

<https://doi.org/10.18778/0208-6069.74.12>

CZĘŚĆ IV. SAMORZĄD TERYTORIALNY – UWARUNKOWANIA PRAWNE I POLITYCZNE ODPOWIEDZIALNOŚCI „LOKALNEGO PRZYWÓDCY”

Michał Kasiński

KSZTAŁTOWANIE ROLI I DEMOKRATYCZNA ODPOWIEDZIALNOŚĆ WÓJTA, BURMISTRZA I PREZYDENTA MIASTA JAKO LOKALNEGO PRZYWÓDCY (ASPEKTY PRAWNE I POLITYCZNE)

1. WPROWADZENIE

Samorząd terytorialny, w szczególności zaś samorząd lokalny powinien być traktowany jako niezwykle cenna wartość życia publicznego w demokratycznym państwie prawa. Jest to jednak wartość zagrożona na skutek dwóch negatywnych tendencji, które wystąpiły w jego funkcjonowaniu. Pierwsza z nich polega na zagubieniu pierwotnego związku między ideą samorządu a demokracją lokalną. Samorządowe przedstawicielstwo z biegiem lat utraciło w znacznym stopniu zdolność do wyrażania i harmonizacji różnorodnych interesów i punktów widzenia w społeczności lokalnej. Przyczyniły się do tego zmiany w przepisach wyborczych, a zwłaszcza oparcie wyborów do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli na zasadzie proporcjonalności (poza najmniejszymi gminami do 20 tys. mieszkańców), z wyraźnymi preferencjami dla partyjnych komitetów wyborczych¹. W rezultacie skład i działalność rad gmin oraz rad powiatów zostały zdominowane przez miejscowe instancje partii ogólnopństwowych bądź też „partie lokalne”-organizacje pozarządowe o silnych ambicjach politycznych, a nawet struktury nieformalne typu klik lokalnych. W samorządowych procesach decyzyjnych interesy inne niż wyrażane przez partie itp.

¹ Ustawa Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw z dnia 16 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r., nr 159, poz. 1547). Ustawa ta utraciła moc prawną na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz. 113).

struktury spychane są na dalszy plan, utrudniony zostaje dostęp do tych procesów podmiotom innym niż polityczne, chyba że są to podmioty powiązane z decydentami interesami finansowymi lub gospodarczymi.

Druga negatywna tendencja polega na poddaniu samorządu lokalnego doktrynie ekonomizmu, bezkrytycznym wprowadzaniu metod zarządzania zaczerpniętych z prywatnego biznesu, przesadnym akcentowaniu walorów efektywnego w sensie ekonomicznym kierowania sprawami lokalnymi przez „pełnoetatowych” polityków oraz menedżerów – profesjonalnych urzędników samorządowych. Pod wpływem tych dwóch tendencji niepostrzeżenie zmieniał się paradygmat myślenia o samorządzie – mieszkańców gmin i powiatów coraz częściej postrzegano nie jako suwerennych nosicieli prawa do samorządu, uprawnionych do aktywnego uczestniczenia w jego misji, lecz jako biernych członków „elektoratu” lub nastawionych roszczeniowo konsumentów usług administracyjnych. Dotychczasowe gwarancje demokratyzmu ustroju terenowego miały coraz mniejsze znaczenie.

W końcu nastąpiło przekształcenie modelu ustrojowego samorządu gminnego: umocnienie pozycji organów wykonawczych i ich aparatu, przede wszystkim kosztem samorządowego przedstawicielstwa. W wyniku reformy z 2002 r. rada gminy utraciła prawo powoływania i odwoływania organu wykonawczego i tym samym pozbawiona została efektywnych narzędzi egzekwowania swoich uchwał². Utworzony w miejsce kolegiального zarządu gminy nowy, jednoosobowy organ wykonawczy: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, odtąd nie ponosi już odpowiedzialności przed radą gminy. W powiecie utrzymano formalnie rozwiązanie tradycyjne – kolegialny zarząd wybierany i odwoływany przez radę powiatu, ale z silnie eksponowaną, wręcz dominującą nad całym samorządowym organizmem pozycją starosty.

Na pozór nowe rozwiązania nie stanowiły zagrożenia dla demokracji lokalnej, a nawet sprzyjały jej rozwojowi. Mieszkańcom zapewniono bowiem prawo wyboru i odwołania organu stanowiącego, a w gminach także nieznanie wcześniej prawo wyboru i odwołania w drodze referendum organu wykonawczego. W dłuższej perspektywie okazało się jednak, że władzę lokalną przejmują wąskie elity o ustabilizowanym składzie i kanałach wpływu, niekoniecznie obejmujące osoby legitymowane demokratycznie. Oznaczało to już wypaczenie samej idei samorządu – zanegowanie realności uprawnień samorządowych mieszkańców oraz podważenie roli ich samorządowej wspólnoty jako podmiotu pluralistycznej demokracji.

Słabnący nieuchronnie autorytet społeczny tak zreformowanej władzy lokalnej wymagał wsparcia ideologicznego. Upatrywano go w dwóch związanych ze sobą postulatach ustrojowych: przypisaniu wybieranym bezpośrednio przez

² Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2010 r., nr 176, poz.1191). Ustawa ta utraciła moc prawną na podstawie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę Kodeks wyborczy z dnia 5 stycznia 2011 r. (Dz. U. z 2011 r., nr 21, poz.113).

mieszkańców wójtom, burmistrzom i prezydentom miast roli lokalnych przywódców oraz rozwoju form demokracji uczestniczącej, to znaczy partycypacji społecznej w samorządzie. W niniejszym studium rozważam próby realizacji tej pierwszej idei, w szczególności problemy związane z definiowaniem przywództwa lokalnego, kształtowaniem przywódczej roli wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz jego odpowiedzialnością przed mieszkańcami. W prawnych i politycznych mechanizmach wyboru oraz demokratycznej odpowiedzialności tego organu poszukuję czynników determinujących społeczną wiarygodność jego piastuna jako lokalnego przywódcy.

2. POJĘCIE LOKALNEGO PRZYWÓDCY

2.1. Termin „lokalny przywódca” nie występuje w tekstach prawnych, nie znajdziemy go również w dogmatycznych analizach regulacji prawnoustrojowej. Jest natomiast coraz częściej spotykany w opracowaniach interdyscyplinarnych, zwłaszcza empirycznych, wykorzystujących do badania prawnych mechanizmów władzy lokalnej aparaturę pojęciową oraz metody innych nauk społecznych, w szczególności socjologii, psychologii społecznej i politologii. Reprezentanci tych dyscyplin są dalecy od uzgodnienia opinii na temat znaczenia terminu „przywództwo”. Dla moich rozważań istotne jest określenie społecznego charakteru tego zjawiska, dlatego przyjmuję w ślad za P. Sztompką, iż przywództwo oznacza spontaniczne i oddolne obdarzenie jednego z członków grupy uprawnieniami władczymi – decyzyjnymi, koordynacyjnymi – w stosunku do pozostałych. Przywódca jest osobą, która dzięki posiadanym cechom i umiejętnościom jest w stanie skłonić pozostałych członków grupy do podjęcia działań zmierzających do realizacji określonych przez siebie lub samą grupę celów. Jego pozycja przywódcza otwiera możliwości utrwalenia i poszerzenia władzy, m.in. poprzez stosowanie różnego rodzaju instrumentów manipulacji, ale władza ta zawsze opiera się na akceptacji i zaufaniu członków grupy i trwa dopóki owa akceptacja i kredyt zaufania nie zostaną utracone³, innymi słowami – dopóki przywódca zachowuje społeczną wiarygodność. Może ją utracić na przykład w rezultacie nieskuteczności swoich działań, doprowadzenia do dezintegracji grupy czy też sprzeniewierzenia się ważnym dla grupy ideałom i wartościom.

Przywódca nigdy nie może uchylić się od odpowiedzialności przed grupą za prawidłowe wypełnianie swojej roli przywódczej⁴. W przeciwnym razie jego

³ P. Sztompka, *Socjologia*, Warszawa 2007, s. 381–383, 385.

⁴ Według ustaleń psychologii politycznej istotą roli przywódczej jest to, że przywódca zajmuje najwyższą pozycję w strukturze władzy. Władzy nie są pozbawieni również zwolennicy swego przywódcy: kreują go na swojego lidera, wywierają presję, krytykują, chwalą, wycofują swoje poparcie. Zajmują jednak w hierarchii władzy niższą pozycję, gdyż dostępne im środki wywierania na niego

władza nie ma charakteru przywództwa, lecz jest dyktatorskim władaniem nad grupą. Zgodzić się należy z poglądem, że termin „przywództwo” powinien być zarezerwowany dla roli „przywódców skłaniających swych popleczników do działania w imię pewnych celów reprezentujących wartości i motywacje [...] zarówno przywódcy, jak i zwolenników”⁵. Na uwadze należy mieć jednak również relacje zwrotne: odpowiedzialność przywódcy za realizację owych wspólnych celów i wartości przed swoimi zwolennikami oraz całością grupy, która mu zaufała. Istotą odpowiedzialności jest istnienie niezależnych agend i instytucji egzekwujących spełnianie oczekiwań i wywiązywanie się ze zobowiązań, do których może odwołać się każdy, czyje zaufanie zostało nadużyte⁶. Kryterium i miarą wiarygodności przywódcy w oczach grupy jest pozytywny wynik testu tak pojmowanej odpowiedzialności.

2.2. Pojęcie przywództwa jest związane z wywieraniem względnie trwałego i przewidywalnego wpływu na innych ludzi tworzących zbiorowość, to znaczy ze sprawowaniem nad nimi pewnego rodzaju władzy. Im więcej instrumentów oddziaływania jest w zasięgu danego człowieka i im więcej ludzi ulega jego wpływowi, tym większą ma on władzę. Z punktu widzenia zakresu wpływu społecznego wyróżnić można przywództwo w rodzinie, stowarzyszeniu, organizacji przedsiębiorców, związku wyznaniowym itd. Szczególny charakter ma przywództwo sprawowane w organizacji wchodzącej w skład systemu władzy publicznej (politycznej), za pomocą środków przysługujących tej władzy, w skali całego państwa bądź w skali jednostki terytorialnej państwa. Jest ono najważniejszą społecznie odmianą przywództwa politycznego, które w szerokim znaczeniu obejmuje także zjawiska związane z wywieraniem przez kogoś władczego wpływu na grupę dążącą do uzyskania lub utrzymania władzy publicznej (np. przywództwo w partii politycznej). Przywództwo polityczne różni się od innych typów przywództwa; służy realizacji bardziej zróżnicowanych celów działania, posługuje się liczniejszymi i bardziej zróżnicowanymi środkami sprawowania władzy, a decyzje podejmowane przez przywódców politycznych mają znacznie większą rangę, wpływają na życie określonych społeczności i całego społeczeństwa zorganizowanego w państwo, a nawet na stosunki międzynarodowe⁷. W systemach demokratycznych opartych na zasadzie państwa prawa rola przywódcy politycznego zostaje sprowadzona do zdeterminowanej prawnie roli funkcjonariusza państwa i służby narodu (ludu, społeczeństwa), przynajmniej w myśl panującej ideologii ustrojowej.

wplywu są uboższe od tych, którymi dysponuje ich przywódca w oddziaływaniu społecznym. Te obustronne zależności występują we wszystkich typach przewodzenia. Tak U. Jakubowska, *Przywództwo polityczne*, [w:] K. Skarżyńska (red.), *Podstawy psychologii politycznej*, Poznań 2002, s. 84.

