

Paweł Swianiewicz, Joanna Krukowska

Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,
Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej, ul. Krakowskie Przedmieście 30,
00-927 Warszawa; e-mail: pswian@uw.edu.pl, jkrukowska@uw.edu.pl

CZY POLSKI BURMISTRZ JEST (ZBYT) SILNY? POZYCJA BURMISTRZA W POZIOMYCH RELACJACH WŁADZY – PERSPEKTYWA EUROPEJSKA*

Streszczenie: Artykuł porusza zagadnienie zróżnicowania pozycji politycznej burmistrza w państwach europejskich i implikacji, jakie niesie rola burmistrza w poziomych relacjach władzy dla funkcjonowania lokalnych scen samorządowych. W pierwszej części odnosimy się do pomiaru pozycji burmistrza uwzględniającego odmienne uwarunkowania instytucjonalne – m.in. sposób wyboru, zakres kompetencji względem organu uchwałodawczego czy łatwość odwołania przed upływem kadencji. W dalszej kolejności wskazujemy, jak ów odmienny kontekst pozycji politycznej burmistrzów przekłada się na kilka wybranych aspektów ich aktywności, m.in. skłonność do formalnego afiliowania w szeregach partii politycznej, percepcję własnej autonomii w codziennym zarządzaniu gminą przez samych burmistrzów oraz możliwość wieloletniego trwania na stanowisku.

Słowa kluczowe: burmistrz, wójt, wielokadencyjność, siła burmistrza, pozycja polityczna burmistrza, przywództwo lokalne, samorząd lokalny, gmina

IS THE POLISH MAYOR (TOO) STRONG? THE ROLE OF THE MAYOR IN HORIZONTAL POWER RELATIONSHIPS – A EUROPEAN PERSPECTIVE

Abstract: The article discusses the differences in the mayors' political strength in European countries and the implications of their role in horizontal power relationships for the operation of the local government scene. First, it shows how the role of the mayor is measured, taking into account various institutional settings such as the election system, the scope of competences vis-à-vis the legislative body and possibilities of recall before the end of the term of office. Second, it demonstrates how such dissimilar contexts of the mayor's political strength impact on several selected aspects of their activity, including the propensity to be formally affiliated with a political party, perception of the mayor's autonomy in their day-to-day management of the municipality and the possibilities to keep the mandate for several terms in a row.

Keywords: mayor, multi-term mayor, mayor's strength, mayor's political standing, local leadership, local government, municipality

* Niniejszy artykuł został przygotowany w ramach projektu „Liderzy polityczni w europejskich samorządach lokalnych” realizowanego dzięki grantowi Narodowego Centrum Nauki (umowa nr UMO-2015/18/M/HS5/00624).

O ile w latach 90. XX w. dostrzeganym przez wielu ekspertów mankamentem polskiego systemu samorządowego była słaba pozycja gminnych władz wykonawczych, a w szczególności niestabilna pozycja burmistrza (wójta)¹, o tyle w ostatnich latach w debacie publicznej coraz częściej podkreślane jest odwrotne zagrożenie. Zwraca się uwagę na formowanie lokalnych układów sprzyjających długotrwałemu utrzymywaniu się tych samych liderów politycznych na stanowiskach, a także na bardzo słabą pozycję rady gminy w stosunku do organów wykonawczych (np. Sześciło 2016). Pojawiają się propozycje reform zmierzających do zmiany tej sytuacji. Receptę na te niedomagania miała stanowić przyjęta w 2017 r. nowelizacja kodeksu wyborczego² ograniczająca maksymalną liczbę kadencji, na które może być wybrany burmistrz. Wprowadza się też zmiany mające na celu wzmocnienie kontrolnej roli rady (np. kontrolowanie jednostek gminnych bezpośrednio przez radnych). W ubiegłych latach pojawiały się także inicjatywy zmierzające do ułatwienia odwołania burmistrza w trakcie kadencji, na przykład w drodze obniżenia wymogów dotyczących frekwencji w referendum odwoławczym.

W artykule przyglądamy się pozycji polskiego burmistrza w porównaniu z sytuacją w innych krajach europejskich z uwzględnieniem zmian zachodzących w tym zakresie w ciągu ostatnich kilkunastu lat. Czy polski burmistrz jest rzeczywiście wyjątkowo silny w zestawieniu ze swoimi odpowiednikami z innych krajów? Jak się przedstawiają analogiczne regulacje prawne odnoszące się do kontrowersyjnych zmian proponowanych i wprowadzanych w Polsce? Jak polscy burmistrzowie postrzegają swoją pozycję polityczną w gminie? Jakie są konsekwencje silnej pozycji burmistrza dla funkcjonowania lokalnych scen politycznych?

Bazą dla opracowania są zestawienia dotyczące uwarunkowań formalno-prawnych i instytucjonalnych, w jakich działają europejscy burmistrzowie. Zostały one sporządzone na potrzeby międzynarodowego projektu badawczego POLLEADER³ realizowanego dwukrotnie: w 2003 r. w 17, a w 2015 r. w 29 krajach europejskich. Analizy te stanowiły punkt wyjścia do badania empirycznego. Jego podstawowym elementem było szeroko zakrojone badanie ankietowe burmistrzów gmin liczących ponad 10 tys. mieszkańców. W sumie w drugiej turze badania udało się pozyskać blisko 3 tys. wypełnionych kwestionariuszy ankiety

¹ W dalszej części artykułu termin „burmistrz” używany jest w znaczeniu ogólnym najwyższego rangą polityka gminnego. W polskim kontekście odnosi się też do stanowisk wójta i prezydenta miasta.

² Przyjęta przez Sejm RP 14 grudnia 2017 r., opublikowana 16 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).

³ Projekt badawczy POLLEADER (*Political Leaders in European Local Governments*) był koordynowany przez prof. Huberta Heinelta z Uniwersytetu Technicznego w Darmstadt i prof. Annick Magnier z Uniwersytetu we Florencji. Realizatorami była luźna sieć badaczy z poszczególnych krajów. Każdy z zespołów krajowych poszukiwał własnych źródeł finansowania badania. W większości przypadków badania zostały przeprowadzone w 2015 r., ale w niektórych krajach ankietowanie przeciągnęło się na początek 2016 r. Najważniejsze wyniki badania opublikowano w: Heinelt i in. 2018b. Badanie nawiązywało do podobnego przedsięwzięcia z początków XXI w., którego najważniejsze wyniki można znaleźć w książce Bäck, Heinelt i Magnier 2006.

(w tym 220 z Polski), które pozwalają uchwycić zróżnicowanie pozycji i opinii burmistrzów z różnych części Europy. Niektóre analizy zostały uzupełnione danymi pochodzącymi ze statystyki publicznej (GUS, PKW).

Typy przywództwa lokalnego i polityczna siła burmistrza

We współczesnych państwach demokratycznych obowiązują dwa główne modele dystrybucji władzy na szczeblu krajowym: system prezydencki oraz parlamentarno-gabinetowy wraz z całą gamą rozwiązań pośrednich. Ta prosta dychotomia jednak w znikomym tylko stopniu przystaje do analiz prowadzonych w odniesieniu do polityki lokalnej, gdzie mechanizmy podejmowania decyzji i dystrybucji władzy między organy wykonawcze i uchwałodawcze są o wiele bardziej różnorodne zarówno między państwami, jak i wewnątrz nich. Podział kompetencji decyzyjnych między organami kolektywnymi a liderem lokalnym, zakres zwierzchności nad aparatem administracyjnym, ordynacja wyborcza czy wreszcie trudniej weryfikowalne czynniki, takie jak lokalna kultura polityczna – wszystkie one decydują o różnorodności i unikalności wielu obowiązujących modeli władzy lokalnej.

Jedną z pierwszych prób systemowego uchwycenia tej różnorodności była zaproponowana kilkanaście lat temu przez Poula Mouritzena i Jamesa Svare (2002) klasyfikacja typów przywództwa politycznego w samorządach lokalnych, która do dziś jest powszechnie stosowana w badaniach porównawczych w Europie. Wyróżnili oni cztery podstawowe typy: 1) model kolektywny (zazwyczaj z kolektywnym zarządem wyłanianym przez radę gminy); 2) model komisji i lidera (jak w tradycyjnym systemie samorządowym Anglii, ale także np. w Szwecji); 3) model rady i apolitycznego menedżera (popularny zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, ale spotykany też w Europie); 4) model silnego burmistrza⁴. Ten ostatni wiąże się zazwyczaj z bezpośrednimi wyborami burmistrza, jego zwierzchnictwem nad administracją gminną i silną pozycją w stosunku do rady. Mimo że typologia Mouritzena i Svary znalazła powszechne zastosowanie w międzynarodowych badaniach porównawczych przywództwa i mechanizmów polityki lokalnej, to jednak tylko w ograniczonym stopniu pozwalała odzwierciedlić skalę zróżnicowania roli i pozycji politycznej burmistrza w poszczególnych systemach krajowych.

