

Konsekwencje systemu wyborczego do miejskich samorządów w Polsce – wybrane problemy*

KATARZYNA A. KUĆ-CZAJKOWSKA¹

DR

JUSTYNA WASIL²

DR

MONIKA SIDOR³

DR

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Wydział Politologii

1 e-mail: katarzyna.kuc-czajkowska(at)poczta.umcs.lublin.pl

2 e-mail: justyna.wasil(at)poczta.umcs.lublin.pl

3 e-mail: monika.sidor(at)poczta.umcs.lublin.pl

Słowa kluczowe wybory samorządowe, burmistrz, prezydent miasta, rada, radni, jednomandatowe okręgi wyborcze

Abstrakt Autorki artykułu skoncentrowały się na pojawiających w polskich miastach konsekwencjach obowiązującego systemu wyborczego. Po pierwsze, zwrócono uwagę na wprowadzenie jednomandatowych okręgów wyborczych i obserwowanych w związku z tym problemów. Po drugie, omówiono skutki tzw. modelu prezydenckiego w miastach, tj. silnej pozycji burmistrza/prezydenta i w konsekwencji słabości rady, w szczególności odniesiono się do relacji między przedstawicielskimi organami władzy w przypadku braku większościowego poparcia dla burmistrza/prezydenta w organie stanowiąco-kontrolnym. Po trzecie, przeanalizowano zalety i wady planowanego ograniczenia liczby kadencji burmistrzów/prezydentów miast.

Consequences of electoral system for urban self-governments in Poland – selected problems

Keywords local government elections, mayor, council, councilors, one-way electoral districts

Abstract The paper focuses on the effects of the present election systems on Polish cities. The first problem, which is analysed concerns the implementation of one-way electoral districts and all the consequences brought by it. Secondly, the results of the introduction of the so-called presidential system (a strong position of a mayor and a weak position of a council) have been discussed. Such a situation applies to relations between representative authorities, when an executive body does not have the majority support in a legislative body. Finally, the advantages and disadvantages of the planned limitation of the term of office of a mayor have been analysed.

* W pracy wykorzystano część wyników badań przeprowadzonych w ramach realizacji grantu NCN OPUS 6, HS5, *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, umowa nr UMO-2013/11/B/HS5/03537.

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na kilka praktycznych konsekwencji systemu wyborczego w miejskich samorządach w Polsce. Po pierwsze, na skutki wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach m.in. miejskich, ale niemających statusu miasta na prawach powiatu i pojawiających się w związku z tym problemów, m.in. nieprzygotowania radnych do pełnienia mandatu czy rywalizacji między radnymi o realizację inwestycji w okręgu wyborczym radnego.

Drugim zagadnieniem poddanym analizie jest obowiązujący od 2002 roku bezpośredni sposób wyboru organu wykonawczego. W sensie ustrojowym w samorządach miejskich występuje model oparty na systemie prezydenckim¹, tzn. silna pozycja burmistrza/prezydenta i w konsekwencji słabość rady jako kolegialnego organu kontrolującego działania organu wykonawczego i stanowiącego prawo miejscowe. Co można usprawnić i jak mogłyby wyglądać relacje obu organów w przypadku braku większościowego poparcia dla burmistrza/prezydenta w radzie?

W trzeciej części artykułu odniesiono się do zalet i wad planowanego ograniczenia liczby kadencji burmistrzów/prezydentów miast.

W pracy, obok aktów prawnych i literatury przedmiotu, wykorzystano źródło wywołane, czyli wywiady pogłębione z przedstawicielami władz lokalnych i mieszkańcami gmin miejskich. Wywiady od maja 2016 roku do marca 2017 roku przeprowadzono w przynajmniej jednej gminie miejskiej, miejsko-wiejskiej i wiejskiej z sześciu województw (lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, świętokrzyskiego, opolskiego i warmińsko-mazurskiego), w których wójt (lub burmistrz czy prezydent) nie ma większościowego poparcia w radzie. W sumie przeprowadzono 74 wywiady w 20 gminach, w tym m.in. w siedmiu miejskich (Żagań, Łódź, Ozorków, Olsztyn, Opole, Kielce, Zamość) i sześciu miejsko-wiejskich (Wschowa, Sulejów, Korsze, Gorzów Śląski, Ujazd, Koprzywnica, Poniatowa). Zgodnie z założeniami wywiady zostały przeprowadzane z co najmniej trojgiem osób (zasadniczo z przedstawicielem organu wykonawczego bądź jego zastępcą, radnym oraz mieszkańcem miasta)².

Podstawy prawne

Podstawowe zasady organizacji i przeprowadzania głosowania w wyborach samorządowych określono w prawie samorządowym: ustawie z 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy oraz w odniesieniu do kadencji, liczby wybieranych radnych – ustawie z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Zarówno radni, jak i burmistrzowie/prezydenci miast są wybierani w sposób powszechny oraz bezpośredni. Kandydatów do rady, jak również na burmistrzów/prezydentów

1 Cechą systemu prezydenckiego jest przyznanie znaczących uprawnień wykonawczych wybranemu w wyborach powszechnych organowi wykonawczemu. Jego działalność nie podlega ocenie rady. Organ ten ponosi odpowiedzialność polityczną jedynie przed wyborcami, którzy w większości przypadków dysponują uprawnieniami do odwołania go w referendum (Zukiewicz, 2011, s. 300–301).

2 Ze względu na gwarantowaną rozmówcom anonimowość, w artykule fragmenty z wywiadów podano w sposób zakodowany – nie wskazano nazw miast, z których pochodzą cytowani rozmówcy.

zgłaszają komitety wyborcze: partii politycznych i ich koalicji, stowarzyszeń, organizacji społecznych oraz samych wyborców. Prawo wybierania (czynne prawo wyborcze) do rady miasta i burmistrza/prezydenta mają obywatele polscy, obywatele UE, którzy najpóźniej w dniu głosowania ukończą 18. rok życia i stale zamieszkują miasto, którego organy władzy będą wybierać. Praw wyborczych nie mają osoby: pozbawione praw publicznych i ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu oraz pozbawione praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) do organu stanowiąco-kontrolnego (rady) mają osoby mające czynne prawo wyborcze. W inny sposób zostało uregulowane prawo kandydowania na burmistrza/prezydenta. Mają je obywatele polscy, którzy mają prawo wybierania do rady i najpóźniej w dniu głosowania ukończą 25. rok życia. Pretendentom na stanowisko burmistrza/prezydenta nie postawiono wymogu stałego zamieszkania na obszarze miasta, z którego kandydują. Prawa wybieralności są pozbawione osoby: skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe; wobec których wydano prawomocne orzeczenie sądu stwierdzające utratę prawa wybieralności w związku z art. 21a ust. 2 ustawy z 18 października 2006 roku o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (czyli tajni współpracownicy).

W przypadku kandydata na burmistrza/prezydenta miasta za wybranego uważa się osobę, która w głosowaniu otrzymała więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyska takiej większości, po 14 dniach przeprowadzana jest II tura wyborów z udziałem dwóch kandydatów, którzy w I turze otrzymali największą liczbę głosów. Za wybranego uważa się tego, który otrzymał ponad połowę głosów. Radni w gminach m.in. miejskich, ale niemających statusu miasta na prawach powiatu są wybierani w jednomandatowych okręgach wyborczych poprzez system większościowy, natomiast w miastach na prawach powiatu w systemie proporcjonalnym z wykorzystaniem metody d’Hondta. Zróznicowany system wyborczy, w małych miastach – większościowy, w dużych – proporcjonalny ma wpływ na ostateczny kształt składu rady i może warunkować relacje między przedstawicielskimi organami władzy.

Konsekwencje wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych

Radni w gminach miejskich, które nie mają statusu miasta na prawach powiatu wybierani są w systemie większościowym w jednomandatowych okręgach wyborczych (tzw. JOW-ach). Często artykułowaną zaletą systemów większościowych jest ich prostota. W jednomandatowym okręgu kandydat, który uzyskał najwięcej głosów wygrywa wybory. Dla wyborcy jest to zrozumiały oraz przejrzysty system, zarówno pod względem procedur głosowania, jak i jasności wyłonienia przedstawiciela. Najczęściej podkreślanym zarzutem pod adresem tego sposobu wyboru jest deformacja (niekiedy poważna) wyników wyborów, gdyż głosy poszczególnych wyborców w najbliższym zaludnionym okręgu decydują o wyborze danej osoby w stopniu kilkanaście razy wyższym niż głosy wyborców w okręgach z maksymalną liczbą mieszkańców. R. Taagepera i M.S. Shugart (1989, s. 112; por. Żukowski, 2006, s. 22–23) w swoich badaniach udowadniają, że wielkość

okręgu wyborczego stanowi decydujący czynnik, który może mieć wpływ na wynik wyborów. Dlatego też nie dziwi obserwowany w wyborach samorządowych 2014 roku w miastach niebędących miastami na prawach powiatu – gerrymandering.

Pomijając szeroką dyskusję, argumenty za i przeciw wprowadzeniu JOW-ów, warto odnieść się do obserwowanych w samorządach praktycznych konsekwencji tego rozwiązania. Trzeba zwrócić uwagę na efekt „przewietrzenia rady” czy inaczej powiewu świeżości. Jak twierdzi jeden z rozmówców w ramach wywiadu pogłębionego, dzięki jednomandatowym okręgom wyborczym wprowadzono „do rady więcej osób nowych, świeżych” (W1u).

Problemem z tym związanym jest nieprzygotowanie części radnych do pełnienia mandatu (nie są zorientowani, co jest możliwe, a co nie, w ramach przepisów prawa samorządowego). Bardzo trafnie ocenia to przewodniczący rady:

są ludzie nieobcy w świecie, do którego weszli. Ludzie – nie waham się użyć określenia – bez przygotowania. Zyskali poparcie w swoim środowisku, ale jako radni się nie sprawdzają. Uważają rolę radnego jako »załatwiacza«, taką osobę do bieżących spraw: niepałaca się latarnia, dziurawy chodnik. Oczywiście radny na to powinien zwracać uwagę, ale w żaden sposób nie angażują się w to, czym rada i radni powinni być, czyli organ stanowiący prawo i organ kontrolny (W1u).

