

Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast

JANINA KOWALIK
DR

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Instytut Nauk Politycznych
e-mail: janinakowalik(at)op.pl

Słowa kluczowe samorząd, wójt, burmistrz, limitowanie kadencji

Abstrakt Artykuł zawiera garść refleksji na temat koncepcji limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w kontekście słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Poważne argumenty o deformacji systemu samorządowego przytaczane przez zwolenników ograniczenia dopuszczalnych kadencji krzyżują się z przekonaniem przeciwników zmian, którzy powołują się na podstawowe wartości, które legły u podstaw samorządu, oraz konstytucyjne wolności. Wszystkie argumenty pomijają znaczenie aktywności społeczności lokalnej, która w normalnych warunkach odgrywa rolę regulatora w systemie samorządowym.

The condition of civil society in the context of the idea of limiting the term of office of mayors and city presidents

Keywords local government, the mayor, limiting the term of office

Abstract The article contains a handful of reflections on the concept of limiting the term of office of mayors and city presidents in the context of the weakness of civil society in Poland. Serious arguments about the deformation of the system of local government cited by supporters of restricting the permissible term of office collide with the conviction of opponents of change, who plead on the fundamental values that underlie self-government and constitutional freedoms. All of these arguments ignore the significance of the activity of the local community, which normally fills the role of the regulator in the system of local government.

Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest analiza koncepcji limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast w kontekście stanu zaangażowania społeczności lokalnych w sprawy samorządowe. Od wielu lat trwają dyskusje polityczne na temat konsekwencji braku ograniczenia biernego prawa wyborczego do organu wykonawczego w gminie, co skutkuje możliwością wielokrotnego, nieograniczonego startu w wyborach na to stanowisko, a w konsekwencji, sprawowaniem władzy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez tę samą osobę w kilku kolejnych kadencjach. Nikłe zainteresowanie zdaje się budzić w tym kontekście rola partycypacji społeczności lokalnych jako czynnika wpływającego na kształt procesów samorządowych oraz zasadniczą przyczynę, która prowadzi do zjawisk „patologicznej” wielokadencyjności. W tym kontekście narzuca się pytanie: jakie skutki przyniesie ewentualne wprowadzenie limitu kadencji? Czy będzie to czynnik pobudzający do aktywności i partycypacji, czy wręcz odwrotnie? W refleksjach zawartych poniżej pragnę ukazać znaczenie tego aspektu dla skuteczności potencjalnych rozstrzygnięć ograniczających dopuszczalną liczbę kadencji sprawowanych przez tę samą osobę.

Wielokadencyjność – istota problemu

Ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta (Ustawa, 2002) oddała w ręce samych mieszkańców decyzję o tym, kto personalnie będzie sprawował władzę wykonawczą w gminie. Ustanowienie monokratycznego organu wykonawczego w gminie zostało pozytywnie przyjęte przez Polaków i, sądząc po wynikach badań (ISP, 2010), spełniło też funkcję „przyciągającą” Polaków do spraw samorządu lokalnego. Potwierdza to na przykład fakt, że na kilka tygodni przed wyborami samorządowymi w 2010 roku wiedza o tym, kto będzie w tych wyborach wybierany, wahała się od: 7% przy sejmikach wojewódzkich, przez 18% przy radzie powiatu, 20% przy radzie miasta, do 28% przy radach gmin. W przeciwieństwie do tych raczej kompromitujących wyników, o tym, że będą to wybory wójta, burmistrza, prezydenta miasta wiedziało wówczas 61% badanych. Przez kolejne kadencje społeczności lokalne przyjmowały w swoich gminach różne strategie wyborcze, a to wymieniając wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przy kolejnych wyborach, to znów zachowując godne podziwu przywiązanie do jednego człowieka liczone niekiedy w dekadach. W sytuacji blisko 2,5 tys. gmin trudno jest dokonywać uogólnień. Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku statystyki pokazywały, że w znacznej liczbie gmin (2/3) zmiany kadencji nie wywołują zmian osób u steru władzy, niezależnie od tego, jak ordynacja wyborcza rozstrzyga sposób ich wyboru. Fakt, że dyskusje na temat ograniczenia możliwości sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) budziły silny rezonans społeczny, pomysły ograniczenia kadencji zostały natychmiast podchwyczone przez ogólnopolskie partie polityczne i włączone do deklaracji przedwyborczych. Pierwszy projekt zakładający ograniczenie dopuszczalnej liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) złożyło Prawo i Sprawiedliwość w 2010 roku. Został on odrzucony w pierwszym czytaniu. W listopadzie 2012 roku projekt zmiany Ustawy Kodeks wyborczy złożył Twój

Ruch Janusza Palikota. Zakładał on ograniczenie prawa startu w wyborach na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osobom, które pełniły tę funkcję w danej gminie co najmniej dwie kadencje. Z danych przytoczonych w uzasadnieniu do projektu wynikało, że w połowie szóstej kadencji odrodzonych samorządów, na ogólną liczbę 2478 wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), 262 (10,6%) pełniło funkcję przez pięć kolejnych kadencji, to znaczy, że 224 wójtów (14,2% ogółu) i 38 burmistrzów pełniło swą funkcję nieprzerwanie od pierwszych wyborów w 1990 roku (TR, 2012).

W kolejnych latach, szczególnie w gorącym okresie lat przedwyborczych (2013–2015), niemal wszystkie partie polityczne odnosiły się do kwestii ograniczania kadencji władz wykonawczych w gminach. W wyborach samorządowych 2014 roku poziom reelekcji w stosunku do rządzących w poprzedniej kadencji wyniósł 65%, chociaż zdarzyły się spektakularne przypadki utraty władzy jak np. przez prezydenta Poznania Ryszarda Grobelnego.

Oprócz Twojego Ruchu i PiS koncepcję ograniczenia dopuszczalnej liczby kadencji sprawowania władzy popierał SLD, a obecnie deklaruje to nawet były prezydent Aleksander Kwaśniewski. W odbywającej się w mediach walce na argumenty zwolennicy oraz przeciwnicy zmian przerzucają się argumentami o zróżnicowanym znaczeniu. Ze strony PO i PSL, partii sprawujących władzę w latach 2007–2015 – które programowo przeciwstawiają się tym zmianom¹ – pada zarzut, że postulaty ograniczenia liczby kadencji zgłaszane są przez partie, które nie mają wcale albo mają niewielu wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i chcą technicznymi zabiegami sprzeciwić się woli wyborców. Zwycięstwo PiS w wyborach parlamentarnych 2015 roku spowodowało powrót problemu na agendę parlamentarną. Był to jeden z pomysłów kampanii wyborczej PiS, w ślad za badaniami opinii publicznej CBOS z 2014 roku, które wskazały, że aż 59% społeczeństwa popiera takie rozwiązanie (152/2014).