Kilka lat później Hubert Heinelt i Nikolaos Hlepas (2006) wypełnili tę lukę, proponując wskaźnik siły (pozycji) burmistrza w lokalnych strukturach władzy oparty na kilku bardziej szczegółowych zmiennych. W swoim badaniu odzwierciedlili wartości tego wskaźnika według stanu na 2003 r. Jako najsilniejszą ocenili pozycję burmistrza we Francji i w Hiszpanii, na przeciwległym biegunie zaś umieścili Szwecję i Szwajcarię. Polska znalazła się w tym zestawieniu w połowie stawki (na 9. miejscu wśród 17 uwzględnionych krajów). Ostatnio wskaźnik ten został ponownie zastosowany i obliczony w nieco zmodyfikowanej formie

⁴ Bardziej szczegółowe omówienie poszczególnych typów można znaleźć w opracowaniu: Swianiewicz i Klimeska 2003.

zakładającej różne wagi dla poszczególnych zmiennych cząstkowych do pomiaru sytuacji w 29 krajach w 2015 r. (Heinelt i in. 2018a). Bierze się tu pod uwagę następujące informacje:

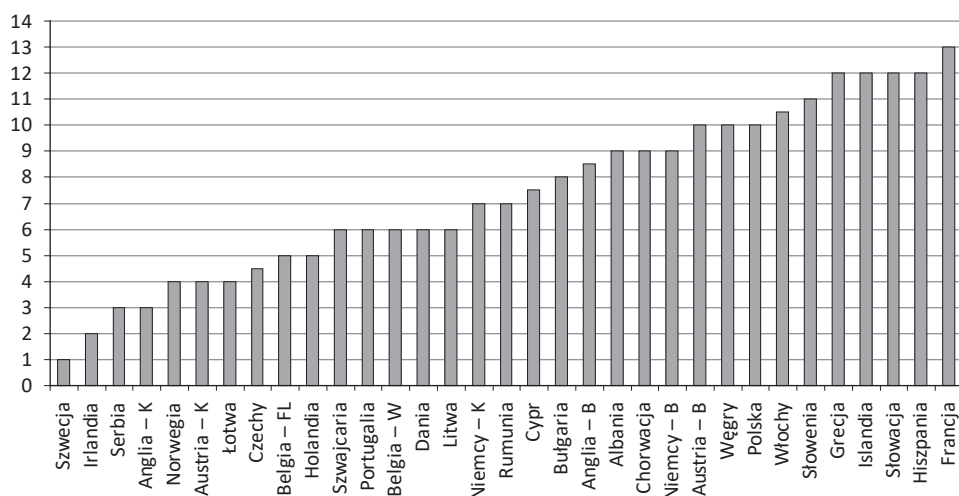
- Czy burmistrz jest wybierany przez mieszkańców albo w sposób bezpośredni, albo jako oficjalny lider listy wyborczej (zwykle zajmujący na niej pierwsze miejsce)⁵?
- Czy burmistrz ma kadencję pokrywającą się z kadencją rady czy też wybierany jest w odrębnych wyborach przypadających w innym czasie?
- Czy ordynacja wyborcza zapewnia większość w radzie ugrupowaniu burmistrza?
- Czy burmistrz może być odwołany w trakcie kadencji (1) przez radę gminy, (2) przez referendum?
- Czy burmistrz samodzielnie powołuje (1) dyrektora urzędu, (2) najważniejszych urzędników, szefów poszczególnych komórek organizacyjnych w administracji gminnej?
- Czy burmistrz jest równocześnie przewodniczącym rady?
- Czy burmistrz ma wpływ na ustalanie porządku obrad rady?

Zaproponowana w 2018 r. modyfikacja wag poszczególnych składowych oparta była na następujących założeniach:

- Obecność bezpośrednich wyborów jest szczególnie istotna, daje bowiem liderowi silną legitymację (*input legitimacy*) wzmacniającą jego pozycję w stosunku do rady. Waga tej zmiennej została określona jako 3.
- Obecność regulacji zapewniających większość w radzie jest istotna tylko w systemach obejmujących bezpośrednie wybory. W pozostałych przypadkach zmienna przyjmuje zawsze wartość 0 (z definicji burmistrz powoływany przez radę musi mieć w niej większość, ale większość ta często bywa niestabilna).
- Jeśli burmistrz może być odwołany wyłącznie w drodze referendum, jego pozycja jest silniejsza niż w systemach, gdzie może być odwoływany przez radę. Różnica ta jest uwzględniona w wagach (może być odwołany przez referendum i przez radę – 0, tylko przez radę – 1, tylko przez referendum – 2, ani przez radę, ani przez referendum – 3).
- Przewodniczenie radzie przez burmistrza ma w wielu przypadkach wyłącznie znaczenie ceremonialne, bez faktycznego wpływu na podejmowanie decyzji. W związku z tym waga tej zmiennej została zmniejszona do 1 (2 w oryginalnym ujęciu Heinelta i Hlepassa z 2006 r.).

⁵ We Francji, a także w Hiszpanii i Portugalii merowie są formalnie powoływani przez radę, ale faktycznie głosowanie w wyborach rady jest traktowane jako wybory mera. Vincent Hoffmann-Martinot (2003), nawiązując do roli kandydata na mera w układaniu list wyborczych, gdy opisywał ten system, powiedział, że „formalnie to rada wybiera mera, ale faktycznie to mer wybiera radę”. Istotne znaczenie dla roli burmistrza ma też możliwość łączenia lokalnego mandatu władzy z mandatem ponadlokalnym, np. poselskim, regionalnym czy ze stanowiskiem ministerialnym (tzw. *cumul des mandats*). Gérard Marcou i Hellmut Wollmann (2008) oraz Hoffmann-Martinot (2003) podawali, że w latach 1997–2007 roku ponad połowa posłów do parlamentu zajmowała równocześnie stanowiska we władzach lokalnych. Hoffmann-Martinot (2003) zaś, podobnie jak znacznie wcześniej Edward Page i Michael Goldsmith (1987), opisywał to zjawisko jako narzędzie kolonizacji centrum przez elity lokalne.

Wartości indeksu dla poszczególnych krajów przedstawione są na ryc. 1. Warto nadmienić, że indeks odnosi się wyłącznie do pozycji szacowanej na podstawie zmiennych instytucjonalnych, a nie empirycznych badań relacji władzy w gminach. W praktyce funkcjonowania samorządów sytuację komplikuje różnorodność kontekstów lokalnych, na przykład to, czy rada jest pluralistyczna, jak silna jest opozycja, jaka jest kultura polityczna itd. Wziąwszy pod uwagę te uproszczenia, najniższa pozycja burmistrza stwierdzona została w przypadku Szwecji, Irlandii, Serbii i tej części Anglii, w której mamy do czynienia z kolektywnym modelem przywództwa. Na przeciwnym biegunie znalazły się Francja, Hiszpania, Słowacja, Islandia i Grecja. Polska niewątpliwie należy do grupy krajów o silnej pozycji burmistrza, jednak określona dla Polski wartość wskaźnika bynajmniej nie jest najwyższa w zestawieniu z innymi krajami.



Ryc. 1. Indeks siły burmistrza w państwach europejskich

Uwaga: w Anglii, Austrii, Belgii i Niemczech różne systemy obowiązują w różnych częściach kraju, dlatego kraje te pojawiają się na wykresie dwukrotnie. Litera K po nazwie kraju oznacza gminy z kolektywnym zarządkiem powoływanym przez radę, a litera B – gminy z bezpośrednimi wyborami burmistrza. W przypadku Belgii FL odnosi się do Flandrii, a W – do Walonii.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu POLLEADER.

Trzeba podkreślić, że prezentowany obraz odnosi się do konkretnego punktu w czasie (w tym przypadku 2015 r.) i w wielu krajach zmieniał się w ostatnich latach przy okazji przeprowadzanych reform systemu samorządowego. Przykładowo w Polsce zmiana polegająca na wzmocnieniu pozycji i wprowadzeniu bezpośrednich wyborów burmistrza nastąpiła stosunkowo niedawno, bo w 2002 r., w Chorwacji – w 2009 r., a na Litwie zamiar takiej reformy ogłoszono w 2016 r. (Gendźwiłł i Swianiewicz 2017a). W Anglii taka możliwość pojawiła się po 2000 r., jednak reforma nie miała powszechnego zastosowania (Sweeting 2017). W niektórych krajach bezpośrednie wybory burmistrzów były wprowadzane tymczasowo, jako swego rodzaju eksperyment, po którym następował powrót

do wcześniejszego systemu powołania władz wykonawczych w sposób pośredni przez radę gminy. Na przełomie XX i XXI w. było tak w Norwegii (Larsen 2002), a w późniejszych latach – w Serbii (w 2004 r.) oraz w Czarnogórze przez dwie kolejne kadencje, począwszy od 2000 r. (Koprić 2009).

