

Wójt jako lokalny lider. Wady i zalety reformy gminnej – rozważania prawno-polityczne

Sebastian Matyjek

Mayor as a local leader. Pros and cons of municipal reform – legal consideration

Abstract: The article focuses on the problem of the mayor as a local leader and describes the reform of the municipal which was introduced in 2002. Thesis is divided into three parts. In the first part author defines mayor as a local leader in the local government. In the second part article describes comparison on the collegiate community board with mayor and also author writes about advantages and disadvantages of this system. Another problem is conflict of the executive and the legislative body. In the following part we can read about limit term mayor in municipalities. The last chapter is reflections and conclusions on the introductions of direct executive authority in polish law and suggestions tending to remove the pathology in relation mayor – the municipal council.

Keywords: local government, mayor, term in office, local leader, commune

Wójt, Burmistrz, Prezydent Miasta¹ jako lokalny przywódca

Zanim podejmę próbę przeanalizowania problematyki organu wykonawczego gminy jako lokalnego przywódcy (lidera), zdefiniuję termin „przywództwo”. Jako przykład posłużę się

¹ Ilekroć będzie mowa o wójcie należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

definicją „przywództwa” Piotra Sztompki, który wskazuje, iż przywództwo oznacza spontaniczne i oddolne obdarzenie jednego z członków grupy uprawnieniami władczymi – decyzyjnymi, koordynacyjnymi – w stosunku do pozostałych. Przywódcą jest osoba, 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 utracone². Władza co do zasady pozostaje w rękach przywódcy dopóki zachowuje on wiarygodność, a społeczeństwo darzy go zaufaniem. Przywództwo nie ma charakteru trwałego, wręcz przeciwnie jest bardzo rachityczne. Przywódca wskutek niefortunnnych posunięć umyślnych lub nieumyślnych może bardzo szybko nadważyć zaufanie swoich plenipotentów, czego skutkiem będzie utrata przywództwa. Obowiązkiem przywódcy jest ponoszenie odpowiedzialności przed grupą za prawidłowe wypełnianie swojej roli przywódczej. W przeciwnym razie jego władza przeradza się w dyktaturę, a on sam staje się hegemonem władzy.

Szczególny charakter ma przywództwo wchodzące w skład systemu władzy publicznej (politycznej). Sprawowane jest 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)³.

¹ Piotr Sztompka, *Socjologia*, Wydawnictwo „Znak”, Warszawa 2007, ss. 381–383, s. 385, zob. także Michał Kasiński, „Kształtowanie roli i demokratyczna odpowiedzialność wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne)”, *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica*, Łódź 2015, Nr 74, s. 163.

³ Urszula Jakubowska, „Przywództwo polityczne”, [w:] Krystyna Skarżyńska (red.), *Podstawy psychologii politycznej*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2002, s. 85.

W państwach demokratycznych przywódcy politycznemu przypisuje się miano wybrańca, a zarazem sługi narodu (niestety częściej jest to tylko frazeologia niż rzeczywistość). W tym miejscu powołałam się na rzymską paremię: *Nulla potentia super leges esse debet* – ta paremia powinna być gwarantem prymatu prawa ponad władzą, „każdą” władzą.

Przywódstwo lokalne to jeden z rodzajów przywództwa politycznego, pojmowanego jako szczególna umiejętność, typ relacji bądź też jako proces społeczny⁴. Jak stwierdza Michał Kasiński w takim ujęciu przywództwo lokalne wiąże się z niebezpieczeństwem traktowania samorządu lokalnego jako instytucji *stricte* politycznej⁵.

Rola lokalnego przywódcy posiada niewątpliwe aspekty polityczne, związane z uczestniczeniem w sprawowaniu władzy publicznej w gminie. Należy jednak wskazać na istotne aspekty pozapolityczne, związane z zarządzaniem gminą, merytorycznym wpływem na funkcjonowanie społeczności i rozwiązywaniem konkretnych problemów życia zbiorowego. Powinna to być rola przywódcy demokratycznego, gdyż konstytucyjny ustrój polskiej gminy oparty został na zasadach demokracji i pluralizmu⁶. Przywództwo lokalne powinno być równocześnie przywództwem służebnym i odpowiedzialnym wobec lokalnej społeczności⁷. Używając zwrotu lokalny przywódca, lokalny lider automatycznie wyobrażamy sobie charyzmatycznego przywódcę, który porywa ludzi do działania i zaraża swoim entuzjazmem. Przytoczę słowa Ludwika Maurycego Hirszfelda: „Kto chce zapalać innych, sam musi płonąć”. Charyzma to niezwykle ważna cecha sprawiająca, że ludzie chcą identyfikować się z pomysłami lidera danej społeczności. Aczkolwiek, równie ważna jest empatia i wrażliwość, gdyż dobry lokalny przywódca to osoba, która

⁴ Przemysław Żukiewicz, *Przywódstwo polityczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Diffin, Warszawa 2011, ss. 47 – 48, ss. 69 – 73, s. 296 i n.

⁵ Michał Kasiński, „Kształtowanie roli...”, op. cit., s. 165.

⁶ Michał Kasiński, „Powstanie, rozwój i kryzys koncepcji Wójta (Burmistrza, Prezydenta Miasta) jako lokalnego przywódcy”, *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne*, Toruń 2015, Nr 47, ss. 148 – 149.

⁷ Anna Augustyn, „Przywódstwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług*, Szczecin 2012, Nr 97, ss. 11 – 22.

potrafi służyć innym i rozumie potrzeby swojej społeczności. Kolejną cechą predysponującą lidera to myślenie długofalowe, nieodzwonne w podejmowaniu działań w aspekcie perspektywnym.

Prestiżowe miano lokalnego przywódcy przypisuje się osobie, która dla wspólnego dobra mieszkańców potrafi zorganizować współdziałanie obywateli i ich zrzeszeń, a także innych grup interesów bez dyskryminacji czy lobbowania którejkolwiek grupy. Realizacja tych zadań nie jest możliwa bez stosowania środków władczych, których celem jest ochrona interesu ogólnego i eliminacja konfliktów między mieszkańcami, organizacjami i instytucjami⁸.

