**dr Dawid Sześciło**

Zakład Nauki Administracji

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Warszawski

[dawid.szescilo@uw.edu.pl](mailto:dawid.szescilo@uw.edu.pl)

**SAMORZĄD TERYTORIALNY – DEMOKRACJA I EFEKTYWNOŚĆ**

W analizie podsumowano obecne w debacie publicznej problemy i pomysły na zmiany w funkcjonowaniu samorządów. Zakres opracowania nie obejmuje jednak całego spektrum spraw samorządowych, ale te które dotyczą jakości demokracji lokalnej. Pomijamy zatem kwestie finansów samorządowych relacji między rządem i samorządem czy zasadności utrzymywania trójszczeblowej struktury samorządów, poświęcając najwięcej miejsca relacjom między władzami samorządowymi i mieszkańcami.

**PODZIAŁ WŁADZY W GMINIE. ROZLICZALNOŚĆ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH**

Wprowadzenie w 2002 r. wyborów bezpośrednich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz pozbawienie rad gmin prawa ich odwoływania w trakcie kadencji doprowadziło do radykalnego przeobrażenia systemu zarządzania gminą. Nieodwoływany przez radę wójt, pełniący rolę jednoosobowego organu wykonawczego, wyposażony w mandat udzielony bezpośrednio przez wyborców, stał się postacią absolutnie pierwszoplanową.

Ustawa o samorządzie gminnym wciąż zachowuje pozycję rady jako organu stanowiącego. Kompetencje rady nie zostały formalnie okrojone na rzecz wójta. To do rady wciąż należy decydujący głos w sprawach budżetu, planu zagospodarowania przestrzennego, inwestycji, cen biletów komunikacji miejskiej czy liczby szkół. Rzecz jednak w tym, że wójt dysponuje w każdej z tych spraw inicjatywą, a także przewagą informacyjną nad radnymi. W trakcie każdej debaty z radnymi, wójt może sięgać po argumenty przygotowywane przez cały gminny aparat urzędniczy. Poza nielicznymi wyjątkami, radni nie są w stanie na równi z wójtem spierać się w sprawie szczegółowych rozstrzygnięć.

Co więcej, wójt (burmistrz, prezydent miasta) kontrolując bezpośrednio wszystkie gminne instytucje, jak również spółki komunalne dysponuje dużymi możliwościami neutralizowania opozycji. Niestety, w wielu przypadkach wójtom trudno jest się oprzeć przed pokusą budowania systemu patronażu, zwłaszcza że w mniejszych gminach, to urząd i jednostki mu podległe są głównym, a czasem nawet jedynym istotnym pracodawcą. Badanie Fundacji Batorego potwierdza zresztą, że najliczniejszą, a co za tym idzie – najsilniejszą grupą w organach stanowiących samorządu są osoby zawodowo związane z sektorem publicznym.

W licznych gminach rada jest zresztą zdominowana przez radnych wybranych z ramienia komitetu wyborczego samego wójta. Dla dużej liczby wyborców nie jest bowiem celem dbanie o zachowanie systemu „checks and balances” , ale sprawne i bezkonfliktowe zarządzanie gminą. Dają się zatem przekonywać urzędującym wójtom czy burmistrzom, by w wyborach do rady wesprzeć tych kandydatów, którzy będą z wójtem mówili jednym głosem. Takie nastawienie wyborców skłania do zastanowienia, czy w ogóle dostrzegają oni potrzebę utrzymywania w zarządzaniu gminą podziału władzy. Wszak nie ma konstytucyjnego obowiązku zachowywania zasady podziału władzy na szczeblu samorządowym.