Już przytoczone wyżej przykłady sugerują, że zmiana polegająca na zastąpieniu bardziej kolektywnego przywództwa modelem bezpośrednio wybieranego, silnego burmistrza była w ostatnim ćwierćwieczu jednym z dominujących trendów reform europejskich systemów samorządowych. Tendencja ta stała się tematem bardzo licznych opracowań akademickich (np. Berg i Rao 2005; Magre i Bertrana 2007; Wollmann 2008; Copus i in. 2016; Sweeting 2017), w których przytaczane były argumenty zwolenników reform. Najogólniej rzecz ujmując, odwoływały się one do deficytów efektywności zarządzania i demokracji lokalnej (Wollmann 2008). Pierwszy z tych argumentów wskazywał, że mający silniejszą pozycję lider polityczny będzie miał większe możliwości efektywnej realizacji swojego programu. W niektórych krajach zwracano także uwagę na to, że zmiana będzie prowadzić do większej stabilizacji personalnej przywództwa, co umożliwi realizację długofalowych strategii rozwojowych. W odniesieniu do demokracji lokalnej wyrażano nadzieję, że bezpośrednie wybory burmistrzów przyczynią się do wzrostu (malejącej w wielu krajach) frekwencji wyborczej i ogólniej zainteresowania mieszkańców polityką lokalną. W części debat podnoszono argument, że bezpośrednie wybory „oddają władzę w ręce wyborców” w miejsce demokracji sterowanej przez nominacje partyjne. W niektórych interpretacjach zmiana postrzegana była także jako wynik ogólnych trendów kulturowych, prowadzących nieuchronnie do personalizacji przywództwa politycznego. Reformy miały też swoich przeciwników, którzy wskazywali przede wszystkim na potencjalne zagrożenie równowagi między organami władzy uchwałodawczej i wykonawczej w samorządach. Do tego zagadnienia wracamy jeszcze dalej w naszym artykule. Ocena skutków bezpośrednich wyborów burmistrzów nie jest głównym przedmiotem tego opracowania, ograniczamy się w tym miejscu tylko do ogólnej obserwacji, że dostępne badania nie potwierdzają ani realizacji wszystkich nadziei formułowanych przez zwolenników, ani najczarniejszych scenariuszy wyrażanych przez przeciwników reformy.

Możliwość odwołania przed upływem kadencji

Ze względu na prowadzone w Polsce stosunkowo niedawno dyskusje na ten temat warto zatrzymać się przy jednym z zastosowanych powyżej wskaźników – możliwości odwołania burmistrza przed upływem kadencji. Możliwość taka występuje w wielu (choć nie we wszystkich – tab. 1) krajach europejskich. W tych państwach, w których nominacja burmistrza jest kompetencją rady, to radni mają zwykle prawo jego odwołania (Anglia, Czechy, Holandia, Łotwa, Norwegia, Serbia, Szwecja). W większości przypadków jednak podjęcie takiej decyzji jest trudniejsze niż przyjęcie zwykłej uchwały rady; wymaga na przykład kwalifikowanej, a nie zwykłej większości głosów. Pojawiają się też inne dodatkowe warunki mające chronić stabilność władz wykonawczych, określające m.in.

minimalny przedział czasu, jaki musi upłynąć od objęcia mandatu przez burmistrza, by głosowanie nad jego dowołaniem w ogóle mogło się odbyć.

W przypadku burmistrzów wybieranych przez ogół mieszkańców gminy sprawa jest jeszcze bardziej złożona. W nielicznych krajach prawo inicjatywy w tym zakresie przysługuje radzie gminy (np. Rumunia, Włochy), ale decyzja o odwołaniu wymaga wtedy bardzo silnej większości. W większej ich liczbie odwołanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum (np. Austria, Chorwacja, Hiszpania, Słowacja) odbywającego się – tak jak w Polsce – bądź to z inicjatywy radnych bądź grupy mieszkańców. Częstym dodatkowym warunkiem jest wówczas minimalna frekwencja w referendum (w Polsce określona obecnie na poziomie trzech piątych liczby wyborców głosujących w ostatnich regularnych wyborach lokalnych). W znaczącej liczbie krajów nie ma jednak możliwości odwołania, decyzja podjęta przez wyborców jest ważna do końca regularnej kadencji. Tak jest na przykład we Francji, w Niemczech, Szwajcarii, gminach angielskich z bezpośrednimi wyborami burmistrza, a także w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (Albania, Węgry). W niektórych przypadkach (Belgia i Dania) niemożność odwołania dotyczy burmistrzów wybieranych przez radnych.

Tab. 1. Możliwość odwołania burmistrza przed upływem kadencji w różnych krajach europejskich

Sposób wyboru burmistrza/ możliwości odwołania	Bezpośredni wybór burmistrza przez mieszkańców	Powołanie burmistrza przez radę
Możliwość odwołania przez radę	Portugalia, Rumunia, Włochy	Anglia, Czechy, Irlandia, Łotwa, Holandia, Niemcy, Norwegia, Serbia, Szwecja
Możliwość odwołania przez referendum	Austria, Chorwacja, Cypr, Hiszpania, Islandia, Polska, Portugalia, Słowacja	Litwa, Łotwa
Brak możliwości odwołania	Albania, Anglia, Bułgaria, Francja, Grecja, Niemcy, Słowenia, Szwajcaria, Węgry	Belgia, Dania

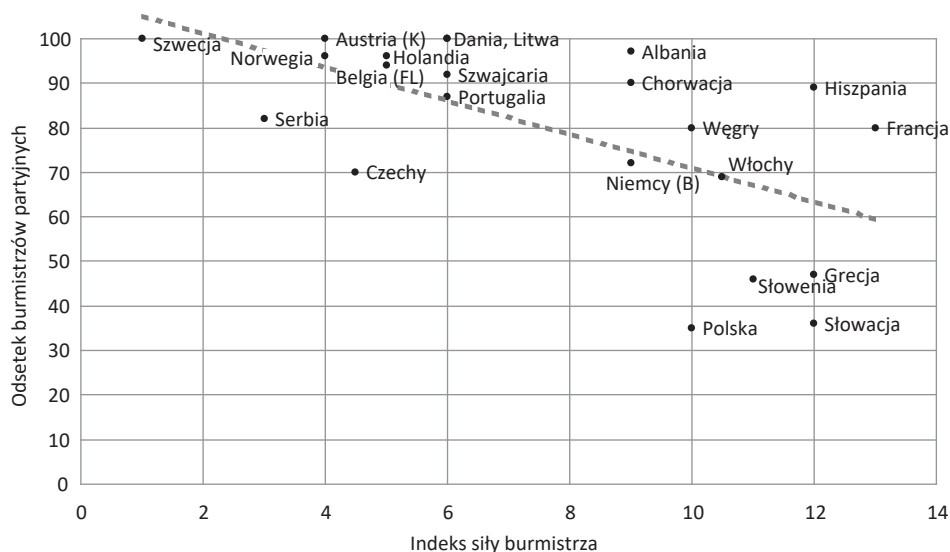
Uwaga: w niektórych krajach (Anglia, Austria, Niemcy) obowiązują zróżnicowane systemy wyboru: burmistrzowie niektórych gmin powoływani są w drodze bezpośrednich wyborów, a innych – w wyniku decyzji rady. Dlatego kraje te pojawiają się w tabeli w kilku kolumnach.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu POLLEADER.

Zależność burmistrza od partii politycznych

Partie polityczne mogą stanowić atrakcyjne zaplecze dla polityków szczebla lokalnego i pretendentów do stanowisk gminnych. Na etapie kampanii wyborczej partia może zaoferować kandydatowi rozpoznawalną markę, wiedzę i zaplecze eksperckie, a także środki i wiedzę niezbędne do pozytywnego wyniku elekcji. Gdy już się uda uzyskać mandat władzy, afiliacja partyjna pomaga grupować interesy na forum rady, zapewnia zaplecze i sieci współpracy poziomej i pionowej

(zob. Egner i in. 2018; Flis 2011). Istotną konsekwencją wzmocnienia pozycji burmistrza, a zwłaszcza tej cechy, jaką stanowi bezpośredni wybór przez ogół mieszkańców gminy, jest osłabienie roli partii politycznych w samorządach. Korelacja między wskaźnikiem siły burmistrza i odsetkiem liderów identyfikujących się z krajowymi partiami politycznymi jest negatywna i wynosi $-0,61$ (ryc. 2). Zmiana ma w tym wypadku dwojaki wymiar: z jednej strony coraz częściej mandaty samorządowe uzyskują osoby niemające doświadczenia w strukturach partii politycznej. Przykładowo w Anglii – kraju o wieloletniej bardzo silnej dominacji krajowych partii politycznych w samorządach – aż sześciu z pierwszych 12 wybranych w bezpośrednich wyborach burmistrzów rekrutowało się spośród kandydatów niezależnych (Copus i in. 2016). Z drugiej strony burmistrzowie, którzy niegdyś z takiego zaplecza korzystali, stopniowo odcinają się od swoich dawnych partyjnych afiliacji. Także w Polsce znamy przykłady liderów, którzy po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów burmistrzów w 2002 r. stopniowo uniezależniali się od kurateli partyjnej. W sytuacji odwoływania się do bezpośredniej legitymizacji wyborczej i braku równie silnej jak wcześniej zależności od poparcia radnych, poparcie ugrupowań politycznych przestało im być tak niezbędne do zachowania swojego stanowiska i ogólniej – pozycji w lokalnym układzie władzy. Dało się zauważyć zjawisko odwrotne – to silni liderzy samorządowi zaczęli tworzyć swoje ugrupowania lokalne o charakterze wodzowskim. Wskutek tego procesy bezpośrednie wybory burmistrzów doprowadziły nie tylko do zmniejszenia upartyjnienia gminnych organów wykonawczych, lecz także spadku udziału radnych posiadających partyjną legitymację. Poparcie ugrupowania „wodzowskiego” stało się w niektórych miastach atrakcyjną alternatywą do zabiegania o mandat radnego z poparciem partii politycznej



Ryc. 2. Indeks siły burmistrza a odsetek burmistrzów partyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu POLLEADER.