⁵ J. MacGregor Burns, *Leadership*, New York 1978, s. 19, za: G. Sartiori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 169–170 oraz przypis 2 na s. 217.

⁶ P. Sztompka, *Zaufanie fundament społeczeństwa*, Kraków 2007, s. 301.

⁷ U. Jakubowska, *op. cit.*, s. 85.

2.3. Przywództwo lokalne uznaje się na ogół za jeden z rodzajów przywództwa politycznego. Kryje się w tym niebezpieczeństwo traktowania samorządu lokalnego jako instytucji *stricte* politycznej. Tymczasem według Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oznacza on prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnej do zarządzania, w granicach prawa, zasadniczą częścią spraw publicznych, na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. W ustawodawstwie ustrojowym państwa, które ratyfikowało Kartę, samorząd lokalny powinien więc być uznawany za samodzielną instytucję publiczną lokalnej społeczności. Takie też pojmowanie samorządu lokalnego odczytać można z przepisów Konstytucji RP, która traktuje samorząd terytorialny (lokalny i regionalny) jako zdecentralizowaną formę administracji publicznej, ale nie administracji państwowej (art. 16 ust. 2 w zw. z art. 15 ust. 1). Samorząd jest istotnym składnikiem ustroju politycznego państwa, ale wykonuje istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁸. Samorządowa władza lokalna działa na podstawie i w granicach ustaw państwowych, nie jest jednak wycinkiem władzy państwowej. Ma społeczną legitymację swojego istnienia i działania – wolę miejscowej ludności. To z woli mieszkańców gminy lub powiatu określona osoba może uzyskać pozycję piastuna organu wykonawczego, a utrata społecznej wiarygodności, czyli akceptacji i zaufania mieszkańców, prowadzi do utraty tej pozycji przed upływem kadencji. Następuje to w wyniku działania regulowanego prawnie mechanizmu demokratycznej odpowiedzialności osoby pełniącej urząd lub funkcję, z którą kojarzona bywa pozycja przywódcy lokalnego.

Prawny model samorządowej władzy lokalnej oparty został na zasadzie demokracji i pluralizmu. Pierwotnym podmiotem tej władzy jest samorządowa wspólnota mieszkańców działająca bezpośrednio (poprzez wybory samorządowe, referenda lokalne) lub za pośrednictwem pochodnych podmiotów władzy lokalnej: wybieranych przez mieszkańców organów stanowiących (rada gminy lub rada powiatu) oraz podlegających im organów wykonawczych (wójt, burmistrz, prezydent miasta lub zarząd powiatu). Wszystkie te podmioty posługują się w realizacji ustawowo określonych zadań publicznych gminy lub powiatu środkami władczymi; jest to konieczne, aby zapewnić przestrzeganie prawa, chronić interes ogólny i likwidować zagrażające dobru wspólnemu konflikty. Na plan pierwszy wysuwają się jednak funkcje podmiotów samorządowych w zakresie organizowania współdziałania obywateli i ich zrzeszeń oraz innych grup interesów w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców. Do efektywnej realizacji tych funkcji potrzebna jest przede wszystkim umiejętność harmonizowania działań indywidualnych i grupowych, uzgadniania różnych poglądów i cząstkowych interesów, ustalania treści wspólnego interesu lokalnego, a wreszcie podejmowania i organizacji wykonania decyzji o sposobie realizacji tego interesu. Rolę taką

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt K.38/97 TK, OTK ZU 1998/3, poz. 31.

odgrywać może jedynie podmiot obdarzony autentycznym autorytetem i zaufaniem społecznym, który potrafi uzyskać współdziałanie występujących na obszarze gminy lub powiatu grup interesów dla realizacji określonych przez siebie lub ze swoim udziałem celów⁹. Tylko taki podmiot mógłby zasługiwać na miano przywódcy lokalnego.

To nie przesądza jednak jeszcze o wszystkich istotnych aspektach jego roli przywódczej. Społeczna rola przywódcy lokalnego ma niewątpliwe aspekty polityczne, gdyż uczestniczy on w sprawowaniu władzy publicznej w gminie lub powiecie. Ale rola ta ma także istotne aspekty pozapolityczne, związane z merytorycznym wpływem na funkcjonowanie lokalnej społeczności. W literaturze zaproponowano szerokie pojmowanie podmiotowego zakresu przywództwa lokalnego, obejmujące radnych, piastunów organów wykonawczych, liderów organizacji partyjnych i organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli biznesu i gospodarki, jeśli potrafią wpływać na społeczności lokalne. Przedmiotem przywództwa lokalnego ma być w tym ujęciu wpływ określonych osób pełniących funkcje publiczne lub inne funkcje społeczne na życie społeczności gminy lub powiatu, na rozwój tych jednostek i poziom zaspokajania potrzeb mieszkańców, na pobudzanie i wspieranie ich obywatelskich inicjatyw¹⁰.

Takie rozumienie przywództwa lokalnego ma jednak ograniczoną wartość poznawczą¹¹. Odpowiada raczej pojęciu „lokalnej elity politycznej” jako zbiorowości wszystkich osób mających formalny lub nieformalny wpływ na istotne decyzje podejmowane w gminie. Pełny skład takiej elity jest trudny do zidentyfikowania, toteż w badaniach empirycznych wykorzystuje się metodę pozycyjną (stanowiskową), według której elitę tworzą osoby zajmujące kluczowe pozycje w formalnej strukturze władzy w gminie: wójt i jego zastępca, przewodniczący i wiceprzewodniczący rady, sekretarz i skarbnik gminy, przewodniczący komisji rady gminy¹². Grupę tych osób można niewątpliwie określić jako formalnie wyodrębnioną lokalną elitę władzy. Nie wydaje się jednak, że sensowne byłoby uznawanie ich wszystkich za „zbiorowego przywódcę gminy”. W gminach funkcjonują obok siebie, współdziałają lub rywalizują liderzy poszczególnych partii, organizacji pozarządowych, środowisk zawodowych i gospodarczych. Wśród

⁹ Szerzej M. Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej. Studium prawno-polityczne*, Łódź 2009, s. 34–35.

¹⁰ S. Michałowski, *Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym*, [w:] S. Michałowski, S. Kuć-Czajkowska, *Przywództwo lokalne i kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Lublin 2008, s. 27–28.

¹¹ Por. rozbieżności terminologiczne w poszczególnych opracowaniach w pracy zbiorowej wskazanej w przypisie 10: S. Michałowski, *op. cit.*, s. 27; J. Nocoń, *Kryteria wylaniania lokalnych liderów politycznych*, s. 13; A. Pawłowska, *Modele przywództwa w miastach amerykańskich*, s. 115; A. Lipska, *Wójt, burmistrz, prezydent – lokalni liderzy polityczni czy menedżerowie*, s. 488.

¹² C. Nowakowski, A. Ptak, *Lokalne elity władzy u progu zmian ustrojowych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 6, s. 6–7 oraz przytoczona tam literatura.

nich zapewne są też osoby wykazujące umiejętności i doświadczenia menedżerskie. Niektóre z nich mogą uzyskać w społeczności lokalnej większą od innych siłę wpływu, pretendując do roli „lokalnego lidera”, albo do objęcia stanowiska odpowiadającego pozycji „lokalnego menedżera”. Przywódca lokalny (kolegialny lub indywidualny) może jednak być tylko jeden. Wydawać by się mogło, że po reformie ustroju gminy z 2002 r. przywódcą gminy jest jej wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako że tylko on ma przyznane prawnie zasoby (środki realizacji władzy) umożliwiające sprawowanie roli przywódczej. Nawet jeśli tak jest, jeszcze z tego nie wynika logicznie wniosek, że wójt rolę przywódcy lokalnego rzeczywiście sprawuje i nikt inny sprawować jej nie może. Nie można przecież wykluczyć sytuacji, gdy dysponujący formalnie tymi wszystkimi zasobami wójt jest w swojej działalności sterowany przez kogoś z zewnątrz, rzeczywistego lidera społeczności lokalnej (np. biznesmena zapewniającego mieszkańcom miejsca pracy czy też miejscowego proboszcza). Z tego powodu na krytyczną analizę zasługuje „prawnoustrojowa” koncepcja przywództwa lokalnego, w myśl której nowy organ wykonawczy gminy: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, jest niejako z mocy samego prawa lokalnym przywódcą. Według zwolenników tej koncepcji wprowadzenie zasady bezpośredniego wyboru organu wykonawczego gminy oznacza ustawowe „namaszczenie” piastuna tego organu do roli lokalnego przywódcy; społeczeństwu nareszcie wskazano osobę odpowiedzialną za stan gminy i odtąd z tą osobą (a nie na przykład z przewodniczącym rady lub w ogóle z radnymi gminy) kojarzy się władzę samorządową w gminie. Przyczyniają się do tego także media, skutecznie propagując sylwetki dobrych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jako przywódców (liderów) lokalnych¹³. Takiej reformy jak w gminie nie przeprowadzono dotychczas w powiecie. W literaturze podnoszone są przeto wątpliwości, czy starosta może być uznany za lokalnego (ponadgminnego) przywódcę, skoro jest tylko przewodniczącym zarządu powiatu – powoływanego przez radę powiatu kolegialnego organu wykonawczego¹⁴. Pozostaje do ustalenia drogą badań empirycznych, czy przywódcą w powiecie jest starosta, przewodniczący rady powiatu, kolegialnie działający zarząd powiatu, a może jeszcze ktoś inny. Przede wszystkim jednak – czy w ogóle w konkretnym powiecie, tak zresztą jak i w konkretnej gminie, ktokolwiek pełni rolę przywódczą. Zapewne bywa różnie, ale czynniki osobowościowe zdają się mieć w tym zakresie większe znaczenie niż regulacje prawnoustrojowe. Słabością koncepcji upatrującej przywódcę lokalnego w każdym wójcie i tylko w wójcie (bo nie upatruje się tu przywódcy w staroście) jest zatarcie granicy między opisową czyli empiryczną a normatywną płaszczyzną rozważań. Status lokalnego przywódcy może być rozpatrywany tylko jako fakt społeczny, nie można go zadekretować

¹³ M. Rabczewska, *Spoleczne aspekty bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, [w:] S. Michałowski, S. Kuć-Czajkowska (red.), *op. cit.*, s. 180–181.

