Andrzej K. Piasecki

Menadżer i polityk

Wójt, burmistrz, prezydent miasta

Kraków 2006

Wydanie książki zostało dofinansowane przez
Akademię Pedagogiczną im. KEN w Krakowie

Recenzent: **prof. dr hab. Marek Chmaj**
Konsultant: **mgr Edward Mincer**
Korekta: **Anna Strycka**
Indeksy: **Monika Zych**

© Copyright by Andrzej K. Piasecki

Wydawnictwo „Profesja'' dziękuje za okazaną pomoc prawną Kancelarii Radcy Prawnego Barbary Matysiak z siedzibą w Warszawie www.e-lexpert.pl, zajmującej się doradztwem dla organów administracji publicznej, w tym z zakresu zarządzania, m.in. ochroną zdrowia

Materiały do książki zostały zebrane w ramach projektu badawczego Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego nr 11701831/3278, pt. „Menadżer i polityk - ewolucja pozycji wójta, burmistrza i prezydenta miasta w wymiarze prawno-ustrojowym oraz empiryczno-prakseologicznym''

Kraków 30-134, ul. Zarzecze 7
profesja@gmail.com
Kraków 2006

ISBN 83-923884-2-9

Wprowadzenie

Lokalne wspólnoty zawsze posiadały swoich przywódców. Zakres ich władzy różnił się w zależności od terytorium, na którym działali oraz czasów, w jakich żyli. Jednak najczęściej musieli oni łączyć w sobie dwie podstawowe cechy dobrego lidera: zdolności menadżerskie i polityczne. Te pierwsze określa się jako umiejętność sprawnego zarządzania, kierowania zespołami ludzi, realizowania zadań ekonomicznych. Menadżer (z ang. *manager*, z fr. *ménager*) czyli po polsku, gospodarz, zarządca – to najbardziej pierwotna rola lokalnego przywódcy. Dopiero z czasem (i nie wszędzie), dołączyła do tego funkcja polityka (z łac. *politicus*) - czyli osoby biorącej czynny udział w życiu politycznym, działacza politycznego, kogoś, kto wspólnie z innymi stara się zdobyć władzę lub ją utrzymać.

Taki podwójny wymiar pracy polskich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast stał się podstawą do powstania niniejszej książki. Jej chronologia obejmuje przede wszystkim dzieje samorządu terytorialnego w III RP, ze szczególnym uwzględnieniem okresu czwartej kadencji (2002-2006), kiedy to zmienił się tryb wyboru i status przywódców gmin. Pod względem terytorialnym zakres pracy skupia się na ziemiach polskich z wyjątkiem rozdziału, w którym została opisana pozycja lokalnych liderów w wybranych państwach europejskich.

Czy tak skonstruowany temat nadaje się na przedmiot analizy badawczej? Czy korpus polskich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast może stanowić podmiot odrębnego opracowania? Jeszcze kilka lat temu można by uznać takie przedsięwzięcie za pozbawione racjonalnych przesłanek. Wszak kierownicy urzędów gminnych i miejskich w Polsce nie byli nawet organami władzy lokalnej. W sensie prawnym i politycznym nie stanowili wyodrębnionego środowiska, w działalności struktur samorządowych i partyjnych byli raczej przedmiotem niż podmiotem kreującym administracyjną i polityczną rzeczywistość. Jednak w miarę upływu czasu ich rola stawała się coraz bardziej znacząca. Aż wreszcie w roku 2002 okazało się, że stanowiska lokalnych liderów nie są już środkiem do celu (jakim było wejście do świata polityki), ale stają się celem samym w sobie dla polityków skupionych dotąd jedynie na walce o miejsce w parlamencie lub strukturach rządowych. W ten sposób WÓJT* stał się politykiem. Menadżerem zaś był od dawna, ale rok 2002 przyniósł

* Ustawa o samorządzie gminy nie różnicuje tych trzech liderów (art. 26, u. 4), dlatego przy analizie działalności lokalnego przywódcy użyty w niniejszej książce termin WÓJT obejmuje wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

zasadniczą zmianę w jego gospodarskich uprawnieniach. Dotąd bowiem odpowiedzialność administracyjna WÓJTA wynikała z przewodniczenia zarządowi i z możliwości wydawania indywidualnych decyzji. Natomiast likwidacja tego kolegialnego organu spowodowała automatycznie scedowanie wszystkich uprawnień na WÓJTA. Rewolucyjny charakter tej zmiany można jedynie porównać ze znaczeniem zapoczątkowania reformy samorządowej w 1990 r.

Już w 2002 r. wiadomo było, że polscy wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast rozpoczynają nowy etap działalności publicznej. Koniec pierwszej kadencji funkcjonowania w nowym wymiarze jest z pewnością właściwą okazją do podsumowania. Bezpośredni wybór lidera oraz poszerzenie jego uprawnień stanowią ważny etap w upodmiotowieniu lokalnych wspólnot. Ale nie są to jedyne dowody świadczące o umacnianiu się gmin. W obliczu postępujących procesów globalizacji, umacniania się struktur międzynarodowych, a jednocześnie zmieniającej się roli państwa (czego wyrazem jest zniesienie lub osłabienie takich jego atrybutów jak prawodawstwo, armia, język, waluta), niejako na zasadzie przeciwwagi odradza się lokalny patriotyzm, wzrasta znaczenie polityki gmin, miast i metropolii w rozwoju społeczno-ekonomicznym, rośnie rola regionów oraz polityki regionalnej. Powiązania i uzależnienia nie mają już charakteru pionowego (gmina – powiat – województwo – centrala), nie ograniczają się też jedynie do struktur poziomych (np. wpływowe związki gmin). W XXI wieku mamy do czynienia z istnieniem sieci łączących interesy ośrodków, regionów, korporacji, w wymiarze krajowym i międzynarodowym. W tych wszystkich przemianach coraz większą rolę odgrywają liderzy.

Elity stanowią od dawna przedmiot zainteresowań filozofów, historyków, socjologów i politologów. Literatura przedmiotu obejmuje tu szereg dzieł wpisanych do klasyki nauk humanistycznych (Niccolo Machiavelli, *Książę*, 1532), prac które mogą stanowić teoretyczną podstawę do przyczynkowych badań (Małgorzata Stefaniuk, *Teoria elit*, Lublin 2001), czy szerszych syntez (książki o elitach, Krzysztofa Pałeckiego, Jerzego Szczupaczyńskiego, Janusza Sztumskiego, Jacka Wasilewskiego, Jerzego Wiatra i innych). Warszawskie i opolskie środowiska politologów przygotowały syntezy wielowątkowych aspektów przywództwa: Tadeusz Bodio (red.), *Przywództwo polityczne*, Warszawa 2001 oraz Lech Rubisz i Krzysztof Zuby, *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, Toruń 2004. Powstały też opracowania oparte na badaniach elit regionalnych i lokalnych, jak np. Zygmunt Drąg, Jerzy Indraszkiewicz, *Regionalna elita władzy w Polsce*, Warszawa 1994; Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki oraz Mikołaj Herbst, Wojciech Roszkowski, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgania*, Warszawa 1999; Piotr Dobrowolski (red.), *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*, Katowice 2000. W ostatnich latach ukazały się również książki bardzo blisko związane tematycznie z niniejszym opracowaniem: Maria Halamska, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990-1998*, Warszawa 2001; Robert Zarycki, *Region jako kontekst zachowań politycznych*, Warszawa 2002; Katarzyna Dzieniszewska-Naroska, *Radny*

– *sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2004. Szczególnie ta ostatnia praca może stanowić uzasadnienie dla wypełnienia wspomnianej niszy badawczej. Skoro radni doczekali się już odrębnych analiz, to tym bardziej na monografię zasługuje najważniejszy lider lokalny.

Próbę określenia teoretycznych koncepcji zarządzania miastami w polskich warunkach podjęli niedawno Paweł Swianiewicz, Urszula Klimska i Adam Mielczarek, prezentując wyniki swych badań m.in. w książce *Nierówne koalicje – liderzy w poszukiwaniu modelu zarządzania rozwojem* (Warszawa 2004). Publikując wstępnie przegląd teorii klasyfikujących style przywództwa w samorządzie terytorialnym na świecie, autorzy wskazywali na ich cztery rodzaje:

- ✧ *styl opiekuńczy* – przywódca słaby politycznie, uzależniony od swego zaplecza partyjnego, skłony do utrzymania status quo, z powodzeniem łączący jednak rolę szefa ugrupowania politycznego i burmistrza;
- ✧ *styl koncyliacyjny* – lider realizujący swoją misję we współpracy z innymi podmiotami lokalnego życia publicznego, posiadający duże możliwości adaptacyjne w zmieniających się warunkach politycznych, ale mający także kłopoty z tworzeniem silnego i spójnego systemu podejmowania decyzji;
- ✧ *styl bossowski* – silny i zdeterminowany przywódca, któremu jednak sprawiają kłopoty innowacje, przeciwnik szerokich koalicji, ,,zadaniowiec'' skupiający się na realizacji określonych programów;
- ✧ *styl wizjonerski* – silny przywódca, budujący trwałe koalicje, wdrażający innowacje, przełamujący istniejące w lokalnej polityce skostniałe zwyczaje i podziały.

Uwzględniając teoretyczny dorobek naukowy należy podkreślić, że baza źródłowa niniejszej książki ma przede wszystkim charakter empiryczny a zarazem interdyscyplinarny. Podstawą są tu akty normatywne (ustawy, rozporządzenia, statuty itp.), które dotyczą formalno-prawnego charakteru pracy lidera. Kolejną grupę stanowią źródła archiwalne, wśród których wykorzystano przede wszystkim materiały zgromadzone w Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie. Z dokumentów warto tu przywołać stenogramy sejmowe oraz wybrane protokoły posiedzeń rad. Wszystkie te materiały zostały zgromadzone przez autora w trakcie prac nad opublikowanymi wcześniej książkami i artykułami o samorządzie terytorialnym, wyborach, prasie regionalnej, dziejach lokalnych, działaczach i mechanizmach sprawowania władzy na polskiej prowincji.

Niewiele jest książek o charakterze wspomnieniowym, choć z pewnością tysiące wywiadów, których udzielili lokalni liderzy można by już zebrać w formie zbiorowego pamiętnika. O wiele więcej jest opracowań przyczynkowych dotyczących zarówno historii ustroju Polski, administracji, jak różnych aspektów funkcjonowania samorządu terytorialnego w III RP. Oprócz książek dla tak zawężonej tematycznie analizy, przydatne okazały się artykuły naukowe zamieszczone w kwartalniku ,,Studia Regionalne i Lokalne'' oraz w miesięczniku ,,Samorząd Terytorialny''. Z racji stosunkowo powolnego ,,cyklu produkcyjnego'' w periodykach

naukowych, szczególne znaczenie miała dokładna kwerenda dwutygodnika samorządowego „Wspólnota''. Znaczna część informacji przytoczonych w rozdziałach dotyczących czwartej kadencji samorządu opiera się właśnie na tym piśmie. Za niezwykle cenne należy uznać rankingi publikowane we „Wspólnocie'' przez Pawła Swianiewicza. Umożliwiły one dokonanie zestawień najefektywniej zarządzanych gmin. Podobne znaczenie miał ranking *Złota Setka Samorządów* z „Rzeczpospolitej''.

Nie sposób tu wymienić wszystkich źródeł, w oparciu o które powstała ta książka. A są to m.in. strony internetowe miast, prace proseminaryjne licencjackie i magisterskie, nieformalne rozmowy z lokalnymi liderami. Niektóre materiały wykorzystane w tej książce pojawiły się w formie referatów i głosów w dyskusji podczas konferencji zorganizowanej w Instytucie Politologii krakowskiej Akademii Pedagogicznej w maju 2006 r., pod hasłem *Model przywództwa – wymiar lokalny, krajowy i międzynarodowy*. Należy także wymienić dwie ankiety, które zostały przeprowadzone w 2005 r., również z myślą o poniższym opracowaniu. Pierwszą, w formie obszernego (liczącego 93 pytania) wywiadu kwestionariuszowego przeprowadzili studenci, doktoranci i pracownicy naukowi IP AP. Respondentami była tu grupa ponad stu radnych (w tym również kilkunastu wójtów i burmistrzów), z mandatem wyborczym od 1990 r. Fragment wyników tych badań został zaprezentowany w rozdziale VI/5 *Piętnaście lat z mandatem*. Druga ankieta rozesłana została pocztą do wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Jej treść znajduje się na końcu bibliografii, a wyniki zostały zaprezentowane w rozdziałach VI/4, VII/4, VIII/4, IX/4 – *Oceny, opinie, postulaty*.

Na bazie tych materiałów przeprowadzona została analiza instytucjonalno-prawna ewolucji ustrojowej pozycji lokalnego lidera. Drugą metodą badawczą była metoda behawioralna rozumiana jako *analiza zachowań jednostek ludzkich i złożonych z tych jednostek grup społecznych*, o której pisze Andrzej Chodubski w pracy *Wstęp do badań politologicznych* (Gdańsk 2004). Obie metody miały umożliwić opisanie ewolucji instytucji lokalnego przywódcy z uwzględnieniem tradycji historycznych i uwarunkowań zewnętrznych. Natomiast w ostatnich rozdziałach książki, gdzie dokonano zestawień najważniejszych osiągnięć i problemów oraz mechanizmów funkcjonowania bezpośrednio wybranych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, posłużono się metodą komparatystyczną. Teksty dotyczące wyników rankingów (rozdział 1 i 2) zostały przesłane zainteresowanym do adiustacji.

Książka składa się z dziewięciu części. Pierwsza zawiera zarys historii władz wykonawczych terenowej administracji i samorządu na ziemiach polskich do 1990 r. W drugiej części mamy przykłady funkcjonowania przywódców gminnych wspólnot w niektórych państwach europejskich (wybrane zostały te kraje, z którymi polscy wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast kontaktują się najczęściej, i które pod wieloma względami mogą stymulować ewolucję polskiego samorządu). Część trzecia i czwarta dotyczą prawnego i empirycznego funkcjonowania samorządowych liderów w III RP, w trzech pierwszych kadencjach samorządu. W piątej części

skupione zostały wszystkie problemy związane z procedurą bezpośredniego wyboru lokalnego lidera. Natomiast trzy ostatnie części dotyczą już wyłącznie czwartej kadencji samorządu. Zaprezentowane tu zostały odrębnie zjawiska dotyczące wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Jak wiadomo ustawowe podstawy dla funkcjonowania tych trzech grup lokalnych liderów są identyczne, jednak szczegółowe ustalenia normatywne (rozporządzenia, statuty), a zwłaszcza praktyka wynikająca ze zróżnicowania potencjału gmin i miast upoważnia do wyodrębnienia problemów tych ośrodków według trzech grup odpowiadających nomenklaturowej nazwie ich przywódców, czyli wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. To oni i ich najbliższe zaplecze (radni, pracownicy samorządowi) są głównymi adresatami tej książki. Choć autor ma nadzieję, że krąg czytelników będą stanowili nie tylko samorządowi praktycy.

Na wielu kierunkach studiów humanistycznych tematyka samorządowa, a zwłaszcza działalność lokalnych liderów stanowi przedmiot licznych prac licencjackich, magisterskich i doktorskich. Ich autorzy powinni mieć możliwość skonfrontowania swych cząstkowych badań z generalną analizą stanowiącą punkt odniesienia dla porównań gmin i jej liderów. I właśnie przedstawiciele tych dwóch środowisk: pracownicy samorządowi i lokalni liderzy oraz studenci i naukowcy zapewne staną się surowymi recenzentami książki *Menadżer i polityk*. Mam nadzieję, że bez względu na ocenę stanie się ona impulsem do pogłębienia badań nad przywódcami samorządowych wspólnot, oraz że wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast odnajdą na tych kartach fragmenty swojej działalności.

CZĘŚĆ PIERWSZA

TRADYCJE TERENOWEJ WŁADZY WYKONAWCZEJ NA ZIEMIACH POLSKICH

1. Średniowiecze

Pierwowzory instytucji samorządu terytorialnego znajdujemy już w XII wieku, kiedy na ziemiach polskich rozpoczął się proces lokacji miast i wsi. Towarzyszyła mu konsolidacja lokalnych społeczności, których odrębny status określony był przez prawo, stosunki pracy, obyczaje, styl życia. I choć w epoce feudalnej nie było miejsca dla samorządu terytorialnego jako *przedmiotu urządzeń politycznych, ani dążeń politycznych* (według klasyka polskiej myśli samorządowej Jana Panejki), to jednak genezy kształtowania się samorządowych urzędów należy szukać właśnie w okresie późnego średniowiecza.

Stanowy samorząd wiejski ukształtował się pod wpływem osadnictwa na prawie niemieckim. Akt zezwalający na lokowanie nowej gminy zawierany był pomiędzy panem a organizatorem gminy, w dokumencie ujętym jako *communitas* – wspólnota, a w języku niemieckim *Gemeine*. Z czasem wspólnota ta stawała się wspólnotą samorządową i administracyjną. Dokument lokacyjny, oprócz obowiązków mieszkańców, zawierał także ich prawa (m.in. prawo do samorządu). Organem samorządu wiejskiego była w Polsce piastowskiej ława (rodzaj sądu), składająca najczęściej z 3-7 ławników, którym przewodniczył sołtys (od niem. *shulteiss* – sędzia wiejski), który jako organizator gminy łączył funkcje administracyjno-gospodarcze, prawne, skarbowe, nadzorcze i wojskowe. Był on zobowiązany przede wszystkim do zbierania czynszu dla pana oraz służenia mu pomocą zbrojną i radą. Jego wolność osobista nie była ograniczona, w przypadku sporu między sołtysem a panem chłop mógł odwołać się do sądu państwowego, właściwego dla pana jako pozwanego.

Funkcja sołtysa była dziedziczna, a jego uposażenie wysokie. Obejmowało ono 1/6 czynszu ściąganego dla pana, 1/3 kar sądowych, prawo do posiadania ziemi wolnej od czynszu na rzecz pana. Sołtys mógł urządzać polowania, zakładać stawy, a niekiedy także organizować jatki, młyny, karczmy, które potem wydzierżawiał. Jego rolę można określić mianem ojca wsi. Wraz z ławnikami stał na straży prawa i moralności we wsi. Sołtysami, obok zamożniejszych chłopów, zostawali bogatsi mieszczanie, rycerze służebni. Prawną i społeczną rolę sołtysa wspierał swoimi statutami Kazimierz Wielki starając się wyodrębnić stan sołtysi. Pod koniec XIV wieku wraz z rozwojem gospodarczym pozycja sołtysa uległa wzmocnieniu. Często uzyskiwał on większe dochody niż właściciel dóbr, który pobierał stały czynsz. Jednak przywileje szlacheckie z XV wieku złamały rosnącą rolę sołtysów, mimo że tych ostatnich popierała najczęściej wiejska gromada obawiająca się wzrostu czynszów. Od 1423 r. (statut warecki) pan mógł usunąć *nieużytecznego i buntowniczego sołtysa*, poprzez przymusowy wykup sołectwa.

Podobnie wyglądała ewolucja instytucji władzy wykonawczej w polskich miastach. Pierwsze lokacje miast na prawie niemieckim miały miejsce na Śląsku (Złotoryja przed 1211 r., Lwówek 1217 r., Środa 1235 r.). W następnych dziesięcioleciach proces lokacji objął pozostałe ziemie polskie, gdzie sięgano zarówno do niemieckich, jak i polskich wzorów lokacyjnych. W ok. 1300 r. sieć osadnicza na ziemiach polskich liczyła ok. 250 miast. Dla Wielkopolski i Małopolski wzorem była Środa, stąd nazwa lokacji na prawie średzkim. Znaczenie lokacji polegało na wyłączeniu miasta (lub jego części) spod jurysdykcji książęcej i podporządkowaniu władzy specjalnie powoływanego urzędnika książęcego – wójta (od niem. *voght*). W umowie lokacyjnej wyszczególnione były obowiązki zasadźcy (wójta). Najczęściej była wymieniona kwota pieniężna za udzielenie przywileju, a następnie (po okresie kilkuletniej wolnizny) mieszczanie płacili panu określony czynsz. Inne opłaty (jatki, łaźnie, kary sądowe), mogły zostać przekazane wójtowi.

Wójt był urzędem dziedzicznym, jego dobra wolne były od czynszu, a w stosunku do pana (seniora) był wasalem, otrzymującym lenno. Wójtowie rekrutowali się spośród patrycjatu miejskiego i rycerstwa. Ich obowiązki względem pana były podobne do zadań sołtysa. Zdarzało się jednak, że w mieście było kilku wójtów, co wynikało z przydziału przywilejów lub było konsekwencją spadku albo sprzedaży tych stanowisk. Wówczas tylko jeden z nich był wójtem sądowym. Do pomocy w sprawach sądowych miał ławę, a z czasem w sprawach zarządzania miastem przy wójcie wyodrębnił się nowy organ – rada miejska, której skład ustalał wójt. Jednak interesy głównego zarządcy miasta często kolidowały z aspiracjami bogatych mieszczan pragnących mieć większy wpływ na sprawy miejskie. Stąd przełom XIII i XIV wieku przyniósł szereg buntów mieszczan przeciwko wójtowi. Rozjemcą w takich sporach bywał pan, który najczęściej starał się ograniczyć zachłanność wójta. Było to zgodne z ogólną polityką władców Polski, którzy w okresie scalania różnych ziem natrafiali niekiedy na opór ze strony silnych zarządców największych miast, czego przykładem był bunt krakowskiego wójta Alberta przeciwko Włady-

sławowi Łokietkowi w 1311 r. Po rocznej walce polski władca pokonał buntowników, wprowadził własnego urzędnika w miejsce wójta i unieważnił wielki przywilej nadany miastu w 1306 r. W efekcie mieszczaństwo krakowskie utraciło znaczący dotąd wpływ na życie polityczne kraju. Następcy Łokietka rozbudowywali urząd starosty królewskiego, który zarządzał całymi kompleksami dóbr państwowych.

Spory między wójtem a mieszczanami trwające w wielu polskich miastach, rozładowane zostały poprzez proces wykupywania wójtostwa przez miasto. Wówczas obowiązki wójta dziedzicznego przejmowała na siebie rada miejska ze swym przewodniczącym, czyli burmistrzem (od niem. *Bürgermeister*). Niektóre sprawy sądowe pozostawiano mianowanemu przez radę wójtowi sądowemu. W największych miastach Polski rady miejskie istniały już w drugiej połowie XIII wieku. Rada, podobnie jak burmistrz, zmieniała się zwykle co roku. Choć w miastach śląskich (Wrocław, Brzeg), kolejni rajcowie co kilka tygodni przejmowali funkcję burmistrza. Właściciel miasta (lub królewski starosta) zatwierdzał burmistrza i wybierał rajców spośród zaproponowanych mu kandydatów. Nie mógł jednak mianować osób spoza listy przedstawionej mu przez mieszczan. Początkowo, za przykładem Magdeburga, w polskich miastach skład nowej rady miejskiej ustalali ustępujący rajcowie. W Poznaniu elektorat ten poszerzony został o cechmistrzów i ławników. W Chełmnie i Toruniu radę miejską wybierało zgromadzenie wszystkich mieszczan. W Nysie biskup wrocławski mógł dodać dwóch członków spośród starej rady, a jednego z nich mianować nawet burmistrzem w miejsce proponowanego przez starą radę. Standardy wyborcze polskim miastom nadawał w XV wieku Kraków, gdzie wilkierzem (uchwałą rady) z 1404 r. uformowano zespół 24 dożywotnich rajców, spośród których przedstawiciel króla wybierał aktualnie rządzący skład rady.

Proces likwidacji dziedzicznego wójtostwa przez radę należy uznać za przełomowy moment w dziejach polskich miast w późnym średniowieczu. Odtąd główna walka o władzę toczyła się wewnątrz miejskiej struktury społecznej, pomiędzy przedstawicielami patrycjatu i pospólstwa. Pierwszą grupę stanowili najzamożniejsi kupcy, bankierzy, właściciele domów i majątków. Drugą zaś głównie rzemieślnicy i drobni kupcy. Patrycjat i pospólstwo zaliczano do obywateli miasta, natomiast trzecią grupę tzw. plebs, czyli miejską biedotę, nazywano mieszkańcami miasta. Walki między patrycjatem a pospólstwem z wykorzystaniem plebsu przybierały niekiedy formę krwawych rozpraw (np. we Wrocławiu w 1418 r., w Gdańsku w 1416 r.). Nie brakowało też innych powodów do niepokojów. Jan Długosz w swoich kronikach pisze o skazaniu na śmierć i wykonaniu wyroku na burmistrzu Krakowa, dwóch rajcach i trzech rzemieślnikach za udział w zamieszkach w 1461 r., w wyniku których zginął szlachcic Andrzej Tęczyński.

Z walk toczonych wewnątrz stanu mieszczańskiego najwięcej korzyści wyniosła szlachta, która pod koniec średniowiecza rozpoczęła budowę swej dominującej pozycji w państwie. W tym procesie, dla rozwoju samorządu miejskiego największym zagrożeniem stały się przywileje szlacheckie ograniczające ekonomiczne i polityczne możliwości mieszczan: m.in. statuty z lat 1454, 1465 i 1496.

W następnych dziesięcioleciach mieszczenie (i ich władze) odczuli wyraźnie negatywne skutki tych nowych praw. W *Historii państwa i prawa Polski* znajdujemy opis sejmu prowincjonalnego w małopolskim Korczynie z 1456 r.: *Rajcy krakowscy powoływali się na papierowe dokumenty zwalniające ich od podatków, król z prałatami, baronami i całą społecznością szlachecką orzekli, że mają dać podatek*. Oznaczało to, że odtąd na miasto stołeczne podatki mogą być nakładane bez zgody rajców i burmistrzów. Tym bardziej dotyczyło to pozostałych miast.

2. Rzeczpospolita szlachecka

W XVI wieku proces wyodrębniania urzędu sołtysa na wsiach polskich uległ intensyfikacji. Sołtys tracił na znaczeniu na rzecz właściciela folwarku oraz gromady wiejskiej, na którą pan cedował część swoich funkcji. Ów samorząd gromadzki miał jednak charakter uznaniowy i jego rola była zróżnicowana, w zależności od polityki pana. Gromada mogła mieć odrębny majątek, zawierać umowy, posiadać własną kasę. Jej organami były: zgromadzenie gromadzkie i wybierany przez nie urząd wiejski, tj. wójt z przysiężnymi, a w niektórych wsiach wójt z pisarzem. Wyboru na to stanowisko mógł też dokonać pan spośród przedstawionych mu kandydatur, albo też mógł zadecydować całkowicie samodzielnie. Wójt i pisarz prowadzili wiejską księgę sądową. Poza funkcjami sądowymi wójt zajmował się ściąganiem podatków, kontrolą wykonywania pańszczyzny, porządkiem spraw gromadzkich. W większych wsiach mógł mieć do pomocy dziesiętników oraz innych funkcjonariuszy gromadzkich: woźnych, leśnych, polowych, pasterzy, itp. Niewielki zakres samorządności wiejskiej gromady mógł zostać zlikwidowany, jeśli sołtys przeciwstawiał się panu lub staroście broniąc jej interesów.

O ile sytuacja samorządu wiejskiego na ziemiach polskich była stosunkowo jednolita (nieco większy zakres niezależności posiadali osadnicy na prawie olęderskim), o tyle w sytuacji miast polskich wystąpiło spore zróżnicowanie. Wynikało ono z różnej wielkości miast, ich potencjału ekonomicznego, społecznego oraz pozycji politycznej (to ostatnie dotyczyło zaledwie kilku największych miast). W dużych miastach królewskich wójtem dziedzicznym była rada miejska, w mniejszych starosta, w prywatnych pan. W uprzywilejowanej sytuacji były potężne miasta pruskie, zwłaszcza Gdańsk, gdzie reprezentantem króla był burgrabia mianowany przez władcę spośród ośmiu kandydatów wysuwanych przez radę gdańską ze swego grona. W Gdańsku władze miasta miały też prawo obsadzania urzędów świeckich i duchownych a burgrabia po uzyskaniu królewskiego mianowania liczył się bardziej z interesami mieszczan niż władcy.

W pozostałych miastach władzę stanowiły rady liczące od kilku do dwudziestu kilku osób, na czele z jednym, dwoma, trzema a nawet czterema burmistrzami. W większych miastach ustępujący rajcowie wybierali swych następców (czasami

pomagali im w tym ławnicy). Tam gdzie urząd rajcy i burmistrza był dożywotni odbywało się to na zasadzie kooptacji przy wygaśnięciu mandatu. Takie wybory musiały często uzyskać następnie aprobatę pana. W mniejszych ośrodkach radę mianował właściciel lub jego pełnomocnik (starosta). W XVI wieku miasta na ogół miały coraz mniejszą samodzielność w kształtowaniu swoich władz. Jednocześnie oprócz rady i ławy pojawił się trzeci organ władz miejskich, tzw. urząd panów gminnych. Były to ciała złożone z 12, 20, 40, 60 a nawet 100 osób reprezentujących pospólstwo. Ich uprawnienia były zróżnicowane, a polityczne skutki pojawienia się tego podmiotu wykorzystywał pan (starosta) celem dalszego umacniania swojej pozycji wobec władz miejskich.

W największych miastach wpływ samorządu na wybór władz był znaczący. W Krakowie już od początku XV w., rada składała się z 24 członków, z których każdego roku król powoływał ośmioosobową radę urzędującą, tworzącą wraz z pozostałymi 16 rajcami, jako ciałem doradczym, senat miasta. Nazwa ta przyjęła się też w kilku największych miastach Polski. Każdy rajca urzędujący kolejno przez sześć tygodni był burmistrzem. Urząd przekazywano zawsze na posiedzeniu rady w sobotę po południu (od 1576 r. w piątki). Funkcję tę jako pierwsi sprawowali radni o najdłuższym stażu, bez względu na wiek. Pod koniec roku stanowisko przypadało nowo mianowanemu rajcy *aby się przypatrzył i nauczył od starszych, jak ma spełniać swe obowiązki*. Burmistrzowi i rajcom pomagali urzędnicy pochodzący z wyboru, m.in. wójt i ławnicy, oficjaliści, pisarze. Szczególną rolę pełnili skarbnicy miejscy - *lonerzy* - wybierani dożywotnio. W Warszawie radę urzędującą tworzył burmistrz i 5 rajców, którym pomagało 6 członków starej rady. Burmistrza mianował starosta spośród dwóch lub trzech kandydatów zgłoszonych przez trzy ordynki miejskie (radę, ławę i panów gminnych). W Poznaniu prawie przez cały XVI i XVII wiek starosta corocznie wyznaczał 6 rajców (lub 12) i dwóch burmistrzów, z których każdy sprawował rządy przez pół roku. Podobnie było w Wilnie, gdzie na mocy przywileju Zygmunta I wybierano co sześć lat 12 burmistrzów i 24 rajców, czyli co roku władzę sprawowało 2 burmistrzów i 4 rajców. Półroczne rządy burmistrzów funkcjonowały w wielu mniejszych miastach Polski. W XVI wieku utrwalił się podział na miasta, w których każdy członek rady po kolei sprawował funkcje burmistrza (Kraków, Biecz, Brzeżany, Sambory, Sącz) oraz na te, w których jeden rajca lub kilku otrzymywało tę funkcję (Poznań, Warszawa, Lwów, Lublin).

W Trzemesznie (własność opactwa) w XVII i XVIII wieku kandydatów na burmistrza wybierało 6 ławników i 6 panów gminnych. Do czasu wyboru miastem rządził najstarszy rajca. Głosowanie odbywało się na kartkach. Tym, którzy nie umieli pisać kartki wypełniał pisarz miejski. Głosy liczyli: pisarz, przewodniczący panów gminnych i starszy ławnik. Nazwiska czterech radnych którzy uzyskali największą liczbę głosów przedstawiano opatowi, który spośród nich mianował burmistrza. Odbywało się to zawsze w dzień św. Jana Chrzciciela (24 czerwca). W większych miastach ceremonia wyboru miała również uroczystą oprawę. Towarzyszyło jej nabożeństwo w katedrze, po którym odbywał się pochód do ratusza.

W uroczystości przekazania władzy uczestniczył starosta, a niekiedy wojewoda (np. w Krakowie). Po zaprzysiężeniu i oficjalnej ceremonii odbywała się uczta z udziałem patrycjatu i pospólstwa. Niezwykle demokratyczny charakter miały wybory władz w Kaliszu, gdzie całe mieszczaństwo zorganizowane w cechach brało udział w elekcji rajców. Starosta spośród 12 kandydatów wybierał burmistrza i pięciu senatorów.

Poza przewodniczeniem radzie burmistrz rozsądzał pewne sprawy osobiście (np. skargi na rzemieślników). Przedstawiciele władz wykonawczych rzadko pobierali dochody z kasy miejskiej, co zresztą fatalnie wpływało na frekwencję podczas obrad rady. Dopiero w XVII wieku w największych miastach utrwalił się zwyczaj wypłacania burmistrzom rocznej pensji. Mogli jednak, podobnie jak członkowie rad, korzystać z wielu ulg i przywilejów finansowych, np. konsumpcji wina na koszt miasta. Stanowiska rajców z reguły przypadały wąskiej grupie rodzin miejskich patrycjuszy, którzy związani licznymi interesami i pokrewieństwem monopolizowali urzędy miejskie. W XVII wieku rodziny te stanowiły 2-3 proc. mieszkańców miast. Cały czas jednak głównym urzędem w miastach był starosta, którego władza (lub bezpośrednio wola pana) mogła wymusić na mieszczanach oraz ich przedstawicielach, jak najdalej idącą uległość. W małych miastach zdarzało się nawet, że radę wraz z burmistrzem zmuszano do robót pańszczyźnianych.

W końcu XVII i w XVIII wieku samorząd miejski znalazł się w stanie upadku. Wynikało to jednak nie tyle z ograniczonej przez szlachtę roli miast i mieszczaństwa, ale głównie było konsekwencją zniszczeń wojennych i epidemii. W tym czasie, w niektórych miastach upowszechniła się funkcja tzw. ,,Burmistrza Powietrznego'', który powoływany był do walki z epidemiami. W Warszawie burmistrz zajmujący się przede wszystkim zwalczaniem skutków zarazy urzędował w latach 1624-1626.
Na skutek potopu szwedzkiego (1655-1660) Warszawa, Poznań i Kraków straciły co najmniej połowę swej ludności. Całkowicie zniszczone zostały dziesiątki małych miast (np. Chojnice, Inowrocław, Kościan, Kościerzyna, Leszno, Łęczyca, Nakło, Oświęcim, Starogard, Świecie, Wieluń). Na Mazowszu i w Wielkopolsce liczba ludności miejskiej zmniejszyła się o ok. 70 proc. W początkach XVIII wieku największe miasta (np. Kraków i Poznań) spadły do rzędu kilkutysięcznych osad. Kryzys gospodarczy sprzyjał anarchizacji życia społecznego. Ingerencja panów i starostów w życie miast i miasteczek doprowadziła do ograniczenia swobody osobistej mieszczan. Samorząd miejski i cechy zostały zdezorganizowane przez mnożące się jurydyki, których członkowie (tzw. rzemieślnicy-partacze działający poza cechami) nie podporządkowywali się władzom miejskim. W takich warunkach konflikty społeczne, religijne i narodowościowe łatwo przybierały gwałtowny charakter. W 1724 r. w Toruniu doszło do niepokojów na tle religijnym. W efekcie specjalna komisja królewska wydała wyrok skazujący na ścięcie prezydenta miast i siedmiu uczestników zajść. Sprawa ta stała się pretekstem dla państw sąsiednich do ingerencji w wewnętrzne sprawy Rzeczpospolitej.

Kryzys na polskiej prowincji zaczął ustępować dopiero w drugiej połowie XVIII wieku. Było to wynikiem ożywienia gospodarczego oraz pierwszych reform

społecznych i politycznych przeprowadzonych po sejmie konwokacyjnym w 1764 r. W miastach królewskich powołano komisje szlacheckie do uzdrowienia stosunków i gospodarki komunalnej. Miasta starały się samodzielnie przezwyciężać kłopoty. W 1767 r. magistrat Starej Warszawy z burmistrzem Janem Feliksem Dulfusem opracował projekt reform miejskich w skali ogólnokrajowej. Jednak zasadnicze zmiany w sytuacji władz wykonawczych samorządu wiejskiego i miejskiego nastąpiły dopiero w dobie Sejmu Czteroletniego. W 1789 r. prezydent Warszawy Jan Dekert współpracując ściśle ze Stanisławem Małachowskim i Hugonem Kołłątajem rozpoczął akcję propagandową na rzecz szybkiego upodmiotowienia miast polskich. Na zaproszenie władz Warszawy w listopadzie, w stolicy zjawiło się 294 delegatów ze 142 miast (bez Krakowa i kilku miasteczek Małopolski). Podczas zjazdu dokonano ,,zjednoczenia'' miast na wzór szlacheckich konfederacji. Delegaci podpisali memoriał dotyczący wolności i praw mieszczan, a 2 grudnia udali się na Zamek Królewski wręczając władcy ten dokument (następnie doręczono go marszałkowi sejmu i kanclerzowi). Owa słynna ,,czarna procesja'' (jej uczestnicy przywdziali żałobne stroje) przeszła do historii jako najsilniejszy przejaw emancypacji samorządów miejskich okresu Oświecenia.

Sejm Wielki zajął się sprawami mieszczan dopiero w kwietniu 1791 r. Do czerwca wydano cztery ustawy dotyczące miast. Objęły one wprawdzie tylko miasta królewskie, ale za zgodą właścicieli mogły także je przyjąć miasta prywatne. Ustawy znosiły zakaz nabywania dóbr ziemskich przez mieszczan, dawały im nietykalność osobistą, prawo do reprezentacji w sejmie oraz w rządowych komisjach skarbu i policji. Zniesiono jurydyki i podległość mieszczan sądom starosty. Miasta podzielono na mniejsze (ośrodki do 600 posesjonatów) z siedzibami sądów pierwszej instancji i większe z sądami wyższej instancji, gdzie posesjonaci zgrupowani byli w dwóch i więcej cyrkułach. Ujednolicono prawo miejskie regulując formy wyboru władz. Mieszczan podzielono na dwie kategorie: posesjonatów i nieposesjonatów. Tylko ci pierwsi otrzymali pełnię praw wyborczych. W małych miastach wyboru dokonywały zgromadzenia posesjonatów, w miastach wielocyrkułowych wybory miały charakter dwustopniowy. W małych miastach wybierano na zgromadzeniach m.in. wójta, sąd złożony z burmistrza i czterech sędziów. W dużych, wyboru radnych i prezydenta dokonywali delegaci z poszczególnych cyrkułów.

W miastach większych ustalona została władza magistratu złożonego z prezydenta, wiceprezydenta i po trzech radnych z każdego cyrkułu (po dwóch w największych miastach). Na czele każdego cyrkułu stał wójt. Wybierani byli wszyscy urzędnicy. Kandydaci musieli mieć ukończony 23 rok życia, nie mogli być urzędnikami sądowymi lub ziemskimi, a ich majątki nie mogły być w stanie egzekucji. Zakazywano kandydowania wojskowym oraz osobom ze sobą spokrewnionym. Warunkiem powierzenia funkcji było posiadanie umiejętności czytania i pisania oraz wcześniejsze pełnienie urzędu z wyboru. Prezydent i wiceprezydent musieli pochodzić z grona radnych.

Do zadań magistratu należało: reprezentowanie miasta, zarządzanie jego majątkiem, zwoływanie zgromadzeń, decydowanie o podatkach, organizowanie opieki społecznej, utrzymanie policji miejskiej, nadzór nad szpitalami i więzieniami oraz urzędnikami. Miasta straciły jednak prawo do wydawania statutów i wilkierzy, a zakres ich samorządności określał nadzór rządowej Komisji Policji, której magistrat musiał składać sprawozdania. W oparciu o nową ustawę 14 kwietnia 1792 r. w warszawskim Ratuszu 105 delegatów gminnych wybrało radnych, a spośród nich następnie wybrano prezydenta. Został nim Ignacy Wyssogota Zakrzewski.

Szersze wprowadzenie prawa o miastach przebiegało bardzo wolno. Nie udało się rozszerzyć jego funkcjonowania na miasta prywatne i kościelne. Nawet w miastach królewskich zahamowano wdrożenie zmian po przystąpieniu króla do konfederacji targowickiej w lipcu 1792 r. Jednak ożywienie polityczne mieszczaństwa zmuszało do respektowania przynajmniej części praw przyznanych w 1791 r. Znalazło to wyraz w ustawie „Miasta wolne Rzeczpospolitej'' przyjętej przez Sejm w Grodnie (zatwierdzający II rozbiór Polski). Utrzymano w niej samorząd miejski podobny do tego, który wprowadzała ustawa Sejmu Czteroletniego, odebrano natomiast prawo wybierania plenipotentów do sejmu i komisji rządowych. Podzielono miasta na trzy kategorie, ustalając skład i tryb wyboru władz. Z przywilejów i praw miejskich nadal mogli korzystać tylko mieszczanie – chrześcijanie.

