

## **Wpływ bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta na lokalny system polityczny**

Jedną z głównych zasad ustrojowych obowiązującej Konstytucji RP jest zasada samorządności, która włącza w sprawowanie władzy publicznej samorząd terytorialny. Ta forma organizacji lokalnego życia publicznego została reaktywowana w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych. Podstawowe zapisy w tej kwestii zawiera ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym<sup>1</sup>, która podstawową jednostką organizacyjną samorządu terytorialnego w Polsce uczyniła gminę (wiejską lub miejską). Reaktywowanie samorządu terytorialnego miało na celu upodmiotowienie lokalnych społeczności. W ten sposób za pomocą demokratycznych wyborów mogą one samodzielnie zarządzać swoimi sprawami i problemami. W 1998 roku nastąpiło pogłębienie reformy administracyjnej w Polsce. Zgodnie z ustawą z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa<sup>2</sup> powstały w Polsce samorządowe powiaty i województwa.

W ustawie z dnia 28 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym została określona pozycja ustrojowa zarządu gminy i jego przewodniczącego. Według niej zarząd gminy został ukształtowany jako organ kolegialny, wybierany i odwoływany przez radę gminy czy radę miejską. Radni wybierani w wyborach powszechnych kontrolowali ją i w razie potrzeby wspierali. Wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach miejsko-wiejskich bądź miejskich) i prezydent (w miastach liczących więcej niż 100 tys. mieszkańców) wybierani byli w szczególnym trybie: w oddzielnym, tajnym głosowaniu, w obecności co najmniej 2/3 wszystkich radnych. Do ich kompetencji należało przede wszystkim przewodniczenie zarządowi, a więc między innymi prowadzenie obrad, zwoływanie posiedzeń, wyznaczanie ich terminów. Równie ważne było kierowanie bieżącymi sprawami gminy i związane z tym decydowanie o codziennych sprawach społeczności lokalnej. Wójt, burmistrz czy prezydent miasta reprezentowali też gminę na zewnątrz oraz wydawali decyzje z zakresu administracji publicznej w indywidualnych sprawach obywateli. Wreszcie trzeba wspomnieć o kierowaniu urzędem gminy oraz wykonywaniu uprawnień zwierzchnika służbowego wobec jego pracowników. Niezależnie od tego mogli oni zastępować zarząd w sprawach nie cierpiących

---

<sup>1</sup> Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95

<sup>2</sup> Dz. U. 1998, nr 96 poz. 603

zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego. Wójt<sup>3</sup> mógł być odwołany przez radę gminy w dwóch przypadkach: gdy rada odwoływała cały zarząd z tytułu nieudzielenia absolutorium oraz gdy radni złożyli wniosek o odwołanie przewodniczącego zarządu.

Trzy kadencje polskiego samorządu ujawniły wiele niedoskonałości i liczne problemy systemu władzy lokalnej. Na przeszkodzie prawidłowej samorządności stały między innymi układy partyjne, skomplikowany proces decyzyjny, mała przejrzystość władzy, słaba władza wykonawcza (uzależniona od rady), niska frekwencja w wyborach samorządowych. Relacje między organem uchwałodawczym - radą gminy, a organem wykonawczym - zarządem pozostawały często w opozycji. Pierwszym problemem wśród członków rady po jej wyborach stawał się wybór wójta. W radzie zazwyczaj tworzyły się podziały, których ofiarą padał zwykle przedstawiciel władzy wykonawczej, zmuszony do szukania akceptacji dla swoich propozycji w podzielonej radzie. Organy te często walczyły o przewożenie w decydowaniu o sprawach gminy. Powodowało to także brak stabilności, dysproporcje władzy i odpowiedzialności (zgodnie z powiedzeniem „rada ma władzę, a wójt odpowiedzialność”) oraz przedłużanie procedury w mało istotnych sprawach. W takich warunkach wójtowie zmuszani byli niekiedy podejmować działania mające na celu zjednanie sobie przychylności radnych przez oferowanie im różnego rodzaju osobistych korzyści<sup>4</sup>. Rozwiązaniem miały być bezpośrednie wybory wójtów, a więc głosowanie na konkretnego człowieka, a nie na partię polityczną. To miała być wielka zmiana ustrojowa torująca drogę do budowy społeczeństwa obywatelskiego, poprawienia skuteczności działania samorządu, a także kreowania nowych elit politycznych.

### **Prace nad ustawą o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta**

Dotychczasowy ustrój gminy wyznaczał władzy wójta niezbyt rozległy obszar swobody, znacząco ograniczony przez układ sił politycznych w radzie, który odbijał się na nieskuteczności działania zarządów. Większość parlamentarna w 2002 roku zdecydowała, iż najskuteczniejszym sposobem wyrównania dysproporcji między władzą uchwałodawczą a wykonawczą w gminie powinno być wzmocnienie tej drugiej przez bezpośrednie wybory. A co za tym idzie nadanie wójtom statusu jednoosobowego organu wykonawczego i przyznanie im dodatkowych kompetencji.