¹⁴ S. Michałowski, *op. cit.*, s. 31–32.

ani zagwarantować aktem prawnym nawet najwyższej rangi, natomiast regulacje prawne są istotnymi determinantami realizacji przez określoną osobę roli przywódczej w gminie lub w powiecie. Nie są to jednak determinanty wyłączne.

Zakres właściwości rzeczowej wójta w początkowym okresie jego funkcjonowania jako jedyne go organu wykonawczego w gminie w zasadzie pokrywał się z łącznym zakresem działania zarządu gminy i wójta jako jednoosobowego organu administracji publicznej przed reformą. To już wskazywało na wzrost siły prawnej i faktycznej jego kompetencji. W wyniku późniejszych zmian ustawowych kompetencje wójta uległy pewnemu rozszerzeniu¹⁵. Ponadto są one realizowane w warunkach znacznie większej niż przed reformą samodzielności działania, głównie z powodu osłabienia kompetencji kontrolnych organu stanowiącego¹⁶. Ale to wszystko nie gwarantuje jeszcze uzyskania statusu rzeczywistego przywódcy lokalnego. Istotne znaczenie mają bowiem pozaprawne determinanty roli przywódczej, związane z poziomem społecznej wiarygodności, a przede wszystkim z kreowanym w społeczności lokalnej wzorem przywódcy. Osoby podejmujące rolę przywódcy lokalnego oraz legitymizowane społecznie w tej roli muszą – zgodnie ze społecznym zapotrzebowaniem i wymogami – istotnie wyróżniać się na tle pozostałych swoimi walorami (zasobami i kapitałem jednostkowym). Muszą być wyjątkowe i przewyższać przeciętnych członków społeczności w wymiarze osobowościowym i behawioralnym¹⁷. Publikowane w 2008 r. wyniki badań empirycznych wskazują, że konstrukcję wzoru idealnego wójta lub burmistrza w przekonaniu respondentów – mieszkańców gmin – stanowiły cechy wyznaczające mały dystans społeczny, poczucie oparcia i bezpieczeństwa oraz klimat zaufania: uczciwość, dbałość o interesy mieszkańców, gotowość służenia im pomocą, kontaktowość (przystępność), odpowiedzialność (w sensie poczucia odpowiedzialności) – jako cechy podstawowe, oraz prawdomówność, gospodarność i zasoby intelektualne (wykształcenie) – jako cechy uzupełniające. Równocześnie wypowiedzi respondentów sygnalizowały jednoznacznie negatywny odbiór działalności samorządowców (tzn. pracowników samorządowych na stanowiskach kierowniczych) w gminie i powiecie: powszechność korupcji i nieuczciwości, chciwość, pochopne składanie i niedotrzymywanie obietnic, zarozumiałstwo i wyniosłość wobec mieszkańców, niski poziom kompetencji intelektualnych i praktycznych, skoncentrowanie na uzyskiwaniu osobistych korzyści materialnych¹⁸. W opiniach uczestniczących w badaniach mieszkańców gmin zderżyły się więc: idealny wzór wójta – dobrego przywódcy lokalnego i realny antywzór

¹⁵ Por. ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r. (Dz. U. z 2009 r., nr 92, poz. 753 ze zm.).

¹⁶ J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 116.

¹⁷ M. Łacek, *Kreowanie wzoru lidera w społecznościach lokalnych*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, *op. cit.* s. 198.

¹⁸ M. Łacek, *op. cit.*, s. 192.

samorządowca – złego urzędnika, człowieka nadużywającego władzy, społecznego szkodnika, a nawet przestępcy. Dość wąski zakres prezentowanych badań nie upoważnia do generalizowania ich wyników. Uzasadniają one jednak pytanie, czy dzisiaj, po upływie ponad 10 lat od wprowadzenia nowych rozwiązań ustrojowych w gminie, przedstawiony wyżej wzór wójta (i antywzór samorządowca) zachował aktualność? Nie wydaje się prawdopodobne, aby w opiniach mieszkańców gmin na temat wójtów dominowały charakterystyki skrajnie pozytywne bądź skrajnie negatywne. W badaniach prowadzonych w odpowiednio szerokim zakresie (reprezentatywnych) przeważałyby zapewne oceny pośrednie. Niemniej i bez tych badań jest oczywiste, że społeczne wymogi roli przywódczej obecnie spełniają jedynie niektórzy (dalece nie wszyscy) wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz – w jeszcze skromniejszym zakresie – niektórzy starostowie w powiatach. W wielu jednostkach lokalnego samorządu przywódca w sensie wyżej przedstawionym po prostu nie ma, nikt w gminie tej roli nie wypełnia, a wójt lub starosta to tylko lepsi lub gorsi urzędnicy samorządowi. W gminach i powiatach z reguły istnieją natomiast mniej lub bardziej stabilne lokalne elity władzy. Wójtowi w gminie, a w pewnym sensie także staroście w powiecie *ex lege* przysługuje pozycja naczelną w formalnej strukturze lokalnej elity. Pozycji tej wszelako nie należy utożsamiać ze statusem lokalnego przywódcy.

3. KSZTAŁTOWANIE ROLI ORGANU WYKONAWCZEGO GMINY JAKO PRZYWÓDCY LOKALNEGO W ŚWIETLE PRAWA I PRAKTYKI

3.1. Reforma modelu ustrojowego polskiej gminy z 2002 r. nie była odosobniona ani pionierska. W ostatnim dwudziestolecu w licznych krajach europejskich nastąpiły przekształcenia ustroju terenowego, które postawiły pod znakiem zapytania zasadność dotychczasowego pojmowania demokracji lokalnej oraz utrzymywania tradycyjnego wzoru relacji między czynnikiem politycznym i profesjonalnym we władzach samorządowych. Główne kierunki zmian wyrażają się w osłabieniu dominującej roli przedstawicielstwa na rzecz umocnienia pozycji prawnej ciał wykonawczych oraz rozwoju form demokracji bezpośredniej (partycypacyjnej). Tendencja ta doprowadziła niejednokrotnie do uformowania nowego typu przywódcy w systemie władzy lokalnej¹⁹.

Najczęściej za takiego przywódcę uznaje się właśnie bezpośrednio wybieranego przez mieszkańców burmistrza – jednoosobowy organ wykonawczy. Bywa on nazywany „silnym burmistrzem”, zwłaszcza przez zwolenników omawianych

¹⁹ Szerzej M. Kasiński, *Oblicza lokalnego przywództwa we współczesnej Europie*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9, s. 7–19.

reform. Samo to sformułowanie jest jednak wieloznaczne. We wdrażanych w niektórych państwach modelach władzy lokalnej opartych na paradygmacie władzy przedsiębiorczej i koncepcji *new public management* silny burmistrz – przywódca lokalny pojmowany jest jako menedżer samorządowy, dysponujący dużą samodzielnością w zarządzaniu i odpowiedzialny za efektywność ekonomiczną podejmowanych działań²⁰. Inaczej sens i siłę przywódcy lokalnego pojmuje się w różnych odmianach koncepcji *local governance*, postulującej współzrządzenie przez demokratycznie wybranych funkcjonariuszy samorządowych oraz inne podmioty w społeczności lokalnej, w tym także nielegitymizowane demokratycznie podmioty publiczne, prywatne i społeczne. P. John zwrócił uwagę, że w takim systemie rozstrzygająca jest właśnie kwestia przywództwa; decentralizacja polityczna, sterowanie sieciowe, partycypacja, partnerstwo, reformy aparatu biurokratycznego, szybkie zmiany polityczne i interwencje ze szczebla centralnego wymagają silnych, ale i kreatywnych postaci, aby nadawać kierunek lokalnej polityce²¹. Według S. Brooksa w zarządzaniu publicznym szczególna odpowiedzialność powinna spoczywać na przywódcach, do zadań których należy zachęcanie aktorów pozarządowych do aktywnego udziału w tworzeniu i realizacji polityk publicznych oraz inicjowanie tworzenia sieci partnerskich na rzecz współprodukcji usług publicznych. Wybierani przez mieszkańców lokalni przywódcy są silni, jeżeli w swojej działalności współzarządzającej (*governance*) czują się odpowiedzialni za ochronę interesu publicznego i realizację szerszych celów społecznych, priorytetów polityki lokalnej i ogólnopństwowej²².

Ustanowienie w 2002 r. bezpośrednio wybieranych przez mieszkańców wójtów, burmistrzów i prezydentów miast bywa oceniane w nauce jako istotny i pożądanym przez środowiska samorządowe krok w kierunku ukonstytuowania także i w Polsce nowego, silnego lokalnego przywództwa²³. Nie spotkało się to jednak z entuzjazmem mieszkańców. Przygnębiające wrażenie mogły wywrzeć wyniki pierwszych bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w 2002 r. W myśl obowiązującego prawa wybory te mogły odbywać się (tak jak obecnie) w jednej lub dwóch turach. W I turze za wybranego uważano kandydata, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów, gdy zaś żaden z kandydatów nie uzyskał takiego wyniku, przeprowadzano głosowanie ponowne (II turę), w celu dokonania wyboru spośród dwóch kandydatów, którzy w I turze otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. Otóż w I turze wybrano

²⁰ Por. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządź inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Poznań 1998, s. 431 i n.

²¹ P. John, *Local Governance in Western Europe*, London 2001, s. 9, 152.

²² S. Brookes, *Responding to the New Public Leadership Challenge*, 2008, s. 24, [za:] M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 120.

²³ S. Michałowski, *Uwarunkowania...*, s. 33; J. Kowalik, *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji – raport z badań*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 6, s. 38.

prawie wyłącznie wójtów (1200 w gminach do 20 tys. mieszkańców, przy 1272 wybranych w I turze na 2478 wszystkich stanowisk do obsadzenia). Frekwencja była w ogóle niska: 44,23% w I turze, 35,2% w II turze, ale w miastach znacznie niższa niż w gminach wiejskich. W niektórych dużych miastach frekwencja nie przekroczyła 20%²⁴. Trudno czuć się przywódcą lokalnym, jeśli zostało się burmistrzem lub prezydentem miasta wybranym w II turze głosowania, a w obydwu turach wzięła udział jedynie niewielka liczba uprawnionych mieszkańców.