Prawo to zdołano wdrożyć już w ograniczonym zakresie. W Krakowie wybory władz miasta w oparciu o ustawę grodzieńską przeprowadzono 26 lutego 1794 r. Prezydentem został Filip Lichocki, wójtem Michał Wohlman. Jednak w okresie insurekcji Tadeusz Kościuszko nakazał przywrócenie magistratu z 1792 r. i rozpoczął organizowanie wojewódzkich komisji porządkowych, w których mieszczanie razem ze szlachtą i duchowieństwem mieli swoich przedstawicieli. Ostatecznie upadek powstania i trzeci rozbiór Polski zahamował całkowicie zmiany ustrojowe miast polskich i podporządkował je prawom zaborców.

Konstytucja 3 Maja uwzględniała też kwestie mieszkańców wsi stanowiąc o *opiece prawa i rządu krajowe*go nad chłopami. Otwierało to możliwość ingerencji państwa w stosunki między dworem i gromadą. Reformatorom doby Oświecenia nie udało się jednak doprowadzić do zmian w systemie samorządu wiejskiego na wzór ustawy o miastach. Dlatego polskie gminy weszły w okres zaborów ze starym systemem całkowitej podległości włościan i ich reprezentantów wobec właściciela.

3. Pod zaborami

Austriacy po zajęciu ziem polskich zlikwidowali rodzimą administrację i wprowadzili odrębny ustrój, w którym samorządy miejskie podporządkowane zostały cyrkułom, z rządowymi starostami na czele. Organami samorządu terytorialnego w miastach były magistraty, a na wsiach domina. Magistrat tworzyli burmistrz, asesorzy (rajcowie), syndyk i kasjer. W dużych miastach burmistrz nosił tytuł

prezydenta. Członkowie magistratu pochodzili z wyboru, a ich kadencja mogła zostać przedłużona decyzją cyrkułu bez kolejnych wyborów. Urzędnicy ci musieli wykazać się znajomością języka niemieckiego oraz zdać egzaminy z zakresu administracji i prawa sądowego.

W latach 1815-1846 odrębność ustrojowa Wolnego Miasta Krakowa umożliwiła istnienie tam odmiennego systemu samorządu terytorialnego. Obszar ten stanowiło 28 gmin, w których władzę wykonawczą sprawowali wójtowie (wiejscy i miejscy), wybierani przez zgromadzenia mieszkańców na okres dwóch lat. Senat Krakowa sprawdzał ich kwalifikacje i mógł zablokować wybór, jeśli były one niewystarczające. Od kandydatów na wójtów wymagano wyznania chrześcijańskiego, ukończonych 24 lat i odpowiedniego wykształcenia. Senat powoływał zastępców wójtów, którzy rekrutowali się z właścicieli ziemskich i niejednokrotnie zajmowali stanowiska wójtów. Kompetencje tego organu były dość szerokie. Wójtowie wykonywali wszystkie zadania nałożone przez Senat i mieli pewne uprawnienia w zakresie sądownictwa, które od 1833 r. im odebrano, nadając w zamian nadzór w dziedzinie policyjnej. W 1837 r. zlikwidowano instytucję wójtów, a ich następcy (komisarze dystryktowi i cyrkułowi) wypełniali przede wszystkim zadania o charakterze policyjnym i sądowniczym. Natomiast w samym Krakowie po upadku rewolucji (1846 r.) zniesiono wybieralną radę miejską wprowadzając mianowany magistrat i wydział miejski oraz język niemiecki w urzędach.

Kolejny etap rozwoju samorządu w Galicji wyznaczyła ustawa państwowa otwierająca okres autonomii oraz ustawa gminna sejmu krajowego z 1865 r. Mieszkańcy gminy zorganizowani byli w trzech kołach wyborczych określonych cenzusem majątkowym. Na wsiach wybierano władze w trybie jawnym na zgromadzeniach, na sześć lat. W miastach wybory były tajne i połowa rady ustępowała po trzech latach. Przez cały okres autonomii galicyjskiej samorząd gminny tworzyły trzy organy: rada gminy, zwierzchność i naczelnik. Namiestnik Galicji miał prawo usunąć organy władzy gminnej lub pozbawić je wybieralności na trzy lata. Naczelnik był w gminie organem decydującym, którego rola zbliżona była do francuskiego modelu burmistrzowskiego. Był on jednoosobowym kierownikiem zarządu, mógł zawiesić bezprawne uchwały rady, przewodniczył radzie i odpowiadał za wdrożenie *wszystkich spraw należących do poruczonego zakresu działania*. W realizacji tych zadań związany był ,,wskazówkami'' starosty. Natomiast zadania własne obejmowały współorganizowanie wyborów, wystawianie świadectwa przynależności do gminy, prowadzenie czynności związanych ze ślubami cywilnymi, meldunkiem, spisem ludności, orzecznictwem w sprawach karno-administracyjnych na terenie gminy, pomoc w sprawach zdrowia publicznego, administracji wojskowej i w ściąganiu podatków. W przypadku gdy naczelnikiem zostawała osoba niepiśmienna, gmina musiała utrzymać pisarza.

Reformy z lat 1888-1896 spowodowały zróżnicowanie galicyjskiego samorządu na obszary dworskie, gminy, Kraków oraz pozostałe miasta i miasteczka. Jednoosobowym organem wykonawczym mógł być naczelnik gminy, burmistrz lub

prezydent. Różnice dotyczyły też dwóch największych miast Galicji: Krakowa i Lwowa. We władzach pierwszego z tych miast dominowały elity związane z obozem konserwatywno-zemiańskim, w drugim zaś reprezentanci środowisk kupiecko-mieszczańskich o liberalno-demokratycznych zapatrywaniach. Do najwybitniejszych włodarzy Krakowa w XIX wieku zaliczano Józefa Dietla - prezydenta Krakowa w latach 1866-1874, rektora UJ, posła na sejm galicyjski oraz Juliusza Lea (1904-1918), profesora skarbowości na UJ, który połączył kilka miejscowości podkrakowskich w ramach programu „Wielki Kraków''.

Fluktuacja na tym stanowisku była spora. Dla przykładu Rzeszowem w latach 1866-1918 rządziło 12 burmistrzów, z tego połowa utrzymała się na stanowisku zaledwie przez jeden rok. Rekordzistą był Roman Rogulski, który sprawował tę funkcję w latach 1913-1935 (z przerwą w okresie wojny).

Analizując system wyborczy do władz gminnych w Galicji należy podkreślić jego skomplikowany charakter. Zdarzało się, że ogłoszenie wyników elekcji ulegało opóźnieniu lub że wybory należało powtórzyć. Tym niemniej to właśnie gminy ukształtowały system galicyjskiej samorządności, a pośrednio także i cały samorząd II Rzeczpospolitej. Po 1918 r. galicyjscy urzędnicy tworzyli podstawy funkcjonowania wszystkich administracyjnych struktur, zwłaszcza na terenach b. zaboru rosyjskiego.

W zaborze pruskim ustrój wsi został uregulowany już pod koniec XVIII wieku. Jednostką samorządu wiejskiego była gromada, którą kierowali sołtysi oraz ławnicy. Ich wyboru dokonywał właściciel wsi, choć musieli być oni zaprzysiężeni przez miejscowego landrata reprezentującego władzę państwa, który musiał też wyrazić zgodę na ich zmianę. Sołtys zbierał podatki, dzielił prace przy budowie dróg, wyznaczał kwatery i furaże dla wojska, współdziałał przy poborze rekruta i w zwalczaniu włóczęgostwa. Natomiast zmiany przeprowadzane przez zaborcę w miastach, polegały przede wszystkim na usuwaniu tych członków magistratów, którzy nie mówili po niemiecku i na obsadzaniu najważniejszych stanowisk urzędnikami przysłanymi z innych prowincji pruskich. W miastach prywatnych (w prowincji poznańskiej było ich 95 na 145) pozostawiono właścicielom prawo wskazywania na urzędy kandydatów, którzy jednak musieli zostać zatwierdzeni przez władze państwowe. Dodatkowo zaborca wprowadził w większych miastach urząd burmistrza policyjnego oraz burmistrza sprawiedliwości.

W 1809 r. na fali reform z okresu wojen napoleońskich w Prusach nadano miastom znaczne uprawnienia tworzące *de facto* samorząd terytorialny, ograniczając jednocześnie funkcje nadzorcze i kontrolne administracji państwowej. Radę Miejską (liczącą od 24 do 102 członków) wybierali obywatele miasta. Z kolei radni wybierali magistrat i burmistrza (w większych miastach – nadburmistrza). W przypadku większych miast radni jedynie wskazywali trzech kandydatów, spośród których ostatecznie burmistrza mianował król. Na wsiach prowincji poznańskiej (w latach 1807-1815 wchodzącej w skład Księstwa Warszawskiego) na czele gminy stał wójt, któremu podlegali wiejscy sołtysi.

W 1815 r., po ponownym zajęciu Wielkopolski przez Prusy, zlikwidowano francuskie wzory administracyjne. W Poznaniu w 1825 r. stanowisko dyrektora magistratu przemianowano na nadburmistrza. Natomiast nową, bardziej demokratyczną procedurę wyłaniania władz miejskich i gminnych wprowadzono w Wielkopolsce w latach 1852-1853.

W drugiej połowie XIX wieku w ramach usuwania zależności feudalnych odebrano właścicielom prawo mianowania wójta, przyznając je mieszkańcom. Gmina wiejska była jednostką samorządu i korporacją prawa publicznego. W gminach liczących do 40 członków, władzę (sołtysa i dwóch ławników) wyłaniano podczas zgromadzenia gminnego. W gminach większych wybierano radę gminną, która następnie wybierała sołtysa i ławników. Głosowanie było jawne, a sołtysa i ławników musiał zatwierdzić starosta powiatowy. Oprócz spraw własnych sołtysi mieli też zadania poruczone przez administrację rządową.

W tym samym okresie większe zmiany zaszły w ustroju miast polskich na Śląsku, Pomorzu i w Wielkopolsce. W ordynacjach wyborczych stosowano cenzus majątkowy osłabiający pozycję ludności polskiej. Co najmniej połowę członków wybieranej na sześcioletnią kadencję rady miejskiej stanowili właściciele nieruchomości. Radni wybierali magistrat i burmistrza. Połowa członków magistratu (w tym burmistrz) pobierała uposażenie, a ich kadencja trwała 12 lat. Wybór wymagał zatwierdzenia przez rząd. Gdy na stanowiska płatne wybierano Polaków, władze niemieckie zawsze blokowały ten wybór.

W drugiej połowie XIX wieku organy samorządu miejskiego miały w Prusach szerokie kompetencje. Przekazano im prawie wszystkie sprawy administracji ogólnej. W imieniu króla zwierzchnictwo nad policją posiadał burmistrz, którego jednak w tym zakresie obowiązywały instrukcje rządowe. Gminy mogły uchwalać własne statuty, natomiast organ nadzoru (prezydent rejencji) mógł karać dyscyplinarnie burmistrza i urzędników. W niektórych przypadkach organy samorządu musiały uzyskać ze strony nadzoru zatwierdzenie swoich uchwał.

Najwięcej ziem polskich znalazło się pod zaborem rosyjskim. Tu także w pierwszych latach po utracie niepodległości doszło do największych zmian ustrojowych. W latach 1807-1815 na trenach, które później w większości stanowiły obszar Królestwa Polskiego, istniało Księstwo Warszawskie z administracją wzorowaną na modelu francuskim. Dekret z 1809 r. wprowadzał odrębność administracyjną każdej gminy i każdego miasta. W miastach najważniejszy urząd sprawował burmistrz, ale zarówno on jak i radni uzależnieni byli od prefekta departamentu. Na wsiach prefekt wyznaczał wójta, który mógł mieć na zastępcę sołtysa. Obie funkcje były bezpłatne, ale w ogólnym systemie władz lokalnych organy monokratyczne zgodnie z modelem francuskim miały silną pozycję.

Powstanie Królestwa Polskiego (1815 r.) spowodowało kolejny etap zmian w organizacji administracji. W gminach wiejskich zwierzchność stanowił wójt mianowany przez Komisję Rządową Spraw Wewnętrznych i Duchownych (KRSWiD) na wniosek komisji wojewódzkiej. Wójtami wsi prywatnych byli z mocy

prawa właściciele. Na mocy statutu Organicznego o Reprezentacji Narodowej z 1815 r. kandydaci na stanowisko wójta powinni mieć ukończony 21 rok życia oraz być wpisani do księgi obywatelskiej. Ich obowiązki regulował Kodeks Cywilny Królestwa Polskiego z 1825 r. Obejmowały one zwoływanie w określonych wypadkach rady familijnej (i przewodniczenie jej), sądzenie drobnych spraw cywilnych, wykroczeń, prowadzenie ewidencji ludności, odstawianie rekrutów do wojska, chwytanie włóczęgów i dezerterów. Wójt pilnował wykonywania praw, zarządzeń i przepisów rządowych oraz podawania ich do wiadomości mieszkańców. Zajmował się także rozkładem podatków, porządkiem, bezpieczeństwem, drogami, mostami, przeprawami itd. Minimalna wielkość gminy rządzonej przez wójta obejmowała 10 domów.

W 1859 r. po częściowej reorganizacji systemu minimalna wielkość gminy została powiększona do 50 domów. Carski ukaz z tego roku przewidywał instytucje wybieralne rad gminnych, zatwierdzanych przez naczelników powiatowych lecz reformy tej nie zrealizowano. W 1860 r. odebrano natomiast wójtowi jednoosobowe funkcje sądownicze dodając mu dwóch ławników. Najbardziej zasadnicza i trwała zmiana w gminnej administracji nastąpiła wraz z ukazem z 1864 r. Określał on gminę jako najniższą jednostkę administracji wiejskiej, złożoną z kliku lub kilkunastu gromad. Poza gromadami istniał tzw. obszar dworski. W ciągu kilku lat nastąpił proces komasacji gmin i ich liczba zmniejszyła się do 1313. Miało to wpływ na kształtowanie się mapy polskich gmin w podziałach administracyjnych w XX wieku. Podobnie było z 300 małymi miastami, które ukazem carskim z 1869 r. straciły prawa miejskie. Nie wszystkie z nich zdołały później ten status odzyskać.

Organami uchwałodawczymi w gromadzie i gminie były zgromadzenia mieszkańców, natomiast organami wykonawczymi (odpowiednio) sołtys i wójt. Zebrania gminne miały ograniczone kompetencje, a ich sprawność obniżało to, że były one zbyt liczne aby skutecznie funkcjonować. Zwoływał je i przewodniczył im wójt, który również kierował zebraniami wyborczymi oraz rachunkowymi. Decyzje podejmowano bezwzględną większością głosów, w przypadku ich równego rozkładu decydował głos wójta. Był on zarazem najważniejszym organem administracyjnym w gminie. Musiał mieć odpowiedni status majątkowy (minimum 6 mórg ziemi), być wyznania chrześcijańskiego, musiał przebywać w gminie przynajmniej od 3 lat, a ewentualne skazanie oznaczało utratę urzędu. W latach siedemdziesiątych niektóre z tych warunków złagodzono. Obniżono próg majątkowy (do 3 mórg), a w gminach żydowskich nie wymagano już od wójtów wyznania chrześcijańskiego.

Procedura elekcji obejmowała wybór przez zebranie gminne dwóch kandydatów na stanowisko wójta (także sołtysa, ławnika), a ostateczną decyzję personalną podejmował naczelnik powiatu. Zdarzało się, że jednego z kandydatów powoływał na wójta a drugiego na zastępcę. W praktyce naczelnik gminy miał możliwości szerokiego oddziaływania nie tylko na wybór wójta, sołtysa, ale także na procedurę odwołania wszystkich gminnych urzędników.

W sensie administracyjnym wójt sprawował urząd łączący zakres działań poruczonych i własnych. Ten ostatni obejmował: zwoływanie i prowadzenie zebrań gminnych, wykonywanie uchwał zebrania, kierowanie działalnością urzędników gminnych i nadzór nad nimi. Ponadto: zarządzanie gminnym majątkiem, policją polową, ściąganie składek na cele gminne, prawo wydawania ,,biletów'' na przysługujące chłopom służebności w lasach, prowadzenie ksiąg ludności, zapobieganie epidemiom, nadzór nad szpitalami, zakładami opieki społecznej, szkołami, przeciwdziałanie pożarom, zarząd dróg, ściąganie danin, ochrona lasów, nadzór nad przestrzeganiem przepisów o prawie do polowania i przepisów o handlu. Wójt był organem pomocniczym administracji skarbowej i wojskowej, mógł także karać grzywną za wykroczenia. Bardzo ważne były obowiązki policyjne wójta. Kontrolę jego działań w tym zakresie sprawowali faktycznie strażnicy ziemscy powołani w celu sprawowania „nadzoru miejscowego'' i ,,utrzymania porządku''. *Zakres działania rozległy, swoboda działania równie wielka, a równocześnie wójt – osoba często nie umiejąca czytać, formalnie podwładna naczelnikowi powiatu, a faktycznie zależna od strażnika ziemskiego. Taki był jedyny – formalnie samorządny – organ administracji w Królestwie* – tak podsumowali rolę wójta w drugim półwieczu XIX wieku historycy państwa i prawa Polski.

W miastach Królestwa Polskiego prezydentów i burmistrzów na wniosek KRSWiD wskazywał władca. Kandydatów zgłaszały komisje wojewódzkie. W biednych miastach ustanawiano wójta, który nie pobierał wynagrodzenia. Najczęściej dotyczyło to miast prywatnych. Zakres kompetencji prezydentów i burmistrzów podobny był do zadań ciążących na wójtach w gminach wiejskich, z tym że w dużych miastach aparat administracyjny był bardziej rozbudowany. Od 1818 r. tzw. urząd municypalny (wcześniej była to ,,zwierzchność'') składał się z prezydenta i czterech radnych lub burmistrza i czterech ławników. Wszyscy pochodzili z mianowania przez KRSWiD, mogli sprawować także funkcje kasjerów, sekretarzy. Kolejne akty normatywne precyzowały zadania władz miejskich podobnie jak to było w gminach.

Burzliwe wydarzenia z czasów powstania listopadowego odcisnęły się piętnem także na obliczu władz stołecznych. 1 grudnia 1830 r. podczas spontanicznego zebrania na ratuszu wybrano radę municypalną, a prezydentem Warszawy został Stanisław Węgrzecki, który funkcję tę pełnił również w czasach Księstwa Warszawskiego. Po upadku powstania urzędy municypalne w Warszawie i innych miastach Królestwa straciły atrybuty samorządu i w coraz większym stopniu objęły funkcje policyjne. W Warszawie od 1839 r. na czele policji stał wiceprezydent będący zarazem oberpolicmajstrem. Warszawa już dwa lata wcześniej straciła specjalny status miasta stołecznego, a w 1842 r. wszystkie urzędy municypalne przemianowano na magistraty. Od 1846 r. zakazano zebrań mieszkańców i głosowań. Radnych wskazywały magistraty w porozumieniu z najważniejszymi obywatelami w mieście.

Już w czasach Królestwa Polskiego została wprowadzona klasyfikacja urzędników. Prezydenci miast znaleźli się w klasie I, burmistrzowie w klasie II, wójtowie w klasie III. Wszyscy musieli zdać egzaminy ze znajomości ustaw, kodeksów

prawnych oraz z wielu innych dziedzin (administracja, policja, rolnictwo, budownictwo, leśnictwo, komunikacja itd.). Ukaz z 1836 r. klasyfikował urzędników na wzór ogólnorosyjski. W okresie rządów Wielopolskiego przygotowywano też liberalizację procesu zarządzania miastami. Ustawy z 1861 r. o urządzeniu magistratów i o organizacji rad miejskich nie weszły w praktyce w życie (choć nie zostały też uchylone), z powodu wybuchu powstania styczniowego. Na marginesie tych wydarzeń warto przypomnieć, że w okresie powstania konspiracyjny naczelnik Warszawy Stefan Bobrowski był przez pierwsze 80 dni powstania jego faktycznym przywódcą.

Po podzieleniu kraju na gubernie (1837 r.), burmistrzów miast mianował naczelnik powiatu, a burmistrzów lub prezydentów miast gubernatorskich gubernator. Miastami gubernatorskimi były: Kalisz, Piotrków, Radom, Lublin, Siedlce, Kielce, Płock, Łomża, Suwałki, Łódź. Prezydenta Warszawy mianował główny naczelnik kraju. Listę kandydatów (również na radnych i ławników) układał ustępujący magistrat w porozumieniu ze znaczniejszymi obywatelami miasta, choć w praktyce nominacje następowały często bez zasięgnięcia tej opinii. Zdarzało się, że osoby powołane na stanowiska burmistrzów nie mieszkały na terenie miasta. Niewielu też było wybitnych gospodarzy miast w tym okresie. W Warszawie jedynie Sokrates Starynkiewicz (1875-1892) doczekał się życzliwej recenzji potomnych. Mimo że był Rosjaninem, władze zaborcze z czasem straciły do niego zaufanie, a to właśnie od nich zależała obsada kadrowa i funkcjonowanie administracji.

Prawie wszystkie uchwały magistratu wymagały zatwierdzenia ze strony władz nadzorczych (rządowych). Nie było żadnych mechanizmów kontrolnych, wyborczych, opiniujących, które mogłyby stanowić podstawy dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Pewien zakres samorządu terytorialnego istniał jednak w zachodnich guberniach Rosji zamieszkiwanych przez Polaków. Od 1876 r. funkcjonowały tam rady miejskie i zarządy miejskie. Na ziemiach Królestwa główne zadania burmistrzów i zarządów sprowadzały się do zarządzania miejskimi opłatami, majątkiem, handlem. Po 1905 r. w carskiej Dumie rozpoczęły się prace nad wprowadzeniem samorządu w miastach. Ustawa w tej sprawie została uchwalona w 1915 r., ale i tak nie zrealizowano jej z powodu wojny.

4. Druga Rzeczpospolita

Jesienią 1918 r. na ziemiach polskich istniały przynajmniej cztery systemy samorządu terytorialnego (zabór pruski, austriacki, Królestwo Polskie, ziemie włączone do Rosji) oraz kilka jego regionalnych odmian. Pierwszym aktem normującym tę sferę działalności publicznej w niepodległym państwie był wydany przez Naczelnika Państwa 27 listopada 1918 r. dekret o utworzeniu rad gminnych na obszarze ziem byłego Królestwa Kongresowego. Zniesione zostały tymczasowe

urzędy pełnomocników gminnych, w każdej gminie wiejskiej powołano 12-osobową radę, której uchwały miał wykonywać wójt. Musiał on być członkiem rady gminy (wybieranej na 3 lata w tajnym głosowaniu przez zgromadzenie mieszkańców) i mieć ukończony 25 rok życia. Obowiązywały go także warunki, które musieli spełniać radni: narodowość polska, umiejętność czytania i pisania, zamieszkiwanie na terenie gminy przez ostatnie sześć miesięcy.

Wójt przewodniczył obradom rady, mógł też przejąć jej funkcje jeśli zostałaby rozwiązana przez Powiatowego Komisarza Ludowego. Zarządzał bieżącymi sprawami gminy, był organem wykonawczym administracji ogólnej, realizował zadania poruczone i własne. Wnosił projekty uchwał i czuwał nad ich realizacją, nadzorował pracę sołtysów i urzędników gminnych. Pilnował wykonywania świadczeń na rzecz gminy i zarządzał jej funduszami. Wśród zadań poruczonych wójtowi przez administrację rządową najważniejsze dotyczyły kwestii wojskowych (mobilizacja, zakwaterowanie wojska) i wykonywania poleceń sądowych. Jednak generalnie pozycja wójta, a zwłaszcza organizacja administracji gminnej była różna w poszczególnych częściach kraju znajdujących się wcześniej pod obcym panowaniem. W gminach b. zaboru pruskiego nadal dużą rolę odgrywały zgromadzenia mieszkańców. W dużych gminach wybierały one na trzy lata organ przedstawicielski 24-osobową radę. Organem wykonawczym był sołtys wybierany na 12 lat.

Zarówno na tym terenie jak i w Galicji istniały obszary dworskie, na których nie działały organy samorządowe. Tam funkcje poruczone przez administrację państwową wypełniali właściciele. W b. zaborze austriackim pozostawiono też kolegialny organ wykonawczy towarzyszący wójtowi, tzw. zwierzchność. Mimo to na skutek połączenia w ręku wójta władzy administracyjnej i samorządowej jego pozycja w strukturze samorządu była bardzo silna.

Podstawą prawną regulującą tworzenie samorządu miejskiego były dekrety z 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich i z 19 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim. Skład rad był zróżnicowany. W b. zaborze pruskim funkcjonowały miasta o tzw. uproszczonym system burmistrzowskim, w którym rada miejska mogła liczyć 6 osób, a jednoosobowy zarząd mógł składać się tylko z burmistrza, który miał do pomocy dwa lub trzech ławników. W doborze urzędników obowiązywały tu bardzo precyzyjne zasady dotyczące kwalifikacji pracowników. Od burmistrza i płatnych członków magistratu wymagano wyższego wykształcenia. Na ziemiach b. zaboru pruskiego nie było prezydentów miast, urzędowali wyłącznie burmistrzowie. W pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości (1919-1922) ustrój administracyjny ukształtowany tam został na mocy dekretów ministra ds. byłej dzielnicy pruskiej.

W b. zaborze austriackim nadal obowiązywał niedemokratyczny system wyborów kurialnych. W małych miasteczkach na czele samorządu stali naczelnicy, w miastach burmistrzowie, a w Krakowie i we Lwowie prezydenci miast. Kompetencje jednoosobowego organu wykonawczego były raczej jednolite. Obejmowały reprezentowanie miasta na zewnątrz, kierowanie pracami rady i magistratu, oraz głos

rozstrzygający na posiedzeniach magistratu. W Galicji starostowie mogli nakładać kary na burmistrzów za uchybienia w sprawach poruczonych, a wojewoda miał prawo zdjąć burmistrza ze stanowiska i rozwiązać radę.

W b. zaborze rosyjskim burmistrz wspierany był przez magistrat składający się z 1/10 radnych. Magistrat mógł zakwestionować uchwały rady, jeśli szkodziły one interesom miasta lub naruszały prawo. Radni wybierali burmistrzów, w miastach wydzielonych (nie podlegających staroście powiatowemu) wybierali prezydentów. Radni mogli także wybierać członków magistratu, ławników, przełożonych gmin, asesorów. Burmistrzowie i prezydenci stali na czele rady i magistratu, ale ich uzależnienie od administracji państwowej było stosunkowo duże. Starostowie i wojewodowie mogli zawieszać uchwały magistratu i przedstawiać je do ponownego rozstrzygnięcia radzie. Zakres spraw poruczonych samorządowi przez administrację państwową był szeroki, taka też była kontrola organów tej administracji.

Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządowego, w odniesieniu do samorządu wiejskiego, była próbą unifikacji różnych systemów ustrojowych. Jedynie w przypadku województw: pomorskiego i poznańskiego zachowano pewne odrębności. Strukturę organów gminy tworzyły: rada, zarząd i wójt. Zmniejszono liczbę radnych, a pozycja wójta uległa generalnie wzmocnieniu: przewodniczył on radzie i zarządowi; był „przełożonym gminy''; był organem wykonawczym w zakresie poruczonym przez władze rządowe; jego kadencja trwała 10 lat. Wybór wójta musiał być zatwierdzony przez starostę. Wydział powiatowy ustalał też jego pensję (po zasięgnięciu opinii rady). Starosta mógł nakładać na wójta kary porządkowe, a wojewoda mógł także spowodować „złożenie z urzędu'' wójta i zarządu po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego. Funkcję zawodowego wójta ustanawiano często tam, gdzie nie było sekretarza gminy. Organem pomocniczym zarządu gminy był stojący na czele gromady sołtys. Natomiast sama gromada w praktyce stała się nie tyle organem pomocniczym gminy, co najniższą jednostką samorządu terytorialnego.

W 1933 r. w oparciu o tę samą ustawę rozpoczął się proces unifikacji samorządu miejskiego. Miasta do 15 tys. mieszkańców zostały podporządkowane staroście, nad większymi ośrodkami władzę sprawował wojewoda. Lwów i Kraków stanowiły odrębną kategorię miast podległych wojewodzie, ale rządzonych na podstawie własnych statutów. Odmienny pozostał ustrój miasta stołecznego, nad którym nadzór sprawował bezpośrednio szef MSW. We wszystkich miastach i gminach przewodniczący zarządu przewodniczył też posiedzeniom rady. Zarząd jako kolegialny organ wykonawczy tworzyli również wiceburmistrzowie i ławnicy w liczbie 2-3 w gminach wiejskich oraz 10 proc. ustawowej liczby radnych w gminach miejskich (jednak nie mniej niż trzech). Zarząd decydował kolegialnie tylko w sprawach enumeratywnie wyliczonych w ustawie. W pozostałych kwestiach decydował wójt, burmistrz lub prezydent. Mógł on także w sprawach nie cierpiących zwłoki decydować za zarząd, przedstawiając mu później swoje postanowienia do zatwierdzenia.

Kadencja zawodowych członków zarządów trwała 10 lat, kadencja radnych 5 lat. Na urząd prezydenta lub wiceprezydenta miasta mogła być powołana osoba posiadająca przynajmniej: średnie wykształcenie, trzyletnie doświadczenie w pracy na stanowisku członka zarządu lub urzędnika państwowego pierwszej kategorii w organach administracji ogólnej (w drodze wyjątku możliwe były odstępstwa od tej zasady). Zawodowy charakter miało także stanowisko wiceburmistrza w miastach powyżej 15 tys. mieszkańców. W mniejszych miastach zależało to od rady lub władz nadzorczych.

Ustawa scaleniowa przyznała prawo wyborcze osobom, które ukończyły 24 lata i zamieszkiwały przynajmniej od roku na obszarze danego związku samorządowego. Cenzus zamieszkania nie dotyczył posesjonatów, funkcjonariuszy publicznych i zawodowych wojskowych. Natomiast bierne prawo wyborcze dodatkowo zostało ograniczone cenzusem wieku – kandydaci musieli mieć ukończone 30 lat. Wszystkie wybory miały charakter bezpośredni, jedynie radnych gminy wybierano w sposób pośredni: dokonywali tego radni gromadzcy i sołtysi zgrupowani w kolegiach wyborczych.

Uchwalenie ustawy unifikacyjnej oraz wpisanie samorządu do konstytucji w 1933 r., zgodnie z oczekiwaniami liderów samorządowych pomogło stabilizacji tej instytucji. Jednak praktyka polityczna nie sprzyjała takiej stabilizacji. Wybory samorządowe nie odbywały się w jednym terminie na terenie całego kraju. W 1919 r. przeprowadzono wybory na terenie tzw. kongresówki, w tym samym roku wybierano rady w Galicji, a w końcu 1921 r. w b. zaborze pruskim. W 1922 r. sejm przedłużył kadencję rad o dalsze trzy lata, choć w niektórych regionach zdecydowano się na przeprowadzenie wyborów samorządowych (m.in. dlatego, że dotychczasowe rady nie funkcjonowały). W listopadzie 1926 r. odbyły się wybory na Górnym Śląsku. W okresie od 8 maja do 20 lipca 1927 r. przeprowadzono wybory w 68 miastach z województw z b. zaboru rosyjskiego. W następnych trzech latach na tych terenach odbywały się również wybory, o których przeprowadzeniu decydował wojewoda. Po przyjęciu ustawy z 23 marca 1933 w ciągu kilkunastu miesięcy przeprowadzono wybory samorządowe w zdecydowanej większości miast i gmin. Ostatnie wybory samorządowe w II RP przeprowadzono w latach 1938-39.

Brak klarowności co do terminu wyborów (w Warszawie po wyborach w 1927 r. następne odbyły się dopiero 11 lat później) utrudniał demokratyczną weryfikację samorządowych reprezentantów. Z kolei niestabilność polityczna powodowała, że burmistrzowie i prezydenci nie pełnili długo swych funkcji. Radni rzadko powierzali je dłużej niż na jedną kadencję. Niekiedy samo wyłanianie burmistrza (prezydenta) trwało miesiącami, a nawet latami. Przykładem jest Częstochowa, w której dopiero jesienią 1936 r. (czyli ponad dwa lata po wyborach) dwa największe ugrupowania, sanacyjny Polski Blok Gospodarczy i PPS, ustaliły kandydaturę prezydenta. Powodem personalnych roszad były też kłopoty finansowe miast polskich. W okresie wielkiego kryzysu bankructwo dotknęło m.in. Częstochowy, Dąbrowy Górniczej, Kielc, Lublina, Ostrowa Wielkopolskiego, Piotrkowa Trybunalskiego, Otwocka,

Radomia, Sosnowca, Zgierza. Częste były też przypadki ingerencji władz centrlanych w funkcjonowanie organów samorządowych. W Krakowie w latach 1924-26 dwukrotnie powołano prezydenta komisarycznego. W Łodzi, gdzie aż czterokrotnie władze sprawowali prezydenci z PPS, w latach 1933-38 miastem rządził komisarz. W Poznaniu szef MSW w 1934 r. nie zatwierdził Cyryla Ratajskiego na stanowisku prezydenta miasta (pełnił on tę funkcje w roku w latach 1922-25, a później we wrześniu 1939 r.). Komisarycznym prezydentem był też Stefan Starzyński kierujący we wrześniu 1939 r. obroną stolicy. Niespełna rok wcześniej z okazji Święta Niepodległości poeta Jan Lechoń tak pisał o nim w ,,Gazecie Polskiej'': *Któż z przyjaciół czy wrogów prezydenta Starzyńskiego może mu odmówić nazwy prawdziwego odnowiciela Warszawy, drugiego Dekerta, polskiego Haussmana, któż nie widzi jednego z tych ludzi naszej współczesności, których piękna twórcza praca musi zwyciężyć w końcu nawet politykę, żyjącą kłamstwem, niesprawiedliwością.*

Do najwybitniejszych prezydentów miast polskich okresu międzywojennego historycy zaliczali też pierwszego prezydenta Warszawy Piotra Drzewieckiego (1918-21), który zarządzając stolicą w czasie okupacji niemieckiej przeznaczał swą pensję na cele społeczne. *Niezależny materialnie, nie związany z żadnym stronnictwem politycznym, z przekonań liberał i demokrata, miał własną wizję gospodarki miejskiej i rodzinnego miasta* – pisał o nim badacz dziejów stołecznego samorządu Marek Drozdowski. Spośród prezydentów innych największych miast Polski na wyróżnienie zasługuje Adam Kocur - prezydent Katowic w latach 1928-39 (powstaniec, dr prawa, dobry gospodarz, skuteczny polityk). Prawie równie długo na stanowisku utrzymał się prezydent Bydgoszczy Bernard Śliwiński (1922-1932).

Wspomniany już ostatni prezydent Warszawy jest najbardziej znanym symbolem ofiar wśród liderów polskich wspólnot samorządowych okresu wojny i okupacji. Lokalni kronikarze zachowali dla potomnych pamięć o tysiącach wójtów, burmistrzów, prezydentów którzy ginęli wypełniając do końca swoje obowiązki w bombardowanych urzędach, stawali się zakładnikami odpowiedzialnymi za spokój w mieście, umierali w obozach i łagrach, walczyli o Polskę na wszystkich frontach II wojny światowej. Tragiczny był los Leona Barciszewskiego, prezydenta Bydgoszczy w latach 1932-1939, który kierując się poczuciem legalizmu wrócił do miasta już pod okupacją niemiecką i został rozstrzelany. Podobnie stało się m.in. z prezydentem Kielc, burmistrzem Konina. Burmistrz Wągrowca Szymon Wachowiak zginął pod gruzami zbombardowanego ratusza 3 września 1939 r. Burmistrz Dąbrowy Górniczej Teofil Trześmiech zmuszony do ułożenia listy 40 zakładników, na pierwszym miejscu podał własne nazwisko.

Za rządów okupacyjnych, m.in. w ramach akcji AB w czerwcu 1940 r. Niemcy dokonali aresztowań i likwidacji tysięcy polskich samorządowców. Logikę tej eksterminacji odzwierciedla protokół przesłuchania 67-letniego dr. Nowaka – wiceprezydenta Częstochowy: *Nowak zaprzecza aby stykał się z osobami, które dążą do wskrzeszenia Polski przy użyciu gwałtu. Można jednak przyjąć jako pewne, iż z uwagi na to, że od 38 lat jest czołową osobistością w Częstochowie, również obecnie należy*

w nim widzieć wyraziciela polskiego sposobu myślenia. Po takim uzasadnieniu wyrok doraźnego ,,sądu'' mógł być tylko jeden: *celem politycznego uspokojenia unieszkodliwienie Nowaka jest konieczne*.

Niemcy w niektórych miastach pozostawili na kierowniczych stanowiskach Polaków, którzy pod ich kontrolą administrowali gospodarką komunalną w trudnych warunkach wojennych. W samej Warszawie komisarzem mianowanym przez Niemców był Marceli Porawski, który za zgodą podziemia pełnił tę funkcję od października 1939 r. do sierpnia 1944 r. W połowie 1941 r. został mianowany okręgowym delegatem rządu polskiego na m.st. Warszawę. W wielu miastach powiatowych i wojewódzkich delegaci rządu na emigracji rekrutowali się ze środowisk samorządowych. Jednak nowe realia polityczne, jakie zaistniały na ziemiach polskich po wycofaniu się Niemców, nie sprzyjały tworzeniu korpusu burmistrzów na bazie przedwojennych kadr.

5. Polska Ludowa

W okresie formowania się nowego systemu władzy po zakończeniu działań wojennych organizowanie administracji opierało się na przedwojennych formach. Wynikało to często ze spontanicznej reakcji lokalnych społeczności, ale zarazem było rezultatem polityki PKWN (a od 1945 r. rządu lubelskiego), w której dużą rolę odgrywała instytucjonalna fasadowość markująca antydemokratyczne cele nowej władzy. Analizując znaczenie przywracania starych form organizacyjnych administracji państwowej i samorządowej, ustrojoznawca Michał Pietrzak pisał: *Przeciętny obywatel przywiązywał większe znaczenie do form ustrojowych, znanych mu z II Rzeczypospolitej, które kojarzyły się w jego świadomości z władzą polską, niż do nowej treści społecznej, jaką te stare instytucje były wypełniane*.

Dekret PKWN z 11 września 1944 r. wprowadzał na wzór radziecki rady narodowe, które zostały podporządkowane władzy centralnej. Mimo utrzymania samorządowej formuły rządów lokalnych wspólnot, takie podporządkowanie było zapowiedzią wdrożenia jednolitego systemu władzy państwowej bez uwzględnienia samorządowej odrębności. Dla samorządowych organów przewidziano pewne uprawnienia w zakresie planowania działalności publicznej, zwłaszcza zarządzania zakładami i przedsiębiorstwami komunalnymi. Praktyka funkcjonowania nowego systemu wskazywała na to, że realnymi ośrodkami władzy w każdym mieście będzie lokalny Urząd Bezpieczeństwa i komitet Polskiej Partii Robotniczej. Z czego wynikało, że szef miejscowego UB oraz I sekretarz partii byli najbardziej wpływowymi osobami w lokalnym środowisku. Taki układ przetrwał zasadniczo do samego końca PRL.

Po II wojnie światowej w Polsce zlikwidowane zostały odrębności regionalne samorządu, a rady narodowe nie pochodziły na ogół z wyborów powszechnych lecz

były wyłaniane poprzez delegowanie oraz kooptowanie członków organizacji i zrzeszeń legalnie istniejących. Dawało to przewagę PPR i kontrolowanym przez tę partie organizacjom politycznym, zawodowym, społecznym. Funkcje organów wykonawczych pełniły zarządy składające się z burmistrza, wiceburmistrza oraz od 3 do 6 członków (prezydenta i wiceprezydenta w miastach wydzielonych). Z kolei zarząd gminy tworzył wójt, podwójci oraz 3 członków zarządu. Wszyscy wybierani byli przez rady, choć wynik wyborów musiał być zatwierdzony przez władze zwierzchnie. Prezydenta (i zastępców) zatwierdzał minister spraw wewnętrznych po zapoznaniu się z opinią prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Burmistrza (i jego zastępców) zatwierdzał wojewoda po wysłuchaniu opinii prezydium powiatowej rady narodowej. Wybory wójtów i podwójcich zatwierdzał starosta, który nie był już zobowiązany do wysłuchania opinii prezydium gminnej rady narodowej. Nadzór ministra, wojewody i starosty nad prezydentami i burmistrzami nie ograniczał się tylko do wyborów, a rozciągał się w praktyce na wszystkie ważniejsze przejawy działalności organów wykonawczych samorządu.

Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie stanowili jednoosobowy organ samorządowy działający obok kolegialnego, jakim były zarządy. Każdy organ wykonawczy podlegał kontroli rady narodowej wyższego stopnia z możliwością wstrzymania wykonania uchwał, a nawet rozwiązania niższego organu. Oznaczało to w praktyce podwójny system nadzoru nad zarządami oraz burmistrzami i było powodem wielu rozbieżności. Jednocześnie organy wykonawcze samorządu terytorialnego przejmowały liczne zadania organów administracji rządowej, co dotyczyło zwłaszcza miast wydzielonych.

Od samego początku funkcjonowania rad narodowych nie łączono funkcji wykonawczych burmistrza z przewodniczącym rady, co obowiązywało przed wojną. Zakres uprawnień burmistrzów był rozległy, choć wynikało to przede wszystkim z rozszerzania uprawnień administracji rządowej, które to zadania spadały na zarządy. Od 1946 r. prezydenci miast przejęli także obowiązki starostów grodzkich. Prezydenci i burmistrzowie stopniowo podporządkowani byli rozrastającemu się aparatowi administracji wyższego szczebla, tj. wydziałom powiatowym i wydziałom wojewódzkim, na czele których stali odpowiednio starosta i wojewoda. Ewolucji uległa również pozycja wójta, który niekoniecznie musiał pracować społecznie. Funkcjonowanie zawodowych i niezawodowych wójtów (a także burmistrzów) opierało się na przepisach ustawy z 1933 r. Powołanie wójta zawodowego mogło nastąpić wyjątkowo na podstawie uchwały gminnej rady narodowej zatwierdzonej przez prezydium powiatowej rady narodowej. Również w przypadku burmistrzów to rada miejska decydowała o ich zawodowym charakterze. W praktyce wójt (zawodowy i niezawodowy) był coraz mocniej związany z administracją, czemu sprzyjało m.in. to, że w początkowym okresie PRL rady nie miały charakteru kadencyjnego. Wójtom podlegali sołtysi i podsołtysi wybierani przez zgromadzenia gromadzkie.

Najważniejszym etapem w kształtowaniu władz lokalnych w powojennej Polsce było uchwalenie ustawy z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy

państwowej. Zlikwidowano i tak niewiele już znaczący samorządowy charakter rad narodowych, zniesiono organy jednoosobowe rad: wójta, burmistrza, prezydenta, (także starostę na szczeblu powiatu). Od tej pory rady stawały się terenowymi organami władzy państwowej, dla których modelem wzorcowym były rozwiązania zastosowane w administracji radzieckiej. W systemie pionowej nadrzędności na najwyższym szczeblu stała Rada Państwa.

Wewnętrzne kompetencje rad podzielono na realizowane kolegialnie przez prezydium rady i jednoosobowo przez przewodniczącego prezydium. W ten sposób prezydium przejęło kompetencje zarządu a przewodniczący - prezydium kompetencje wójta, burmistrza, prezydenta. Prezydium było również organem wykonawczym rady, która nie miała już odrębnego przewodniczącego. Ustawa nie zmieniała jednak systemu tworzenia rad. W 1958 r. mocą ustawy powstały wydziały prezydiów rad narodowych na czele z kierownikami, którzy byli jednoosobowymi organami administracji państwowej. Przywrócono też urząd sołtysa zlikwidowany w 1954 r. Natomiast w ramach zmian terytorialno-administracyjnych w 1954 r. zlikwidowano 3006 gmin wiejskich, tworząc w ich miejsce 8790 gromad, na czele których stali przewodniczący gromadzkich rad narodowych.

Pierwsze powszechne wybory do rad odbyły się dopiero w 1954 r., następne (do 1978 r.) przeprowadzano co cztery lata. Wszyscy kandydaci partyjni i niepartyjni kandydowali z jednej listy Frontu Narodu (od 1958 r. Frontu Jedności Narodu). Już na etapie układania list uwidaczniał się pseudodemokratyczny charakter tych wyborów, ponieważ główne decyzje dotyczące kandydatów zapadały w wąskim gronie członków egzekutywy komitetów partyjnych. Zalecano głosowanie bez skreśleń, a pierwsze miejsca traktowano jako „mandatowe''. Również kampania pozbawiona była autentyczności. Wyłonione w takich „wyborach'' rady narodowe tworzyły kolejny fragment fasadowej demokracji. Na sesjach radni zmuszeni byli do zatwierdzania decyzji komitetu partii oraz wysłuchania długich sprawozdań o sytuacji społeczno-politycznej miasta i powiatu. Sprawozdania takie zaczynały się od wiernopoddańczych deklaracji wobec uchwał kolejnych zjazdów partii, a także od *naświetlenia ogólnej sytuacji politycznej*, w której nie mogło brakować wzmianki o *najnowszych radzieckich inicjatywach rozbrojeniowych*. Często też porównywano postęp jaki dokonał się w Polsce i w lokalnym środowisku, do czasów przedwojennych.

Reformy z lat 1950-54 związane były m.in. z kolektywizacją wsi i działaniami dezintegrującymi lokalne wspólnoty. Nowo powołane niewielkie gromady były mało efektywne, stąd też w ciągu następnych kilkunastu lat nastąpiła ich komasacja. Na początku lat siedemdziesiątych było 4315 gromad. Zmiany na mapie administracyjnej kraju w latach 1954-72 nie były związane z reformą organów terenowych administracji. Dopiero w 1972 r. przygotowując się do zasadniczej rekonstrukcji systemu administracji władze polityczne i państwowe kraju zmodyfikowały zarządzanie gminami i miastami. W latach 1972-75 zlikwidowano gromady i powołano 2365 gmin – podstawowych jednostek administracyjnych. Uwieńczeniem reformy

było zniesienie powiatów oraz utworzenie 49 województw. W ten sposób z dniem 1 czerwca 1975 r. administracja polska oparta została na dwóch szczeblach terenowych: województwach i gminach (miastach, dzielnicach). Województwa w większości były sztucznymi tworami, bez odpowiedniego potencjału, w granicach nie odpowiadających warunkom historycznym i geograficznym. Gminy natomiast nie mając podmiotowości prawnej, samodzielnego budżetu oraz kluczowych decyzji kadrowych w rękach swych elit, nie były zdolne do samodzielności społeczno-gospodarczej.

Stagnacja ustrojowo-administracyjna w latach 1950-1972 nie oznaczała jednak stabilizacji władzy w lokalnych środowiskach. Główne ośrodki decyzyjne nadal stanowiły komitety partyjne, komendy milicji, natomiast administracja była traktowanym instrumentalnie pasem transmisyjnym. Władze zwierzchnie starały się nie dopuścić do sytuacji, w której doszło by do wzajemnej integracji lokalnego lidera ze społecznym zapleczem. Winicjusz Nawojek autor socjologicznego studium nad lokalnymi elitami małego miasta Polski środkowej w połowie lat sześćdziesiątych tak pisał o wynikach swoich badań: *Obserwacja losów osobistości, które piastowały od wyzwolenia dwa najważniejsze urzędy w Zawodziu [nazwa miasta umowna] wskazuje, że miasto to było najczęściej tylko jednym z punktów etapowych na mapie ich mobilności zawodowej i społecznej. Jednak spora „przelotowość'' stanowisk przewodniczącego Prezydium i sekretarza KM nie świadczy jeszcze o tym, że istniejąca struktura władzy nie posiada swojej ciągłej historii, że najrozmaitsi ludzie przychodzą i znikają, a trwają jedynie bezosobowe stanowiska, które wraz ze zmianą mandatariusza wytwarzają każdorazowo zmieniony układ stosunków*.

Zmiany administracyjne z pierwszej połowy lat siedemdziesiątych dotyczyły nie tylko podziału terytorialnego, ale również samego ustroju administracji. W latach 1972-75 prezydium rady narodowej zostało przekształcone w organ spełniający szereg funkcji kierowniczych. Najważniejszym krokiem zmieniającym strukturę lokalnych władz wykonawczych było powołanie (nowelą konstytucyjną z 29 listopada 1972 r. i nowelą ustawową z 22 listopada 1972 r.) naczelnika gminy, naczelnika dzielnicy, naczelnika miasta oraz prezydenta miasta. Prezydent miasta powoływany był w miastach powyżej 50 tys. mieszkańców, choć ustawa dopuszczała możliwość ustalenia przez Ministra Administracji i Gospodarki Przestrzennej innych miast, w których organem administracji będzie prezydent (art. 125 ust. 3). Był to organ wykonawczy i zarządzający radą narodową jako organ administracji państwowej i zarazem organ administracji terenowej. Prezydenci Warszawy, Krakowa i Łodzi mieli taki sam status jak wojewoda. Byli terenowymi organami administracji państwowej, powoływał ich premier. W tych miastach funkcjonowały wyodrębnione dzielnice z naczelnikami. Pozostałych prezydentów miast oraz naczelników miast i gmin wybierały rady narodowe w uzgodnieniu z wojewodą, który dokonywał także ostatecznego powołania na stanowisko. Naczelnik gminy wykonywał swoje zadania przy pomocy:

✧ podległego mu urzędu gminy;
✧ kierowników zakładów podporządkowanych gminnej radzie narodowej;
✧ gminnego dyrektora szkół, który równocześnie pełnił funkcje dyrektora zbiorczej szkoły gminnej.

Na czele administracji gminy stał sekretarz biura, który kierował zespołem jedno lub wieloosobowych stanowisk pracy. Podziału pracy w biurze dokonywał naczelnik gminy na wniosek sekretarza biura, który odpowiadał przed naczelnikiem za realizację zadań biura. W tak zmienionej strukturze pojawiła się jeszcze jedna funkcja – przewodniczącego rady narodowej (istniejąca już w latach 1945-50). Zgodnie z wytycznymi I Krajowej Konferencji PZPR z października 1973 r. funkcję tę powierzano pierwszym sekretarzom PZPR, ich zastępcami byli przewodniczący ZSL i SD. Dawało to strukturom partyjnym możliwość formalnej kontroli działalności rady i naczelnika.

W lipcu 1983 r. sejm uchwalił ustawę o radach narodowych i samorządzie terytorialnym, która nie zmieniając statusu naczelnika przywróciła organom wykonawczym administracji terenowej częściowo dwuczłonowy model funkcjonowania istniejący przed reformami z lat siedemdziesiątych. Prezydenci i naczelnicy uzyskali status terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej, natomiast obok nich terenowymi organami administracji państwowej o właściwości szczególnej byli kierownicy wydziałów i równorzędnych jednostek administracyjnych. W mniejszych miastach i gminach regułą było łączenie właściwości obu rodzajów w rękach jednego organu monokratycznego. Ustawa zastrzegała także dla prezydentów Krakowa, Łodzi i Warszawy funkcje przedstawicieli rządu w terenie. Oznaczało to, że byli oni jednocześnie zwierzchnikami miast i gmin położonych na terenie województwa.

Nie zmienił się zasadniczo tryb powoływania naczelnika. Jedynie prezydium rady było uprawnione do zgłaszania kandydatów, dalszej selekcji dokonywała rada. Nadal zasadniczą przeszkodę w objęciu stanowiska przez kandydata rady stanowił brak uzgodnień z wojewodą. Wojewoda miał również decydujący wpływ na obsadę zastępcy naczelnika. Naczelnik powoływał go bowiem po zasięgnięciu pozytywnej opinii prezydium rady i ,,po uzgodnieniu z wojewodą''. Ustawa przewidywała możliwość odwołania naczelnika przez wojewodę z własnej inicjatywy, z inicjatywy prezydium rady, na wniosek zainteresowanego i na skutek podjęcia przez radę narodową uchwały w sprawie odmowy udzielenia absolutorium. Ustawa nie precyzowała jednak jaki ma być tryb odwołania naczelnika i wyrażania opinii przez radę. W związku z tym, uchwały takie podejmowane były zwykłą większością głosów w trybie jawnym, chyba że regulamin rady lub sama rada decydowała inaczej.

Ustawa wzmacniała pozycję rady w stosunku do naczelnika. Naczelnik odpowiadał za swą działalność przed radą narodową, w szczególności za realizację planu społeczno gospodarczego, budżetu i planu zagospodarowania przestrzennego oraz za wykonywanie innych uchwał rady narodowej, ustalających zadania dla tego organu. Zobowiązany był także do składania radzie sprawozdań ze swej działalności. Większa rola rady wynikała też z obowiązku zasięgania przez naczelnika opinii

komisji rady w niektórych sprawach, a także z faktu oddania w ręce radnych decyzji o udzieleniu absolutorium, połączonej z możliwością odwołania naczelnika. Od tej pory coroczne głosowanie nad budżetem stało się na wiele lat jednym z ważniejszych elementów relacji pomiędzy naczelnikiem a radnymi.

Ostatnią korektą normatywną dotyczącą władz wykonawczych w miastach i gminach była nowelizacja ustawy lipcowej dokonana przed wyborami w czerwcu 1988 r. Wprowadzono wówczas stanowisko sekretarza urzędu, któremu naczelnik mógł powierzać zadania tak jak swemu zastępcy. Pojawiła się także możliwość zawieszenia w pełnieniu obowiązków. Zawieszenia prezydentów Warszawy, Krakowa, Łodzi mógł dokonać premier, a zawieszenia pozostałych prezydentów miast i naczelników – wojewoda. Te same organy nadzorcze dokonywały też odwołania, przy czym nowela z 1988 r. doprecyzowała możliwość odwołania również na podstawie uchwały rady narodowej o „nieudzielaniu absolutorium''.

Ukształtowany w 1973 r. system monokratycznego organu władzy w mieście i gminie przetrwał w swym zasadniczym kształcie do końca PRL. Naczelnik pozostawał funkcjonariuszem państwowym, do którego zastosowanie miały ustawy o pracownikach urzędów państwowych z 16 września 1982 r. (np. nie mogli oni należeć do związków zawodowych). Do najważniejszych zadań naczelnika w zakresie wykonywania zadań organu wykonawczego i zarządzającego rady narodowej należało:

- ✧ opracowywanie i przedstawianie radzie narodowej projektów terytorialnych planów społeczno-gospodarczych, budżetów, planów zagospodarowania przestrzennego oraz planów i programów przewidzianych w odrębnych przepisach lub wynikających z ustaleń rady narodowej;
- ✧ wykonywanie uchwał rady narodowej oraz realizowanie innych postanowień w sprawach ustawowo włączonych do zakresu władczej właściwości rad narodowych;
- ✧ przygotowanie materiałów, analiz, sprawozdań i informacji niezbędnych do działalności rady narodowej i jej organów;
- ✧ terminowe udzielanie odpowiedzi na interpelacje, wystąpienia oraz wnioski;
- ✧ tworzenie organizacyjnych i materialno-technicznych warunków działalności rady i jej organów oraz wykonywanie mandatu radnego.

Z kolei jako kierownik urzędu naczelnik musiał zapewnić jego skuteczne funkcjonowanie, poprzez:

- ✧ skuteczne wypełnianie zadań organizatorskich w stosunku do instytucji obsługi obywateli, służb publicznych oraz terenowych jednostek gospodarczych;
- ✧ inspirowanie przedsięwzięć społecznych i gospodarczych, wykorzystanie inicjatyw lokalnych oraz realizację czynów społecznych;
- ✧ utrzymanie więzi ze społeczeństwem, prowadzenie konsultacji społecznych oraz innych form zasięgania opinii obywateli, ich organizacji oraz środowisk lokalnych, informowanie społeczeństwa o działaniach podejmowanych przez organy państwowe;

✧ wnikliwe i terminowe rozpatrywanie wniosków, skarg oraz innych sygnałów od społeczeństwa.

Osobna grupa zadań i kompetencji dotyczyła przedsiębiorstw i zakładów, które powoływał i nadzorował naczelnik. Był to znaczący zakres obowiązków naczelnika w warunkach ograniczania swobody działalności gospodarczej dla prywatnych inicjatyw. Reformy administracyjne z czasów PRL powodowały częste zmiany organów zarządzających tymi przedsiębiorstwami, co było kolejnym czynnikiem obniżającym jakość świadczonych usług i pogłębiało bezład własnościowy.

Likwidacja powiatów uczyniła z gminy podstawowe ogniwo administracyjne. Jednocześnie ustanowienie monokratycznego organu ukształtowało system władzy lokalnej oparty w dużej mierze na naczelnikach (prezydentach miast). W praktyce wymagano od nich dużej sprawności w działaniu, umiejętności kojarzenia interesów indywidualnych obywateli i jednostek organizacyjnych działających w gminie z interesem całej gminy, codziennego, praktycznego angażowania się we wszystkie sprawy, których załatwienie przyczynić się mogło do rozwoju gminy i poprawy warunków bytowych jej mieszkańców.

Naczelnicy w latach 1973-1989 rekrutowali się głównie z aparatu administracyjnego oraz partyjnego. Byli świadomi swej pośledniej roli w systemie lokalnej władzy. W ankiecie przeprowadzonej przez czasopismo ,,Rada Narodowa'' podczas jednego ze szkoleń naczelników w 1983 r. na pytanie o ocenę swego kroku przeważały odpowiedzi negatywne: *żałuję; nie podołam; zdecydowanie negatywnie; nie do końca przemyślany krok; popełniłem błąd; najtrudniejszy okres w pracy w administracji; z perspektywy czasu uważam, że nie doceniłem ogromu obowiązków i spraw, z którymi spotyka się naczelnik oraz faktu, że często jest traktowany jak typowy chłopiec do bicia*. Z innych badań przeprowadzonych pod koniec lat osiemdziesiątych wynikało, że członkowie lokalnych władz posiadali poczucie niskiego uprawomocnienia i słabej akceptacji układu władzy, do której należeli. Wiesław Gomuła, badacz lokalnych elit w Polsce południowo-wschodniej pisał: *Do utrzymania się w lokalnym układzie władzy nie potrzebna jest ani akceptacja gminnej społeczności, ani akceptacja władz zwierzchnich. Wystarczy wzajemna akceptacja ze strony innych członków układu władzy. W ciągu trzech lat prowadzonych badań terenowych dawała się zauważyć postępująca autonomizacja władz lokalnych tak wobec władz zwierzchnich, jak i mieszkańców gminy*. Autor badań podsumował, iż utrzymanie pozycji naczelnika w lokalnym układzie władzy wynikało z *zasady wzajemnej adoracji*.

Frustracje środowiska naczelników i prezydentów pogłębiły się w okresie długotrwałego kryzysu w latach osiemdziesiątych. Władze partyjne i milicyjne traktowały organy administracji jako bufor zaporowy dla ruchu społecznego ,,Solidarności''. Nie wszędzie się to jednak udawało. W radach miejskich pojawiały się próby emancypacji wobec komitetów partyjnych. Próbowano wybierać nowych naczelników i prezydentów, którzy nie byliby podatni na sterowanie przez lokalną

egzekutywę PZPR. W Bielsku-Białej w 1981 r. prezydentem miasta został Jacek Krywult, bezpartyjny inżynier (wcześniej był przewodniczącym MRN). Krywult w stanie wojennym przestał pełnić swą funkcję, ale powrócił na to stanowisko dwadzieścia lat później w wyniku bezpośrednich wyborów.

W trudnych czasach kryzysu przedstawiciele administracji musieli wypełniać sprzeczne role partnera w rozmowach ze związkowcami, wykonawcy poleceń politycznych mocodawców, informatora dla milicji i Służby Bezpieczeństwa. Naczelnik był odpowiedzialny za reglamentacje wielu deficytowych towarów (decydował np. o przydziale ciągników, materiałów budowlanych). Chaos kompetencyjny pogłębiły Terenowe Grupy Operacyjne wprowadzone przez wojsko jesienią 1981 r. jako forma rozpoznania przed stanem wojennym. Po 13 grudnia 1981 r. to właśnie z szeregów TGO rekrutowali się komisarze wojskowi, którzy przejęli władzę w każdej jednostce administracyjnej. Dalszej deprecjacji uległa rola zarówno naczelnika jak i radnych, którzy w dodatku musieli sprawować swoje obowiązki do 1984 r. Na początku stanu wojennego władze państwowe wydłużyły o dwa lata kadencję rad (upływającą ustawowo w marcu 1982 r.), nie chcąc przeprowadzać wyborów w tak niepewnym politycznie okresie.

Zniesienie stanu wojennego i reglamentowanie kolejnych porcji demokracji pod szyldem Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (który po rozwiązaniu FJN scalał wszystkie organizacje wystawiające kandydatów w wyborach), powiązane było jednocześnie z rozbudową aparatu kontrolnego administracji i struktur politycznych. Tworzyły go m.in. ,,społeczne'' Inspekcje Robotniczo-Chłopskie oraz delegatury Głównej Inspekcji Terenowej. W takich warunkach wybory do rad narodowych w 1984, a zwłaszcza w 1988 r. odbyły się przy malejącym zainteresowaniu społecznym. W dodatku władze w coraz mniejszym stopniu potrafiły metodami administracyjnymi zmobilizować wyborców do głosowania. Jakby na przekór tym tendencjom wśród radnych w latach osiemdziesiątych pojawiły się dążenia do wzmocnienia swojej podmiotowości, czego przejawem były m.in. pierwsze przypadki nieudzielania absolutorium naczelnikom.

Odwoływanie naczelników na skutek tej uchwały (o nieudzielaniu absolutorium) zdarzało się już w kadencji 1984-1988. Np. w 1986 r. na 2406 rad nie udzielono absolutorium w siedmiu. Istotną rolę w procedurze podejmowania tej uchwały odgrywało prezydium rady, które mogło zadecydować o tajnym trybie głosowania. Eksperci prawni podkreślali znaczenie tajnego głosowania przy absolutorium: *Jeżeli absolutorium ma powszechnie uzyskać znaczenie jedynego prawnego gwaranta zgodności działania terenowej administracji państwowej z wytycznymi i uchwałami rady, uchwały w sprawie jego udzielenia powinny być podejmowane w głosowaniu tajnym* – pisała Barbara Zawadzka w ,,Radzie Narodowej'' (1986/20). Wskazywano także na fakt, że ustawa nie ogranicza absolutorium tylko do spraw wykonania planu i budżetu, jest to bowiem głosowanie nad całokształtem działalności naczelnika. Jednak przy negatywnym wyniku głosowania rady narodowej szczebla podstawowego nad absolutorium, ostatnie zdanie należało do wojewódzkiej rady narodowej, która

mogła taką uchwałę zakwestionować (we wspomnianej sytuacji z 1986 r. z siedmiu głosowań negatywnych wojewódzkie rady narodowe zakwestionowały dwa).

Odwołania naczelników poprzez nie udzielenie absolutorium, czy też ich rezygnacja z zajmowanego stanowiska były symptomami charakterystycznymi dla końcowego okresu PRL oraz przesilenia politycznego, które nastąpiło podczas ostatniej, skróconej kadencji rad narodowych w latach 1988-1990. To właśnie wtedy w funkcjonowaniu władz lokalnych zaczęły pojawiać się zjawiska (normalne skądinąd w państwie demokratycznym), świadczące o wyczerpaniu się dotychczasowego sposobu zarządzania gminami. Przykładem tego była decyzja MRN w Słubicach z 1988 r. o przeprowadzeniu referendum lokalnego w sprawie podziału środków budżetowych. W tym samym roku w Kaliszu rada narodowa długo nie mogła wyłonić prezydenta miasta (wynik pierwszego głosowania 31 za, 27 przeciw, 15 głosów nieważnych), a *instancja partyjna nie zobowiązała do głosowania na któregoś z kandydatów*. Wiosną 1989 r. w Łodzi nie udzielono absolutorium prezydentowi miasta i do końca roku nie powołano nikogo na to stanowisko, ponieważ kandydaci wskazani przez premiera Mazowieckiego nie uzyskali akceptacji radnych. Z kolei władze w Toruniu po nieudanych próbach wyłonienia prezydenta miasta ogłosiły konkurs na to stanowisko. Podobnie postąpiły władze Tarnowa. W miastach i gminach zanikała aktywność PZPR, ZSL i SD, a na sesjach rad w roli społecznych przedstawicieli zaczęli coraz częściej pojawiać się działacze „Solidarności'' i komitetów obywatelskich.

CZĘŚĆ DRUGA

MODELE ZARZĄDZANIA GMINAMI W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH

1. Systemy władzy wykonawczej w samorządzie terytorialnym

Zróżnicowanie Europy znajduje swoje odzwierciedlenie również w przypadku administracji lokalnej i samorządu terytorialnego. Podstawowym wyznacznikiem jest tu oczywiście podział na państwa, choć w przypadku federacji mamy do czynienia z odmiennymi systemami władzy lokalnej na poziomie regionu. Trwałe podziały ideologiczne, polityczne i ekonomiczne, umożliwiają pogrupowanie wszystkich występujących tu modeli administracyjnych w kilku zbiorach. Podziały te opisane m.in. przez Maksa Webera, sięgają swymi korzeniami czasów reformacji oraz ukształtowania się na przełomie XVI i XVII wieku zróżnicowania gospodarczego kontynentu. W tych stuleciach północna cześć Europy stała się bardziej protestancka, a południe bardziej katolickie. Europa Zachodnia rozpoczęła marsz ku intensywnej gospodarce rolnej z dynamicznie rozwijającym się handlem i rzemiosłem (oraz zalążkami przemysłu). Rozwój ten pobudzał napływ złota z Ameryki Łacińskiej. W tym samym czasie na wschód od Łaby w rolnictwie dominowała gospodarka ekstensywna, a miasta oparte były na drobnej wytwórczości. Natomiast na południu Europy społeczności typu agrarnego z rozbudowanym klientelizmem stanowiącym podstawę stosunków społecznych. Na północy wcześniej doszło do przekształceń ustrojowych, które z czasem uczyniły z bogatego mieszczaństwa główny podmiot polityczny. Kolejnym ważnym epizodem w europejskiej historii było opanowanie przez Francję na początku XIX wieku większości kontynentu i wprowadzenie na podporządkowanym sobie terenie własnych reguł administracyjnych.

Do powyższych uwarunkowań historycznych należy dodać epokę żelaznej kurtyny, czyli lata 1945-1989, kiedy to kraje pozostające pod wpływami ZSRR pozbawione były demokracji i możliwości tworzenia samorządu terytorialnego. Jednak z perspektywy przemian dziejowych był to zbyt krótki okres, aby można było mówić o trwałym odseparowaniu się Europy Środkowowschodniej pod względem administracyjnym. Według analiz prowadzonych przez Pawła Swianiewicza, państwa byłego bloku wschodniego dryfują w kierunku najbardziej klasycznego podziału Europy pod względem równoleżnikowym.

Takie zróżnicowanie wyznaczone jest przez szereg stabilnych czynników o charakterze systemowym. W państwach Europy północnej częściej mamy dwuszczeblowy podział administracyjny (zwykle województwa i gminy). Gminy są większe pod względem powierzchni i liczby ludności. Samorządy posiadają szerszy udział w finansach publicznych. W organach władzy gminnej dominującą rolę odgrywają ciała kolegialne (zarządy), a szefowie jednostek samorządowych wybierani są w sposób pośredni przez radnych. W relacjach społecznych trudno doszukać się zjawisk klientelizmu, można natomiast mówić o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego, co m.in. przejawia się w powszechnej jawności życia publicznego. Samorządy mają duży wpływ na ramy prawno-polityczne kształtowane przez organy ustawodawcze i wykonawcze władz centralnych. Znaczenie mają samorządowe reprezentacje, a państwo nie ma możliwości (poza organami sądowymi) bezpośredniego oddziaływania na samorząd. Z kolei samorządowcy nie mogą łączyć swoich funkcji ze stanowiskami we władzach państwa i administracji rządowej, a i poszczególne poziomy samorządowych wspólnot (regionalne i lokalne) funkcjonują bez hierarchicznej zależności.

Opisane tu najważniejsze cechy charakterystyczne dla północnego modelu samorządu terytorialnego nie występują w formie „czystej'' w żadnym samorządzie, tzn. wszędzie znajdziemy pewne wyjątki, które jednak nie podważają ogólnych cech systemowych. Podobnie nieuzasadnionym byłoby twierdzenie, że we wszystkich państwach południowej Europy znajdziemy przeciwstawne właściwości modelu północnego. Złożoność tej systematyki oraz ciągła ewolucja wynikająca z wciąż nowych reform zmieniających zasady funkcjonowania samorządu (np. komasacja jednostek, bezpośredni wybór liderów gmin), uniemożliwia klarowny podział. Najtrudniejsze byłoby wytyczenie granicy pomiędzy tymi dwoma systemami, ponieważ zarówno na południu, jak i na północy Europy znajdziemy przykłady przeciwstawnego modelu ustroju lokalnych władz. Dotyczy to zwłaszcza państw byłego bloku wschodniego, gdzie wciąż obserwuje się mniej lub bardziej ożywiony proces zmian w modelu samorządu terytorialnego. Tym niemniej zarysowana tu próba zasadniczego zróżnicowania systemów władz lokalnych ma swoje teoretyczne i empiryczne uzasadnienie.

Analizując pozycję organów wykonawczych w tych systemach należy wskazać na podział, którego osią jest stosunek do celów i wartości jakim ma służyć samorząd terytorialny. W państwach północnej Europy liczy się przede wszystkim efektywność

wykonywania zadań publicznych. Na południu większy nacisk kładziony jest na reprezentację społeczności lokalnych. Odwołując się do problemu zasygnalizowanego w tytule książki w pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że w krajach południowych na czele miast i gmin stoją politycy – przywódcy, zaś na północy menadżerowie – gospodarze. Jednocześnie należy zaznaczyć, że stolice państw (a w niektórych krajach również metropolie) podlegają odrębnym ustawom regulującym funkcjonowanie ich samorządu.

Wypadkową zróżnicowania europejskich systemów władzy lokalnej są m.in. relacje lokalnego przywódcy z kolegialnymi ciałami samorządowymi (rada i zarząd). W państwach Europy północnej to organy kolegialne decydują o strategii rozwoju i bieżących sprawach lokalnej wspólnoty. Natomiast na południu Europy mamy więcej przykładów silnych rządów burmistrza, który nawet jeśli jest podporządkowany administracji rządowej, to w stosunku do lokalnych organów władzy posiada daleko idącą niezależność. Dodatkowym atutem lidera jest też legitymizacja wzmocniona poprzez bezpośrednie wybory. W ciągu ostatnich kilkunastu lat takie rozwiązanie wybrano w większości landów niemieckich, a także częściowo w Wielkiej Brytanii, Norwegii, Włoszech i Irlandii. Bezpośrednie wybory burmistrzów wprowadzono też na początku lat dziewięćdziesiątych w Rumunii, Bułgarii, Albanii, Słowenii, na Ukrainie, na Słowacji i na Węgrzech (gdzie do 1994 r. system ten obowiązywał tylko w gminach do 10 tys. mieszkańców).

Znawcy problematyki władzy w lokalnych wspólnotach wymieniają cztery typy przywódcy (systematyka Mouritzena i Svara za Swianiewiczem i Klimską). Jest to *model silnego przywództwa politycznego*, w którym burmistrz wybrany w bezpośrednich wyborach ma za sobą większość w radzie, jest samodzielnym organem władzy wykonawczej i zwierzchnikiem administracji, zwalnia i zatrudnia najważniejszych urzędników (Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy, Grecja). *Model komisji i lidera* oznacza przywódcę (jest nim burmistrz lub przewodniczący rady), który może, ale nie musi mieć poparcia większości radnych. Władza podzielona jest między lidera, a kilka stałych komisji. W ich skład wchodzą politycy i urzędnicy (Dania, Szwecja Wielka Brytania). W *modelu kolektywnym* przeważają organy kolegialne, zarządy – tworzą je burmistrz i wybierani politycy lokalni (Belgia, Holandia, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa). *Model „radni i menadżer''* oznacza skupienie wszystkich funkcji wykonawczych w mieście w rękach profesjonalnego administratora – menadżera, którego wybiera nieliczna rada. Zachowuje ona wpływ na politykę miejską, ale nie może już oddziaływać na sprawy administracyjne. Jej przewodniczący sprawuje funkcje reprezentacyjne (Węgry, niektóre landy w RFN).

Można przyjąć, że kolebka europejskiego parlamentaryzmu i demokracji, jaką jest Wielka Brytania, w największym stopniu spełnia warunki państwa z północnego modelu władzy lokalnej. Anglosaski system samorządu terytorialnego wywarł też wpływ na ukształtowanie władz lokalnych w państwach skandynawskich. Z kolei wzorcem modelu południowego w największym stopniu może być Francja, która już od czasów napoleońskich wpływa na kształt administracji innych państw kontynentu.

Ścieranie się różnych modeli władz lokalnych jest szczególnie widoczne na terenie Niemiec, gdzie złożoność tego procesu wzmocniona została przez odmienne rozwiązania ustrojowe zastosowane po wojnie przez administrację okupantów. Warto tu jeszcze odnotować występowanie w niektórych państwach (Belgia, Holandia) na szczeblu gminy przedstawicieli władz centralnych oraz ich wtopienie w samorządowe struktury, co w znacznym stopniu wpływa na pozycje burmistrza.

Na całym świecie zmienia się stosunek do samorządu terytorialnego w sensie instytucjonalnym. Nie jest to już tylko narzędzie do wytwarzania i dostarczania usług publicznych, ale bardziej przestrzeń umożliwiająca rozwój społeczności lokalnej. Istota zarządzania taką przestrzenią wyraża się we współpracy różnych podmiotów lokalnej władzy, która przestaje być stopniowo ,,władzą nad'' a koncentruje się na procesie mobilizacji różnych zasobów w celu osiągnięcia celów jako ,,władza służąca do''. Jeśli do tego dodać proces personalizacji zarządzania to nic dziwnego, że pozycja lokalnego przywódcy ulega wyraźnym przekształceniom. Istotne predyspozycje lokalnego lidera, to obecnie umiejętność współpracy, budowania koalicji, mobilizacji zewnętrznych zasobów i skutecznej komunikacji z innymi aktorami sceny lokalnej. W tym kierunku podążają reformy samorządowe w państwach europejskich. W niektórych krajach mają one charakter eksperymentów (m.in. Anglia), jednorazowych głębokich zmian o charakterze systemowym (Polska), ewolucyjnym (Węgry) lub też stanowią reformy cząstkowe, niekonsekwentne, wdrażane i wycofywane (państwa byłego ZSRR). Dlatego należy przyjąć, że przedstawiony tu opis, w niektórych przypadkach może ulec zmianom już w najbliższym czasie.

Własną typologię władztwa w samorządzie proponuje też Agnieszka Pawłowska (UMCS), wyodrębniając trzy modele przywództwa lokalnego: technokratyczny, transformacyjny i biurokratyczny. W tym pierwszym (charakterystycznym dla państw skandynawskich) podstawowe znaczenie ma proces świadczenia usług, konsensus, pragmatyka. W modelu transformacyjnym (właściwym dla państw anglosaskich), efektywne świadczenie usług jest równie ważne jak polityczna reprezentacja, co uzewnętrznia się w sporach przenoszonych z krajowych ośrodków władzy. Dla modelu biurokratycznego (Francja, Belgia, Holandia, południowa Europa) charakterystyczna jest silna instytucjonalizacja przywództwa lokalnego ściśle związanego z układem politycznym. Kompetencje lidera wzmacniają uprawnienia wynikające z reprezentowania również administracji państwowej.

Zmianom postrzegania samorządu towarzyszy ewolucja modelu przywództwa. Powoli zmniejsza się rola liderów wykreowanych przez organizacje i elity. W miejsce przywódcy ugrupowania, który skupia się na realizacji programu i celów swego zaplecza, pojawia się model przywództwa ,,zadaniowego''. Lider jest tu związany w większym stopniu z masami, niż z bezpośrednim zapleczem politycznym i orientuje się przede wszystkim na realizację konkretnych oczekiwań swego elektoratu. Ta nowa jakość przewodzenia w dużym stopniu dotyczy także burmistrzów. W ostatnich latach wzmocnieniu uległa pozycja burmistrza w Holandii,

w Niemczech i w Wielkiej Brytanii. Choć nie zawsze dotyczy to całych państw. W Norwegii i Hiszpanii zwiększono uprawnienia burmistrzów tylko największych miast.

Powyższe uwarunkowania muszą być uwzględnione przy zaprezentowanym w przeglądzie aktualnej pozycji burmistrza w systemach władz lokalnych poszczególnych krajów europejskich. Zróżnicowana objętość poszczególnych fragmentów poniższego opisu wynika z uwzględnienia znaczenia roli lidera w lokalnych wspólnotach, a także z charakteru kontaktów polskich samorządowców z ich partnerami. Badania Anny Brzozowskiej wskazują, że polscy wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast najczęściej współpracują z samorządowcami z Niemiec, Francji, krajów skandynawskich, Belgii i Holandii. Gminy przygraniczne szukają partnerów w krajach Europy Środkowowschodniej, gminy z terenu Galicji zaktywizowały współpracę z samorządami Austrii. Wśród innych regionalnych uwarunkowań należy odnotować szerszą współpracę gmin wielkopolskich z Francją, gminy z Ziem Odzyskanych z Niemcami oraz gmin z Polski środkowej i północno zachodniej z gminami duńskimi i szwedzkimi.

Z kolei z badań Pawła Swianiewicza wynika, że w relacjach międzynarodowych polskich burmistrzów dominują trzy rodzaje kontaktów: konsultacje z zagranicznymi ekspertami, służbowe podróże burmistrzów, kontakty partnerskie gmin. Polscy burmistrzowie najczęściej wyjeżdżają do Niemiec, następnie do Francji. Z kontaktów zagranicznych częściej korzystają liderzy miast większych i bogatszych. Obecność lidera w tych kontaktach jest najważniejszym czynnikiem współpracy. Poza tym liczy się także obecność usytuowanej poza urzędem organizacji zajmującej się współpracą, bliskość geograficzna partnera, długość trwania współpracy i charakter umów partnerskich zawartych przez daną gminę.

2. Anglia

Historię liderów angielskiej administracji terenowej otwierają szeryfowie stojący w średniowieczu na czele hrabstw. W czasach nowożytnych ich rolę przejęli sędziowie pokoju, którzy dopiero pod koniec XIX wieku przekazali większość swych uprawnień radom. Odtąd to na tych organach kolegialnych spoczywał główny ciężar władzy w najniższych szczeblach samorządu terytorialnego. Są to: hrabstwa (w liczbie 39) lub dystrykty (296). Ponadto dystrykty, które wcześniej były dystryktami wiejskimi zostały podzielone na parafie, których jest ok. 10 tys. W parafiach na czele rady stoi wybierany z jej grona na jeden rok przewodniczący. Z tym, że nie wszystkie parafie posiadają rady. Małymi parafiami (2.800) zarządza zebranie mieszkańców wraz z urzędnikiem. W niektórych (tych posiadających status miejski) przewodniczący rady jest uprawniony do tytułu burmistrza. W obu przypadkach pełni on swą funkcje bez dodatkowego wynagrodzenia. Podobna struktura władzy (rada wybiera-

jąca na rok swego przewodniczącego) istnieje w dystryktach. W sześciu aglomeracjach metropolitalnych utworzono odrębne hrabstwa, podzielone razem na 36 dystryktów. Londyn od 1963 r. posiada odrębną ustawę dotyczącą obszaru tzw. Wielkiego Londynu podzielonego na dzielnice.

W 2000 r. ustawa *Local Government Act* zreformowała system zarządzania gminami oddzielając władzę wykonawczą od stanowiącej i tworząc cztery systemy ich funkcjonowania. W małych miastach burmistrzowie mieli pochodzić z bezpośredniego wyboru i rządzić wraz z zarządem („burmistrz i gabinet'') lub wspólnie z urzędnikiem odpowiedzialnym za sprawy administracyjne („burmistrz i menadżer''). W 2000 r. po raz pierwszy wybrano bezpośrednio burmistrza Londynu. W ślad za tym eksperymentem poszło 11 samorządów brytyjskich, choć w 316 jednostkach funkcjonuje model „lider i gabinet''.

W tym ostatnim systemie wybór burmistrza następuje zwykłą większością głosów radnych obecnych na posiedzeniu. Po upływie rocznej kadencji może nastąpić jego reelekcja (o ile nadal jest radnym). Model ten wciąż dominuje w ponad 80 procentach jednostek samorządowych. Przejście na bezpośredni wybór wymaga przeprowadzenia referendum. Wybory odbywają się w okręgach 2-3 mandatowych (na zasadzie większościowej), co rok zmienia się jedna trzecia rady. Frekwencja waha się w granicach 20-60 proc.