Ogromne poparcie, jakim cieszą się wójtowie, burmistrzowie i prezydenci wielu miast mogłoby wskazywać, że obecny system się sprawdza. Z drugiej jednak strony, już kilka lat temu badacze z Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego wskazali, że wysokie poparcie dla prezydentów dużych miast nie znajduje uzasadnienia w „twardych” wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego. Inny problem polega na tym, że wójtowie nie mają obowiązku regularnego rozliczania się przed radą i mieszkańcami z tego, w jaki sposób prowadzona przez nich polityka przekłada się na poprawę warunków życia w gminie. Coroczne rozliczenie w ramach procedury absolutoryjnej ma charakter wyłącznie księgowo-rachunkowy i sprowadza się do oceny, czy budżet został wykonany prawidłowo. Ciągle również obecne są problemy z dostępem do informacji publicznej, np. na temat umów cywilnoprawnych zawieranych przez samorządy z osobami prywatnymi na świadczenie rozmaitych usług.

**PARTYCYPACJA OBYWATELSKA**

Prezydencki projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw trafił do parlamentu już pod koniec sierpnia 2013 r. (druk sejmowy nr 1699). Pracę nad nimi rozpoczęły się jeszcze w 2011 r., ale opór samorządowców – zwłaszcza prezydentów największych miast – skutecznie blokował pracę nad projektem. Wersja, która trafiła ostatecznie pod obrady Sejmu została okrojona w stosunku do pierwotnych założeń, nastawionych zwłaszcza na istotne wzmocnienie udziału mieszkańców w działaniach samorządów. Nawet w tak ograniczonej formie projekt ma jednak niewielkie szanse na uchwalenie w bieżącej kadencji parlamentu. Wydaje się, że utknął na dobre w komisji sejmowej.

Losy prezydenckiego projektu pokazują, jak trudno jest przebić się z postulatami choćby ograniczonego wzmocnienia wpływu mieszkańców na działalność samorządową. Projekt nie stanowi bowiem żadnego kroku w stronę ograniczenia władzy wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) czy rad i nie wprowadza w samorządach zarządzania poprzez mechanizmy demokracji bezpośredniej. Ogranicza się on do uściślenia przepisów regulujących konsultacje społeczne, usankcjonowania obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej, czy wprowadzenia nowych form samoorganizacji obywateli w celu działania na rzecz lokalnej wspólnoty – stowarzyszeń aktywności lokalnej oraz komitetów aktywności lokalnej. Najdalej idące zmiany mają dotyczyć referendów. Polegać mają na zaostrzeniu wymogów frekwencyjnych dla ważności referendów odwoławczych i poluzowania tychże w odniesieniu do referendów merytorycznych.

Opór przeciwko tym, ale też innym pomysłom na zwiększenie wpływu obywateli na samorząd jest uzasadniany zwłaszcza rzekomą groźbą zalewu „pieniactwa”. Takie argumenty są podnoszone, mimo że nie proponuje się zmian ograniczających kompetencje władz samorządowych. Wszak większość propozycji dotyczy wzmocnienia uprawnień mieszkańców o charakterze konsultacyjnym, opiniodawczym czy inicjatywnym. Nie oznacza okrojenia kompetencji wójtów, burmistrzów czy rad. Symptomatyczne były początki budżetu obywatelskiego w Polsce, który został po raz pierwszy wprowadzony w Sopocie przy oporze ze strony urzędującego Prezydenta Miasta. Dopiero intensywna presji ze strony organizacji pozarządowych, ruchów miejskich czy nieformalnych grup mieszkańców zaczęła przekonywać, a może zmuszać władze kolejnych miast do wdrażania tego mechanizmu. Odbywa się to zresztą i tak w bardzo ograniczonej formule – mieszkańcom powierza się do rozdysponowania symboliczną część budżetu gminy (z reguły ok. 0,5 proc. całości wydatków), decydując o pozostałej części budżetu bez jakichkolwiek konsultacji społecznych i debaty publicznej, poza dyskusją na forum rady gminy.