W następnych latach podjęto wysiłki ustawodawcze, aby zapewnić bardziej aktywny udział mieszkańców w rozwiązywaniu problemów lokalnych; wprowadzono regulacje nawiązujące do koncepcji *local governance*. Szczególne znaczenie mają z tego punktu widzenia przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁵. Wprowadzono nimi nowe instytucje partycypacji społecznej w działalności samorządu lokalnego, m.in. zlecenie (powierzenie) organizacjom pozarządowym zadań publicznych i finansowanie ich realizacji, tworzenie wspólnych zespołów doradczych i opiniodawczych oraz rad działalności pożytku publicznego, występowanie z inicjatywą lokalną (wniosek mieszkańców jednostki pomocniczej gminy o realizację zadania publicznego), zawieranie umów partnerskich i umów o dofinansowanie projektu, tworzenie lokalnych grup działania itd. Te zmiany w niewielkim stopniu wpłynęły na aktywność lokalnych społeczności. Nie przyniosły dotychczas oczekiwanych rezultatów wysiłki państwa w zakresie budowy kapitału społecznego, będącego jednym z niezbędnych warunków wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego; znaczna część organizacji pozarządowych nie prowadzi statutowej działalności, inicjatyw obywatelskich nadal jest niewiele²⁶. Najważniejsza z tych inicjatyw – decyzja udziału w wyborach samorządowych – podejmowana jest w skali kraju tylko przez mniejszość uprawnionych obywateli. W wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z 2006 r. frekwencja była tylko nieco wyższa niż poprzednio: 45,99% w I turze, 39,69% w II turze, znowu znacznie wyższa w gminach wiejskich niż w miastach. W wyborach z 2010 r. wskaźniki frekwencji były zbliżone: 47,32% w I turze, 35,31% w II turze²⁷. W żadnych z dotychczasowych wyborów organów gminy frekwencja nie przekroczyła 50% uprawnionych, w ostatnich była tylko o 5% wyższa niż

²⁴ Przytaczam za: S. Michałowski, *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym w Polsce. Idea i praktyka*, [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Lublin 2012, s. 259–260.

²⁵ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2010 r., nr 234, poz. 1536 ze zm.); Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r., nr 84, poz. 712 ze zm.)

²⁶ Por. M. Kasiński, *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 431 i n. oraz przytoczona tam dokumentacja źródłowa.

²⁷ S. Michałowski, *Demokracja... – Idea i praktyka*, s. 260.

w pierwszych wyborach do rad gmin z 1990 r. (42,27%), co po 20 latach istnienia samorządu gminnego trudno uznać za sukces.

3.2. Godna uwagi jest nasilająca się tendencja reelekcji tych samych osób na kolejne kadencje. W wyborach z 2010 r. mandat organu wykonawczego otrzymało ponownie 72% wójtów, 68% burmistrzów i 76% prezydentów miast. Jest to różnie interpretowane w literaturze. S. Michałowski wyraził opinię, że głosując na ludzi już sprawdzonych „mieszkańcy zwłaszcza małych gmin dzięki mechanizmom bezpośrednich wyborów potrafią dostrzec autentycznych liderów (swoich ludzi) zdolnych udowodnić, że nadrzędnym celem ich działalności jest dobro wspólne. Tym samym poszerza się zjawisko identyfikacji ze wspólnotami samorządowymi i co jeszcze ważniejsze miejscowi liderzy coraz szerzej potrafią [...] mobilizować gminną społeczność wokół realizacji zadań, opierając się na więziach bezpośrednich i na wspólnym interesie, a nie na więziach politycznych”²⁸. Inne opinie w tym przedmiocie są bardziej sceptyczne. W rzeczywistości reelekcja silnie wystąpiła we wszystkich rodzajach gmin, także w miastach na prawach powiatu. Aż 30 z 65 prezydentów tych miast wybieranych było na trzy kolejne kadencje. Zjawisko to poddały wnikliwej analizie M. Sidor i K. A. Kuć-Czajkowska, zauważając, że tylko trzech z tych 30 prezydentów miast zostało zarejestrowanych przez partie polityczne. Sześciu innych w pierwszych wyborach bezpośrednich startowało jako reprezentanci partii politycznych, w następnych natomiast „kryło się” za nazwą komitetu wyborczego wyborców. Największą grupę skutecznie ubiegających się o reelekcję stanowili kandydaci deklarujący się jako apolityczni, „osoby bezpartyjne” zgłoszone przez komitety wyborcze wyborców. Autorki stwierdzają, że bezpartyjność i rejestrowanie swojej kandydatury jako osoby niezależnej, niepowiązanej z ugrupowaniem politycznym było jednym z czynników sukcesów wyborczych prezydentów miast. Tymczasem są to przecież politycy, członkowie partii politycznych lub jawnie popierani przez struktury partyjne. Rzekoma bezpartyjność jest niekiedy taktycznym wybiegiem partyjnych kandydatów; identyfikacja z partią nie jest atutem w oczach wyborców, toteż szansa na reelekcję skłania do przynajmniej pozornego usamodzielnienia się wobec partii. Studium pięciu przypadków reelekcji prezydentów dużych miast doprowadziło do konkluzji, że ich sukcesy wyborcze wynikają nie tylko z predyspozycji menedżerskich, doświadczenia samorządowego, ożywienia inwestycyjnego i gospodarczego w miastach, ale także z umiejętnego marketingu i *public relations*, przyzwyczajenia elektoratu, braku poważnych kontrkandydatów, są wreszcie konsekwencją niezależności i bezpartyjności kandydatów (często deklarowanej a nie rzeczywistej)²⁹.

²⁸ *Ibidem*, s. 261. Z tego źródła przytaczam dane dotyczące reelekcji w wyborach samorządowych w 2010 r.

²⁹ M. Sidor, K. A. Kuć-Czajkowska, *Sukcesy wyborcze prezydentów miast*, [w:] M. Marczewska-Rytko, S. Michałowski (red.), *op. cit.*, s. 340–341, 355. Studium przypadków dotyczy: J. Majchrowskiego (Kraków), R. Grobelnego (Poznań), R. Dutkiewicza (Wrocław), P. Adamowicza (Gdańsk), P. Uszoka (Katowice).

W mniejszych miastach i gminach wiejskich wystąpił również, może nawet z większą wyrazistością, opisywany przez J. Kurczewskiego proces „lokalizacji polityki lokalnej”. Lokalne komitety wyborców ze swoimi kandydatami na wójtów i burmistrzów już w kadencji 2002–2006 wygrywały wybory w gminach, w których poprzednio władzę sprawowali przedstawiciele partii politycznych³⁰. Podobnie jak w dużych miastach, mogło to być rezultatem społecznej reakcji na narastającą w latach dziewięćdziesiątych XX wieku lokalną „partiokrację”, gdy zmiany ordynacji wyborczej w kierunku uprzywilejowania partyjnych list kandydatów doprowadziły do sytuacji, w której samorząd gminny (później także powiatowy) stał się areną jawnej „bitwy o teren” toczonej przez partie ogólnopolskie, a w społeczeństwie coraz silniej wyrażane było przekonanie, że radni nie reprezentują interesów mieszkańców³¹. Spadek społecznej wiarygodności partyjnych działaczy samorządowych skłonił partie polityczne do transformacji swego wpływu na władzę lokalną, w tym także do stosowania przez ich kandydatów opisanej już taktyki kamuflażu, występowania pod szyldem niezależności.

Są jednak liczne gminy, w których w kolejnych wyborach zwycięża ten sam „bezpartyjny” komitet wyborców, będący w istocie ekspozyturą lokalnego stowarzyszenia lub struktury nieformalnej – kliki lokalnej, niekoniecznie w pejoratywnym znaczeniu tego słowa. W konsekwencji poprzez wybieranego na kolejne kadencje wójta lub burmistrza od wielu lat władzę w gminie sprawuje ta sama organizacja pozarządowa lub lokalna klika (niekiedy zapewne lokalna mafia), a jeśli nawet następuje zmiana na tym stanowisku – to wewnątrz spetryfikowanej struktury rzeczywistej władzy w gminie³².

Wyniki badań wskazują, że w samorządzie gminnym po reformie z 2002 r. wystąpiło z dużą siłą zjawisko personalizacji polityki lokalnej oraz stabilizacji składu osobowego, struktury i kanałów wpływu lokalnych elit politycznych. Osoby zajmujące naczelne pozycje w tych elitach mają też coraz bardziej stabilną pozycję w oficjalnych instytucjach samorządowej władzy publicznej. Ich reelekcja na stanowiska organów wykonawczych gmin może, lecz nie musi być związana z uzyskiwaniem pozycji lokalnego przywódcy. Z jednej strony bowiem mandaty niektórych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast sprawowane są rzeczywiście przez osoby znane ze sprawności menedżerskiej, posiadające autorytet i charyzmę, skuteczne w działaniach na rzecz rozwoju gminy wiejskiej lub miasta oraz w zabiegach o pozyskanie środków zewnętrznych na realizację zadań. Są to osoby, którym opinia publiczna przypisuje sukcesy: zmniejszenie bezrobocia, nowe inwestycje, poprawę stanu dróg i infrastruktury. Nie zawsze obiektywnie. Dostrzegana jest w tym zakresie, zwłaszcza w dużych miastach, „socjotechniczna”

³⁰ J. Kurczewski, *Lokalne wzory kultury politycznej. Podsumowanie*, [w:] J. Kurczewski (red.), *Lokalne wzory kultury politycznej*, Warszawa 2007, s. 573–574.

³¹ S. Michałowski, *Demokracja... Idea i praktyka*, s. 259.

³² J. Kurczewski, *op. cit.*, s. 577 i n.

rola mediów lokalnych w promowaniu urzędującego prezydenta, np. poprzez odpowiednio wczesne nagłośnienie, że jest on zdecydowanym faworytem w nadchodzących wyborach³³.

Z drugiej strony nie są odosobnione przypadki zwyciężania w kolejnych wyborach osób dopuszczających się marnotrawstwa środków publicznych, nepotyzmu, korupcji, a nawet kierowania zorganizowaną grupą przestępczą. Różne wersje idealnego wzoru i antywzoru wójta (burmistrza, prezydenta) mają swoje realne odpowiedniki. Oczywiście między nimi rozciąga się „szara strefa” bardziej lub mniej sprawnych urzędników samorządowych, o większym lub mniejszym rygorystycznym moralnym w sprawach publicznych, chyba niekiedy zbyt pochopnie, niepotrzebnie obdarowanych tytułem lokalnych przywódców. W związku z tym za bardzo zasadne uważam zadane już w nauce pytania: Czy w drodze demokratycznych wyborów wyłaniani są autentyczni przywódcy czy też „uzdolnieni” manipulatorzy, którzy w imię zdobycia i utrzymania się na stanowisku gotowi są „opłacać się”, rozdzielając, niczym prywatne dobro, polityczne łupy? Czy urzędujący kolejną kadencję piastuni organów wykonawczych gmin to autentyczni przywódcy, czy też zorientowani na własną karierę socjotechnicy, potrafiący przypodobać się opinii publicznej? Czy urzędujący od wielu kadencji wójt, burmistrz lub prezydent miasta to jeszcze nadal autentyczny przywódca, który potrafi kreatywnie działać dla dobra mieszkańców? Zgadzam się, że te problemy wymagają dalszych badań³⁴.