Burmistrza, tak jak i radnych obowiązują ograniczenia dotyczące biernego wyboru. Kandydat musi mieć ukończony 21 rok życia, musi być obywatelem Wielkiej Brytanii lub Irlandii, znajdować się w spisie wyborców lokalnej jednostki administracyjnej lub zajmować jako właściciel, ewentualnie dzierżawca ziemię (albo inną posiadłość) na tym obszarze przez 12 miesięcy przed wyborami. Utrata biernego prawa wyborczego następuje w przypadku przejęcia stanowiska opłacanego przez radę; sądowego uznania za bankruta lub zawarcia z wierzycielami ugody o umorzeniu długu; skazania w ciągu ostatnich pięciu lat na karę pozbawienia wolności nie mniejszą niż trzy miesiące; skazania za nadużycia i bezprawne praktyki; pozbawienia sądownie członkowstwa w organie administracji publicznej za udział w spowodowaniu sprzecznych z prawem wydatków; uznanie przez biegłego rewidenta (w czasie pełnienia funkcji radnego) za osobę odpowiedzialną wskutek świadomego zaniedbania, za niedobór lub stratę.

Burmistrz zwołuje posiedzenia rady i kieruje jej obradami. W głosowaniu w przypadku równej liczby głosów, jego głos ma znaczenie rozstrzygające. Nie jest jednak odrębnym organem, jego zadania ograniczają się przede wszystkim do reprezentacji (na zasadzie „królowej angielskiej''). To rada sprawuje zarówno funkcje uchwałodawcze, jak i wykonawcze. Natomiast polityczne przywództwo spoczywa na liderze największego ugrupowania w radzie (faktyczny „premier rady''). To on powołuje przewodniczących komisji rady („ministrów''), z którymi współpracuje na co dzień oraz na podstawie konkursu rekomenduje radzie naczelnika administracji (*chief executive*) – koordynatora działań stałej służby miejskiej, którego powołuje rada.

3. Francja

We francuskim systemie władzy regionalnej i lokalnej kluczową rolę odgrywają monokratyczne organy reprezentujące państwo i samorząd: w regionach (jest ich 22 plus cztery zamorskie) i departamentach (96) jest to prefekt, a w gminach mer, którego kompetencje wykraczają poza standardowe zadania organu wykonawczego. We wszystkich gminach wybierają go ze swego grona radni na pierwszej sesji po wyborach lub po ustąpieniu poprzednika. Kandydat na mera musi mieć ukończone 21 lat, na stanowisko zazwyczaj zgłasza go ugrupowanie, które uzyskało w radzie najwięcej mandatów. Jeżeli w pierwszych dwóch turach głosowania kandydat nie uzyska większości absolutnej, w trzeciej turze o wyborze decyduje większość zwykła. Rada wybiera również zastępców mera, z których najstarszy przejmuje obowiązki swego przełożonego w razie jego nieobecności. Liczba reelekcji nie jest ograniczona. We Francji są gminy, w których merowie pełnią swą funkcje przez kilka kadencji. Częstym zjawiskiem jest łączenie mandatu mera i parlamentarzysty. Na mocy ustawy z 1985 r. takie łączenie mandatów może dotyczyć jedynie merów z miast liczących ponad 20 tys. mieszkańców oraz zastępców merów w miastach liczących ponad 100 tys. mieszkańców.

Stabilność pozycji mera zapewnia system wyborczy do rad. W gminach do 3,5 tys. mieszkańców głosowanie większościowe na całą listę odbywa się w dwóch turach. Każdy uprawniony do głosowania może wybrać wszystkich radnych. W gminach większych również odbywa się głosowanie na listę kandydatów równą liczbie mandatów. Tu wyborca może już tylko poprzeć lub odrzucić całą listę, bez możliwości indywidualnych wskazań. Jeśli lista uzyska w pierwszej turze większość absolutną, wówczas otrzymuje połowę miejsc w radzie. W innym przypadku odbywa się druga tura i wtedy połowę mandatów uzyskuje lista z największą liczbą głosów.

Kadencja mera (i rady) trwa sześć lat. Jej skrócenie może nastąpić w przypadku utraty prawa wybieralności; złożenia dymisji na ręce prefekta (może być odrzucona za pierwszym razem) lub odwołania dekretem rady ministrów. Rada gminy może zawiesić mera w pełnieniu funkcji w przypadku popełnienia przez niego poważnego błędu przy realizacji zadań (o odwołaniu rozstrzyga minister spraw wewnętrznych). Rada może także zażądać od mera wyjaśnień. Mer, który został odwołany nie może być znów wybrany na to stanowisko przed upływem roku. Odwołanie mera oznacza również dymisję jego zastępców.

W systemie władzy lokalnej mer realizuje uchwały rady, a zarazem jest urzędnikiem państwowym podlegającym prefektowi. W ramach tych pierwszych kompetencji mer przygotowuje projekty uchwał rady (głównie budżet) oraz przygotowuje własne inicjatywy uchwałodawcze. Ponadto zwołuje posiedzenia rady i przewodniczy im (przewodniczy też komisjom rady). Może składać wniosek

o prowadzenie obrad za zamkniętymi drzwiami, dyscyplinuje przebieg obrad (z prawem usunięcia z sali osób utrudniających pracę), ma głos rozstrzygający w przypadku równego wyniku głosowania. Gdy rada rozpatruje sprawy wydatków administracyjnych leżących w gestii mera obrady prowadzi jego zastępca, a sam mer może jedynie składać wyjaśnienia.

Ponadto wykonuje on standardowe zadania związane z zarządzaniem mieniem komunalnym, ustalaniem opłat drogowych i parkingowych, realizacją pożyczek na inwestycje, decyzjami w sprawach robót publicznych, itp. W stosunku do urzędników, mer jest przełożonym i kierownikiem. Pod kontrolą prefekta odpowiada za porządek, bezpieczeństwo i zdrowie publiczne. Wśród zadań zleconych merowi przez administrację rządową znajdują się m.in.: sprawy urzędu stanu cywilnego, pobór do wojska, policja sądowa.

Na odmiennych zasadach opiera się władza mera w Paryżu, Marsylii i Lyonie. W każdym z tych miast, jako jednostki pomocnicze gminy z merami jako organami wykonawczymi, funkcjonują dzielnice. Jednak kompetencje mera dzielnicy, w porównaniu do mera całego miasta są ograniczone. Francuskie gminy pod względem wielkości są bardzo zróżnicowane. Gminy mające do tysiąca mieszkańców stanowią 80 proc., z tego ok. 22 tys. gmin ma poniżej 500 mieszkańców, a w ok. 400 mieszka mniej niż 100 osób.

4. Niemcy

Landy RFN posiadają daleko idącą autonomię w modelowaniu ustroju władz lokalnych. Władze federalne nie mają na to żadnego wpływu, dlatego nie można mówić o jednym niemieckim wzorcu samorządu terytorialnego. Poza zróżnicowaniem wynikającym z podziału na landy, kształt ustroju władz lokalnych formowany jest pod wpływem takich czynników, jak wielkość wspólnoty, jej miejski lub wiejski charakter, przynależność do powiatu lub wyłączenie z tej przynależności (co dotyczy większych miast). Jednak pozycja burmistrza zależy przede wszystkim od kategorii gminy, którą kieruje. Na szczycie tej hierarchii stoją nadburmistrzowie trzech miast landów, następnie 20 metropolii oraz 90 miast wyłączonych z powiatu. Niżej jest 2.500 samodzielnych miast i gmin, a dalej około 6 tys. małych gmin funkcjonujących w 100 związkach gminnych. Organy gminy mają odmienne kompetencje, a ich wzajemne relacje uzależnione są od ogólnego modelu występującego w landzie.

W tak zróżnicowanym samorządzie terytorialnym szczebla gminnego (w RFN istnieje jeszcze 241 powiatów) do połowy lat dziewięćdziesiątych wyróżniano zasadniczo cztery modele ustrojowe gmin: południowoniemiecki, północnoniemiecki burmistrzowski i magistracki. Przez pierwsze lata po zjednoczeniu na odrębnych zasadach funkcjonowały też rady landów b. NRD. W ustroju południowoniemieckim (bawarskim) burmistrz jest wybierany, tak jak radni w wyborach bezpośrednich. Jego

kadencja trwa 6 lat i może być wydłużona do 12. Rada jest organem uchwałodawczym i wykonawczym. Burmistrz jest przewodniczącym rady i wszystkich jej komisji. Jest także szefem administracji gminnej, może realizować swoje projekty wbrew radzie, choć jest zobowiązany do wykonywania jej uchwał. W małych gminach burmistrz przewodniczy zgromadzeniom obywateli. Generalnie w tym systemie burmistrz jest centralną postacią samorządowych władz. Nie może być odwołany (chyba, że popełni przestępstwo). Jest też najczęściej bezpartyjny.

Specyficzną formę modelu południowoniemieckiego spotykamy w niemieckich metropoliach, czyli w miastach liczących ponad 300 tys. mieszkańców. W Stuttgarcie funkcjonował on od 1906 r. (stąd też nazywa się go często stuttgarckim), a w latach dziewięćdziesiątych przyjęły go już prawie wszystkie największe miasta RFN. Bezpośrednio wybrany nadburmistrz jest tam jednoosobowym organem wykonawczym i przewodzi radzie miasta. Jedynie we Frankfurcie nad Menem przywództwo podzielone jest między wybranego bezpośrednio prezydenta i wybranego przez radnych przewodniczącego rady miejskiej. Z kolei w miastach-landach (Berlin, Brema, Hamburg) przywództwo podzielone jest między wybranych pośrednio: premiera i przewodniczącego parlamentu. W dwunastu landach obowiązuje monokratyczny model przywództwa. Nadburmistrz miasta pełni też funkcję przewodniczącego rady. Dyrektorów wydziałów powołuje rada w drodze konkursu. Jedynie w Hesji obowiązuje model dwugłowy. Eksperci wyrażają pogląd, że istniejący tam ustrój magistracki uzupełniony przez bezpośredni wybór burmistrza jest wewnętrznie niespójny.

W niektórych miastach radni powołują przy boku nadburmistrza komisję, która przejmuje cześć jego uprawnień i kontroluje prace urzędu. Takie rozwiązania widoczne są w miastach Dolnej Saksonii (Hanower) i Północnej Nadrenii-Westfalii (Kolonia, Essen, Dortmund, Düsseldorf, Duisburg, Bochum, Wuppertal, Bielefeld). Natomiast nadburmistrz bez komisji funkcjonuje w miastach Badenii-Wirtembergii (Stuttgart, Mannheim), Bawarii (Monachium, Norymberga), Saksonii (Drezno, Lipsk), Saksonii-Anhalt (Halle). Model stuttgarcki zapewnia większą efektywność zarządzania przy zachowaniu bezpośredniej więzi lidera z wyborcami. Wprawdzie ustawa określa radę jako organ główny, ale nadburmistrz posiada wobec rady niezależną pozycję. Również bezpośrednie wybory obu tych organów odbywają się niezależnie i w odmiennych terminach. Kandydaci na nadburmistrza nie mogą ujawniać swoich afiliacji politycznych na kartach do głosowania. W tym systemie władzy lokalnej zakłada się, że burmistrz służy przede wszystkim całemu miastu, a nie interesom partii. Jest więc bardziej menadżerem, niż politykiem. Igor Zachariasz komentując takie ustawienie monokratycznego organu władzy stwierdza: *To właśnie efektem silnego sprzeciwu obywatelskiego wobec upartyjnienia samorządu, a tym samym upartyjnienia kontroli i zarządzania znacznym zasobem dóbr publicznych (…), jest wprowadzenie bezpośrednich wyborów nadburmistrzów w niemieckich miastach*.

Kompetencje zarówno rady, jak i nadburmistrza, są określone w ustawie, ale rada może przekazać niektóre z nich na rzecz nadburmistrza w celu sprawnego kierowania sprawami gminy. Dłuższa kadencja nadburmistrza (8 lat, z możliwością przedłużenia do 12 lat), niż rady (5 lat), daje mu większą niezależność od niej, np. ma on obowiązek sprzeciwić się niekorzystnym dla gminy postanowieniom rady. W wyjątkowych wypadkach (powtarzające się łamanie prawa przez organy gminy) rząd krajowy może odwołać nadburmistrza (także rozwiązać radę) i zarządzić nowe wybory. Ustrój południowoniemiecki początkowo funkcjonował tylko w Bawarii i Badenii-Wirtembergii, a od 1993 r. także w Saksonii. Wyraźna jest też jego ewolucja w kierunku systemu stuttgarckiego, który w Niemczech oceniany jest najlepiej.

W innych miastach metropolitalnych stuttgarcki model władz lokalnych występuje w zróżnicowanej formie. Zazwyczaj dominuje wzorowany na nim tzw. mocny model władzy burmistrza. Tak jest np. w Monachium (ale z krótszą 6-letnią kadencją). Podobnie w Dreźnie, gdzie jest on wybierany bezpośrednio na 7 lat. Nadburmistrz jest przewodniczącym rady i przełożonym powołanych przez radę dyrektorów wydziałów urzędu. Może być odwołany w drodze referendum, o ile za takim rozwiązaniem opowie się przynajmniej 50 proc. wyborców. Wniosek może wnieść 1/3 uprawnionych do głosowania. Ta sama procedura w Halle (gdzie burmistrz jest również członkiem rady miejskiej, choć nie prowadzi jej obrad), może zostać uruchomiona na wniosek 3/4 ustawowego składu rady. Referendum jest prawomocne jeśli weźmie w nim udział 30 proc. wyborców.

Silną pozycję lidera widać także w modelu burmistrzowskim w małych gminach Szlezwiku-Holsztynu, Hesji, Nadrenii-Palatynacie i Saarze (tj. w byłej francuskiej strefie okupacyjnej). Burmistrz jest tu monokratycznym organem, przewodniczy radzie i kieruje administracja gminną. Powoływany jest przez radę (w zależności od landu) na 10 lat lub na kadencję 6-letnią z możliwością jej przedłużenia o dalsze 6 lat. W kierowaniu administracją pomagają mu przyboczni urzędnicy, z którymi tworzy zarząd miasta. Rada może go odwołać większością 2/3 głosów. W innych landach odwołanie burmistrza jest w ogóle niedopuszczalne (Dolna Saksonia, Płn. Nadrenia-Westfalia) lub zastrzeżone jedynie dla organu nadzoru (Badenia-Wirtembergia i Bawaria),

Natomiast słaby model nadburmistrza spotykamy w Dolnej Saksonii. W Hanowerze kadencja nadburmistrza trwa pięć lat, jest przewodniczącym rady, choć nie prowadzi jej obrad. Przewodniczy natomiast 19-osobowej Komisji Administracyjnej, w skład której wchodzi 10 radnych wybranych przez radę z każdej frakcji politycznej. Nadburmistrz może zawetować uchwałę Komisji, ale w przypadku jej podtrzymania sprawę rozstrzyga nadzór krajowy. Podobny model władzy burmistrza istnieje w Kolonii, gdzie dodatkowo nadburmistrz może wetować uchwały rady i komisji. Może zostać odwołany większością głosów, stanowiących 25 proc. wszystkich wyborców. Wniosek o odwołanie burmistrza może złożyć rada większością 2/3 ustawowego składu. Kadencja nadburmistrza trwa sześć lat, stoi on na czele 26-osobowego zarządu. Może zawetować jego uchwały i rozstrzyga w przypadku równego rozkładu głosów.

Poza metropoliami w Dolnej Saksonii, Północnej Nadrenii-Westfalii organy władz samorządowych funkcjonują w ramach odrębnego systemu zwanego północnoniemieckim. Dominuje w nim rada, która wybiera (i odwołuje) burmistrza, a obok niego dużą rolę odgrywa dyrektor gminy kierujący administracją. Burmistrz spełnia tu rolę reprezentacyjną, jest przede wszystkim przewodniczącym rady, a szefami poszczególnych komisji są radni. Ten model władzy lokalnej wzorowany na systemie angielskim jest pozostałością po powojennej okupacji tej części Niemiec przez Brytyjczyków. Wprowadzony tu stopniowo po zjednoczeniu Niemiec system bezpośredniego wyboru burmistrza, nie zmienił zasadniczo relacji pomiędzy organami władzy, gdyż nadal rada zachowała możliwość odwołania burmistrza, choć niewątpliwie jego pozycja uległa wzmocnieniu.

W Hesji i Szlezwiku-Holsztynie występuje tzw. ustrój magistracki władz lokalnych. Jego istotą jest zrównoważenie kompetencji rady i magistratu. Rada wybiera swego przewodniczącego (prezydenta, zwierzchnika) jako reprezentanta. Natomiast do zarządzania gminą powoływany jest zarząd z przewodniczącym – burmistrzem wybieranym w wyborach bezpośrednich. W takim systemie rola burmistrza polega przede wszystkim na koordynacji i kierowaniu poszczególnymi działami administracji gminnej. Burmistrz rozstrzyga spory w przypadku równości głosów, ale może być też przegłosowany.

Ewolucja systemu władzy w Niemczech zmierza do umocnienia systemu z silną radą i burmistrzem (tzw. system dualistyczny). Widoczne jest to zarówno w dużych miastach, w których dominuje model stuttgarcki, jak i w małych gminach z tzw. honorowym (nieetatowym) burmistrzem. Opierając się na niemieckiej literaturze przedmiotu, Bogdan Dolnicki usystematyzował ustroje małych gmin w trzech modelach. „Rada – burmistrz'' pod jednym zwierzchnictwem burmistrza wybranego w bezpośrednich wyborach (Badenia-Wirtembergia, Bawaria Północna Nadrenia-Westfalia, Nadrenia-Palatynat, Kraj Saary, Saksonia, Turyngia, i częściowo Dolnej Saksonii). „Rada – burmistrz'' pod dwoma zwierzchnictwami, gdzie wybrany bezpośrednio burmistrz jest szefem administracji, a radą kieruje przewodniczący wybrany przez radnych (Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Dolna Saksonia, Saksonia Anhalt, Szlezwik-Holsztyn). Trzeci model jest określany jako „niewłaściwy model magistracki'' przy dualistycznym lub trialistycznym podziale kompetencji, gdzie administracją kieruje magistrat, którego przewodniczącym jest pochodzący z bezpośrednich wyborów burmistrz, posiadający też odrębne kompetencje. Radą kieruje wybrany z jej grona przewodniczący (Hesja).

Bilansując wiedzę o ustroju władzy samorządowej w Niemczech, należy jeszcze raz przywołać wnioski badaczy: dominuje tu system południowoniemiecki, coraz wyraźniejsza jest unia personalna przewodniczącego rady i burmistrza. A to ostatnie stanowisko zmierza do upolitycznienia, co m.in. wynika z bezpośrednich wyborów. Funkcja politycznego reprezentanta sprzyja integracji lokalnej społeczności, umożliwia występowanie ponad partyjnymi podziałami i gwarantuje jedność administracji gminnej.

5. Włochy

Włochy są państwem regionalnym, choć w ostatnich latach ustrój republiki wyraźnie ewoluuje w kierunku federacji, której podstawą byłoby 20 istniejących już regionów. Na niższym szczeblu władzy lokalnej są prowincje (95) i gminy (8.100). Dziewięć największych miast włoskich posiada statut metropolii, co oznacza wykonywanie uprawnień prowincji. Organy władzy gminnej tworzy rada (w liczbie od 15 do 80 członków), komisja gminna (*gunta municipale*), która występuję w zdecydowanej większości gmin oraz syndyk. Skład komisji odpowiada politycznemu układowi w radzie. Jej członkowie (asesorzy i zastępcy asesorów) są wybierani z grona radnych. Nie mogą być urzędnikami gminnymi, sędziami i kierownikami banków komunalnych, ani być spokrewnieni do drugiego stopnia z innymi członkami komisji. Podstawowe zadanie komisji jako kolegialnego ciała zarządzającego, polega na przedkładaniu radzie projektów uchwał oraz kierowaniu administracją gminy. Decyzje w komisji zapadają większością głosów, przy czym wymagana jest obecność ponad 50 proc. członków komisji. Jej skład uzależniony jest od wielkości gminy i waha się w granicach od czterech do czternastu członków.

Przewodniczącym komisji jest burmistrz, występujący w literaturze częściej jako syndyk (*Sindaco*). Odgrywa on rolę lidera lokalnej władzy i reprezentuje gminę wobec administracji prowincji, regionu i państwa (którego jest przedstawicielem w zakresie spraw zleconych). Od 1993 r. syndyk jest wybierany w wyborach bezpośrednich. W gminach do 15 tys. mieszkańców kandydat na syndyka musi być na liście kandydatów na radnych. Wyborca wybierając syndyka wybiera jego listę i może z niej wskazać tylko jedno miejsce mandatowe. Do zwycięstwa kandydatowi na syndyka potrzebna jest większość względna. Druga tura odbywa się tylko w przypadku uzyskania przez kandydatów tej samej liczby głosów. Lista kandydatów na radnych połączona z kandydatem na syndyka, który zwycięży, uzyskuje dwie trzecie miejsc w radzie. Pozostałe mandaty są dzielone między inne listy w proporcji do uzyskanych głosów według metody przeliczeniowej d'Hondta (korzystnej dla dużych ugrupowań).

W gminach powyżej 15 tys. mieszkańców elekcja odbywa się w dwóch turach, wymagane jest uzyskanie bezwzględnej przewagi głosów. Kandydat na syndyka musi być połączony z jedną lub kilkoma listami kandydatów na radnych. Wyborca wybiera kandydata na syndyka i jedną listę kandydatów na radnych. Może też oddać głos rozdzielny lub wskazać tylko jednego kandydata. Między pierwszą a drugą turą głosowania istnieje możliwość połączenia kandydatów na syndyków z innymi listami, niż te które reprezentowali w pierwszej turze. Wybrany syndyk ma możliwość przyznania swojej liście (lub listom) tzw. premii większościowej, co zapewnia mu pozyskanie stabilnego zaplecza w radzie. Reszta mandatów dzielona jest proporcjonalnie między pozostałe list według metody przeliczeniowej d'Hondta.

Warto zaznaczyć, że we Włoszech frekwencja w wyborach lokalnych jest bardzo wysoka i wynosi średnio ok. 85 proc.

Kadencja syndyka, tak jak i rady oraz komisji, trwa pięć lat. Nie może on sprawować swego urzędu więcej, aniżeli dwukrotnie w kadencjach następujących po sobie. Nie dotyczy to jednak sytuacji w przypadku niepełnej kadencji, krótszej niż dwa lata, sześć miesięcy i jeden dzień.

Syndyk ustala skład komisji gminnej i o swej decyzji informuje radę. Asesorom przydziela zadania według kryterium resortowego. Sam posiada kompetencje w stosunku do rady i urzędu. Jest przewodniczącym rady, choć w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców statut powinien przewidywać powołanie również przewodniczącego rady. Syndyk jest zobowiązany do składania informacji o realizacji zadań wynikających z uchwał rady (głównie z planu społeczno-gospodarczego), z bieżącego kierowania sprawami gminy, ogłasza także uchwałę budżetową oraz sprawozdanie z jej wykonania. Nieprzyjęcie przez radę wniosków syndyka nie oznacza jego dymisji. Tak dzieje się jedynie w przypadku uchwalenia wotum nieufności. Wniosek ten musi być uzasadniony, podpisany przez co najmniej 20 proc. radnych, a dyskusja nad nim odbywa się między 10 a 30 dniem od jego złożenia. Głosowanie ma charakter imienny, o dymisji rozstrzyga bezwzględna większość. W takim wypadku zaprzestanie działalności syndyka oznacza także koniec pracy komisji i rady. Do czasu nowych wyborów władzę w gminie sprawuje komisarz wyznaczony przez MSW i mianowany dekretem prezydenta republiki.

Kompetencje syndyka są dość szerokie. Nadzoruje działalność służb i urzędów gminnych, jest zwierzchnikiem pracowników urzędu. Odpowiada za realizację na terenie gminy zdań prowincji, regionu oraz państwa i działa z upoważnienia administracji wyższych szczebli (to upoważnienie może scedować na wskazanego urzędnika). Ponadto syndyk decyduje o cenach w środkach komunikacji publicznej oraz wydaje zarządzenia podatkowe w sytuacjach nadzwyczajnych. Jego rola i zadania związane są z wieloma aspektami funkcjonowania gminy, np.: dostawy gazu, elektryczności, wody, odbiór ścieków, utrzymanie dróg lokalnych.

Przepisy gminne szczegółowo regulują kompetencje syndyka dotyczące reprezentowania gminy, a zwłaszcza postępowania podczas oficjalnych wystąpień (w tym noszenia insygniów). Syndykowi nie wolno łączyć mandatu z inną działalnością publiczną, ani gospodarczą. Jego rolę w lokalnej społeczności można określić mianem arbitra. Skupia się ona przede wszystkim na sprawnym zarządzaniu. Drugim po syndyku urzędnikiem w gminie jest sekretarz, który przede wszystkim opiniuje legalność każdego projektu uchwały.

Reformy z roku 1990, 1993, 1999, 2000 przyczyniły się do wzmocnienia władzy wykonawczej i to nie tylko w samorządzie gminy. W służbach publicznych tego kraju ok. 15 tys. stanowisk pochodzi z wyborów bezpośrednich, z tego 8225 są to organy monokratyczne (syndyk, przewodniczący prowincji i przewodniczący regionu). Pozostali to członkowie kolegialnych organów przedstawicielskich umocowani na siedmiu poziomach instytucji kierujących sprawami publicznymi.

Pozycja syndyka, a zwłaszcza wzmocnienie jego kompetencji oraz bezpośredni wybór wprowadzony w ostatnich latach, sprzyja stabilności politycznej w gminach i skutecznemu zarządzaniu. Eksperci oceniają, że prestiż syndyka jest większy od tego, jaki posiada członek parlamentu włoskiego. Gminni liderzy kontynuują później swoje kariery na innych szczeblach władzy, również w ministerstwach.

6. Hiszpania

Hiszpania jest państwem regionalnym, w którym największymi samorządowymi (a zarazem autonomicznymi) jednostkami administracyjnymi jest 17 regionów. W ramach tych regionów funkcjonują 52 prowincje oraz 8.085 gmin (stan z 1993 r.). Sto miast posiada ponad 50 tys. mieszkańców, prawie 90 proc. gmin liczy poniżej 5 tys. mieszkańców, a 60 proc. nawet poniżej jednego tysiąca mieszkańców. Organami władzy gminnej oprócz rady i burmistrza są jeszcze, występujący w roli zastępców burmistrza, zawodowi urzędnicy przyboczni. Jedynie w najmniejszych gminach (liczących poniżej stu mieszkańców) administrację wykonuje tzw. rada otwarta.

Burmistrz (*Alcalde*) jest najwyższym autorytetem w gminie, a zarazem menadżerem zarządzającym majątkiem wspólnoty. Jest wybierany przez radę na czteroletnią kadencję. Do jego wyboru potrzebna jest absolutna większość głosów. W przypadku jej braku burmistrzem zostaje kandydat z listy, która otrzymała najwięcej głosów. Stąd też eksperci piszą, że burmistrz w Hiszpanii wybierany jest w trybie pośrednim (przez radnych) lub w prawyborach (jako lider zwycięskiej listy). W małych gminach (liczących 100-250) mieszkańców o wybór na to stanowisko mogą ubiegać się wszyscy radni. Rada może odwołać burmistrza (który oczywiście też jest radnym) udzielając mu wotum nieufności.

Burmistrz jest przewodniczącym rady (z głosem rozstrzygającym w przypadku równego wyniku głosowań) i jednocześnie zwierzchnikiem administracji gminnej. Spośród radnych może powołać swoich zastępców, którzy wykonują zadania przydzielone im przez burmistrza. Ma on w tym zakresie (co do liczby zastępców i ich kompetencji) dość szerokie uprawnienia. Pozostałe prerogatywy burmistrza obejmują wykonywanie uchwał rady, ich publikację, podejmowanie decyzji ws. wydatków gminnych, kierowanie miejscową policją, tworzenie i nadzór nad przedsiębiorstwami gminnymi.

W gminach powyżej 5 tys. mieszkańców istnieje tzw. komisja zarządzająca, organ pomocniczy burmistrza, który tworzy ją z radnych (i może ich też odwołać) w liczbie nie przekraczającej 1/3 składu rady. Burmistrz powołuje także swojego reprezentanta dla małych miejscowości oraz upełnomocnionego członka rady gminy, który wykonuje obowiązki przydzielone mu przez burmistrza. Innym ważnym instrumentem sprzyjającym utrzymaniu więzi z zapleczem samorządu jest możliwość

wydawania ogłoszeń i zarządzeń burmistrza, czyli tzw. *bandos*. Jest to także proklamacja będąca tradycyjną formą komunikowania się z mieszkańcami.
Nadzór nad działalnością burmistrza i rady sprawują organy administracji prowincji, regionu i rządu. Delegat rządowy może uchylić uchwały gminne, jeśli ,,naruszają w poważny sposób ogólny interes Hiszpanii'', a w szczególnych wypadkach rząd może wprowadzić zarząd komisaryczny.

7. Skandynawia

We wszystkich krajach skandynawskich funkcjonuje zbliżony model władz lokalnych. Wyraża się to m.in. w dwustopniowym podziale administracyjnym, w szerokich uprawnieniach organów kolegialnych oraz dużej powierzchni gmin. Samorząd skandynawski odznacza się ponadto procentowo wysokim udziałem w finansach publicznych, aktywnością obywatelską (mierzoną m.in. wysoką frekwencją wyborczą), dużym rynkiem mediów lokalnych, jawnością pracy organów władzy, powszechnym zastosowaniem komunikacji elektronicznej.

Skandynawskiemu schematowi władzy lokalnej najmniej odpowiada Dania, gdzie samorząd terytorialny tworzy 14 powiatów i 275 gmin. Organem stanowiącym gminy jest rada wybierana na czteroletnią kadencję. Z kolei radni wybierają burmistrza, który pełni także funkcję przewodniczącego rady. Burmistrz (*borgmester*) posiada szerokie uprawnienia w kierowaniu administracją i finansami gminy, nadzoruje pracę dyrektora generalnego urzędu. Jako przewodniczący rady nie tylko przewodniczy posiedzeniom, ale również ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach wszystkich komisji oraz może zwoływać obrady połączonych komisji. Jest również przewodniczącym komisji finansowej i z tego tytułu posiada decydującą rolę w przygotowaniu budżetu, na podstawie propozycji pozostałych komisji. W czterech największych miastach duńskich władzę wykonawczą sprawują magistraty, które dzielą swoje kompetencje z burmistrzami. Badania empiryczne wykazują, że lokalni liderzy w Danii mają zapewnioną stabilizację zawodową. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych ok. 40 proc. burmistrzów pełniło tę funkcje już ponad 25 lat. Warto też podkreślić wysoką (ok. 80 proc.) frekwencję Duńczyków w wyborach lokalnych.

Finlandia posiada niezależny od administracji samorząd terytorialny występujący jedynie na poziomie gmin (jest ich 452). Organem stanowiącym władz lokalnych jest tu rada, wybierana na czteroletnią kadencję. Funkcje wykonawcze pełnią organy wybierane przez radnych: zarząd i burmistrz, który jest również przewodniczącym rady i pełni funkcje polityczne. Kadencja burmistrza trwa zwyczajowo sześć lat. Uczestniczy on w posiedzeniach zarządu z głosem doradczym. Przed radą odpowiada za wykonanie budżetu i finanse. Urzędem kieruje mianowany przez radę dyrektor generalny (*menadżer miasta*), którego kompetencje oprócz spraw administracyjnych zahaczają też o politykę.

Norwegia dzieli się na 19 okręgów i 434 gmin. Organem stanowiącym gminy jest wybierana na czteroletnią kadencję rada z przewodniczącym. Tu również na czele urzędu stoi, mianowany przez radę dyrektor generalny. Władzę wykonawczą sprawuje komitet wykonawczy (zarząd), składający się z przedstawicieli wszystkich ugrupowań w radzie oraz burmistrza. W niektórych gminach kompetencje administracyjne przejmuje zarząd, a obok niego funkcje polityczne pełni przewodniczący rady. W Norwegii władza wykonawcza w samorządzie ma więc charakter kolegialny, nawet jeśli burmistrz pochodzi z wyborów bezpośrednich. Funkcje wykonawcze sprawuje bowiem zarząd, a administracyjne dyrektor generalny.

W Szwecji ewolucja ustroju samorządowego wyrażała się m.in. w komasacji gmin. W połowie XIX wieku było ich 2,5 tys., sto lat później niewiele ponad tysiąc, na początku lat siedemdziesiątych ich liczbę zmniejszono do 464, a w XXI wieku było ich już tylko 290. Proces ten wynikał z migracji ludności do miast oraz z powiększania zadań jednostek samorządowych. Podstawowym organem władzy gminnej jest rada, do której wybory odbywają się zawsze w trzecią niedzielę września, kadencja zaś rozpoczyna się 1 listopada i trwa cztery lata. Oprócz radnych wybiera się także ich zastępców, którzy uczestniczą w sesjach, gdy radni nie mogą brać w nich udziału. Rada wybiera ze swego grona przewodniczącego, który reprezentuje ją na zewnątrz i kieruje jej obradami. Natomiast za sprawy administracyjne, zarządzanie majątkiem gminy oraz inne zadania, które w większości krajów europejskich przynależą do burmistrza, w Szwecji odpowiadają powoływane przez radę komitety, którym z kolei podporządkowana jest grupa urzędników oraz komisarz zatrudniony na okres kadencji (w większych gminach jest kilku komisarzy). Pracę komitetów koordynuje zarząd reprezentujący gminę na zewnątrz, przygotowujący jej budżet i odpowiadający za finanse. Zarząd (zwany też w literaturze komisją wykonawczą) liczy od 11 do 17 członków. Jego przewodniczący jest ważnym podmiotem w życiu publicznym gminy. Najczęściej jest również etatowym pracownikiem urzędu.

8. Inne kraje

W małych krajach widać wpływ reguł administracyjnych stosowanych w państwach, które niegdyś odgrywały na kontynencie rolę mocarstwową. Z kolei w krajach, gdzie tradycje demokracji i samorządności są niewielkie, poszukuje się nowych rozwiązań, które implementowane ze zmiennym skutkiem przybierają kształt efemeryd ustrojowych. Wszędzie jednak postęp cywilizacyjny wymusza rozwój administracji i doskonalenie form organizacyjnych władz odpowiadających za funkcjonowanie lokalnych wspólnot. Poniższy przegląd pozycji lidera gminy w krajach europejskich ma charakter zarysu umożliwiającego orientację w mozaice ustrojowej władz lokalnych w Europie.

Austria jest państwem federalnym, w którym zarówno kraje związkowe (jest ich 9) jak i gminy (2.351) są jednostkami samorządu terytorialnego. W zależności od landu burmistrz jest tam wybierany przez radnych lub w wyborach bezpośrednich. Tę ostatnią możliwość dopuszcza konstytucja Austrii, pozostawiając decyzje rządom krajowym. W latach dziewięćdziesiątych bezpośredni tryb wyboru wprowadzono w trzech landach. Kadencja rady i burmistrza trwa równie długo, choć w zależności od landów wynosi ona 4 lata lub 6 lat. Miasta powyżej 20 tys. mieszkańców mają własny statut i obok burmistrza funkcjonuje tam wybierany przez radę zarząd. Burmistrz w Austrii jest jednocześnie przewodniczącym rady i zwierzchnikiem urzędu. Swoje niektóre uprawnienia może zlecić członkom zarządu. W miastach z własnym statutem do kompetencji burmistrza należy udzielenie wytycznych odnośnie wewnętrznej organizacji i prowadzenia spraw, które powierzone są kierownikowi urzędu gminy lub dyrektorowi magistratu. Ponadto w sprawach poruczonych przez land lub rząd federalny burmistrz podlega administracji wyższego szczebla. W landach, w których wprowadzono bezpośredni wybór burmistrza, jego kompetencje uległy poszerzeniu. Dotyczy to szczególnie sfery ekonomicznej. Burmistrz może jednak upoważnić członków zarządu do załatwienia poszczególnych spraw. Tryb w jakim działają powoduje, że są oni związani poleceniami burmistrza. Może on także zażądać od rady dokonania rozstrzygnięć dotyczących zakresu działania zarządu. Może również sprzeciwić się wykonaniu uchwał rady, które jego zdaniem są sprzeczne z prawem i odwołać się do decyzji władz nadzorczych. Burmistrz może być odwołany przez ten sam podmiot, który go wybiera. Nie musi być członkiem rady (nawet jeśli jest wybierany przez radnych). Jeżeli jednak posiada mandat radnego, to może również przewodniczyć komisjom rady. Dysponuje tam takim samym głosem, jak jej członkowie. W małych gminach burmistrz pełni swą funkcję honorowo, tak jak radni.

Belgia jako federacja składa się z trzech regionów (na odrębnym poziomie działają trzy wspólnoty), dziesięciu prowincji i 589 gmin. Organami władzy gminnej są: rada, kolegium burmistrza i ławników oraz sam burmistrz. Burmistrza mianuje na sześć lat monarcha, a rada nie może go odwołać. Radni mają jednak wpływ na obsadę tego stanowiska, ponieważ przedstawiają władzy państwowej kandydata, który w wyborach do rady uzyskał największe poparcie mieszkańców. Kandydat nie może być sędzią, prokuratorem, ministrem, musi mieć ukończone 21 lat (osoba spoza rady musi mieć skończone 25 lat). W przypadku czasowej niezdolności burmistrza do pełnienia funkcji lub jego śmierci (zawieszenia, odwołania) zastępuje go ławnik lub radny. Rada wybiera kolegium burmistrza i ławników. Jest to kolegialny organ wykonawczy z szerokimi kompetencjami (również w zakresie zwoływania posiedzeń rady). Ławników może odwołać tylko gubernator i to w wyjątkowych wypadkach. Burmistrz łączy trzy zasadnicze funkcje. Jest przewodniczącym rady, ale jeśli nie posiada mandatu radnego (rzadko się to zdarza) nie przysługuje mu prawo udziału w głosowaniu. Jest reprezentantem władzy zwierzchniej (prowincji, regionu, federacji) i realizuje poruczone zadania (m.in. o charakterze policyjnym) nie odpowiadając

za nie przed radą, a przed zleceniodawcą. Z kolei jako zwierzchnik administracji gminnej przewodniczy kolegium burmistrza i ławników (gdzie ma głos decydujący), sprawuje funkcje urzędnika stanu cywilnego, ma nadzór nad lokalną policją i może proponować kandydaturę komisarza policji. W strukturze urzędu dużą rolę odgrywa, powoływany (i odwoływany) przez radę, za zgodą władz prowincji, sekretarz gminy

Bułgaria posiada system władz lokalnych (rada i burmistrz) wyłaniany w bezpośrednich wyborach. Burmistrzowie muszą posiadać przynajmniej średnie wykształcenie i nie mogą pełnić funkcji kierowniczych w partiach politycznych. Są zwierzchnikami wszystkich urzędników w gminie, choć organizacją aparatu administracyjnego zajmuje się powołany przez burmistrza sekretarz. Burmistrz może zakwestionować uchwały rady, ale ponowne jej przyjęcie przez radnych zobowiązuje go do jej realizacji (pod warunkiem, że uchwałę poprze ponad połowa ustawowego składu rady). Z kolei rada może zmienić rozporządzenia burmistrza, jeśli narusza on jej kompetencje.

Czechy posiadają niezwykle rozdrobnioną strukturę podziału administracyjnego na gminy. Jest ich ogółem 6251, ale tylko w większych gminach istnieją urzędy. 473 gminy mają tytuł miasta, a 13 miast ma własny statut rozszerzający ich kompetencje. Status specjalny posiada stolica. Rada gminy wybierana jest co cztery lata i liczy od 5 do 55 członków. W gminach liczących ponad 15 radnych, wybierają oni zarząd (od 5 do 11 członków), na którego czele stoi również wybrany przez nich starosta (odpowiednik polskiego burmistrza). Główny ciężar władzy wykonawczej spoczywa na organie kolegialnym. Zarząd realizuje zadania gospodarcze gminy, rozpatruje wnioski radnych, powołuje i odwołuje komisje, tworzy wydziały urzędu. Podstawowe zadania starosty związane są z reprezentowaniem rady na zewnątrz, kierowaniem zarządem i urzędem oraz realizacją zleconych przez państwo zadań. Kompetencje własne starosty obejmują gospodarkę komunalną, sprawy kadrowe, zapewnienie porządku publicznego. W szczególnych przypadkach starosta ma prawo do wstrzymania wykonania uchwały rady. Nadzór nad samorządem gminy pełnią 73 powiaty oraz 14 regionów.

Cypr swój samorząd terytorialny zorganizował w trzech systemach: miejskim, wiejskim i specjalnym. W miastach burmistrz jest organem wykonawczym wybieranym przez mieszkańców na pięcioletnią kadencję. Przewodniczy on również radzie jako organowi uchwałodawczemu. Na wsiach organem władzy jest zarząd z naczelnikiem (lub przedstawicielem naczelnika).

Estonia posiada ustawę o władzach lokalnych i regionalnych z 1993 r., wg. której organami gminy są rady i zarządy. Burmistrza oraz zarząd wybiera (i odwołuje) rada, której przewodniczący reprezentuje gminę na zewnątrz. Burmistrz kieruje pracą urzędu, a na czele administracji gminnej stoi sekretarz.