---

<sup>3</sup> Pozostając w zgodzie z literą ustawy, w całym tekście na oznaczenie organu wykonawczego w gminie będę używał określenia wójt

<sup>4</sup> J. Kowalik, *Szanse i zagrożenia bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów w opinii szefów zarządów gmin III kadencji - raport z badań*, (w:) „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 6, s. 41

Pomysł, by wójtów wybierali mieszkańcy danych jednostek samorządu terytorialnego, a nie rady, pojawił się w Polsce niemal na początku funkcjonowania samorządu w III RP w ogólnopolskich organizacjach samorządowych, zwłaszcza w Związku Miast Polskich. Z różnych stron sceny politycznej słycać było głosy, iż jest to dobry pomysł na usprawnienie działania polskiego samorządu. Także w kampanii wyborczej SLD przed wyborami parlamentarnymi w 1993 r. pojawiło się hasło wyborów bezpośrednich. Jednakże po wyborach Sojusz szybko się wycofał z tych propozycji, tłumacząc to zbyt krótkim odstępem czasu do wyborów samorządowych. Również prezydent Aleksander Kwaśniewski w 1998 roku podjął ten temat, jednak nie spotkał się on w tym czasie z instytucjonalnym odzewem polskiego parlamentu. Kwestia wyborów bezpośrednich za sprawą marszałka Senatu Donalda Tuska oraz Platformy Obywatelskiej stała się gorącym tematem dyskusji samorządowców i polityków w roku 2001. W końcu ruszyła akcja zbierania podpisów pod poparciem dla tych rozwiązań, którą koordynował Andrzej Czerwiński – burmistrz Nowego Sącza. Propozycje przewidywały wybory bezpośrednie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast a także zmniejszenie liczby radnych w gminach.

W obozie prawicy nie od razu jednak wyrażono poparcie dla bezpośrednich wyborów. Prawo i Sprawiedliwość sprzeciwiało się początkowo takiej formie elekcji argumentując, że silny i praktycznie nieodwoływalny wójt łatwiej ulegnie korupcji. Ówczesny prezes PiS Lech Kaczyński, odnosząc się do pomysłu bezpośrednich wyborów stwierdził, iż w ich wyniku powstanie bardzo silny i nie poddający się kontroli ośrodek władzy, co grozi patologiami. Odmienne, a zarazem chyba najbardziej radykalne zdanie w temacie wyborów bezpośrednich, miała Platforma Obywatelska. Zakładała ona, iż wzmocnienie pozycji wójtów miałyby zasadnicze znaczenie. Uniezależniłyby ich od radnych, wójt stałby się jednoosobowym zarządem gminy, sam dobierałby sobie zastępców i miał większe kompetencje (np. w decydowaniu o sprzedaży mienia, emitowaniu obligacji gminnych, zaciąganiu kredytów). Posłowie PO chcieli również powiązać wybory bezpośrednie wójtów z wyborami radnych, tak by zwolennicy wójta zawsze stanowili większość w radzie. Ponadto w rękach rady miałyby pozostać decyzje strategiczne: uchwalanie budżetu, podatków lokalnych, planu zagospodarowania przestrzennego. Lider PO Donald Tusk, argumentując słuszność rozszerzenia zasad demokracji bezpośredniej, proponował wprowadzenie czytelnych zasad dotyczących obrotu mieniem komunalnym, zmianę prawa wykluczającą podejmowanie sprzecznych decyzji na ten sam temat przez kolejne organy samorządowe. Niestety zmiany takie nie zostały wzięte pod uwagę.

Najwięcej kontrowersji budziły jednak uregulowania ustrojowe. Chodziło o jednoosobowy organ wykonawczy (projekt SLD zakładał organ kolegialny) i jego kompetencyjne relacje z radą gminy. Sporne kwestie to kształtowanie polityki finansowej w ramach budżetu, kompetencje sekretarza i zarządzanie bieżącym majątkiem (czy pozostawić je, tak jak było do tej pory, w gestii rady gminy, czy oddać je organowi wykonawczemu). Projekt PO zakładał ten drugi wariant, przy czym wójt przy podejmowaniu decyzji np. o kupnie czy sprzedaży nieruchomości, musiałby poinformować o tym fakcie komisję rewizyjną, która miałaby trzy dni na zgłoszenie sprzeciwu. Organ wykonawczy kształtowałby również bieżącą gospodarkę finansową (np. zaciągałby krótkoterminowe kredyty).

W jakim tonie na temat zmian wypowiadały się związki samorządowe? Związek Miast Polskich za nieuzasadnione uważał różnicowanie gmin pod względem sposobu wyboru organu wykonawczego (pierwotny projekt SLD postulował, aby wybory bezpośrednie przeprowadzić tylko w gminach do 20 tysięcy mieszkańców). Zdaniem Związku, kompetencje wykonawcze, dotyczące bieżącego zarządzania gminą, powinny w całości należeć do wójtów. Natomiast rady gmin powinny mieć je w sprawie polityki lokalnej (np. uchwalania budżetu, ustalania stawek podatków i opłat lokalnych, planów zagospodarowania przestrzennego, strategii oraz programów lokalnych itp.). Absolutorium z wykonania budżetu gminy udzielać powinna regionalna izba obrachunkowa, co pozwoliłoby na rzeczywiste rozliczenie z jego wykonania. Także Związek Gmin Wiejskich opowiedział się za przeprowadzeniem wyborów we wszystkich gminach. Według niego niezrozumiałym był jeden z później odrzuconych zapisów, ograniczający możliwość sprawowania funkcji wójta do dwóch kadencji. Takie rozwiązanie przeczyłoby idei profesjonalizacji kadr samorządowych. Wątpliwości członków związku wzbudził także zapis uprawniający do kandydowania w wyborach bezpośrednich tylko osoby zamieszkujące na danym terenie.