Argumenty **zwolenników limitowania** kadencji sprowadzają się do przytaczania statystyk wielokadencyjnych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz opisów deformacji systemu samorządowego, a niekiedy patologii, wynikających z braku ograniczeń w tym względzie. Najważniejsze spośród nich można sprowadzić do następujących kwestii:

1. Utrzymywanie się przy władzy nieprzerwanie przez kolejne kadencje sprzyja relacjom nepotycznym, korupcyjnym, klientelistycznym, wśród organów samorządowych (wójt – poszczególni radni), petryfikuje obsadę personalną w strukturach władzy lokalnej, zamyka dostęp do funkcji potencjalnym nowym kandydatom spoza powstałej w ten sposób grupy interesu.
2. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawujący władzę przez szereg kolejnych kadencji, posiadający bardzo dużą władzę nad majątkiem gminy, administracją gminną, kadrami w spółkach komunalnych i instytucjach (np. szkołach) podległych gminie, nie zawsze jest ponownie wybierany dlatego, że jest najlepszym kandydatem, ale dlatego, że za jego elekcją na kolejną kadencję stoją rzesze ludzi zatrudnionych w tych wszystkich instytucjach, którzy obawiają się utraty pracy. Interesów urzędującego wójta bronią również

¹ Pojedynczy politycy tych partii chcą zmian istniejącego prawa.

- rodziny pracowników instytucji samorządowych, toteż wójta powiązanego z systemem lokalnych układów niezwykle trudno jest pokonać kandydatowi z zewnątrz.
3. Wójt sprawujący władzę przez kolejne kadencje ma nad potencjalnymi kandydatami przewagę instytucjonalną, organizacyjną i ekonomiczną, nierzadko z wykorzystaniem środków samorządu.
 4. Wszechwładza wójta w różnych obszarach funkcjonowania gminy przy zmarginalizowanej radzie i mało kompetentnych radnych zapewnia mu reelekcję, nawet jeśli wójt nie spełnia oczekiwań mieszkańców i nie ma oparcia w radzie. Powoduje to brak możliwości dopływu świeżych idei i koncepcji dla rozwoju gminy.
 5. W znacznej liczbie gmin w kolejnych wyborach wójtów/burmistrzów odbywają się głosowania bezalternatywne, ponieważ startuje w nich jeden kandydat². Trudno w takiej sytuacji przekonać wyborców do udziału w głosowaniu, powołując się na standardy demokracji.
 6. Prawo dopuszczające nieograniczoną wielokadencyjność prowadzi do wzmacniania się przejawów „demokracji negatywnej” w postaci mnożących się referendum odwoławczych w sytuacjach, kiedy uda się znaleźć odpowiednio silnego lidera zdolnego skumulować negatywny elektorat wójta (burmistrza, prezydenta miasta) sprawującego władzę przez wiele lat.
 7. Następuje ograniczenie kanałów komunikacji pomiędzy mieszkańcami gminy i władzą do kanału: mieszkańcy – wójt, ponieważ wszelkie inne struktury komunikacji są nieskuteczne (rada, radni). Utrwalanie się stanu, w którym instytucje lokalne oraz reguły sprawowania władzy eliminują obywateli i członków kolegialnych organów (rad) z dialogu społecznego czyni z nich raczej klientów władzy, a nie suwerena, który w mechanizmie demokratycznym daje wybranym reprezentantom mandat do sprawowania władzy w swoim imieniu.

Argumenty **przeciwników limitowania** kadencji sprowadzają się do kwestii ideologicznych, na których opiera się samorząd terytorialny oraz przywoływania praw i wolności przynależnych wyborcom i wybieranym.

1. Mieszkańcy mają wszelkie argumenty w swoich rękach, a dokładnie w kartkach wyborczych, za pomocą których mogą dać albo odebrać władzę. Jeżeli tego nie robią, to znaczy, że taka jest ich wola.
2. Limitowanie kadencji jest odbieraniem znaczenia demokratycznej woli wyborców.
3. Zygmunt Frankiewicz³ argumentuje: „Ograniczenie liczby kadencji dotyczy stanowisk, które nie podlegają kontroli przez inne instytucje państwa. W naszym systemie prawnym dotyczy to m.in. prezydenta państwa czy sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego poddane jest drobiazgowemu nadzorowi. Od wojewodów, przez wszelkie instytucje kontrolne (NIK, PIP, UKS itd.) aż po regionalne

² W wyborach samorządowych w 2014 r. takich przypadków było 247 (10%).

³ Prezydent Gliwic od 1993 r., prezes Związku Miast Polskich.

izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze. Obok organów kontrolujących zgodność działalności samorządu z prawem istnieje jeszcze instytucja referendum odwoławczego, które pozwala obywatelom na rozliczenie braku kompetencji czy nieudolności tak groźnej, że trzeba jej szybko przeciwdziałać, nie czekając na weryfikację wyborczą” (Frankiewicz, 2015).

Argumenty obu stron mają swoją wagę i nie ułatwiają rozstrzygnięcia decydem. Siła przekonania o „woli wyborców”, nawet jeśli ta wola wyrażana jest bez większego zaangażowania i racjonalnej podbudowy decyzji, może walczyć o pierwszeństwo z argumentem o „patologii lokalnych klik skupionych wokół wójta”. Rozstrzygnięcie będzie zależało od tego, jak dalece darzymy zaufaniem zachowania wyborców w procesie podejmowania decyzji. Zdaniem autorki, działania wyborców nie zawsze wynikają z najlepszej wiedzy czy woli, nierzadko kieruje nimi konformizm i oportunizm. Zatem dopuszczanie sprawowania władzy przez tę samą osobę bez ograniczeń może wzmacniać deformację systemu samorządowego zapoczątkowaną nadmiernym wywindowaniem pozycji organu wykonawczego w gminie. W stosunku do założeń przyjmowanych przez autorów reformy samorządowej z 1990 roku, którzy chcieli widzieć w gminie dwa wzajemnie się równoważące organy, kolegialny zarząd i możliwą / osiągalną alternację władzy – istniejący stan rzeczy wykazuje poważne dysfunkcje. Wydaje się jednak wątpliwe, by sztywne ograniczenia były w stanie wyeliminować nieuczciwość, nepotyzm, korupcję. Jeśli problem miałby się rozwiązać w ramach założonych standardów samorządu, niezbędne byłoby aktywne i silne społeczeństwo obywatelskie, przywiązane do wartości „dobra wspólnego”. Przyjrzyjmy się, jaka jest obecnie kondycja obywatelska społeczności lokalnych.