I inny rozmówca: „Bardzo kiepsko oceniam jakby jakość radnych i ich wiedzę na temat funkcjonowania samorządu, możliwości wykorzystywania uprawnień, które mają” (Ł2o-2).

Dlatego też konieczne są szkolenia dla radnych (szczególnie nowo wybranych), którym brakuje wiedzy, kompetencji związanych z wypełnianym mandatem. Kwestię przygotowania do pełnienia mandatu dostrzegają sami przedstawiciele organu stanowiącego, stwierdzając w wywiadach: „Jest tylko kilku nowych [radnych – K.C.], także w sumie oni się przyglądają tym sesjom, tym sprawom, które się załatwia i jak się załatwia. To są ludzie, którzy się uczą, młodzi” (Ł4o), czy w innej rozmowie: „Pierwszy rok [kadencji – K.C.] było się trzeba w to wdroyć, nauka, nauka” (Ł1u-2). Jest to problem ogólnopolski i w tej sytuacji nie dziwi postulat wiceprzewodniczącej jednej z rad:

powinniśmy przechodzić jakieś szkolenia. Koniecznie. Bo w różnych środowiskach są różni radni (...). Nawet wykształcone osoby w innych dziedzinach, nie mają zielonego pojęcia o tym jak funkcjonuje wewnątrz gmina. Nie znają tego prawa administracyjnego (S2u-2).

Obserwowany jest też kolejny problem:

połowa radnych w sumie [która – K.C.] nie odezwała się przez te pół roku ani razu (...). Ja bym zrobiła na początku każdej kadencji szkolenie wszystkich radnych, czy są pierwszy czy drugi czy czwarty raz, obowiązkowe szkolenie na temat zasad działania samorządu. Co mogą, czego nie mogą (...), co leży w kompetencji radnych (U2u).

Niezajomość prawa i mechanizmów funkcjonowania rady sprawia, że zwłaszcza w przypadku konfliktu między przedstawicielskimi organami władzy, nieorientujący się w rzeczywi-

stości samorządowej radni są, np. przez radcę prawnego, wprowadzani w błąd. Potwierdza to m.in. wypowiedź:

nie musimy się na wszystkim znać, to okazuje się, że jesteśmy okłamywani. Wyszliśmy w sprawach różnych, z wnioskiem, że my jako radni powinniśmy zacząć być szkoleni. (...) Nie inwestuje się w coś takiego. Ale lepiej rządzić głupkami, prawda? Bo można z nimi robić co się chce (S2u-2).

Dlatego wśród najpilniejszych postulatów, wynikających z wywiadów z samorządowcami jest zatrudnienie odrębnego radcy prawnego dla organu stanowiącego. Jest to szczególnie istotne w przypadku miast, gdzie między organami władzy występuje konflikt:

powinien być osobny radca prawny dla biura rady. Chociażby raz w miesiącu niech będzie. Bo niestety, ja mam dowody na to, że ten radca, który tu siedzi, kłamie. Tylko że ja się o tym dowiedziałam po sesji. Nie byłam pewna. Ja nie jestem prawnikiem. Dopiero po sesji poszłam do radcy prawnego, który przedtem tu pracował w urzędzie i mi powiedział, że nieprawdę mi powiedział, że można było wyłączyć fragment, głosować nad uchwałą i dopiero głosować nad resztą. Czyli ten prawnik już dwa razy tutaj kłamał. Albo nie posiada wiedzy albo specjalnie kłamie (U2u).

Kolejnym następstwem wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych jest wzmocnienie występowania zjawiska, określanego mianem „przeciągania krótkiej kołdry”, jeżeli chodzi o roszczeniową postawę radnych w odniesieniu do burmistrza/prezydenta miasta, m.in. przy konstruowaniu budżetu. Jak mówią respondenci: „radni są pokłóceni między sobą, bo każdy chciałby dla siebie jak najwięcej ugrać, bo każdy chce ugrać dla siebie, pokazać się przed swoimi wyborcami” (S2u-2); czy „Każdy z radnych pilnuje spraw, które wynikają z obowiązków powierzonych przez wyborców, czyli spraw swojego okręgu” (L59C), albo oceniając relacje w radzie jej przedstawiciel stwierdza: „jest duża rywalizacja, kto otrzyma więcej kasy dla swojej miejscowości” (O11A). W efekcie radni reprezentują głównie mieszkańców swoich okręgów i – jak pisze A. Ignasiak (2016, s. 83) – ich partykularne interesy powodują, że trudno identyfikować radę jako całość.

Z racji skali rozpatrywanych przez radę spraw, konieczne wydaje się rozważenie – pojawiającego się w jednym z wywiadów – postulatu uregulowania, kto może być radnym:

powinniśmy wprowadzić jakieś uregulowania w zakresie tego kto tym radnym może być. (...) Jak się popatrzy na przekrój kompetencji rady, to wypadaloby, żeby oni jednak wiedzieli. Szczególnie, że podejmują decyzje. I to co jest paradoksalne dla mnie, to że obowiązkiem przygotowania budżetu, niejednokrotnie niemałego, obciąża się organ wykonawczy, natomiast to czy ten budżet zostanie przyjęty czy nie, spoczywa na radzie. I teraz niejednokrotnie jest tak, że ci radni nawet nie czytają. I nie potrafią w ogóle się z tym budżetem rozeznąć. Jeżeli jeszcze mamy budżet, który, nie wiem, czy w przypadku absolutorium sprawozdanie jest z wykonania budżetu, zajmuje 10 stron, to jeszcze, ale w przypadku na przykład [dużego miasta – K.C.] i przy takiej ilości jednostek organizacyjnych, to jest tyle. Kto to będzie czytał? (...) nie ujmując nikomu, ale ja mimo iż posiadam jakiś tam poziom wykształcenia, ogólnej wiedzy, miałabym dość poważny dylemat, będąc na przykład radną, czy tak skonstruowany budżet, jest

budżetem poprawnym. Czy jednak powinno się te środki rozdysponować w inny sposób. I myślę, że tutaj zestawiając sposób wyboru to jest jak najbardziej prawidłowy, ale to kim ten radny może być, a skalą obowiązków i odpowiedzialności, to tutaj zdaje mi się, że powinny być kwestie uregulowane (Ł2o-1).

Zważywszy, że wyższym wykształceniem – jak wynika z danych GUS³ – może pochwalić się jedynie 38% radnych miast i gmin. Lepiej przedstawia się sytuacja wójtów/burmistrzów/prezydentów, gdyż uczelnię wyższą ukończyło 91% z nich. Najwięcej radnych z wyższym wykształceniem jest w województwach kujawsko-pomorskim (97%) i warmińsko-mazurskim (94%). Najniższy wskaźnik burmistrzów/prezydentów legitymujących się wykształceniem wyższym odnotowano w województwach podlaskim i świętokrzyskim (około 86%). Wracając do radnych, wykształcenie policealne ma 1% samorządowców, średnie – 8%, zasadnicze zawodowe – 0,4%, a podstawowe – 0,1%. Najmniej samorządowców po studiach wyższych odnotowano w gminach powiatu szydłowieckiego w województwie mazowieckim (40%), wierszowskiego w łódzkim (43%) oraz polickiego w zachodniopomorskim (50%). W czterech miastach w Polsce: Podkowie Leśnej, Poznaniu, Przemyślu i Sopocie dyplomem uczelni legitymuje się cały skład rady (*Wykształcenie...*, 2017).

Silna pozycja monokratycznego organu wykonawczego

Bezpośredni sposób wyboru burmistrza/prezydenta miasta, wprowadzony w 2002 roku przyniósł nową jakość w systemie samorządu i sprawiał, że w gminach miejskich występują dwa organy przedstawicielskie z legitymacją do sprawowania władzy pochodzącą z powszechnego wyboru. Wzajemne relacje rady oraz przedstawiciela organu wykonawczego opierają się o własne, niejednokrotnie wyłączne kompetencje, które obligują do działania rozłącznego lub wspólnego, co wynika m.in. z przepisów ustawy o samorządzie gminnym:

- rada stanowi o kierunkach działania burmistrza/prezydenta miasta, co więcej podkreśla się w orzecznictwie, że w przypadku tzw. uchwał kierunkowych niewłaściwe jest daleko idące wchodzenie w sferę działalności organu wykonawczego, gdyż organ ten powinien mieć swobodę działania. W rozstrzygnięciu nadzorczym z 8 stycznia 2010 r. Wojewoda Małopolski zauważa, że uprawnienie do stanowienia o kierunkach działania organu wykonawczego nie oznacza dopuszczalności traktowania wójta (a tym samym burmistrza/prezydenta miasta) jako organu działającego w imieniu rady;
- burmistrz/prezydent przygotowuje projekty i wykonuje uchwały rady, w tym informuje o terminie i sposobie realizacji wspomnianych wyżej uchwał kierunkowych;
- rada przyjmuje sprawozdania z działalności burmistrza/prezydenta;
- rada rozstrzyga o udzieleniu bądź nieudzieleniu absolutorium przedstawicielowi egzekutywy;
- rada poprzez komisję rewizyjną i inne komisje kontroluje działalność burmistrza/prezydenta miasta;

3 GUS wziął pod uwagę przedstawicieli 2476 z 2478 gmin w Polsce.

- na wniosek 1/4 radnych, rada rozstrzyga o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania burmistrza/prezydenta;
- rada zatwierdza przepisy porządkowe wydawane przez przedstawiciela organu wykonawczego;
- przewodniczący rady – z inicjatywy burmistrza/prezydenta – ma obowiązek zwołania nadzwyczajnej sesji rady;
- przewodniczący rady ma obowiązek wprowadzenia do porządku obrad najbliższej sesji projektu uchwały na wniosek burmistrza/prezydenta, jeśli wpłynął co najmniej 7 dni przed terminem sesji;
- interpelacje radnych;
- rada ustala wynagrodzenie przedstawiciela egzekutywy;
- przewodniczący rady wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec burmistrza/prezydenta;
- rada na wniosek burmistrza/prezydenta powołuje i odwołuje skarbnika (Augustyniak, 2012, s. 78–82, 88; Niewiadomski, Grzelak, 1990, s. 21).