(Gendźwił i Swianiewicz 2017a). Teza o wpływie bezpośrednich wyborów burmistrza na ograniczenie znaczenia partii politycznych w samorządach lokalnych znajduje też potwierdzenie w analizach prowadzonych w innych krajach europejskich (Sweeting 2017).

Postrzeganie własnej siły politycznej przez burmistrzów

Skoro wiemy już, że instytucjonalna pozycja burmistrzów w strukturach władzy lokalnej jest dalece zróżnicowana, to pojawia się pytanie, czy sami burmistrzowie także odmiennie postrzegają swoją rolę w samorządzie. Ze względu na szerokie spektrum zróżnicowań systemowych i kompetencyjnych samorządów w Europie postanowiliśmy posłużyć się prostym, lecz intuicyjnym pytaniem o określenie skali wpływu różnych aktorów na politykę lokalną w nieskomplikowanej skali od 0 (brak wpływu) do 4 (bardzo duży wpływ). Dzięki temu mogliśmy sprawdzić, czy burmistrzowie mają poczucie daleko idącej autonomii, czy może przeciwnie, uważają się za *primus inter pares* lokalnej sceny politycznej. Zadanie tego pytania zarówno w odniesieniu do burmistrza, jak i kilku innych istotnych polityków lokalnych (w warunkach polskich – radnych, przewodniczących poszczególnych komisji rady czy sekretarza gminy) pozwoliło obliczyć różnice średnich odpowiedzi i tym samym stworzyć punkt odniesienia dla oceny postrzegania pozycji burmistrza na tle innych podmiotów sceny lokalnej (tab. 2 i 3).

Tab. 2. Subiektywne postrzeganie własnej pozycji politycznej przez burmistrzów w kontekście wpływu na politykę lokalną ze strony innych aktorów (różnica średnich)⁶

Typ przywództwa	Różnica w postrzeganym wpływie burmistrza na politykę gminy względem innych aktorów				Indeks siły burmistrza (2015)
	przewodniczący poszczególnych komisji rady	pojedynczy wpływowi radni	sekretarz gminy	wszyscy aktorzy (średnia)	
Kolektywny	1,72	1,21	0,55	1,1	5,1
Komisji i lidera	1,09	1,55	0,41	1,02	5,5
Rady i menedżera	0,94	1,36	0,06	0,78	5,0
Silnego burmistrza	1,76	1,61	1,22	1,52	10,1
w tym: Polska	1,86	1,54	1,36	1,59	10,0
Średnia ogółem	1,64	1,44	0,94	1,34	7,4

Uwaga: kraje z modelem kolektywnym: część gmin angielskich, austriackich i niemieckich, Belgia, Czechy, Holandia, Szwajcaria; kraje z modelem komisji i lidera: część gmin angielskich, Dania, Islandia, Serbia i Szwecja; kraje z modelem rady i menedżera: Litwa i Norwegia; kraje z modelem silnego burmistrza: część gmin angielskich, austriackich i niemieckich, Albania, Francja, Grecja, Hiszpania, Polska, Portugalia, Słowenia, Węgry, Włochy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu POLLEADER.

⁶ Dane prezentowane w tabeli w nieco bardziej rozbudowanej formie zostały omówione w: Heinelt i in. 2018a.

Tab. 3. Subiektywne postrzeganie własnej pozycji politycznej przez burmistrzów a indeksy siły burmistrza i typy przywództwa

	Różnica w postrzeganym wpływie burmistrza na politykę gminy względem innych aktorów				Indeks siły burmistrza (2015)	Typy przywództwa wg Mouritzena i Svary
	przewodniczący poszczególnych komisji rady	pojedynczy wpływowi radni	sekretarz gminy	wszyscy aktorzy (średnia)		
Szwecja	0,58	2,02	0,25	0,95	1	Komisje i lider
Anglia (kolekt.)	0,19	0,00	-1,11	-0,31	3	Kolektywne
Serbia	1,92	1,26	0,68	1,29	3	Komisje i lider
Norwegia	0,77	1,59	0,05	0,80	4	Rada i menedżer
Austria	1,15	1,35	1,12	1,20	4	Kolektywne
Czechy	1,64	1,24	0,64	1,17	4,5	Kolektywne
Holandia	1,78	1,06	0,62	1,16	5	Kolektywne
Belgia (Flandria)	2,63	1,73	0,34	1,26	5	Kolektywne
Litwa	1,10	1,13	0,06	0,76	6	Rada i menedżer
Dania	1,26	1,92	0,29	1,16	6	Komisje i lider
Szwajcaria	1,45	1,30	0,79	1,28	6	Kolektywne
Belgia (Walonia)	2,82	1,46	0,61	1,39	6	Kolektywne
Portugalia	1,99	1,75	1,60	1,78	6	Silny burmistrz
Niemcy (kolekt.)	2,07	1,53	1,42	1,63	7	Kolektywne
Niemcy (bezp. wyb.)	1,52	1,30	1,05	1,22	9	Silny burmistrz
Albania	1,62	1,86	1,12	1,54	9	Silny burmistrz
Chorwacja	2,24	1,59	1,00	1,61	9	Silny burmistrz
Polska	1,86	1,54	1,36	1,59	10	Silny burmistrz
Węgry	0,93	2,07	1,76	1,59	10	Silny burmistrz

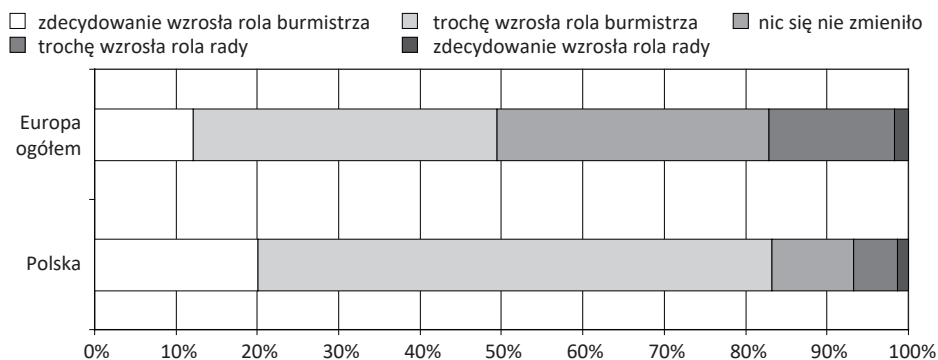
Tab. 3 – cd.

	Różnica w postrzeganym wpływie burmistrza na politykę gminy względem innych aktorów					Indeks siły burmistrza (2015)	Typy przywództwa wg Mouritzena i Svary
	przewodniczący poszczególnych komisji rady	pojedynczy wpływowi radni	sekretarz gminy	wszyscy aktorzy (średnia)			
Włochy	2,36	1,33	0,83	1,51	10,5	Silny burmistrz	
Słowenia	1,83	1,63	0,79	1,42	11	Silny burmistrz	
Islandia	0,60	1,00	0,4	0,67	12	Komisje i lider	
Hiszpania	1,34	1,08	1,70	1,36	12	Silny burmistrz	
Grecja	1,62	1,84	1,63	1,69	12	Silny burmistrz	
Francja	2,11	1,71	0,59	1,46	13	Silny burmistrz	
Średnia	1,64	1,44	0,94	1,34			

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu POLLEADER.

Przede wszystkim od razu rzuca się w oczy to, że percepcja własnej pozycji politycznej burmistrzów jest silnie skorelowana z typem systemu samorządowego. Współwystępowanie to jest zgodne z intuicyjnym przypuszczeniem, że burmistrzowie działający w ramach modelu rady i menedżera postrzegają swój wpływ na politykę lokalną jako równie istotny co innych aktorów, podczas gdy ci operujący w gminach i państwach z modelem silnego burmistrza częściej postrzegają swoją pozycję jako unikalnie silną. Pojawiają się także istotne statystycznie korelacje między wspomnianym w początkowej części artykułu indeksem siły burmistrza a średnimi różnicami wpływu burmistrza i wszystkich pozostałych aktorów na politykę lokalną (współczynnik korelacji wynosi 0,41). Warto zauważyć, że polscy burmistrzowie znaleźli się w grupie państw o największej różnicy ocen średniego wpływu burmistrza względem wszystkich pozostałych aktorów, a zatem wydają się świadomi swojej dominującej pozycji na lokalnej scenie politycznej. Ta nierównowaga, w szczególności między pozycją burmistrza i rady, jest w Polsce często postrzegana jako zagrożenie dla demokracji lokalnej. W głośnym raporcie przygotowanym w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej (*Narastające dysfunkcje...* 2013, s. 29) pisano w tym kontekście m.in. „o iluzorycznej kontroli rady nad organem wykonawczym”. Podobne obawy formułowane są także w innych krajach, w których prowadzi się dyskusje nad modelem bezpośrednich wyborów burmistrza. Colin Copus (2004) przytacza opinie przeciwników takiej reformy, którzy określają bezpośrednio wybieranych burmistrzów mianem „lokalnych dyktatorów”. W naszym artykule ograniczamy się do subiektywnego postrzeżenia różnic wpływu na poszczególnych aktorów przez władarzy gminnych, ale zagadnienie relacji między burmistrzami i radami warte jest w przyszłości odrębnego badania.