Przeważające w doktrynie pozytywne opinie o skutkach reformy ustroju gmin z 2002 r. nie znajdują pełnego uzasadnienia w świetle ustalonych faktów społecznych, będących następstwem tej reformy. Niezależność organu wykonawczego od rady gminy lub rady powiatu miała zapewnić uwolnienie wójta lub burmistrza (prezydenta miasta) od obecnych w samorządowym przedstawicielstwie grup partyjnych lub innych grup nacisku oraz silniej związać go ze społecznością lokalną. W ten sposób zamierzano uzyskać przesłanki jego nowej roli – lokalnego przywódcy. Niezbyt to się udało. Według P. Swianiewicza, istnienie tego modnego, przeniesionego z Zachodu trendu dociera wprawdzie do świadomości wielu samorządowców, głównie w dużych miastach, znajduje wyraz w werbalnych deklaracjach, znacznie rzadziej jednak inspiruje ich do zmian w praktyce zarządzania³⁵. Niezależność organu wykonawczego od organu stanowiącego doprowadziła do osłabienia instytucji demokracji przedstawicielskiej w gminie, ale bynajmniej nie umocniła demokracji bezpośredniej ani nie spowodowała istotnej zmiany stylu sprawowania urzędu na bardziej prospołeczny. Szczególnie prezydenci dużych

³³ S. Michałowski, *Uwarunkowania...*, s. 35.

³⁴ M. Sidor, K. A. Kuć-Czajkowska, *Sukcesy wyborcze...*, s. 356; L. Habuda, L. Hawrysz, *Polityczny lider*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, Toruń 2011, s. 210 i n.

³⁵ P. Swianiewicz, *Nowe koncepcje zarządzania i polityki miejskiej w świadomości liderów lokalnych w Polsce*, [w:] S. Michałowski, K. A. Kuć-Czajkowska (red.), *op. cit.*, s. 478–479.

miast łatwo stają się uzależnieni od własnego aparatu biurokratycznego oraz od grup interesów gospodarczych, które poprzez kanały bezpośredniego dostępu do uczestników procesu podejmowania decyzji zyskują przewagę nad konkurentami i oficjalnymi ośrodkami wpływu społecznego³⁶.

Podobne reformy nie przyniosły jednoznacznie pozytywnych rezultatów nawet w krajach o zaawansowanej demokracji, w których samorząd jest utrwaloną wartością życia publicznego³⁷. W Polsce nie ma żywych tradycji rozwiązań ustrojowych podporządkowanych idei kreowania „lokalnego przywódcy”, czy też „lokalnego menedżera”, jak to ma miejsce w wielu miastach USA oraz od ponad 50 lat w tzw. modelu południowoniemieckim (Bawaria, Badenia-Wirtembergia), rozprzestrzenionym obecnie na całe Niemcy³⁸. Zapożyczenie stamtąd wzoru ustrojowego gminy było zabiegiem ryzykownym, gdyż nieuwzględniającym odmienności polskiej kultury politycznej, a w szczególności naleciałości mentalności klientystycznej i powiązań typu klikowego u znacznej liczby lokalnych polityków oraz braku nawyków zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne w wielu gminach. W rezultacie pojawiły się niebezpieczne iluzje, dotyczące przywódczej roli wójtów, burmistrzów i prezydentów miast bezpośrednio wybranych przez „większość mniejszości” uprawnionych mieszkańców. Ponowny, a nawet wielokrotny wybór na któreś z tych stanowisk o pełnieniu tej roli nie przesądza, gdyż wynikać może – jak już powiedziano – z różnych okoliczności, niekiedy niemających nic wspólnego z rzeczywistym zaufaniem społecznym do określonej osoby.

Wielu piastunów organów wykonawczych gmin jest pozbawionych poczucia odpowiedzialności za skutki społeczne swoich działań, za to obdarowani są silnym instynktem władzy, pragnieniem narzucania swej woli innym, zdobycia i utrzymania uprzywilejowanej pozycji społecznej, także za pomocą środków niegodnych i niedozwolonych prawem. Ludzie tacy ulegają pokusie władzy, nie zdając sobie sprawy z ryzyka, które ona niesie. Tym samym zniechęcają znaczną część społeczności lokalnej do szerszego angażowania się w sprawy publiczne, przyczyniając się do rezygnacji nawet z czynnego udziału w wyborach samorządowych³⁹. Z drugiej strony, wśród wójtów, burmistrzów, prezydentów miast można znaleźć dobrych administratorów, sprawnych w wykonywaniu zadań publicznych urzędników, troszczących się o skuteczne pozyskiwanie dochodów i rozsądne dokonywanie wydatków budżetowych oraz przestrzeganie prawa w relacjach między pracownikami samorządowymi a obywatelami. Mimo „anachronicznych”, legalistycznych metod działania są jednak społecznie wiarygodni, to znaczy w pełni akceptowani przez społeczności lokalne – jako uczciwi i solidni gospodarze gmin wiejskich lub miast,

³⁶ M. Kasiński, *Monizm i pluralizm...*, s. 472.

³⁷ *Ibidem*, s. 470. Z opisanego modelu lokalnego przywódcy wycofano się w całości lub w części m.in. w Norwegii, Szwecji, W. Brytanii, Holandii.

³⁸ M. Kasiński, *Oblicza lokalnego przywództwa...*, s. 13–14.

³⁹ S. Michałowski, *Uwarunkowania pełnienia ról...*, [w:] S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, *op. cit.*, s. 34–35.

nieskłonni do potargania krępujących ich więzów prawa w imię własnej kreatywności i pragnienia osobistego sukcesu. Do realizacji takiej roli nie jest jednak potrzebna koncentracja całości faktycznej władzy w gminie w ręku jednego człowieka, kosztem eliminacji realnej, stanowiącej i kontrolnej roli samorządowego przedstawicielstwa oraz za cenę wprowadzenia w to miejsce różnych ułomnych instrumentów tzw. partycypacji społecznej, słabo zresztą wykorzystywanych.

4. ODPOWIEDZIALNOŚĆ DEMOKRATYCZNA ORGANU WYKONAWCZEGO GMINY LUB POWIATU A JEGO ROLA LOKALNEGO PRZYWÓDCY

4.1. Drugim (poza ponownym startem w wyborach) sprawdzianem społecznej wiarygodności piastuna organu wykonawczego jednostki samorządu lokalnego jako przywódcy jest poddanie go w toku kadencji testowi demokratycznej odpowiedzialności. W świetle Konstytucji i samorządowych ustaw ustrojowych jest to odpowiedzialność przed organem stanowiącym i kontrolnym lub bezpośrednio przed wspólnotą samorządową mieszkańców. Są istotne różnice w realizacji tych założeń na szczeblu gminy i na szczeblu powiatu. Konsekwencją regulacji ustrojowych kształtujących model samorządu gminnego jest przyznanie pierwszeństwa odpowiedzialności organu wykonawczego przed wspólnotą samorządową; skoro wójt jest wybierany bezpośrednio przez mieszkańców – oni przede wszystkim powinni mieć prawo do jego odwołania. W powiecie regulacja ustawowa zapewnia w praktyce dominujące znaczenie odpowiedzialności organu wykonawczego (zarządu powiatu) i jego przewodniczącego (starosty) przed organem stanowiącym i kontrolnym, czyli radą powiatu. Natomiast organy stanowiące i kontrolne obydwu szczebli (rady gmin i rady powiatów) ponoszą odpowiedzialność bezpośrednio przed odpowiednimi wspólnotami samorządowymi mieszkańców.

Odpowiedzialność demokratyczna organu wykonawczego gminy lub powiatu jest odpowiedzialnością prawną, gdyż została wprowadzona i określona w przepisach ustrojowego prawa publicznego, które oznaczają podmiot odpowiedzialny i podmiot egzekwujący odpowiedzialność, przesłanki i środki (sankcje) odpowiedzialności oraz procedurę ich stosowania⁴⁰. Odpowiedzialność demokratyczna odnosi się zawsze do określonego prawnie zachowania przypisywanego organowi wykonawczemu lub innemu zdarzenia związanego z wykonywaniem przez ten organ zadań publicznych. Ujemna ocena tego zachowania (zdarzenia), jako naruszenia ciężącego na organie wykonawczym obowiązku, prowadzi do ustalenia niekorzystnych następstw dla tego organu – przede wszystkim do sankcji utraty stanowiska przez jego piastuna.

⁴⁰ Problematykę tę szerzej rozważam w: M. Kasiński, *Monizm i pluralizm...*, s. 413 i n.

Najogólniejszym wchodzącym w grę kryterium odpowiedzialności demokratycznej organu wykonawczego jest nadużycie przez jego piastuna zaufania społeczności lokalnej. Nie jest to jednak kryterium czysto polityczne, jak w przypadku wyrażania przez parlament wotum nieufności wobec rządu lub ministra. Instytucja odpowiedzialności demokratycznej organu wykonawczego jednostki samorządu lokalnego jest jednym ze składników układu powiązań prawnych, które określają jego służebną rolę wobec wspólnoty samorządowej mieszkańców i samorządowego przedstawicielstwa. Głównym celem norm składających się na ten układ zależności w jednostce samorządu lokalnego jest takie zespolenie mechanizmów funkcjonowania wszystkich ogniw władzy w tej jednostce, które zapewnia równocześnie: a) realizację prawa mieszkańców do samorządu, nadrzędność wspólnoty mieszkańców nad organami stanowiącym i wykonawczym oraz pozostałymi składnikami jej samorządowego ustroju oraz nadrzędność organu stanowiącego (samorządowego przedstawicielstwa) nad organem wykonawczym; b) efekty działania najbardziej pożądane z punktu widzenia zaspokajania zbiorowych i indywidualnych potrzeb mieszkańców, wraz z potrzebą rozwoju lokalnego. Te wartości znajdują odzwierciedlenie w przepisach określających zadania publiczne gmin i powiatów oraz kompetencje i odpowiedzialność ich organów.

Z tego powodu należy uznać, że odpowiedzialność demokratyczna organu wykonawczego może być zastosowana, gdy organ ten: 1) naruszył dyspozycję wyraźnie wskazanej normy prawnej, określającej jego zadania i kompetencje lub tryb działania; 2) zachował się w sposób niezgodny z wartościami, które z mocy prawa powinny być przezeń realizowane; 3) zaistniały zdarzenia związane z jego działalnością, ujemnie oceniane jako niezgodne z oczekiwaniami wspólnoty mieszkańców lub jej samorządowego przedstawicielstwa, wyrażonymi w sposób prawnie wiążący ten organ⁴¹. Brak zaufania społeczności lokalnej do piastuna organu wykonawczego powinien mieć normatywne przesłanki – naruszenie przez organ wykonawczy określonych w prawie wartości lub prawnie chronionych interesów, choć niekoniecznie niezgodność jego zachowania z literą prawa.