Dyskusje na temat wprowadzenia formuły bezpośrednich wyborów wójta przebiegały w burzliwej atmosferze. Okazało się, że bezpośrednie wybory mogą występować pod różnymi postaciami. Może więc np. nie być drugiej tury a wyboru mogą dokonać radni spośród tych kandydatów, którzy zebrali najpierw najwięcej głosów bezpośrednio. Dyskusje nad kwestią terminu wyborów, spory o to, czy mają się odbywać w jednej, czy w dwóch turach, zupełnie przesłoniły dyskusję ustrojową. Nie da się jednak ukryć, że liczne dyskusje spowodowane nową sytuacją, znacznie wzmożyły zainteresowanie Polaków problemami samorządowymi, zaś idea bezpośrednich wyborów wójtów zyskała akceptację znacznej części społeczeństwa

(według badań od 66 do 70%)<sup>5</sup>. Stosunek ludzi do nowych rozwiązań był uzasadniony. Nie akceptowali oni chociażby wzrastającego upolitycznienia samorządów, mimo, iż partie polityczne są elementem politycznej organizacji społeczności lokalnych i reprezentacji ich interesów. Jednak w polskiej rzeczywistości zajmowały się one przede wszystkim podziałami i konfliktami, które odwracały uwagę rad gmin od pełnienia podstawowych zadań.

Tuż przed wyborami było oczywiste, że ustawa nie jest ona korzystna dla SLD. Przegrało ono batalię o termin, który byłby korzystny na wiosnę, gdy notowania rządu pozostawały na wysokiej pozycji. Opozycja parlamentarna do spółki z PSL przeforsowała termin jesienny, który stawiał SLD w kłopotliwej sytuacji wobec wyborców, którym takie bezpośrednie wybory Sojusz obiecał. Przegrana była jednak połowiczna, ponieważ partii tej udało się przeforsować w wyborach do rad metodę zamiany głosów na mandaty wg d'Hondta, która preferuje duże ugrupowania. Doprowadziło to do sytuacji, w której łatwo było dużej i skonsolidowanej partii zająć miejsca w radach. Jednak w obliczu wystawienia do walki o stanowiska wykonawcze, szczególnie przez PO i PiS, znanych polityków, stanowiska burmistrzów i prezydentów mogły przepaść. Ważnym czynnikiem, zaostrzającym walkę o wybory bezpośrednie był przykład zachodni – w większości państw europejskich a także w Stanach Zjednoczonych stanowisko burmistrza wielkiej metropolii jest motorem napędowym kariery (przykładem może być Jacques Chirac – wieloletni mer Paryża).

### **Główne założenia ustawy**

Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>6</sup> nie zmieniła w żaden sposób miejsca ustrojowego gminy, jakie w odrodzonej RP zapewniła jej ustawa z 8 marca 1990 r., oraz co znalazło potem potwierdzenie w zapisie Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Ustawa wprowadziła przede wszystkim wybory bezpośrednie organu wykonawczego gminy w dwóch turach i zmiany we wspomnianej ustawie o samorządzie gminnym oraz ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym<sup>7</sup>. Dokonana została poważna zmiana ustrojowa w gminie w zakresie władzy wykonawczej. Zniknął zarząd, a zamiast niego organem wykonawczym gminy stała się pojedyncza osoba (wójt, burmistrz, prezydent miasta) – nastąpiło tu skupienie odpowiedzialności i – na poziomie politycznym – ograniczenie przetargów. Nastąpiła logiczna implikacja – waga mandatu zwiększyła równocześnie znaczenie wójta w układzie

---

<sup>5</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>6</sup> Dz. U. 2002 nr 113 poz. 984

<sup>7</sup> Dz. U. 2000 nr 88 poz. 985

władzy, bezpośrednia legitymacja przekłada się na większe uprawnienia. W nowym prawie zmienił się diametralnie stosunek organu stanowiącego gminy – rady do jednoosobowej władzy wykonawczej. Dotąd w przypadku nieudzielenia absolutorium rada była zobowiązana wnieść wniosek o odwołanie organu wykonawczego i, co więcej, sama decydowała o nim odpowiednią większością głosów, podobnie mogła samodzielnie odwołać zarząd z innych przyczyn. Obecnie rada gminy w przypadku nieudzielenia absolutorium obligatoryjnie uchwała przeprowadzenie gminnego referendum, do referendum również musi się odwołać w przypadku usunięcia wójta z innych przyczyn. Co więcej, w tym drugim przypadku, gdy referendum zostaje uznane za ważne i gdy przeciw odwołaniu wójta oddano ponad połowę ważnych głosów, rada gminy kończy z mocy prawa swoją działalność. To rozwiązanie przełomowe, dodatkowo wzmacniające pozycję organu wykonawczego. Nadal o wygaśnięciu mandatu organów gminy zadecydować mogą też mieszkańcy w przeprowadzonym z własnej inicjatywy referendum. To z punktu widzenia funkcjonowania władzy lokalnej najważniejsze zmiany na poziomie prawnym.

Zgłoszenie kandydata w wyborach wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta powinno zawierać: imię, nazwisko, wiek, wykształcenie i miejsce zamieszkania kandydata, ponadto oznaczenie komitetu wyborczego dokonującego zgłoszenia oraz imię, nazwisko i adres działającego w jego imieniu pełnomocnika. Prawo zgłaszania kandydatów na stanowisko wójta mają:

- partie polityczne i ich koalicje,
- stowarzyszenia i organizacje społeczne,
- wyborcy.

W celu zgłoszenia kandydata komitet wyborczy musi uzyskać poparcie ujętych w rejestrze wyborców, co najmniej

- 150 wyborców – w gminie liczącej do 5 000 mieszkańców,
- 300 wyborców – w gminie liczącej do 10 000 mieszkańców,
- 600 wyborców – w gminie liczącej do 20 000 mieszkańców,
- 1 500 wyborców – w gminie liczącej do 50 000 mieszkańców,
- 2 000 wyborców – w gminie liczącej do 100 000 mieszkańców,
- 3 000 wyborców – w gminie liczącej powyżej 100 000 mieszkańców.