Aż 85% polskich władarzy uważa, że poziom ich autonomii w zarządzaniu gminą jest co najmniej wysoki; pod względem częstości takiej deklaracji prześcigają ich jedynie burmistrzowie z Chorwacji, Niemiec (z gmin o modelu silnego burmistrza), Portugalii i Francji. Wart podkreślenia jest fakt, że ogólna tendencja zmian zachodzących na szczeblu lokalnym deklarowana przez burmistrzów



Ryc. 4. Postrzeganie zmian wpływu na politykę lokalną burmistrza i rady gminy w ciągu ostatniej dekady (według opinii burmistrzów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu POLLEADER.

w większości państw jest jednoznaczna: ich polityczna rola w ostatniej dekadzie powszechnie rośnie, a dzieje się to przede wszystkim kosztem znaczenia rad gminnych. Jedynie w kilku krajach (Belgii, Czechach, Serbii, Słowacji i Szwajcarii) ponad połowa burmistrzów nie zauważyła wyraźnej tendencji zmian, a wyłącznie norwescy władarze częściej uznawali ich kierunek za przeciwny – to rady norweskich gmin zyskują w ostatniej dekadzie kompetencje w porównaniu z burmistrzami. Najistotniejsze z naszej perspektywy jest jednak to, że najbardziej zdecydowani spośród wszystkich grup respondentów byli właśnie burmistrzowie polscy – ponad 83% z nich dostrzega w ostatniej dekadzie zmianę proporcji siły politycznej na szczeblu lokalnym na swoją korzyść (ryc. 4).

Wielokadencyjność burmistrzów – regulacje, powszechność, uwarunkowania

Mniejsza zależność od krajowej sceny politycznej i zmian na niej zachodzących, trudniejsza procedura odwołania lub wręcz brak takiej możliwości, mandat władzy uzyskany od mieszkańców w bezpośrednich wyborach – te wszystkie elementy stanowią o unikalnej pozycji burmistrzów w niektórych systemach samorządowych w Europie. Z tak silnym liderem bardzo trudno konkurować. Urzędujący burmistrz dysponuje ponadto zasobami niedostępnymi dla potencjalnych kontrkandydatów: ma ułatwiony dostęp do środków masowego przekazu, zaplecze administracyjne dysponujące zasobami finansowymi, rozpoznawalność w lokalnym środowisku, a także doświadczenie w skutecznym ubieganiu się o władzę. Zjawisko to jest w literaturze określane mianem tzw. efektu inkumbenta (*incumbency effect*, zob. Kjær 2006; Flis 2011).

Dyskusja nad konsekwencjami wielokrotnego kontynuowania mandatu wyborczego i ewentualnego formalnego ograniczenia takiej możliwości ma już długą tradycję w literaturze (np. Putnam 1976; Besley i Case 1995; Nogare i Hessami 2017). Timothy Besley i Anne Case (1995) dostarczają argumentów zarówno za formalnym ograniczeniem, jak i przeciw niemu. Z jednej strony twierdzą, że pierwsze dwie kilkuletnie kadencje to wystarczający i optymalny czas na zbudowanie pozycji politycznej lidera i uzyskanie widocznych efektów prowadzonych polityk. Z drugiej – dostrzegają ryzyko prowadzenia mniej restrykcyjnej gospodarki budżetowej przez włodarza, który ma świadomość braku formalnej możliwości ponownego ubiegania się o zajmowane stanowisko. Robert Putnam (1976) zwracał uwagę, że z biegiem lat spędzonych na stanowisku można zaobserwować u lidera sukcesywny spadek otwartości na zmiany – podejmowane decyzje mogą stawać się coraz bardziej zachowawcze, choć zarazem poparte coraz bogatszym doświadczeniem⁷.

W Polsce już od wielu lat⁸ pojawiał się pomysł prawnego ograniczenia liczby kadencji burmistrzów, który ostatecznie został zrealizowany przez nowelizację

⁷ Analizę postaw względem zarządzania gminą u burmistrzów o różnym stażu przeprowadziła Joanna Krukowska (2018).

⁸ Pierwotnie propozycje zapisu ograniczającego staż do maksymalnie dwóch kadencji miały się znaleźć w ustawie z 2002 r. zmieniającej sposób wyboru burmistrza na bezpośredni, jednak wycofano się z tego pomysłu (Tarasek 2016).

ustawy przyjętą na przełomie 2017 i 2018 r. W dyskusjach na ten temat padało czasem stwierdzenie, że podobne rozwiązania (ograniczenie liczby kadencji) obowiązują w znacznej części krajów europejskich⁹. Sprawdźmy zatem, czy jest to prawda. Przede wszystkim, jak wspominaliśmy we wcześniejszej części artykułu, nie wszędzie w Europie mamy do czynienia z bezpośrednimi wyborami burmistrzów, a to w takim systemie zagadnienie ograniczenia długości sprawowania funkcji ma zasadnicze znaczenie. Istotność ograniczeń kadencji wiąże się też z rolą burmistrza w lokalnym systemie władzy, m.in. jego pozycją w stosunku do administracji, rady czy innych członków zarządu (tam, gdzie zarządy są kolektywne). Przywoływany już wyżej indeks siły burmistrza wskazuje, że polscy wóldarze samorządowi nie należą pod tym względem do przypadków ekstremalnych, choć znajdują się w grupie krajów z modelem silnego burmistrza.

W Polsce po nowelizacji opublikowanej na początku 2018 r. ze względu na jednoczesne wydłużenie mandatu radnych i burmistrza z czterech do pięciu lat, burmistrz będzie mógł sprawować swoją funkcję przez dwie kadencje, a więc maksymalnie przez 10 lat. Warto jednak przypomnieć, że w pierwotnym sformułowaniu przepisu, które pojawiło się w początku 2017 r., mowa była o ograniczeniu do dwóch czteroletnich kadencji. Byłoby to wówczas najbardziej restrykcyjne spośród ograniczeń obowiązujących w Europie. Z przeglądu sytuacji w Europie wynika, że ograniczenia liczby kadencji na szczeblu lokalnym w ramach przepisów krajowych są bardzo rzadkie. Klasyczne ograniczenie pojawia się tylko w dwóch państwach. We Włoszech burmistrz może sprawować swoją funkcję przez dwie kolejne pięcioletnie kadencje (a zatem łącznie 10 lat), w Portugalii zaś – przez trzy kadencje czteroletnie (razem 12 lat). W praktyce skuteczność tego typu regulacji jest ograniczona ze względu na raportowane przez badaczy z obu wymienionych krajów zjawisko fikcyjnej wymiany: obejmowania stanowiska przez osobę „namaszczaną” przez dotychczasowego burmistrza i sprawującą władzę w imieniu „dotychczasowego układu”¹⁰. Ograniczenia obowiązują też w nielicznych gminach szwajcarskich, ale są tam wprowadzane prawem lokalnym stanowiącym przez same gminy, a nie narzucanym odgórnie. Innego rodzaju limitem jest obowiązujący w niektórych landach niemieckich obowiązkowy wiek emerytalny (zazwyczaj 65 lat, choć na ogół burmistrz ma możliwość dokończenia rozpoczętej kadencji, której długość w poszczególnych częściach Niemiec waha się od 4 do 10 lat). W żadnym innym kraju europejskim nie obowiązują podobne ograniczenia, a tylko w dwóch (Albanii i Chorwacji) odbywały się w ostatnich latach debaty polityczne podejmujące to zagadnienie¹¹.

⁹ Fragment dotyczący ograniczeń prawnych wielokadencyjności w krajach europejskich jest oparty na raporcie przygotowanym dla Fundacji im. S. Batorego: Gendźwiłł i Swianiewicz 2017b.

¹⁰ Tak jak miało to miejsce 10 lat temu w Rosji w odniesieniu do szczebla krajowego, gdy Dmitrij Miedwiediew czasowo zastąpił na stanowisku prezydenta kraju Władimira Putina, by po zakończeniu kadencji ponownie przekazać urząd w jego ręce.