Przedmiotem uwagi, oceny i reagowania ze strony podmiotów egzekwujących odpowiedzialność demokratyczną organu wykonawczego powinny być przede wszystkim społeczne aspekty i rezultaty jego działalności. Podmiotami tymi są w pierwszej kolejności mieszkańcy gminy, bezpośrednio realizujący swoje prawa samorządowe. Rola rady gminy (rady miejskiej) w tym zakresie sprowadzona została do inicjowania procedury odwoływania wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) w dwóch wariantach: a) podjęcia uchwały o odmowie udzielenia mu absolutorium z tytułu wykonania budżetu – zrównanej prawnie z wnioskiem o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta, b) podjęcia uchwały o referendum w sprawie odwołania wójta „z innej przyczyny”. W obydwu przypadkach ustawa wprowadziła ograniczenia czasowe podjęcia uchwały – w okresie

⁴¹ *Ibidem*, s. 418.

pierwszych 9 miesięcy po wyborze i 9 miesięcy przed upływem kadencji jest ono bezskuteczne. Uruchomienie w tych wariantach mechanizmu odpowiedzialności napotyka też istotne utrudnienia proceduralne. W pierwszym przypadku, po odmowie absolutorium rada musi podjąć bezwzględną większością głosów ustawowego składu po upływie co najmniej 14 dni odrębną uchwałę o przeprowadzeniu referendum, po zasięgnięciu opinii komisji rewizyjnej i regionalnej izby obrachunkowej. W drugim przypadku (inne przyczyny odwołania) z uzasadnionym i zaopiniowanym przez komisję rewizyjną wnioskiem na piśmie wystąpić może co najmniej 1/4 ustawowego składu rady, a uchwała w sprawie referendum podjęta może być najwcześniej po upływie 14 dni od złożenia wniosku większością 3/5 ustawowego składu rady w głosowaniu jawnym imiennym.

W trzecim wariantcie inicjatywa zgłoszenia wniosku o przeprowadzenie referendum przysługuje grupie pięciu mieszkańców gminy, statutowej strukturze partii politycznej lub organizacji społecznej posiadającej osobowość prawną. Wniosek ten może być złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru wójta lub 10 miesięcy od poprzedniego referendum i nie później niż 8 miesięcy przed upływem kadencji, jeżeli zebrano podpisy najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Uzyskując to poparcie, inicjatorzy mogą doprowadzić do referendum na mocy postanowienia komisarza wyborczego – bez potrzeby uzyskania zgody lub nawet opinii rady gminy w tej materii. Jest to tryb prawnie uprzywilejowany, gdyż w razie niepowodzenia w referendum jego inicjatorów nie spotykają żadne negatywne konsekwencje prawne, tyle że kolejny wniosek może być złożony dopiero po 12 miesiącach. Natomiast w razie niepowodzenia w referendum przeprowadzonym z inicjatywy rady z innych przyczyn niż odmowa absolutorium, jeśli większość ważnych głosów została oddana przeciw wnioskowi o odwołanie wójta, działalność rady ulega zakończeniu, a mandaty wszystkich radnych gasną. Konieczne staje się przeprowadzenie przedterminowych wyborów do rady gminy. Taka regulacja niewątpliwie zniechęca do uruchamiania przez radę odpowiedzialności demokratycznej organu wykonawczego.

4.2. Wszystko to oznacza osłabienie pozycji prawnej rady gminy wobec organu wykonawczego, którego mandat został uniezależniony od jej woli. Nie mogąc odwołać organu wykonawczego, pozbawiona ona została skutecznych narzędzi prawnych egzekwowania realizacji swych uchwał, ograniczone zostały też gwarancje skuteczności jej funkcji kontrolnych. Niestety, te negatywne następstwa dla kondycji samorządowej demokracji przedstawicielskiej w gminach nie zostały zrekomensowane rzeczywistym umocnieniem i rozwojem demokracji bezpośredniej. Obraz praktyki w zakresie odpowiedzialności demokratycznej organów gminy zasadniczo odbiega od założeń prawnych, zwłaszcza gdy chodzi o odpowiedzialność organu wykonawczego.

W kadencji obejmującej lata 2002–2006 przeprowadzono łącznie 91 referendów odwoławczych, w tym 51 dotyczyło odwołania wybranego bezpośrednio przez mieszkańców organu wykonawczego, 20 odwołania rady gminy i organu

wykonawczego i 20 wyłącznie odwołania rady gminy. Tylko 12 referendów przyniosło wynik rozstrzygający, w 9 przypadkach zgodnie z intencjami inicjatorów odwołano wójtów (burmistrzów, prezydentów), w dwóch – radę gminy. W kadencji obejmującej lata 2006–2010 przeprowadzono łącznie 81 referendów, w tym 54 dotyczyły odwołania organu wykonawczego, 6 odwołania rady gminy i organu wykonawczego i 21 wyłącznie odwołania rady gminy. Wynik rozstrzygający przyniosło 14 referendów, w 12 przypadkach odwołano wójtów (burmistrzów, prezydentów), w jednym – radę gminy. W porównaniu z poprzednią kadencją ogólna liczba referendów w sprawie odwołania organu wykonawczego spadła, ale poprawiły się wskaźniki ich skuteczności: z 12,5% do 20%. Na uwagę zasługuje, że w całym okresie 2002–2010 tylko dwa razy zdarzyło się, że piastun organu wykonawczego zdobył większość ważnie oddanych głosów w referendum, które przyniosło wynik rozstrzygający (w 2004 r. wójt gminy Kleszczów, w 2009 r. prezydent miasta Sopot)⁴².

W przytłaczającej większości przypadków w kadencji 2002–2006 r. zwycięstwo urzędującego wójta, burmistrza lub prezydenta miasta polegało na tym, że w głosowaniu wzięła udział mniejsza liczba osób niż wymagana przez ustawę do uznania, że wyniki referendum są rozstrzygające (prawnie wiążące). Przez wiele lat owo *quorum* wynosiło 30% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Przekonanie, że jest to główną przyczyną niepowodzenia referendów odwoławczych, znalazło się u podstaw postulatu złagodzenia omawianego wymogu⁴³.

W wyniku dokonanych w 2005 r. zmian ustawowych postulat ten uwzględniono w ten sposób, że wprowadzono nowy wymóg, by w głosowaniu udział wzięło nie mniej niż 3/5 liczby osób biorących udział w wyborze odwoływane go organu. Powiązanie frekwencji w wyborach z frekwencją w referendum odwoławczym miało zwiększyć prawdopodobieństwo, że to ostatnie będzie ważne i przyniesie rozstrzygnięcie. Oczekiwanie to w kadencji 2006–2010 spełnione zostało w niewielkim stopniu, nadal w zdecydowanej większości (80%) referendów w sprawie odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta frekwencja była za niska. Jak już powiedziano, wskaźniki skuteczności jednak nieco się poprawiły, m.in. w kilku miastach odwołani zostali burmistrzowie lub prezydenci, którzy przy poprzednim stanie prawnym utrzymaliby swoje stanowiska⁴⁴. Mniejsze niż

⁴² Dane statystyczne przytaczam za: D. Sieklucki, *Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy w praktyce politycznej*, [w:] M. Marczevska-Rytko, S. Michałowski, *op. cit.*, s. 363 i n.; B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 r.*, Kraków 2013, s. 85–96.

⁴³ Por. E. Olejniczak-Szałowska, *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 2002, s. 273; A. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 1, s. 19; Z. Janku, *Z problematyki prawnej regulacji władzy w gminnej wspólnocie samorządowej*, [w:] E. Jasiuk (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego*, Radom 2011, s. 177.

⁴⁴ B. Węglarz, *Ewolucja...*, s. 92. Dotyczy to referendów w Częstochowie, Dorohusku, Łodzi, Piwnicznej-Zdroju, Zduńskiej Woli, Zgierzu.

dotąd szanse powodzenia miała często praktykowana przez obrońców odwołanego organu gra na zerwanie *quorum* poprzez wezwanie jego zwolenników do nieuczestniczenia w głosowaniu.

W kadencji lat 2010–2014 odbyły się 122 referenda odwoławcze, w tym 80 dotyczyło odwołania organów wykonawczych, 34 odwołania wójta i rady (referenda podwójne) oraz 8 odwołania organów stanowiących. Z łącznej liczby 114 referendów dotyczących odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta, ważnych i skutecznych było tylko 15 (w 2011 – 0, 2012 – 7, 2013 – 7, 2014 – 1). Liczba referendów w sprawie odwołania organu wykonawczego istotnie wzrosła w porównaniu z poprzednią kadencją (zwłaszcza w ostatnim okresie, co ma zapewne związek ze zbliżającymi się wyborami, referendum może być formą kampanii przedwyborczej), ale ich skuteczność spadła ponownie do około 13%. W pozostałych referendach frekwencja była za niska. Niepokojącym sygnałem jest, że aż w 14 przypadkach odwołanie wójta lub burmistrza nastąpiło w bieżącej kadencji na skutek utraty prawa wybieralności, co z reguły jest związane z prawomocnym wyrokiem skazującym. Ponadto w wyniku zrzeczenia się wygasł mandat 13 piastunów organu wykonawczego⁴⁵.

W świetle przedstawionych danych nasuwa się nieodparcie wnioski, że demokratyczna odpowiedzialność organu wykonawczego gminy po prostu zanika. Diagnoza ta ma dwa zasadnicze aspekty. Po pierwsze, uczestnictwo mieszkańców w referendach odwoławczych jest od wielu kadencji bardzo niskie. Nie wpłynęła znacząco i trwale na poprawę sytuacji w tym zakresie dokonana w 2005 r. liberalizacja kryterium ważności głosowania. Średnia frekwencja w referendach w sprawie odwołania organów j.s.t. w latach 2002–2006 wynosiła 18,22%, w latach 2006–2010 wzrosła do 21% (w referendach dotyczących odwołania wójtów była niższa – odpowiednio 18,19% i 19,04%). W kadencji lat 2010–2014 jednak spadła i wynosiła 17,87%, przy średnim progu skuteczności referendum 28,39%, który w poszczególnych gminach może się znacząco wahać od 20% do 40%⁴⁶. Konsekwencją prawną opisanych zjawisk jest nieważność ogromnej większości referendów, ale społeczne przyczyny tego stanu rzeczy są złożone. Trudno zgodzić się z generalną oceną, że „odwołanie władz w drodze referendów rzadko spotyka się z zainteresowaniem znaczącej liczby mieszkańców” i „[...] jeżeli znaczna część mieszkańców, którzy uczestniczyli w wyborach, nie wzięła udziału w referendach, to znaczy, że nie uznali zmian władz za rzecz ważną lub potrzebną”⁴⁷. Brak zainteresowania, czy władze gminy zostaną odwołane, i absencja w głosowaniu – to dwie

⁴⁵ Dane statystyczne przytaczam za: Państwowa Komisja Wyborcza, *Wybory samorządowe w toku kadencji 2010–2014. Statystyki kadencyjne*, <http://www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/stats/2014.html/> (dostęp 30.03.2014).

⁴⁶ Przytaczam za: Kancelaria Prezydenta RP, *Raport KPRP nt. referendów lokalnych*, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/dzialalnosc-kancelarii/art,905,raport-kprp-nt-referendow-lokalnych.html/> (dostęp 29.03.2014).