Spółeczeństwo obywatelskie

Twórca koncepcji odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce Jerzy Reguiski (2013) wielokrotnie podkreślał w swych wypowiedziach i publikacjach, że Polska przyjęła koncepcję samorządu terytorialnego z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, w której definiuje się samorząd jako „prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania i zarządzania określoną częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie swych mieszkańców”. Aby zatem samorząd mógł zaistnieć, społeczność musi móc, a także umieć i chcieć kierować własnymi sprawami, obywatele muszą posiadać niezbędne umiejętności podejmowania właściwych decyzji i świadomość; musi istnieć społeczeństwo obywatelskie. Nie sposób jednakże posługiwać się rozumieniem społeczeństwa obywatelskiego odziedziczonym po czasach PRL, kiedy znamieniem jego istnienia była działalność opozycji demokratycznej, podejmującej walkę z instytucjami państwa o wygospodarowanie przestrzeni dla załączków demokracji, bez ambicji zmiany ustroju, a zatem niejako obok struktur państwa, a nawet przeciw nim. Ponad ćwierć wieku transformacji i budowy nowego ustroju wskazuje na konieczność całkowitej zmiany podejścia do rozumienia istoty społeczeństwa obywatelskiego. Nie musi, a nawet nie powinno ono już być antypaństwowe. Podstawowym zadaniem społeczeństwa obywatelskiego jest współtworzenie państwa, zarządzanie jego sprawami i współodpowiedzialność za rezultaty tych działań jako

kluczowy element postawy „obywatelskiej”. Niewłaściwe jest również utożsamianie społeczeństwa obywatelskiego wyłącznie ze zinstytucjonalizowanymi formami organizacji pozarządowych, bo to poważnie zawęży zakres pojęcia. Oprócz stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji współczesne społeczeństwo obywatelskie wypełniają rzesze ludzi podejmujących działania indywidualnie albo kolektywnie, jednak pozainstytucjonalnie. Nie umniejsza to znaczenia tzw. trzeciego sektora w budowaniu struktur demokratycznego społeczeństwa oraz funkcji wypełnianych przez organizacje pozarządowe w gospodarce, sferze usług społecznych, uzupełnianiu luk w zaspokajaniu specyficznych potrzeb grup społecznych, które nie znalazły się w ofercie instytucji państwa albo nie znalazły zainteresowania innych podmiotów funkcjonujących na wolnym rynku. Te i szereg innych niewymienionych aktywności organizacji pozarządowych są nie do przecenienia, jednak – jak wskazuje Jerzy Regulski (2013) – nie monopolizują one pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, do którego należy rozległa sfera dobrowolnej aktywności jednostek w sferze publicznej.

Organizacje pozarządowe

Dla wyraźniejszego oglądu kondycji jednego z wymiarów społeczeństwa obywatelskiego – kondycji trzeciego sektora w Polsce, warto w tym miejscu przywołać statystyki dotyczące organizacji pozarządowych przygotowane przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2012 roku (Przewłocka, Adamiak, Herbst, 2013). Według niego w Polsce działa ok. 60 tys. stowarzyszeń i fundacji, nie wliczając w tę liczbę ochotniczych straży pożarnych. W tej liczbie największy udział mają stowarzyszenia (83% wszystkich), 10% stanowią fundacje, a pozostałą część stanowią organizacje samorządu gospodarczego, pracownicze i wyznaniowe. Przynależą do nich ok. 10 mln członków, w większości osób fizycznych.

Najważniejszym obszarem, w którym uwidacznia się aktywność organizacji pozarządowych, jest samorząd terytorialny (szczególnie gminny), z którym relacje nawiązują niemal wszystkie organizacje. Dwie trzecie spośród nich podejmuje starania o pozyskanie środków finansowych na swoją działalność i połowie udaje się takie dofinansowanie uzyskać (Przewłocka i in., 2013). Problemem, który ujawnia się w tym obszarze, zdaje się być w mniejszym stopniu kwestia finansów uzyskiwanych bądź nie przez organizacje od samorządów, w większym zaś stopniu jest to kwestia niezadowalającego poziomu partnerstwa organizacji trzeciego sektora z administracją samorządową w prowadzeniu polityki publicznej (Przewłocka i in., 2013). Wnioski wynikające z badań Stowarzyszenia Klon/Jawor potwierdzają się również w innych analizach, m.in. w raporcie Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych z 2012 roku na temat aktywności członków organizacji pozarządowych w ciałach dialogu społecznego (komitetach i podkomitetach monitorujących) (Latoszek, 2012). Raport OFOP ukazuje bardzo ograniczony udział przedstawicieli organizacji pozarządowych w pracach komitetów dialogu społecznego. Jak zauważono w raporcie, około 50% reprezentantów wytypowanych przez organizacje nie wykazywało żadnej aktywności. Dotyczy to zarówno fizycznego uczestnictwa w posiedzeniach, jak i rzeczywistej aktywności w wypracowywaniu decyzji.

Pesymistyczne wnioski przyniósł również raport z badań Małopolskiego Instytutu Samorządu Terytorialnego i Administracji, zrealizowanych w 2014–2015 w czterech województwach Polski południowo-wschodniej w kwestii funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego. Są to kolegialne ciała instytucjonalizujące pola współpracy administracji publicznej na poszczególnych szczeblach z funkcjonującymi na danych obszarze organizacjami pozarządowymi w zakresie kilkudziesięciopunktowej listy zadań publicznych. Rady powoływane są przez organy wykonawcze funkcjonujące na poszczególnych poziomach władzy publicznej, a zatem odpowiednio przez ministra, zarząd województwa, zarząd powiatu i wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do sierpnia 2015 roku powoływanie rad było uprawnieniem dla organów wykonawczych powiatu i gminy. Po nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa, 2014) organy gminy i powiatu są zobowiązane do powołania rad, jeśli tylko organizacje funkcjonujące na ich terenie wyrażą taką wolę. Oczekiwanie powołania rady na tym poziomie musi wyrazić zgodnie pięć organizacji pozarządowych. Procedury powoływania rad działalności pożytku publicznego są jasne, a rola organizacji pozarządowych kluczowa. Mimo to na terenie gmin i powiatów subregionu południowo-wschodniego obejmującego województwa małopolskie świętokrzyskie, podkarpackie i lubelskie powstała do tej pory śladowa liczba rad.