Na podstawie powyższego widać, że przychylność rady jest przedstawicielowi egzekutywy potrzebna, a obowiązujący model ustrojowy samorządu miejskiego w Polsce tworzy sytuację, w której relacje między organem stanowiąco-kontrolnym a wykonawczym zależą bardziej od dobrej woli wybieralnych reprezentantów niż uregulowań prawnych. Naturalna opozycja organów władzy wykonawczej i uchwałodawczej sprawia, że brak większości w organie stanowiącym wymusza na przedstawicielach egzekutywy konieczność negocjowania z różnymi frakcjami lub poszczególnymi radnymi, celem uzyskania poparcia dla konkretnych projektów. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy nie ujawniają się wyraźne partie polityczne w radzie albo radni reprezentują rozproszone komitety (Antoszewski, 2012, s. 60).

Może zatem wystąpić sytuacja, w której ciesząc się popularnością wśród mieszkańców burmistrz/prezydent miasta (wygrywając wybory) nie uzyskuje większościowego poparcia w radzie dla swoich projektów uchwał. Oznacza to potencjalny konflikt, którego nie można rozwiązać poprzez decyzję rady o jego odwołaniu. Co prawda referendum w sprawie odwołania przedstawiciela egzekutywy mają prawo zainicjować sami mieszkańcy albo rada miasta⁴. Tym niemniej na podstawie art. 67. ust. 3 ustawy o referendum lokalnym, wniosek złożony przez radnych w sprawie odwołania przedstawiciela organu wykonawczego w drodze referendum wiąże się z ryzykiem dla samego organu stanowiącego. Jeżeli bowiem w przeprowadzonym na wniosek rady referendum o odwołanie przedstawiciela egzekutywy z innego powodu niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu opowie się więcej niż połowa uprawnionych do głosowania mieszkańców, działalność rady ulega zakończeniu z mocy prawa. Z tego powodu rada nie występuje zbyt często z inicjatywą przeprowadzenia referendum w omawianej sprawie (Dąbek, 2004, s. 41; Antoszewski 2012, s. 59–60).

4 Odwołanie burmistrza/prezydenta ze stanowiska może nastąpić albo z przyczyn wskazanych w art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (odwołanie przez premiera na wniosek wojewody), albo w drodze referendum.

Kolejnym przykładem świadczącym o mocnej pozycji burmistrza/prezydenta jest samodzielne (tzn. bez wpływu rady) powoływanie, w drodze zarządzenia, najbliższych współpracowników (zastępców).

J. Regulski (2005, s. 116) oceniając tę sytuację, pisze:

wzmacniając władzę wykonawczą w gminie uczyniono z wójtów i burmistrzów, osoby wyposażone w pełnię władzy, ale wyłączone spod jakiegokolwiek kontroli. Wójt (analogicznie burmistrz/prezydent) może (...) dysponować mieniem, zatrudniać ludzi w administracji według własnego uznania, podejmować decyzje administracyjne. Może całkowicie ignorować radę, której uchwały – nawet te odmawiające mu absolutorium – nie mają znaczenia, o ile radni nie doprowadzą do jego odwołania w drodze referendum.

Konsekwencją mocnej pozycji burmistrza/prezydenta jest kreowanie polityki w znacznej mierze przez przedstawiciela egzekutywy i sprowadzanie roli rady do głosowania za bądź przeciw (Kotarba, 2008, s. 286–287). *W Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* (Bober i in., 2013) J. Hausner wskazuje na wręcz systemowe zachwianie równowagi między organem stanowiąco-kontrolnym i wykonawczym, prowadzące do niezależnienia się burmistrzów/prezydentów oraz zdominowania przez nich agendy prawodawczej oraz nominacyjnej. Mimo że rolę władzy uchwałodawczej spełnia rada, podejmując uchwały rozstrzygające o kierunkach działalności i powiązanych z tym wydatkach. Dodatkowo trzeba zwracać uwagę na pozycję organu stanowiąco-kontrolnego, która została tak pomyślana, że w wielu sprawach może być pozbawiona kompetencji merytorycznych. Na przykład, gdy w komisji ds. architektury i urbanistyki nie zasiada żaden architekt czy urbanista, gdyż nie ma wśród radnych takich specjalistów, kompetencje merytoryczne są po stronie prezydenta, który zatrudnia służących pomocą urzędników-specjalistów w danej dziedzinie (Gerwin, 2012, s. 45).

W przypadku nie najlepszych (konfliktowych) relacji między radą a burmistrzem/prezydentem, urzędnicy, dla których przełożonym (pracodawcą) jest przedstawiciel egzekutywy, mogą blokować dostęp do informacji o sprawach miasta czy utrudniać wykorzystywanie obsługi prawno-administracyjnej urzędu. „Przypisanie” urzędników do organu wykonawczego sprawia, że np. nie przekazują opozycyjnym radnym informacji, które potencjalnie mogłyby zaszkodzić burmistrzowi/prezydentowi. Sytuacje tego rodzaju nie powinny mieć miejsca, ale w praktyce zdarzają się dosyć często. Potwierdzają to wypowiedzi respondentów w ramach wywiadów pogłębianych, np.

radni opozycji wiedzą tyle ile powinni wiedzieć. Jeżeli są interpelacje, to zdarza się, że na niektóre interpelacje nie dostajemy odpowiedzi. No i potem drugi, trzeci raz się pisze. W tej chwili (...) pójdą skargi do wojewody na to (...). Dlatego (...) radny jest bezradny (U2u).

W przypadku jednego z miast, gdzie relacje prezydenta i zawiązanej koalicji w radzie charakteryzują się ograniczonym zaufaniem, prezydent kontroluje każdą informację, która trafia do radnego:

zapytanie musi być poprzez prezydenta, taką zasadę wyznaję, a nie gdzieś tam pokątnie itd. Oczywiście oni mogą się zwrócić, najlepiej na piśmie i to nie powinno być tak (bo czasami się zdarzało i ja osobiście swoim urzędnikom reprimendę dawałem), że radni chodzą, coś tam wynoszą itd. Jeśli ma pytanie to ma się zwrócić do mnie. Ja kieruję do wydziału merytorycznego. Jest to przygotowane, ja czytam i się podpisuję, bądź mam swoje uwagi i tak udzielam odpowiedzi (W3w).

Jak widać, gdy burmistrz/prezydent nie cieszy się zaufaniem wśród radnych, problemem staje się ręczne sterowanie przepływem informacji. Dla porównania zupełnie inaczej wygląda sytuacja radnej reprezentującej koalicję rządzącą:

Nie mamy w żaden sposób ograniczonego dostępu do informacji. Tyle, że musimy się czymś zainteresować. Nie jest to tak, że te informacje same do nas spływają. Na przykład ja bardzo żałuję, że Zarząd Dróg i Transportu nie przesyła radnym projektów dróg (...) czy też np. programów funkcjonalno-użytkowych przed ogłoszeniem przetargów. Dzięki temu, że mamy duży kontakt w takich sprawach z mieszkańcami, to moglibyśmy sporo wnieść i sporej ilości sytuacji konfliktowych zapobiec. Natomiast absolutnie nie czuję tutaj żadnego ograniczenia do informacji, nigdy nie natrafiłam na coś takiego. Nie ma, nie ma absolutnie żadnych ograniczeń, a wręcz mam na Facebook-u kontakt do urzędników, maile, telefony, w tym telefony prywatne. Wieczorem mogę zadzwonić. Także naprawdę tu jest bardzo duża otwartość. Myślę, że nasz urząd by utonął, gdyby chciał na wszystko pismo. Ja sama kilkadziesiąt spraw w tygodniu zgłaszam. To naprawdę byłoby biedni. Czasami proszą żebym interpelacji już nie pisała tylko zadzwoniła (Ł2u).

Jak widać dostęp do informacji o sprawach miasta jest niepełny, szczególnie tam, gdzie między radą a burmistrzem/prezydentem występuje konflikt, co najlepiej widać w konfrontacji wyżej przytoczonych wypowiedzi.

Warto zadać pytanie, jaka jest skala zjawiska, gdzie burmistrz/prezydent miasta ma poparcie większości w radzie w wyniku wyborów samorządowych z 2010 roku i 2014 roku oraz tam, gdzie przedstawiciel organu wykonawczego nie wyprowadził do rady miasta wystarczającej (większościowej) liczby kandydatów z własnego komitetu wyborczego w 2010 roku i/bądź 2014 roku. Czy brak większościowego poparcia (sądząc po analizie wyników wyborów samorządowych publikowanych przez Państwową Komisję Wyborczą – tabela 1) jest dużym problemem w skali polskich miast?