Grecja w 1987 r. wprowadziła trójszczeblowy system podziału administracyjnego kraju i poszerzyła kompetencje samorządu terytorialnego. Miasta okręgowe liczące powyżej 100 tys. mieszkańców (jest ich 359), są zarządzane przez burmistrzów i rady miejskie. Małe miasta – komuny, liczące od 300 do 10 tys.

mieszkańców (jest ich 5,6 tys.) są administrowane przez prezydenta i radę komunalną. Organy władzy lokalnej wybierane są na czteroletnią kadencję. Burmistrz jest wybierany bezpośrednio i musi mieszkać w gminie, w której kandyduje. Nazwisko kandydata figuruje na pierwszym miejscu listy kandydatów na radnych (nie ma odrębnych wyborów burmistrza). Ordynacja w wyborach do rady zapewnia wyklarowanie się stabilnej większości. Kandydat na burmistrza sam dobiera sobie kandydatów do rady na liście wyborczej. W gminach do 5 tys. mieszkańców zwycięska lista otrzymuje 60 proc. mandatów, a 40 proc. rozdzielane jest proporcjonalnie między pozostałe listy. W większych miastach zwycięża ta lista, która uzyskała bezwzględną większość, w przypadku jej braku organizowana jest druga tura dla dwóch list. Na listach zabrania się umieszczania informacji o przynależności partyjnej kandydatów. W Grecji burmistrz nie jest członkiem rady i nie może uczestniczyć w głosowaniach. Jest obecny na posiedzeniach i bierze udział w dyskusjach, ma także prawo zgłaszać sprawy pod obrady. Kieruje również komitetem burmistrzowskim wybranym przez radę na dwa lata. W przypadku dokonania poważnego nadużycia burmistrz i jego współpracownicy mogą zostać poddani kontroli prefekta. Konflikt między władzą państwową a samorządową może być rozstrzygnięty przez odwołanie się do demokracji bezpośredniej (zgromadzenie ludowe, referendum). W dużych miastach greckich ważną pozycję zdobyli wpływowi urzędnicy gminni kontrolujący niektóre sektory usług gminnych (np. wywóz śmieci).

Holandia posiada dwuszczeblowy system administracji, który tworzą prowincje (12) i gminy (647). Główne organy władzy gminnej to rada, zarząd i burmistrz. Radni wybrani są na czteroletnią kadencję, a sami ze swego grona wybierają członków zarządu (od 2 do 6). Burmistrza natomiast mianuje królowa na wniosek MSW. Procedurę wyłaniania kandydata rozpoczynają radni określając jego idealne cechy (w tym profil polityczny). Następnie komisarz królowej przedstawia MSW przynajmniej dwie kandydatury. Ministerstwo zazwyczaj wybiera pierwszego na liście. Kadencja burmistrza trwa sześć lat i możliwe jest jej przedłużenie. Reprezentuje on gminę na zewnątrz i przewodniczy posiedzeniom rady, lecz jedynie z głosem doradczym. W zarządzie posiada głos rozstrzygający, gdy nie ma większości. W imieniu korony może zawiesić na okres do 30 dni realizację niektórych aktów rady i zarządu. W holenderskiej administracji stanowisko burmistrza jest bardzo prestiżowe. Jego pensja pochodzi z budżetu gminy, co zapewnia mu większą niezależność niż komisarzowi królowej.

Irlandia ma zasadniczo jednoszczeblowy podział administracyjny, który tworzy 26 hrabstw. Jako organy pomocnicze tych jednostek funkcjonuje pięć rad okręgów (*Borough Counils*) oraz 75 rad gmin (*Town Counsils*). Wszystkie rady wybierane są na pięcioletnią kadencję. Każda rada hrabstwa posiada szefa egzekutywy zwanego menadżerem, który pełni swą funkcję przez siedem lat. Jego kadencja może zostać wydłużona na kolejne trzy lata lub też skrócona przez radę. Za wnioskiem w sprawie odwołania musi opowiedzieć się 2/3 radnych, a dodatkowo musi go poprzeć minister, który następnie powołuje czasowego zastępcę menadżera.

Rekrutacją menadżerów oraz organizacją konkursów na to stanowisko zajmuje się specjalna agencja rządowa. W radach gmin i okręgów wybierany jest co roku przewodniczący (z możliwością reelekcji), który pełni również rolę burmistrza. Posiada on głos decydujący w głosowaniach na forum rady oraz otrzymuje od menadżera informacje o sprawach całego hrabstwa. Burmistrz kieruje także *Grupą Polityki Zbiorowej* – komitetem będącym forum rozstrzygania spraw, zagadnień politycznych, mających wpływ na działalność rady. Ponadto reprezentuje radę i gminę (okręg) na zewnątrz.

Litwa ma dwustopniową administrację: powiaty (10) i samorządy (60). Dziewięć największych miast posiada status wydzielony. Kadencja władz samorządowych trwa dwa lata. Rada wybiera ze swego składu mera, który pełni także funkcje przewodniczącego rady. W niektórych miastach rada może powołać wieloosobowy organ wykonawczy, jakim jest zarząd. Istotną rolę w funkcjonowaniu administracji lokalnej spełnia urząd kontrolera samorządu, którego powołuje rada, a który sprawuje nadzór nad wykorzystaniem samorządowego majątku i budżetu. Mer wykonuje zadania własne oraz delegowane przez rząd. Rada może odwołać go z własnej inicjatywy lub na wniosek rządu z uwagi na nie wywiązywanie się z obowiązków. W razie nie uwzględnienia przez radę wniosku rządowego może on zgłosić w parlamencie wniosek o wprowadzenie zarządu bezpośredniego w danej gminie. W przypadku pozytywnej decyzji Sejmu wygasa mandat wszystkich samorządowych organów władzy na danym terenie.

Luksemburg jest podzielony na dystrykty i gminy. Organem władzy gminnej jest wybierana na sześcioletnią kadencję rada stanu licząca od 9 do 27 osób, jej organem wykonawczym jest rada ławnicza składająca się z burmistrza i ławników, których jest od dwóch do pięciu.

Malta jest państwem unitarnym podzielonym na trzy regiony. Podstawowy szczebel administracji i zarazem samorządu terytorialnego tworzy 68 lokalitetów. Rada jest wybierana na trzy lata i liczy od pięciu do trzynastu członków. Na pierwszym posiedzeniu radni wybierają ze swego grona mera, który reprezentuje rade i sprawuje nadzór nad jej działalności. Natomiast organem wykonawczo-administracyjnym jest sekretarz wykonawczy powoływany przez radę w drodze trzyletniego kontraktu. Jego wybór musi być skonsultowany z ministrem do spraw lokalnych, który posiada w stosunku do samorządu szerokie uprawnienia kontrolne.

Rosja posiada wielostopniową strukturę administracyjną. Tworzy ją 89 podmiotów posiadających własne ustawodawstwo: republiki (21), kraje (6), obwody (49), miasta federalne (2), obwody autonomiczne (1) i okręgi autonomiczne (10). W miastach federalnych (Moskwa, Sankt Petersburg), zarówno rada jak i mer, są wybierani bezpośrednio przez mieszkańców. W pozostałych jednostkach administracji samorządowej tryb wyboru mera określa statut. Jeśli mer jest wyłaniany w głosowaniu powszechnym wówczas do jego obowiązków należy kierowanie administracją. Jeśli wybiera go organ municypalny, staje się członkiem tego organu przedstawicielskiego i kieruje jego pracami. Miasta dzielą się na niższe jednostki

– rejony, które tworzą organy samorządowe w postaci zgromadzeń przedstawicielskich, wybierających szefa administracji rejonowej. Do najważniejszych zasad związanych z funkcjonowaniem władzy w samorządzie terytorialnym jest rozdział władzy przedstawicielskiej i wykonawczej. Jedynie w małych jednostkach liczących do tysiąca mieszkańców, łączenie obydwu funkcji jest dopuszczalne.

Rumunia posiada samorząd lokalny z dominującą pozycją mera, który jest wybierany przez mieszkańców gminy i reprezentuje władze lokalne na zewnątrz. Zastępców mera wybiera rada. Mer jest zobowiązany do wykonywania zadań nałożonych na niego przez radę, ale w przypadku niezgodności z prawem decyzji rady ma obowiązek powiadomienia o tym prefekta, który może zawiesić taką uchwałę. Administracją kieruje mer, choć ważną rolę w aparacie urzędniczym odgrywa sekretarz, powoływany przez prefekta, który również w imieniu rządu sprawuje całościowy nadzór nad samorządem.

Słowacja dzieli się na 8 krajów (odpowiednik polskich województw), 70 okręgów i 2883 gminy. Samorząd terytorialny istnieje tylko na dwóch niższych szczeblach. Dwa największe miasta Bratysława i Koszyce, są rządzone na podstawie odrębnych praw. Organami władzy w gminie są rada i starosta (odpowiednik polskiego burmistrza), który wybierany jest bezpośrednio przez mieszkańców. Jest on zarazem przewodniczącym rady oraz zwierzchnikiem administracji gminnej. Mianuje na czas określony kierownika urzędu, który musi być zatwierdzony przez radę i uczestniczy w jej posiedzeniach z głosem doradczym. Ważną rolę w samorządzie pełni też skarbnik, który jest powoływany przez radę i odpowiada przed nią za gminne finanse. W większych miastach radni wybierają zarząd, który jest organem wykonawczym, a zarazem ciałem doradczym starosty. Starosta może zgłosić radzie kandydaturę swego zastępcy, który zwykle wybierany jest spośród radnych. Starosta może zablokować uchwałę rady oraz nakładać kary osobom prawnym z tytułu naruszenia rozporządzenia gminy lub niewykonania w określonym terminie powierzonego przez starostę obowiązku pomocy przy likwidacji skutków klęsk żywiołowych oraz innych nadzwyczajnych okoliczności. Na wniosek 20 proc. obywateli może zostać przeprowadzony wybór nowego starosty. Ta sama procedura może nastąpić po uchwale rady przyjętej większością 3/5 jej składu.

Słowenia posiada na szczeblu gminy cztery organy władzy: radę gminy, burmistrza, zarząd gminy i radę nadzorczą. Pierwsze dwa wybierane są w wyborach bezpośrednich. Natomiast członków zarządu radni wybierają z własnego grona, a także spoza rady. Rada nadzorcza kontroluje finanse gminy, jest powoływana przez radnych, ale spoza grona rady i urzędu. Burmistrz reprezentuje radę i działa w jej imieniu. Może jednak wstrzymać niezgodne z prawem decyzje rady i zarządu. O funkcjonowaniu urzędu i gminy decyduje, na wniosek burmistrza rada. Burmistrz jest zwierzchnikiem administracji, ale może zaproponować radzie powołanie sekretarza, któremu powierzone zostanie kierowanie urzędem.

Szwajcaria to państwo federalne, które tworzy 26 kantonów i około 3 tys. gmin, z których 85 proc. funkcjonuje w oparciu o zgromadzenie mieszkańców, jako

najwyższy organ władzy samorządowej. Ok. 45 proc. gmin ma poniżej tysiąca mieszkańców, z tego 20 proc. mniej niż dwustu. Zgromadzenie wybiera na czteroletnią kadencję przewodniczącego. Zasada kadencyjności dotyczy wszystkich urzędników, choć regułą są reelekcje. Przewodniczący pełni przede wszystkim funkcje reprezentacyjne, większość decyzji spoczywa na zgromadzeniu. W dużych gminach wybiera ono również radę, która ma charakter organu wykonawczego. Jej przewodniczący zostaje prezydentem gminy i w stosunku do zgromadzenia ma prawo do orzekania o zgodności z prawem zgłaszanych wniosków. Jako zwierzchnik administracji wykonuje też zadania zlecone przez władze kantonu i federacji.

W Szwajcarii status gmin jest różnicowany. Największe, tzw. gminy obywatelskie realizują szczególne zadania przekazane im ustawowo. W takich gminach mieszkańcy wybierają Wielką Radę Obywatelską (50 członków) i Małą Radę Obywatelską (13), jako organ wykonawczy. Obydwu organom przewodniczy prezydent.

Ukraina jest konstytucyjnie podzielona na 24 obwody, rejony, miasta (z dzielnicami), osady i wsie. Autonomiczny charakter ma Republika Krymu, natomiast miasta Kijów i Sewastopol posiadają status specjalny. W ustawie samorządowej z 1997 r. za podstawową jednostkę samorządową uznano społeczność wioski, miasta, miasteczka. Mieszkańcy wybierają zarówno radnych, jak i burmistrza, który kieruje radą i jest zwierzchnikiem administracji. W miastach, które są podzielone na dzielnice, istnieją dwa poziomy władzy samorządowej: miejski i dzielnicowy. W układzie dzielnicowym nie ma bezpośredniej elekcji burmistrza, zamiast tego rada wybiera ze swego grona przewodniczącego.

Węgry posiadają dwustopniowy system administracji z dużą liczbą gmin – 3.133. W tych do 10 tys. mieszkańców burmistrz wybierany jest bezpośrednio. Nie ma tam zarządu, a burmistrz jest jednocześnie przewodniczącym rady (z głosem decydującym w przypadku dwóch głosowań nie rozstrzygających). Jako zwierzchnik administracji, burmistrz podejmuje też zadania wyznaczone mu przez ministrów. Do zarządzania urzędem rada wyznacza naczelnika, który jednak wykonuje polecenia burmistrza. Burmistrza (oraz radę) może odwołać parlament, jeśli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi działalność sprzeczną z ustawą zasadniczą. Prawo do odwołania władz lokalnych mają też mieszkańcy gminy, choć w praktyce na Węgrzech rzadko występuje ta forma demokracji bezpośredniej.

CZĘŚĆ TRZECIA

PRZEWODNICZĄCY ZARZĄDU GMINY

1. Pierwsze regulacje ustawowe i ich interpretacje

Tworzenie samorządu terytorialnego III RP związane było z szybkim procesem przemian ustrojowych, zapoczątkowanych obradami okrągłego stołu (6 lutego – 5 kwietnia 1989 r.). Po czerwcowych wyborach powstało w Senacie samorządowe lobby, dzięki któremu już 29 lipca 1989 r. przyjęto w tej izbie uchwałę podkreślającą *konieczność istnienia autentycznego samorządu miast i gmin*. W debacie Jerzy Stępień stwierdził: *W sprawach samorządu terytorialnego Polska jest krajem cywilizacyjnie opóźnionym*. W podobnym duchu wypowiadał się Andrzej Wielowieyski: *W wielu dziedzinach Polska poszła do przodu w ciągu ostatnich 45 lat, ale w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego nastąpił regres, zwłaszcza w gminach i małych miastach, znajdujących się w rękach klanów, jakie tworzą administracja państwowa i aparat partyjny*.

W rządzie Tadeusza Mazowieckiego pełnomocnikiem ds. reformy samorządowej został Jerzy Regulski, który rozpoczął tworzenie sieci wojewódzkich delegatów pełnomocnika, zajmujących się wdrażaniem reformy. W grudniu 1989 r. wśród poprawek wprowadzonych do konstytucji znalazł się zapis mówiący iż *Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy*. Kolejna zmiana konstytucji nastąpiła 8 marca 1990 r. Wprowadzone zostały poprawki do rozdziału VI Konstytucji, formułujące zasadnicze zręby prawne samorządu jako podstawowej instytucji organizującej życie publiczne w gminie. Opierając się na tych przepisach określono jedną kategorię gmin jako wspólnot samorządowych, posiadających osobowość prawną i wykonujących zadania publiczne (własne i zlecone) oraz dysponujących własnym majątkiem. Samorządność gmin

podlegała prawnej ochronie, a władze gmin wybierali mieszkańcy danej wspólnoty. Gminom zagwarantowano też dochody własne i subwencje oraz dotacje rządowe. Gminy mogły stanowić ,,prawo miejscowe'', ustalać wysokość niektórych podatków (w ustawowych granicach). Do zakresu lokalnych spraw publicznych powierzonych gminie należały (zgodnie z zasadą subsydiarności), zadania niezastrzeżone dla innych podmiotów. Dopiero po poprawkach w konstytucji możliwe było wprowadzenie zmian ustawowych. Ich pierwszy pakiet zawierał:

- ✧ ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym – mającą ustrojowy charakter;
- ✧ ustawę z 8 marca 1990 r. ordynacja wyborcza do rad gmin – wyznaczająca standardy całego systemu wyborczego: w gminach do 40 tys. mieszkańców radnych wybierano w okręgach jednomandatowych metodą większościową; w gminach powyżej tej liczby wybory miały charakter proporcjonalny i odbywały się w wielomandatowych okręgach;
- ✧ ustawę z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych – zapisane w tej ustawie normy miały dotyczyć grupy polskich urzędników o największej dynamice rozwojowej;
- ✧ ustawę z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej – w oparciu o tę ustawę w latach 1990-1998 istniały urzędy rejonowe, będące najniższym szczeblem administracji rządowej;
- ✧ ustawę z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw – ustawa miała pomóc we wdrożeniu reformy samorządowej i uregulować zasady funkcjonowania administracji w okresie przejściowym;
- ✧ ustawę z 18 maja 1990 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy – na jej mocy Warszawa stała się obligatoryjnym związkiem siedmiu dzielnic, z których każda miała swojego burmistrza, a prezydenta miasta wybierali radni wszystkich dzielnic; ustawa warszawska była jeszcze dwukrotnie przedmiotem legislacyjnej procedury. Nowy ustrój stolicy przyjęto 25 marca 1994 r. – stworzono wówczas 10 gmin warszawskich oraz jedenastą gminę Centrum, której burmistrz był zarazem prezydentem całego miasta. Powstał trójszczeblowy podział z Radą Warszawy 11 radami gminnymi i 7 radami dzielnic. Ten ustrój przetrwał do końca trzeciej kadencji samorządu.

Twórcy reformy samorządowej nie mieli skrystalizowanych poglądów na temat roli WÓJTA w systemie lokalnej władzy. W pierwotnej wersji ustawy samorządowej, WÓJT miał być zarazem przewodniczącym rady i zarządu. Jednak w trakcie dyskusji nad projektem w senacie *jeden z senatorów zgłosił poprawkę wprowadzającą rozdzielenie tych funkcji, motywując, że rada ma sprawować funkcje nadzorcze nad burmistrzem*. Relacjonujący w swoich wspomnieniach tę sytuację Jerzy Regulski ubolewał dalej: *Niestety większość senatorów tę poprawkę poparła i weszlibyśmy na złą drogę, z której zejść się nie daje. Ewolucja instytucjonalna rządzi się bowiem*

specyficznymi prawami, w których bezwładność odgrywa często większa rolę niż argumenty merytoryczne.

W ten sposób rola przewodniczącego zarządu na samym początku została mocno ograniczona. Nie stanowił on samodzielnego organu rady, ani gminy. Jako przewodniczący zarządu był jednak faktycznym „przełożonym gminy''. W gminach był nim wójt, w miastach do 100 tys. burmistrz, w miastach powyżej 100 tys. prezydent. Funkcję prezydenta pozostawiono też w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców, gdzie istniało już to stanowisko. Wójt, burmistrz, prezydent miasta mogli pochodzić z innej gminy, nie musieli być radnymi. Nie można było jednak tej funkcji łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej.

Ustawodawca nie wymagał od WÓJTA szczególnych kwalifikacji. Przewodniczący zarządu musiał posiadać zdolności i umiejętności kierowania sprawami gminy; kwalifikacje w zakresie sprawnego organizowania działalności zarządu i urzędu oraz wykonywania funkcji zwierzchnika służbowego pracowników; reprezentowania gminy na zewnątrz w jej stosunkach samorządowych z administracją rządową i wszystkimi innymi właściwymi instytucjami, urzędami, organizacjami (art. 31 ustawy). W sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego mógł podejmować czynności należące do kompetencji zarządu. Nie dotyczyło to jednak wydawania zarządzeń porządkowych (art. 32). Szef zarządu był zarazem kierownikiem urzędu (art. 33 u. 1) i wydawał decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39 u. 1).

Faktyczne kompetencje WÓJTA rozsiane były po licznych przepisach ustawy oraz dodatkowo precyzowane w statutach gmin. Ustawa o samorządzie nadawała gminie osobowość prawną i odrębne środki majątkowe, a to z kolei powodowało, że WÓJT był pierwszym reprezentantem majątku oraz interesów gminy. Jednak poza sytuacjami nadzwyczajnymi, w tej części jego działalności niezbędne było współdziałanie z członkami zarządu (art. 46), a w przypadku powstania zobowiązań finansowych wymagana była kontrasygnata skarbnika gminy. W sprawach administracyjnych (regulowanych KPA) WÓJT podejmował decyzje, za które ponosił odpowiedzialność prawną i moralną. WÓJT zatrudniany był w ramach stosunku pracy na podstawie wyboru. Ustawa nie stawiała tu specjalnych barier – nie było np. wymogu niekaralności, czy znanego z ustawy o urzędnikach państwowych wymogu nieskazitelności charakteru kandydata. Rada na wniosek WÓJTA powoływała jego zastępców (od 1 do 3), skarbnika i sekretarza gminy. Jako zwierzchnik służbowy pracowników urzędu WÓJT posiadał rozległe kompetencje (art. 33 u. 5), nawiązując i rozwiązując z pracownikami stosunek pracy poprzez: powołanie, mianowanie, umowę o pracę. Mógł też wyznaczyć spośród mianowanych pracowników samorządowych rzecznika dyscyplinarnego oraz rozpatrywać odwołania od kar porządkowych i upomnień nakładanych przez bezpośredniego przełożonego pracownika samorządowego.

WÓJT posiadał wobec zarządu pewne prerogatywy, których znaczenie uzależnione było od praktycznego zastosowania w codziennej pracy tego organu. Zarząd gminy liczył od 4 do 7 członków (w tym burmistrz i zastępcy). Członków zarządu wybierała rada w odrębnym głosowaniu, ze swego grona lub też spoza rady. Jako przewodniczący zarządu WÓJT był zobowiązany do organizowania jego pracy, planowania działalności, zwoływania posiedzeń, ustalania porządku obrad, pilnowania quorum, a przede wszystkim przygotowania inicjatyw związanych z projektami uchwał rady i określenia sposobu ich realizacji. I choć WÓJT nie mógł stosować wiążących wytycznych, ani poleceń w stosunku do członków zarządu, ponieważ nie był ich przełożonym (o ile nie byli etatowymi pracownikami urzędu), to jednak jego pozycja wobec pozostałych członków tego organu była ze zrozumiałych względów zdecydowanie silniejsza. Uprawnienia zarządu w stosunku do WÓJTA wynikały z kolegialnego charakteru tego organu, który przegłosowując dany problem, mógł tym samym zobowiązać WÓJTA (nawet wbrew jego opinii) do realizacji zadania. Jednak w praktyce oznaczałoby to poważny konflikt w łonie zarządu, którego konsekwencje znalazłyby odbicie w postępowaniu rady. Aby dominacja WÓJTA nad zarządem nie uległa wypaczeniu, w niektórych statutach gmin podkreślano szczególnie kolegialny charakter pracy zarządu (m.in. można było spotkać tam zapis o skuteczności wniosku zgłoszonego tylko przez jednego członka zarządu w sprawie tajnego trybu podejmowania danej uchwały przez zarząd). Nie tylko statutowe zapisy wzmacniały pozycję członków zarządu wobec WÓJTA. Liczyła się także praktyka polityczna, a ta początkowo nie sprzyjała umacnianiu jednoosobowej władzy.

2. Procedury wyboru i odwołania

Wyboru WÓJTA dokonywali radni na początku kadencji, czasem nawet na pierwszej sesji. Kadencja rad narodowych kończyła się 30 kwietnia 1990 r., ustawa o samorządzie terytorialnym weszła w życie z dniem wyborów 27 maja 1990 r. Od tego momentu przez kilka tygodni, do czasu wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast ich obowiązki pełnili dotychczasowi naczelnicy i prezydenci. Wybór WÓJTA musiał nastąpić bezwzględną większością w obecności 2/3 ustawowego składu rady (art. 28 ust. 3). Następnie WÓJT zgłaszał kandydatów na swoich zastępców, których wybierano już zwykłą większością głosów w obecności połowy rady. Kolejnym etapem był wybór pozostałych członków zarządu. Wszystkie te wybory odbywały się w trybie tajnym, co w warunkach demokratycznych było standardem przy głosowaniach personalnych. Procedura tajności głosowania była czasami podważana przez radnych niezadowolonych z rezultatu. NSA w wyroku z 22 XII 1990 r. (sygn. akt II SA 597/90) wypowiadał się następująco: *Przepisy obowiązującego prawa nie zawierają norm i wskazówek technicznych zabezpieczających tajność wyborów i dlatego przyjąć należy, że ustawowy warunek*

tajności jest zachowany, jeżeli każdy radny mógł głosować w sposób uniemożliwiający innym osobom identyfikacje treści głosowania z jego osobą.

Zasada bezwzględnej większości nie budziła wątpliwości, choć zdarzało się, że radni mieli kłopoty z wyjaśnieniem pojęcia ,,bezwzględna większość'' w przypadku, gdy liczba głosujących była nieparzysta. Ze względu na to, że nie da się wówczas zastosować prostej zasady 50 proc. plus 1, znów odwoływano się do NSA, który orzekł: *bezwzględną większością głosów jest pierwsza liczba naturalna przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów* (wyrok NSA z 27IX 1991 r. sygn. SA/Wr 785/91). Natomiast wymóg frekwencji radnych na poziomie 2/3 ustawowego składu rady był ewenementem w systemie wyborczym. Inicjatorom chodziło o zapewnienie WÓJTOWI stabilności w radzie i skłonienie rządzącej większości do konsensusu. Oznaczało to także oddanie w ręce radnych opozycji ważnej formy nacisku w postaci bojkotu wyborów WÓJTA. Taką możliwość dawała interpretacja NSA, w której stwierdzono: *Wykorzystanie warunku zachowania quorum przez mniejszość dla blokowania rozstrzygnięć z jej – nawet subiektywnie pojmowanym – interesem, nie może być traktowane jako nadużycie prawa. W demokratycznym państwie prawnym (art. I Konstytucji RP) mechanizmy podejmowania rozstrzygnięć w sprawach publicznych nie powinny służyć dyktatowi większości, lecz muszą pozwalać na artykułowanie w tym procesie także interesów mniejszości*. (Wyrok NSA z 18 września 1990 r., sygn. akt SA/Wr 849/90, ONSA 1990/4, poz. 2).

Z czasem do regulaminów zarządów wprowadzano przepisy umożliwiające przeprowadzanie konkursu na stanowisko WÓJTA. Była to próba uregulowania procedury wyłaniania przewodniczącego zarządu, widoczna szczególnie w połowie lat dziewięćdziesiątych. Komentatorzy uważali to za poprawianie prawa (wszak ustawa nic nie mówiła o konkursach) i usiłowanie dokonania manipulacji. Przykładem może być jeden ze statutów, w którym zapisano: *rada ogłasza konkurs na stanowisko wójta i określa kwalifikacje wymagane od kandydatów na to stanowisko. Doraźna komisja rady do spraw wyboru wójta sprawdza i ocenia kwalifikacje oraz przedstawia je na sesji rady. Wójt jest wybierany w głosowaniu tajnym spośród nieograniczonej liczby kandydatów*.

Procedura odwołania WÓJTA początkowo nie była obwarowana dodatkowymi przepisami i podlegała takim samym wymogom, jak przy jego powołaniu. Mogło to nastąpić nawet zaraz po zgłoszeniu wniosku i jego tajnym przegłosowaniu przez bezwzględną większość, w obecności 2/3 rady. Odwołanie WÓJTA oznaczało także odwołanie całego zarządu. Nie wymagało jednak specjalnych procedur wyjaśniających, podania motywów inicjatorów odwołania, zasięgnięcia opinii organów kontrolnych, itd. Takie personalne uzależnienie zarządu gminy od rady eksperci oceniali jako *relikt koncepcji pełnowładztwa organu przedstawicielskiego*. Po nowelizacji z 6 listopada 1992 r. wniosek o odwołanie WÓJTA (zarządu) mógł być rozpatrywany na następnej sesji, a do odwołania potrzebna była bezwzględna większość ustawowego składu rady. Ponadto rada mogła głosować w sprawie odwołania zarządu dopiero po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej. W przypa-

dku skutecznego odwołania ustawodawca zobowiązał radę do wybrania nowego zarządu w ciągu miesiąca. Kolejna zmiana z tej noweli dotyczyła doprecyzowania uprawnień WÓJTA w stosunku do skarbnika i sekretarza gminy. Ich odwołanie miało odtąd odbywać się na wniosek przewodniczącego zarządu.

WÓJT mógł także sam zrezygnować ze stanowiska, albo też utracić prawa do pracy w przypadku odbywania kary pozbawienia wolności (tak jak każdy pracownik samorządowy). Nie obowiązywała go jednak dotycząca radnych zasada utraty mandatu w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo z winy umyślnej. Cały zarząd mógł też zostać rozwiązany lub zawieszony przez organ nadzorujący gminę. Było to możliwe na skutek uchwały sejmiku, rozwiązania rady gminy uchwałą Sejmu oraz zawieszenia przez premiera organów gminy, połączone z wprowadzeniem rządów komisarycznych.

Wybory WÓJTA na początku drugiej kadencji samorządu przyniosły wiele komplikacji w związku z częstym nadużywaniem przez radnych opozycji bojkotu procedury wyborczej. Dlatego w wyniku nowelizacji ustawy dokonanej 29 września 1995 r. zasady wyboru zarządu zostały poważnie zmodyfikowane. Odtąd WÓJT wybierany był bezwzględną większością głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Oznaczało to ułatwienie wyboru WÓJTA, a inne fragmenty nowelizacji dodatkowo wzmacniały jego pozycję. Bowiem WÓJT zgłaszał odtąd kandydatury nie tylko swoich zastępców, ale i członków zarządu. Umożliwiało to tworzenie ,,autorskiego'' zarządu, w którym WÓJT odgrywałby dominującą rolę. Doprecyzowano także przepisy związane z absolutorium (patrz rozdział IV/3 ,,Uchwała o absolutorium''). Jednak za najważniejszą zmianę noweli z 1995 r. dotyczącą burmistrza należy uznać utrudnienie procedury odwołania przewodniczącego zarządu (i całego zarządu) z innego powodu niż nieudzielanie absolutorium. Wymagało to pisemnego i umotywowanego wniosku 1/4 radnych. Uchwała mogła być rozpatrywana dopiero na następnej sesji, a do przyjęcia uchwały potrzebna była większość 2/3 głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym. Po nowelizacji z 2001 r. liczbę radnych potrzebnych do odwołania WÓJTA zmniejszono z 2/3 na 3/5, ale i tak nie miało to praktycznego znaczenia w związku z przygotowaniem ustawy o bezpośrednim wyborze WÓJTA.

W przypadku odwołania zarządu, pełnił on swoje obowiązki do czasu wyboru nowego. Również odwołanie poszczególnych członków zarządu było od 1995 r. trudniejsze. Rada mogła to uczynić wyłącznie na wniosek WÓJTA. Do podjęcia uchwały potrzebna była już tylko zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy radnych, w głosowaniu tajnym.

W oparciu o takie przepisy trudno było skłonić WÓJTA do złożenia wniosku o odwołanie członka zarządu. Niełatwe było też oczywiście odwołanie samego WÓJTA. Aby jeszcze bardziej utrudnić radnym podejmowanie tego tematu, we wspomnianej nowelizacji zawarto przepis (art. 28e) zakazujący zgłoszenia ponownego wniosku o odwołanie zarządu lub WÓJTA wcześniej, niż po upływie sześciu miesięcy od poprzedniego głosowania, w którym wniosek ten nie uzyskał wymaganej większości.

Takie umocnienie WÓJTA mogło powodować zwiększenie rozterek radnych nad kwestią personalnej obsady tego stanowiska. Dlatego w tej samej nowelizacji określono maksymalny czas dla wyboru nowego zarządu. Było to sześć miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów, a w przypadku rad wybranych 19 czerwca 1994 r., które jeszcze nie dokonały wyboru zarządu, okres ten skrócono do trzech miesięcy. Naruszenie tego przepisu oznaczało rozwiązanie rady z mocy prawa (choć nie dotyczyło to zarządu).

3. Uchwała o absolutorium

Pod koniec PRL głosowanie nad absolutorium było jedyną sytuacją, w której radni mogli skutecznie pozbawić władzy naczelnika. Również w początkach samorządowej gminy starano się wykorzystać ten instrument rozliczenia zarządu i WÓJTA, nie bacząc jednak na zmienione uwarunkowania prawne. Absolutorium, które zarząd każdego roku był zobowiązany uzyskać od rady jako skwitowanie działalności finansowej, określone było mglistymi przepisami. Przede wszystkim, musiało zostać poprzedzone sprawozdaniem finansowym zarządu za miniony rok. Po zapoznaniu się z nim i wysłuchaniu opinii komisji rewizyjnej, radni przyjmowali je (lub odrzucali), podejmując następnie uchwałę w sprawie absolutorium. Negatywny wynik głosowania nie oznaczał automatycznie odwołania zarządu. Był to istotny paradoks w funkcjonowaniu organów władzy samorządu: rada mogła negatywnie ocenić prowadzenie gospodarki finansowej przez zarząd, mogła nie przyjąć rocznego sprawozdania i odmówić udzielania absolutorium – a zarząd mimo to mógł funkcjonować dalej, ponieważ w ustawodawstwie brakowało przepisów, które automatycznie powodowałyby sankcję odwoławczą po takim głosowaniu.

W wyroku z 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, że absolutorium jest przede wszystkim instytucją prawa budżetowego, ustalającą w 13 artykułach odpowiedzialność za naruszenie rygorystycznej dyscypliny budżetowej, w stosunku do wszystkich organów przedstawicielskich i wykonawczych, w tym samorządowych. Jest to zarazem ściśle określona forma kontroli rady nad wykonaniem budżetu gminy. Jest wreszcie prawną instytucją końcowej oceny rady o sposobach wykonania budżetu. Podkreślono także nierozerwalny związek absolutorium z rozpatrzeniem sprawozdania z wykonania budżetu gminy.

Dopiero nowelizacja ustawy o samorządzie terytorialnym z 1995 r. ustalała bardziej przejrzystą procedurę absolutorium. Uchwała powiązana została z oceną wykonania budżetu, a zwłaszcza z rozpatrzeniem *sprawozdania z wykonania budżetu* (wcześniej było to *sprawozdanie z działalności finansowej gminy*), co doprowadziło automatycznie do ujednolicenia tego pojęcia z określeniem używanym w prawie budżetowym. Wzrosła ranga komisji rewizyjnej, która opiniowała wykonanie budżetu, a następnie występowała do rady z wnioskiem o udzielenie bądź nieudziele-

nie zarządowi absolutorium. Przed skierowaniem wniosku na sesję pod obrady rady, był on opiniowany przez regionalną izbę obrachunkową. Opinia ta formalnie nie była wiążąca dla rady, podobnie jak wniosek komisji, ponieważ rada samodzielnie dokonywała analizy złożonego przez zarząd sprawozdania. Jej ocena nie musiała być zbieżna z wnioskiem komisji i opinią regionalnej izby obrachunkowej. Miało to jedynie służyć większej obiektywności absolutoryjnej procedury.

W przypadku podjęcia przez radę uchwały o nieudzielaniu absolutorium, oznaczało to automatycznie złożenie wniosku o odwołanie zarządu. Był to dopiero początek procedury, której kolejnym etapem było zwołanie następnej sesji po upływie 14 dni. Wówczas przedstawiano radnym opinię regionalnej izby obrachunkowej o nieudzielaniu absolutorium i wysłuchiwano wyjaśnień zarządu. W opinii ekspertów głosowanie nad absolutorium traktowano także jako niepersonalne, czyli takie które można podejmować w trybie jawnym.

Nowelizacja z 1995 r. nie wyjaśniła jednak wszystkich wątpliwości związanych z absolutorium. Podobnie było po drobnych poprawkach wprowadzonych nowelizacją z 11 kwietnia 2001 r. Dowodem nieprzewidywalnych rezultatów opisanych nowelizacji jest zapis ustalający zasady głosowania wniosku komisji rewizyjnej o absolutorium. Uchwała taka musiała być podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Gdy brakowało większości oznaczało to automatycznie, że została podjęta uchwała o nieudzieleniu absolutorium, ze wszystkimi dalszymi konsekwencjami. Tymczasem wniosek odwrotny (o nieudzielenie absolutorium) również musiał mieć bezwzględną większość ustawowego składu rady. Sekretarz Zduńskiej Woli ostro krytykował takie rozwiązanie: *Po wielu latach zmian instytucji absolutorium, dopracowano się więc karykaturalnego systemu. Łatwiej jest zarządowi jednostki samorządu terytorialnego uzyskać absolutorium, gdy komisja rewizyjna negatywnie oceni jego pracę*.

W praktyce samorządowej absolutorium pozostało najbardziej krytycznym momentem w stosunkach na linii WÓJT – zarząd – rada. Korzystając z tego głosowania opozycja mogła doprowadzić w takich warunkach do próby sił, bez względu na faktyczny rezultat gospodarki finansami. Każdego roku regionalne izby obrachunkowe analizowały wiele złożonych przypadków powstałych w związku z decyzjami komisji i radnych w sprawie absolutorium.

4. Ewolucja pozycji WÓJTA

W latach 1990-2002 pozycja przewodniczącego zarządu gminy była przedmiotem wielu regulacji prawnych. Nowelizacje ustawy przeprowadzone w 1992 i w 1995 r. oceniano powszechnie jako wzmocnienie pozycji WÓJTA wobec rady i zarządu. Nowelę z 1995 r. Jerzy Regulski oceniał następująco: *Przyczyniła się ona w istotny sposób do wzmocnienia wewnętrznego systemu organów samorządowych*

w gminie. Określiła bowiem warunki, w jakich może nastąpić odwołanie burmistrza lub zarządu i wprowadziła procedury uniemożliwiające podejmowanie decyzji w wyniku chwilowych emocji.

Jednak nowelizacja z 1995 r. wniosła jeszcze inne zmiany dotyczące pozycji WÓJTA. Obniżono dolny próg liczby członków zarządu z 4 do 3, przy pozostawieniu górnej liczby 7 członków. Wprowadzono zakaz pracy radnych na stanowiskach kierowniczych w jednostkach samorządowych i w urzędzie. Mimo że przepis ten nie dotyczył bezpośrednio WÓJTA, wprowadzał wiele komplikacji do relacji przewodniczącego zarządu z podległymi mu pracownikami (pośrednio lub bezpośrednio), którzy posiadali mandat radnego. Wobec protestów środowisk samorządowych rozstrzygnięcie problemu rezygnacji radnych z mandatu lub z pracy, przełożono na następną kadencję (1998-2002).

Zmiany samorządowego ustawodawstwa wzmacniały pozycję WÓJTA, a jednocześnie narzucały mu szereg ograniczeń, które zmuszały do lawirowania. Na mocy ustawy o ochronie danych osobowych z 19 sierpnia 1997 r. WÓJT mógł odmówić radnym (również członkom komisji rewizyjnych) wglądu do danych osobowych stanowiących dobra osób fizycznych i prawnych. Z kolei ustawa antykorupcyjna z 21 sierpnia 1997 r. dotycząca ograniczenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne miała na celu przeciwdziałanie czerpaniu korzyści majątkowych ze sprawowania funkcji. W przypadku radnych (a mandat radnego posiadała blisko połowa przewodniczących zarządu) w ustawie o samorządzie terytorialnym pojawił się art. 24c zabraniający podejmowania dodatkowych zajęć, przyjmowania darowizn, powoływania się na mandat radnego w prywatnym interesie. Był to jednak przepis nie grożący sankcjami i odwołujący się jedynie do etyki oraz moralności. Chodziło w nim o niepodważanie zaufania wyborców. Kolejny artykuł (24f) był już jednak bardziej precyzyjny, choć jego realizacja miała nastąpić dopiero od następnej kadencji. Zabraniał on radnym prowadzenia na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, zarządzania taką działalnością i pełnienia tam funkcji przedstawiciela (pełnomocnika). Artykuł 24g odnosił się do radnych będących reprezentantami mienia komunalnego w spółkach, o których mowa w art. 24f i dotyczył prawa do wynagrodzenia, jeśli statut spółki to przewidywał. Jego praktyczne zastosowanie też miało nastąpić dopiero od następnej kadencji. Art. 24g u. 2 ustalał, że wysokość tego wynagrodzenia łącznie z dietami nie może przekraczać czterokrotności najniższego wynagrodzenia pracowników (według przepisów MPiPS).