⁴⁷ *Ibidem*, s. 6.

różne postawy. Co prawda, ta ostatnia może być spowodowana nieuznawaniem zmiany władz za rzecz ważną, np. w przekonaniu, że wysuwane przez przeciwników i zwolenników urzędujących władz argumenty są pozorne, a w istocie chodzi tylko o rozgrywkę personalną. Rezygnacja z udziału w głosowaniu może jednak być np. rezultatem braku wiary w korzyści płynące z praktyki referendum dla wartości demokracji lokalnej, a nawet totalnego braku zaufania do instytucji samorządu, kontestacji obowiązujących form ustrojowych władzy lokalnej. Częściej zapewne mamy do czynienia ze wspomnianą już taktyką urzędującego piastuna organu wykonawczego lub jego partyjnego lidera, wzywającego swoich zwolenników do bojkotu głosowania, aby doprowadzić do nieważności referendum z powodu zbyt niskiej frekwencji. Taktyka taka może budzić zastrzeżenia natury moralnej, gdyż nie powinien paraliżować instytucji demokratycznej odpowiedzialności ten, kto właśnie demokratycznym, wolnym wyborom zawdzięcza swoją władzę. Jest jednak prawnie dopuszczalna i bywa skuteczna, jak w ogólnie znanym przypadku referendum w sprawie odwołania Prezydenta m.st. Warszawy, przeprowadzonego w dniu 13 października 2013 r. Przyczyną nieuczestniczenia pewnej liczby osób w tym i wielu innych referendach nie była więc obojętność wobec ich przedmiotu, to jest wniosku o odwołanie wójta, lecz właśnie zamaskowany lub jawny sprzeciw wobec tego wniosku – zamiar niedopuszczenia do jego ważnego i skutecznego przyjęcia w głosowaniu. Liczba tych osób jest jednak niemożliwa do obiektywnego ustalenia, a wszelkie obliczenia szacunkowe w tej materii nie mogą być brane pod uwagę przy ocenie stopnia społecznej wiarygodności odwoływanego wójta.

Trudno nie zauważyć wadliwości regulacji prawnej stwarzającej pokusę do tego rodzaju działań. Im wyższe wymagania dotyczące *quorum* w referendum odwoławczym, tym silniejsza pokusa i tym większa szansa jego storpedowania przez bojkot, zagwarantowania w ten sposób pełnej stabilizacji funkcji nawet niepopularnego wśród mieszkańców wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Wysoki próg wymagań prawnych dotyczących liczby uczestników i niska frekwencja w referendum odwoławczym to dwa czynniki sprzyjające zasadniczemu osłabieniu znaczenia tej instytucji jako narzędzia demokratycznej odpowiedzialności piastuna organu wykonawczego. Ta prawidłowość niekoniecznie działa w drugą stronę. Doświadczenia zakończonej kadencji wskazują, że nawet złagodzenie wymagań co do *quorum* wcale jeszcze nie gwarantuje wzrostu znaczenia referendum jako sprawdzianu społecznej wiarygodności wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Istotne jest w tej sprawie nie to, czy wójt utrzyma się na stanowisku. Decyduje poziom aprobaty lub dezaprobaty dla niego wyrażony poprzez rzeczywiste uczestnictwo w głosowaniu osób uprawnionych. To zaś w skali kraju jest od 2002 r. dramatycznie niskie; nigdy nie osiągnęło nawet połowy średniej udziału w wyborach samorządowych, a w minionej kadencji wykazało wyraźną tendencję spadkową. Są oczywiście wyjątki – przypadki frekwencji wysokiej lub bardzo wysokiej, uwarunkowane konkretnymi okolicznościami przeprowadzania referendum odwoławczego w określonej gminie.

Po drugie, istotnym powodem zaniku demokratycznej odpowiedzialności organów wykonawczych gmin są niemerytoryczne bądź merytorycznie wadliwe motywy inicjowania części procedur odwoławczych. Motywy niemerytoryczne mają miejsce w przypadkach, gdy zarządzenie referendum jest spowodowane konfliktem między radą i wójtem, a nie rzeczywistymi, poważnymi wadami działania którejs z stron. Referendum bywa traktowane wówczas jako ostatnia deska ratunku dla gminy przed paraliżem spowodowanym brakiem współpracy jej organów, jest środkiem prowadzącym do zmiany dotychczasowej ich obsady personalnej jako społecznie niewiarygodnej właśnie z powodu tego niszczącego wspólnotę samorządową konfliktu. Praktyka organizowania licznych „referendów podwójnych”, czyli dotyczących odwołania obydwu organów gminy, wskazuje jednak, że te możliwości są wykorzystywane zbyt szeroko, w celach nie zawsze związanych z realizacją demokratycznej odpowiedzialności. Niekiedy powodem referendów odwoławczych są konflikty osobiste lub czysto polityczne, a formułowane zarzuty nie mają rzeczowego charakteru lub dotyczą spraw, które można było rozwiązać w inny sposób – bez zmiany władz, na przykład przeprowadzając referendum merytoryczne lub tylko szerokie konsultacje społeczne w sprawie decyzji inwestycyjnej, czy też sposobu reformowania oświaty⁴⁸.

Ponadto nawet w merytorycznych motywach inicjatywy przeprowadzenia referendum kryć się mogą nie tylko czynniki pozytywne – sprzyjające realizacji demokratycznej odpowiedzialności organu wykonawczego, ale także czynniki negatywne – utrudniające lub wręcz uniemożliwiające jej rzeczywiste wyegzekwowanie. Kwestia ta dotyczy przede wszystkim prawdziwości i społecznej istotności stawianych zarzutów. Procedura referendalna nie sprzyja obiektywizacji ustaleń faktycznych, a też i strony sporu nie zawsze są zainteresowane dochodzeniem prawdy w sprawach podnoszonych przez inicjatorów referendum odwoławczego. Stąd też nieraz trudno ocenić, czy kwestionowany piastun organu wykonawczego zasłużył na odwołanie czy też padł ofiarą pomówień i intrygi. Inicjatorzy referendum nie są prokuratorami, a głosujący w referendum mieszkańcy gminy nie wydają wyroku sądowego, lecz wyrażają swoje zaufanie lub brak zaufania do osoby zajmującej to stanowisko.

W samorządzie lokalnym to kryterium ma – jak już powiedziano – wymiar normatywny; zaufanie bądź brak zaufania do organu wykonawczego powinny być związane z oceną jego wiarygodności społecznej jako podmiotu respektującego normy obowiązującego prawa, wartości doniosłe dla istnienia i rozwoju społeczności lokalnej (wspólnoty samorządowej) oraz wyrażone w sposób prawnie wiążący oczekiwania tej społeczności i jej samorządowego przedstawicielstwa. W praktyce najczęściej podnoszone są zarzuty złego zarządzania gminą oraz łamania prawa przez wójta. W minionych kadencjach zarzuty pierwszego rodzaju dotyczyły np. błędnego i szkodliwego dla miasta kierunku polityki inwestycyjnej,

⁴⁸ *Ibidem*, s. 6.; D. Sieklucki, *Referendum w sprawie...*, s. 364, 368.

tendencyjnego popierania niektórych grup interesów i środowisk kosztem zaniedbywania innych, niepowodzeń w ubieganiu się o środki z funduszy unijnych, zaniechania realizacji zadań w zakresie remontów budynków mieszkalnych i utrzymania dróg publicznych, beczynności w podnoszeniu atrakcyjności miejscowości dla turystów i inwestorów, małego zainteresowania sprawami miasta, poświęcania zbyt wiele czasu na podróże zagraniczne, doprowadzenia do wewnętrznych konfliktów w urzędzie miejskim. Zdarzył się także przypadek referendum w sprawie odwołania prezydenta miasta, któremu od czterech lat rada odmawiała udzielenia absolutorium⁴⁹. Drugi rodzaj zarzutów dotyczył niewłaściwego wykorzystywania posiadanych uprawnień, najczęściej polegającego na uzyskiwaniu nienależnych osobistych korzyści⁵⁰. Niestety, nawet w pełni uzasadnione zarzuty tego rodzaju bardzo rzadko doprowadzały do wyegzekwowania odpowiedzialności organu wykonawczego, jako że w ogóle niewielka była liczba ważnych i skutecznych referendum odwoławczych.

Szczególnie niepokojące są jednak przypadki referendum zakończonych pomyślnie dla wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, któremu inicjatorzy postawili ciężkie i poparte dowodami zarzuty podejmowania niekompetentnych i niegospodarnych decyzji (np. bezzasadnego zadłużenia gminy, złej gospodarki funduszami unijnymi), nepotyzmu, a nawet łamania prawa poprzez praktyki korupcyjne lub zorganizowanie i kierowanie grupą przestępczą⁵¹. Są to sytuacje, w których referendum nie ma już związku z demokratyczną odpowiedzialnością organu wykonawczego, a umocniona wynikami referendum rzeczywista rola społeczna piastuna tego organu niewiele ma wspólnego z lokalnym przywództwem w przyjętym znaczeniu, lecz może być uznana za przejaw groźnej patologii sprawowania władzy.

5. PODSUMOWANIE. SZANSE I ZAGROŻENIA LOKALNEGO SAMORZĄDU I LOKALNEGO PRZYWÓDZTWA

Postulat przypisania wójtom, burmistrzom i prezydentom miast roli lokalnych przywódców okazał się trudny do realizacji i niezbyt atrakcyjny dla społeczeństwa. Nie mogła się powieść zwłaszcza próba przekonania mieszkańców, że wybierany z partyjnej rekomendacji lub namaszczony przez lokalną klikę piastun organu wykonawczego gminy jest ich rzeczywistym przywódcą. Wymagają weryfikacji szeroko nagłaśniane opinie o sukcesach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w nowej roli gminnych przywódców, liderów lub menedżerów, efektywnie rozwiązujących problemy społeczne i gospodarcze, wdrażających

⁴⁹ B. Węglarz, *Ewolucja...*, s. 94.

⁵⁰ D. Sieklucki, *op. cit.*, s. 367–368.

⁵¹ Przypadki takie omawia D. Sieklucki, *op. cit.*, s. 370; B. Węglarz, *Ewolucja...*, s. 87–88.

przy pełnej aprobacie społecznej rynkowe metody zarządzania. Wyniki badań empirycznych, a też i zwykle obserwacje lokalnego życia publicznego wskazują, że w wielu przypadkach opinie te są tylko propagandowym mitem. Mandat pochodzący z wyborów, w których z reguły uczestniczy tylko mniejszość uprawnionych mieszkańców, i który bardzo rzadko poddawany jest sprawdzianowi w referendum lokalnym, cechuje niska społeczna wiarygodność.