Tabela 1. Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta miasta ma bądź nie ma większości w radzie, na podstawie wyników wyborów 2010 roku i 2014 roku

Charakterystyka	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta uzyskał większość w radzie w wyniku wyborów w 2010 roku i 2014 roku	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta nie uzyskał większości w radzie w wyniku wyborów		
		2010	2014	2010 i 2014
Województwo dolnośląskie				
Liczba miast	9	7	1	19
Miasto	Wrocław, Bolesławiec, Jawor, Chojnów, Świeradów-Zdrój, Lubin, Boguszów-Gorce, Jedlina-Zdrój, Świebodzice	Nowa Ruda, Lubań, Oleśnica, Wałbrzych, Zawidów, Zgorzelec, Wojcieszów	Kudowa-Zdrój	Jelenia Góra, Legnica, Bielawa, Dzierżoniów, Piława Górna, Głogów, Karpacz, Kowary, Piechowice, Szklarska Poręba, Kamienna Góra, Duszniki-Zdrój, Kłodzko, Polanica-Zdrój, Oława, Świdnica, Szczawno-Zdrój, Złotoryja, Pieszyce
Województwo kujawsko-pomorskie				
Liczba	4	3	2	8
Miasto	Nieszawa, Radziejów, Kowal, Grudziądz	Inowrocław, Rypin, Wąbrzeźno	Golub-Dobrzyń, Lipno	Bydgoszcz, Toruń, Włocławek, Aleksandrów Kujawski, Ciechocinek, Brodnica, Chełmno, Chełmża
Województwo lubelskie				
Liczba	3	5	1	11
Miasto	Terespol, Rejowiec Fabryczny, Świdnik	Kraśnik, Stoczek Łukowski, Tomaszów Lubelski, Włodawa, Radzyń Podlaski	Dęblin	Międzyrzec Podlaski, Biłgoraj, Hrubieszów, Krasnostaw, Lubartów, Łuków, Puławy, Lublin, Chełm, Biała Podlaska, Zamość
Województwo lubuskie*				
Liczba	3	1	0	4
Miasto	Gubin, Łęknica, Nowa Sól	Kostrzyn nad Odrą	–	Gorzów Wielkopolski, Gozdnica, Żagań, Żary
Województwo łódzkie				
Liczba	3	3	2	10
Miasto	Kutno, Łęczyca, Konstantynów Łódzki	Bełchatów, Tomaszów Mazowiecki, Skierniewice	Rawa Mazowiecka, Łódź	Brzeziny, Łowicz, Sieradz, Pabianice, Radomsko, Zduńska Wola, Głowno, Ozorków, Zgierz, Piotrków Trybunalski
Województwo małopolskie				
Liczba	4	2	2	6
Miasto	Nowy Sącz, Jordanów, Bukowno, Sucha Beskidzka	Mszana Dolna, Nowy Targ	Tarnów, Grybów	Kraków, Bochnia, Gorlice, Brzeszcze, Limanowa, Oświęcim
Województwo mazowieckie				
Liczba	7	9	0	19
Miasto	Nowy Dwór Mazowiecki GM, Józefów, Pruszków, Sokołów Podlaski, Kobylka, Żąbki, Warszawa	Garwolin, Łaskarzew, Milanówek, Podkowa Leśna, Legionowo, Sulejówek, Raciąż, Piastów, Przasnysz	–	Ciechanów, Gostynin, Maków Mazowiecki, Mińsk Mazowiecki, Mława, Ostrów Mazowiecka, Otwock, Płońsk, Pionki, Sierpc, Sochaczew, Węgrów, Marki, Zielonka, Żyrardów, Płock, Ostrołęka, Radom, Siedlce

Charakterystyka	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta uzyskał większość w radzie w wyniku wyborów w 2010 roku i 2014 roku	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta nie uzyskał większości w radzie w wyniku wyborów		
		2010	2014	2010 i 2014
Województwo opolskie				
Liczba	0	1	0	2
Miasto	–	Kędzierzyn-Koźle	–	Opole, Brzeg
Województwo podkarpackie				
Liczba	2	2	0	12
Miasto	Krosno, Dynów	Jasło, Stalowa Wola	–	Przemyśl, Rzeszów, Tarnobrzeg, Dębica, Jarosław, Radymno, Leżajsk, Lubaczów, Łańcut, Mielec, Przeworsk, Sanok
Województwo podlaskie				
Liczba	2	4	2	5
Miasto	Hajnówka, Wysokie Mazowieckie	Augustów, Brańsk, Siemiatycze, Zambrów	Sejny, Białystok	Bielsk Podlaski, Grajewo, Kolno, Łomża, Suwałki
Województwo pomorskie				
Liczba	7	7	1	8
Miasto	Pruszcz Gdański, Kwidzyn, Hel, Skórcz, Reda, Gdańsk, Gdynia	Chojnice, Łeba, Jastarnia, Puck, Czarna Woda, Tczew, Rumia, Sopot	Człuchów, Wejherowo	Kościerzyna, Lębork, Malbork, Krynica Morska, Władysławowo, Ustka, Starogard Gdański, Słupsk
Województwo śląskie				
Liczba	4	9	2	34
Miasto	Imielin, Pyskowice, Miasteczko Śląskie, Radzionków, Poręba	Sławków, Wisła, Lubliniec, Łaziska Górne, Kalety, Tarnowskie Góry, Radlin, Rydułtowy, Wodzisław Śląski	Szczyrk, Ustroń	Będzin, Czeladź, Wojkowice, Bieruń, Łędziny, Cieszyn, Knurów, Mikołów, Orzesze, Myszków, Racibórz, Pszów, Zawiercie, Żywiec, Bielsko-Biała, Bytom, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Rybnik, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy, Zabrze, Żory
Województwo świętokrzyskie				
Liczba	0	1	0	4
Miasto	–	Ostrowiec Świętokrzyski	–	Sandomierz, Starachowice, Skarżysko-Kamienna, Kielce
Województwo warmińsko-mazurskie				
Liczba	2	2	2	10
Miasto	Lubawa, Nowe Miasto Lubawskie	Elk, Giżycko	Iława, Lidzbark Warmiński	Elbląg, Olsztyn, Bartoszyce, Górowo Iławeckie, Braniewo, Działdowo, Kętrzyn, Mrągowo, Ostróda, Szczytno

Charakterystyka	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta uzyskał większość w radzie w wyniku wyborów w 2010 roku i 2014 roku	Miasta, w których komitet wyborczy burmistrza/prezydenta nie uzyskał większości w radzie w wyniku wyborów		
		2010	2014	2010 i 2014
Województwo wielkopolskie				
Liczba	3	4	1	11
Miasto	Czarnków, Kościan, Puszczykowo	Chodzież, Piła, Luboń, Obrzycko	Złotów	Kalisz, Konin, Leszno, Poznań, Gniezno, Sulmierzyce, Ostrów Wielkopolski, Słupca, Turek, Wągrowiec, Koło
Województwo zachodniopomorskie				
Liczba	5	1	2	3
Miasto	Darłowo, Sławno, Szczecinek, Świdwin, Koszalin	Białogard	Kołobrzeg, Świnoujście	Stargard Szczeciński, Wałcz, Szczecin

* Brak danych gminy miejskiej Zielona Góra i gminy wiejskiej Zielona Góra, w których nie przeprowadzono wyborów w 2014 roku, gdyż z 1 stycznia 2015 roku gmina wiejska została przyłączona do miasta Zielona Góra.

Źródło: opracowane na podstawie danych PKW.

Analizując zestawienie z tabeli 1, trzeba stwierdzić, że w przypadku 58 miast (szacując po wyniku wyborczym) burmistrz/prezydent cieszy się większościowym poparciem w radzie miasta. Powtarzający się brak większości w wynikach wyborów w 2010 i 2014 roku dotyczy natomiast ponad połowy (54,8%) miast w Polsce. Jest to grupa 166 gmin miejskich w ogólnej liczbie 303 zbadanych. Przyglądając się kadencji 2010–2014, konieczność współdziałania burmistrza/prezydenta i rady z różnych opcji politycznych dotyczyła 227 miast, natomiast w ramach kadencji 2014–2018 sytuacja ta wystąpiła w 184 miastach.

W przypadku kadencji 2010–2014 prezydenci 12 miast wojewódzkich nie mieli większości ze swojego komitetu wyborczego i zmuszeni byli do zawiązania koalicji. Dotyczy to: Bydgoszczy, Torunia, Katowic, Krakowa, Rzeszowa, Lublina, Gorzowa Wielkopolskiego, Opola, Kielc, Poznania, Olsztyna i Szczecina. Tylko w Gdańsku, Białymstoku, Warszawie, Łodzi i Wrocławiu komitet burmistrza/prezydenta miał większość w radzie.

Podczas kadencji 2014–2018, w 14 miastach wojewódzkich prezydent nie zdołał wprowadzić wystarczającej liczby kandydatów ze swojego komitetu wyborczego potrzebnej do uzyskania w radzie miasta bezwzględniej większości. Sytuacja taka wystąpiła w: Łodzi, Kielcach, Lublinie, Rzeszowie, Opolu, Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Białymstoku, Olsztynie, Gorzowie Wielkopolskim i Toruniu.

Warto odpowiedzieć na pytania: jak w takiej sytuacji radzą sobie samorządowcy? Jaka jest strategia działania burmistrza/prezydenta miasta? Przedstawiciel organu wykonawczego pozbawiony poparcia większości radnych, po pierwsze, podejmuje próbę porozumienia w imię wyższych racji według zasady „chodnik, droga, kanalizacja nie mają barw partyjnych”. Tak jak pisał Witold Łaszczyński (1916, s. 16): „Cóż z tego, że ten jest takich przekonań politycznych (...)

ów zaś przeciwnych? Ulica, most (...) są dla wszystkich; tu polityka gra rolę mniejszą, ogólnie zaś dobro – największą”. Strategia burmistrza/prezydenta sprowadza się do inicjowania działań perspektywicznych (strategiczných), nastawionych na rozwój miasta, tak by było atrakcyjne dla mieszkańców i przyjezdnych, m.in. poprzez różnego rodzaju usługi, inwestycje poprawiające komfort życia mieszkańców czy przyciągające inwestorów⁵.