Tabela 1. Rady pożytku publicznego w regionie południowo-wschodnim

Województwo	Gmina		Powiat	
	liczba gmin ogółem	liczba rad pożytku publicznego	liczba powiatów ogółem	liczba rad pożytku publicznego
Lubelskie	213	4 (1,88%)	24	5 (20,83%)
Świętokrzyskie	102	3 (2,94%)	14	4 (28,57%)
Małopolskie	182	7 (3,85%)	22	8 (36,3%)
Podkarpackie	160	1 (0,63%)	25	5 (20%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań MISTiA.

Poszukując przyczyn statystyk zaprzeczających potocznym opiniom o dynamice i aktywnej roli organizacji pozarządowych w tworzeniu podwalin społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, trzeba byłoby przeprowadzić bardzo rozległe badania socjologiczne, w ramach których należałoby dotrzeć do przedstawicieli organizacji pozarządowych w każdej gminie i w jakościowych analizach ustalić podstawowe czynniki mające wpływ na niski poziom instytucjonalizacji sfery konsultacji i opiniowania polityki społecznej w gminach i powiatach. Tymczasem często słychać narzekania ze strony przedstawicieli trzeciego sektora na temat niechęci administracji samorządowej do korzystania z zasobów organizacji pozarządowych w pracy na rzecz dobra wspólnego lokalnych społeczności.

Wszelkie uogólnienia dotyczące relacji organizacji pozarządowych i administracji samorządowej są w tym miejscu ryzykowne. Każda gmina ma pod tym względem swoją specyfikę. Jednak obraz, jaki wylania się z przytoczonych raportów, zdaje się wskazywać na to, że odpowiedzialność za niezadowalający stan współpracy samorządów z trzecim sektorem ponoszą w równej mierze obie strony, z pewną asymetrią w podziale tej winy po stronie administracji

samorządowej dysponującej szerszym instrumentarium oddziaływania na przebieg lokalnych spraw.

Partycypacja obywateli

Jak wskazano powyżej, społeczeństwa obywatelskiego nie powinno się utożsamiać wyłącznie ze sferą organizacji pozarządowych i aktywności podejmowanej przez obywateli w ramach ich działalności. Należy doń włączyć również wszelkie formy działań podejmowanych na poziomie wspólnot sąsiedzkich i lokalnych ruchów społecznych, ale przede wszystkim szeroko rozumianą aktywność jednostek przejawiającą się w działaniu na rzecz realizacji wartości demokratycznych i humanistycznych w obszarze dobra wspólnego.

Istota pojęcia społeczeństwa obywatelskiego ucieleśnia się w pojęciu „obywatelskości”. W literaturze występuje wiele koncepcji opisu obywatelskości jako swoistej postawy – dyspozycji do określonych zachowań wobec świata zewnętrznego. W kontekście prowadzonych tu rozważań adekwatne wydaje się rozumienie obywatelskości zawarte w rozważaniach Wnuka-Lipińskiego (2005, s. 102–103), który postrzegał ją w perspektywie indywidualnej jako postawę człowieka, na którą składają się: świadomość przynależnych jednostce praw i obowiązków wobec wspólnoty, podmiotowość sprawcza, możliwość działania i kontrolowania efektów swoich działań, zobowiązanie do przestrzegania prawa oraz poczucie zobowiązania wobec wspólnoty politycznej, państwa czy samorządu. Dopełnieniem obywatelskości z perspektywy kolektywistycznej (Por. Antoszewski, Herbut, 2004, s. 318–319) są suwerenne decyzje i działania zbiorowe, za które przyjmuje się odpowiedzialność, podmiotowość polegająca na zdolności podejmowania świadomych, racjonalnych i celowych działań realizujących potrzeby i interesy obywateli poprzez udział i wpływanie na procesy władzy politycznej. Z kolei Bukowska i Wnuk-Lipiński wskazują na samorządowy kontekst obywatelskości. „Obywatelskość to postawa jednostki wobec samorządnej zbiorowości politycznej, innych jednostek, instytucji i procedur, zasadzająca się na internalizacji praw i obowiązków członka owej zbiorowości i stanowiącą podstawę do budowy roli obywatela” (Bukowska, Wnuk-Lipiński, 2009, s. 25–26).

Analizując kondycję społeczeństwa obywatelskiego, należy poddać ocenie wskaźniki operacjonalizujące to pojęcie w realiach polskich społeczności lokalnych. Można w tym celu posłużyć się cechami, za pomocą których Piotr Gliński (2012, s. 10–15) charakteryzował modelowe społeczeństwo obywatelskie. Wśród wymienionych 20 cech wymierny charakter mają m.in.: akceptacja demokratycznych reguł gry i szacunek dla reguł prawa, indywidualna i zbiorowa aktywność społeczną, stała debata publiczna w celu definiowania wartości i interesów społecznych, poczucie sprawstwa obywatelskiego oraz określonego poziomu świadomości obywatelskiej. Ze względu na to, że „społeczeństwo obywatelskie jest z jednej strony zespołem idei, a z drugiej strony zespołem pewnych form samoorganizacji społecznej w celu realizacji tych idei” (Krasnowolski, 2014, s. 3), cechy wybrane z modelowego zestawienia nie są przypadkowe – są to bowiem kwestie w istotny sposób skorelowane z istotą samorządu terytorialnego przywoływane w definicji EKSL (1985). Wykorzystując te, wybrane spośród wielu innych, kryteria

charakteryzujące modelowe społeczeństwo obywatelskie, spróbują poddać analizie ich kondycję w społeczeństwie polskim, opierając się na istniejących wynikach badań (*desk research*).