Wójt jest wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prawo wybieralności ma każdy obywatel polski posiadający prawo wybierania do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat. Sposób obsadzania organu wykonawczego gminy dokonuje się w oparciu o większościowy system wyborczy. Oznacza

to, że za wybranego uważa się tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzyma wymaganej liczby głosów, przeprowadza się ponowne wybory. Wówczas wyboru dokonuje się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszej turze głosowania otrzymali największą liczbę ważnie oddanych głosów. Za wybranego w ponownym głosowaniu uważa się tego kandydata, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów. Kadencja wójta rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy. Objęcie obowiązków wójta następuje z chwilą złożenia ślubowania wobec rady gminy.

Wójt może w drodze zarządzenia powołać i odwołać swoich zastępców (do tej pory zastępców wybierała rada gminy na wniosek wójta). Ustawodawca ograniczył jedynie ich liczbę, która nie może być większa niż:

- jeden w gminach do 20 000 mieszkańców,
- dwóch w gminach do 100 000 mieszkańców,
- trzech w gminach do 200 000 mieszkańców,
- czterech w gminach powyżej 200 000 mieszkańców.

Rzeczywistość pokazała, że zmiana lokalnego systemu władzy szczególnie widoczna jest w najmniejszych gminach liczących do 20 tysięcy mieszkańców. Tu ustawodawca określił, że władzę sprawować będzie jeden wójt bądź burmistrz, przy pomocy tylko jednego zastępcy. Do czasu ostatnich wyborów samorządowych mogło być ich od 3 do 5 (liczba ta odnosiła się do wszystkich gmin niezależnie od ich wielkości). O silniejszej pozycji wójta świadczy fakt, iż w ustawie o samorządzie gminnym oraz w żadnej innej ustawie samorządowej nie ma ani słowa o kompetencjach jego zastępców. Wszystkie ich uprawnienia nie wynikają wprost z ustawy, a jedynie z mocy upoważnienia przełożonego, który prawo do tego posiada na podstawie szczególnych przepisów.

Funkcja wójta oraz jego zastępców podlega ograniczeniu w zakresie łączenia z innymi funkcjami, zarówno pochodzącymi z wyboru, jak i mianowania lub powołania. Nie można zatem łączyć jej z:

- funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie,
- członkostwem w organach samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest się wójtem lub zastępcą wójta,
- zatrudnieniem w administracji rządowej,
- mandatem posła lub senatora.

Wójt nie może także podejmować dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywanych przez niego funkcji. Dokonując

wyboru wyborcy muszą bowiem mieć świadomość, że ich kandydat poświęci się wyłącznie kierowaniu działalnością gminy, a nie jak to miało miejsce do tej pory – kiedy mógł łączyć swoją pracę z działalnością polityczną ugrupowań, które wygrały wybory samorządowe.

Jednoosobowy organ wykonawczy gminy pozostaje pracownikiem urzędu gminy. Jego stosunek pracy powstaje na podstawie wyboru, a wynagrodzenie określa rada gminy, przy zachowaniu zasad ustalonych w odpowiednim rozporządzeniu Rady Ministrów. Maksymalne wynagrodzenie wójta nie może przekroczyć w ciągu miesiąca, łącznie z dodatkiem za wieloletnią pracę, siedmiokrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw<sup>8</sup>.

Wójt wykonuje wszelkie czynności w zakresie prawa pracy w stosunku do zastępców, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz pracowników urzędu gminy. Zastępcy, sekretarz i skarbnik gminy pozostają w stosunku pracy nawiązanym na podstawie powołania. Wójt może upoważnić swoich zastępców lub innych pracowników urzędu gminy do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej w imieniu wójta. Będą to nadal decyzje wydawane przez wójta, mimo, iż inne osoby działały w jego imieniu. Tylko bowiem wójt jest organem administracji publicznej. Wzmocnienie jego pozycji polega też na uzyskaniu przez niego możliwości wydawania przepisów porządkowych w formie zarządzenia w sprawach niecierpiących zwłoki. Zarządzenie takie podlega zatwierdzeniu na najbliższej sesji rady gminy.

Ważnym zagadnieniem jest kwestia kompetencji wójta jako organu wykonawczego gminy – kompetencje te zostały uregulowane w przepisach ustawy o samorządzie gminnym, ale wtedy kierowane były do zarządu. Zgodnie z art. 30 wspomnianej ustawy wójt wykonuje uchwały rady gminy i jej zadania określone przepisami prawa, są to:

- 1) kompetencje wykonawcze
  - wykonywanie uchwał rady gminy, w tym przygotowanie projektów tychże uchwał i organizowanie ich wykonania,
  - wykonywanie uchwał własnych.
- 2) kompetencje gospodarczo-majątkowe
  - gospodarowanie mieniem komunalnym,
  - zarządzanie sprawami gminy.

- 3) kompetencje stanowiące
  - podejmowanie uchwał zawierających przepisy porządkowe w przypadkach „nie cierpiących zwłoki”,
  - podejmowanie innych uchwał własnych.
- 4) kompetencje finansowe
  - przygotowywanie projektu budżetu,
  - wykonywanie budżetu.
- 5) kompetencje kontrolne
  - zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.
- 6) kompetencje administracyjno-procesowe
  - wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach z zakresu administracji publicznej,
    - wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, należących do właściwości gminy oraz innych aktów skierowanych do konkretnego adresata według procedur odrębnych od k.p.a.
- 7) kompetencje reprezentacyjne i kierownicze
  - reprezentowanie gminy jednoosobowo na zewnątrz,
  - kierowanie bieżącymi sprawami gminy,
  - sprawowanie funkcji kierownika urzędu gminy (miasta),
  - wykonywanie funkcji zwierzchnika służbowego pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
    - piastowanie funkcji kierownika urzędu stanu cywilnego<sup>9</sup>.