W drugim scenariuszu, celem zbudowania większościowego poparcia w radzie przedstawiciel organu wykonawczego ucieka się do „handlu”, „kupując brakującą większość”, po pierwsze, poprzez powoływanie na ważne stanowiska osób „z klucza”, niekiedy niekompetentnych (w dziedzinie, którą mają kierować), rekomendowanych przez liderów ugrupowań partyjnych. Sytuacja taka najczęściej występuje w miastach, gdzie po wyborach nastąpiło rozdrobnienie komitetów, które wprowadziły swoich przedstawicieli do rady i konieczne jest budowanie większościowej koalicji z kilku klubów (np. Olsztyn, Łódź). Następuje wówczas dla zbudowania większości w radzie „rozdawanie” funkcji zastępców prezydenta/burmistrza, sekretarza. Jest to swego rodzaju ostoja dla ważnych, chociaż niekoniecznie przygotowanych merytorycznie polityków delegowanych według klucza partyjnego. Osoby te nie zawsze mają niezbędną praktykę i wiedzę o sprawach samorządowych. Z reguły zajmowały eksponowane, wysoko opłacane stanowiska. W takiej sytuacji dobrze, jeżeli nie przeszkadzają w pracy nadzorowanym przez siebie wydziałom (Jachymek, 2004, s. 170). Potwierdza to jeden z respondentów wywiadu pogłębionego:

Wiceprezydent jest nowym wiceprezydentem, który otrzymał to stanowisko na podstawie umowy koalicyjnej tylko dlatego, że się nie dostał do Sejmu (...). Z chwilą kiedy nie dostał się do Sejmu, koalicja wymusiła, ażeby ta osoba objęła funkcję prezydenta do spraw społecznych, na których się on niestety nie zna (W3u).

Drugim, często stosowanym sposobem kupowania większości jest proponowanie radnym stanowisk, np. przewodniczącego komisji czy zatrudnianie w spółkach miejskich. Taką formę budowania większości w radzie opisują respondenci innego z analizowanych miast:

Pani Burmistrz weszła do rady z 9 radnymi. Od razu jednego chwyciła, a dwóch następnych zostało przekupionych stanowiskiem. Także ma większość w radzie. W tej chwili już się wyrównało, bo jest dziesięć do dziesięciu, ponieważ jedną [radną – K.C.] zamknięto [została aresztowana – K.C.] i nie wyjdzie. (...) już następnego wiem, kogo będą przekupywać, mieszkaniem z kolei (U2u).

Opisany sposób budowania większości przez opisywaną panią burmistrz potwierdza kolejna wypowiedź:

Pani Burmistrz wprowadziła do rady 9 radnych. I to był naprawdę zaskakujący i wyśmienity wynik, tych radnych i Pani Burmistrz. W radzie jest 21 osób. I w wyniku jakichś tam działań i rozmów koalicyjnych,

5 Tego rodzaju strategia wymaga podejmowania trudnych i niepopularnych decyzji, których efekty widoczne będą w perspektywie kilku lat. Jest to rozwiązanie ryzykowne, gdyż przy stanie wiedzy i świadomości przeciętnego mieszkańca łatwo utrwalić stereotyp, że prezydent/burmistrz zadłużył miasto (Jachymek, 2004, s. 170). W takich sytuacjach niezbędna jest polityka informacyjna (komunikacyjna) z mieszkańcami, wytłumaczenie powodów czy decyzji.

ekipa rządząca miała dziesięciu radnych, przeciwko było jedenastu. I (...) się zdarza (...), zresztą tak jak w całym kraju, że podkupuje się radnych. Ale podkupuje się radnych w ten sposób, że daje im się pracę w jednostkach samorządowych. I tutaj jeden radny dostał pracę w Centrum Kultury i Rekreacji. (...) został też przewodniczącym jakiejś komisji. Znaczy ja mu nie liczę pieniędzy, ale naprawdę opłacało mu się. Ma miesięcznie około 3 tysiące dzięki temu, że jest tym 11 głosem (U2o).

Strategia koncentrująca się na budowaniu poparcia, „kupowaniu” radnych (drobne inwestycje, stanowiska dla radnych albo członków ich rodzin jest efektywniejsza, ale może mieć jedynie doraźny charakter).

Trzecia strategia burmistrza/prezydenta – nieustannie walczy z radnymi, pokazując kto jest ważniejszy. Sytuacja tego rodzaju nie służy właściwemu rozstrzygnięciu spraw i problemów lokalnych, gdyż liderzy samorządowi zamiast na programach działania oraz ich realizacji, duży wysiłek koncentrują na walce politycznej. Radni utrudniają bądź blokują inicjatywy przedstawiciela organu wykonawczego, nie ponosząc żadnej odpowiedzialności (poza polityczną) za swoje decyzje. Ten kierunek działania jest charakterystyczny dla mniejszych miast⁶.

W tym ostatnim przypadku trzeba pamiętać, że dylemat, dotyczy wyboru sposobu postępowania przez większość rady, będącą w opozycji do organu wykonawczego. Czy zaangażować się w merytoryczną współpracę, pomagając burmistrzowi/prezydentowi konkurencyjnego ugrupowania/komiteu wyborczego, czy jako mniej lub bardziej zorganizowana opozycja prowadzić „wojnę” na każdym kroku, np. ustalając wynagrodzenie na rażąco niskim poziomie⁷, destabilizując sytuację w mieście, przerywając sesję rady (przykład Wydminy) albo bojkotując udział w sesjach rady⁸.

Warto zastanowić się, jakiego rodzaju rozwiązania usprawniłyby współpracę obydwu przedstawicielskich organów władzy w miastach? Czy model ustrojowy powinien podążać w kierunku silnego organu wykonawczego czy obecnego modelu mieszanego? Jednym z możliwych jest zagwarantowanie wpływu przedstawiciela organu wykonawczego na działalność organu stanowiącego. W części państw, m.in. Austrii, na Cyprze, w Danii, Francji, Holandii, Słowenii, na Węgrzech i w niektórych landach niemieckich sprowadza się to do sprawowania przez monokratyczny organ wykonawczy (lub przewodniczącego kolegialnego organu wykonawczego) funkcji przewodniczącego organu stanowiącego. Przewodniczący rady, który jednocześnie pełni funkcję organu wykonawczego, zwołuje posiedzenia rady, określa porządek, a także prowadzi obrady.

6 Został m.in. opisany na przykładzie gminy Wydminy, gdzie w ramach kadencji 2010–2014 urzędujący wójt nie miał większości w radzie (Kuć-Czajkowska, Sidor, Wasil, 2017).

7 Rada Miejska Gorzowa Śląskiego obniżyła wynagrodzenie burmistrza, gdyż jak wyjaśniał przewodniczący rady: „Chodziło o to, żeby przyjrzeć się pracy burmistrza, jego współpracy z nową radą. W radzie jest 10 nowych radnych. Mijałoby się z celem, żeby po jakimś czasie obniżyć burmistrzowi wynagrodzenie. Lepiej było zrobić to teraz, a później, jeśli praca burmistrza będzie dobra, będziemy starali się podnosić jego wynagrodzenie” (Dragon, 2014).

8 W jednej z badanych gmin dopiero po „pertraktacjach” radni pojawili się na sesji: „Było dofinansowanie, nie można powiedzieć, że na 100%, ale na 99% w zasadzie, bo rozmowy takie pozakuluarowe były. Tylko radni nagle co niektórzy mieli bardzo ważne zajęcia. Nie przyszli na sesję. Proszę sobie wyobrazić, że był problem, do ostatniej minuty było jednego za mało i dopiero po jakichś pertraktacjach, negocjacjach było nas tylu, ilu powinno być i się udało. Gdyby nie to, byśmy stracili możliwość dotacji na kilka następnych lat na sport, a 250 tys. to jest taka suma. (...) nagle 8 nie przychodzi” (Ł1u-1, Ł1u-2).

W ten sposób łatwiejsza staje się współpraca między organami i niweluje się liczbę spraw spornych. Wadą tego rozwiązania jest iluzoryczność kontroli nad organem wykonawczym zwłaszcza, że rola przewodniczącego w trakcie obrad jest istotna, biorąc pod uwagę porządek obrad czy policję sesyjną (Bukowski, 2014, s. 45). W przypadku Polski koncepcja ta mogłaby przyjąć następujący kształt: burmistrz/prezydent przewodniczyłby obradom rady, a funkcje wykonawcze (administracyjne, sprawy pracownicze, bieżące zarządzanie) należałyby do kompetencji sekretarza. Jeżeli zdecydowano się na bezpośrednie wybory organu wykonawczego w miastach i rozbudowano wśród mieszkańców nadzieje na sprawniejsze zarządzanie to przy bezpośrednio wybieranym organie wykonawczym nie występuje konieczność utrzymywania funkcji przewodniczącego rady. W proponowanym modelu rola burmistrza/prezydenta sprowadzałaby się do zarządzania strategicznego. Monokratyczny organ wykonawczy zostałby uwolniony od bieżącego zarządzania i kierowania urzędem, gdyż te zadania przejąłby sekretarz (Jachymek, 2004, s. 173–174). Chodzi o to, by oddzielić władzę polityczną od władzy administracyjnej.

W jaki jeszcze inny sposób poprawić (usprawnić) system wyborczy do miejskich samorządów? Jedną z propozycji to powiązanie wyboru burmistrza/prezydenta z wyborami radnych. Przykładem są Włochy, gdzie wybory do rady mają charakter wtórny wobec głosowania związanego z wyłonieniem burmistrza. W gminach powyżej 15 tys. mieszkańców na listę kandydatów do rady, powiązaną ze zwyciężkim kandydatem na burmistrza, przypada co najmniej 60% miejsc w organie stanowiącym. Mandaty pomiędzy pozostałe listy (40%) są rozdzielane proporcjonalnie z wykorzystaniem metody d'Hondta. Mogłoby być to uzupełnione o obowiązujące we włoskich prowincjach rozwiązanie, gdzie przegrywający walkę o fotel burmistrza/prezydenta kontrkandydaci mają prawo zasiadania w radzie, o ile na ich listy wyborcze przypada mandat do obsadzenia (Bokszczanin, 2014, s. 330). Z jednej strony, zapewniona zostaje większość dla komitetu nowo wybranego burmistrza/prezydenta, a z drugiej pojawia się niebezpieczeństwo ograniczonej albo złudnej kontroli rady nad przedstawicielem egzekutywy.