Przywiązanie Polaków do wartości demokratycznych i ich akceptacja są od lat monitorowane przez badaczy CBOS. W ostatnim badaniu (Por. 168/2015), realizowanym w grudniu 2015 roku, 64% badanych (w tym 18% zdecydowanie, a 46% raczej) zgadza się z poglądem, że demokracja ma przewagę nad wszelkimi formami rządów, 24% z mniejszą lub większą stanowczością się z tym nie zgadza, zaś 12% nie ma zdania na ten temat. Na tle wszystkich pomiarów odbywających się od 1992 roku wyniki ostatniego pokazały najwyższy odsetek osób niezgadających się z poglądem o wyższości demokracji nad innymi formami rządów, spadek zwolenników (o dwa punkty procentowe) oraz bardzo wyraźny spadek odsetka osób niezdecydowanych (osiem punktów procentowych). Oznacza to, że krystalizacja poglądów na temat demokracji dokonuje się w ostatnim czasie raczej w kierunku postaw wobec demokracji krytycznych. Poglądy prodemokratyczne przeważały wśród osób lepiej wykształconych, o najwyższych dochodach, mieszkańców największych miast oraz wśród osób, które głosowały w wyborach parlamentarnych w 2015 roku. To samo badanie sprawdza również postawy dopuszczające zastosowanie w niektórych sytuacjach rządów niedemokratycznych. Wynik z grudnia 2015 roku po raz pierwszy ukazuje sytuację, kiedy odsetek tych, którzy nie zgadzają się na zastosowanie rządów niedemokratycznych i odsetek tych, którzy popierają takie rozwiązania, w niektórych sytuacjach zrównały się na poziomie po 40% każdy. Przy czym nastąpił wyraźny przyrost zwolenników rozwiązań niedemokratycznych (aż o sześć punktów procentowych) w porównaniu z wynikami z 2014 roku.

Indywidualna i zbiorowa aktywność społeczna to wielowymiarowa cecha, której waga dla funkcjonowania samorządu jest nie do przecenienia. Oczekiwanie na wzrost aktywności społecznej i politycznej Polaków wyrażają władze państwowe i deklarują władze samorządowe. Znalazło to wyraz w stworzonej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej *Strategii wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego* z 2005 roku, gdzie w celach założono m.in. budowę społeczeństwa, w którym istnieją aktywni, myślący o interesach społeczności obywatele, zależności polityczne oparte na zasadach równości i stosunki społeczne polegające na zaufaniu i współpracy. Tymczasem po upływie dekady od momentu ogłoszenia dokumentu stan aktywności społecznej i politycznej, choćby w lokalnym jej wymiarze, zdaje się znacząco odbiegać od modelowych oczekiwań. Z badań realizowanych przez CBOS w styczniu 2016 roku (13/2016) wynika, że prawie dwie trzecie Polaków (63%) nie działa w żadnej organizacji o charakterze obywatelskim, 16% deklaruje, że poświęca swój wolny czas na działalność w jednej tego typu organizacji, co dwunasty (8%) działa w dwóch, a co ósmy (13%) w trzech i więcej. Przy czym najczęściej są to organizacje w sferze oświaty (komitety rodzicielskie), religijne, ekologiczne czy organizacje kobiece (koła gospodyń wiejskich). Jesteśmy zatem społeczeństwem familiocentrycznym, tzn. skupionym przede wszystkim na podtrzymywaniu i utrwalaniu więzi rodzinnych, kosztem nawiązywania szerszych relacji społecznych. Cykliczne badania monitorujące stan aktywności społecznej i obywatelskiej ukazują wprawdzie pozytywne trendy w tym względzie na tle lat ubiegłych, jednak zdają się one ukazywać zjawisko swoistej koncentracji aktywności w pewnym kręgu osób, które deklarują zaangażowanie w kilku organizacjach równocześnie,

co nie narusza muru bierności ustawionego na granicy dwóch trzecich społeczeństwa. Z drugiej strony, z badań realizowanych przez autorkę wśród reprezentantów władz samorządowych (Kowalik, 2010, s. 85–106) wynika, iż oczekiwanie aktywności w obszarze spraw lokalnych przez władze samorządowe jest w wielu wypadkach poprawno-polityczną deklaracją, której spełnienia w rzeczywistości raczej się nie oczekuje, a w każdym razie nie w trakcie trwania kadencji. Aktywności oczekuje się w trakcie kampanii wyborczej i wyborów, ale odzew na to oczekiwanie jest od 1990 roku dalece niesatysfakcjonujący, jeśli weźmie się pod uwagę średnie frekwencje wyborcze dla całego kraju czy nawet poszczególnych województw. „W porównaniu z innymi państwami postkomunistycznymi wskaźniki frekwencji wyborczej są w Polsce na wyraźnie niższym poziomie i jest to zjawisko trwałe. Ku zaskoczeniu badaczy i obserwatorów życia politycznego, po przemianach ustrojowych w 1989 r. Polacy masowo wycofali się ze sfery politycznej. Jednym z przejawów tego fenomenu jest absencja wyborcza (Kinowska, 2012).

Tabela 2. Frekwencje w wyborach parlamentarnych po 1989 roku (%)

1989	1993	1997	2001	2005	2007	2011	2015
62,70	52,13	42,86	46,29	40,57	53,88	48,92	50,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

U progu przemian w 1989 roku 62-procentowa frekwencja w wyborach do sejmu kontraktowego wydawała się „skandalicznie” niska. Kolejne elekcje pozbawiły analityków złudzeń co do tego, że „niska” jak na tamte czasy frekwencja została spowodowana tym, iż ówcześni wyborcy nie zorientowali się co do wagi tamtego aktu wyborczego. Jak widać nie zdołali się zorientować do dziś, choć minęło ćwierć wieku.

Tabela 3. Frekwencje w wyborach prezydenckich po 1990 roku (%)

1990	1995	2000	2005	2010	2015
66,63	64,70	61,12	49,74	54,94	48,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Obraz aktywności politycznej polskiego społeczeństwa nieco poprawiają statystyki frekwencji w wyborach prezydenckich. Jest to jednakże, jak się zdaje, efekt spektakularnej rywalizacji przedwyborczej pojedynczych kandydatów.

Obywatel w samorządzie

Jeszcze bardziej niezrozumiałe są niskie frekwencje w wyborach lokalnych, podczas których średnia dla całego kraju zaledwie dwukrotnie przekroczyła próg 50% i to w grupie gmin poniżej 20 tysięcy mieszkańców. Sytuacja dziwi też ze względu na fakt, że uczestnictwo w głosowaniu „można uznać za leżące wręcz w ekonomicznym interesie poszczególnych osób” (Janus,

2004, s. 176). Wybory lokalne są istotne poprzez bliskość przestrzenną spraw i osób, których dotyczą, a skutki decyzji podejmowanych na tym poziomie wprost oddziałują na jakość życia samych wyborców. Mieszkańcy mają możliwość swoistego zoperacjonalizowania skutków swoich decyzji wyborczych na praktyczne, a wręcz techniczne wskaźniki z najbliższego otoczenia.

