

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2017.011>

GRAŻYNA SZCZESNA

Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora w Pułtusku

Organ wykonawczy gminy – czynniki dysfunkcyjne

The commune executive body – dysfunctional factors

Streszczenie:

Gmina zajmuje szczególną pozycję w strukturze ustrojowej samorządu terytorialnego. Jest społeczną przestrzenią, w której potrzeby, interesy oraz aspiracje jej mieszkańców są najbardziej widoczne. Na tym poziomie podejmowane są działania zmierzające do coraz pełniejszej realizacji zadań społecznych związanych z rozwiązywaniem codziennych, indywidualnych spraw i problemów obywateli oraz spraw i problemów życia zbiorowego. Z uwagi na rangę gminy, nie bez powodu określanej jako jednostka podstawowa samorządu terytorialnego, w literaturze naukowej, w publicystyce i rozmaitego typu debatach podkreśla się znaczenie odpowiednich rozwiązań dotyczących charakteru, kompetencji, zasad funkcjonowania, a także sposobu kreowania organów tej jednostki. Już w początkowym okresie po restytucji samorządu terytorialnego coraz częściej pojawiały się postulaty sugerujące potrzebę zmian kształtu organu wykonawczego, jego składu oraz trybu powoływania. Pozycja i funkcje organu wykonawczego gminy to niezwykle ważny problem ustrojowo-prawny. Przyjęta w Polsce w 2002 r. nowa w tym zakresie regulacja wciąż budzi wiele wątpliwości. Przede wszystkim dotyczą one relacji wójt (burmistrz, prezydent miasta) – rada gminy (miasta). Dostrzec można również osłabienie pozycji rady, będącej organem stanowiącym i kontrolnym gminy, wobec znacznie wzmocnionego monokratycznego organu wykonawczego. Jednak należy podkreślić, że obecne rozwiązania przyniosły wzrost efektywności administracji samorządowej gminy. Artykuł opisuje najważniejsze dysfunkcje organu wykonawczego gminy oraz dylematy wymagające głębokiej analizy i zaproponowania nowych, skutecznych rozwiązań prawnych, które pozwolą dbać o rozwój gmin i ich mieszkańców.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, władza lokalna, organ zarządzająco-wykonawczy, wybory bezpośrednie

Abstract:

The commune take a special position in the institutional structure of the local government. It is a social space in which the most visible are needs, ventures and aspirations of its residents. On this level, there are undertaken actions which are leading to realize social tasks connected with resolving the daily, individual citizens' issues and problems as well as issues and problems of the collective life. In view of the commune's position, not without reason called the base unit of the municipal government, in scientific literature, journalism and various debates is underlined the importance of proper solutions involving the character, competencies, operating procedures and also the way of creating authorities of this unit. Already in the initial period, after the restitution of the municipal government the postulates suggesting a need of changing the form of executive body, its composition and the way of its empaneling were increasingly appearing. The position and function of commune executive body are extremely important structural and legal problems. The new in this range regulation accepted in 2002 in Poland still raises many questions. Most of all they involve the relation between the head of commune (mayor, president of the city) and commune (city) council. We can also detect the weakness of council's position against the significantly weighted single executive body. However, it should be underlined that present solutions have brought an effectivity increase of commune local government. This article describes the principal disfunctions of commune executive body and problems needing a deep analysis and proposing new, effective legal solutions which enable a care of commune and its residents development.

Keywords: local government, local power, the managerial-implementary authority, direct elections

Wprowadzenie

Wśród instytucji powołanych do sprawowania władzy publicznej szczególną rolę wyznacza się samorządowi terytoralnemu¹. Stanowi on ważny filar struktury społeczno-politycznej Rzeczypospolitej Polskiej. Na trwałe się wpisał w instytucjonalny i obywatelski pejzaż pań-

¹ A. Chodubski, *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odrotu od społeczeństwa masowego*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, Poznań 1999, s. 9-19; B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005, s. 15-45.

stwa. Tworzy istotne ogniwo porządku ustrojowego, ustanowionego w wyniku przemian transformacyjnych po 1989 r.

Samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę w procesie budowania demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego. Stanowiąc formę władzy lokalnej, której celem jest zaspokojenie podstawowych potrzeb miejscowej ludności, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Działalność samorządu terytorialnego wpływa na jakość życia lokalnych społeczności. Decyduje również o standardzie zaspokajania codziennych potrzeb, przede wszystkim w zakresie usług komunalnych oraz życia społeczno-kulturowego. Te i inne funkcje samorządu świadczą o jego istotnej roli ustrojowej. Samorząd terytorialny, aby spełniać swoje zadania i oczekiwania społeczności lokalnej, musi podejmować wciąż nowe wyzwania oraz je urzeczywistniać².

Funkcjonowanie organu wykonawczego gminy

Okres ponad 25 lat istnienia samorządu gminnego stanowi wystarczającą perspektywę dla refleksji nad problemami, w obliczu których stoi dziś polski samorząd. Legitymuje się on wieloma bezsprzecznymi osiągnięciami w zakresie podnoszenia poziomu cywilizacyjno-kulturowego polskich miast i wsi oraz warunków życia ich mieszkańców. Są także jednak problemy ograniczające efektywność działania jego organów i instytucji. Warto więc bliżej poznać je, zdefiniować oraz wskazać ich przyczyny, a co najważniejsze możliwości i sposoby eliminowania owych barier rozwojowych. Rolą władz publicznych, a więc i samorządu, jest bowiem organizowanie i kierowanie życiem zbiorowym społeczności lokalnych i regionalnych, co wymaga stałego czuwania nad stosowaniem odpowiednich rozwiązań organizacyjnych, właściwych metod i instrumentów działania. To są warunki podstawowe efektywności ich działania. Rzecz jasna, że istnieją w tym zakre-

² B. Słobodzian, *Rozbudowa samorządu terytorialnego w Polsce, problemy podziału terytorialnego państwa i metropolizacji w kontekście integracji europejskiej*, [w:] A. Lutrzykowski *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, Toruń 2014, s. 228.

sie uwarunkowania wynikające z przyjmowanych rozwiązań generalnych (systemowych), zawartych głównie w tzw. ustrojowych ustawach samorządowych. Poważny wpływ ma też otoczenie polityczne organów samorządowych, które może wzmacniać bądź osłabiać ich efektywne działania. Zantagonizowana lokalna scena polityczna nie tworzy pozytywnych warunków i sprzyjającej atmosfery pracy rady i organu wykonawczego. Istnieje zatem ważny problem czynników dysfunkcyjnych powodujących obniżanie poziomu efektywności samorządu terytorialnego.

W ostatnim czasie coraz częściej w opracowaniach naukowych, na konferencjach oraz w mediach spotykamy wypowiedzi na ten temat. Pojawiają się krytyczne oceny i opinie, którym towarzyszą wnioski o wprowadzenie daleko idących zmian. Podkreśla się groźbę nawrotu i pogłębiania się dyrektywnych, biurokratycznych tendencji w działalności organów i instytucji samorządowych. Dlatego też istnieje potrzeba stałego śledzenia funkcjonowania samorządu terytorialnego i na tej podstawie formułowania postulatów zmian regulacji prawnych. Warto zatrzymać się nad niektórymi głosami w tej debacie. Rozważania na temat koniecznych zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce zostały ujęte w dwóch raportach przygotowanych przez zespół pod kierunkiem Jerzego Hausnera³. W dokumentach tych przedstawiono problemy, wskazujące na konieczność refleksji i poszukiwania właściwych rozwiązań. Autorzy tych opracowań w sposób szczególnie zwracają uwagę na dylematy dotyczące funkcjonowania organu wykonawczego w gminie. Ustanowienie monokratycznego organu zarządzająco-wykonawczego do dziś jest przedmiotem sporów i budzi odmienne oceny w środowisku samorządowym oraz wśród badaczy samorządności⁴.

³ Zob. J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013; J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Tom II*, Kraków 2014.

⁴ Zmiany dokonano na mocy *Ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* (Dz. U. z 2002 r., nr 113, poz. 984).