Wygaśnięcie mandatu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta następuje wskutek:

1. odmowy złożenia ślubowania,
2. pisemnego zrzeczenia się mandatu,
3. utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów,
4. naruszenia ustawowych zakazów łączenia funkcji wójta z wykonywaniem funkcji lub prowadzenia działalności gospodarczej, określonych w odrębnych przepisach,
5. prawomocnego skazującego wyroku sądu, orzeczonego za przestępstwo umyślne,
6. orzeczenia trwałej niezdolności do pracy w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
7. śmierci,

---

<sup>8</sup> Dz. U. 1999 nr 110 poz. 1255

<sup>9</sup> E. Norucka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 94-96

## 8. odwołania w drodze referendum.

Referendum może być przeprowadzone na wniosek mieszkańców lub rady gminy. Z inicjatywą przeprowadzenia referendum na wniosek mieszkańców może wystąpić grupa co najmniej 5 osób posiadających prawo wybierania do rady gminy, struktura terenowa partii politycznej działającej w danej gminie oraz organizacja społeczna posiadająca osobowość prawną, której statutowym terenem działania jest obszar danej gminy. O powstaniu takiej inicjatywy należy najpierw powiadomić wójta oraz komisarza wyborczego; referendum zostanie zorganizowane, jeżeli inicjatywę poprze swoim podpisem 10 % osób uprawnionych do wybierania rady gminy.

Także rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta, jeżeli nie udzieliła mu absolutorium z wykonania budżetu gminy. Uchwała o nieudzieleniu absolutorium jest równoznaczna z podjęciem inicjatywy w sprawie przeprowadzenia referendum. Uchwała o zorganizowaniu referendum może zostać podjęta nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia przyjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia wójtowi absolutorium oraz po zapoznaniu się z opinią regionalnej izby obrachunkowej na temat nieudzielenia absolutorium i wysłuchaniu wyjaśnień wójta. Uchwałę o przeprowadzeniu referendum rada gminy podejmuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Uchwałę można podjąć także z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium; w takim przypadku pisemny wniosek powinna złożyć co najmniej  $\frac{1}{4}$  ustawowego składu rady. Ponadto wniosek powinien zawierać uzasadnienie oraz podlegać zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną rady gminy. Rada podejmuje uchwałę większością co najmniej  $\frac{3}{5}$  głosów ustawowego składu. Jeżeli w referendum weźmie udział nie mniej niż  $\frac{3}{5}$  liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu<sup>10</sup> i ponad połowa ważnych głosów zostanie oddana przeciw odwołaniu wójta działalność rady ulegnie z mocy prawa zakończeniu<sup>11</sup>.

### **Skutki zmian ustawowych**

W wyborach samorządowych 27 października 2002 roku o 2478 stanowisk wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ubiegało się 10313 kandydatów, co daje 4,16 kandydata na 1 stanowisko. Największa koncentracja była w Warszawie – 14 kandydatów na miejsce. W 103 gminach zarejestrowano tylko 1 kandydata (odbył się tam plebiscyt odpowiedzi: „tak”

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2006 nr 175 poz. 1457

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000 nr 88 poz. 985, rozdz. I, II, IV

lub „nie”). Wyniki głosowania przyniosły wiele zaskakujących rozstrzygnięć. Tak niechętna do wprowadzenia bezpośrednich wyborów koalicja SLD–UP miała powody do zadowolenia, bowiem wygrała w wyborach do powiatów i sejmików wojewódzkich, wprowadziła także największą liczbę kandydatów do drugiej tury wyborów bezpośrednich. Jednak za tymi sukcesami kryły się i porażki kandydatów tych partii w dużych miastach. Prawo i Sprawiedliwość zwyciężyło w Warszawie i dobrze wypadło na Mazowszu. Platforma Obywatelska przegrała w Warszawie, ale wygrała w miastach w których dotychczas rządziła lewica – Opolo, Koszalin i Sopot, zwyciężyła też we Wrocławiu i Gdańsku. Popierany przez PO kandydat na prezydenta Gdyni ustanowił swoisty rekord w skali kraju zdobywając w pierwszej turze 77 % głosów. Samoobrona i Liga Polskich Rodzin nie odnotowały sukcesów indywidualnych, ale jako partie wypadły dobrze. LPR odniosła duże sukcesy w radach dużych miast np. w Krakowie. Kandydaci PSL na wójtów już w pierwszej turze wyborów wygrali w prawie 200 miejscowościach, również w powiatach ludowcy wprowadzili znaczną liczbę radnych.