Niewątpliwym atrybutem przywódcy jest prestiż. Ludzie obdarzeni prestiżem wywołują fascynację i podziw. Ich poglądy, idee, działania nie są poddawane krytyce. Jednak prestiż bardzo szybko można utracić. W sytuacji gdy przywódca zaczyna ponosić porażki krąg jego „wielbicieli” z reguły zaczyna się drastycznie zmniejszać, co skutkuje spadkiem poparcia. Obecnie w celu wypromowania kandydata na lokalnego lidera, wyeksponowania jego osoby spośród konkurencji stosuje się odpowiedni marketing polityczny, który ma przyczynić się do uzyskania jak największego poparcia w wyborach.

Miarą wiarygodności lokalnego przywódcy względem mieszkańców danej społeczności jest reelekcja lub utrata stanowiska w demokratycznych wyborach. Skrajnie restrykcyjną formą zaniku społecznej wiarygodności mieszkańców względem ich przywódcy jest utrata stanowiska przed upływem kadencji.

Pojawienie się na samorządowej arenie politycznej postaci określanych mianem lokalnych przywódców łączy się najczęściej z ustanowieniem w 2002 roku jednoosobowych organów wykonawczych gminy, wybieranych przez uprawnionych mieszkańców w wyborach powszechnych i bezpośrednich⁹.

Jerzy Sielski wskazuje, że tylko trzy urzędy w Polsce samorządowej (lokalnej) mogą stworzyć przywódcę samorządowego (lokalnego), są to: wójt, burmistrz, prezydent miasta. Autor swą hipotezę sformułował na podstawie czterech atrybutów

⁸ Zob. Michał Kasiński, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, ss. 34 – 35.

⁹ Michał Kasiński, „Powstanie, rozwój i kryzys...”, op. cit., s. 153.

charakteryzujących przywódcę: trwałego charakteru przywództwa, strategicznego charakteru decyzji przywódcy, posiadania odpowiedniego zaplecza politycznego, zajmowania najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym. Po pierwsze, wójt, burmistrz, prezydent miasta zajmują najwyższe stanowisko polityczne w danej społeczności lokalnej. Po reformie dokonanej ustawą z 20 czerwca 2002 o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹⁰ pozycja tego urzędu została bardzo wzmocniona i ustabilizowana. Wygaśnięcie mandatu stało się utrudnione i uzasadnione w ściśle określonych warunkach ujętych w art. 492 § 1 k.w.¹¹ Po drugie, wójt, burmistrz, prezydent miasta określa strukturę budżetu, powołuje i odwołuje zastępców, wydaje decyzje administracyjne, decyduje o obsadzie stanowisk w urzędzie gminy/miasta i w jednostkach podległych, zatem podejmuje strategiczne decyzje. Trzecią przesłanką stanowiącą o jego lokalnym przywództwie jest trwały charakter organu wykonawczego gminy. W obecnym stanie prawnym kadencja trwa cztery lata i może zostać wielokrotnie powtórzona. Czwartą, ostatnią przesłanką według Jerzego Sielskiego jest zaplecze polityczne samorządowego przywódcy. Przejawiające się najczęściej z przynależnością lub sympatyzowaniem z daną partią politycznych, czy organizacją społeczno – polityczną. Zdaniem autora, „ci trzej urzędnicy samorządowi podejmują dziś samodzielne decyzje polityczne, ekonomiczne i prawne. Nie zważają nawet na urzędy naczelne czy centralne (np. rząd, ministerstwa), podejmują strategiczne decyzje”. Obecnie jest to najwyższe samodzielne stanowisko w strukturach władzy samorządowej¹².

Zdaniem Michała Kasińskiego na krytyczną analizę zasługuje „prawnoustrojowa” koncepcja przywództwa lokalnego, w myśl której nowy organ wykonawczy gminy: wójt,

¹⁰ 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).

¹¹ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy.

¹² Jerzy Sielski, „Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)”, *Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Seria Res Publicae*, Częstochowa 2012, wydanie specjalne, ss. 59 – 61.

burmistrz lub prezydent miasta, jest niejako z mocy samego prawa lokalnym przywódcą. Autor wskazuje, iż pomimo przyznania po reformie z 2002 r. wójtowi środków realizacji władzy umożliwiających sprawowanie roli przywódczej to nie wynika z tego logiczny wniosek, że wójt rolę lokalnego przywódcy realnie sprawuje i nikt inny sprawować jej nie może. Zdaniem autora nie można przecież wykluczać sytuacji, gdy dysponujący formalnie wszystkimi zasobami wójt jest w swojej działalności sterowany przez kogoś z zewnątrz, rzeczywistego lidera społeczności lokalnej (np. biznesmena zapewniającego mieszkańcom miejsca pracy czy miejscowego proboszcza)¹³. Dla zwolenników koncepcji utożsamiającej wójta *ex lege* z lokalnym przywódcą, wprowadzenie zasady bezpośredniego wyboru organu wykonawczego gminy oznacza ustawowe „namaszczenie” wójta do roli lokalnego przywódcy. Społeczeństwu nareszcie wskazano osobę odpowiedzialną za stan gminy i odtąd z tą osobą kojarzy się władzę samorządową w gminie. Przyczyniają się do tego także media, skutecznie propagując sylwetki dobrych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast jako przywódców (liderów) lokalnych¹⁴.

W literaturze wymienia się różne cele, którym mogła służyć reformy gminy: umocnienie pozycji samorządu w systemie władzy publicznej, umocnienie lokalnej demokracji i wpływu obywateli na sprawy publiczne poprzez wybory, utworzenie centrum przywództwa wspólnoty lokalnej, efektywności kierowania i spójności, a wreszcie transformacja wpływu partii politycznych. W rzeczywistości bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast miały przede wszystkim zapewnić dominującą pozycję w gminach partiom i ich lokalnym liderom. Mieli oni być legitymowani demokratycznie jako lokalni przywódcy polityczni i równocześnie menedżerowie potrafiący sprawnie zarządzać gminami¹⁵.

¹³ Michał Kasiński, „Kształtowanie roli...”, op. cit., s. 167.

¹⁴ Małgorzata Rabczewska, „Społeczne aspekty bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta”, [w:] Stanisław Michałowski, Katarzyna Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne i kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008, ss. 180 – 181.

¹⁵ Michał Kasiński, „Powstanie, rozwój i kryzys...”, op. cit., s. 153, zob. także Michał Kasiński „Koncepcja prawna organu wykonawczego

Reforma gminna mogła być mylnie odczytywana jako krok w kierunku umocnienia demokracji bezpośredniej w gminach. Społeczność pokładała nadzieję, że nastąpi „odpartyjnienie” władzy gminnej, a mieszkańcy będą mieli realny wpływ na wybór osoby zdolnej do skutecznego rozwiązywania problemów lokalnych. Niestety bardzo się zawiedli. Nawet rozszerzenie uprawnień wójta dokonane kilka lat po reformie nie stworzyło możliwości równoczesnego wypełniania ról lokalnego przywódcy i menadżera¹⁶.