W tym miejscu warto podkreślić, iż nadal „nie ma w doktrynie zgody przy próbie odpowiedzi na pytanie, który z modeli organu wykonawczego w gminie – kolegialny czy monokratyczny – jest bardziej predestynowany do wykonania powierzonych zadań. Każdy z nich ma określone wady i zalety”⁵. Wprowadzenie organu monokratycznego, w miejsce funkcjonującego wcześniej organu kolegialnego, poprzedzone było licznymi dyskusjami na temat celowości i sprawności funkcjonowania organu wykonawczego.

Zaletą organu monokratycznego jest na pewno szybkość podejmowania decyzji, duża operatywność i stosunkowo niskie koszty związane z jego działaniem. Wskazuje się jednak, że decyzje podejmowane przez ten organ są obciążone zwiększonym ryzykiem popełnienia błędu, które jest znacząco zminimalizowane w odniesieniu do organu kolegialnego. Decyzje podejmowane przez organ jednoosobowy mogą być uznawane za arbitralne i stronnicze. Władza skupiona w jednych rękach może nieść różnorakie zagrożenia. Sprzyja rozwijaniu nadużyć w aparacie władzy. Jednak w tym modelu bez problemu można wskazać osobę odpowiedzialną za zaistniały stan rzeczy.

Do zalet organu kolegialnego należy zaliczyć większą gwarancję, w porównaniu z organem monokratycznym, obiektywizmu w podejmowaniu decyzji. Rozstrzygnięcia są podejmowane w wyniku ścierania się różnych punktów widzenia, co może jednak doprowadzić do przewlekłości działania organu. W przypadku zaistnienia pomyłki trudno jest o wskazanie winnego. Nie wchodzi bowiem w grę odpowiedzialność zbiorowa członków organu kolegialnego. Wadą jest również wysoki koszt funkcjonowania ciała zbiorowego⁶. Większa liczba osób wchodzących w skład organu zmniejsza również podatność na sugestie i manipulacje, które mogą być efektem wpływów

⁵ R. Budzisz, *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Warszawa 2010, s. 78.

⁶ J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 46.

zewnątrznych⁷. Jednak ostatecznie przy wyborze modelu w 2002 r. zwyciężyła koncepcja organu monokratycznego.

Relacje organu wykonawczego z organem stanowiącym

Bezpośredni wybór wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wpłynął na wzmocnienie pozycji ustrojowej tego organu w gminie w stosunku do organu stanowiącego i kontrolnego (rady gminy). Intencją ustawodawcy było szersze upodmiotowienie wspólnot lokalnych w zakresie wyboru swoich przedstawicieli, gdyż do tamtej pory o ich wyborze decydowały przetargi pomiędzy siłami politycznymi, mającymi swoich przedstawicieli w radach miast i gmin⁸. Zmianie uległ również sposób zdobywania poparcia wyborców poprzez możliwość większego zaprezentowania liderów politycznych⁹. W przekonaniu, że to dobra droga do wyższej efektywności zarządzania, rozszerzono kompetencje i niezależność organów wykonawczych. Nieprzewidywaną konsekwencją tej zmiany stał się wyraźny spadek znaczenia przypisywanego radom gminy, a właściwie utożsamianie całej władzy lokalnej z osobą sprawującą funkcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Wprowadzenie organu monokratycznego na poziomie gminy spowodowało znaczne uniezależnienie organów wykonawczych od organów stanowiących. Natomiast twórcy ustawy zakładali współdziałanie tych organów, wzajemne ich zrównoważenie.

⁷ M. Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Warszawa 2009, s. 207.

⁸ Diametralnie odmienną ocenę owego (rzekomego) „upodmiotowienia” społeczności lokalnych wyraził S. Kozłowski, który uważa, że po upływie pierwszego dziesięciolecia procesu transformacji „można było już zauważyć pragmatyczne pomysły polityków na podporządkowanie i ujednoczenie nowego ładu organizacyjnego kosztem zmniejszenia hołdowania wspólnotowości gminnej. (...) Podobnie, wprowadzone w tym samym czasie, bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (mimo entuzjastycznego przyjęcia przez większość społeczeństwa) nie są niczym innym jak istotnym krokiem porządkującym scenę samorządową w celu wzmocnienia egzekutywy poprzez ograniczenie roli kolegialnego organu uchwałodawczego”. Idem, *Upodmiotowienie samorządu lokalnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 70.