W przypadku Polski prawo wyborcze musiałoby gwarantować rozstrzygnięcie głosowania, w którym z jednej listy wybrany zostałby przedstawiciel organu wykonawczego i większość radnych. Wyborca nie głosowałby na poszczególnych kandydatów, ale na całą listę popieranego przez siebie komitetu wyborczego, w tym kandydata na burmistrza/prezydenta. Przy takim systemie wyborczym wysiłek rywalizujących komitetów partii lub komitetów obywatelskich koncertowałby się na wyłonieniu jak najlepszych kandydatów. W ten sposób uniknęłoby się powyborczych gier oraz budowania koalicji (Jachymek, 2004, s. 173).

Gdyby zdecydowano się na wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań, a samorządowa ordynacja wyborcza zmierzałaby w kierunku powiązania wyboru burmistrza/prezydenta miasta z wyborem radnych to:

- komitety wyborcze zgłaszając listy kandydatów na pierwszym miejscu listy umieszczałyby nazwisko kandydata na burmistrza/prezydenta i kolejno kandydatów na radnych w kolejności preferowanej przez komitet wyborczy,
- wyborcy oddając głos na jedną listę, wybieraliby jednocześnie burmistrza/prezydenta i radnych,

- rozstrzygnięcie w I turze następowaloby, gdy lista uzyska powyżej 50% ważnie oddanych głosów. Do ewentualnej II tury przechodziłyby dwa komitety, które uzyskałyby najwięcej ważnych głosów w I turze (Jachymek, 2004, s. 172–173).

Otwarte pozostaje pytanie, czy system wyboru władz samorządowych w ogóle powinien gwarantować organowi wykonawczemu stabilną większość w radzie miasta? Wśród zalet, należy wskazać na to, że burmistrz/prezydent związany z wybraną w radzie większością ma przynajmniej minimalnie wyższą liczbę popierających go radnych, co zapewnia komfort rządzenia. Po drugie, czytelny staje się rozkład odpowiedzialności za miasto. Jest nim burmistrz/prezydent i jego klub w radzie. Tworzenie powyborczych koalicji nie jest potrzebne, co przekłada się na wyeliminowanie sytuacji, w których organ wykonawczy jest zakładnikiem politycznych relacji w radzie (Jachymek, 2004, s. 172). Za wzmocnieniem pozycji organu wykonawczego opowiadają się też pytani w wywiadach samorządowcy:

Na pewno powinno być zdecydowanie pokazane, który organ jest ważniejszy (...) np. w Stanach Zjednoczonych jest system typowo prezydencki, wiadomo, że w niektórych kwestiach jest zgoda kongresu potrzebna. Ja myślę, że to powinno być wzorem dla nas. Bardzo możliwe, że tym tropem można by było iść do samorządów, że tutaj jednak głosujemy na jednostkę, na burmistrza, który tą gminę powinien prowadzić. Kompetencje radnych, burmistrza zresztą też zostały ściśle określone, ale nie ma takiej jasnej wykładni, kto jest ważniejszy, czy rada czy burmistrz. Teoretycznie burmistrz wprowadza inwestycje do budżetu, ale rada go uchwała (Ł1u-2).

Do podobnego rozwiązania odwołuje się drugi z rozmówców:

Bardzo dobrym przykładem jest Rada Miejska Nowego Jorku. Ponieważ w Stanach Zjednoczonych wybór prezydenta, burmistrza jest również wyborem bezpośrednim, czyli wybierają go obywatele, Rada Miasta Nowego Jorku liczy aż 7 osób. Jeśli [rada – K.C.] ma mieć funkcje rady nadzorczej rozliczającej, to tak naprawdę więcej nie jest potrzebne. Utrzymywanie 40 paru radnych tylko po to, żeby raz do roku ich praca ograniczała się do skwitowania budżetu, jest bez sensu. Do zgodności z prawem działania prezydenta miasta jest wojewoda. Do prawidłowości przygotowania budżetu jest Regionalna Izba Obrachunkowa. Więc utrzymywanie stada radnych (...) jest moim zdaniem bez sensu (Ł2o-2).

Podsumowując rozważania, należy stwierdzić, że zmiana – wzmocnienie pozycji ustrojowej burmistrza/prezydenta miasta przez wprowadzenie bezpośredniego sposobu wyboru – nie rozwiązała problemu konfliktów z radą występujących przed 2002 rokiem. Nie oznacza to, że należy krytykować obowiązujący model, a jedynie wpisać mechanizmy, które umożliwiłyby skuteczniejsze funkcjonowanie obydwu przedstawicielskich organów. Relacje burmistrz/prezydent – rada miasta wymagają namysłu oraz powinny stać się przedmiotem dyskusji, a z czasem reform w wymiarze ogólnopolskim.

Kadencyjność monokratycznego organu wykonawczego – ograniczać czy nie ograniczać

Wśród diskutowanych zmian w Kodeksie wyborczym znalazło się wprowadzenie od wyborów samorządowych w 2018 roku ograniczenia długości sprawowania mandatu do dwóch kadencji, a tym samym biernego prawa wyborczego wójtów/burmistrzów/prezydentów miast. Nie wchodząc w dyskusję, czy to ograniczenie oprócz władz samorządowych powinno dotyczyć posłów, senatorów, członków radach nadzorczych itd., warto wskazać zalety i wady omawianej propozycji.

Zdaniem pomysłodawców (PiS) wprowadzenie kadencyjności w monokratycznym organie wykonawczym zapobiegnie cementowaniu klik oraz układów w samorządzie. Podobnie uważa część środowiska samorządowego. Na przykład, Andrzej Dec, Przewodniczący Rady Miejskiej w Rzeszowie, podkreśla, że wokół burmistrzów/prezydentów tworzą się swoiste „dwory”, niebezpieczne siatki powiązań. Dodatkowo władza demoralizuje, a silna władza demoralizuje jeszcze bardziej. W trakcie II kadencji – zauważył Andrzej Dec – taki prezydent nie będzie bał się zaryzykować, zdecyduje się na potrzebne, chociaż niepopularne inwestycje. Podobnego rodzaju argumentu używa Adrian Zandberg z partii Razem twierdząc, że miasta rządzone przez wiecznych burmistrzów/prezydentów obrastają siecią szemranych zależności i koligacji. Potrzebny jest mechanizm, który uzdrowi politykę na poziomie samorządowym (za: Toborek, 2016).

Obok powyższego, podnoszony jest argument „przewietrzenia” czy „powiewu świeżości” w samorządzie, szczególnie tam, gdzie ta sama osoba sprawuje funkcję od wielu lat. Zdaniem Jacka Wójcickiego, prezydenta Gorzowa Wielkopolskiego, dziesięć lat (dwie kadencje po pięć lat) to słuszn drogą, gdyż w tym czasie można pewne działania zaprojektować, zrealizować, ale nie scementować. Propozycja gwarantuje rozwój i nie skłania do swego rodzaju zastoju (za: Toborek, 2016).

Wśród zwolenników wprowadzenia kadencyjności jest podnoszony jeszcze jeden powód. Dzięki tej zmianie – podkreśla Mateusz Klinowski, burmistrz Wadowic – poszerzy się krąg ludzi zainteresowanych tą funkcją. Obecnie obowiązujące rozwiązanie zamyka szansę dla wielu, którzy chcieliby kandydować, ale uważają, że nie ma to sensu. To też skutkuje niższą frekwencją, bo wielu myśli: po co mam głosować, jak i tak wszystko jest rozstrzygnięte. Zgadza się z tym Ryszard Petru (Nowoczesna) twierdząc, że dzięki kadencyjności zapewni się dobre zarządzanie i dopływ nowych pomysłów na wszystkich poziomach administracji (za: Toborek, 2016).

Pojawia się też propozycja wprowadzenia bezpośrednich wyborów wśród starostów oraz marszałków województw, a także wydłużenie kadencji do pięciu lat. Na przykład, Mateusz Klinowski opowiada się za pięcioletnią, a nawet sześcioletnią kadencją, gdyż jak podkreśla „myślałem, że w 4 lata wiele zrobię, a tu się okazało, że procedury trwają miesiącami, sama procedura przetargowa to niekiedy 2 lata” (za: Toborek, 2016).

Z drugiej strony, wskazywane są argumenty przeciwników ograniczenia do dwóch kadencji monokratycznego organu wykonawczego w miastach. Przede wszystkim podawany jest argument, że decyzja kto zarządza społecznością lokalną powinna należeć do suwerena, czyli mieszkańców:

dopóki wyborcy wybierają to powinien być wybierany. (...) To tylko jest wola wyborców i kandydata czy chce kandydować, bo jeżeli wyborcy uznają, że on nawet w wieku 90 lat spełni tą rolę, to jest ich zdanie i dlatego im zabierać tą wolę. To jest zabieranie prawa wyborcom do głosowania na swojego kandydata (W1w).

Jeśli dana osoba się sprawdza – twierdzi inny z respondentów wywiadów pogłębionych – to „nie ma sensu ograniczać tej kadencyjności. Może być 8 lat i dłużej. Jeżeli ludzie wybierają i takie są oczekiwania i sprawdził się człowiek, to czemu nie” (Ł4o).