Tabela 4. Średnie frekwencje w wyborach samorządowych w gminach w latach 1990–2014 (%)

1990	1994	1998		2002		2006		2010		2014
kraj	kraj	<20 tys.	>20 tys.	<20 tys.	>20 tys.	<20 tys.	>20 tys.	<20 tys.	>20 tys.	kraj
42,3	33,8	49,5	45,5	52,6	43,9	50,0	44,9	52,2	46,6	47,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Jednocześnie, w sferze deklaratywnej, wolne wybory postrzegane są jako główny czynnik legitymizujący demokrację. W badaniach realizowanych w 1995 roku przez Janusza Reykowskiego, aż 85% badanych uznało je za podstawowy czynnik legitymizujący demokrację (1995, s. 19 i nn.). Zaangażowanie mieszkańców w aktywne podejmowanie decyzji samorządowych jest wciąż pułapem trudnym do osiągnięcia w polskich realiach, nawet w tak ograniczonym wymiarze jak wybór władz samorządowych czy też ich odwołanie w sytuacji, gdy nie spełniają one pokładanych w nich nadziei. Wskaźniki te zdają się świadczyć o niskiej randze wyborów samorządowych w świadomości obywateli, zaś uznanie samorządu lokalnego za właściwą formę zarządu lokalnego nie ma dla członków lokalnej społeczności aksjologicznego charakteru (Pokładcki, 2004, s. 129–130). Odnosi się niekiedy wrażenie, że nie ma to dla ludzi również znaczenia praktycznego. Świadczą o tym statystyki udziału w referendum lokalnych w sprawie odwołania organów gminy, kiedy mieszkańcy nie są w stanie się zmobilizować, aby naprawić efekt wcześniejszej „pomyłki wyborczej”.

W latach 1990–2002, w okresie obowiązywania w gminie struktury władz samorządowych w postaci rad jako organu stanowiącego i kontrolnego oraz kolegialnego organu wykonawczego (zarządu), odbyło się na terenie kraju 348 referendum podejmujących próbę odwołania rad w gminach, z czego zaledwie 37 (10,6%) spośród nich przekroczyło próg frekwencji wymagany do uznania ich za ważne. Po roku 2002 wyborcy lokalni uzyskali możliwość bezpośredniego wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a w konsekwencji możliwość jego odwołania w referendum. Zwiększyło to skłonność mieszkańców do inicjowania referendum odwoławczych – w okresie od 2002 do 2014 roku odbyło się 350 referendum, w większości w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Z tej liczby zaledwie 46 (13,1%) przekroczyło poziom frekwencji wymagany dla ważności. Należy przy tym wskazać, że do początku kadencji rozpoczynającej się w 2006 roku, dla ważności referendum obowiązywał sztywny 30-procentowy próg frekwencji, zaś po wyborach 2006 roku dla ważności referendum w głosowaniu musiało wziąć udział 3/5 liczby osób, które brały udział w wyborze odwoływanego organu. Ochremiak (2010, s. 275) komentuje, że powiązanie wymaganej frekwencji w referendum z liczbą osób głosujących w wyborach (oznaczające obniżenie wymogów) to zmiany, które można uznać za racjonalizację

wymagań, ale można także interpretować jako obniżenie standardów demokracji obowiązujących w naszym kraju i pogodzenie się ustawodawcy z pasywnością obywateli.

Stała debata publiczna w celu definiowania wartości i interesów społecznych to modelowa sytuacja, w której mieszkańcy mają systemową możliwość bieżącego uczestnictwa w wypracowywaniu koncepcji, możliwość monitorowania procesów podejmowania decyzji w ważnych sprawach lokalnych i potrafią korzystać z tych możliwości. Powyżej, w części analizującej aktywność organizacji pozarządowych, sformułowałam kilka krytycznych uwag pod adresem organizacji pozarządowych, jak również wskazałam na to, że same organizacje pozarządowe nie korzystają w pełni z istniejącego systemu. Przez lata funkcjonowania samorządu gminnego kolejne władze formułowały w mediach narzekania i apele do mieszkańców gmin o aktywność w wypracowywaniu koncepcji rozwiązywania problemów lokalnych. W praktyce jednak oferty kierowane do mieszkańców częściej wskazują dla nich raczej rolę konsultantów, których opinii lokalne władze nie muszą przyjmować, a nie rzeczywistych współdecydentów (Kowalik, 2006). Potwierdza to na podstawie prowadzonych badań Olech (2014) wskazując, że w Polsce mamy do czynienia ze swoistym błędnym kołem. Partycypacyjne formy rządzenia nie są przez przedstawicieli władz lokalnych cenione. Władze samorządowe, z reguły przekonane o doskonałości demokracji przedstawicielskiej, której istotę uosabiają, nie są skłonne traktować mieszkańców jako współrządzących, nie są skłonne wspierać ich aktywności i zaangażowania w sprawy publiczne, zarówno w indywidualnym, jak i zbiorowym wymiarze. Uważają obywateli za niekompetentnych w materii spraw będących przedmiotem rozstrzygnięć. Toteż mieszkańcy boją się bezpośrednich kontaktów z władzami, np. nie korzystają z możliwości zabierania głosu na sesjach rady. W realiach przeciętnej gminy/miasta partycypacja mieszkańców w podejmowaniu bieżących decyzji nie istnieje. „Zainteresowanie mieszkańców bezpośrednimi kontaktami z władzami gminy i ich aktywność rosną wówczas, gdy rozstrzygane są sprawy kontrowersyjne, związane najczęściej z planowanymi przez władze gminy inwestycjami lub w sytuacji referendum odwoławczego” (Olech, 2014).

Można za to obserwować swoiste atropy włączania społeczności w procesy decyzyjne poprzez konsultacje społeczne. Odbývają się one w formach i zakresach, o których decydują władze gminy, a co najwyżej postęp cywilizacyjny wpływa na ich potencjalny zasięg (internet), nie zmieniając w istocie znaczenia procedury stawiającej społeczność na z góry straconej pozycji. Brak reguł i niezobowiązujący dla władz wynik takich konsultacji zniechęca z czasem mieszkańców do praktykowania takich aktywności. Wyłączam z tej oceny stosunkowo świeże zjawisko budżetów obywatelskich, które wymagałoby szerszej analizy. Aktywność obywateli budzi się w sytuacjach spektakularnej utraty jakiegoś dobra, usługi, zagrożenia interesów, mającego konkretny i odczuwalny wymiar dla grupy ludzi. Może to być likwidacja szkoły, odwołanie transportu publicznego na danej trasie, kolejne przeniesienie odkładanej inwestycji na następny rok, itp. Poczucie krzywdy uruchamia niekiedy konsolidację zbiorowości, myślenie i działanie zgodnie ze zbiorowo pojmowanym interesem. Jest to jednakże zazwyczaj aktywność o charakterze negatywnym czy obronnym. Projektowanie, praca nad koncepcją, współtworzenie, a choćby monitorowanie działalności wybranych władz poprzez przysłuchiwanie się posiedzeniom

radę czy kontakt z radnymi – to niezwykle rzadkie zjawiska w realiach polskiego samorządu gminnego.