Wcześniej przedstawiłem jakie cechy predysponują idealnego wójta jako lokalnego lidera (przede wszystkim szeroko rozumiana postawa *pro publico bono*), teraz wskażę cechy decydujące o negatywnym odbiorze społecznym. Osoby podejmujące rolę lokalnego przywódcy spotykają się z zarzutami nieuczciwości, korupcji, chciwości, zarozumiałstwa, pochopnego składania i niedotrzymywania obietnic, wyniosłością względem mieszkańców, stawianiu partykularnych interesów ponad sprawami ogółu wspólnoty¹⁷. Zderzyły się więc dwa modele: idealny wzór wójta – dobrego przywódcy lokalnego i realny antywzór samorządowca – złego, skorumpowanego urzędnika, człowieka nadużywającego władzy, dzierżącego stery hegemonia władzy, a niekiedy nawet przestępcę. Ten antywzór przywódcy jest swoistą „kulą u nogi” gminy.

Reasumując, nie ma jednego, idealnego modelu działania, tak jak nie ma idealnego przywódcy. Prawdziwym fenomenem byłaby osoba, która potrafi wsłuchać się w potrzeby swojej społeczności, nie lekceważy zgłaszanych problemów, nie boi się podejmować strategicznych decyzji, a także zachęca mieszkańców do działania dla dobra wspólnego.

Rozważania na temat reformy organu wykonawczego w gminie

Koncepcja bezpośrednio wybieranych burmistrzów ma u swojego podłoża różne motywacje. W literaturze porównawczej

gminy w świetle zasady demokracji lokalnej”, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, Przemysł 2015, Nr 3, s. 58.

¹⁶ Michał Kasiński, „Koncepcja prawna...”, op. cit., s. 61.

¹⁷ Marta Łacek, „Kreowanie wzoru lidera w społecznościach lokalnych”, [w:] Stanisław Michałowski, Katarzyna Kuć-Czajkowska (red.), *Przywództwo lokalne...*, op. cit., s. 198.

wymienia się pięć zasadniczych powodów, którym może służyć reforma:

- 1) umocnienie miejsca samorządu terytorialnego w systemie władzy państwowej, jego wpływu na partnerskie relacje między organami centralnymi i lokalnymi;
- 2) umocnienie lokalnej demokracji i wpływu obywateli na sprawy publiczne, zwłaszcza poprzez wybory;
- 3) utworzenie centrum przywództwa wspólnoty lokalnej;
- 4) umocnienie wewnętrznego przywództwa w strukturach władzy lokalnej, efektywności kierowania i spójności;
- 5) transformacja wpływu partii politycznych¹⁸.

Na uwagę zasługują także inne mniej doniosłe niż wskazane powyżej przesłanki, takie jak: np. wyeliminowanie często praktykowanych przy wyborze pośrednim porozumień koalicyjnych różnych partii w radzie, czego skutkiem na stanowisko wójta została powołana osoba, która w wyborach powszechnych do rady otrzymywała najmniejszą liczbę głosów. Taka sytuacja była niejasna dla wyborców, którzy mogli czuć się oszukani. Pomimo braku poparcia, a może wręcz niechęci do danego kandydata, zręczne manipulacje w radzie pozwalały na powierzenie mu mandatu, którego *de facto* od społeczności lokalnej nie otrzymał. Zmiana ustrojowa w samorządzie gminnym, wprowadzona ustawą z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta zachwiała równowagą między organem wykonawczym a stanowiącym. Pozycja bezpośrednio wybranego w wyborach powszechnych, monokratycznego organu wykonawczego gminy uległa znacznemu wzmocnieniu. Z politycznego punktu widzenia organ wykonawczy stał się bardziej atrakcyjnym celem działalności partii politycznych. To może tłumaczyć tak wielkie zainteresowanie wielu ugrupowań politycznych zmianami dotyczącymi organu wykonawczego w gminie (lub też zachowaniem jego *status quo*)¹⁹. Usunięcie kolegialnego zarządu i wprowadzenie

¹⁸ Michał Kasiński, „Oblicza lokalnego przywództwa we współczesnej Europie”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2009, Nr 9, s. 16.

¹⁹ Rafał Budzisz, „Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2007, Nr 1-2, s. 37.

w jego miejsce bezpośrednio wybranego przez mieszkańców gminy wójta spowodowało odwrócenie pierwotnych cech modelu organu wykonawczego w gminie. Odrzucenie zasady wybieralności tego organu przez radę gminy i pozbawienie jej w praktyce skutecznych narzędzi egzekwowania swoich uchwał postawiło pod znakiem zapytania samo istnienie podległości wójta wobec rady. Reforma ta otworzyła na nowo dyskusję na temat współczesnego sensu demokracji lokalnej, a także demokratycznej odpowiedzialności organów wykonawczych gminy²⁰.

Należy wskazać, że relacje organu wykonawczego z organem stanowiącym występują w różnych sferach, i nie wszystkie z nich mają charakter prawny. Jedną z cech administracji publicznej jest jej polityczny charakter, co powoduje tworzenie się relacji prawnie indyferentnych, lecz bardzo istotnych dla funkcjonowania samorządu gminnego. Relacje te są swoistym motorem napędowym takiego wykorzystywania norm prawnych, aby osiągnąć założony cel polityczny, nie bacząc na interes społeczny i ideę dobra wspólnoty samorządowej. Dla ich prawidłowego kształtowania się konieczne jest jednak odpowiednie instrumentarium prawne, które z jednej strony pozwoli zachować równowagę pomiędzy organami gminy, a z drugiej usprawni ich działalność w zakresie powierzonych przez ustawodawcę zadań i uniemożliwi haniebny proceder naginania prawa do doraźnych celów politycznych²¹.