⁹ A. K. Piasecki, *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989-200*, Zielona Góra 2003, s. 171.

Na podstawie doświadczeń i wyników badań naukowych obejmujących okres trzech minionych kadencji można zauważyć, że w gminach, w których wójt (burmistrz, prezydent miasta) reprezentuje inną opcję polityczną niż większość rady, konflikt pomiędzy tymi organami staje się regułą. Nie sprzyja to sprawnemu funkcjonowaniu samorządu, a działanie w takich warunkach jest dysfunkcjonalne. Wyniki badań potwierdzają, iż pozycja rad i radnych wobec organów wykonawczych odbiega od ustrojowej koncepcji (oczywiście na niekorzyść rad). Po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podkreślana jest dominacja organu wykonawczego nad organem uchwałodawczym. Pojawiają się również wątpliwości dotyczące koherencji tych rozwiązań z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego¹⁰. Ograniczony zakres alternacji władzy wykonawczej nie zawsze dobrze służy realizacji interesów społeczności lokalnych, ponieważ nie w każdym przypadku wynika ze sprawności, perfekcjonizmu czy wysokiego stopnia poparcia mieszkańców dla osób sprawujących te funkcje¹¹.

Kadencyjność

Kolejny problem do rozwiązania stanowi brak ograniczenia kadencyjności władzy wykonawczej, co skutkuje zachwianiem jednego z kanonów demokracji, jakim jest rywalizacja programów i kandydatów do określonych stanowisk. Co jakiś czas przedstawiciele różnych partii politycznych w Polsce ponawiają inicjatywy zmiany regulacji związanych z kadencyjnością władzy wykonawczej w gminie, np. ograniczenia możliwości pełnienia funkcji włodarza do dwóch kadencji. Taki projekt w 2010 i 2011 r. przedstawiło Prawo i Sprawiedliwość.

¹⁰ Zob. T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz – Katowice 2006, s. 90 i nast.

¹¹ A. Lutrzykowski, *Aktualne problemy samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań naukowych ze szczególnym uwzględnieniem samorządu powiatowego*, [w:] A. Finster, J. Knopek (red.), *25 lat samorządu terytorialnego. Polska – Pomorze – Chojnice*, Chojnice 2015, s. 69.

Kolejny projekt w tej sprawie w 2013 r. złożył klub Twojego Ruchu, który znalazł poparcie również ze strony polityków SLD. Według Sojuszu kadencje powinny być pięcioletnie, ale to oznaczałoby konieczność zmiany konstytucji. Według pomysłodawców zmian piastowanie funkcji wójta, burmistrza i prezydenta miasta przez więcej niż dwie kadencje stwarza zagrożenie zawłaszczenia tego urzędu przez określoną grupę lokalną, rodzinną czy środowisko polityczne. Sprzyja zjawiskom korupcyjnym, utrwała układy polityczne i w istotny sposób ogranicza lokalną demokrację¹².

Obecny rząd PiS ponownie powraca do tematu ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Parlamentarzyści PiS chcieliby wprowadzić zasadę maksymalnie dwóch 5-letnich kadencji. Przy czym miałyby ona zacząć obowiązywać od kolejnej kadencji władz samorządowych, czyli od 2018 r. To oznaczałoby, że „kadencyjna gilotyna” pierwszy raz zadziałałaby dopiero w 2028 r. Posłowie PiS uważają, że limit kadencji przerwie dysfunkcje powstające w niektórych samorządach w postaci lokalnych układów¹³.