¹¹ Szczególnie ciekawy w tym kontekście jest przykład Węgier. Mimo wprowadzanych niedawno zmian w lokalnym systemie wyborczym temat liczby kadencji nie był podnoszony przez rząd. Trudno tego nie skojarzyć z faktem, że to przedstawiciele rządzącej w skali kraju partii Fidesz sprawują funkcje burmistrzów w zdecydowanej większości głównych miast. Co więcej,

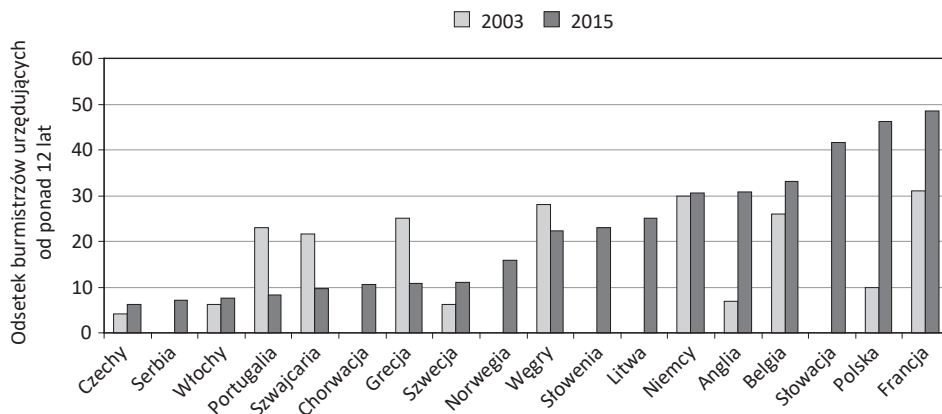
Według badań Krukowskiej (2010), opartych na danych pochodzących z pierwszej edycji projektu POLLEADER przeprowadzonej w 2003 r., pozycja polskich burmistrzów należała do najmniej stabilnych w Europie. Od tego czasu dużo się zmieniło, w znacznej mierze na skutek wprowadzenia bezpośrednich wyborów burmistrzów w 2002 r.¹² Wielokadencyjność stała się w Polsce powszechnym zjawiskiem (ryc. 5). Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęliśmy, że wielokadencyjnym burmistrzem nazywamy takiego, który trwa na stanowisku od co najmniej 12 lat z rządu, zatem w warunkach polskiego systemu samorządowego na początku 2015 r., gdy przeprowadzaliśmy badanie ankietowe, miał za sobą już cztery zwycięskie elekcje bezpośrednio. Wielu komentatorów twierdzi, że mamy do czynienia ze zbyt małą wymianą kadr zarządzających samorządami gminnymi, a długie trwanie na stanowiskach przez wielu włodarzy jest źródłem niekorzystnych zjawisk w polityce lokalnej (np. Zuchowicz 2015). Między 2003 i 2015 r. Polska przesunęła się z grupy krajów o najniższym w Europie odsetku włodarzy zajmujących swoje stanowiska od wielu lat do grupy o najwyższej wartości tego wskaźnika (ryc. 5). O ile według danych z 2003 r. w gminach powyżej 10 tys. mieszkańców takich burmistrzów było niespełna 10%, o tyle w 2015 r. odsetek ten przekraczał 40 w badanej próbie gmin liczących powyżej 10 tys. mieszkańców¹³. W żadnym innym spośród badanych krajów przyrost odsetka burmistrzów wielokadencyjnych nie był tak znaczny jak w Polsce. Z kolei wyraźny odwrót od zjawiska wielokadencyjności w analizowanym okresie można było zaobserwować w trzech krajach europejskich: Grecji, Portugalii i Szwajcarii. W dwóch pierwszych jest on stosunkowo łatwy do wytłumaczenia: w Grecji w 2011 r. nastąpiła druga faza bardzo radykalnej reformy konsolidacji terytorialnej (łączenia gmin), a – jak pokazujemy nieco dalej – zjawisko wielokadencyjności jest szczególnie rozpowszechnione w gminach małych. W Portugalii z kolei wprowadzono prawne ograniczenie liczby kadencji, co w nieodległej przyszłości, o ile przepisy w międzyczasie nie zostaną zmienione, będzie prowadzić do całkowitego wyeliminowania włodarzy zajmujących swoje stanowiska wiele lat z rządu.

Teza, że wielokadencyjności sprzyja wzmocnienie formalnej pozycji burmistrzów, znajduje potwierdzenie w danych europejskich. Korelacja między wskaźnikiem siły burmistrza i odsetkiem włodarzy zajmujących swoje stanowiska od co najmniej 12 lat wynosi 0,51 i jest istotna statystycznie (ryc. 6). Lider polityczny z silnym umocowaniem prawnym i politycznym ma więcej możliwości

pozycja włodarzy została dodatkowo wzmocniona przez wydłużenie (od 2014 r.) ich kadencji z czterech do pięciu lat.

¹² Warto pamiętać, że taka stabilizacja pozycji władz wykonawczych była jednym z argumentów używanych przez ówczesnych reformatorów. Skutek był zatem spodziewany i pożądanym, choć jego skala przerosła chyba oczekiwania inicjatorów zmian wprowadzanych w 2002 r.

¹³ W całej populacji polskich burmistrzów odsetek ten jest nieco niższy, nieznacznie przekracza 28 (zob. dane PKW przedstawione na ryc. 8). Niemniej wartością danych zobrazowanych na ryc. 5 jest jednolita metodyka zastosowana w porównaniach międzynarodowych. Próba polskich gmin przedstawiona na ryc. 5 obejmuje 113 gmin, których burmistrzowie udzielili odpowiedzi na pytanie o staż na stanowisku. Co ciekawe, w toku badań okazało się, że burmistrzowie wielokadencyjni znacznie chętniej odpowiadali na pytanie o staż na stanowisku aniżeli ich koledzy o krótszym doświadczeniu burmistrzowskim.

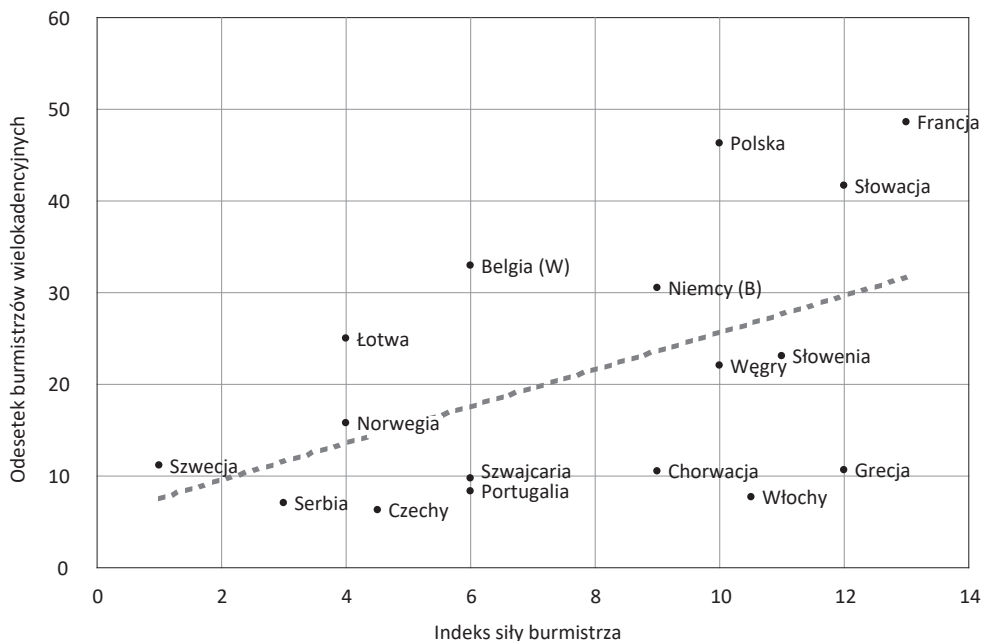


Ryc. 5. Odssetek burmistrzów urzędujących od co najmniej 12 lat w poszczególnych państwach objętych badaniem POLLEADER

Uwaga: Serbia, Chorwacja, Norwegia, Słowenia, Litwa i Słowacja nie były objęte badaniem POLLEADER w 2003 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu POLLEADER.

budowy swojego kapitału politycznego. Budowie indywidualnej popularności takiego burmistrza sprzyja fakt, że jest także bardziej widoczny w porównaniu z sytuacją w systemach zakładających podział władzy albo kolektywne formy



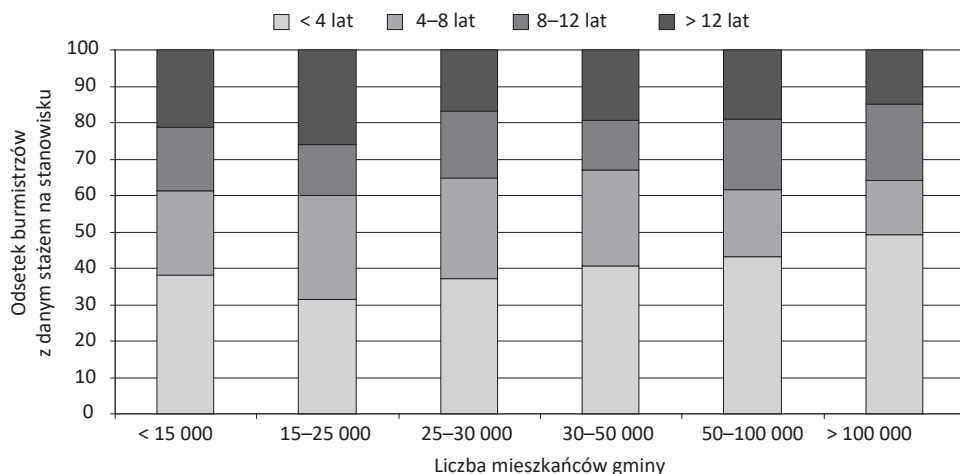
Ryc. 6. Indeks siły burmistrza a odssetek burmistrzów wielokadencyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu POLLEADER.

władzy wykonawczej. Wszystko to ułatwia starania o ponowny wybór, sprzyja więc wieloletniej stabilizacji władz wykonawczych.