Należy zaznaczyć, że relacje pomiędzy organem wykonawczym a stanowiącym przechodziły różne etapy, które zmierzały w kierunku umocnienia pozycji organu wykonawczego względem organu stanowiącego. Żeby lepiej zobrazować relacje personalne pomiędzy wójtem, a radą gminy potrzebna jest krótka retrospekcja. Do czasu reformy z 2002 roku model organu wykonawczego w gminie bardzo silnie wiązał w tym zakresie zarząd gminy na czele z przewodniczącym z radą gminy. Przede wszystkim rada dokonywała wyboru członków zarządu. Zarówno przewodniczący, jak i pozostali

²⁰ Michał Kasiński, *Monizm...*, op. cit., ss. 362 – 363.

²¹ Szerzej Rafał Budzisz, „Kilka uwag w dyskusji...”, op. cit., s. 38., zob. także Rafał Budzisz, *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 76.

członkowie zarządu mogli również pochodzić ze składu rady. To rada gminy miała bezpośredni wpływ na obsadę personalną organu wykonawczego. Dodatkowo, jeżeli członkowie zarządu pochodzili z jej składu, to mogli stanowić grupę od trzech do pięciu radnych. Oprócz samego faktu dokonywania obsady stanowisk w zarządzie, bardzo duże znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania organów gminy miała konieczność uzyskania większości w radzie dla dokonania tego wyboru. W przypadku dokonywania wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta była to większość bezwzględna ustawowego składu rady gminy. Pozwalało to na realizację zadań organu wykonawczego przy poparciu organu stanowiącego. Silniejsze powiązanie personalne oznaczało również możliwość odwołania wójta, burmistrza i prezydenta miasta przez radę gminy, czego skutkiem było odwołanie całego zarządu. Pomimo, że z uzasadnionym wnioskiem musiała wystąpić 1/4 ustawowego składu rady, a w głosowaniu wniosek musiał być poparty przez 3/5 ustawowego składu rady, to ustawodawca w żaden sposób nie precyzował przyczyn odwołania wójta, burmistrza i prezydenta miasta lub całego zarządu. W praktyce oznaczało to możliwość odwołania zarządu z każdego powodu, jeżeli tylko zdaniem kwalifikowanej większości rady gminy zasługiwał on na poparcie²². Reasumując, pozycja kolegialnego zarządu gminy względem organu stanowiącego była rachityczna. Obecne regulacje prawne diametralnie zmieniły relacje personalne pomiędzy wójtem a radą gminy. W 2002 roku wprowadzono konfliktowy model korelacji między tymi organami. Aktualnie zarówno organ stanowiąco-kontrolny, jak i wykonawczy w gminie pochodzą z wyborów bezpośrednich. Takie rozwiązanie rodzi konflikt: skoro i władza wykonawcza i uchwałodawcza wybierana jest bezpośrednio, nie sposób rozstrzygnąć która jest ważniejsza? Pytanie pozostaje bez odpowiedzi, jednak wywiera negatywny wpływ na relacje wójta z radą gminy.

W świetle obowiązujących przepisów rada gminy straciła jakikolwiek wpływ na obsadę personalną organu wykonawczego. Wyjątkiem jest wybór pośredni dokonywany przez radę gminy w sytuacji gdy do wyborów nie został zgłoszony żaden kandydat lub jeden, który nie uzyskał więcej niż

²² Rafał Budzisz, „Kilka uwag w dyskusji...”, op. cit., s. 38.

połowy ważnie oddanych głosów. Niewątpliwie wybór bezpośredni wójta wzmacnia jego pozycję, ale może i często prowadzić do skomplikowanych relacji z radą gminy, zwłaszcza w sytuacji braku akceptacji dla działań organu wykonawczego przez większość w radzie. Opozycyjnie nastawiona większość radnych może odtąd skutecznie paraliżować projekty zgłaszane przez wójta, ten zaś może skutecznie torpedować wykonanie podjętych wbrew jego woli uchwał rady. Zważywszy że rada gminy nie posiada kompetencji do odwołania wójta, może jedynie inicjować przeprowadzenie referendum w tej sprawie²³.

Należy zaznaczyć, iż odwołanie wójta w trybie referendum zostało poważnie ograniczone przez regulacje art. 67 ust. 3 ustawy o referendum lokalnym²⁴. Przepis ten stanowi o rozwiązaniu rady gminy z mocy prawa, gdyby w ważnym referendum w sprawie odwołania wójta z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium oddano więcej niż połowę ważnych głosów przeciwko jego odwołaniu. Tą normę prawną można określić mianem „straszaka” dla rady gminy, a zarazem umocnieniem dla wójta, gdyż organ stanowiący musi się liczyć z ewentualnym niepowodzeniem w referendum. Jednocześnie norma ta jest czynnikiem, osłabiającym kontrolę sprawowaną przez radę gminy (na podstawie art. 18a u.s.g.) nad działalnością wójta²⁵.

Warto zaznaczyć, że ustawodawca nie sprecyzował, jakie przyczyny wchodzi w grę, należy więc przyjąć, iż kompetencja do odwołania wójta z tzw. „innej przyczyny”, może być stosowana także na podstawie przesłanek natury politycznej²⁶. Dodatkowym utrudnieniem w skutecznym przeprowadzeniu inicjatywy co do odwołania wójta w drodze referendum stanowi próg wymaganej frekwencji, by przedmiotowe

²³ Por. Michał Kasiński, „Powstanie, rozwój i kryzys...”, op. cit., s. 154.

²⁴ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 706 z późn. zm).

²⁵ Karol Podgórski, „Nowy kształt organów wykonawczych gminy”, Samorząd Terytorialny, Warszawa 2002, Nr 10, s. 5.

²⁶ Paweł Chmielnicki, Marek Mączyński, „Komentarz do art. 28a-28f ustawy o samorządzie gminnym”, [w:] Kazimierz Bandarzewski i in., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo „LexisNexis”, Warszawa 2004, s. 241.

referendum było ważne. Przez wiele lat *quorum* wynosiło 30% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy, co uważano za główną przyczynę niepowodzenia referendum w sprawie odwołania organu gminy. W 2005 roku wprowadzono zmianę – w głosowaniu ma wziąć udział nie mniej niż 3/5 liczby osób biorących udział w ostatnich wyborach odwoływanego organu, aby było ważne. Miało to zwiększyć prawdopodobieństwo rozstrzygającego wyniku referendum²⁷.