Ograniczenie liczby kadencji organu wykonawczego przede wszystkim utrudniłoby tworzenie i funkcjonowanie patologicznych powiązań koteryjnych w środowiskach lokalnych. Proponowana zmiana powinna poprawić efektywność wykonywania zadań przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). Osoby piastujące te urzędy, mając z góry wyraźnie określone ramy czasowe sprawowania władzy, będą od początku kadencji niejako zobligowane do planowej i sprawnej realizacji zaaprobowanego podczas wyborów programu politycznego. Obecnie wójtowie (burmistrzowie i prezydenci miast), pozbawieni poczucia ograniczeń czasowych sprawowanego mandatu, nie są zdyscyplinowani i zmotywowani do szybkich i wydajnych działań. Proponowana zmiana powinna uczynić bardziej realnym dostęp do organów władzy wykonawczej samorządów nowych osób, co w konsekwencji

¹² <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/wady-i-zalety-ograniczenia-kadencyjnosci-samorzadowcow?refererPlid=5267565> [dostęp: 21.11.2016].

¹³ <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/932568,rewolucja-w-samorzadach-bezposredni-wybor-marszalkow-i-starostow.html> [dostęp: 21.11.2016].

zwiększy udział obywateli w sprawowaniu władzy przedstawicielskiej, stanowiący podstawę demokracji. Rotacja kadrowa sprzyjać może bardziej efektywnemu sięganiu po nowe koncepcje organizacyjne i nową myśl z zakresu organizowania życia zbiorowego i kierowania nim.

Warto również zwrócić uwagę na argumenty sięgające do podłoża psychologicznego. Zwykle u ludzi długo sprawujących władzę występuje marazm, rutyna i brak inicjatywy. Natomiast wprowadzenie obowiązku kadencyjności sprawowania funkcji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) umożliwi obsadzanie tych stanowisk nowymi ludźmi, którzy będą mogli spojrzeć na problemy społeczności lokalnych z innej perspektywy tzw. „świeżym okiem”. Natomiast realizacja nowych pomysłów pobudzi rozwój i inicjatywę jednostek samorządowych. Wymiana kadrowa na tych stanowiskach może przyczynić się do pobudzania kreatywności urzędujących szefów administracji samorządowej, a także pretendentów do tych foteli.

Ważnym argumentem jest fakt, że urzędujący włodarze w kolejnych wyborach już na samym starcie dysponują przewagą nad osobą, która po raz pierwszy staje w wyborczych szrankach. Warto zaznaczyć, że osoba ubiegająca się o reelekcję jest już znana i rozpoznawana w środowisku wyborczym, ma dostęp do mediów lokalnych, dysponuje również pewnym doświadczeniem osobistym. Dodatkowo ma dostęp do środków finansowych budżetu miasta, który poprzez prowadzenie inwestycji może wykorzystywać do swojej autopromocji. Z kolei jej konkurent – pretendent ma zwykle ograniczone fundusze na kampanię. Wprowadzenie kadencyjności organu wykonawczego gminy zmniejszyłoby przewagę obecnie sprawujących mandat, jak również umocniłoby praktykę uczciwej konkurencji o dostęp do władzy publicznej.

Zdecydowanym przeciwnikiem wprowadzenia ograniczenia kadencyjności był profesor Jerzy Regulski, jeden z twórców polskiego samorządu terytorialnego. Nie widział on niczego złego w tym, że jest wielu wójtów i prezydentów, którzy wiele lat sprawują władzę, uzyskując

potwierdzenie zaufania w kolejnych wyborach. Według J. Regulskiego nie wolno ograniczać praw obywatelskich i zakazywać ludziom wybierania tego, kogo chcą, naruszając demokrację i samorządność¹⁴.

Za każdym razem, kiedy powraca dyskusja kadencyjności, podnieszone są dylematy, jakie przy okazji należałoby rozstrzygnąć. Hamowanie zmian ograniczających liczbę kadencji organu wykonawczego gminy oznacza w konsekwencji ograniczanie praw obywatelskich, jak również ignorowanie demokratycznych decyzji wyborców, którzy mogliby częściej korygować decyzje dotyczące obsadzania tak ważnego stanowiska w gminie. Nie sądzę, aby można było się w tym dopatrywać ograniczenia demokracji i samorządności.