Poczucie sprawstwa jako predyktor kondycji innych cech obywatelskich

Wśród przyczyn niskiego poziomu uczestnictwa w bieżących procesach decyzyjnych, Dahl wskazuje między innymi przekonanie obywateli: że ich działania nie mają znaczenia i realnego wpływu na proces decyzyjny (niskie poczucie skuteczności politycznej), że korzystne dla nich działania (bądź wynik wyborów) zgodnie z ich oczekiwaniem nastąpią i tak bez ich zaangażowania, że ich wiedza jest zbyt ograniczona, aby uczestnictwo było efektywne, brakuje im mobilizacji do większego angażowania się w politykę (Dahl, Stinebrickner, 2007, s. 160–170). Te niewątpliwie istotne czynniki wymienione przez teoretyka demokracji należałoby uzupełnić istotnym w kontekście niniejszych rozważań czynnikiem – mianowicie niezadowolającym stanem samoorganizacji społecznej, nazywanej często w uproszczeniu stanem społeczeństwa obywatelskiego. Wymienione przez Dahla przekonania skutkujące brakiem obywatelskiej aktywności dadzą się z pewnym uproszczeniem zamknąć w bardzo pojemnej znaczeniowo cesze – poczuciu obywatelskiego sprawstwa. Cechę tę, określaną jako podmiotowość bądź poczucie wpływu, cyklicznie bada CBOS. W ostatniej edycji badań realizowanej w 2013 roku (121/2013) nastąpił wyraźny regres poczucia wpływu na sprawy kraju, jak również sprawstwa w wymiarze spraw lokalnych. Odsetek osób przekonanych o swoim wpływie na sprawy kraju spadł z 36% w 2010 roku, przez 30% w 2012 roku, do poziomu 19% w roku 2013. Równocześnie aż 79% badanych stwierdziło, że tacy ludzie jak oni nie mają wpływu na sprawy kraju. W podobnym kierunku zaznaczyły się zmiany w zakresie poczucia wpływu na sprawy swojej gminy/miasta, choć skala deprecjacji była nieco mniejsza. Poczucie sprawstwa w sprawach lokalnych spadło z 52% w 2010 roku, przez 50% w 2012, do 42% w roku 2013. Jednocześnie odsetek deklarujących brak poczucia wpływu na sprawy lokalne wzrósł z 45% w 2010 roku, przez 47% w 2012, do 56% w ostatnim badaniu. Poczucie podmiotowości zobrazowane w powyższych badaniach stanowi istotny korelat postaw wobec spraw publicznych, aktywności bądź jej braku, partycypacji bądź obojętności wobec spraw o ponadindywidualnym charakterze. Podmiotowość i sprawstwo wydaje się również odpowiadać za niską frekwencję wyborczą i referendalną oraz mierne zaangażowanie w bieżące działania w sprawach lokalnych.

Podmiotowość jest bardzo złożonym aspektem osobowości. Składają się na nią zarówno wrodzone cechy psychiczne, modelowe aspekty kultury (wzorce osobowości), ale w największej mierze historia uczestnictwa w procesach społecznych i politycznych oraz doświadczenia i konsekwencje tego zaangażowania. Braku poczucia wpływu nie da się leczyć przy pomocy medykamentów – trzeba je mozołnie budować z użyciem wszelkich instrumentów, jakimi dysponuje system demokratyczny.

Podsumowanie

Ponad ćwierć wieku funkcjonowania odrodzonej samorządności, będącego olbrzymim sukcesem w procesie transformacji od socjalizmu do systemu demokratycznego, nie zdołało przełamać bierności większości członków społeczności lokalnych w sprawach najbliższego otoczenia.

W tym miejscu dochodzimy do głównej tezy niniejszych rozważań – problemu wielokadencyjnych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) raczej nie rozwiąże limitowanie kadencji. Za patologie mające miejsce w niektórych gminach, a wynikające z nieograniczonych możliwości startu w wyborach na urząd wójta (burmistrza, prezydenta miasta), odpowiada słaba kondycja społeczeństwa obywatelskiego. Mieszkańcy gmin wykazują poważne deficyty w obszarach stanowiących zasadnicze wymiary obywatelskości, kapitału społecznego, niedostateczne zaangażowanie w sprawy najbliższego otoczenia i sprawy polityczne. Musimy sobie uświadomić, iż owe deficyty mają rozliczne źródła w naszej nieodległej historii oraz w bieżących procesach społecznych i politycznych, zarówno o charakterze lokalnym, jak i ogólnokrajowym, procesach cywilizacyjnych, jakie przeszły przez nasz kraj w ostatnich dekadach, a wreszcie w mentalności i kulturze politycznej ukształtowanej przez skomplikowane zakamarki naszej historii. To jednakowoż nie stanowi wystarczającego usprawiedliwienia i nie jest wystarczającą przesłanką do tego, aby niewłaściwe postawy zastępować literą prawa. Wyrównanie tych deficytów nie jest łatwe i nie odbywa się poprzez regulacje prawne. Wymaga to poprawy potencjału społeczności lokalnej, aby była ona w stanie w adekwatny sposób reagować na pojawiające się problemy, odczytywać trendy, w razie potrzeby samoorganizować się do realizacji wyznaczonych celów. „Potencjał społeczności lokalnej powstaje w wyniku interakcji pomiędzy trzema zmiennymi: kapitałem ludzkim, kapitałem społecznym oraz zasobami organizacji, które istnieją w danej społeczności lokalnej i które mogą być wykorzystane do rozwiązywania wspólnych problemów, a także do poprawy lub utrzymania jej dobrobytu” (Chaskin, Brown, Venkatesh, Vidal, 2007, s. 37). Istnieje bowiem niepodlegający dyskusji związek pomiędzy potencjałem danej społeczności lokalnej, a dynamiką, charakterem i jakością procesów politycznych, a co za tym idzie – sposobem funkcjonowania samorządności na danym terenie. Zachowania społeczności można regulować przez zabiegi formalne (stanowione prawo), ale nie będzie to automatycznie wzmacniało jej potencjału. Znacznie skuteczniej jest budować siłę i potencjał w ramach zorganizowanych działań jednostek, organizacji i sieci społecznych.