Po podliczeniu wyników w skali całego kraju okazało się, że tylko w 202 miastach wybory zakończyły się w pierwszej turze. Wynika z tego, że akceptacja dla lokalnych polityków była raczej umiarkowana, zdecydowanych liderów cieszących się dużym zaufaniem społeczności lokalnych było niewielu. Mało było kandydatów, którzy wygrali pierwszą turę wyborów ze znaczną przewagą procentową, przy tym wprowadzając do rady swoich radnych (np. Ryszard Zembaczyński 66 % poparcia w Opolu i Piotr Uszak 54 % głosów w Katowicach). Cechą tych polityków jest to, że wcześniej pełnili funkcje w samorządzie, nie byli aktywnie zaangażowani w życie partyjne i pochodzili z obozu prawicowego. Lewica takich kandydatów praktycznie nie posiadała. Przykłady Gorzowa i Konina, gdzie Sojusz wygrał prezydenturę w pierwszej turze, są o wiele mniej efektowne niż w przypadku prawicy. W wyborach bezpośrednich, zwłaszcza w drugiej turze, sukcesy odnieśli przede wszystkim kandydaci centroprawicowi. Poparciem nie cieszyli się kandydaci „niezależni”, opierający się na antypartyjności i apolityczności struktur samorządowych. Okazało się, że wyborcy woleli głosować na kandydatów „pogrupowanych” w schematy partyjne. Wyjątkiem był Szczecin, gdzie startujący jako kandydat niezależny Marian Jurczyk zdobył prezydenturę.

Od samego początku przygotowań do wyborów głównym problemem komitetów było wyszukanie i wypromowanie liderów, którzy mieliby szansę na sukces w wyborach bezpośrednich. Zmieniło to całkowicie dotychczasową tradycję samej kampanii, już nie liczył

się tak bardzo szyld, program i marketing polityczny ugrupowania, jak nazwisko jego lidera<sup>12</sup>. Partie polityczne zostały zmuszone do przeglądu kadr. Takie uwarunkowania sprawiły, że duże partie sięgnęły po najcięższy arsenał w postaci nazwisk, nie ukrywając że grają w zasadzie o prestiż. Wielu polityków z pierwszych stron gazet, w ogóle rzadko nawiązujących do polityki lokalnej, stało się bronią w walce o poparcie opinii publicznej.

Urzędującym dotychczas wójtom najbardziej doskwierała procedura demokratyczna w radach, przedłużająca procesy decyzyjne zarządów gmin oraz duże uzależnienie władzy wykonawczej od politycznych i personalnych układów w radach<sup>13</sup>. Wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej w gminie miało skutecznie rozwiązać ten problem, jednak absurdem w tym względzie stało się zostawienie w ustawie o samorządzie gminnym zapisu o tym, iż „kierunki działania wójta wyznacza rada”. Brak jasnego podziału kompetencji między radami a wójtami czy też burmistrzami lub prezydentami miast sprawił, że prawie w co trzeciej gminie doszło między nimi do konfliktu<sup>14</sup>. Ponadto nie wiadomo kto jest ważniejszy: wójt czy rada? Ten pierwszy ma obecnie uprawnienia zarządu, ma więc spore możliwości kreowania pozycji gminy. Z kolei rada może (na wniosek komisji rewizyjnej) rozpisać referendum w sprawie usunięcia wójta. Do tej pory w zarządach zasiadali wyłącznie przedstawiciele koalicji, która miała większość w radzie. Decyzje zarządu były więc jednomyślne, a większość w radzie ich nie kwestionowała. Dzisiaj w razie konfliktu czy złej pracy wójta lub rady powstaje klinch. W praktyce do tej pory odwołanie przez radę wójta było mało realne, bowiem podczas referendum w tej sprawie wymagana była frekwencja 30 % wyborców, a doświadczenie pokazało, że było to mało prawdopodobne. W najbliższej przyszłości sytuacja może się zmienić, bowiem ustawodawca wymaga obecnie frekwencji nie mniejszej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu, co jest łatwiejsze do zrealizowania. Z kolei ten sam wójt nie może swobodnie rządzić wbrew radzie. Jeśli opozycja stanowi większość w radzie, to starcia są nieuniknione. Cały obraz takiej sytuacji można przytoczyć na przykładzie chociażby uchwalania budżetu. Gdy jego projekt trafi do rady, może ona wprowadzić w nim poważne zmiany. Jeśli Regionalna Izba Obrachunkowa nie wniesie zastrzeżeń do wprowadzonych zmian, wójt musi taki projekt realizować. Poniekąd stał się on tym sposobem zakładnikiem większości w radzie<sup>15</sup>.

Wybory bezpośrednie miały wyłonić prawdziwych liderów lokalnych społeczności, potrafiących sprawnie zarządzać gminami. W wielu przypadkach właśnie takich ludzi

---

<sup>12</sup> A. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*, Zielona Góra 2002

<sup>13</sup> J. Kowalik, op. cit., s. 50

<sup>14</sup> Por. *Radą w prezydenta*, [w:] „Wprost” 2002, nr 45, s. 22

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 23

wybrano. Jednak ich władza jest często iluzoryczna, a jej efektywność niewielka, bo pozostająca w opozycji rada może nie pozwolić na realizację pomysłów burmistrza. Wybranych wójtów nie obdarzono wieloma nowymi kompetencjami, ale wtłoczono ich w dotychczasowe przepisy ustawy o samorządzie gminnym, która podstawowe decyzje przyznaje radzie gminy. Daje silny mandat i jednoosobową odpowiedzialność i praktycznie nic więcej jeśli chodzi o jakieś instrumenty służące sprawowaniu tego mandatu. Mamy do czynienia z wójtem silnym nie przyznanymi uprawnieniami, ale mocą społecznego poparcia poprzez głosy wyborców, czyli tzw. słabym silnym wójtem<sup>16</sup>. Niekiedy usłyszeć można, że bezpośredni wybór wójtów to trzeci etap reformy samorządowej. Jednak tak naprawdę nastąpi on dopiero wtedy, gdy dojdzie do zdecydowanej decentralizacji finansów publicznych. Na razie samorządy są finansowane z budżetu państwa: dostają subwencje ogólne i dotacje na określone cele. W ten sposób są zależne i podległe władzy centralnej, która wprawdzie podzieliła się z nimi zadaniami, ale nie pieniędzmi.