Podobnego zdania jest Andrzej Banaszyński, wójt gminy Mieścisko⁹ podkreślając, że jak sama nazwa wskazuje powinniśmy „rządzić się sami”, a nie słuchać, co powie Warszawa. Z tego punktu widzenia naczelną zasadą demokracji lokalnej jest to, że władze wybiera się lokalnie. Pomysł ograniczenia liczby kadencji to narzucanie mieszkańcom, co mają robić (Toborek, 2017). Dlatego jak mówi jeden z samorządowców wywiadów pogłębionych:

to nie jest dobre, ponieważ to mieszkańcy oceniają, rozliczają i wiedzą, na podstawie tego, czym prezydent jest się w stanie wykazać, jego polityki, jego konkretnych działań, zarządzania całym miastem. Mieszkańcy wiedzą, widzą, słyszą i potrafią ocenić. Takie jest moje zdanie i tak to powinno pozostać. Ograniczanie? Myślę, że to miałyby w sporej części również negatywny wpływ na funkcjonowanie dobrze funkcjonujących samorządów. Ja nie mówię, że człowiek jest niezastąpiony. Absolutnie nie, natomiast doskonale wiemy: ostatnie wybory w naszym województwie 50% wójtów, burmistrzów się wymieniło, z różnych względów, ale dokonali tego mieszkańcy (W3w).

Po drugie, przez respondentów w wywiadach wyrażana jest wątpliwość:

czy jest to dobre, żeby ograniczać tylko do dwóch kadencji, do 8 lat, bo jeśli człowiek się sprawdzi, jeśli rzeczywiście są takie działania pozytywne na rzecz danego środowiska to czemu miałyby nie być dłużej? Bo 8 lat to rzeczywiście szybciej mija, a często są takie inicjatywy, że wymagają dłuższego działania i kompetencji, zaangażowania tej właśnie osoby, która rozpoczęła dane działania, dane zadanie (Ł4o).

Argumentu, że dwie czteroletnie kadencje to krótko w przypadku samorządu używa też inny rozmówca:

kadencyjność jest bez sensu. Będziemy wywalać kogoś kto dobrze funkcjonuje, kto działa na rzecz gminy, tylko dlatego, że już osiem lat działa. Tak naprawdę pierwsza kadencja osoby, która wchodzi na stanowisko jest stracona, bo taka osoba się uczy (...). Tak naprawdę pierwsza kadencja jest kadencją martwą. Doświadczenie pokazuje, że trudne decyzje podejmuje się w pierwszym roku kadencji. Więc w pierwszej kadencji się już ich nie da podjąć, bo zanim się nauczę, zorientuję się o co chodzi, to mi się kadencja skończy, albo będzie przed wyborami. Więc trudnych decyzji nie podejmę. Druga kadencja powinna być właśnie kadencją taką na rozpoczęcie projektu. (...) Samo ogłoszenie przetargu i rozstrzyg-

9 A. Banaszyński od 1 lutego 1982 roku był naczelnikiem, a od 1990 r. jest nieprzerwanie wójtem gminy Mieścisko (woj. wielkopolskie). Warto dodać, że najdłużej rządzącym od 1974 r. samorządowcem w Polsce jest Henryk Krawczyk – najpierw naczelnik, później wójt Wręcycy Wielkiej w woj. śląskim (Dwie..., 2017).

nięcie, przy trudnym projekcie to może być 2 lata. Czyli właśnie się kończy kadencja jak zaczynam realizować inwestycję, którą przyjdzie następcą, albo odetnie kupony od młodojeckiej sławy. (...) Albo nawet dobre inwestycje jest w stanie taka nowa opcja zablokować, chociażby tylko po to, żeby pokazać, że poprzednicy błędzili. Moim zdaniem kadencyjność w samorządzie nie ma sensu (Ł2o-2).

Andrzej Banaszyński zwraca uwagę, że w trakcie pierwszej kadencji niewiele można zrobić, zbiera się doświadczenie. A to jest zawsze zderzenie ze ścianą, gdy w euforii po wygranych wyborach okazuje się, że złożonych obietnic w większości nie uda się zrealizować, procedury trwają miesiącami. Dostrzega też kolejne zagrożenie w tym rozwiązaniu – druga kadencja to już nie jest działanie dla samorządu, tylko myślenie, co dalej, gdzie znaleźć pracę (Dwie..., 2017). Praktyką stało się też podnoszenie wynagrodzenia na rok, półtora przed końcem kadencji, gdy burmistrz/prezydent zdecydował, że po raz kolejny nie będzie kandydował i np. przechodzi na emeryturę. Pytanie, gdzie w tej sytuacji dobro gminy. Trzeba też zwrócić uwagę, że w samorządzie liczy się doświadczenie. Doświadczenie oraz wiedza to najcenniejsze, co charakteryzuje wielokadencyjnych burmistrzów/prezydentów miast. Takiego potencjału nie należy marnować, zwłaszcza że koszt wykształcenia poniosło społeczeństwo (Toborek, 2017).

Na koniec jeszcze jeden argument przeciwnika kadencyjności wskazywany w wywiadzie:

to jest głupota, bo jak ktoś jest dobry, to dlaczego go zmieniać? Dwie kadencje i następnego. Dojdzie do tego, że będą brali już idiotów, bo nikogo nie będzie. Wydaje mi się, że to wymyśla ktoś, kto chce się dorwać na stanowiska, a w żaden sposób nie może, bo jest zajęte (Ł4u-2).

Kontynuując ten wątek, Sławomir Bartnicki (2016, s. 337) zauważa, że wprowadzenie takich regulacji może skutkować „przejęciem” tych stanowisk przez bardziej upartyjcioną część samorządu, tzn. działaczy i członków szczebli powiatowych oraz wojewódzkich, głównie w gminach, gdzie chętnych do objęcia tej funkcji nie jest zbyt wielu albo nie ma ich w ogóle.

Bezdiskusyjne pozostaje to, że dwukadencyjność monokratycznego organu wykonawczego nie mogłaby mieć zastosowania wstecz, wobec osób sprawujących funkcję burmistrza/prezydenta przez dwie kadencje przed rokiem 2018. Wśród katalogu zasad demokratycznego państwa prawa znajduje się bowiem zakaz retroakcji¹⁰. Warto powołać się też na regułę proporcjonalności (zakaz nadmiernej ingerencji)¹¹, w związku z którą organy administracji publicznej w procesie stanowienia prawa winny zawężyć swoje działania, ograniczając je do zakresu bezspornie niezbędnego dla zrealizowania (wykorzystania) norm prawnych w konkretnych sytuacjach (Grzybowski, 2003, 2005, s. 31). Ponadto organy te winny mieć na względzie treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

10 Zakaz stanowienia i stosowania w działaniach organów administracji publicznej przepisów (norm prawnych) z mocą wsteczną, a zwłaszcza z mocą wsteczną w sposób pogarszający sytuację prawną obywateli (Wyrok TK, 1998; Wyrok TK, 1999; Grzybowski, 2003, 2005, s. 29), jak miałyby to miejsce w analizowanej sytuacji.

11 Reguła ta ma zastosowanie, co do treści stanowionego prawa i odnosi się do sfer działania organów administracji publicznej. Zakaz nadmiernej ingerencji oznacza, że przewidziane przez prawo wkraczanie przez organy władzy publicznej w sfery działalności obywateli oraz ich zbiorowości powinno pozostawać w ramach usprawiedliwionych wyłącznie celem takiej ingerencji i w możliwie najskromniejszym zakresie ograniczać wolności, jak również korzystanie z praw podmiotowych obywateli (Grzybowski, 2003, 2005, s. 31).

z dnia 2 kwietnia 1997 r., w myśl którego „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Żadna z przywołanych kwestii – bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i prawa innych osób – wydaje się, że nie stanowią tak istotnych okoliczności które skutkowałyby ograniczeniem biernego prawa wyborczego.

Reasumując, pojawia się kilka pytań odnośnie tej propozycji, czy są lub pojawią się pomysły wykorzystania doświadczenia, wiedzy i umiejętności wielokadencyjnych burmistrzów/prezydentów? Czy jednak w zakresie praw wyborczych nie powinni decydować mieszkańcy, którego kandydata widzą jako swojego lidera? Czy ten pomysł nie godzi w suwerenność wspólnot samorządowych? Być może zamiast ograniczać liczbę kadencji w monokratycznym organie wykonawczym, prostszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie górnej granicy wieku, np. do 60. albo 61. roku życia kandydata w wyborach samorządowych.

Podsumowanie

Oprócz wyżej opisanych jest jeszcze wiele problemów, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustawodawstwie. Przede wszystkim wprowadzenie skutecznych środków prawnych zapobiegających prowadzeniu „brudnej”, wręcz brutalnej kampanii wyborczej, ostrej rywalizacji o mandat/funkcje według niedopuszczalnych reguł, kolportowanie anonimowych ulotek dyskredytujących kontrkandydata¹². Sytuacje tego rodzaju dość mocno nasiliły się przed wyborami w 2014 roku¹³. Inny problem, który powinien być ostatecznie rozwiązany, to sprawa ciszy wyborczej w internecie, szczególnie w dobie mediów społecznościowych. Być może w tej sytuacji rozsądniejsze byłoby jej zlikwidowanie. Ze względu na ograniczone możliwości artykułu nie udało się szerzej odnieść do kolejnych problemów, ale warto wspomnieć o dość często występującym przekupywaniu wyborców przez kandydatów¹⁴. Nie można też ominąć również słabości nadzoru organu stanowiącego nad monokratycznym organem wykonawczym w mieście. W tym ostatnim przypadku problemem jest słaba zdolność do współpracy ludzi samorządu. Przepisy prawa zderzają się z brakiem dobrej woli wśród samorządowców, a utarczki polityczno-personalne przedkładają

12 Jedna z nich została opisana przez respondenta: „ja byłem przygotowany na kampanię taką stricte merytoryczną. Do tego też ze swojej strony dążyłem. U mnie w okręgu być może było troszkę spokojniej. (...) Niepokoje towarzyszyły wyborom burmistrza. Taka eskalacja, to było przed II turą wyborów na burmistrza. (...) weekend to był chyba, sobota–niedziela, to ja w pewnym momencie jak poleciały te ulotki o burmistrzu tym obecnym, szkalujące go, ja przez moment miałem obawy, że takie oskarżenia polecą na mnie, (...) bezpodstawne zupełnie jak się później okazało. Może takie kuriozum, ale człowiek w pewnym momencie bał się wyjść z domu. Ja naprawdę się bałem” (Ł1u-2).