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²⁸, rada gminy jest właściwa do ustalania wynagrodzenia wójta. *In pleno* rozstrzyga o elementach uznaniowych, np. stawce wynagrodzenia zasadniczego i dodatku specjalnym. Nie ma oczywiście w tym zakresie pełnej swobody decydowania, gdyż jest związana przepisami ustawy o pracownikach samorządowych oraz aktów wykonawczych²⁹. Jak wskazuje Andrzej Szewc, rozwiązanie to nie jest wolne od wad, pomimo regulacji prawnych kształtujących wysokość wynagrodzenia wójta, praktyka wskazuje że uposażenie wójta ustalane jest raczej intuicyjnie, uwzględniając oczywiście ustawowe ograniczenia, taryfowe „widelki” i możliwości finansowe gminy, ale także takie imponderabilia, jak stosunki między gminą a wójtem, czy взгляд na opinię mieszkańców gminy³⁰.

Ustanowienie jednoosobowego organu władzy wykonawczej w gminie miało skutecznie rozwiązać problem przedłużających się procesów decyzyjnych kolegialnych zarządów gmin. Celem reformy było także wyeliminowanie uzależnienia władzy wykonawczej od politycznych i personalnych układów w radach.

Reforma samorządowa z 2002 roku dokonała zmiany „mocodawców” wójta, co miało niebagatelne znaczenie w pogorszeniu relacji personalnych organu wykonawczego z radą gminy. W obecnym stanie prawnym wójt gminy swoimi działaniami

²⁷ Michał Kasiński, „Powstanie, rozwój i kryzys...”, op. cit., s. 159.

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jedn., Dz. U. z 2014 r. poz. 1786).

²⁹ Michał Kasiński, *Monizm...*, op. cit., s. 381 – 382.

³⁰ Andrzej Szewc, Tomasz Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 113.

i obietnicami szuka aprobaty potencjalnych wyborców, uprzednio poszukiwał akceptacji rady gminy.

Pesymiści wskazują, że obecnie rola władzy uchwałodawczej w samorządzie gminnym sprowadza się do „klepnięcia” budżetu, gdyż udzielenie absolutorium wójtowi to akt czysto polityczny.

Patologiczny układ relacji, rada gminy – wójt prowadzi do zatracenia podstawowego celu jakim jest troska o dobro wspólne społeczności lokalnych, a zastępuje ją ostra rywalizacja interesów reprezentowanych przez grupy radnych oraz zaplecza polityczne i ekonomiczne wójta.

Wskazana sytuacja rodzi pytanie, co należy zrobić aby naprawić taki stan rzeczy i zakończyć permanentny konflikt między radą gminy a wójtem?

Zdaniem Michała Kuleszy, postawienie wójta na czele rady gminy ułatwiłoby współpracę między tymi organami³¹. Janina Kowalik postuluje aby wójt mógł automatycznie sprawować funkcję przewodniczącego rady, co uniezależniłoby jego rolę jako organu przedkładającego projekty uchwał od politycznego zwierzchnictwa nad radą i nad porządkiem jej obrad³². Jerzy Regulski natomiast był zwolennikiem wprowadzenia w Polsce dyrektora urzędu gminy. Autor wskazywał, że argumentem za takim rozwiązaniem jest oddzielenie funkcji administracyjnej, którą pełniłby powoływany przez radę gminy dyrektor urzędu, od funkcji politycznej piastowanej przez burmistrza.

Przy próbie odpowiedzi na pytanie, który z modeli organu wykonawczego w gminie – kolegialny czy monokratyczny – jest bardziej predysponowany do wykonywania powierzonych mu zadań nie ma jednogłośnego werdyktu. Każdy model posiada określone wady i zalety³³. Zadania tego nie ułatwia brak zgody w doktrynie. Zwolennicy monokratycznego organu wykonawczego gminy jako zalety wskazują: rywalizację między kandydatami na wójta, której nie było w modelu

³¹ Michał Kulesza, „Konsolidacja zarządzania w samorządzie - wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2006, Nr 7-8, ss. 8-9.

³² Janina Kowalik, „Wybrani w bezpośrednich wyborach”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2005, Nr 6, s. 27.

³³ Zbigniew Leoński, *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, ss. 72-76.

kolegialnym, powierzenie w ręce obywateli prawa obsadzania jednego z najważniejszych stanowisk w samorządzie, wzmocnienie władzy wykonawczej, wcześniej często ubezwłasnowolnionej przez presję aparatu partyjnego³⁴, sprawniejsze zarządzanie gminą, jednoosobowe sprawowanie władzy wpływie na szybsze podejmowanie decyzji (brak negocjacji decyzji z pozostałymi członkami kolegialnego zarządu), mniejsze koszty związane z działaniem jednoosobowego organu (wójt).

Przeciwnicy monokratyzmu w gminach wskazują następujące wady zmiany ustrojowej: wyrażają obawę przed wyborem i wyposażeniem w dużą władzę ludzi „nieodpowiednich”, obawę przed byciem „zakładnikiem” niechcianego wójta, którego wskutek nowej reformy praktycznie nie można odwołać, wzrostu korupcji i wykorzystywania funkcji wójta, ignorowania rady gminy i radnych przez wybranych wójtów, obawę, że sama zmiana sposobu wyboru władzy wykonawczej bez zmiany kompetencji wybranych liderów nie rozwiąże problemu ociężałości struktur samorządowych. Przeciwnicy reformy gminnej obawiają się także ponownej utraty przez społeczności lokalne niedawno odzyskanych możliwości stałego, demokratycznego dyskursu nad problemami zarządzania sferą dóbr publicznych za pośrednictwem wybranych przedstawicieli (radnych)³⁵.

Zdaniem Zbigniewa Leońskiego, organy kolegialne

„(...) wykorzystujemy tam, gdzie chodzi o udział w podejmowaniu rozstrzygnięć większej liczby osób. Zasadę kolegialności wykorzystać przeto możemy realizując postulat demokratyzmu. (...) Formę organu monokratycznego stosujemy natomiast tam, gdzie zależy nam na szybkości działania, operatywności, elastyczności czy umiejscowienia odpowiedzialności”³⁶.

Niewątpliwą zaletą monokratycznego wójta jest szybkość podejmowania decyzji, kolegialność z definicji obarczona jest dłuższą i wolniejszą decyzywnością. Nastąpiła personalizacja

³⁴ Michał Kasiński, „Powstanie, rozwój i kryzys...”, op. cit., s. 159.

³⁵ Janina Kowalik, „Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji - raport z badań”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2003, Nr 6, ss. 38 – 56.