Przewidywane skutki bezpośrednich wyborów wójta odnoszą się do relacji władz samorządowych z mieszkańcami i do ich sprawności oraz jakości. Niewątpliwie najbardziej dotkliwą bolączką odrodzonej samorządności lokalnej w Polsce zdaje się być szybka i wzrastająca utrata społecznego zaufania do władz samorządowych. Odzwierciedla się to w niskiej frekwencji wyborczej podczas kolejnych wyborów samorządowych. Nowe rozwiązanie prawne dotyczące bezpośrednich wyborów miało także na celu zwiększenie zainteresowania działalnością samorządów. Miała nastąpić personalizacja odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Łączy się to z potrzebą czytelnego systemu kompetencji w samorządach, bowiem często wójt musiał ponosić odpowiedzialność za najróżniejsze, często nie swoje winy<sup>17</sup>. Dzięki nowej ordynacji pojawiła się osoba odpowiedzialna za stan gminy, szczególnie jeśli chodzi o zarządzanie majątkiem samorządów. Poprzednio odpowiedzialność w tym zakresie dzieliła się pomiędzy wszystkich członków rady, teraz jest jasno określona osoba odpowiedzialna za stan realizacji zadań a rola rady uległa ograniczeniu.

Prawo obsadzania przez obywateli jednego z najważniejszych stanowisk w samorządzie jednoznacznie wskazuje na zacieśnienie związków wyborców i osoby wybranej. W wyniku tego polityczna aktywność mieszkańców może wzrosnąć, a z kolei osoba wybrana na stanowisko wójta jest bardziej zobowiązana wywiązywać się ze swoich obowiązków i dbać o gminne interesy. Niewątpliwie mieszkańcom w obecnej sytuacji jest łatwiej rozliczać władzę z realizacji obietnic wyborczych. Przejrzystość władzy sprawia że wiadomo, na kogo spada

---

<sup>16</sup> Por. *Mała nomenklatura*, [w:] „Polityka” 2002, nr 43, s.5

<sup>17</sup> J. Kowalik, op. cit., s. 49;

odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Jest jeszcze jedna zaleta takiej sytuacji – skończyły się polityczne i personalne targi o fotel wójta. Chodzi też o to, by nie był on skazany na nieustanny proces negocjowania każdej decyzji z politycznymi grupami radnych czy też z innymi grupami nacisku. Wybory bezpośrednie odpolityczniają w pewnym stopniu samorząd, uniezależniają wójtów od lokalnych układów i pozwalają im stać ponad podziałami politycznymi. Wydaje się, że wprowadzenie bezpośrednich wyborów jest dobrym krokiem w procesie uzdrawiania samorządów lokalnych. Głosowanie stało się bowiem wyrazem poparcia dla konkretnej osoby, znanej z imienia i nazwiska, a nie ugrupowania politycznego. W takiej sytuacji obywatel czuje, że jego głos ma znaczenie.

Niejednokrotnie jednak zmiana pozycji ustrojowej wójtów budzi również wiele obaw. Jedną z nich jest wybranie i oddanie dużej władzy osobie nieodpowiedniej i niekompetentnej, tym bardziej, że lokalne społeczności nie wypracowały takich struktur obywatelskich, które mogłyby sprawować skuteczną kontrolę nad poczynaniami władzy. Przeciwnicy wyborów bezpośrednich obawiają się, że pozwolą one na dojście do władzy demagogom i populistom, osobom nie mającym żadnego merytorycznego przygotowania do sprawowania władzy, posiadającym jednak pieniądze na kampanię wyborczą.

Ogólnie rzecz biorąc, wśród zalet wymienianych przez zwolenników bezpośrednich wyborów wójta można wymienić:

1. Przełamanie społecznej niechęci do uczestniczenia w wyborach, ponieważ rywalizacja personalna jest zawsze o wiele bardziej emocjonująca;
2. Oddanie w ręce obywateli prawa obsadzania jednego z najważniejszych stanowisk w samorządzie, co doprowadzić może do zacieśnienia związków wyborców i osoby wybranej;
3. Wzmocnienie władzy wykonawczej, która wcześniej była często ubezwłasnowolniana przez ścierające się partyjne grupy radnych;
4. Sprawniejsze zarządzanie gminą (legitymacja społeczna do samodzielnego i stosunkowo niezależnego sprawowania władzy wpłynie na łatwiejsze podejmowanie decyzji oraz skrócenie drogi od problemu do jego rozwiązania);
5. Stabilizacja i wzmocnienie władzy wykonawczej w samorządzie oraz likwidacja nadmiernej fluktuacji władzy.

Argumenty podnoszone przez przeciwników zmian ustrojowych dotyczyły głównie następujących zagadnień:

1. Obawa przed konsekwencjami pomyłek aktów demokratycznych, tj. wybierania i wyposażenia w dużą władzę ludzi nieodpowiednich, o niewłaściwych kompetencjach czy standardach moralnych;

2. Obawa, że zmiana procedur decyzyjnych w funkcjonowaniu samorządu wpłynie na trudności w odwołaniu wójta, które może nastąpić w wyniku rozstrzygnięcia referendum rozpisanego wśród mieszkańców gminy;

3. Obawa przed wzrostem korupcji i możliwości uprawiania prywaty przez nowych wójtów;

4. Obawa przed ignorowaniem rady i radnych przez wybranych wójtów;

5. Sama zmiana sposobu wyłaniania władzy wykonawczej nie rozwiązuje problemu ociążałości struktur samorządowych, jeśli nie idzie za tym zmiana kompetencji wybranych liderów oraz nowe rozwiązania we wzajemnych relacjach między radą a wójtem;

6. Możliwość ponownej utraty przez społeczności lokalne niedawno odzyskanych możliwości stałego, demokratycznego dyskursu nad problemami zarządzania sferą dóbr publicznych za pośrednictwem wybranych przedstawicieli (radnych)<sup>18</sup>.