W obecnym stanie prawa wójt, burmistrz lub prezydent miasta łatwo może uzyskać *de facto* hegemoniczną pozycję w systemie władzy w gminie, często nawet przez kilka kadencji. Nie jest to jednak równoznaczne z rzeczywistym pełnieniem roli przywódcy lokalnej społeczności. Piastuni organów wykonawczych w gminach zostali w znacznym stopniu uwolnieni od presji aparatu partyjnego wywieranej za pośrednictwem zdominowanych przez partie rad gmin, ale aparat partyjny dysponuje jeszcze innymi instrumentami uzyskiwania ich pożądanego zachowań, a ponadto łatwo mogą oni stać się zakładnikami własnych współpracowników oraz presji formalnych i nieformalnych grup nacisku. Rozwojowi patologicznych powiązań władz lokalnych oraz ich oderwaniu od społecznej bazy, to znaczy woli i interesów znacznej liczby, a nawet większości mieszkańców gmin, towarzyszy proces ograniczania, a następnie zaniku demokratycznej odpowiedzialności tych władz.

Nie są jej efektywną formą referenda odwoławcze, niesłuchanie rzadko ważne i skuteczne, najczęściej nieudane z powodu zbyt niskiego udziału w głosowaniu uprawnionych mieszkańców. Nietrafny byłby jednak wniosek, że tylko nieznaczna liczba mieszkańców gmin jest zainteresowanych sprawami samorządowymi. Trwała absencja większości z nich w wyborach i referendum gminnych (podobnie zresztą w powiatowych) jest natomiast alarmującym sygnałem, że instytucje demokratyczne przestają być wiarygodne, że słabnie zaufanie społeczne do tych instytucji i wypromowanych w ich ramach działaczy. W coraz bardziej powszechnym odczuciu samorząd lokalny staje się przede wszystkim areną rozgrywek personalnych w walce o władzę i płaszczyzną realizacji różnych interesów mniejszościowych lub prywatnych.

Proces ten nie jest jednak nieuchronny, a opisane antydemokratyczne tendencje napotykać silną kontrtendencję obrony rzeczywistych wartości samorządu i przywracania autentycznego charakteru demokracji lokalnej. Najważniejsze z tego punktu widzenia jest uzdrowienie samorządowego przedstawicielstwa, zapewnienie rzeczywistej reprezentatywności rad gmin i wzmocnienie wpływu mieszkańców na sposób realizacji mandatu radnych. Konieczne jest też urealnienie ich demokratycznej odpowiedzialności za zgodne z wolą i interesami społeczności lokalnej wypełnianie funkcji stanowiącej oraz funkcji kontrolnej wobec organu wykonawczego i podległego mu aparatu administracyjnego. Należy mieć nadzieję, że służyć temu będzie nowe ukształtowanie procedur wyborów samorządowych w Kodeksie Wyborczym z 2011 r., a zwłaszcza wprowadzenie zasady wyborów większościowych w okręgach jednomandatowych we wszystkich

gminach nie będących miastami na prawach powiatu⁵². Dostarcza ona nowych argumentów na rzecz przywrócenia odwoływalności organów wykonawczych przez społecznie uwiarygodnione rady gmin. Kompetencje kontrolne rad wobec wójtów i burmistrzów mogą uzyskać większą niż dotychczas siłę społeczną, jeśli zostaną wzmocnione przez kompetencję do pozbawiania ich stanowisk, choćby tylko ze ściśle oznaczonych powodów: nieprawidłowego wykonania budżetu i prowadzenia gospodarki finansowej, naruszenia Konstytucji lub rażącego naruszenia ustawy na szkodę interesów państwa, wspólnoty samorządowej lub praw obywatelskich. Zmiana taka nie ograniczałaby prawa mieszkańców do odwołania na ich wniosek bezpośrednio wybranego wójta (burmistrza lub prezydenta miasta), przeciwnie – umożliwiałyby uproszczenie procedury referendalnej⁵³.

Istotne znaczenie ma również tworzenie warunków prawnych pełnego i skutecznego wykorzystania dotychczasowych i nowych form obywatelskiej partycypacji. Godne szczególnej uwagi są regulacje w projektowanej ustawie o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz zmianie niektórych ustaw, przewidujące m.in. rozszerzenie podstaw ustawowych konsultacji społecznych, przyznanie mieszkańcom prawa wystąpienia publicznego i występowania z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą oraz prawa inicjatywy lokalnej w ramach nowych form stowarzyszeń lub komitetów aktywności lokalnej, a także upoważnienie rady do ustanawiania jeszcze innych niż przewidziane ustawą form współdecydowania mieszkańców⁵⁴. Propozycje te niewątpliwie zmierzają do umocnienia elementów demokracji uczestniczącej w samorządzie, choć niektóre mogą budzić zastrzeżenia z powodu ograniczenia samodzielności organów j.s.t. i zamazywania granic ich odpowiedzialności⁵⁵.

Są jednak dwie propozycje bardzo niebezpieczne dla ładu publicznego w jednostkach terytorialnych. Pierwsza dotyczy zmiany przepisów o referendum lokalnym w kierunku zniesienia wymogu określonej, obecnie 30% frekwencji osób uprawnionych jako warunku ważności rozstrzygnięcia. Ożywienie w ten sposób instytucji referendum merytorycznych nie równoważy negatywnych następstw możliwych sytuacji, gdy niewielka grupa osób uczestniczących w takim referendum będzie mogła podejmować decyzje w istotnych dla gminy sprawach zamiast lub wbrew woli demokratycznie legitymowanego organu stanowiącego i organu wykonawczego gminy. Druga propozycja zmierza do pełnej stabilizacji organów j.s.t. kosztem pozbawienia społeczności lokalnej realnych możliwości ich odwołania przed upływem kadencji. Z pewnością takie byłyby następstwa zastrzeżenia warunku ważności referendum odwoławczego poprzez wprowadzenie

⁵² Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. nr 21, poz. 112 ze zm.).

⁵³ Por. M. Kasiński, *Monizm i pluralizm...*, s. 484 i n.; *Odpowiedzialność demokratyczna...*, s. 281–282.

⁵⁴ Wersja z 30 sierpnia 2013 r. (druk sejmowy nr 1699).

⁵⁵ M. Stahl, *O projekcie zmian ustrojowych samorządu terytorialnego*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 4 (25), s. 132 i n.

wymogu, aby w głosowaniu brała udział nie mniejsza liczba osób niż ta, która wzięła udział w wyborze odwoływanego organu. Nie ma usprawiedliwienia dla zamiaru ustanowienia regulacji nieuchronnie prowadzącej do paraliżu odpowiedzialności organów gminy lub powiatu przed społecznością lokalną. Podniesienie progu ważności referendum odwoławczego do poziomu frekwencji wyborczej czyniłoby uzyskanie ważnych wyników tego referendum zupełnie nierealnym w zdecydowanej większości gmin⁵⁶. Byłoby świadectwem politycznego cynizmu, a co najmniej krótkowzroczności równoczesne postulowanie wzmocnienia udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym oraz faktycznego uwolnienia organów tego samorządu od odpowiedzialności przed mieszkańcami.

Dopóki tego rodzaju projekty będą poważnie brane pod uwagę, lub co gorsze zostaną przekształcone w obowiązujące prawo, nie zniknie groźba utraty przez system władzy lokalnej istotnych cech demokratycznych. Mogą zostać zniwelowane pozytywne efekty wprowadzania instrumentów demokracji uczestniczącej oraz zmian prawa samorządowego prawa wyborczego. Uwolniony od odpowiedzialności przed mieszkańcami lub ich przedstawicielstwem piastun organu wykonawczego gminy straci zaś wszelkie szanse, aby stać się autentycznym lokalnym przywódcą.

Demokratyczna legitymacja sprawowania władzy nie jest bezwzględnie potrzebna, aby zasłużyć na miano dobrego gospodarza gminy, czy też uczciwego i sprawnego urzędnika. W końcu bez trudu można wskazać tak właśnie ocenianych przez mieszkańców zarządców komisarycznych, a w przeszłości – naczelników gmin lub naczelników miast. Także i oni jednak podlegali rozmaitym testom społecznej wiarygodności i akceptacji. Nieusuwalnego *de facto* przez całą kadencję wójta, burmistrza lub prezydenta pozornie, ale skutecznie „uwiarygodni” nieważne na skutek zbyt małej liczby głosujących referendum odwoławcze. Jedyłą jego troską pozostanie zręczne manipulowanie opinią publiczną oraz układami w lokalnej elicie władzy, aby uzyskać wybór na następną kadencję. Chyba że karierę samorządowego *bossa* przerwie ingerencja nadzorcza Prezesa Rady Ministrów, interwencja prokuratorska zakończona prawomocnym wyrokiem skazującym albo gwałtowny protest społeczny.

Doprowadzenie do fikcji odpowiedzialności organu wykonawczego przed mieszkańcami czyni realnym zagrożenie, o którym pisał J. Boć: „Odpowiedzialność regulowana prawem, lecz nie egzekwowana praktycznie, nie tylko zmierza do zrewoltowania społecznego, ale jest główną przyczyną utraty więzi między

⁵⁶ W źródle przytoczonym w przypisie 45 wskazano na s. 1, że w wyborach samorządowych w 2010 r. średnia frekwencja wynosiła 47,32%, co oznacza, że średni próg ważności referendum wynosi według obowiązujących przepisów 28,39%. Podniesienie tego progu do poziomu frekwencji wyborczej (o ile utrzyma się na tym samym poziomie) spowodowałoby bez żadnej wątpliwości nieważność przytłaczającej większości referendum w sprawie odwołania zarówno organu wykonawczego, jak i organu stanowiącego gminy.

obywatelem i państwem”⁵⁷. W moim przekonaniu zanik odpowiedzialności demokratycznej może też stać się główną przyczyną utraty więzi między obywatelem – mieszkańcem gminy lub powiatu (oraz województwa) i organami władzy samorządowej, czyli powodem katastrofy społecznej samorządu⁵⁸.

Michał Kasiński

SHAPING THE ROLE AND DEMOCRATIC RESPONSIBILITY OF THE WOJT (RURAL COMMUNE MAYOR) , CITY MAYOR, OR CITY PRESIDENT AS A LOCAL LEADER (LEGAL AND POLITICAL ASPECTS)

The present study shows the process of shaping the concept of local leadership in Poland, which concerns mayors of rural communes, mayors and presidents of cities, directly elected by citizens – and their role as local government executive leaders. Particular attention is paid to legal and political mechanisms of their election and political (democratic) responsibility towards the citizens. In these mechanisms, there have been detected factors which substantially weaken social trustworthiness of the role of the leader and its democratic advantages. These factors especially include a low rate of vote turnout (both in local election and in referenda for dismissal from any of the offices listed above) and various informational manipulations aimed at distorting the true picture of public opinion in these matters. The author has pointed to dysfunction of regulations and political phenomena, which cause that the concept of a local leader in Poland has met very serious difficulties in practice and is not trusted by the community.

Keywords: local leader, democratic responsibility, city president, politics

⁵⁷ J. Boć, *Odpowiedzialność*, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 345.

⁵⁸ Tezę tę sformułowałem w: M. Kasiński, *Odpowiedzialność demokratyczna...*, s. 279.