³⁶ Zbigniew Leoński, *Nauka...*, op. cit., ss. 74 – 75.

odpowiedzialności za podejmowane decyzje, łączy się to z potrzebą czytelnego systemu kompetencji w samorządach, bowiem uprzednio często wójt musiał ponosić odpowiedzialność za najróżniejsze, często nie swoje winy³⁷.

Wybory bezpośrednie uniezależniły wójtów (przynajmniej formalnie) od lokalnych układów i pozwalają im stać ponad podziałami politycznymi. Głosowanie jest wyrazem poparcia dla konkretnej osoby, znanej z imienia i nazwiska, a nie ugrupowania politycznego.

Jedną z obaw zastosowanie modelu monokratycznego w gminach jest wybranie i oddanie dużej władzy osobie nieodpowiedniej i niekompetentnej. Tej negatywnej przesłanki można jednak częściowo zapobiec. Uważam, że przed oddaniem swojego poparcia osobie, która będzie moim „pełnomocnikiem”, powinienem zgłębić wiedzę na jej temat. Aczkolwiek, zdaję sobie sprawę, jak dobrze potrafią zakamuflować swoje prawdziwe cele dojścia do władzy „zręczni” demagodzy i populiści, którym pomimo braku kompetencji, nie brak środków na przekonującą kampanię wyborczą. Często podnoszoną wadą monokratyzmu jest choćby ograniczony krąg osób biorących udział w procesie decyzyjnym, co może wpływać na jednostronność ich podejmowania. Oczywiście nie ma także gwarancji, że rozstrzygnięcie organu kolegialnego jest zawsze wyważone i zobiektywizowane³⁸. Zaletą organu kolegialnego najczęściej podnoszą w doktrynie jest większa gwarancja obiektywizmu w podejmowaniu rozstrzygnięć. Powstaje ona w wyniku zderzenia różnych punktów widzenia. Taka swoista „burza mózgów” nie występuje w modelu jednoosobowym. Niestety występowanie przeciwstawnych punktów widzenia z reguły prowadzi do przewlekłości w wydawaniu wiążących rozstrzygnięć³⁹. Większa liczba osób to potencjalnie mniejsza podatność na sugestie i manipulacje, które mogą być efektem wpływów zewnętrznych⁴⁰. Reasumując, zarówno monokratyzm jak i kolegializm ma wady i zalety.

³⁷ Janina Kowalik, „Szanse i zagrożenia...”, op. cit., s. 49.

³⁸ Rafał Budzisz, *Doskonalenie modelu...*, s. 80.

³⁹ Janusz Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 46.

⁴⁰ Magdalena Tabernacka, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 207.

Duże emocje i kontrowersje zarówno prawnej, jak i politycznej proveniencji budzi problematyka ograniczenia kadencyjności organów wykonawczych gminy. Przystępując do analizy zasadności wprowadzenia ograniczenia kadencyjności tytułowych organów wykonawczych, trzeba wyjść od stwierdzenia, że zarówno przepisy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jak i unormowania zawarte w rodzimej ustawie zasadniczej nie narzucają ograniczenia liczby pełnionych kadencji przez osoby stanowiące substrat osobowy organu samorządowego⁴¹. Tym samym można przyjąć, że jakakolwiek decyzja w tej kwestii została pozostawiona uznaniu prawodawcy zwykłego⁴².

Zwolennicy ograniczenia kadencji wójta w poselskim projekcie ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy postulowali uzupełnić treść kodeksu wyborczego o art. 472a w następującym brzmieniu: „Kandydatem na wójta nie może być osoba, która pełniła już tę funkcję w tej samej gminie przez co najmniej 2 kadencje”. W uzasadnieniu sformułowali tezę, że brak ograniczenia kadencyjności wójtów może generować relacje korupcyjogenne wśród organów samorządu terytorialnego oraz petryfikuje obsadę personalną lokalnych struktur władzy lokalnej (*de facto* zamykając dostęp do nich dla osób spoza nieformalnej grupy interesu), a więc na poziomie podstawowej jednostki podziału terytorialnego, jaką jest gmina, są blokowane mechanizmy demokratyczne umożliwiające społeczeństwu udział w sprawowaniu władzy⁴³.

Niewątpliwie skala reelekcji może budzić niepokój. Według niektórych analiz w 1130 gminach (45,7%) władzę wykonawczą sprawują te same osoby co najmniej od 2002 roku. Przykładowo w 2014 roku spośród 64 prezydentów miast na prawach powiatu tylko 21 zostało wybranych po raz pierwszy, 43 (67,2%) na kolejną kadencję, w tym 28 prezydentów miast (około 45%) będzie pełnić swój urząd

⁴¹ Paweł Chmielnicki, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 3834)*, Warszawa 2011, ss. 9 – 10.

⁴² Jędrzej Bujny, Krystian Ziemiński, „Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2015, Nr 12, s. 25.

⁴³ Poselski projekt ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, Sejm VII kadencji, druk nr 1015.

już w trzeciej, czwartej, piątej, a w jednym przypadku nawet w siódmej kadencji⁴⁴.

Zdecydowanie negatywnie obecną wielokadencyjność wójtów ocenia Jacek Kurczewski. Zdaniem autora,

„(...) 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 gminie”⁴⁵.

Przeciwnego zdania był Jerzy Regulski, który uważał, że

„Ludziom trzeba zostawić swobodę wyboru. Władza lokalna jest władzą ludzi, dlatego nie należy im za dużo spraw urządzić. Niech ludzie wybierają, kogo chcą. Jeśli ktoś dobrze rządzi, to niech rządzi jak najdłużej”⁴⁶.

Przeciwnicy ograniczenia kadencyjności wójtów i utrzymania obecnego *status quo* argumentują, że niebezpieczeństwo „zawłaszczenia urzędu”, może w praktyce wystąpić także podczas pierwszej bądź drugiej kadencji organu wykonawczego. Innymi słowy, nie ma żadnych mocnych przesłanek, aby twierdzić, że ryzyko „budowania społecznie niezdrowych układów zależności”, kreowania „sieci powiązań” czy stworzenia „systemu klienckiego” nie może wystąpić już podczas pierwszej kadencji⁴⁷.

Zarówno zwolennicy i przeciwnicy wielokadencyjności dysponuje argumentami znajdującymi uzasadnienie, nie mniej bezspornym faktem jest, iż urzędujący prezydent, mając dostęp do najważniejszych zasobów miasta, z reguły jest faworytem wyborów. W szczególności jest największym lokalnym pracodawcą i sprawuje kontrolę nad najważniejszymi instytucjami w mieście, co łatwo wytwarza tzw. układ.