Można odnieść wrażenie, że dla wielu wójtów, burmistrzów i prezydentów, tak pożądane silne przywództwo lokalne jest równoznaczne z podejmowaniem decyzji bez konieczności włączania mieszkańców. O problemie świadczy też niechęć do tworzenia przewidzianych w rozmaitych ustawach zinstytucjonalizowanych form włączania mieszkańców w podejmowanie ważnych decyzji. Przykładowo, według danych z bazy prowadzonej przez Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, w Polsce działa obecnie zaledwie 139 lokalnych (gminnych i powiatowych) rad działalności pożytku publicznego, skupiających przedstawicieli lokalnych środowisk pozarządowych. To oznacza, że funkcjonują one w mniej niż 5 proc. samorządów lokalnych. Niewiele więcej (około 200) samorządów powołało młodzieżowe rady gmin. Marginalną role odgrywają gminne rady oświatowe. Właściwie jedynym dużym miastem, gdzie rada oświatowa działa aktywnie i spotyka się regularnie, pozostaje Gdańsk.

Tymczasem, można zebrać coraz więcej sygnałów pokazujących, że mieszkańcy widzą potrzebę większego wpływu na decydowanie o sprawach lokalnych, a także zdradzających coraz większą irytację brakiem takiego wpływu. Jej skrajnym przejawem była eksplozja w minionej kadencji samorządów referendów odwoławczych. Według danych Kancelarii Prezydenta z września 2013 r., w kadencji samorządowej 2010-2014 w 85 gminach odbyło się 81 referendów w sprawie odwołania wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), 26 referendów podwójnych – w sprawie odwołania wójta i rady oraz 4 referenda w sprawie odwołania samej rady.

**SAMORZĄDOWA DEMOKRACJA BEZPOŚREDNIA - REFERENDA**

Poza Szwajcarią, trudno wskazać w Europie państwo, gdzie referenda lokalne byłyby narzędziem „codziennego” zarządzania sprawami lokalnymi, czyli stanowiły powszechnie używany mechanizm decydowania. Z drugiej strony, poza wspomnianymi referendami odwoławczymi, instytucja referendum w polskim samorządzie zamiera. Według cytowanego już raportu Kancelarii Prezydenta, w kończącej się kadencji samorządu przeprowadzono niewiele ponad 20 referendów, z czego większość była nieważna ze względu na niespełnienie warunku frekwencyjnego, który dla referendów merytorycznych wynosi 30 proc. osób uprawnionych do głosowania. Dla porównania, w Bawarii w okresie 1995-2002 odbyło się tam ponad 1,2 tysiąca referendów, co stanowiło ponad połowę wszystkich zorganizowanych w tym okresie referendów lokalnych.

Dodajmy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiają się poglądy, które mogą jeszcze bardziej ograniczyć liczbę referendów merytorycznych (referendów „w sprawie”). NSA twierdzi, przykładowo, że referendum lokalne jest niedopuszczalne w sprawach, w których ustawa wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych albo też konsultacje takie zostały przeprowadzone, zanim podjęto inicjatywę referendalną.

Podstawową przyczyną braku inicjatyw referendalnych wydają się formalności związane z jego organizacją (zebranie podpisów mieszkańców, sformowanie komitetu inicjatywnego, przestrzeganie formalnych wymogów prowadzenia kampanii referendalnej), a przede wszystkim wymóg przekroczenia 30-procentowego progu frekwencji, niezbędnej dla ważności referendum. W praktyce, uzyskanie takiego wyniku jest bardzo trudne, jeśli referendum nie jest organizowane jednocześnie z wyborami. Ostatni wielki sukces inicjatywy referendalnej (referendum w sprawie kandydatury Krakowa na gospodarza Zimowych Igrzysk Olimpijskich) mógłby nie zostać osiągnięty, gdyby nie połączenie referendum z wyborami do Parlamentu Europejskiego.

**SAMORZĄDOWY SYSTEM WYBORCZY**

Kampania wyborcza przed tegorocznymi wyborami samorządowymi, a także wstępne wyniki wyborów potwierdziły obecne już wcześniej krytyczne głosy na temat samorządowego systemu wyborczego. Po pierwsze, znów znacząca była liczba gmin, gdzie do wyborów na wójta stanął tylko jeden kandydat (ok. 200 gmin), z reguły wójt już urzędujący kolejną kadencję. Brak jeszcze danych dotyczących wskaźnika reelekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów, ale w poprzednich wyborach sięgnął on 80 proc.