Zwolennicy zmian wskazują na poważne ograniczenia możliwości startu kandydatów spoza struktur lokalnej władzy. Sprawujący władzę wójt (burmistrz, prezydent miasta) ma – obok mieszkańców rzeczywiście przekonanych o tym, że jest najlepszym kandydatem – całe rzesze ludzi osobiście zainteresowanych jego kolejną kadencją: urzędników administracji gminnej, spółek komunalnych, pracowników zakładów budżetowych, szkół, przedsiębiorców świadczących usługi na rzecz gminy. Po pewnym czasie, nawet przy braku złej woli czy protekcyjnych relacji, w środowisku lokalnym wytwarza się naturalna sieć zależności, które mogą blokować innowacyjne rozwiązania, utrudniać racjonalizację wydatków publicznych albo podejmowanie prób nowego podejścia do problemów mieszkańców. Ponadto aktualni władarze zawsze mogą w roku wyborczym wykorzystywać szereg „promocyjnych” zabiegów „przekonujących” wyborców do ponownego powierzenia im władzy, co jest oczywiście nieetyczną manipulacją przedwyborczą. Najczęściej stosowane zabiegi to spektakularne inwestycje poprawiające wygląd miejsc publicznych, obniżki opłat, czynszów, zwolnienia z podatków, obniżka cen biletów, a nawet całkowicie bezpłatna komunikacja miejska, obniżka diet radnych, polityka prorodzinna, przyjazne serwisy internetowe i wszechobecna, bezpłat-

¹⁴ J. Regulski, *Kilka uwag i refleksji na tle raportu: „Narastające dysfunkcje. Zasadnicze dylematy, konieczne działania”*, http://www.frdl.szczecin.pl/manager_pliki/18/Uwagi_o_raporcie_prof_Jerzego_Hausnera [dostęp: 21.11.2016].

na prasa samorządowa publikująca osiągnięcia aktualnej władzy. W takich warunkach kontrkandydaci urzędujących gospodarzy nie mają możliwości zaprezentowania swoich koncepcji i pomysłów. Dlatego bardzo rzadko udaje im się zdobyć władzę. Warto również zwrócić uwagę, że bardzo często brakuje konkurencji – kontrkandydata, który stanąłby do walki z urzędującym włodarzem.

Dyskusja zwolenników obu poglądów (za i przeciw ograniczeniu liczby kadencji) obfituje w poważne i przekonujące argumenty obu stron. Nie zmienia to jednak faktu, iż przez długie lata w większości gmin (przede wszystkim wiejskich i miejsko-wiejskich) nie następuje wymiana u steru władzy w ramach procedur wyborczych.

Sami zainteresowani nie popierają wprowadzenia kadencyjności władzy. Uważają, że w gminach, w których władza jest stabilna, jest szybszy postęp i bardziej dynamiczny rozwój. Natomiast tam, gdzie dochodzi do częstych zmian władzy wykonawczej, miasta słabiej się rozwijają. Dodatkowo wybór wójta (burmistrza, prezydenta miasta) na wiele kadencji wiąże się z ich apartyjnością. Według nich najpierw należy wprowadzić ograniczenie np. do dwóch kadencji w Sejmie i Senacie, a dopiero rozważyć wprowadzenie kadencyjności w samorządach¹⁵.

Kwestia kadencyjności była szczegółowo testowana przez różnego rodzaju ośrodki badania opinii publicznej. Wyniki wyraźnie wskazują, że ograniczenie kadencyjności ma spore grono zwolenników. Pracownia Badań Społecznych na zlecenie „Dziennika Gazety Prawnej” przeprowadziła w sierpniu 2014 r. badania, w których zdecydowana większość (66% badanych) opowiedziała się za wprowadzeniem przepisu określającego maksymalną liczbę kadencji dla prezydentów. Trend ten jest stały od kilku lat. W badaniu z 3 stycznia 2013 r. dla „Rzeczpospolitej” 74% Polaków chciało wprowadzenia kadencyjności organu wykonawczego gminy. Z kolei w 2012 r. SLD przygotował i przeprowadził ogólnopolską „Samorządową ankietę”, w której odpowiedzi udzieliło

¹⁵ http://krakow.gazeta.pl/krakow/1,44425,17866594,Prezydenci_miast_o_kadencyjnosci_niech_parlament.html#ixzz3dAKsvoQU (dostęp: 1.06.2015).