⁴⁴ Michał Kasiński, „Powstanie, rozwój i kryzys...”, op. cit., s. 155.

⁴⁵ Jacek Kurczewski, *Lokalne wzory kultury politycznej*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2007, s. 577 i n.

⁴⁶ Jerzy Regulski, *Ograniczenie liczby kadencji nie jest receptą na uczciwość władzy*, www.dziennikbałtycki.pl „Dziennik Bałtycki” z dnia 28.07.2010 r., prasa24.pl/gazeta/dziennik-baltycki/2010-07-28,dw.html#

⁴⁷ Szerzej Jędrzej Bujny, Krystian Ziemiński, „Kilka uwag...”, op. cit., s. 29.

Wobec kogoś takiego trudno zbudować skuteczną opozycję. Reelekcja jest gwarancją stabilizacji tego układu – zainteresowanych jest nią bardzo wiele osób, dla których zmiana na stanowisku prezydenta może stanowić zagrożenie⁴⁸. Zdarzają się także przypadki zwyciężania w kolejnych wyborach osób dopuszczających się marnotrawstwa środków publicznych, nepotyzmu, korupcji, a nawet kierowania zorganizowaną grupą przestępczą. Tacy włodarze gmin obdarowani są silnym instynktem władzy, pragnieniem narzucania swej woli innym, zdobycia i utrzymania uprzywilejowanej pozycji społecznej, także za pomocą środków niegodnych i niedozwolonych prawem⁴⁹. Niewątpliwie wieloletnie sprawowanie funkcji strategicznych generuje stagnację, marazm i słabnącą inicjatywę lub niekiedy jej całkowity brak.

Konkludując, problem ograniczenia kadencji wójtów nie stanowi *novum* w polskiej polityce. Władza lokalna w ostatnich latach koncentrowała się w rękach burmistrzów. O ile w połowie lat 90-tych dominowała dyskusja o tym, jak uczynić władze wykonawcze w gminach stabilniejszymi i sprawniejszymi, o tyle dziś wyraźnie wahałoby się przechylić w drugą stronę. Powstaje pytanie czy nie poszliśmy za daleko w budowaniu „lokalnego prezydencjalizmu”?⁵⁰. Paweł Swianiewicz i Adam Gendźwiłł potencjału „samoczyszczenia” samorządów lokalnych z patologicznych układów upatrują we wzmocnieniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wzmocnieniu roli radnych, w szczególności funkcji kontrolnych rad gmin, wprowadzeniu do administracji samorządowej standardów służby cywilnej, a także we wzmocnieniu procedur konkursowych w samorządzie. Natomiast do limitu kadencji w samorządzie podchodzą z dystansem, wskazując, iż jest to rozwiązanie proste, aczkolwiek nieodporne na pozorowaną rotację władzy⁵¹.

⁴⁸ Monika Sidor, Katarzyna Kuć-Czajkowska, „Sukcesy wyborcze prezydentów miast”, [w:] Maria Marczevska-Rytko, Stanisław Michalowski (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012, ss. 340 – 341.

⁴⁹ Michał Kasiński, „Powstanie, rozwój i kryzys...”, op. cit., ss. 157-158.

⁵⁰ Paweł Swianiewicz, Adam Gendźwiłł, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.

⁵¹ Ibidem.

Pomimo rozbieżności w poglądach na temat limitu kadencji wójtów, skłaniam się w stronę przeciwników wielokadencyjności, dlatego postuluje *de lege ferenda* za ograniczeniem liczby kadencji wójta, burmistrza i prezydenta miasta do dwóch bez możliwości ponownego wyboru na to stanowisko. Mam świadomość, że to rozwiązanie nie stanowi panaceum na wskazane w pracy zagrożenia, jednak jest poważnym krokiem w walce z patologiami władzy.

Wnioski końcowe

Przeważające w doktrynie pozytywne opinie o skutkach reformy ustroju gmin z 2002 roku 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 przywódcy⁵². Takie było założenie jednak nie do końca udane. Zaimplementowany z Zachodu model „silnego burmistrza” dotarł do świadomości wielu samorządowców, przede wszystkim w dużych miastach. Jest on widoczny w deklaracjach, niestety rządziej inspiruje do zmian w praktyce zarządzania. Wprowadzenie monokratycznych organów wykonawczych gmin, pochodzących z bezpośrednich wyborów mieszkańców zaburzyło mechanizmy przedstawicielstwa samorządowego i ciągłość władzy w gminie. 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. Wójtowie łatwo stają się uzależnieni od własnego aparatu biurokratycznego oraz od grup interesów gospodarczych, które poprzez kanały bezpośredniego dostępu do uczestników procesu podejmowania decyzji

⁵² Michał Kasiński, „Kształtowanie roli...”, op. cit., s. 174.

zyskują przewagę nad konkurentami i oficjalnymi ośrodkami wpływu społecznego. Patologia ta dotyczy szczególnie dużych miast⁵³. Znamiennym pozostaje fakt, że podobne reformy nie przyniosły jednoznacznie pozytywnych rezultatów nawet w krajach o zaawansowanej demokracji, w których samorząd jest utrwaloną wartością życia publicznego⁵⁴. Należy zaznaczyć, iż z opisanego modelu tzw. „silnego burmistrza” wycofano się w całości lub w części m.in. w Norwegii, Szwecji, W. Brytanii, Holandii.

Podzielam zdanie Michała Kasińskiego, według którego zapożyczenie z zachodu 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 mieszkańców⁵⁵. Ponowny, a nawet wielokrotny wybór organu wykonawczego gminy nie przesądza o rzeczywistej funkcji lidera społeczności lokalnej, gdyż wynikać może – jak wskazałem wcześniej z okoliczności, niemających nic wspólnego z rzeczywistym zaufaniem społecznym do określonej osoby.

Dokonana analiza aktualnego modelu organu wykonawczego gminy wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian stwarzających płaszczyznę współpracy między radą gminy a wójtem. Wartą przeanalizowania jest koncepcja powrotu do pośredniego wyboru organu wykonawczego gminy, przy zachowaniu jego monokratycznego charakteru. Mając na uwadze niewątpliwe zalety takie jak: szybkość działania, identyfikacja odpowiedzialności, mniejsze koszty w porównaniu z kilkuosobowym zarządem wydaje się oczywiste że cechy te przemawiają za pozostawieniem organu wykonawczego

⁵³ Michał Kasiński, „Etyczne i polityczno – prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce”, *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, Łódź 2009, Nr 2, s. 149, zob. także Michał Kasiński, *Monizm...*, op. cit., s. 472.