Omawiane wyżej związki między indeksem siły burmistrza a brakiem formalnych powiązań z partiami politycznymi oraz między indeksem siły burmistrza i wielokadencyjnością przekładają się także na zależność między wielokadencyjnością i rolą partii politycznych w samorządzie. Z blisko 3 tys. ankiet przeprowadzonych w projekcie POLLEADER wynika, że przeciętny odsetek burmistrzów bezpartyjnych wynosi około 21, jeśli weźmiemy pod uwagę osoby, które stanowisko burmistrza zajmują do czterech kadencji włącznie. Ale wśród burmistrzów piastujących swoje stanowisko dłużej niż 16 lat odsetek ten rośnie do 27,8.

Warto też zauważyć, że wielokadencyjność wiąże się z jeszcze jedną cechą – wielkością jednostki samorządu terytorialnego. Występuje szczególnie często w gminach małych, w których brak jest pluralistycznych elit, regularnie konkurujących o władzę i wyłaniających alternatywnych, porównywalnie sprawnych liderów, a więc formalnie i tak już silna pozycja burmistrza w skali lokalnej jest dodatkowo wzmocniona, bo pozbawiona nawet potencjalnej alternatywy. Zjawisko mniejszej konkurencji wyborów w małych jednostkach samorządowych było już od dawna opisywane w literaturze (np. Rallings i Thrasher 1999, s. 67; Newton 1982; Kjær 2007; Przyborowski 2013). Jego efektem jest często większa stabilność samorządowych władz wykonawczych w mniejszych miejscowościach. W Polsce zjawisko to było dobrze widoczne w latach 90. XX w., jednak z czasem zostało zaburzone przez pojawienie się silnych prezydentów wielkich miast utrzymujących mandat władzy przez kilka kolejnych kadencji z rzędu. W efekcie zależność wielokadencyjności od wielkości gminy ma dziś w Polsce nietypowy, U-kształtny przebieg (więcej na ten temat zob. Gendźwił i Swianiewicz 2017a).

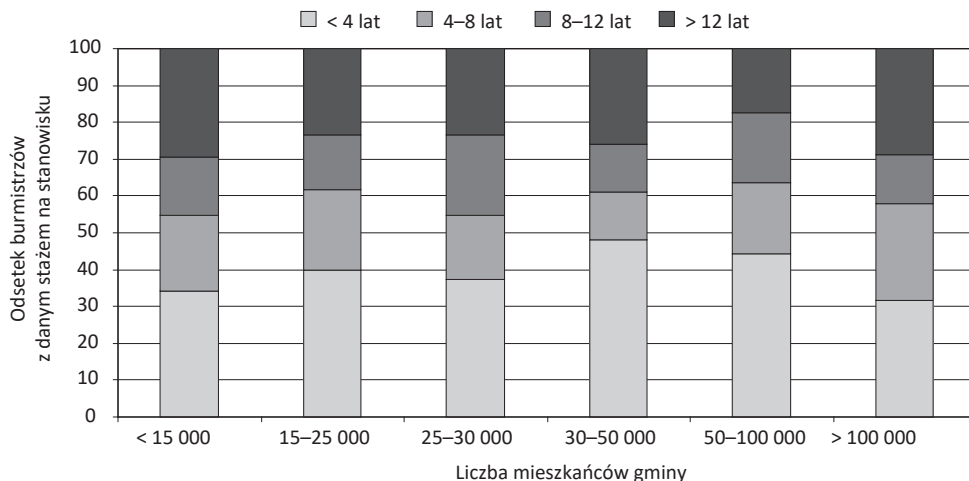


Ryc. 7. Staż burmistrzów w gminach różnej wielkości we wszystkich państwach uwzględnionych w badaniu POLLEADER w gminach różnej wielkości

Uwaga: dane ogólnoeuropejskie uwzględniają jedynie gminy liczące powyżej 10 tys. mieszkańców.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych projektu POLLEADER.

Jak wskazują jednak dane projektu POLLEADER, w skali europejskiej zjawisko częstszej obecności wielokadencyjnych burmistrzów w małych gminach i szybszej wymiany elit w gminach większych w dalszym ciągu się utrzymuje (ryc. 7 i 8).



Ryc. 8. Staż burmistrzów w Polsce w gminach różnej wielkości

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej dla wszystkich polskich gmin.

Podsumowanie

Niewątpliwie pozycja burmistrza w polskim systemie samorządowym na szczeblu gminnym, zarówno względem organu uchwałodawczego, jak i aparatu administracyjnego, jest silna. Najważniejszym wydarzeniem, które miało wpływ na takie ukształtowanie się „układu sił” we władzach lokalnych, było wprowadzenie w 2002 r. bezpośrednich wyborów burmistrzów. Był to zresztą wówczas – i wciąż jest do dzisiaj – dość powszechny kierunek reform wdrażanych w europejskich systemach samorządowych. W przeciwieństwie jednak do kilku innych państw mieszkańcom polskich gmin pozostawiono możliwość odebrania mandatu władzy przed upływem kadencji burmistrza. Jak wskazują doświadczenia ostatnich lat, inicjatywy referendalne, mimo obowiązujących progów frekwencji, są stosunkowo częste i niejednokrotnie skuteczne, jak w ostatniej dekadzie na przykład w Elblągu, Międzyrzeczu Podlaskim czy podkieleckim Piekoszowie.

Polskich burmistrzów od europejskiej czołówki najsilniejszych kompetencyjnie władarzy odróżnia też znikomy wpływ na prace rady gminy. W przeciwieństwie do kolegów z wielu innych państw polski władarz nie decyduje – przynajmniej formalnie – o przebiegu i harmonogramie posiedzeń rady gminy. Co jeszcze istotniejsze, ordynacja nie zapewnia mu nawet większościowego poparcia w radzie. Znane są przypadki gmin, a nawet wielkich miast o tzw. władzy

podzielonej¹⁴, w której większość radnych pozostaje w otwartym politycznym konflikcie z wójtem, burmistrzem lub prezydentem; niejednokrotnie dzieje się tak nawet przez kilka kadencji z rządu. Oczywiście takie sytuacje są w mniejszości, najczęściej bowiem wójt dysponuje większościami poparciem uzyskanym przez współpracujący z nim komitet bezpośrednio w wyniku wyborów lub w rezultacie uformowania powyborczej koalicji. Niemniej sam fakt uzależnienia skuteczności pracy burmistrza od wyników wyboru do innego organu osłabia jego pozycję polityczną w strukturze władzy lokalnej.

Unikalną cechą polskiego systemu samorządowego na szczeblu gminnym stanowi też jego daleko idąca odrębność od podziałów politycznych obowiązujących na szczeblu krajowym. Częściowo przyczyną tego zjawiska jest wieloletni brak ukonstytuowania krajowych partii politycznych, które byłyby silne także w układach lokalnych¹⁵. Nie bez znaczenia jednak dla – często dość powierzchownej – antypartyjności samorządów gminnych jest wpływ silnego przywództwa mającego potencjał ogniskowania i instytucjonalizowania ugrupowań politycznych o skali lokalnej. Mnogość lokalnych quasi-partyjnych komitetów i ugrupowań lokalnych stała się charakterystycznym elementem polskiej sceny samorządowej. Bez silnego, zindywidualizowanego przywództwa wystąpienie tego zjawiska w ogóle nie byłoby możliwe.

Trzeba zauważyć, że zarówno w skali ogólnoeuropejskiej, jak i krajowej scena samorządowa uległa w ostatniej dekadzie dość znacznym przeobrażeniom. W jednych państwach była to daleko idąca konsolidacja terytorialna powodująca drastyczne skurczenie liczby możliwych do obsadzenia samorządowych mandatów władzy (np. Albania, Dania, Grecja, Holandia, Łotwa). W innych państwach eksperymentowano ze zmianami sposobu wyboru burmistrza na bezpośredni (Anglia, Chorwacja, Norwegia). Charakterystycznym rysem ostatniej dekady samorządów w Polsce, mimo braku szeroko zakrojonych reform w tym zakresie, stało się natomiast umacnianie przywództwa lokalnego. Potwierdzają to opinie samych burmistrzów: w Polsce aż 83% z nich uważa, że w ostatnich latach ich pozycja względem rady gminy uległa wzmocnieniu. Kierunek zmian w niemalże całej Europie jest ten sam, choć pozostali burmistrzowie nie są równie zdecydowani, co Polacy: aż 49% burmistrzów z 29 państw ankietowanych w badaniu POLLEADER obserwuje w swoich krajach podobny trend, podczas gdy 33,4% nie widzi żadnych zmian w dystrybucji wpływów poszczególnych organów władzy lokalnej.

¹⁴ W polskiej literaturze w tym kontekście stosuje się często zaczerpnięte z francuskiej sceny politycznej pojęcie kohabitacji. Klasyczna kohabitacja odnosi się jednak do podziału politycznego zachodzącego między prezydentem a rządem, a więc dwoma organami władzy wykonawczej. Na polskiej scenie lokalnej obserwujemy natomiast w takich przypadkach podział między wójtem (organem władzy wykonawczej) a radą (władzą uchwałodawczą). Z tego względu w artykule posługujemy się odmiennym terminem – „władza podzielona”.