250 tys. osób. 74% badanych opowiedziało się za wprowadzeniem kadencyjności prezydentów. Badania jednak nie dają odpowiedzi na pytanie, dlaczego w społecznym odbiorze taka zmiana miałaby być korzystna¹⁶.

Brak kadencyjności funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) to poważny problem wielu gmin, który może być czynnikiem znacznie ograniczającym ich sprawność funkcjonowania. W licznych jednak przypadkach przez kilka kadencji sprawują władzę bardzo dobrzy liderzy i ogromną stratą byłoby, gdyby nie mogli ubiegać się o ponowny wybór.

Podsumowanie

Mirosław Graczyk, uczestnik procesu tworzenia i funkcjonowania samorządu terytorialnego, wskazuje na potrzebę łączenia wiedzy o mechanizmach i zasadach samorządności z konsekwentną i kompetentną realizacją konstytucyjnych i ustawowych rozwiązań. W jego przekonaniu konieczna jest stała więź środowisk naukowych zajmujących się tą problematyką z działaczami samorządowymi. I tylko trwała współpraca i dialog badaczy z samorządowcami jest najlepszą drogą wypracowywania trafnych rozwiązań, w tym projektów reformatorskich¹⁷. Patrząc na całokształt funkcjonowania polskich gmin, przychyliam się do tezy, że nieograniczona kadencyjność jest źródłem wielu zagrożeń dla demokracji lokalnej. Jednak należy mieć na uwadze, aby limity kadencji nie eliminowały z życia samorządowego autentycznych przywódców społeczności lokalnych, posiadających rzeczywisty dorobek i uznanie lokalnej społeczności. Dlatego też w celu rozstrzygnięcia tego dylematu należy poszukać swoistego złotego

¹⁶ M. Tarasek, *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, Nr 2 (14), s. 92.

¹⁷ M. Graczyk, *Czy samorząd w Polsce powinien być reformowany?*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, Toruń 2014, s. 262-263.

środka pomiędzy rozwiązaniem obecnie obowiązującym a proponowanymi zmianami.

Należy zaznaczyć, że wszystkie reformy wprowadzane w życie wymagają okresowej korekty i ciągłego monitorowania. Również funkcjonowanie samorządu gminnego nie może być pozbawione takiego działania. Może więc jednak istnieją powody, by przejść do trzeciego etapu reformy samorządu terytorialnego?

Bibliografia:

- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W. i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. Kraków 2013.
- Budzisz R., *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Chodubski A., *Samorząd lokalny jako zjawisko cywilizacyjne odwrótu od społeczeństwa masowego*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, Wyd. UAM, Poznań 1999.
- Graczyk M., *Czy samorząd w Polsce powinien być reformowany?*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.
- Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W. i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Tom II*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014.
- Lutrzykowski A., *Aktualne problemy samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań naukowych ze szczególnym uwzględnieniem samorządu powiatowego*, [w:] A. Finster, J. Knopek (red.), *25 lat samorządu terytorialnego. Polska – Pomorze – Chojnice*, Urząd Miejski w Chojnicach, Chojnice 2015.
- Piasecki A. K., *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*, Wyd. Tęcza, Zielona Góra 2003.

- Słobodzian B., *Rozbudowa samorządu terytorialnego w Polsce, problemy podziału terytorialnego państwa i metropolizacji w kontekście integracji europejskiej*, [w:] A. Lutrzykowski (red.), *Polski samorząd terytorialny...*, op. cit.
- Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2005.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Wolters Kluwer Polska. Warszawa 2012.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Katowice 2006.
- Tabernacka M., *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- Tarasek M., *Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego parlamentu*, „Polityka i Społeczeństwo” 2016, Nr 2 (14).