Warto też zwrócić uwagę na niską reprezentację kobiet we władzach samorządowych. Według danych zgromadzonych przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, „na podstawie analizy wyników wyborów samorządowych w 2006 i 2010 r. do władz wykonawczych ze względów na płeć należy stwierdzić, że organy te są silnie zdominowane przez mężczyzn. Zarówno w 2006, jak i 2010 roku ponad 90% wójtów, burmistrzów i prezydentów miast to mężczyźni (w 2010 r. w stosunku do 2006 r. liczba kobiet w tych organach wzrosła jedynie o ok. 1 pkt. proc). Nie wydaje się, by dane z wyborów tegorocznych znacząco odbiegały od tej reguły.

Problemy z zapewnieniem realnej rywalizacji wyborczej w samorządach są oczywiście spowodowane ogólną słabością demokracji lokalnej. Ma jednak na nie wpływ także konstrukcja systemu wyborczego oraz systemu finansowania kampanii wyborczej. Urzędujący wójtowie, burmistrzowie i prezydenci już na starcie dysponują znaczącą przewagą nad potencjalnymi kontrkandydatami. Brakuje przepisów, które utrudniałyby wykorzystywanie pełnionej funkcji w kampanii wyborczej. W efekcie, urzędujący wójtowie i burmistrzowie prowadzą wiele działań agitacyjnych, które jednak nie podlegają rozliczeniu jako wydatki kampanijne, ale są przedstawiane jako forma „normalnego urzędowania”.

Innym problemem są bariery, z którymi muszą się zmagać potencjalni kandydaci z ramienia najmniejszych, lokalnych komitetów wyborczych. Przepisy dotyczące kampanii samorządowej (zwłaszcza finansów), pomimo pewnych udogodnień dla najmniejszych komitetów, są jednak skrojone na większych, profesjonalnych graczy, czyli komitety partyjne. Przykładowo, nawet wystawienie tylko jednego kandydata w tylko jednym okręgu w wyborach do rady gminy wymaga wciąż utworzenia co najmniej 5-osobowego komitetu wyborczego i prowadzenia normalnego rozliczenia finansowego kampanii, w tym zakładania rachunku bankowego, uzyskiwania numeru NIP, zawierania umów na korzystanie z lokalu będącego siedzibą komitetu itd.

Przepisy wyborcze są również nieprzystosowane do kampanii w internecie. Wystarczy powiedzieć, że kandydat prowadzący od lat prywatną stronę internetową, chcąc tam zamieszczać informacje o swojej kandydaturze, powinien właściwie zawrzeć z komitetem umowę, na podstawie której komitet zakupi u niego wyborczą reklamę. Wątpliwości dotyczą też rozliczania i oznaczania materiałów wyborczych zamieszczanych w bezpłatnych serwisach społecznościowych, np. na Twitterze czy Facebooku. Ogólnie biorąc, najmniej wątpliwą i kłopotliwą formułą prowadzenia kampanii jest zlecenie przez komitet działań agitacyjnych agencjom reklamowym czy PR-owym, a nie praca samych kandydatów czy wolontariuszy.

Rygorystyczne wymogi formalne i rachunkowe powodują, że komitety w dużej mierze zajmują się produkcją dokumentacji, z czym najlepiej i najszybciej radzą sobie oczywiście komitety dużych partii. Późniejsza kontrola sprawozdań finansowych ogranicza się zresztą do badania jej kompletności i poprawności. Niewiele ma wspólnego z rzetelną, kompleksową kontrolą wiarygodności deklarowanych wydatków na kampanię. Do tego służby wyborcze nie mają zresztą wystarczających środków.

Uprzywilejowanie dużych, ogólnopolskich komitetów widać również w systemie finansowania kampanii wyborczej. Ponieważ limity wydatków na kampanię oblicza się dla całego komitetu, bez rozbicia na gminy czy powiaty, komitety ogólnopolskie mogą do najbardziej newralgicznych punktów na wyborczej mapie skierować większy strumień środków niż miejscowe komitety.