Podobnie było z kolejnym przepisem (art. 24h) obligującym radnych do składania corocznych oświadczeń o stanie majątkowym. Oświadczenia te, stanowiące tajemnicę służbową, miały obejmować stan zasobów pieniężnych, nieruchomości, udziałów i akcji spółek prawa handlowego, nabycia od skarbu państwa lub gminy mienia podlegającego zbyciu w drodze przetargu, prowadzenia działalności gospodarczej, zajmowania stanowisk w spółkach prawa handlowego. Oświadczenia radnych miał przyjmować przewodniczący rady, który swoje oświadczenie przekazy-

wał przewodniczącemu zarządu. Brak takiego oświadczenia w ustawowym terminie (31 marca) oznaczał wstrzymanie wypłaty diety. Składanie nieprawdziwych oświadczeń było karalne. W sprawie oświadczeń majątkowych radnych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 31 marca 1998 r.), który uznał, że *sprawowanie mandatu jest dobrowolną służbą publiczną, z którą mogą się wiązać dodatkowe obciążenia i obowiązki*. Trybunał uznał jednak, że oświadczeniom radnych należy nadać klauzulę poufności.

Wokół antykorupcyjnych regulacji powstało sporo zamieszania. Ponieważ większość nowych przepisów wchodziła w życie od następnej kadencji, można było się spodziewać, że zainteresowani będą mieli dość czasu, aby się z nimi zapoznać i przyjąć je jako nowe warunki wypełniania mandatu. Od samego początku wprowadzenia obydwu zasadniczych nowelizacji zwracano uwagę na orzecznictwo sądowe w sprawach szczególnych, np. członków zarządu gminy. Tym niemniej w środowisku samorządowym raczej nie protestowano przeciw antykorupcyjnym i dyscyplinującym przepisom. Doświadczenia pierwszej kadencji rad oraz praktyka drugiej kadencji, skłaniały do akceptacji tego kierunku doskonalenia ustawodawstwa.

Problemom walki z korupcją w polskim ustawodawstwie towarzyszyła kwestia likwidacji tzw. kominów płacowych. Pod tym względem pozycja WÓJTA w latach 1990-2002 przeszła również znamienną ewolucję. Na początku samorządu zasady wynagradzania pracowników samorządowych oparte były na rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 lipca 1990 r. Ustalono w nim 22 kategorie zaszeregowania oraz 10 pozycji ze stawkami dodatku funkcyjnego. Najwyższy dodatek wysokości 200 proc. przewidziano dla prezydenta Warszawy, natomiast dodatki dla pozostałych prezydentów miast, burmistrzów i wójtów mogły się wahać w granicach 150-175 proc. Do tego przewidziano dodatek służbowy w granicach 40-100 proc. wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego. W praktyce umożliwiało to WÓJTOWI osiągnięcie zarobku wyższego od wojewody, a prezydentowi miasta pozwalało mieć pensję wyższą od ministra. Zarobki przewodniczących zarządów zostały ustawowo ograniczone dopiero od 3 marca 2000 r., po przyjęciu ustawy o wynagrodzeniu osób kierujących publicznymi podmiotami prawa.

Dość wcześnie poruszono publicznie problem jawności dochodów WÓJTA. W 1993 r. NSA rozpatrując skargę redaktora lokalnej gazety na odmowę udzielenia informacji o wysokości wynagrodzeń WÓJTA, podkreślił publiczny charakter stanowiska burmistrza oraz prawo społeczności lokalnej do informacji na temat wykorzystywania środków pieniężnych gminy.

W trzeciej kadencji (1998-2002) nastąpiło dalsze zaostrzenie przepisów dotyczących samorządowców. Członkostwa w zarządzie nie można było łączyć z niektórymi funkcjami. Wciąż obowiązywał zakaz łączenia funkcji członka zarządu gminy z pracą w administracji rządowej, ale do końca kadencji parlamentu wójtami i burmistrzami oraz prezydentami miast nie będących siedzibą powiatu grodzkiego mogli być posłowie i senatorowie. Ta możliwość nie dotyczyła prezydentów miast na prawach powiatów, którzy w połowie parlamentarnej kadencji musieli dokonać wyboru.

W 1998 r. wraz z uchwaleniem ustawy o samorządzie powiatu i ustawy o samorządzie województwa, ustawę o samorządzie terytorialnym z 1990 r. zastąpiono ustawą o samorządzie gminy (wszystkie trzy ustawy pochodzą z 5 czerwca 1998 r.). Powstała też nowa ordynacja wyborcza upolityczniająca wybory radnych i sprzyjająca dużym ugrupowaniom. Zmiany przepisów obejmowały rozszerzanie wyborów proporcjonalnych na miasta liczące ponad 20 tys. mieszkańców. W mniejszych gminach, gdzie wybory nadal miały charakter większościowy, wprowadzono okręgi wielomandatowe. Zaostrzono też przepisy dotyczące rozliczania kampanii oraz zgłaszania kandydatów na radnych (mogły to robić wyłącznie komitety wyborcze).

Najważniejsza nowelizacja ustaw ustrojowych dotyczących samorządu nastąpiła 11 kwietnia 2001 r., ale nie ustrzeżono się przy tym luk, które dotyczyły także przewodniczących zarządów. Szczególne kontrowersje wzbudził art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, czyli tzw. wyłączenie członka zarządu z udziału w głosowaniu, jeśli dotyczyło ono jego interesu prawnego. To ostatnie pojęcie nie zostało nigdzie sprecyzowane, stąd też od czerwca 2001 r. zdarzały się sprawy precedensowe, w których pozbawiano WÓJTA (a zarazem radnego) prawa do udziału w głosowaniu nad jego odwołaniem.

Nowelizacja z 2001 r. przynosiła jeszcze dwie zasadnicze zmiany, które wzmacniały pozycję WÓJTA, zwłaszcza na tle innych podmiotów personalnych wchodzących w skład organów władzy gminy. Od nowej kadencji zmniejszono liczbę radnych (zwłaszcza w średnich i dużych miastach). Ponadto radni nie mogli być kierownikami (lub zastępcami) jednostek organizacyjnych samorządu; nie mogli prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskali mandat; nie mogli być członkami organu (a więc np. zarządu) innej jednostki samorządu terytorialnego.

Przewidziano też ograniczenie liczby członków zarządu – od trzech do pięciu, przy czym w gminach do 20 tys. mieszkańców mogło być ich nie więcej niż trzech. Był to krok w kierunku likwidacji zarządu, a przynajmniej ograniczenia wypływu radnych w tym organie, w którym z urzędu musiał i tak znaleźć się WÓJT wraz z zastępcą. Tą samą nowelizacją pomniejszono rolę przewodniczącego rady. Od nowej kadencji została ona sprowadzona tylko do prowadzenia obrad i organizowania pracy rady. Przewodniczącego pozbawiono np. prawa do rozstrzygającego głosu w przypadku równego wyniku głosowania (art. 13a).

W ten sposób pod koniec trzeciej kadencji WÓJT uzyskał znaczącą przewagę formalnoprawną w stosunku do zmniejszającej się rangi zarządu, rady i jej przewodniczącego. Stworzyło to dogodne warunki do przekształcenia stanowiska WÓJTA w samodzielny organ samorządu wzmocniony demokratycznym mandatem pochodzącym z bezpośredniego wyboru.

5. Rozwój prawodawstwa określającego zakres działalności WÓJTA

Zakres działalności WÓJTA obejmował najważniejsze zadania gminy. Wynikały one zasadniczo z konstytucji oraz ratyfikowanej przez Polskę 22 listopada 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Zgodnie z zawartą w tych dokumentach zasadą pomocniczości, w zakresie działań gminy były wszystkie sprawy publiczne nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Artykuł 7 ustrojowej ustawy o samorządzie terytorialnym wyszczególniał następujące sprawy:

- ✧ ład przestrzenny, gospodarka terenami i ochrona środowiska;
- ✧ drogi gminne, ulice, mosty, place, organizacja ruchu drogowego, ścieki komunalne, utrzymanie czystości oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i utylizacji odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną;
- ✧ lokalny transport zbiorowy;
- ✧ ochrona zdrowia;
- ✧ pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze;
- ✧ komunalne budownictwo mieszkaniowe;
- ✧ oświata, w tym szkoły podstawowe, przedszkola i inne placówki oświatowo-wychowawcze;
- ✧ kultura, w tym biblioteki komunalne i inne placówki upowszechniania kultury;
- ✧ kultura fizyczna, w tym tereny rekreacyjne i urządzenia sportowe;
- ✧ targowiska i hale targowe;
- ✧ zieleń komunalna i zadrzewienia;
- ✧ cmentarze komunalne;
- ✧ porządek publiczny i ochrona przeciwpożarowa;
- ✧ utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych.

W ciągu trzech pierwszych kadencji rad powstał szereg ustaw, które stanowiły podstawę w pracy samorządowych liderów. Nie zawsze uwzględniały one interesy środowisk samorządowych, ale w miarę skutecznie normowały zakres działalności organów władzy lokalnej. Były to m.in.:

- ✧ ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, umożliwiająca kształtowanie lokalnego systemu fiskalnego w określonych przez ustawodawcę granicach – ustawa ta stała się ważnym instrumentem w kształtowaniu budżetu, co należało do podstawowych działań WÓJTA i zarządu;
- ✧ ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, która umożliwiła rozpoczęcie procesu przejmowania szkół podstawowych – wprawdzie w większości gmin nastąpiło to dopiero w latach 1994-96, ale już w pierwszej kadencji WÓJT w lokalnym środowisku postrzegany był jako główny gospodarz oświatowego majątku (od 27 maja 1990 r. był formalnie organem prowadzącym dla przedszkoli);
- ✧ ustawa z 11 października 1991 r. o referendum gminnym, w wyniku której nastąpiła

implementacja demokracji bezpośredniej w polskich gminach – dotyczyła rady gminy, ale w praktyce odwołanie tego organu było tylko pretekstem umożliwiającym zmianę na stanowisku WÓJTA;

- ✧ ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, tworząca ważną instytucję nadzoru finansowego nad działalnością gmin – WÓJT, zarząd, radni i urzędnicy gminy zmuszeni byli z respektem traktować tę instytucję, której przedstawiciele posiadali największą wiedzę o samorządowych finansach;
- ✧ ustawa z 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży – nakładała na gminy obowiązek zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- ✧ ustawa z 24 listopada 1993 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych – umożliwiło to przejęcie przez duże miasta uprawnień powiatów grodzkich (tzw. ustawa pilotażowa);
- ✧ ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin – na pewien czas normowała problem stabilizacji relacji finansowych miedzy rządem a samorządem;
- ✧ ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, tworząca ważną instytucje nadzoru administracyjnego i merytorycznego nad samorządem – dawała możliwość odwołania się obywateli od decyzji administracyjnych WÓJTA, a ponadto sprzyjała klarowności i przejrzystości w samorządowych procedurach, bowiem WÓJTOWIE analizując prace podległych pionów przygotowujących konkretne rozwiązania administracyjne często brali pod uwagę opinie samorządowych kolegiów odwoławczych;
- ✧ ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych – spowodowała duże obciążenie organizacyjne urzędów, a jej realizacja była najczęstszym powodem skarg wnoszonych do samorządowych kolegiów odwoławczych;
- ✧ ustawa z 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe – umożliwiła uporządkowanie gospodarki mieszkaniowej i powiększyła majątek gmin, a zarazem przyspieszyła proces sprzedaży mieszkań komunalnych;
- ✧ ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli – umożliwiająca NIK kontrolę organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych oraz innych komunalnych jednostek administracyjnych:
- ✧ ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach – zmuszająca gminy do inwestycji ekologicznych oraz narzucająca obowiązek kontroli utylizacji odpadów;
- ✧ ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej – porządkująca kwestie majątku gmin, jego eksploatacji;
- ✧ ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000, będąca kolejnym prowizorycznym rozwiązaniem zasad przekazywania samorządom środków z budżetu państwa – w niewielkim stopniu zaspokajała oczekiwania samorządów, a WÓJTOWIE wskazywali na rosnący zakres zadań, co nie wiązało się z ich dofinansowaniem;

✧ ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, określająca szeroki zakres jawności działań samorządu według zasady: wszystko co nie jest oznaczone klauzulą poufności lub tajności może zostać udostępnione do wiadomości publicznej. Na podstawie tej ustawy od 1 lipca 2002 r. został uruchomiony Biuletyn Informacji Publicznej, który zapewniał elektroniczny dostęp do podstawowych informacji o lokalnym samorządzie.

Zakres obowiązków WÓJTA systematycznie poszerzały nowelizacje istniejących ustaw oraz rozporządzenia. Generalnie rozwój prawodawstwa określającego zadania gminy (a więc pośrednio także i zakres pracy WÓJTA) można podzielić na dwie grupy: pierwsza wynikała ze starań samych samorządowców pragnących odgrywać rolę prawdziwego gospodarza na swym terenie, druga była wynikiem decyzji władz ustawodawczych i rządowych, które niekiedy nie oglądając się na możliwości finansowe gmin dostarczały im w ten sposób nowych, kosztownych obowiązków.
Analizując prawodawstwo określające zadania WÓJTA należy podkreślić znaczenie majątku komunalnego. Jego posiadanie, tworzenie lub też odtworzenie było (zwłaszcza w pierwszych latach samorządu) ważnym elementem w pracy samorządowych władz. Majątek gminy (obok budżetu i osobowości prawnej) był podstawą do prowadzenia aktywnej działalności zarządu. Z dniem 27 maja 1990 r. mieniem komunalnym stał się majątek należący do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej szczebla podstawowego oraz przedsiębiorstw państwowych, zakładów i jednostek organizacyjnych, które im podlegały. Ogromne znaczenie miał proces komunalizacji mienia państwowego, który na wniosek gminy mógł jej zostać przekazany, *jeśli jest ono związane z realizacją jej zadań* (art. 5 u 4.). Proces inwentaryzacji mienia komunalnego oraz przejmowania go od skarbu państwa, stanowił jeden z najbardziej żmudnych działań władz samorządowych i rozłożony był na wiele lat. Ponadto w świetle ustawy o samorządzie terytorialnym mienie komunalne samorząd mógł nabyć:
✧ na podstawie odrębnej ustawy;
✧ w wyniku przekazania gminie w związku z utworzeniem gminy lub zmianą jej granic;
✧ w wyniku przekazania przez administrację rządową na zasadach określonych rozporządzeniem Rady;
✧ w wyniku własnej działalności gospodarczej (ale prowadzonej w ramach użyteczności publicznej).

Usytuowanie gminy (i w związku z tym pozycji jej gospodarza) w nowym ustroju państwa, oprócz ustaw, nowelizacji, określenia jej majątku, uzupełniały kwestie finansowe. Dochody własne gmin były dopełnione udziałem w podatkach państwowych, subwencjami ogólnymi oraz dotacjami celowymi. Zasady partycypacji samorządu terytorialnego w finansach publicznych były przedmiotem ciągłych sporów między reprezentacją gmin a rządowym centrum. Jednak stopień zaangażowania finansowego gmin systematycznie wzrastał wraz z przydzielanymi im zadaniami. Było to, obok rozbudowy normatywnych podstaw gminnego władztwa, kolejne zjawisko potwierdzające wzrost znaczenia w życiu publicznym III RP lokalnych wspólnot i ich przywódców.

CZĘŚĆ CZWARTA

NIEZALEŻNY SAMORZĄDOWIEC

1. Wyborcza pragmatyka

Radnym, którzy w 1990 r. musieli dokonać wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta, brakowało zarówno uregulowań prawnych, jak i doświadczenia. Większość z nich po raz pierwszy wystąpiła w roli społecznego mandatariusza. Często była to także inauguracja ich udziału w życiu publicznym. Jednocześnie tempo zmian zachodzących w kraju oraz skupienie uwagi na innych problemach (reforma gospodarcza, początek konfliktu wokół przyspieszonych wyborów prezydenckich) powodowało, iż nowi radni nie mogli liczyć na odgórne wypracowanie standardów umożliwiających przeprowadzenie wyborów władz wykonawczych według jednego schematu. Publicysta „Wspólnoty'' przestrzegał, że dla samorządów *najgorszym rozwiązaniem byłoby czekanie „na coś''*.

W takich warunkach w czerwcu 1990 r. odbywały się wybory władz wykonawczych gmin. W znacznej części samorządów nie było problemu ze stworzeniem koalicji większościowej, ponieważ wybory zapewniły tam przewagę komitetom obywatelskim i „Solidarności''. Na poziomie gmin wiejskich liczącym się konkurentem dla radnych z tych ugrupowań byli przedstawiciele ruchu ludowego, którzy w części gminnych samorządów mogli samodzielnie decydować o obsadzie najważniejszych stanowisk. Podobną rolę (również w miastach do 40 tys. mieszkańców) odgrywali radni niezależni, którzy jednak rzadko mogli sami tworzyć koalicyjną większość. Monopol, jaki w 1990 r. mieli w samorządach radni wywodzący się z obozu „Solidarności'', nie oznaczał, że wybór władz wykonawczych miał charakter bezkonfliktowy. Twórcy reformy i obserwatorzy działań samorządu w 1990 r. z pewnym zawodem odnotowywali trudności z wyborem władz w niektórych gminach: konflikty personalne, obstrukcja głosowań, zrywanie quorum. I choć na tle późniejszych walk powyborczych skala tych problemów nie była duża, to jednak zmąciły one obraz patriotyczno-obywatelskiej wspólnoty rodzącej się III Rzeczpospolitej.

Linie podziału przebiegały w samorządach według różnych kryteriów. Pogłębiły się, zarysowane już w trakcie kampanii, różnice w obozie ,,Solidarności''. Wynikało to z podziału zapoczątkowanego przez ,,wojnę na górze'', z różnic między strukturami NSZZ ,,Solidarność'' a komitetami obywatelskimi oraz z innych przyczyn (np. antagonizmów personalnych). W samorządach średnich miast pojawiały się niekiedy różnice między radnymi ze środowisk inteligenckich i robotniczych, natomiast w strukturach miejsko-gminnych często istniał wyraźny podział na radnych z miasta i ze wsi. Były też przypadki istnienia w łonie rad silnego lobby zawodowego, (np. oświatowego), czy środowiskowego (np. parafialnego). Różnice te zarysowały się w trakcie pierwszych wyborów WÓJTÓW.

Szukając najbardziej typowych schematów dla wyborów władz wykonawczych rad w 1990 r. można spróbować uszeregować je w następujących kategoriach:

- ✧ Wybory przebiegające pod dyktando komitetów obywatelskich i ,,Solidarności''. Była to najliczniejsza grupa rad, zwłaszcza w miastach dużych i średnich. Częste były przypadki stuprocentowego poparcia dla kandydata na WÓJTA.
- ✧ Wybory konfrontacyjne, w których po przeciwnych stronach zasiadali radni wywodzący się z obozu ,,Solidarności''. Tu linie podziału przebiegały według opisanych wyżej schematów, a wynik wyborów był uzależniony od arytmetycznej większości, znanej najczęściej już przed samym głosowaniem.
- ✧ Wybory z decydującym wpływem kandydatów starego układu, kiedy to dotychczasowy naczelnik, wykorzystując swoje doświadczenie w działalności publicznej, znajomość lokalnych realiów, a także podział wśród nowych radnych, potrafił pozyskać decydujące głosy radnych, którzy w tajnym głosowaniu mogli łatwiej postąpić wbrew klubowej dyscyplinie.
- ✧ Wybory dotychczasowego naczelnika gminy (rzadziej miasta) z pełną akceptacją KO i ,,Solidarności''. Nowi radni popierali dotychczasowego naczelnika, uznając jego dorobek, nie mając do niego większych zastrzeżeń politycznych, a zarazem nie posiadając lepszego kandydata.

Podsumowując wybory władz wykonawczych w 1990 r., należy podkreślić, że zastosowanie pełnych demokratycznych procedur oraz utrzymująca się fala poparcia dla ,,Solidarności'' spowodowała ,,wymiecenie'' dotychczasowych przedstawicieli władz. Aż 74 proc. radnych sprawowało swój urząd po raz pierwszy. Nowi radni nie byli (jak ich posłowie w parlamencie) ograniczeni kontraktami zawartymi z poprzednią władzą, czy uwarunkowaniami geopolitycznymi. Dlatego też po wyborach w większości urzędów miejskich dokonane zostały zasadnicze zmiany personalne. W mniejszym stopniu dotyczyło to urzędów gminnych. Nowo wyłonieni przywódcy samorządowi rzadko pochodzili z konkretnych ugrupowań politycznych, choć początkowo większość z nich mogła identyfikować się z komitetami obywatelskimi. Badania przeprowadzone w 1991 r. wskazywały, że tylko 23 proc. WÓJTÓW czuło się związanych z organizacjami politycznymi. System partyjny z czasów PRL rozpadł się, a nie powstał na to miejsce nowy trwały układ. Po dekompozycji obozu

„Solidarności'' i zakończeniu działalności komitetów obywatelskich, na polskiej prowincji wytworzyła się polityczna próżnia.

Zjawisko to było widoczne jeszcze w 1994 r., m.in. z powodu zachowania tej samej ordynacji oraz przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym. Zmieniła się jednak sytuacja polityczna, a na starcie samorządu drugiej kadencji nie ciążyło już piętno nowatorstwa. Mniej było także pompatyczności i samorządowo-patriotycznej frazeologii, która towarzyszyła pierwszym wyborom. W 1994 r. bardziej liczyły się realia lokalnego układu sił i aktualne preferencje wyborcze elektoratu. Poza tym doświadczenie radnych oraz ich zróżnicowanie powodowało, że śmielej, częściej i skuteczniej sięgano do instrumentów istniejących w prawie. Po 19 czerwca 1994 r. prasa z trudem nadążała za zmianami w samorządowych układach. W trzy tygodnie po wyborach „Gazeta Wyborcza'' pisała: *Sojusze zmieniają się z dnia na dzień. Do dziś udało się wybrać bardzo niewielu prezydentów i członków zarządów miejskich. Lepiej idzie z przewodniczącymi rad i delegatami do sejmików wojewódzkich, ale do tego nie trzeba kworum, trudniej zablokować wybory.*

W miastach powyżej 40 tys. mieszkańców tworzone były koalicje odzwierciedlające w pewnym stopniu lokalny pluralizm polityczny. W Radzie Warszawy (i Gminie Centrum) za zgodą liderów krajowych SLD i UW powstała koalicja tych dwóch partii. W innych gminach Warszawy rządziły koalicje centroprawicowe. Podobnie było w Gdańsku. W Krakowie i Łodzi powstały szerokie koalicje izolujące klub SLD. We Wrocławiu główną rolę odgrywała unijna koalicja „Nasz Wrocław''. Prawie nigdzie rady nie stały się lustrzanym odbiciem Sejmu, m.in. z powodu słabości PSL w miastach oraz silnej pozycji ugrupowań centroprawicowych. Z drugiej strony równie rzadkie były przypadki powielenia układu sił z pierwszej kadencji samorządu. Niewielką grupę stanowiły ośrodki, w których jeden komitet wyborczy wprowadził do rady tylu przedstawicieli, że montowanie koalicji było zbędne. W pozostałych dużych i średnich miastach proces tworzenia koalicji miał charakter wielokierunkowy i niejednolity.

Widoczne były w nim następujące tendencje:

- ✧ Chęć izolowania SLD przez ugrupowania centroprawicowe. Np. w Bydgoszczy, gdzie Sojusz miał 20 mandatów w 50 osobowej radzie, powstała szeroka koalicja łącząca przedstawicieli PC, ZChN, ChDSP, PL RdR i radnych pierwszej kadencji. W Szczecinie, „wielka koalicja'' (PC, ZChN, UW, BBWR) porozumiała się z „małą koalicją'' (UPR, Liga Zachodniopomorska, niezależni) i „osiedlowcami''.
- ✧ Niejednoznaczne stanowisko zajmowała Unia Wolności. Tadeusz Mazowiecki apelował, aby nie wchodzić w koalicje z SLD, a Jacek Kuroń uważał, że radni UW nie powinni całkowicie odrzucać takiej możliwości. Te sprzeczne sugestie wywołały tylko negatywne reakcje działaczy w terenie. Działacz UW w Kłodzku komentował: *Nagwizdaliśmy na apel Jana Marii Rokity, żeby nie wchodzić w układ z SLD. Posłuchaliśmy raczej rad Adama Michnika, by nie stronić od lewicy, jeśli będzie mieć sensowny program i ludzi*. Po kilku nieudanych próbach

porozumienia z prawicą w miastach wojewódzkich (np. w Gorzowie Wielkopolskim i Koninie), Rada Krajowa UW oświadczeniem z 29 czerwca zezwoliła na tworzenie różnych koalicji *dla dobra społeczności lokalnych i kraju*.

- ✧ Aktywność Sojuszu Lewicy Demokratycznej w tworzeniu lokalnych większości, nie wykluczająca porozumienia z ugrupowaniami z przeciwnego obozu ideowo-politycznego. Sojusz zawarł z Unią koalicję m.in. w Bielsku-Białej, Ciechanowie, Lublinie, Słupsku, Zamościu. Porozumiewał się z radnymi niezależnymi (np. w Kaliszu), spółdzielcami (np. w Kielcach) oraz radnymi z ugrupowań centroprawicowych (np. w Częstochowie i Piotrkowie Trybunalskim, na warszawskich Bielanach). Porozumienia SLD z klubami radnych z ugrupowań centroprawicowych nie miały jednak formalnego poparcia centrali tych partii. Okazywały się też nietrwałe (jak np. w Piotrkowie Trybunalskim).
- ✧ Tworzenie *ad hoc* koalicji, których głównym spoiwem była chęć poparcia (lub obalenia) dotychczasowego prezydenta miasta. Inspiratorami takich działań byli niekiedy szefowie zarządów, którzy nie oglądając się na polityczne konfiguracje sami zadbali o zdobycie większości. Tak było np. w Rudzie Śląskiej, gdzie dotychczasowy prezydent miasta tworzący nową powyborczą koalicję z goryczą komentował swe wcześniejsze starania: *Poszedłem do swoich, a oni mnie nie przyjęli*.

Usystematyzowanie koalicji tworzonych w gminach i miastach do 40 tys. mieszkańców wymagałoby przynajmniej kilkunastopunktowej specyfikacji. Byłaby ona zgodna z geograficznym ukształtowaniem się preferencji wyborczych. W miastach Polski zachodniej i północnej częściej rządził niepodzielnie Sojusz. Tak było m.in. w Skomlinie, Żarach, Trzebiechowie, Krośnie Odrzańskim, ponadto w Ostrowcu Świętokrzyskim.

W województwach południowo-wschodnich przewodniczącymi zarządów byli działacze centroprawicy. Unia Wolności najczęściej odgrywała rolę języczka u wagi. Natomiast działaczom PSL nie udało się przenieść na grunt lokalny swojego sukcesu z wyborów parlamentarnych. W porównaniu do 1990 r. funkcje w samorządach częściej obejmowały osoby odgrywające znaczącą rolę w życiu politycznym kraju. W 1994 r. wójtem gminy Somianka został ponownie Jarosław Kalinowski (od 1997 r. prezes PSL). Nowym zjawiskiem był także powrót na stanowiska gospodarza miasta byłych naczelników. Nie jest tu wyjątkiem przykład białostockich Moniek, gdzie burmistrzem został były naczelnik, a dotychczasowy burmistrz zatrudnił się w zakładzie pracy, z którego odszedł konkurent.

Sondaże socjologiczne przeprowadzane wśród radnych w okresie tworzenia koalicji samorządowych wskazywały, że w 80 proc. wybory przewodniczących zarządów odbywały się bezproblemowo. Montowano większościowe koalicje w radach miast powyżej 100 tys. mieszkańców (81 proc. wskazań) i bardzo rzadko w gminach wiejskich (6 proc.). Jeśli jednak dochodziło już tam do koalicji to najczęściej były to szerokie porozumienia obejmujące ugrupowania postsolidarnościowe i postkomunistyczne (30 proc.), rzadziej dotyczyło to koalicji SLD–PSL (14

proc.) lub PSL i ugrupowań centroprawicowych (12 proc.). Radni uważali też, że o koalicjach w samorządzie decydowali politycy lokalni (77 proc.).

Powyborcza sytuacja w polskich samorządach w 1994 r. stabilizowała się przez kilka miesięcy, np. zarząd miasta Lublina kompletowano cztery miesiące. W nowych radach, obok nie do końca zdyscyplinowanych radnych partyjnych, znaleźli się także przedstawiciele różnego rodzaju związków, stowarzyszeń i organizacji, a także radni niezrzeszeni. Formowanie większości trwało tam niekiedy bardzo długo. W trakcie tego drugiego etapu samorządowych wyborów pojawiło się na niespotykaną wcześniej skalę wiele nowych elementów gry politycznej. Dotyczyło to następujących zjawisk:

- ✧ Rozpoczynanie pracy w samorządzie od zasady ,,wasz przewodniczący – nasz burmistrz''. Podstawą takiego działania nie był program, lecz podział stanowisk w radzie i zarządzie, a nawet urzędzie. Zjawisko to występowało najczęściej w małych (np. Szczytno) i średnich miastach (np. Sopot).
- ✧ Próby pozbawienia ugrupowań, pozostających poza rządzącą większością, stanowisk w radzie i zarządzie. Zasada ,,zwycięzca bierze wszystko'' tworzyła atmosferę izolacji, napięcia i rewanżu. Utrudniała współpracę w konkretnych dziedzinach oraz przyczyniała się do ogólnego obniżenia kultury politycznej w takim samorządzie.
- ✧ Obstrukcja głosowań. Metodą tą posługiwano się już po pierwszych wyborach, ale w 1994 r. przybierało to niekiedy rozmiary plagi paraliżującej działalność samorządu. Radni mający do dyspozycji od 1/3 do 1/2 mandatów celowo nie przychodzili na sesje, wychodzili w trakcie obrad lub też oświadczali, że nie biorą udziału w głosowaniu. Wymuszanie tą drogą kompromisów nie sprzyjało umacnianiu powagi demokracji i samorządu. Bojkot stosowany przez radnych sprzeciwiających się wyborowi przewodniczącego zarządu odnotowano m.in. w Bydgoszczy, Dąbrowie Górniczej, Gorzowie Wlkp., Koninie, Kłodzku, Łodzi, Turku, Zielonej Górze. W Lubomierzu (woj. jeleniogórskie), ,,wychodzenie'' z sali obrad radnych trwało do lutego 1995 r.
- ✧ Nieprzestrzeganie tajności głosowania. Nierzadkim przypadkiem było, iż radni, którzy w wyniku zakulisowych działań dopracowali się większości, nadużywali zasady tajności wyboru, starając się kontrolować postępowanie innych radnych w trakcie dokonywania skreśleń na kartce wyborczej. Zachowanie takie możliwe było z jednej strony z powodu niejasnego przepisu, z drugiej zaś sprzyjał temu charakter obrad rady, który choć oficjalnie otwarty, w praktyce pozbawiony był często obiektywnej kontroli ze strony mediów i opinii publicznej.

Ilustracją wymienionych zjawisk były wybory prezydenta w Częstochowie. W 50-osobowej radzie SLD zdobyło najwięcej (18) mandatów, ale koalicję większościową tworzyła centroprawicowa Liga Miejska (14), Koalicja Społeczno-Gospodarcza (BBWR – 4 i ZChN – 3) i UW (6). Przedstawiciel Sojuszu ostrzegał przed lekceważeniem jego klubu: *Dalsza izolacja radnych lewicy może spowodować sparaliżowanie procesów decyzyjnych*. Okazało się jednak, że SLD nie musiał

uciekać się do bojkotu wyborów. Wystarczyło dyskretne pozyskanie sprzymierzeńca po stronie przeciwnej. W pierwszym tajnym głosowaniu na przewodniczącego zwyciężył kandydat SLD, głosami 25:24. Po dwóch piętnastominutowych przerwach nastąpiły wybory prezydenta. Tym razem bardziej skuteczni okazali się radni z centroprawicowej koalicji. Ich kandydat – dotychczasowy prezydent – wygrał przewagą 29:20.

Przykład Częstochowy pokazuje, w jak skomplikowanych warunkach przebiegały wybory przewodniczących zarządów. Koalicje tworzono często nie tylko poprzez związki polityczno-organizacyjne. Wykorzystywano także powiązania zawodowe, środowiskowe, sąsiedzkie, rodzinne. Pełny zakres metod socjotechnicznych stosowanych przez lokalnych ,,machiavellich'' z pewnością zasługuje na odrębne zbadanie i może się okazać cennym materiałem dla adeptów marketingu politycznego. Widać było wyraźnie, że radni doskonalą się w swoim politycznym i samorządowym rzemiośle. Jednak równie czytelne były negatywne skutki tej działalności, na co wskazywał w swej powyborczej analizie Jacek Kuroń: *Powstaje sprzężenie zwrotne. Z jednej strony zamknięte, izolowane i bardzo upolitycznione elity władzy lokalnej odpychają obywateli od zaangażowania w sprawy publiczne – ograniczając ich udział w demokratycznych procedurach i instytucjach. Z drugiej, samorząd bez aktywnego wsparcia społeczności lokalnej ma bardzo ograniczone możliwości. Jego decyzje mogą pozostać na papierze, regionalne porozumienia okażą się nieefektywne*.

Wyniki wyborów samorządowych w 1998 r. sprawiły, że kształtowanie się rządzących większości trwało krócej niż w 1994 r., a powstałe koalicje były bardziej czytelne, zhierarchizowane i nieprzypadkowe. Częstsze były ingerencje partyjnej centrali w koalicyjne przymiarki w terenie. Jednak rozłożenie głównego ciężaru poparcia tylko na SLD i AWS, mogło hamować wybór władz. W kilku miastach nastąpił pat w związku z równym rozkładem mandatów: 50 proc. dla lewicy, 50 proc. dla prawicy (Płońsk, Giżycko, Częstochowa). Doszło też do lokalnych porozumień radnych SLD i AWS (Kłodzko, Braniewo, Skierniewice), co spotkało się z ostrą krytyką władz AWS, przy raczej neutralnej postawie lewicy. Głośnym echem odbiła się sytuacja w Raciborzu, gdzie w radzie miejskiej tworzono koalicję AWS-SLD. Marian Krzaklewski nakazał jej zerwanie, ale prawdziwym powodem rezygnacji z koalicji było to, że przedstawicielom obu ugrupowań nie udało się przeforsować swoich kandydatów na kluczowe stanowiska. W tajnym głosowaniu, stosunkiem głosów 19 do 17 na prezydenta miasta wybrano kandydata Towarzystwa Miłośników Ziemi Raciborskiej, który pełnił tę funkcję w poprzedniej kadencji. Poparł go też ruch samorządowy ,,Racibórz 2000'' i UW. Natomiast część radnych SLD popierała kontrkandydata wystawionego przez AWS.

Podobnie jak to było cztery lata wcześniej, również w 1998 r. uzyskanie największej liczby mandatów w radzie nie gwarantowało zwycięzcy zdobycia stanowisk dla swych przedstawicieli. W Mielcu AWS, która wygrała wybory, pozostała w opozycji, ponieważ większościową koalicję zawiązały cztery pozostałe

Wybrani ponownie przewodniczący zarządów w miastach prezydenckich

Miasto	Prezydent miasta	Ugrupowanie
Bełchatów	Tadeusz Rozpara	SLD
Chorzów	Marek Kopel	Komitet lokalny
Gliwice	Zygmunt Frankiewicz	UW
Jastrzębie Zdrój	Janusz Ogiegło	AWS
Konin	Kazimierz Pałasz	SLD
Krosno	Roman Zimka	AWS
Legionowo	Andrzej Kicman	AWS
Legnica	Ryszard Kurek	SLD
Łomża	Jan Turkowski	Komitet lokalny
Nowy Sącz	Andrzej Czerwiński	Komitet lokalny
Opole	Leszek Pogan	SLD
Ostrów Wlkp.	Mirosław Kruszyński	Komitet lokalny
Piekary Śląskie	Andrzej Żydek	Komitet lokalny
Piotrków Tryb.	Andrzej Pol	Komitet lokalny
Radomsko	Jerzy M. Sławiński	PSL
Ruda Śląska	Edward Soroka	AWS
Siedlce	Mirosław Symanowicz	Porozumienie lokalne
Sieradz	Krzysztof Michalski	Porozumienie lokalne
Sopot	Jacek Karnowski	AWS
Sosnowiec	Michał Czarski	SLD
Stalowa Wola	Alfred Rzegocki	Komitet lokalny
Stargard Szczeciński	Kazimierz Nowicki	Komitet lokalny
Suwałki	Grzegorz Wołągiewicz	Komitet lokalny
Świętochłowice	Ludwik Kożuch	UW
Tczew	Zenon Odya	Komitet lokalny
Tychy	Aleksander Gądek	Komitet lokalny
Wrocław	Bogdan Zdrojewski	UW
Zabrze	Roman Urbańczyk	Stowarzyszenie Rodzin Katolickich

Wybrani ponownie przewodniczący zarządów w miastach powiatowych

Miasto	Burmistrz	Ugrupowanie
Agustów	Leszek Cieślik	AWS
Iława	Adam Żyliński	UW
Kępno	Piotr Psikus	Komitet lokalny
Krasnystaw	Andrzej Jakubiec	Komitet lokalny
Kraśnik	Piotr Czubiński	AWS
Krosno Odrzańskie	Bolesław Borek	Komitet lokalny
Krotoszyn	Julian Joaś	PSL
Łęczna	Jerzy Blicharski	Komitet lokalny
Międzyrzecz	Władysław Kubiak	Komitet lokalny
Niepołomice	Stanisław Kracik	Poseł UW
Pleszew	Marian Adamek	Komitet lokalny
Oleśnica	Jan Broń	AWS
Oława	Waldemar Wiązowski	Poseł AWS
Opatów	Jan Borek	Komitet lokalny
Pisz	Janusz Puchalski	Komitet lokalny
Proszowice	Klaudiusz Kawecki	Komitet lokalny
Puławy	Janusz Grobel	Komitet lokalny
Racibórz	Andrzej Maćkowiak	Komitet lokalny
Sochaczew	Ireneusz Felczak	Komitet lokalny
Staszów	Henryk Albera	Komitet lokalny
Śrem	Andrzej Ratajczak	SLD
Środa Śląska	Antoni Biszczak	Komitet lokalny
Świebodzin	Dariusz Bekisz	Komitet lokalny
Wadowice	Ewa Filipiak	AWS
Warszawa-Białołęka	Jerzy Smoczyński	Komitet lokalny
Warszawa-Ursus	Henryk Linowski	AWS
Wieliczka	Józef Duda	AWS
Zakopane	Adam Bachleda-Curuś	AWS
Złotów	Stanisław Wełniak	Lewica Razem
Żary	Franciszek Wołowicz	SLD

ugrupowania (w tym SLD), wysuwając kandydaturę dotychczasowego prezydenta miasta. Odwrotnie zaś było w Olsztynie, gdzie SLD nie obsadził żadnego stanowiska, mimo że uzyskał najwięcej mandatów w radzie. Władzą podzieliła się tam koalicja AWS, UW i lokalnego Komitetu Wyborczego Osiedli Olsztyna. Prezydentem został dotychczasowy wiceprezydent z UW. W Szczecinie w wyniku porozumienia części prawicy z SLD prezydentem miasta został przywódca strajków z 1980 r. Marian Jurczyk, który jednak nie dotrwał na tym stanowisku do końca kadencji. W Jeleniej Górze SLD zawarł koalicję z UW. W mniejszych ośrodkach szefom zarządów częściej udawało się utrzymać swe stanowisko trzecią kadencję, zwłaszcza gdy zdołali wprowadzić do rady własne ugrupowanie. Na trzecią kadencję wybrano m.in. burmistrza Tarnowskich Gór, 45-letniego inżyniera Piotra Hanyska, który zawiązał koalicję własnego prawicowego Forum Samorządowego (14 mandatów) z SLD (8). AWS (7) i UW (6) pozostały w opozycji.

Wybory 1998 r. oznaczały na ogół koniec rządów bezpartyjnych fachowców lub burmistrzów pozbawionych szerszego zaplecza politycznego. Dotyczyło to zwłaszcza samorządowców związanych z UW (np. w Poznaniu, Łodzi, Jeleniej Górze, Kaliszu, Lesznie, Słupcy). W miesiąc po wyborach SLD miał prezydentów w 22 miastach (m.in. Koszalin, Wałbrzych, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Bydgoszcz, Łódź, Płock, Słupsk, Konin, Kalisz, Elbląg, Kielce, Leszno, Opole), natomiast AWS w 16 (m.in. Białystok, Sopot, Gdańsk, Gdynia, Krosno, Lublin, Tarnów, Zamość, Katowice, Kraków, Siedlce). Unia Wolności miała prezydentów w trzech miastach (m.in. we Wrocławiu). Szczególnie skomplikowana sytuacja była w Warszawie, której specyficzny ustrój wymagał współpracy AWS, SLD i UW. Jednak zgodnie z przedwyborczymi deklaracjami Akcja odżegnała się od koalicji z Sojuszem, dlatego sytuacja w stołecznym samorządzie była przez kilkanaście miesięcy niestabilna, choć prezydentowi Pawłowi Piskorskiemu udało się utrzymać swoje stanowisko.