¹⁵ Tezie o słabości partii politycznych nie przeczy obserwacja utrzymującego się od dłuższego czasu bipolarnego układu na krajowej scenie politycznej. Z naszego punktu widzenia najważniejsze są bowiem sceny lokalne, obserwowane z poziomu poszczególnych gmin. W tym przypadku nawet największe partie wykazują słabość swoich struktur, zwłaszcza jeśli przyglądamy się gminom innym niż kilkanaście największych miast.

Stopniowemu systemowemu wzmocnieniu roli burmistrza względem innych organów władzy w skali ogólnokrajowej towarzyszyło umacnianie pozycji politycznej na poziomie jednostkowym, wskutek wielokrotnych sukcesów wyborczych tych samych liderów. W ostatnich latach Polska stała się na mapie Europy oazą lokalnej stabilności politycznej; w wyniku każdej spośród pięciu dotychczasowych elekcji bezpośrednich ponad 60% burmistrzów utrzymało swoje stanowiska na co najmniej drugą kadencję (Gendźwiłł i Swianiewicz 2017a). Szczególnie ciekawe jest w tym kontekście zjawisko rzadko obserwowane w innych państwach – wielokadencyjność dotyczy w naszym kraju nie tylko małych gmin, w których może być efektem słabej konkurencji wyborczej, lecz także znacznej grupy największych miast, których prezydenci z czasem stali się politykami rozpoznawalnymi w skali krajowej. Trwająca z różną intensywnością w ciągu ostatnich kilkunastu lat debata dotycząca formalnego ograniczenia możliwości wieloletniego sprawowania władzy w gminie przez tę samą osobę zaowocowała wprowadzeniem ustawowego ograniczenia do dwóch kadencji burmistrzowskich z rządu. To dość drastyczne rozwiązanie jest tylko sporadycznie stosowane w innych państwach europejskich.

Podsumowując nasze rozważania, można stwierdzić, że polscy burmistrzowie faktycznie w ostatnich latach stawali się coraz silniejsi, a zarazem świadomi wzrostu swojej politycznej pozycji. Jednakże tendencja do stopniowego umacniania się zindywidualizowanego przywództwa nie jest charakterystyczna jedynie dla naszego kraju, ale pojawia się w wielu państwach europejskich, a także w innych rejonach świata (Barber 2013). Co więcej, jest ona zgodna z popularnymi w ostatnich latach koncepcjami teoretycznymi i rekomendacjami dotyczącymi zarządzania zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym: obecność wyraźnie określonej i rozpoznawalnej osoby lidera ułatwia formułowanie wizji politycznej, ogniskuje zaplecze poparcia dla poszczególnych przedsięwzięć, a także pozwala koordynować wielopodmiotową współpracę, bez której trudno wyobrazić sobie sprawnie działającą organizację. Oczywiście wieloletnie przywództwo w samorządzie tej samej osoby jest obciążone ryzykiem związanym z oligarchizacją władzy, nepotyzmem, ograniczaniem mechanizmów demokratycznych i aktywności obywatelskiej. Wydaje się jednak, że panaceum na te problemy nie leży w ogólnym ograniczeniu możliwości ponownego kandydowania, a raczej w dbałości o edukację obywatelską skutkującą silniejszą konkurencją na lokalnych scenach politycznych i efektywniejszymi mechanizmami społecznej kontroli władzy.

Literatura

- Bäck H., Heinelt H., Magnier A., 2006, *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Barber B., 2013, *If Mayors Ruled The World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale: Yale University Press.

- Berg R., Rao N., 2005, *Transforming Local Political Leadership*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Besley T., Case A., 1995, „Does electoral accountability affect economic choices? Evidence from gubernatorial term limits”, *Quarterly Journal of Economics*, t. 110, nr 3, s. 769–798.
- Copus C., 2004, Directly elected mayors: A tonic for local governance or old wine into new bottles?, *Local Government Studies*, t. 30, nr 4, s. 576–588.
- Copus C., Iglesias A., Hacek M., Lidstrom A., 2016, „Have mayors will travel: Trends and developments in the direct election of the mayor: A five-nation study”, w: S. Kuhlmann, G. Bouckaert (red.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis*, London: Palgrave Macmillan.
- Egner B., Gendźwiłł A., Swianiewicz P., Pleschberger W., 2018, „Mayors and political parties”, w: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert (red.), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Flis J., 2011, „Partie polityczne w wyborach prezydentów miast”, *Studia Politologiczne*, t. 20, s. 139–159.
- Gendźwiłł A., Swianiewicz P., 2017a, „Breeding-ground for local non-partisanship, bonus for incumbents Directly elected mayors in Poland”, w: D. Sweeting (red.), *Directly Elected Mayors in Urban Governance: Impact and Practice*, Bristol: Policy Press University of Bristol.
- Gendźwiłł A., Swianiewicz P., 2017b, *Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?*, Warszawa: Raport dla Fundacji Batorego.
- Heinelt H., Hlepas N., 2006, „Typologies of local government systems”, w: H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (red.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinelt H., Hlepas N., Kuhlmann S., Swianiewicz P., 2018a, „Local government systems: Grasping the institutional environment of mayors”, w: H. Heinelt, A. Magnier, M. Cabria, H. Reynaert, *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heinelt H., Magnier A., Cabria M., Reynaert H. (red.), 2018b, *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hoffmann-Martinot V., 2003, „The French Republic: One yet divisible?”, w: N. Kersting, A. Vetter (red.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*, Opladen: Leske + Budrich.
- Kjær U., 2007, „The decreasing number of candidates at Danish local elections: Local democracy in crisis?”, *Local Government Studies*, t. 33, nr 2, s. 195–213.
- Koprić I., 2009, „Directly elected mayors on the territory of the former Yugoslavia: Between authoritarian local political top bossess and citizen-oriented managers”, w: H. Reynaert, K. Stevyers, P. Delwit, J.B. Pilet (red.), *Town Chief, Ciy Boss of Loco President? Comparing a Strengthened Local Political Leadership Across Europe*, Brugge: Vanden Broele and Nomos.
- Krukowska J., 2010, „Stabilność przywództwa w samorządach europejskich”, *Samorząd Terytorialny* – edycja pokonkursowa 2010.
- Krukowska J., 2018, „Staż burmistrza na stanowisku a jego poglądy na zarządzanie gminą”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.

- Larsen H., 2002, „Directly elected mayors: Democratic renewal or constitutional confusion?”, w: J. Caulfield, H. Larsen (red.), *Local Government at the Millenium*, Opladen: Leske + Budrich.
- Magre J., Bertrana X., 2007, „Exploring the limits of institutional change: The direct election of mayors in Western Europe”, *Local Government Studies*, t. 33, nr 2, s. 181–194.
- Marcou G., Wollmann H., 2008, „Europe”, w: G. Marcou (red.), *Decentralization and Local Democracy on the World: First Global Report by United Cities and Local Governments*, Barcelona: The World Bank and UCLG.
- Mouritzen P.E., Svava J.H., 2002, *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania: raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, 2013, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Newton K., 1982, „Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local government”, *Political Studies*, t. 30, nr 2, s. 190–206.
- Nogare C., Hessami Z., 2017, „Term limits for mayors and fiscal policy: Evidence from Italian municipalities”, *Regional Science and Urban Economics*, t. 64, nr C, s. 1–11.
- Page E.C., Goldsmith M., 1987, *Central-local Relations in Europe*, London: Sage.
- Przyborowski K., 2013, *Bezkonkurencyjni liderzy lokalni – stan i uwarunkowania rozwoju zjawiska bezalternatywnych wyborów w polskich samorządach gminnych*, Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, praca magisterska.
- Putnam R., 1976, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Rallings C., Thrasher M., 1999, „An audit of local democracy in Britain: The evidence from local elections”, *Parliamentary Affairs*, t. 52, nr 1, s. 58–76.
- Sweeting D., 2017, *Directly Elected Mayors in Urban Governance: Impacts and Practice*, Bristol: Policy Press.
- Swianiewicz P., Klimska U., 2003, „Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 15–40.
- Sześciło D., 2016, *Polski samorządów na tle europejskim. Mocne i słabe strony, najważniejsze wyzwania*, raport na zlecenie Fundacji im. S. Batorego, www.batory.org.pl (dostęp: 12.10.2018).
- Tarasek M., 2016, „Wprowadzenie ograniczenia kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta w pracach polskiego Parlamentu”, *Polityka i Społeczeństwo*, t. 2, nr 14, s. 83–95.
- Wollmann H., 2008, „Reforming local leadership and local democracy: The cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective”, *Local Government Studies*, t. 38, nr 1, s. 279–298.
- Zuchowicz K., 2015, „Bójcie się wójtowie i burmistrzowie! Nie będziecie już rządzić po 20, 30 lat. PiS wam na to nie pozwoli”, serwis www.natemat.pl, <http://natemat.pl/164697,bojcie-sie-wojtowie-i-burmistrzowie-nie-bedziecie-juz-rzadzic-po-20-30-lat-pis-wam-na-to-nie-pozwoli> (dostęp: 24.03.2018).