13 Kampania 2014 r. była „bardziej agresywna, bezwzględna i bardzo upolityczniona” (W3u).

14 Jeden z przykładów opisanych w wywiadzie: „zaskoczyło mnie najbardziej to, że w dniu wyborów to ci co kandydują chyba większość to robi – nie wiem czy to jest zgodne z prawem – wozi ludzi, przekupuje. (...) Jak pierwszy raz kandydowałem, to jeszcze trzy kadencje wcześniej, to sam założyłem komitet, hasło wyborcze itd. I po prostu w dzień wyborów z zięciem pojechaliśmy sobie na giełdę samochodową. A ludzi, których spotkałem, to byli strasznie zdziwieni, co ty tu robisz, zamiast wozić swoich wyborców, to ty na giełdę samochodową. No i rzeczywiście przegrałem chyba 6 punktami” (Ł4u-2).

się nad dobro mieszkańców. Najbardziej wymownie podsumowuje to odpowiedź respondentów na jedno z pytań wywiadu pogłębionego, w jaki sposób należałoby uregulować nienajlepsze relacje między radą a burmistrzem/prezydentem? Jakże to mogłyby być zmiany?

Myślę, że trudno byłoby zapisać nawiązywanie jakichś kontaktów, stałej współpracy ustawowo, czyli rozumiem, że w akcie prawnym miałyby być zapis, że prezydent ma współpracować, co jest rzeczą na tyle oczywistą, że trudno by to zapisać, a gdyby nawet było zapisane to czy to by było zrealizowane. Kto by chciał to by realizował, kto by nie chciał to by nie zrealizował. Natomiast powinno być mniej polityki. Polityka generalnie zabija samorząd (W3u).

I jeszcze jeden głos z podobną konkluzją:

Jeżeli chodzi o relacje? (...) I nieważne czy ktoś jest opozycjonistą czy sprzyja panu prezydentowi, jak ma w sobie jakąś kulturę osobistą i trochę przyzwoitości, to te relacje będą wyglądały inaczej. I tutaj żadne ustawowe... to nam nie pomoże. Naprawdę (L3w).

Być może części problemów udałoby się uniknąć, gdyby wzorem państw Europy Zachodniej, m.in. Szwecji czy Niemiec radni sprawowali mandat honorowo (nie otrzymywali diet, a jedynie rekompensatę za poniesione wydatki lub utracone zarobki (Głogowska, 2012 s. 150)). Wtedy uczestniczyliby w wyborach więcej kandydatów społeczników, a znaczenie, z jakiego komitetu wyborczego startują (partii politycznej czy obywatelskiego) zesłoby na drugi plan. Wydaje się, że polskie społeczeństwo już dojrzało do wprowadzenia tego rozwiązania. Można przywołać przykłady radnych, którzy oddają diety na rzecz lokalnych organizacji lub inicjują różnego rodzaju przedsięwzięcia z własnych środków. Warto zastanowić się nad nowym modelem myślenia o samorządzie, samorządzie rzeczywiście obywatelskim, rekrutowanym spośród społeczników czy działaczy organizacji lokalnych.

Za Stanisławem Gebethnerem (2006, s. 83) trzeba zwrócić uwagę na najistotniejszą w kontekście całości rozważań sprawę, a mianowicie zmiany prawa wyborczego (o ile są niezbędne), nie powinny być dokonywane na ostatnią chwilę, na potrzeby doraźnych sondaży i kalkulacji. Konieczne jest wypracowanie sensownego modelu systemu wyborczego do miejskich władz, ale nie powinno to następować pod wpływem potrzeby chwili. Tymczasem sprawa samorządu stała się orężem dla partii politycznych do walki między sobą, zapominając, że samorząd ma służyć mieszkańcom, a proponowane zmiany powinny być ukierunkowane na dobro lokalne, a nie traktowane instrumentalnie, pod doraźne, polityczne interesy, z uwagi na to, czy zbliżające się wybory zapewnią rządzącemu ugrupowaniu przewagę (i nie odnosi się to tylko do aktualnie rządzących). Samorząd jest jednym z filarów demokracji. Jednostki samorządu realizują około 80% zadań publicznych w państwie. Po ponad 25 latach warto zastanowić się nad kierunkiem przekształceń.

Bibliografia

- Antoszewski, A. (2012). Samorząd jako pole rywalizacji politycznej. W: K. Mieczkowska-Czerniak, K. Radzik-Maruszak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce – sukcesy, porażki, perspektywy*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Augustyniak, M. (2012). *Organizacja i funkcjonowanie rady gminy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bartnicki, S. (2016). Czy tylko dwie kadencje gminnej władzy wykonawczej? W: S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Bokszczanin, I. (2014). Demokracja lokalna we Włoszech. W: I. Bokszczanin, A. Mirska (red.), *Demokracja lokalna w państwach Europy*. Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”.
- Bukowski, Z. (2014). Wpływ organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego na działalność organów stanowiących w wybranych państwach europejskich. W: J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*. Warszawa: ASPRA.
- Dąbek, D. (2004). Pozycja prawna burmistrza/prezydenta w zreformowanym samorządzie gminnym. W: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce – społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Dragon, M. (2014). *Opozycja drastycznie obniżyła pensję burmistrzowi Gorzowa Śląskiego*. Pobrane z: <http://www.nto.pl/wiadomosci/olesno/art/4645363.opozycja-drastycznie-obnizyla-pensje-burmistrzowi-gorzowa-slaskiego.id,t.html> (12.12.2014).
- Dwie kadencje? On rzadzi 35 lat* (2017). Pobrane z: <http://www.portalsamorzadowy.pl/komunikacja-spoleczna/dwie-kadencje-on-rzadzi-35-lat,89669.html> (3.02.2017).
- Gebethner, S. (2006). Aksjologiczne aspekty systemów wyborczych w ujęciu porównawczym. W: S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Rzeszów: Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie.
- Gerwin, M. (2012). Odkrywanie demokracji. W: P. Filar, P. Kubicki (red.), *Miasto w działaniu – zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Głogowska, B. (2012). Republika Federalna Niemiec. W: S. Wróbel (red.), *Samorząd terytorialny państw europejskich*. Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Grzybowski, M. (2003). *Administracja publiczna a ład konstytucyjny*. W: J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ignasiak, A. (2016). Pozycja prawno-ustrojowa rady gminy. W: S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil (red.), *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Jachymek, W. (2004). Sposób wyłaniania gminnych organów wykonawczych – refleksje powyborcze kandydata. W: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.
- Kotarba, B. (2008). Wpływ konfliktów w samorządzie gminnym na zachowanie spójności społeczno-ekonomicznej gminy. W: M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*. Rzeszów: Uniwersytet Rzeszowski.
- Kuć-Czajkowska, K.A., Sidor, M., Wasil, J. (2017). Konfliktowe współistnienie organów przedstawicielskich na poziomie lokalnym. Przykład gminy Wydminy. *Samorząd Terytorialny*, 10.
- Łaszczynski, W. (1916). *Samorząd w Warszawie*. Warszawa: Towarzystwo „Czytaj” Szerzenia Oświaty Drukowane Słowem.
- Niewiadomski, Z., Grzelak, W. (1990). *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem oraz teksty innych ustaw samorządowych*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Regulski, J. (2005). *Samorządna Polska*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.II.0911-3-10 Wojewody Małopolskiego z 8.01.2010 r. w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XXXIII/270/09 Rady Gminy Spytkowice z 30.11.2009 r. w sprawie nadania Statutu Gminy Spytkowice – w części, PN.II.0911-3-1. Dz.Urz. Woj. Małopolskiego, nr 12, poz. 65.
- Taagepera, R., Shugart, M.S. (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, New Haven–London.

- Toborek, P. (2016). *Przybywa zwolenników ograniczenia kadencji w samorządach*. Pobrane z: <http://www.portal-samorzadowy.pl/prawo-i-finanse/przybywa-zwolennikow-ograniczenia-kadencji-w-samorzadach,84726,87176.html> (26.09.2016).
- Toborek, P. (2017). *Andrzej Banaszyński, wójt Mieściska: Rządzą 35 lat i słyszę dzisiaj, że jestem przestępcą*. Pobrane z: http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/andrzej-banaszynski-wojt-miesciska-rzadze-35-lat-i-slysze-dzisiaj-ze-jestem-przestepca,89753_1.html (10.02.2017).
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2016, poz. 446 z późn. zm.
- Ustawa z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów. Dz.U. 2007 r., nr 63, poz. 425 z późn. zm.
- Ustawa z 5.01.2011 r. Kodeks wyborczy. Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112 z późn. zm.
- Wykształcenie, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci: Takie wykształcenie mają wóldarze naszych miast* (2017). Pobrane z: <http://www.portalsamorzadowy.pl/praca/wyksztalzenie-wojtowie-burmistrzowie-prezydenci-takie-wyksztalzenie-maja-wlodarze-naszyc-miast,89142.html> (20.01.2017).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15.09.1998, K10/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30.03.1999, K5/99.
- Żukiewicz, P. (2011). *Przywódtwo polityczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Difin.
- Żukowski, A. (2006). System wyborczy do Sejmu i Senatu RP – kierunki zmian. W: S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze do parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Rzeszów: Poligrafia Wyższego Seminarium Duchownego w Rzeszowie.