Radni, chcąc uniknąć negatywnych doświadczeń z poprzednich wyborów pośrednich, starali się wprowadzić przepisy regulaminowe porządkujące ten etap pracy samorządu. Temu celowi miały służyć m.in. przepisy dotyczące konkursów na WÓJTÓW oraz dyspozycje dotyczące zapewnienia uczestnikom głosowania warunków umożliwiających tajne oddanie głosu. Jednak ogłoszenie konkursu na stanowisko WÓJTA nie oznaczało pozbawienia rady możliwości manipulacji, a obligatoryjny wymóg ustawienia na sali kabin lub parawanów do głosowania nie zmieniał faktu, iż nie można było zmusić do korzystania z nich wszystkich radnych. Dlatego w wielu miejscach w kraju powtórzyły się proceduralne precedensy z 1994 r. Opozycja bojkotowała głosowania nad wyborem WÓJTA, choć miało to już tylko symboliczne znaczenie.

Utrzymywał się też niedobry zwyczaj przydzielania wszystkich stanowisk w radzie i zarządzie zwycięskiej koalicji, bez uwzględniania choćby w minimalnej proporcji wpływów mniejszości. Kontrowersyjne sytuacje pojawiały się również w związku z utrzymaniem tajnego trybu głosowania nad wyborem władz. Prowoko-

wało to do zakulisowej aktywności. W Morągu radni głosowali na ponumerowanych kartach, co stało się powodem unieważnienia wyborów władz rady miejskiej przez wojewodę. W Nowej Soli podczas pierwszej próby wyboru prezydenta miasta głosy rozłożyły się równomiernie, czym obie strony były bardzo zaskoczone, ponieważ przed sesją, każda z nich zdobyła u konkurencji ,,tajnego'' zwolennika. W Brodach (powiat Krosno Odrzańskie) przy równym rozkładzie głosów (7:7) uznano, że głos radnego seniora jest rozstrzygający, zrezygnowano z dyskusji nad wystąpieniem wójta i przystąpiono do wyboru władz.

Polityczne przyporządkowanie koalicji oraz wybranych przez radnych przewodniczących zarządów było łatwiejsze niż w 1994 r. Dojrzalsze były też metody rywalizacji przy procedurze wyborów pośrednich. Jednak doświadczenia z ośmiu lat samorządu oraz dwóch kampanii wyborczych nie wprowadziły wielkich zmian do politycznej praktyki, tym bardziej, że kontekst instytucjonalny wyborów pośrednich nie uległ zasadniczym zmianom. Do najważniejszych zjawisk związanych z tworzeniem koalicji i tym etapem wyborów można zaliczyć:

- ✧ Wpływ władz politycznych na tworzenie koalicji w terenie. Zarysowała się tu wyraźnie hierarchia: działacze z centrali starali się ustawić wybory w sejmikach, władze wojewódzkie decydowały o koalicjach powiatowych, a te z kolei kształtowały kadry na poziomie gminy.
- ✧ Im wyższy szczebel samorządu oraz im większe miasto, tym trudniej było stworzyć koalicję i ustalić personalny skład władz. Porozumienia koalicyjne zawierane przy tej okazji obejmowały szeroką nomenklaturę stanowisk związanych z urzędem (standardowo dotyczyło to szefów wydziałów).
- ✧ Na stanowiska przewodniczących zarządów (zwłaszcza w dużych miastach) wybierano osoby związane z samorządem lub polityką: byłych i aktualnych wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, wojewodów, członków rządu, parlamentarzystów oraz liderów ugrupowań politycznych. Niekiedy wiązało się to z łączeniem stanowisk (np. posła i burmistrza).
- ✧ Wójtowie gmin i burmistrzowie w miastach do 20 tys. mieszkańców, którzy dotąd nie należeli do ugrupowań politycznych, zostali zmuszeni do poszukiwania partyjnych patronów w większych ośrodkach.

Preferencje dla dużych komitetów wyborczych (były nimi przede wszystkim partie) wynikające z ordynacji i politycznej praktyki nie były jedyną słabością przemian systemu wyborczego w samorządzie. Pozycja dotychczasowych radnych – funkcyjnych, pracujących etatowo dla samorządu (w tym przede wszystkim wójtów) była w wyborach tak znacząca, że deprymowała potencjalnych rywali, którzy obawiali się kandydowania w jednym okręgu z wójtem. Z badań przeprowadzonych przez Marię Halamską wśród lokalnych elit gmin Drobiny, Stęszew, Zator wynikało, że polaryzacja sceny politycznej, z jaką mieliśmy do czynienia w Polsce lokalnej w połowie lat dziewięćdziesiątych, po 1998 r. zamieniła się w monopolizację. Eksperci widzieli w tym zagrożenie dla lokalnej demokracji, nazywając to zjawisko *bezalternatywnością, brakiem kontrelity*. We wnioskach

podsumowujących badania nad sytuacją społeczno-polityczną w w/w gminach, napisano: *Groźny jest tu nie tylko brak w łonie rady dostatecznie silnej opozycji, skutecznie kontrolującej poczynania rządzącego ugrupowania. Zagrożenia te ujawniły już same wybory, kiedy w dwóch okręgach nikt nie odważył się konkurować o mandat w radzie z lokalnymi notablami, z góry uznając, że nie ma żadnych szans na wygranie batalii*.

Atmosfera towarzysząca wyborom przewodniczących zarządów w 1998 r. pokazała, że partie polityczne potraktowały samorząd jako miejsce do podziału łupów po stoczonej walce wyborczej. Partyjne struktury gminne i miejskie nie były już tylko zapleczem lokalnej władzy, częściej przejmowały rolę centrów decyzyjnych, gdzie lokalni samorządowcy odbierali faktyczne ustalenia, realizując je później poprzez podejmowanie formalnych uchwał na sesjach rad i sejmików. Burmistrzami i prezydentami miast zostawali lokalni szefowie partii (najczęściej taki mechanizm występował w SLD), łącząc funkcje polityczną z samorządową. W następnych latach, w związku z poważnymi zmianami na scenie politycznej w kraju (wzrost wpływów SLD, zanik AWS i UW), samorządy stały się areną zmagań tych, którzy chcieli aktualizować lokalny układ sił według krajowych parametrów.

Do największego konfliktu doszło w warszawskiej Gminie Centrum. Wiosną 2000 r. radni nie mogli porozumieć się co do wyboru władz, premier wprowadził rządy komisaryczne, a we wrześniu odbyły się wybory przedterminowe, które przyniosły sukces SLD. W Olsztynie dotychczasowy prezydent miasta Janusz Cichoń (UW) po wyborach parlamentarnych 2001 r. ustąpił ze stanowiska motywując to zmianami na scenie politycznej kraju i w mieście. Jego następcą został Jerzy Malanowski (SLD). W Zakopanem ustąpił ze stanowiska burmistrza Adam Bachleda-Curuś, uzasadniając to tym, że jako szef sztabu wyborczego AWSP czuje się odpowiedzialny za klęskę ugrupowania i nie chce by jej skutki przeniosły się na miasto. Do końca trzeciej kadencji samorządu było więcej takich koalicyjnych przetasowań oraz zmian w personalnym składzie władz samorządowych.

2. Relacje z radą i urzędem, wynagrodzenie

W momencie wyboru, osobą „wprowadzającą'' WÓJTA w środowisko urzędu i rady (o ile WÓJT nie miał mandatu radnego) był przewodniczący rady. To on był wybierany jako pierwszy i najczęściej oficjalnie wprowadzał WÓJTA do gabinetu. Stosunki WÓJTA z przewodniczącym rady miały wyjątkowo indywidualny charakter i trudno odtworzyć pełny obraz występujących tu wzajemnych relacji. Jerzy Regulski uważa, że istniał strukturalny konflikt między przewodniczącym rady i WÓJTEM. Wzajemny układ tych dwóch osób był jednak najczęściej mało znanym fragmentem funkcjonowania władz i w każdym samorządzie miało to odrębny wymiar. Nie wszyscy przewodniczący tak jasno określali te relacje jak przewodniczący rady

w Gołdapi, który w rozmowie z dziennikarzem stwierdził: *Rada uchwala ogólne zasady, a burmistrz ma to załatwić. Nie będziemy się przecież wtrącać w szczegóły. W dalszej części swej wypowiedzi o współpracy z burmistrzem, przewodniczący powiedział: Wiadomo, jakie są kompetencje burmistrza, a jakie moje. Ze względów ambicjonalnych mógłbym go podkopywać, ale po co. To byłoby ze szkodą dla miasta*. Poprawna współpraca przewodniczącego rady, WÓJTA i zarządu była podstawą skutecznego funkcjonowania samorządowych władz. Jednak w pierwszych latach samorządu, w relacjach miedzy tymi trzema podmiotami, zazwyczaj główną rolę odgrywała rada, która decydowała nie tylko o wyborze WÓJTA (którego w każdej chwili mogła odwołać), ale i o personalnym składzie zarządu. Podsumował to dobitnie w swoich wspomnieniach prezydent Częstochowy: *Poczucie demokracji w Radzie było tak silne, że nie do pomyślenia było, bym mógł dobrać sobie Zarząd według własnych potrzeb. O tym decydowali radni*.

W stosunkach między WÓJTEM a przewodniczącym rady mogły istnieć wzajemne powiązania służbowe o patologicznym podłożu. Przykładem tego było m.in. Kłodzko, gdzie burmistrz był zwierzchnikiem i pracodawcą przewodniczącego rady, jako dyrektora podległego miastu OSiR, ale ten sam dyrektor – podwładny, był przełożonym burmistrza jako szefa miejskiego samorządu. Po przejęciu przez gminy szkół, podobnych sytuacji było znacznie więcej. Z oświatowej kadry wywodziła się spora grupa przewodniczących rad gmin. Dopiero nowelizacja ustawy z 1995 r. zmniejszyła możliwość występowania tego typu zagrożeń.

Szukając źródeł, trudnych relacji między przewodniczącym rady i zarządu, należy przypomnieć ostatnie piętnastolecie PRL. Przewodniczący był wówczas politycznym zwierzchnikiem naczelnika. Natomiast po 1990 r. szefami rad byli często liderzy lokalnych ugrupowań politycznych, którzy nieświadomie nawet starali się przejąć rolę dawnego I sekretarza według zasady „rada kieruje, WÓJT rządzi''. Na łamach prasy samorządowej wielokrotnie przypominano, że zwierzchnią rolę nad zarządem i wójtem pełni cała rada, i to w granicach zadań własnych gminy. Przewodniczący rady dopełniał tylko pewnych formalności: podpisywał angaż z WÓJTEM, udzielał mu urlopu i najczęściej (jeśli tak zadecydowała rada w statucie) decydował o wysokości jego uposażenia. Michał Kulesza porównywał obrazowo rolę przewodniczącego rady do zadań marszałka sejmu.

Najważniejszym atutem przewodniczącego było posiadanie poparcia największego ugrupowania w radzie. Jeśli był on jeszcze w miarę niezależny zawodowo od urzędu to mógł wywierać istotny wpływ na działalność WÓJTA. Rolę przewodniczących pełnili często znani liderzy polityczni. Przewodniczącym rady drugiej kadencji był w Świnoujściu Lechosław Goździk – legendarny przywódca robotników na Żeraniu w 1956 r. Tę samą funkcję w podwarszawskim Wilanowie pełnił Andrzej Olechowski.

Zdarzało się, że przewodniczący rad zostawali szefami urzędów, zwłaszcza w drugiej i trzeciej kadencji samorządu. Taka zmiana ról dotyczyła przynajmniej kilkunastu burmistrzów i prezydentów. Byli wśród nich m.in. Paweł Adamowicz

(AWS) z Gdańska, Jan Szostak (SLD) z Ostrowca Świętokrzyskiego, Brunon Marek (AWS) z Mikołowa, Wojciech Hetkowski (SLD) z Płocka. Rzadziej natomiast dochodziło do odwrotnej zmiany ról. Przejście ze stanowiska burmistrza na funkcję przewodniczącego trudno uznać za awans.

Pozycja WÓJTA była silniejsza, jeśli sam posiadał mandat radnego. W pierwszej kadencji taka sytuacja miała miejsce w 55 proc. polskich gmin. Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast nie byli jednak doświadczonymi urzędnikami. Według badań amerykańskiego zespołu socjologów jedynie 11 proc. burmistrzów i wójtów było wcześniej naczelnikami, niemal połowa nie miała żadnego doświadczenia w administracji publicznej. Przeważali mężczyźni (92 proc.), średnia wieku w badanej grupie (na ankietę odpowiedziało 289 respondentów) wynosiła 42 lata – można więc przyjąć, że byli to ludzie młodzi. Przeciętny staż w pracy urzędniczej wynosił 10 lat. Zdecydowana większość (71 proc.) miała wykształcenie uniwersyteckie. Autorzy ankiety ubolewali nad brakiem klarownej dychotomii w polskich samorządach (na wzór amerykański: rada zajmuje się polityką, burmistrz administrowaniem). W Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych wszystko zależało od lokalnych uwarunkowań. Jeden z burmistrzów pytany o źródła dużej swobody jaką miał przy podejmowaniu decyzji podał jednoznaczną odpowiedź: *zaufanie radnych*. Takiego komfortu nie mieli już prezydenci większych miast. Szczególnie negatywnym przykładem był Kraków, gdzie w latach 1990-1992 kolejni trzej prezydenci toczyli nieustanne boje o wypracowanie sensownego *modus vivendi* z radą.

Ze wspomnianej ankiety wynikało, że najwięcej problemów stwarzała WÓJTOM współpraca z komisjami rady i z samą radą. Respondenci stosunkowo wysoko oceniali skłonność rady do zaakceptowania propozycji WÓJTA oraz współpracę z zarządem. Co dziesiąty WÓJT uważał, że z radą współpracuje mu się źle. Warto bowiem pamiętać, że nie tylko WÓJTOWIE byli nowicjuszami, również radni dopiero uczyli się trudnej sztuki demokracji i samorządności. Prasa podawała wiele przykładów złożonego procesu samokształcenia. Oto jeden z nich: komisja rewizyjna w radzie miejskiej L. przedstawiła wyniki swojej kontroli, ale uniemożliwiła radnym zapoznanie się z tym stanowiskiem przed sesją, dlatego radni przegłosowali przełożenie tego tematu na następną sesję. Obrażeni członkowie komisji rewizyjnej zgłosili rezygnację z przynależności do tej komisji i odmówili przedstawienia swej opinii w sprawie absolutorium.

O wiele mniejsze kłopoty miał WÓJT ze swymi urzędnikami, choć ankieta wykazała, że nie byli to pracownicy zbyt kompetentni. WÓJTOWIE uważali, że cechują ich „stare nawyki''. Zdecydowana większość z nich pracowała w tych urzędach jeszcze w PRL. Obawa przed żądną zmian ekipą radnych i urzędowych zwierzchników mogła wpłynąć na większą dyscyplinę pracy oraz lojalność. Późniejsza polaryzacja polityczna społeczeństwa (zwłaszcza po wyborach parlamentarnych 1993 r.) była sprawdzianem dla trwałości tych zjawisk. W wielu gminach sukcesy SLD i PSL zaktywizowały byłych naczelników i sekretarzy do walki o wpływy w samorządzie. W podkrakowskich Zielonkach po wyborach w 1994 r. walkę

o stanowisko wójta podjął dotychczasowy sekretarz gminy, który wraz z ośmioma radnymi próbował (bez powodzenia) nie dopuścić do reelekcji Marka Nawary.

Ogólne wnioski z cytowanych badań były następujące: *burmistrzowie mają tym więcej kłopotów w kierowaniu urzędem, im ściślej podporządkowują się swojej radzie. [...] Burmistrz, który nie uskarża się na swe stosunki z podległym mu urzędem, ma większe szanse na uzyskanie zaufania i zrozumienia ze strony wyborców. Burmistrz jest więc postrzegany przez wyborców przez pryzmat pracy podległego mu urzędu*.

Rezultaty badań i sondaży można uzupełnić empirycznymi przykładami z pracy burmistrzów pierwszej kadencji. W pamiętnikach zebranych przez Wisłę Surażską mamy wiele przykładów świadczących o tym, że ciężar pionierskiej pracy samorządu w dużej mierze spoczywał na wójtach, burmistrzach i prezydentach miast. Wójt z Dobrego nadzorował osobiście prace nad telefonizacją, wożąc własnym samochodem aparaturę *ponieważ liczyła się wtedy każda złotówka. Nieraz miałem 4 tony takiego ładunku, było to wielkie ryzyko, ale był wtedy duży zapał do pracy*. W swej pracy przewodniczący zarządów czuli się niekiedy bardzo osamotnieni, co wynikało m.in. z rozpadu komitetów obywatelskich oraz braku wyraźnego zaplecza społeczno-politycznego. Wójt gminy Komorniki wspominał: *Koledzy z Rady wykonywali przypisaną im pracę i rozchodzili się do swoich zajęć. Zarząd zbierał się raz na tydzień lub dwa, podejmował szereg decyzji, które trzeba było zrealizować i też dematerializował się. Wiele z podejmowanych tematów było całkiem nowych. Urząd nie był przygotowany do ich realizacji. Od samego początku kadencji zaczęły nawiedzać mnie różne osoby, którym nie udało się rozwiązać swoich problemów ,,za poprzedniej władzy'' i liczyły teraz na pomoc. Niektóre z nich, jak czas pokazał, to zwyczajni naciągacze*.

Tygodniowy kalendarz pracy przewodniczącego zarządu obejmował też dzień przyjęć interesantów. Ludzie przychodzili najczęściej w kwestiach mieszkaniowych przydziałów, remontów mieszkań komunalnych. *Niektóre sprawy są absolutnie beznadziejne. Bez rozwiązań systemowych znaczna część problemów jest nierozwiązywalna* – oceniał burmistrz Pułtuska. Szczególnie trudnym odcinkiem pracy mogła być dla burmistrza współpraca z radnymi. Wójt Lubania znalazł się dwukrotnie w szpitalu w stanie przedzawałowym *przytłoczony ciężarem spraw gminnych i walki z opozycją*. Opisując pokonywanie prawnych barier w swej pracy burmistrz miasta i gminy Błonie mówiła: *Zgodnie z obowiązującym prawem, to ja udzielam jedynie ślubów. W pozostałych wypadkach staram się go wprawdzie nie łamać, ale musze je nieustannie obchodzić. To pochłania mi połowę czasu i energii*. Ocenę tę uzupełnia wypowiedź wójta gminy Stare Babice (obie gminy położone w woj. warszawskim) na temat swych obaw w pracy samorządowej: *Boję się także nieodpowiedzialności radnych oraz ewentualnych konsekwencji braku precyzyjności prawa regulującego podział kompetencji między poszczególnymi ogniwami władzy samorządowej*.

Podkreślając pionierski charakter pracy burmistrzów pierwszej kadencji, należy również odnotować, iż pod względem finansowym nie było to wówczas jeszcze

atrakcyjne stanowisko. Natomiast dynamika zmian na rynku pracy i rozwój nowych branż gospodarczych dawał ambitnym jednostkom lepsze możliwości kariery oraz finansowej satysfakcji.

Opisane zjawiska trudnych początków samorządowego władztwa związane były także z niestabilnością na stanowiskach przewodniczących zarządów. Tylko w pierwszym półroczu 1991 r. odwołano 49 wójtów, 34 burmistrzów i jednego prezydenta miasta. Najczęstszym powodem rezygnacji wójta było przejście do pracy w administracji rządowej. Z inicjatywy rady odwołano 21 wójtów i 10 burmistrzów. Inne dane statystyczne informowały o odwołaniu 4 zarządów, 12 przewodniczących rad i 123 innych członków zarządów. Oznaczało to, że dla radnych w ocenie organów wykonawczych gminy najważniejszy był przewodniczący zarządu. Wiedzieli o tym sami zainteresowani, pracując pod wielką presją polityczną (rady) oraz merytorycznych spraw wynikających z procesu budowy samorządu (inwentaryzacja, przejmowanie mienia, tworzenie struktur). Jeśli do tego dodać kryzys gospodarczy i kiepską kondycję finansową większości polskich gmin, to fala rezygnacji ze stanowisk jest zjawiskiem zrozumiałym. Dał temu wyraz burmistrz Milanówka Ryszard Szadkowski, który w swej rezygnacji w 1991 r. powołał się na stanowisko 20 burmistrzów zmęczonych roszczeniami radnych.

Największym miastem, w którym najszybciej doszło do zmiany prezydenta był Kraków, gdzie już w styczniu 1991 r. odwołano z tej funkcji Jacka Woźniakowskiego. Nie jest to jedyny przykład odwołań przewodniczących zarządu. W warszawskiej dzielnicy Ochota w związku z planami reorganizacji urzędu powstał konflikt zarządu z burmistrzem. *Członkowie Zarządu, będący radnymi, jednomyślnie stwierdzili, że nie mogą brać odpowiedzialności wobec wyborców i Rady za dalsze prowadzenie dzielnicy pod przewodnictwem pana burmistrza* – poinformowali radnych w piśmie sugerującym złożenie wniosku o wotum nieufności. Mimo poparcia dla burmistrza ze strony samorządu mieszkańców jednego osiedla tej dzielnicy oraz wniosku radnego o odwołanie przewodniczącego rady, odwołany został burmistrz. Półtora roku później radni Ochoty debatowali nad odwołaniem następnego burmistrza i całego zarządu. Ostatecznie w tajnym głosowaniu dokonano weryfikacji, której nie przeszedł tylko zastępca burmistrza. W ciągu pierwszej kadencji w gminie tej rządziło czterech burmistrzów. We Włodawie odwołania burmistrza domagała się opozycja radnych UD, KPN i PSL. Pośrednio poparł ich wojewoda chełmski, zwracając się do przewodniczącego rady o powołanie komisji mającej ocenić dotychczasową działalność burmistrza i zarządu. Podczas sesji absolutoryjnej w kwietniu 1991 r. radni nie przyjęli dymisji burmistrza, który uzasadniał swą decyzję tym, *że pracując pod rosnącą presją opinii publicznej, kształtowanej przez wąskie grono osób, zaczął popełniać błędy jako urzędnik i jako człowiek*. Później, pod wpływem informacji o możliwości przygotowania referendum, radni zdecydowali się jednak odwołać burmistrza. W Chodzieży, gdzie większość w radzie mieli zwolennicy obozu ,,Solidarności'', po rezygnacji burmistrza w 1993 r., jego następcą został wiceprzewodniczący SLD w tym mieście, który wcześniej przez dwadzieścia lat był

tam naczelnikiem. W Bytomiu trzykrotnie próbowano odwołać prezydenta miasta. W Kołobrzegu odwołano burmistrza, bo *traktował radę gminy jak instrument do zatwierdzania podpisanych przez siebie dokumentów*. W Sulechowie w styczniu 1991 r. radni wyprosili z sesji grupę 50 gości i odwołali zarówno burmistrza jak i przewodniczącego rady. W Pieszkowie (woj. kieleckie) oskarżana przez radnych o niegospodarność pani wójt zabarykadowała się w urzędzie gminy, wywieszając transparent „Popierajcie swego wójta''.

Pod koniec pierwszej kadencji doliczono się 468 gmin, w których zmieniono WÓJTÓW, ponadto w 73 gminach doszło do takich zmian dwukrotnie, a w pięciu trzykrotnie. Najwięcej przewodniczących zarządów zmieniono w woj. warszawskim (58 zmian na 54 gminy), gdańskim (52:63), łomżyńskim (35:46), suwalskim (38:48), radomskim (43:63). Najmniej zmian dokonano w województwach wchodzących w skład Wielkopolski oraz Małopolski. Obok personalnych i politycznych konfliktów najczęstszym przypadkiem odwołań były absolutoria. W 1993 r. radni gminy Żoliborz nie udzielili absolutorium zarządowi, mimo że zaakceptowali jego sprawozdanie finansowe. Podobnie było w Połczynie-Zdroju. W obu przypadkach interweniowała regionalna izba obrachunkowa. Podobnie było dwa lata później w Częstochowie, gdzie najpierw rada przyjęła wykonanie budżetu, a później głosami koalicji SLD-UW nie udzieliła zarządowi absolutorium.

W drugiej kadencji samorządu (1994-1998) ugrupowania polityczne zakotwiczyły się w samorządzie na tyle, aby zmusić WÓJTÓW do liczenia się ze zmieniającymi się notowaniami partii i koalicji. Upartyjnienie samorządu miało jednak i pozytywne strony, zmuszało liderów do kompromisu, koncyliacji, sprzyjało rozwojowi kultury politycznej. Gdy tego brakowało liderom, radni (będący nawet w mniejszości) zorganizowani w kluby potrafili o tym zdecydowanie przypomnieć na forum rady i w mediach. W 1996 r. w Tarnobrzegu radni SLD zaprotestowali przeciwko stylowi, w jakim prezydent tego miasta wyrażał poglądy polityczne. Zarzucano mu, że w publicznych wypowiedziach rozprawia się z polityczną konkurencją językiem nienawiści i fanatyzmu, używając m.in. takich słów, jak „zbrodniarze z SLD''. Do odwołania szefa miasta jednak nie doszło (radni SLD mieli tam 9 mandatów na 32).

W pierwszych dwóch latach procedury odwoławcze były bardzo uproszczone i nie wymagały od radnych specjalnego wysiłku politycznego czy merytorycznego. W ok. 40 proc. przypadków odwołań dokonanych z inicjatywy rady, ten punkt porządku obrad wnoszono dopiero w dniu przeprowadzenia sesji, czyli „z zaskoczenia''. Pojawiły się problemy z procedurą przekazania władzy, ponieważ w świetle przepisów odwołany WÓJT mógł natychmiast przestać pełnić swoje obowiązki, nie czekając na wybór następcy.

Stopniowe zmiany przepisów (zwłaszcza wprowadzenie w 1995 r. nowelizacji ustawy o samorządzie) sprzyjały stabilizacji pracy WÓJTÓW. Podobny wpływ miały: postępująca edukacja radnych i stabilizacja sceny politycznej. Przewodniczący zarządów nauczeni doświadczeniem polskich wyborów z lat 1991, 1993,

1995, 1997 – stawali się coraz częściej pragmatykami politycznymi starającymi się swoją pozycję oprzeć o kompetencje i efekty gospodarowania. W trzeciej kadencji, w porównaniu z pierwszą, wzrosła liczba kobiet na stanowiskach WÓJTÓW. W 1999 r. kobiety kierowały 132 zarządami gmin w Polsce (na 2489). Obok pań kierujących gminą już od ćwierćwiecza (np. Krystyna Płatków wójt w Zaborze pod Zieloną Górą) coraz częściej pojawiały się kobiety, które rozpoczęły kariery administracyjne dopiero po 1990 r. Z doniesień prasowych na ten temat wynika, że większość pań przewodniczących zarządów otaczała się żeńskim personelem.

Umocnienie pozycji liderów (ustawowe i polityczne) sprzyjało umacnianiu poczucia niezależności i władzy. A stąd był już tylko krok do nadużyć. Pod koniec trzeciej kadencji samorządu rozpoczął się wyraźny proces erozji wizerunku WÓJTA jako apolitycznego włodarza. Za początek tego procesu można uznać kwestię wysokich uposażeń przewodniczących zarządów. W wyniku kontroli przeprowadzonej w październiku 1999 r. przez NIK w 252 jednostkach samorządu terytorialnego (w tym w 65 urzędach miast na prawach powiatu, 89 urzędach miejskich i w zarządzie stołecznym) stwierdzono liczne zawyżenia dodatków funkcyjnych poprzez błędne ustalanie jego podstawy. W 76 proc. przypadków dodatek służbowy przewodniczącego zarządu (ustalany dowolnie) był największym składnikiem wynagrodzenia. Przepisy pozwalały wprawdzie na podwyższenie tego składnika w ,,szczególnie uzasadnionych przypadkach'', ale był to zapis otwierający najróżniejsze możliwości interpretacji. Zarówno w Szczecinie jak i Ciechanowie jako uzasadnienie podano ,,dużą liczbę mieszkańców''. NIK szczególnie krytycznie ocenił nieproporcjonalne różnice w zarobkach burmistrzów miast o podobnej wielkości. Np. w Czeladzi, Zgorzelcu i Mińsku Mazowieckim pensje przewodniczących zarządów w czerwcu 1999 r. wynosiły odpowiednio 12,3; 9,8; 6,5 tys. zł.

Kontrola NIK nastąpiła m.in. pod wpływem informacji prasowych o płacach i ryczałtach w samorządach. Obok wyborów był to najbardziej spektakularny temat funkcjonowania lokalnych władz. Przytaczano liczne przykłady kominów płacowych. Wśród metropolii największe zarobki mieli prezydenci Warszawy (17 tys. zł brutto), Szczecina (13 tys. zł), Poznania (12,9 tys. zł), Wrocławia (12 tys. zł). Najlepiej uposażeni prezydenci średnich miast byli w Gdyni (9,8 tys. zł), Częstochowie (9,5 tys. zł), Bielsku-Białej (9 tys. zł). Znajdowano też przykład małych miejscowości, gdzie płace burmistrzów i wójtów sięgały prezydenckich pułapów.

Te bulwersujące informacje próbowano rozmiękczać porównaniem danych GUS o płacach w administracji samorządowej i rządowej. Wynikało z nich, że np. w roku 1998 stosunek tych obydwu wskaźników wynosił 1.630 zł do 1.467 zł na korzyść administracji rządowej. Jednak liczone tu były pensje wszystkich pracowników, co tym bardziej podkreślało kominy płacowe szefów. I choć dotyczyło one tylko części (zapewne mniejszej) przewodniczących zarządów, a ponadto pojawiły się też inicjatywy samoograniczania tych wynagrodzeń lub przekazywania ich części na cele dobroczynne (np. wójt gminy Płoskinia w powiecie Braniewskim zrzekł się w połowie kadencji pensji, również burmistrz Kamienia Pomorskiego Stefan

Oleszczuk przez pół roku swoje dochody przeznaczał w całości na cele charytatywne), to jednak odbiór społeczny był w tej sprawie zdecydowanie negatywny. Nic też dziwnego, że dyskusja o wynagrodzeniach w samorządzie zaowocowała wprowadzeniem tzw. ustawy kominowej. 3 marca 2000 r. przyjęto ustawę o wynagrodzeniu osób kierujących publicznymi podmiotami prawnymi. Projekt sejmowy ustalał możliwość najwyższego wynagrodzenia kierowników samorządowych jednostek na poziomie maksimum siedmiu (w senacie poprawiono do pięciu) średnich pensji w budżetówce. Nie zamknęło to jednak dyskusji o wynagrodzeniach WÓJTÓW, ani nie uniemożliwiło szczególnie zachłannym samorządowcom obchodzenia nowej ustawy.

Na przełomie 2000 i 2001 r. przez prasę przetoczyła się fala informacji o nagrodach rocznych dla przewodniczących zarządów. W Giżycku było to 20 tys. zł, (przy miesięcznej pensji burmistrza 9,2 tys. zł), w warszawskiej gminie Ursynów 26 tys. zł, choć rekordy padły gdzie indziej. Według informacji prasowych największe nagrody za 2000 r. przyznano prezydentowi Torunia i burmistrzowi Czeladzi – po 36 tys. zł. Stanowiło to naruszenie ustawy o pracownikach samorządowych, która określała wysokość takich nagród. Reguła ich przyznawania wyglądała zazwyczaj tak, że zastępca WÓJTA występował do przewodniczącego rady o nagrodę dla przewodniczącego zarządu, a ten z kolei ustalał wysokość nagród dla swych zastępców i pozostałych członków zarządu. O tym jak łatwo było w takich sytuacjach przekroczyć granice prawa, świadczy przykład z warszawskiej gminy Targówek, gdzie zastępcy burmistrza złożyli doniesienie do prokuratury, informując że ich przełożony domagał się dziesięcioprocentowego udziału w przyznanych im nagrodach.

Negatywny odbiór kwestii wynagrodzeń był tak duży, że nawet entuzjasta samorządu Jerzy Regulski zdecydowanie skrytykował to zjawisko: *Przekupuje się radnych, obsadza stanowiska kuzynami, utajnia się decyzje i informacje. Korupcja osiągnęła niebezpieczny poziom. Wszystko to prowadzi do utraty zaufania społecznego – jedynej siły, która może utrzymać samorząd przy życiu*. Te alarmujące oceny miały swoje uzasadnienie, bowiem nie tylko kominy płacowe samorządowców zaczęły wywoływać głosy potępienia. Dziennikarze „Gazety Wyborczej'' pod koniec 2001 r. zarejestrowali około stu spraw dotyczących nadużyć, korupcji, prywaty na poziomie władzy lokalnej, m.in. w Częstochowie, Gdańsku, Krakowie, Olsztynie, Płocku, Sandomierzu, Słupcy, Szczecinie, Warszawie, Wodzisławiu. Inne media donosiły o skazaniu pięciu członków zarządu miasta Radomia, aresztowaniu wiceprezydenta Łodzi, prywatnych inwestycjach burmistrza Zakopanego, przyjęciu łapówki przez burmistrza Nysy, procesie burmistrzów Świebodzic i Sejn, zarzutach działania na szkodę miasta i wodociągowej spółki stawianych przez radnych prezydentowi Bielska-Białej (z powiadomieniem prokuratury), zarzutach prokuratury wobec wiceprezydenta Suwałk (naruszenie tajemnicy służbowej, przekroczenie uprawnień, przyjęcie korzyści majątkowej), półtoratysięcznej demonstracji antyburmistrzowskiej w Piszu (gdzie niegospodarność burmistrza potwierdziła kontrola RIO). Wójt Solca (powiat Busko-Zdrój) oskarżony został o kierowanie autem

w stanie nietrzeźwym, proces karny miał też wójt gminy Wiązownica (woj. podkarpackie). Były wójt Głowaczowa (woj. mazowieckie) w 2002 r. miał już na koncie trzy prawomocne wyroki skazujące (za przyjęcie korzyści majątkowej, przekroczenie uprawnień i naruszenie praw pracowniczych), mimo to nie trafił do więzienia, o czym wielokrotnie informowały media, wzmiankując przy tym, że żona skazanego jest posłanką Samoobrony. I choć nie wszystkie sprawy opisywane w prasie jako afery oznaczały faktyczne łamanie prawa przez burmistrzów, to jednak znajdowało to swoje przełożenie na ogólną ocenę samorządowego urzędu.

W trzeciej kadencji wzrosła też liczba interwencji organów nadzoru w sprawy samorządowe. Najbardziej drastyczną metodą ingerencji było ustanowienie komisarza zarządzającego gminą. W latach 1990 - 2002 doszło do takiej sytuacji w 15 gminach. Najgłośniejsze sprawy zmuszające premiera do wprowadzenia komisarycznego zarządu miały miejsce w 2000 r. Było to w miejscowości Chorzele (woj. mazowieckie) gdzie urzędowało dwóch burmistrzów, w Kielcach gdzie o władzę walczyło dwóch prezydentów i w Warszawie, gdzie przez pewien czas rządzili jednocześnie: burmistrz gminy Centrum i komisarz wyznaczony przez premiera. Do tego należy dodać ustanowienie komisarycznego zarządu w 37 gminach, w których w latach 1993-2001 odwołano władze w wyniku referendum. Praktyka pokazała więc, że najbardziej drastyczna forma ingerencji rządu, jaką był zarząd komisaryczny dotyczyła znikomych 2-3 proc. gmin i następowała wtedy, kiedy zawiodły wszystkie możliwości rozwiązania własnych problemów przez lokalną wspólnotę.

3. Lider gminnej wspólnoty

Ukształtowany jeszcze w PRL model zarządzania gminą sprzyjał zapotrzebowaniu na „silnego człowieka'', który weźmie na siebie odpowiedzialność kierowania wspólnotą, na wzór naczelnika, czy też I sekretarza. Sytuacja ta nie zmieniła się po wyborach 1990 r., tym bardziej że problemy lokalnych społeczności wymagały zdecydowanych działań reformatorskich. Jednak aktywność radnych pierwszej kadencji, znacząca rola przewodniczącego rady, zarządu gminy oraz częste zmiany na stanowiskach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast – nie sprzyjały kreacji jednego lidera lokalnej wspólnoty.

Na początku lat dziewięćdziesiątych, w badaniach przeprowadzonych wśród lokalnych działaczy w woj. poznańskim, na pytanie o wskazanie osób, grup i instytucji najczęściej podejmujących rozstrzygające decyzje, na pierwszym miejscu wymieniano przewodniczącego rady (26 proc.), a WÓJTA na czwartym (15 proc.). Tymczasem w pytaniu o zaufanie do osób publicznych stawianym wszystkim mieszkańcom gminy wygrywał WÓJT (45 proc.), a przewodniczący był na czwartym miejscu (25 proc.). Wynik tej sondy potwierdzały inne badania nad lokalną sceną polityczną (Śląsk, połowa lata dziewięćdziesiątych), w których jednoznacznie

podkreślano wyraźną personifikację instytucji publicznych. Znajomość nazwisk liderów uzależniona była oczywiście od ich aktywności. W przypadku przewodniczącego rady dysproporcja w liczbie wskazań znajomości jego nazwiska wahała się w granicach 22-78 proc. między poszczególnymi gminami. W przypadku WÓJTÓW było to 75-93 proc. W 1994 r. trzy czwarte ankietowanych przez PBS oświadczyło, że zna nazwisko WÓJTA. Jego prymat na lokalnej scenie był niepodważalny. Choć z racji podmiotowości rady i możliwości oddziaływania ze strony przewodniczącego i zarządu, wizerunek WÓJTA bliższy był wzorcowi „doskonałego dyplomaty'' niż „lokalnego dyktatora''. Z kolei z badań przeprowadzonych w kwietniu 1994 r. przez SMG/KRC Poland wynikało, że w zestawieniu WÓJT, wojewoda, poseł, premier, lokalny lider uzyskał najwięcej wskazań przy zdaniach *Wrażliwy na problemy ludzi* (52 proc.), *dotrzymuje obietnic* (49 proc.), *jego działania służą ludziom* (63 proc.), *mam do niego zaufanie* (45 proc.), *sprawnie realizuje swoje zadania* (46 proc.), *liczy się ze zdaniem takich ludzi jak ja* (34 proc.).

Społeczność gminy widząc w WÓJCIE lidera numer jeden w swym środowisku, obciążała go wszystkimi kłopotami ekonomicznymi i społecznymi, których nie brakowało w Polsce w pierwszych latach transformacji. Przykładem są tu niepokoje społeczne do jakich doszło w Praszce i Świnoujściu w 1993 r., gdzie głównymi ofiarami buntu (przeradzającego się w lincz), spowodowanego biedą i bezrobociem, padli właśnie burmistrz oraz prezydent miasta. Również znaczna część referendów lokalnych, w których wyborcy mogli odwołać tylko radę, wymierzona była przeciwko wójtom i burmistrzom. Postulat odwołania radnych był tu środkiem do celu jakim w ostateczności była zmian zarządu. Choć zdarzały się również sytuacje odwrotne. To wójtowie i burmistrzowie budowali własne zaplecze poza radą i w drodze referendum próbowali obronić swe stanowisko przed zakusami radnych. Ogółem w latach 1990-2002 przeprowadzono blisko 200 referendów w sprawie odwołania rad, z których zaledwie 37 osiągnęło wymaganą minimalną frekwencję (30 proc.), co zawsze oznaczało odwołanie rady i zarządu.

Demokracja bezpośrednia w lokalnym wydaniu ograniczona była jednak do gmin i małych miast. W miastach powiatowych (nie mówiąc o większych ośrodkach) referenda były nieudane z powodu niskiej frekwencji. Dotyczyło to także dwóch pozostałych referendów: w sprawie samoopodatkowania i w tzw. „ważnej sprawie'' gminnej. W ciągu trzech kadencji przeprowadzono ok. 60 takich głosowań. Większość z nich zakończyła się pozytywnym rezultatem, ponieważ władze gminne prowadziły wcześniej szeroką akcję wyjaśniającą cele i znaczenie referendum. Rzadko odwoływano się jednak do konsultacji, niewiele miast w swych statuach przewidywało zgłaszanie uchwał przez grupy obywateli. WÓJTOWIE na ogół nie byli zainteresowani odwołaniem się do demokracji bezpośredniej. Ich stanowisko wynikało być może z przeświadczenia o wystarczającej znajomości poglądów i potrzeb mieszkańców. Przewodniczący zarządów w latach dziewięćdziesiątych mieli z pewnością lepsze rozpoznanie lokalnej wspólnoty niż naczelnicy w czasach PRL. Z badań prowadzonych przez socjologów pod kierunkiem Jerzego Wiatra nad

elitami lokalnymi wynika, że miejscowe pochodzenie stało się jedną z głównych determinant szybkiego osiągania stanowisk we władzy lokalnej. W 1996 r. 67 proc. ankietowanych działaczy urodziło się w tej samej miejscowości, w której mieszkali i sprawowali swoje funkcje polityczne.