⁵⁴ Michał Kasiński, *Monizm...*, op. cit., s. 470.

⁵⁵ Michał Kasiński, „Kształtowanie roli...”, op. cit., s. 175.

w jednych rękach. Jednocześnie w proponowanym rozwiązaniu wójt byłby wybierany przez organ stanowiący (radę gminy) co uzdrowiłoby tak „chore” obecnie wzajemne relacje między tymi organami. Aby uniknąć niestabilności funkcji wójta, głównej wady pośredniego modelu wyboru, należy wprowadzić odpowiednie gwarancje np: zakaz odwołania wójta przez radę gminy lub wydłużyć okres zakazu odwołania wójta przez organ stanowiący po wyborach i przed wyborami.

Uważam, że taka hybryda – monokratyczny wójt wybierany przez kolegialną radę gminy mogłaby być alternatywą dla obecnych rozwiązań.

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że reforma z 2002 roku diametralnie zmieniająca pozycję wójta w gminie nie jest idealna, wręcz przeciwnie posiada wiele wad, które starałem się wskazać. Bezspornym jedynie pozostaje fakt, że powierzenie społeczności gminnej możliwości bezpośredniego wyboru swojego przedstawiciela jest wypełnieniem postulatu demokratyzacji życia społecznego.

W pełni zgadzam się z Rafałem Budziszem, że nadal należy poszukiwać takich rozwiązań ustrojowych, które w jak najszerszym zakresie umożliwią realizację podstawowych zadań stawianych organom wykonawczym w gminie, a jednocześnie nie zostaną zachwiane podstawowe relacje pomiędzy obywatelami, ich reprezentantami w organach stanowiących a organami wykonawczymi. Należy odrzucić też wszelkie koncepcje oparte na doraźnych interesach politycznych, tworzone w pośpiechu, bez uwzględnienia poglądów doktryny oraz szerokiej dyskusji w środowisku samorządowym i wśród członków wspólnoty samorządowej⁵⁶.

Bibliografia

- Augustyn Anna, „Przywództwo liderów lokalnych w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne problemy usług*, Szczecin 2012, Nr 97.
- Budzisz Rafał, „Kilka uwag w dyskusji nad modelem organu wykonawczego w gminie”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2007, Nr 1-2.

⁵⁶ Zob. Rafał Budzisz, „Kilka uwag w dyskusji...”, op. cit., 49.

- Budzisz Rafał, *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010.
- Bujny Jędrzej, Ziemiński Krystian, „Kilka uwag na temat zasadności ograniczenia kadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2015, Nr 12.
- Chmielnicki Paweł, Mączyński Marek, „Komentarz do art. 28a-28f ustawy o samorządzie gminnym”, [w:] Kazimierz Bandarzewski i in., *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Wydawnictwo „LexisNexis”, Warszawa 2004.
- Chmielnicki Paweł, *Opinia prawna dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 3834)*, Warszawa 2011.
- Jakubowska Urszula, „Przywództwo polityczne”, [w:] Krystyna Skarzyńska (red.), *Podstawy psychologii politycznej*, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań 2002.
- Kasiński Michał, „Oblicza lokalnego przywództwa we współczesnej Europie”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2009, Nr 9.
- Kasiński Michał, „Etyczne i polityczno – prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce”, *Annales. Etyka w życiu gospodarczym*, Łódź 2009, Nr 2.
- Kasiński Michał, *Monizm i pluralizm władzy lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Kasiński Michał, „Kształtowanie roli i demokratyczna odpowiedzialność wójta, burmistrza i prezydenta miasta jako lokalnego przywódcy (aspekty prawne i polityczne)”, *Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica*, Łódź 2015, Nr 74.
- Kasiński Michał, „Powstanie, rozwój i kryzys koncepcji Wójta (Burmistrza, Prezydenta Miasta) jako lokalnego przywódcy”, *Athenaeum Polskie Studia Politologiczne*, Toruń 2015, Nr 47.
- Kasiński Michał, „Koncepcja prawna organu wykonawczego gminy w świetle zasady demokracji lokalnej”, *Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka*, Przemyśl 2015, Nr 3.
- Kowalik Janina, „Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji - raport z badań”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2003, Nr 6.
- Kowalik Janina, „Wybrani w bezpośrednich wyborach”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2005, Nr 6.
- Kulesza Michał, „Konsolidacja zarządzania w samorządzie - wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji”, *Samorząd Terytorialny*, Warszawa 2006, Nr 7-8.
- Kurczewski Jacek, *Lokalne wzory kultury politycznej*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2007.
- Leoński Zbigniew, *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Łacek Marta, „Kreowanie wzoru lidera w społecznościach lokalnych”, [w:] Michałowski Stanisław, Kuć-Czajkowska Katarzyna

- (red.), *Przywództwo lokalne i kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Podgórski Karol, „Nowy kształt organów wykonawczych gminy”, Samorząd Terytorialny, Warszawa 2002, Nr 10.
- Rabczewska Małgorzata, „Społeczne aspekty bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta”, [w:] Michałowski Stanisław, Kuć-Czajkowska Katarzyna (red.), *Przywództwo lokalne i kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2008.
- Regulski Jerzy, *Ograniczenie liczby kadencji nie jest receptą na uczciwość władzy*, www.dziennikbaaltycki.pl „Dziennik Bałtycki” z dnia 28.07.2010 r., prasa24.pl/gazeta/dziennik-baltycki/2010-07-28,dw.html#
- Sidor Monika, Kuć-Czajkowska Katarzyna, „Sukcesy wyborcze prezydentów miast”, [w:] Marczevska-Rytko Maria, Michałowski Stanisław (red.), *Demokracja bezpośrednia w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012.
- Sielski Jerzy, „Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)”, *Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, Seria Res Politicae*, Częstochowa 2012, wydanie specjalne.
- Sługocki Janusz, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Swianiewicz Paweł, Gendźwiłł Adam, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Szenc Andrzej, Szenc Tomasz, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2006.
- Sztompka Piotr, *Socjologia*, Wydawnictwo „Znak”, Warszawa 2007.
- Tabernacka Magdalena, *Negocjacje i mediacje w sferze publicznej*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Żukiewicz Przemysław, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Diffin, Warszawa 2011.