Dylemat, który pojawia się w kontekście analizowanego problemu limitowania kadencji wójtów, polega na tym, czy należy czekać do czasu, aż społeczności lokalne, w których ma miejsce problematyczna wielokadencyjność wójtów, dojrzeją do sytuacji, kiedy będą to w stanie skutecznie i zgodnie z dobrze pojętym interesem zbiorowym rozwiązywać same, czy też należy wprowadzić systemowe ograniczenie, które problem rozwiąże, eliminując po drodze kluczowe wartości pierwotnego modelu polskiej samorządności – subsydiarność, podmiotowość i demokratyczną wolę mieszkańców. Jak dalece szkodliwy jest brak alternacji władzy w poszczególnych

przypadkach i czy dla naprawienia szkód wynikających z braku zaangażowania mieszkańców warto wprowadzać regulacje znoszące pierwotne idee leżące u podstaw samorządu terytorialnego? Jak każdy dylemat i ten również zdaje się nie mieć dobrego rozwiązania.

Literatura

- Antoszewski, A., Herbut, R. (2004). *Leksykon politologii*, hasło: Obywatelskość. Warszawa: Wyd. Alta2.
- Bukowska, X., Wnuk-Lipiński, E. (2009). Obywatelskość a la polonaise – czyli jakimi obywatelami są Polacy? *Nauka*, 1.
- Chaskin, R.J., Brown, P., Venkatesh, S., Vidal, A. (2007). Budowanie potencjału społeczności lokalnej. W: T. Kaźmierczak, *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych.
- Dahl, R., Stinebrickner, B. (2007). *Współczesna analiza polityczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dziubka, K. (2008). Obywatelskość jako virtu podmiotu demokracji. *Acta Universitas Wratislaviensis*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gliński, P. (2012). Idealna wizja polskiego sektora obywatelskiego. Jak mogłoby być i dlaczego tak nie jest? *Trzeci Sektor*, 26.
- Janus, A. (2004). Polityczna partycypacja lokalna wyborcza i referendalna. W: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Kinowska, Z. (2012). Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. *Infos*, BAS, 22.
- Kowalik, J. (2010). Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, XVII, 1.
- Krasnowolski, A. (2014). *Spółczeństwo obywatelskie i jego instytucje. Opracowania tematyczne (627)*. Warszawa: Wydawnictwo Kancelarii Senatu.
- Ochremiak, J. (2010). Referenda lokalne w sprawie odwołania władz, 2002–2010. W: J. Raciborski (red.), *Praktyki obywatelskie Polaków*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Olech, A. (2014). Między zainteresowaniem a zaangażowaniem. *Analizy i Opinie*, 7.
- Pokładecki, J. (2004). *Partycypacja obywatelska jako czynnik i miernik rozwoju samorządności terytorialnej*. W: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.), *Samorząd lokalny w Polsce: społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Regulski, J. (2013). Samorządność i społeczeństwo obywatelskie – kilka pytań i wiele wątpliwości. *Samorząd Terytorialny*, 3.
- Reykowski, J. (1995). Subiektywne znaczenia pojęcia *demokracja* a ujmowanie rzeczywistości politycznej. W: J. Reykowski (red.), *Potoczne wyobrażenia o demokracji. Psychologiczne uwarunkowania i konsekwencje*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Psychologii PAN.
- Wnuk-Lipiński, E. (2005). *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar.

Akty prawa

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego* sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r., Dz.U.1994.124.607 ze zm.
- Ustawa z 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, Dz.U.2002.113.984.
- Ustawa z 8.07.2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U.175.1457 ze zm.
- Ustawa z 5.08.2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach, Dz.U.2015.1339.

Publikacje elektroniczne

- CBOS, (12/2013) *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*, (152/2014) *Polacy o wyborach władz gminnych*, (13/2016) *Aktywność Polaków w organizacjach obywatelskich*. Pobrano z: www.cbos.pl (15.05.2016).

- Frankiewicz, Z. (2015). *Ograniczenie kadencyjności burmistrzów, wójtów, prezydentów miast. Więcej szkody niż pożytku*. Pobrane z: <https://wszystkoconajwazniejsze.pl/zygmunt-frankiewicz-ograniczenie-kadencyjnosci/> (5.05.2016).
- Instytut Spraw Publicznych. Pobrane z: <http://www.isp.org.pl/files/9800782690567962001288274874.pdf> (15.05.2016).
- Latoszek, U. (2012). *Aktywność członków organizacji pozarządowych w wybranych ciałach dialogu*, OFOP. Pobrane z: http://ofop.eu/sites/ofop.eu/files/aktywnosc_w_przedstawicieli_organizacji_pozarządowych_w_ciałach_dialogu_ofop_czerwiec_2012.pdf (15.05.2016).
- Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji (2015). *Raport z badania działalności RDPP na terenie woj. małopolskiego, świętokrzyskiego, podkarpackiego i lubelskiego*. Kraków. Pobrane z: <http://www.zrkior.pl/attachments/article/153/Rady%20Dzia%C5%82alno%C5%9Bci%20Po%C5%BCytku%20Publicznego%20Kamil%20Piasecki%20%20Fundacja%20Rozwoju%20Demokracji%20Lokalnej.pdf> (15.05.2016).
- MPiPS. Pobrane z: <http://www.mpips.gov.pl/spoleczenstwo-obywatelskie/strategia-wspierania-rozwoju-spolczenstwa-obywatelskiego> (15.05.2016).
- Przewłocka, J., Adamiak, P., Herbst, J. (2013). *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych*. Stowarzyszenie Klon/Jawor. Warszawa. Pobrano z: http://www.ngo.pl/PodstawoweFakty_2012_raport/ebook/content/PodstawoweFaktyNGO_2012_KlonJawor_raport.pdf (15.05.2016).
- Twój Ruch (2012). *Projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy*. Pobrane z: http://twojruch.eu/wp-content/uploads/Ustawy/69._projekt_ustawy_o_zmianie_ustawy_kodeks_wyborczy.pdf (15.05.2016).

Cytowanie

- Kowalik, J. (2016). Kondycja społeczeństwa obywatelskiego w kontekście idei limitowania kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast. *Acta Politica Polonica*, 3 (37), 51–66. DOI: 10.18276/ap.2016.37-04.