Zaplecze przewodniczących zarządów w pierwszej kadencji było związane głównie z obozem „Solidarności''. W 1990 r. prawie jedna trzecia WÓJTÓW pytana o swą afiliację polityczną wskazywała na komitety obywatelskie lub „Solidarność'' (częściej był to NSZZ „Solidarność Rolników Indywidualnych). Z partii najwięcej przewodniczących zarządów (ok. 10 proc.) związanych było z PSL. W drugiej kadencji wójtowie i burmistrzowie częściej wiązali się z ugrupowaniami politycznymi, co dodatkowo wzmacniało ich pozycję (poza regulacjami prawnymi). Wyniki sondaży społecznych świadczyły o tym, że mieszkańcy jeszcze bardziej niż w okresie pierwszej kadencji identyfikowali samorząd z WÓJTEM. Z badań porównawczych prowadzonych przez naukowców Uniwersytetu Śląskiego w gminach woj. katowickiego wynikało, że w tym czasie aż 86 proc. mieszkańców uznawało WÓJTA za osobę decydującą o kluczowych rozstrzygnięciach w gminie. Pod tym względem przewodniczący rady gminy otrzymał tylko 20 proc. wskazań. Być może respondenci uważali nawet, że we władzach samorządowych wpływ osoby zarządzającej na sprawy gminne jest zbyt duży, skoro w innych badaniach wzrosła liczba zwolenników (z 1/6 do 1/5) poglądu, że *możliwość decydowania powinna być rozłożona równomiernie na wszystkie osoby i instytucje zaangażowane w życie gminne*.

Również badania empiryczne oparte na dokładnych analizach funkcjonowania społeczności lokalnych w Iławie, Bochni, Nowym Targu i Bielawie wskazywały, jak ważnym elementem rozwoju lokalnej wspólnoty jest jej lider. W badaniach prowadzonych w tych miastach przez Tomasza Zaryckiego z Uniwersytetu Warszawskiego na pytanie o to, kto ma jaki wpływ na decyzje dotyczące życia w mieście, lokalnej polityki, spraw publicznych – 65 proc. respondentów wskazywało radę miejską, 59 proc. – burmistrza, 47 proc. – lokalnych przedsiębiorców, 39 proc. – lokalne klany, 37 proc. – kościół i księży, 28 proc. – dyrektorów przedsiębiorstw, 27 proc. – media (w dalszej kolejności były partie polityczne). Z innych odpowiedzi wynikało, że mieszkańcy oceniali pozytywniej wpływ na miasto burmistrza (57 proc. odpowiedzi akceptujących) niż rady miejskiej (51 proc.), co po raz kolejny wskazywałoby na lepszą ocenę ludzi niż instytucji.

W Iławie burmistrzem w 1990 r. został 32–letni Adam Żyliński, który był kompromisowym (i w domyśle podatnym na wpływ) kandydatem dwóch największych grup radnych. Dość szybko dał się poznać jako sprawny menadżer, który potrafił wykorzystać wsparcie lokalnych przedsiębiorców, utrzymać stan neutralności miedzy „Solidarnością'' i dawną władzą partyjno – administracyjną, a jednocześnie samemu uzyskać olbrzymią aprobatę mieszkańców. Wyrazem tego był wynik wyborczy z 1993 r. (zdobył w mieście 30 proc. głosów startując z listy KLD) i w 1997 r. (zdobył 40 proc. głosów – 5 tys. i został posłem z listy UW). Mimo lewicowych inklinacji iławskiego elektoratu burmistrz zdołał pozyskać wyborców dla swojej

unijnej koalicji w 1998 r. wprowadzając do rady 12 radnych (SLD zdobył 12, AWS – 7). *Indywidualność burmistrza w sposób bardzo widoczny modyfikuje zachowania wyborcze mieszkańców miasta* – podsumował badacz.

W pozostałych miastach, gdzie przeprowadzono wspomniane badania, pozycja burmistrza w większym stopniu stanowiła fokusowe odzwierciedlenie przeważających tendencji politycznych i układów lokalnych. Jeśli były one sprzeczne, to rola burmistrza polegała na próbie ich pogodzenia, albo też następowały zmiany na tym stanowisku. O identyfikacji lidera ze swą wspólnotą świadczyły wybory wójtów i burmistrzów na Opolszczyźnie. W 1996 r. 26 przewodniczących zarządów w tym województwie przyznawało się do niemieckiego pochodzenia, co było wielkością oddającą proporcjonalnie udział tej mniejszości w ogólnej liczbie mieszkańców.

Wyniki powyższych badań potwierdza materiał zgromadzony przez Andrzeja Michalaka, analizującego wyniki lokalnych wyborów w regionie zachodniopomorskim. Opisując działalność burmistrza Pełczyc Mirosława Kluka (na stanowisku od 1990 r.) socjolog wskazuje na znaczenie reformy samorządowej w życiorysie tego człowieka, który z miastem związany był dość luźno. Nie był on wcześniej działaczem politycznym i zaangażowanie w wyborach samorządowych w 1990 r. było pierwszym krokiem w sferze działalności publicznej. Zachowując wyraziste prawicowe poglądy (działając zarazem w lewicowym otoczeniu) burmistrz Pełczyc potrafił swoim profesjonalizmem zdobyć aprobatę mieszkańców.

Ważnym etapem w pracy WÓJTÓW było przejęcie szkół. Według pierwotnie zakładanego terminu, tj. 1 stycznia 1994 r. zrobiło to ok. 600 gmin w kraju. W ciągu następnych dwóch lat wszystkie rady gmin i miast stały się organami prowadzącymi dla placówek oświatowych. Od września 1999 r. dołączyły do tego gimnazja. W drugiej kadencji samorządu wójtowie z każdym rokiem mieli coraz więcej zadań, które w efekcie jeszcze bardziej wiązały urząd ze środowiskiem. W 1996 r. samorządy przejęły wypłacanie dodatków mieszkaniowych, rozpoczęto też próby uporządkowania utylizacji śmieci. Przez pewien czas wydawało się, że efektywnym narzędziem do tego będzie tzw. referendum śmieciowe. W ok. 30 gminach wójtowie i burmistrzowie skutecznie zdołali przeprowadzić takie referenda, których efektem było dobrowolne samoopodatkowanie się mieszkańców na cele ekologiczne. O wiele mniejszą skuteczność miały referenda fakultatywne organizowane najczęściej przez opozycyjne wobec zarządu środowiska. Było ich około 30 i podobnie jak wszystkie inne formy demokracji bezpośredniej realizowane były przede wszystkim w gminach wiejskich i małych miastach. WÓJTOWIE rzadko korzystali z możliwości poparcia inicjatywy przeprowadzania referendów i konsultacji. Wyjątkiem był tu okres debaty nad reformą administracyjno-samorządową w 1998 r.

W 1997 r. gminy położone w południowej części Polski musiały stanąć do walki z wielką powodzią. W trakcie tych zmagań ujawniło się wiele niekompetencji administracji rządowej, natomiast postawa WÓJTÓW w większości wychodziła naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców. Przewodniczący zarządów znali doskonale swój teren, ludzi, mieli do dyspozycji większy aparat niż przedstawiciele administ-

racji rządowej (kierownicy urzędów rejonowych, wojewodowie). W mediach chwalono wówczas szczególnie prezydenta Wrocławia Bogdana Zdrojewskiego, który zasłużył na uznanie trafnymi decyzjami, bezpośrednim zaangażowaniem w walce z żywiołem, pracowitością i odwagą.

Okresy powodzi z roku 1997 i 2001, a także wielka kampania na rzecz udziału społeczności lokalnych w decyzjach zapadających przy tworzeniu nowego podziału terytorialnego kraju wiosną 1998 r. były momentami, w których przewodniczący zarządów mieli okazje do szczególnego umocnienia więzi łączących ich ze środowiskiem. WÓJTOWIE musieli opierać się w swej pracy także na instytucjach rządowych odgrywających w gminie ważną rolę. Dotyczyło to zwłaszcza policji, odpowiedzialnej za newralgiczny problem bezpieczeństwa i porządku (za co współodpowiedzialny był również WÓJT). Efektem współpracy z policją były realizowane w zdecydowanej większości miast polskich akcje: „Bezpieczne miasto'', „Pomoc sąsiedzka'', „Mój dzielnicowy'', „Gambit''.

Wyraźną słabością w relacjach WÓJT – lokalna wspólnota były kłopoty samorządowych liderów z niezależną prasą. O ile w mediach centralnych WÓJTOWIE pokazywani byli najczęściej przy okazji inwestycji lub lokalnych konfliktów, o tyle nie zawsze potrafili oni odpowiednio ukształtować swój codzienny wizerunek w lokalnych gazetach. Widoczne były kłopoty wójtów i burmistrzów ze zrozumieniem kontrolnej funkcji mediów. Stąd też wzajemne relacje obfitowały w konflikty, co uwidoczniło się szczególnie w trzeciej kadencji samorządu. W Kraśniku sąd karny w październiku 2001 r. potępił burmistrza za utrudnianie lokalnej gazecie dostępu do informacji. W Pruszkowie burmistrz domagał się, by redakcja lokalnej telewizji przeprowadzała pełne transmisje z posiedzeń rady, nie przerywane żadnymi komentarzami. W Łosicach burmistrz odmówił udzielenia informacji redaktorowi stwierdzając, że legitymacja SDP nie jest wystarczającym dowodem na to, że jest on dziennikarzem. W Płońsku burmistrz zbył pytanie dziennikarki argumentem, że interesujące ją sprawy były już wyjaśniane m.in. na sesji rady, za co musiał tłumaczyć się przed NSA. Głośnym echem odbiła się sprawa tygodnika „Nowe Życie Pabianic'' – prywatnej gazety, którą władze lokalne nękały doniesieniami do prokuratury, wyrzuceniem z lokalu i kontrolami inspekcji pracy. W obronie pisma stanęło Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich. Sprawą zainteresował się rzecznik praw obywatelskich, a nawet prezydent RP. Nie był to jedyny przypadek angażowania przeciwko gazecie organów ścigania. W Nysie prokurator wydał nakaz przeszukania pomieszczeń redakcyjnych celem... znalezienia faksu z nyskiego urzędu, w którym burmistrz domagał się sprostowania autoryzowanego przez siebie wywiadu.

Z drugiej strony rozwój ilościowy i jakościowy mediów, pojawienie się internetu oraz ustawodawstwo wymuszające jawny charakter pracy samorządowych organów sprzyjały większej otwartości i elastyczności polityki informacyjnej WÓJTÓW. Na zmianę tych postaw wpłynęła także coraz powszechniejsza świadomość znaczenia opinii publicznej, profesjonalna dbałość o wizerunek samorządowego lidera (czym

zajmowali się specjalnie zatrudniani w urzędach pracownicy), a także perspektywa bezpośrednich wyborów.

Mimo działań na rzecz poprawy wizerunku samorządowych liderów, notowania lokalnych władz w trzeciej kadencji wyraźnie spadały, co jednak należy wiązać z ogólną deprecjacją służby publicznej w Polsce. Po pierwszych ośmiu miesiącach urzędowania władz miejskich, ich ocena spadła o 4 proc. w porównaniu z badaniami z początku kadencji (w tym samym czasie rząd, Sejm i Senat straciły od 17 do 19 punktów). Ponad połowa Polaków twierdziła, że nie ma wpływu na sprawy swojej gminy. W sondażu CBOS przeprowadzonym w styczniu 2001 r., na pytanie *Czy jest Pan(i) zadowolona z władz samorządowych*? 31 proc. respondentów odpowiedziało *raczej nie*, 31 proc. – *raczej tak*, 22 proc. – *trudno powiedzieć*, 14 proc. – *zdecydowanie nie*, 2 proc. – *zdecydowanie tak*. Po raz pierwszy od czasu wprowadzenia samorządów, suma ocen negatywnych przeważała nad pozytywnymi.

4. Inwestycje i promocja

Standardowe zajęcia WÓJTA wynikały z ustawy, statutu, bieżącego kalendarza spraw. Jednak o pozycji lidera w lokalnym środowisku decydowały trwałe ślady jego działalności. Nie bez znaczenia była także umiejętność marketingowej sprzedaży swoich dokonań, wizji, image. W miarę utrwalania się samorządowej rzeczywistości w panoramie politycznej kraju, właśnie te czynniki w coraz większym stopniu wpływały na ocenę lokalnego lidera.

W pierwszych latach po 1990 r., mimo absorbującej pracy w budowie samorządowej podmiotowości WÓJTOWIE angażowali się też w różnego rodzaju przedsięwzięcia innowacyjne, które przyciągały zainteresowanie inwestorów, mediów, stowarzyszeń. W latach 1991-94, w realizowanym przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie konkursie ,,Innowacje lokalne'' uczestniczyło 413 gmin i stowarzyszeń lokalnych. Listy inwestycji w małych gminach obejmowały takie priorytety jak wodociągi, telefony, drogi, gazyfikacja. Już w pierwszych latach funkcjonowania samorządu eksperci ocenili, że gospodarują one pieniędzmi o wiele oszczędniej i efektywniej niż instytucje rządowe. Jednocześnie na liście wydatków gminy znajdowały się placówki podległe administracji rządowej, jak np. szkoły, i policja. W ten sposób konstruowanie budżetów tylko w niewielkim stopniu mogło być wynikiem ambitnych wizji lidera gminy. Dominowały stałe wydatki, pomoc dla instytucji działających na terenie gminy oraz budowa infrastruktury zapewniającej zaspokojenie podstawowych potrzeb mieszkańców. Trudno było budować na takiej bazie akcje promujące lidera, zwłaszcza, że WÓJTOWIE początkowo mieli nikłe doświadczenie w tego typu działaniach. Rekompensowali to niekiedy klarowną, częściowo neoliberalną wizją ekonomicznego rozwoju miasta (np. w Mrągowie i w Poddębicach).

Inwestycyjno-promocyjny boom zaczął się na dobre w drugiej kadencji samorządu, co wynikało główne z poprawy ogólnej koniunktury gospodarczej w Polsce. W 1996 r. Amerykańska Agencja Rozwoju Międzynarodowego (USAID) rozpoczęła edycję corocznego konkursu „Gmina jakich mało'', promującego szczególne osiągnięcia gmin liczących do 20 tys. mieszkańców. Zwycięzcy konkursu mogli liczyć na promocję swoich sukcesów we „Wspólnocie'' oraz specjalnie przygotowanych wydawnictwach książkowych. W tym samym czasie rozpoczęto szerokie porównywanie gminnych potencjałów, budżetów, inwestycji. Powstałe na tej bazie rankingi stały się obiektywnym miernikiem samorządowych działań, a WÓJTOWIE najlepszych gmin z dumą prezentowali efekty swej pracy. Dość szybko ustalono, że najbogatszą gminą w Polsce jest Kleszczów, który swój sukces osiągnął dzięki racjonalnemu zagospodarowaniu środków płynących do budżetu z kopalni Bełchatów.

Badacz lokalnych elit Grzegorz Gorzelak zwracał uwagę na osiągnięcia liderów małych ośrodków. Wójt podpoznańskiego Tarnowa Podgórnego do aktywizacji gospodarczej gminy wykorzystał czynnik lokalizacji gminy. Inwestor obsługiwany był sprawnie i szybko, wójt prowadził negocjacje z zagranicznymi kontrahentami doskonałą angielszczyzną. Burmistrz Dzierzgonia celem przełamania społecznej i gospodarczej stagnacji, a także popegeerowskiej apatii zainspirował powstanie instytucji wspierania gospodarki oraz stowarzyszeń społecznych. Swoje inicjatywy rozpoczął od mobilizacji mieszkańców do posprzątania gminy. Z kolei burmistrz Biłgoraja swoją współpracę z przedsiębiorstwami zaczął od pytania: *jak ci mogę pomóc, jak ci mogę przestać przeszkadzać*?

W 1998 r. w związku z reformą administracyjną lokalni liderzy mieli okazję sprawdzić skuteczność promocji swoich gmin. Warta odnotowania była działalność burmistrza Polkowic Emiliana Stańczyszyna, który już we wrześniu 1997 r. został starostą Polkowickiej Miejskiej Strefy Usług Publicznych, obejmującej sześć gmin (pierwszą taką strefę zorganizował Nowy Sącz). Był to decydujący krok na drodze walki Polkowic o prawo do uzyskania statusu miasta powiatowego. Bardziej symboliczny wymiar miały starania ośrodków posiadających niegdyś prawa miejskie o przywrócenie tego statusu oraz tych miejscowości, które po raz pierwszy znalazły się w tym gronie. Już w latach 80-tych awans ten objął 22 miejscowości, natomiast w pierwszej dekadzie III RP status miejski przywrócono 51 ośrodkom, a 18 miejscowości otrzymało prawa miejskie po raz pierwszy.

Wzorem skutecznej promocji była działalność prezydentów Gliwic, którzy doprowadzili do budowy w tym mieście fabryki Opla. Wiceprezydent Andrzej Jarczewski opisał historię tego kontraktu w książce *Jak złowić opla*, która stała się inspiracyjną lekturą dla teoretyków oraz praktyków zarządzania i marketingu. Z kolei Centrum Promocji Polski zajmujące się rekomendacją rynkową w postaci dokumentów certyfikacyjnych, przyznało w 2000 r. tytuł Mister Poland prezydentowi Kołobrzegu i burmistrzowi Niepołomic.

Doskonałym przykładem lokalnego menadżera był prezydent Ostrowa Wielkopolskiego Mirosław Kruszyński. Jako jedyny przewodniczący zarządu miasta prezydenckiego w Polsce wytrwał na tym stanowisku trzy kadencje. Jego działalność była przedmiotem wielu publikacji, została też objęta badaniami naukowymi, których efekty zostały zaprezentowane w pracy Pawła Swianiewicza, Urszuli Klimskiej, Adama Mielczarka *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem.* Z przekonania liberał, politycznie związany ze środowiskiem prawicy był Kruszyński wizjonerem, potrafiącym odważnie podjąć innowacyjne działania, stanowiące później wzór dla wielu gmin. Tak było w przypadku sprzedaży mieszkań komunalnych czy zaciągnięcia pożyczki pod postacią obligacji miejskich. *Jednakże indywidualizm i bardzo silna osobowość z pewnością powodowały problemy z delegowaniem decyzji wewnątrz urzędu. Grono osób, którym prezydent ufał, było wąskie i wiele decyzji musiał podejmować osobiście* – tak badacze oceniali predyspozycje lidera, który pod koniec trzeciej kadencji miał kłopoty zarówno z pozyskaniem zaplecza politycznego w radzie, jak społecznej akceptacji dla swojego stylu pracy. On sam, po przegranej w wyborach 2002 r. wskazał następujące źródła swojej porażki: *brak wewnętrznej komunikacji społecznej i mało skuteczna promocja pomysłów wśród mieszkańców miasta*.

Tymczasem to właśnie akcje promocyjne (i to nie tylko w lokalnym zakresie), stały się w trzeciej kadencji specjalnością samorządowych liderów i współpracujących z nimi środowisk. 4 listopada 1999 r. podczas konferencji „Gospodarny Samorząd – Najlepsze Gminy III RP'' wręczano nagrody gminom, które w tym konkursie były typowane przez stowarzyszenia samorządowe. W grupie najlepszych znalazły się: Dukla, Dzierzgoń, Grabów, Gryfino, Jabłonna, Kalwaria Zebrzydowska, Kleszczów, Kobierzyce, Krasnystaw, Krynica, Kwidzyn, Lubań, Lubicz, Łeba, Łęczna, Łęknica, Morawica, Namysłów, Nowy Sącz, Olecko, Ostrów Wielkopolski, Pępowo, Pszczyna, Puchaczów, Puławy, Puńsk, Raszyn, Rejowiec Fabryczny, Rewal, Sitkówka-Nowiny, Sopot, Szczebrzeszyn, Świecie n/Osą, Tarnowo Podgórne, Terespol, Tychy, Wadowice, Wąbrzeźno, Zakopane.

W tzw. „Złotej Setce Gmin'' – najbardziej prestiżowym i znanym rankingu organizowanym przez redakcję „Rzeczpospolitej'' i Centrum Badań Regionalnych w latach 1998-2002, aż pięciokrotnie znalazły się samorządy Białołęki (mazowieckie), Tarnowa Podgórnego (wielkopolskie), Stawigudy (warmińsko-mazurskie), Ostrowa (podkarpackie). Czterokrotnie do Złotej Setki weszły gminy: Dziwnów, Rewal, Mielno (zachodniopomorskie), Kosakowo (pomorskie), Sitkówka-Nowiny (świętokrzyskie), Ornontowice, Bojszowy (śląskie), Jerzmanowa, Lubin, Warta Bolesławiecka, Kunice, Brzeg Dolny, Kobierzyce, Jordanów Śląski, Bogatynia, Lewin Kłodzki (dolnośląskie), Rzgów (łódzkie), Lubniewice, Łęknica (lubuskie), Łomianki, Stare Babice, Michałowice, Nadarzyn, Mszczonów, Lesznowola (mazowieckie). Trzykrotnie w Złotej Setce znalazły się gminy: Stępnica (zachodniopomorskie), Ustka (pomorskie), Białowieża (podlaskie), Puchaczów (lubelskie), Zielonki (małopolskie), Stronie Śląskie, Duszniki Zdrój, Polanica Zdrój (dolnośląskie),

Górzyca (lubuskie), Ślesin (wielkopolskie), Osielsko (kujawsko-pomorskie), Serock, Podkowa Leśna, Piaseczno (mazowieckie). Ponadto wśród miast na prawach powiatów największy potencjał miały: Sopot, Kraków, Poznań, Warszawa, Wrocław, Szczecin, Opole, Gdynia, Katowice, Gdańsk, Gorzów Wlkp.

Samorządowe rankingi organizowały także regionalne media i stowarzyszenia. W 2000 r. za najlepszego Wójta Małopolski uznano Mariana Paszczę z Czernichowa. Wśród innych regionalnych wyróżnień najdłuższą tradycję miał konkurs na Wielkopolskiego Burmistrza (Wójta) Roku, organizowany od 1995 r. przez poznańskie media. Jego laureatami byli: Jacek Konowalski (Wągrowiec), Waldy Dzikowski (Tarnowo Podgórne), Marian Walny (Komorniki), Janusz Szczerbiak (Krajenka), Andrzej Banaszyński (Mieścisko), Franciszek Strugała (Czarnków), Ryszard Napierała (Opalenica).

Podczas krajowych konferencji samorządowcy powoływali się na takie wzory zarządzania miastem, z jakich słynęli prezydenci miast – Franciszka Cegielska (Gdynia), Grzegorz Palka (Łódź), Bogdan Zdrojewski (Wrocław), burmistrzowie – Stanisław Kracik (Niepołomice), Roman Kulpa (Dzierzgoń), Stefan Oleszczak (Biłgoraj), Tadeusz Rozpara (Bełchatów), wójtowie gmin – Waldy Dzikowski (Tarnowo Podgórne), Marian Walny (Komorniki). Miarą ich oceny było nie tylko długoletnie pełnienie funkcji w samorządzie, ale również wyniki wyborcze w elekcjach samorządowych i parlamentarnych, odznaczenia i nagrody, awanse ich miejscowości w rankingach prowadzonych przez niezależne instytucje. Do najbardziej prestiżowych nagród w tym środowisku należała nagroda im. Grzegorza Pałki zwana ,,Samorządowym Oskarem''. Od 1998 r. nagrodę otrzymali wójtowie: Mariusz Poznański (Czerwonak), Marek Olszewski (Lubicz), Jan Mielczarek (Rzgów); burmistrzowie: Jan Golba (Krynica), Mieczysław Struk (Jastarnia), Janusz Napierała (Puszczykowo), Norbert Urbaniec (Gogolin), Włodzimierz Fisiak (Konstantynów Łódzki), Marian Goliński (Szczecinek), Piotr Piechnik (Grybów); prezydenci miast: Mirosław Kruszyński (Ostrów Wlkp.), Andrzej Żydek (Piekary Śl.).

Z kolei Wisła Surażska z Centrum Badań regionalnych, układająca listę najlepszych i najgorszych samorządów w Polsce po trzech kadencjach, do tej pierwszej grupy zaliczyła: Brzeg Dolny (burmistrz Aleksander Skorupa), Józefów (burmistrz Stanisław Kruszewski), Karlino (burmistrz Waldemar Miśko), Krościenko n/Dunajcem (wójt Bogusław Waksmundzki), Mszczonów (burmistrz Józef Kurek), Wartę Bolesławiecką (wójt Mirosław Haniszewski), Wrocław (prezydent Bogdan Zdrojewski). Natomiast za najgorzej zarządzane gminy autorka rankingu uznała: Chojnów, Kościelisko, Marciszów, Otwock, Siemyśl, Zakroczym.

Media z zainteresowaniem śledziły rozwój gmin i kariery ich liderów. Dział Publicystki I Programu TVP od 1994 r. ogłaszał konkurs ,,Nasz Człowiek na Urzędzie'', który miał promować najlepszych wójtów i burmistrzów. Pierwsza edycję wygrał Mieczysław Pikuła – wójt gminy Jeżewo. W konkursie na Wójta Roku organizowanym od 2001 r. przez redakcję programów dla wsi i rolnictwa TVP sukces odnosiły kobiety: Maria Batycka-Wąsik (Lesznowola) i Kazimiera Tarkowska

(Kleszczów). W 1998 r. w konkursie ,,Wspólnoty'' nagrody otrzymali: Tadeusz Trębacz – burmistrz Leżajska, Jolanta Pustelnik – prezydent Zduńskiej Woli, Wojciech Bachor – prezydent Kalisza, Zygmunt Frankiewicz – prezydent Gliwic. Dwa lata później ten sam tygodnik promował jako ,,Godnych naśladowania'' nową grupę lokalnych liderów, wśród nich byli: Edward Bułhak (wójt Płoskini), Andrzej Krzysztofiak (burmistrz Kwidzyna), Adam Markowski (wójt Janowa), Andrzej Osiecki (wójt Lubomia), Stanisław Szulczyk (burmistrz Sochaczewa), Kazimierz Nowicki (prezydent Stargardu), Adam Muszyński (wójt Malechowa), Tomasz Wszółkowski (wójt Ustki).

Wyniki badań empirycznych wskazywały, jak ważną rolę w rozwoju lokalnym odgrywa samorządowy lider. Był on koniecznym (choć nie wystarczającym) warunkiem sukcesu lokalnego. Musiał łączyć wiele cech przywódczych, administracyjnych i menadżerskich. Eksperci podkreślali fakt, iż w małych miejscowościach WÓJTOWIE kierowali często największymi zakładami pracy na swym terenie. Taka sytuacja dotyczyła także miast średnich i dużych, gdzie prezydent był jednym z ważniejszych pracodawców. W 2001 r. łączny dochód miasta stołecznego i powiatu warszawskiego wynosił sześć mld zł. Dodając do tego trudny do oszacowania cały majątek tej jednostki, można z całą pewnością stwierdzić, że samorząd Warszawy na początku XXI wieku stanowił największe przedsiębiorstwo w kraju, które (po wyborach w 2002 r.) było zarządzane jednoosobowo przez prezydenta miasta.

Na profil zawodowy WÓJTA składała się więc jego kierownicza rola w urzędzie, koordynacja spraw finansowych, profesjonalizm pracownika służby publicznej, predyspozycja do działalności politycznej, znajomość prawa i umiejętność jego interpretacji, skuteczność jako organu wykonawczego, aktywność w komunikacji społecznej, przywództwo, nadzór, zarządzanie zasobami ludzkimi. Coraz więcej samorządowców spełniało takie kryteria. Pod koniec trzeciej kadencji było ok. 500 wójtów i burmistrzów utrzymujących się nieprzerwanie na tym stanowisku od 1990 r. Ich działalność wykraczała poza teren gminy. Stali się znaczącymi aktorami życia publicznego w skali regionu i kraju.

5. Działalność na szczeblu regionalnym i krajowym

Wybory samorządowe w 1990 r. dla wielu radnych były pierwszym krokiem w działalności publicznej. Ci, którzy zostali WÓJTAMI zaczęli odgrywać ważną rolę nie tylko w swoim środowisku lokalnym, ale i regionalnym, a wkrótce także i krajowym. O mechanizmach tego szybkiego awansu pisał Jerzy Regulski, wspominając pierwsze spotkanie samorządowców z premierem Tadeuszem Mazowieckim: *Patrząc wtedy na nich, zdawałem sobie sprawę, że są to ludzie, którzy w ciągu paru tygodni zrobili nieprawdopodobną karierę. W końcu maja zostali wybrani na radnych, na posiedzeniu rad zostali wybrani na delegatów do sejmików*

wojewódzkich, a dwa tygodnie potem, na posiedzeniu tych sejmików – na ich przewodniczących. Wreszcie – na zjeździe ogólnopolskim – zostali przedstawicielami krajowymi. Podczas dwóch miesięcy, przechodząc czterokrotne wybory osoby całkowicie prywatne stały się przywódcami ruchu samorządowego w skali kraju.

Instytucjonalną platformą kariery dla lokalnych liderów były istniejące w latach 1990-1998 sejmiki wojewódzkie oraz Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego. Choć w gronie delegatów przeważali radni, to wójtowie, burmistrzowie i prezydenci byli aktywną elitą tych organów. Bardziej trwałą formą działalności lokalnych liderów stały się regionalne i krajowe związki oraz reprezentacje samorządowe. W styczniu 1991 r. odbył się Kongres Restytucyjny istniejącego przed wojną Związku Miast Polskich. W ciągu kilku lat miast członków ZMP z 69 wzrosła do ponad 300. Jego kolejnymi prezesami byli: Wojciech Szczęsny Kaczmarek (prezydent Poznania), od 1998 r. Piotr Uszok (prezydent Katowic) i od 2003 r. Ryszard Grobelny (prezydent Poznania). ZMP należał do najaktywniejszych organizacji samorządowych, ale istniały jeszcze inne reprezentacje. W 1993 r. odbył się zjazd założycielski Związku Gmin Wiejskich RP, do którego wstąpiło 161 gmin (z czasem liczba ta wzrosła do 500). Od 1994 r. przewodniczącym ZGWRP jest Mariusz Poznański, wójt gminy Czerwonak. W 1993 r. powstała Unia Metropolii Polskich, której kolejnymi prezesami byli: Grzegorz Pałka (Łódź), Marcin Święcicki (Warszawa), Piotr Uszok (Katowice). Były to najaktywniejsze ogólnopolskie organizacje samorządowe. Ponadto istniało osiemnaście euroregionów, ponad dwadzieścia związków regionalnych, oraz kilkaset doraźnie powoływanych lokalnych związków celowych. We wszystkich tych strukturach główną rolę odgrywali szefowie samorządowych urzędów.

Powstawały też mniej formalne inicjatywy mające na celu wymianę poglądów na temat zarządzania gminami. W woj. olsztyńskim taką rolę spełniał początkowo Klub Wójta. Stowarzyszenia WÓJTÓW powstały też w kilku województwach. W 1996 r. powstał ogólnopolski Klub Lokalnego Sukcesu grupujący 21 wójtów i burmistrzów małych miast, które uzyskały wysokie wskaźniki rozwoju lub mogły poszczycić się innymi osiągnięciami. Do załatwienia doraźnych spraw o charakterze krajowym tworzone było czasem osobne lobby. Jesienią 1993 r. w związku z programem pilotażowym prezydenci 46 miast zgrupowani w konwencie rozpoczęli działania mające stanowić formę nacisku na rząd Waldemara Pawlaka, któremu wyraźnie zależało na zahamowaniu samorządowych reform. Do tych akcji włączyli się inni samorządowcy nieprzychylnie nastawieni do poczynań koalicji SLD-PSL.

Organizacje i instytucje współpracujące z samorządem realizowały programy, których adresatem byli przede wszystkim samorządowi liderzy. Uzyskiwali oni tą drogą wiedzę, którą następnie starali się wdrożyć na swym terenie w formie praktycznych rozwiązań. Przykładem jest tu program LGPP (Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego), który w latach 1997-2000 finansowany był ze środków Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Zaowocował on utworzeniem Stowarzyszenia na rzecz Profesjonalnego Samorządu. Jego liderami

zostali: Andrzej Czerwiński – prezydent Nowego Sącza, Marian Buras – wójt Morawicy, Mirosław Kruszyński – prezydent Ostrowa Wielkopolskiego, Adam Maciąg – starosta namysłowski (b. burmistrz Namysłowa). Program LGPP wdrażali na swym terenie m.in. burmistrzowie: Ziębic – Tadeusz Wolski, Leżajska – Janusz Wylaź.

Najpowszechniejszą platformą grupująca samorządowych liderów polskich gmin były cykliczne Konferencje Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów, organizowane pod auspicjami Związku Miast Polskich. Pierwsza odbyła się w Poznaniu w dniach 11-13 września 1992 r. Środowisko reprezentowało ok. 500 przedstawicieli. W uchwale nr 1 zaapelowano do rządu i prezydenta o kontynuowanie samorządowej reformy i zapowiedziano włączenie się w proces legislacyjny *już na etapie opracowania projektów ustaw*. Na kolejnych konferencjach podejmowano uchwały dotyczące finansowania samorządów, konkretnych decyzji fiskalnych i ustaw, trybu wyboru władz wykonawczych w samorządzie. Podkreślano wkład samorządu w tworzenie demokratycznego ładu i racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi. Uczestnicy konferencji podejmowali uchwały w sprawie uwzględnienia samorządowych interesów w konstytucji RP (1994 r.), zapraszali na spotkania kandydatów na prezydentów (1995 r.), wspierali reformy administracyjne rządu (1998 r.). Od 1999 r. skład konferencji poszerzony został o starostów i marszałków.

Samorządowi liderzy szybko zrozumieli, że najskuteczniejszym miejscem oddziaływania na władze państwowe, celem realizacji środowiskowych postulatów, jest parlament. Od 1991 r. systematycznie rosła liczba samorządowców w parlamencie RP. W Sejmie pierwszej kadencji było ich około pięćdziesięciu. W wyborach w 1993 r. wielu WÓJTÓW kandydowało z listy KKW Ojczyzna (komitet nie wszedł do Sejmu) oraz z Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform, który według koncepcji prezydenta Lecha Wałęsy miał w jednej czwartej składać się z przedstawicieli środowisk samorządowych. Ostatecznie w Sejmie znalazł się prezydent Nowego Sącza Jerzy Gwiżdż oraz burmistrzowie: Włodzimierz Bogusławski z Pogorzeli (PSL), Leszek Chwat z Cedyni (SLD), Czesław Fiedorowicz z Gubina (UD), Jerzy Kado z Margonina (PSL), Stanisław Kracik z Niepołomic (UD), Wojciech Nowaczyk z Chodzieży (SLD), Jan Olszowski z Zielonki (UD), Jacek Pawlicki z Byczyny (PSL) i wójtowie Zbigniew Gałek z Postominy, Jarosław Kalinowski z Somanki, Grażyna Kotowicz z Łużnej, Wiesław Opęchowski z Olszewa-Borki, Adam Rychliczek z Chełma, Marek Sawicki z Repek, Marian Starownik z Uścimowia Koloni (wszyscy z PSL).

Najliczniejsza reprezentacja posłów w parlamencie związana była z kadencją lat 1997-2001. Do AWS dołączyła prawicowa organizacja samorządowa Liga Krajowa organizowana przez Tadeusza Wronę. Oprócz tej koalicji wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast licznie reprezentowani byli na listach SLD, UW, PSL. Senatorami zostali: Bogdan Zdrojewski prezydent Wrocławia, Mieczysław Janowski (AWS) prezydent Rzeszowa, Tadeusz Kopacz (AWS) burmistrz Braniewa, Stanisław Jarosz (AWS), burmistrz Międzyrzecza Podlaskiego, Lech Felszler (AWS) burmistrz Zambrowa. Natomiast mandat poselski zdobyli prezydenci: Lublina – Paweł

Bryłowski (UW), Gdyni – Franciszka Cegielska (AWS), Gorzowa Wlkp. – Tadeusz Jędrzejczak (SLD), Białegostoku – Krzysztof Jurgiel (AWS), Elbląga – Witold Gintowt-Dziewałtowski (SLD), Rudy Śląskiej – Edmund Soroka (AWS), Ostrowca Świętokrzyskiego – Zdzisław Kałamaga (SLD), Krakowa – Józef Lassota (UW), Bielska-Białej – Zbigniew Leraczyk (UW), Lubina – Tomasz Maćkała, Środy Wlkp. – Mieczysław Jacków, Maćkała (AWS); oraz burmistrzowie: Stary Sącz – Marian Cycoń (UW), Woźniki – Edward Maniura (AWS), Wejherowo – Jerzy Budnik (AWS), Malbork – Tadeusz Cymański (AWS), Gubin – Czesław Fiedorowicz (UW), Chodzież – Wojciech Nowaczyk (SLD), Kwidzyn – Jerzy Godzik (UW), Myszków – Zygmunt Ratman (AWS), Libiąż – Kazimierz Poznański (AWS), Oława – Waldemar Wiązowski (AWS), Szczecinek – Marian Goliński (AWS), Żywiec – Jerzy Widzy (AWS), Iława – Adam Żyliński (UW); wójtowie gmin: Nowe Piekuty – Marek Kaczyński (AWS), Suchowola – Piotr Krutul (AWS), Czarny Dunajec – Kazimierz Dzielski (AWS), Grodzisk Dolny – Zbigniew Rynasiewicz (AWS), Zielonki – Marek Nawara (AWS).

Obecność liderów samorządowych w parlamencie w trakcie tej kadencji uległa zwiększeniu po wyborach samorządowych w 1998 r. Jednak w 2001 r. w związku z ustawowym zakazem łączenia stanowisk czynnie zaangażowani w samorząd parlamentarzyści musieli dokonać wyboru, wybierając zazwyczaj pracę posła lub senatora. Mimo to, po kolejnych wyborach parlamentarnych, w ławach poselskich nie zbrakło szefów urzędów gmin i miast, którzy następnie zrzekli się swych samorządowych stanowisk. W 2001 r. byli to m.in.: posłowie: z Platformy Obywatelskiej – Elżbieta Łokuciejewska (Cisna), Kazimierz Plocke (Krokowa), Stanisław Gorczyca (Miłomłyn), Andrzej Czerwiński (Nowy Sącz), Tomasz Tomczykiewicz (Pszczyna), Waldy Dzikowski (Tarnowo Podgórne), Andrzej Maćkowiak (Racibórz), Paweł Piskorski (Warszawa), Bogdan Zdrojewski (Wrocław), Zdzisław Chlebowski (Żarów); z koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy: Jan Sztwiertnia (Goleszów), Wojciech Długoborski (Gryfino), Marcin Wnuk (Inowrocław), Bogdan Błaszczyk (Kołobrzeg), Olgierd Poniźnik (Lubomierz), Marian Janicki (Odolanów), Benedykt Suchecki (Puszcza Mariańska), Stanisław Piosik (Siedlec), Adam Markiewicz (miasto Świdnica), Marian Marczewski (Turek), Jan Szwarc (Ustroń), Franciszek Wołowicz (Żary); z Polskiego Stronnictwa Ludowego: Bronisław Dutka (Limanowa), Bolesław Bujak (Ropczyce), Leszek Świętochowski (Stanin).

Trzecia kadencja samorządu przyczyniła się do dużej aktywizacji WÓJTÓW w wymiarze regionalnym i krajowym. Sprzyjał temu szeroki zaciąg lokalnych liderów na listy ugrupowań startujących do parlamentu. Od 1998 r. uzyskiwali oni także znaczące miejsca w radach powiatów i sejmikach województw. Samorządowcy gmin i miast stanowili znaczną część kadr w tych nowych strukturach władzy lokalnej. M.in. marszałkiem woj. małopolskiego został wójt Zielonek Marek Nawara, a marszałkiem woj. śląskiego burmistrz Cieszyna Jan Olbrycht, będący pierwszym w dziejach Rady Gmin i Regionów Europy (CEMR) członkiem Biura Wykonawczego pochodzącym z kraju Europy Środkowej.

Z czasem okazało się, że doświadczenie w kierowaniu urzędem gminnym, czy miejskim może zostać wykorzystane na najwyższych szczeblach administracji rządowej. Umożliwiały to m.in. kontakty w ramach działającej od 1993 r. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Natomiast awans samorządowców do struktur rządowych odbywał się przede wszystkim w ramach działalności politycznej. W 1996 r. były wójt gminy Somianki Jarosław Kalinowski został wicepremierem w rządzie Włodzimierza Cimoszewicza. W 1999 r. prezydent Gdyni Franciszka Cegielska została ministrem zdrowia w rządzie Jerzego Buzka. W 2001 r. prezydent Słupska Jerzy Mazurek został wiceministrem MSWiA w rządzie Leszka Millera. Zwiększyła się także liczba parlamentarzystów, którzy zainteresowani byli karierą w samorządzie. Zjawisko to wystąpiło szczególnie szeroko podczas wyborów bezpośrednich w 2002 r.