Jako dość ciekawe i znaczące uznać można dane dotyczące postrzegania przez wójtów i burmistrzów III kadencji zagrożeń dla demokracji lokalnej wynikających ze zmiany procedur decyzyjnych wskutek bezpośrednich wyborów wójtów<sup>19</sup>. Za najważniejsze zagrożenie respondentzi uznali „niemożność lub znaczne trudności w odwołaniu osoby nieodpowiedniej ze stanowiska wójta, burmistrza” (obawę taką wyraziło około 50 % ankietowanych, jedna trzecia uznała trudność w odwołaniu wójta za średnio ważną, natomiast 20 % nie widziało w tym fakcie żadnego problemu). Blisko połowa badanych nie obawiała się w ogóle ignorowania rady i radnych przez wybranych wójtów, tylko 20 % widziało w tym fakcie dość znaczący problem, pozostali (około 30 %) przywiązywali średnią wagę do omawianego problemu. Bardziej rozłożone opinie były w przypadku pytania o możliwość wystąpienia rządów autokratycznych. Około 40 % uznało, że prawdopodobieństwo wystąpienia takiego problemu jest bliskie zeru, przeciwnikami lekceważenia tego problemu była jedna trzecia badanych, pozostali zaś zdecydowali się przyjąć postawę ambiwalentną.

Wymieniwszy zagrożenia należy też przedstawić przewidywany przez wójtów i burmistrzów III kadencji pozytywny wpływ wyborów bezpośrednich na działanie samorządu terytorialnego<sup>20</sup>. Lwia część badanych, bo aż 90 %, za pozytyw uznała przyspieszenie procesu podejmowania decyzji, nie zgodziło się z tym tylko niecałe 4 % respondentów. Kolejną tezę, która zdobyła duże grono zwolenników – blisko 80 % – był przewidywany wzrost stabilności władzy wykonawczej. Za kolejną zmianę *in plus* 70 % badanych uznało usprawnienie

---

<sup>18</sup> Ibidem, s. 38-56

<sup>19</sup> Ibidem, s. 55

<sup>20</sup> Ibidem, s. 51

administracji samorządowej, z założeniem tym nie zgodziło się tylko niecałe 8 % respondentów. Bezpośrednie wybory miały według trzech czwartych ankietowanych rozwiązać problem zbyt dużej zależności organu wykonawczego od zmiennych układów politycznych i personalnych w radzie, z twierdzeniem tym nie zgodziło się niecałe 10 % pytanych. Dwie trzecie ankietowanych wyraziło nadzieję, że zmiany w ordynacji wyborczej będą miały pozytywny wpływ na wzrost profesjonalizacji wójtów, burmistrzów i prezydentów. Jednak tylko jedna czwarta ankietowanych uznała, że wybory bezpośrednio przyczynią się do zmniejszenia antagonizmów między wójtem a radą. Respondenci upatrywali w zmianie systemu wyłaniania zarządów poprawy jakości zarządzania samorządem, ponieważ nieco ponad jedna czwarta badanych wyraziła przekonanie, iż bezpośrednie wybory nie wpłyną zasadniczo na funkcjonowanie władz gminy, z opinią tą nie zgodziło się ponad 40 % badanych a około 30 % nie miało zdania.

Podsumowując stwierdzić można, iż zakres ewentualnych nowych kompetencji, w jakie mogliby być wyposażeni wójtowie wybrani w wyborach bezpośrednich, to prawo wetowania sprzecznych z prawem uchwał rady (będące w kompetencji wojewody), prawo weta wobec uchwał niekorzystnych dla gminy oraz co jest mniej realne, bycie jednocześnie radnym lub prawo do głosowania w radzie. Pojawiają się też głosy, 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 obrad<sup>21</sup>.

Biorąc pod uwagę zmiany w ordynacjach wyborczych w państwach europejskich (na bezpośrednie wybory burmistrza zdecydowały się Włochy i większość landów niemieckich, a w 2004 roku system taki wprowadziła Irlandia; w Wielkiej Brytanii od 2000 roku przykład z Londynu wzięło jedenaście innych samorządów; bezpośrednie wybory burmistrza obowiązują również w dwudziestu gminach norweskich; podobne trendy zaobserwować można w Europie środkowo-wschodniej) przyjąć możemy, że założenia reformy z czerwca 2002 roku były słuszne. Dziwi i zasmuca fakt, że twórcy tej ustawy nie wykazali się wystarczającą dociekliwością, sumiennością i rzetelnością, przez co reforma ma charakter fasadowy – rada może bez większych problemów utrudniać wójtowi wykonywanie jego obowiązków poprzez wynajdowanie kruczków prawnych w jednej ze 150 ustaw, w których zapisane są jej kompetencje (a które należałoby znowelizować). Można stwierdzić, że bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta kierują ewolucję polskiego systemu władzy lokalnej w

---

<sup>21</sup> J. Kowalik, *Wybrani w bezpośrednich wyborach*, (w:) „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6, s. 27

dobrym kierunku. Niemniej jednak sytuacja ustrojowo-prawna samorządu lokalnego w Polsce wymaga uzupełnienia o szereg dodatkowych regulacji prawnych.