



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

Warszawa, styczeń 2017

## Czy potrzebujemy limitu kadencji w samorządzie?

Adam Gendźwiłł, Paweł Swianiewicz

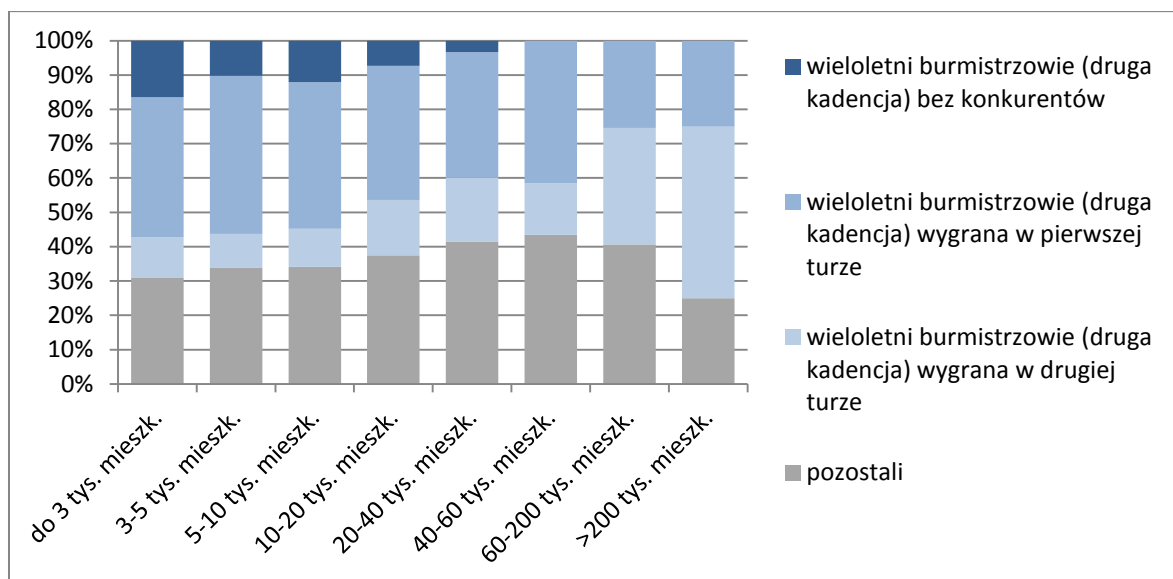
Niedawno po raz kolejny pojawiła się zapowiedź zmian w ustroju samorządowym. Najbardziej dyskutowaną propozycją jest ograniczenie możliwości sprawowania funkcji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do dwóch czteroletnich kadencji. Nie jest przy tym jasne, od kiedy taka regulacja miałaby obowiązywać. Czy objęłaby już w 2018 roku tych, którzy swą funkcję sprawują co najmniej od roku 2010 (zdaniem części prawników byłoby to działanie prawa wstecz), czy też odnosiłaby się dopiero do przyszłości, a zatem faktycznie weszłaby w życie dopiero w 2026 roku? Mimo że zdecydowana większość (ok. 70%) lokalnych włodarzy w Polsce deklaruje bezpartyjność, propozycja wpisuje się, rzecz jasna, w bieżącą rywalizację głównych partii politycznych. Spróbujmy przyjrzeć się jej merytorycznie, abstrahując od obecnego kontekstu politycznego.

Wypada zacząć od przypomnienia, że nie jest to pomysł nowy ani absurdalny. Od jakiegoś czasu wielu komentatorów twierdzi, że mamy do czynienia ze zbyt małą wymianą kadr zarządzających samorządami gminnymi, a wielokadencyjność znacznej części burmistrzów (tym określeniem nazywamy dalej również wójtów i prezydentów miast) jest zarazem źródłem i przejawem niekorzystnych zjawisk w polityce lokalnej. Stosunkowo niedawno, bo jeszcze w końcu lat 90., obawiano się zjawiska odwrotnego. Wskazywano wtedy, że zbyt duża rotacja na stanowiskach włodarzy gmin przeszkadza w konsekwentnej realizacji spójnych wizji rozwoju jednostek lokalnych. Ograniczenie tej niestabilności było jednym z celów wprowadzenia w 2002 roku bezpośrednich wyborów burmistrza przez ogół mieszkańców gminy. Wygląda na to, że ten cel udało się zrealizować aż za bardzo. Rezultaty międzynarodowego projektu badawczego „Lokalni liderzy polityczni w samorządach europejskich” (w realizację którego jesteśmy zaangażowani) wskazują, że o ile jeszcze w 2003 roku Polska należała do krajów o najniższym w Europie odsetku włodarzy gmin zajmujących swe stanowiska od wielu lat, o tyle w roku 2015 znaleźliśmy się pod tym względem (obok Francji) w europejskiej czołówce.

Nie można też zapominać, że według sondażu CBOS jeszcze niedawno (jesienią 2014 roku) opinia publiczna w większości zgadzała się z postulatem ograniczenia kadencji władz wykonawczych w gminie do ośmiu lat. Wypowiadali się w ten sposób wyborcy różnych partii politycznych, nawet ci, którzy w wyborach lokalnych wspierali urzędujących od lat włodarzy. Choć wynika to zapewne z ogólnie niskiego zaufania Polaków do świata polityki, popularności tego przekonania nie można łatwo zlekceważyć. Jakikolwiek ograniczenia w stosunku do polityków (również tych lokalnych) mają szansę spotkać się z aprobatą opinii publicznej.

## Bezpośrednie skutki proponowanego rozwiązania

Jakie konsekwencje miałyby ograniczenie kadencji burmistrzów do dwóch, jeśli rozwiązanie takie obowiązywałoby już w kolejnych wyborach samorządowych, planowanych na 2018 rok? Z przeanalizowanych przez nas danych wynika, że ponownie ubiegać się o urząd nie mogłoby 1597 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w Polsce. To wszyscy ci, dla których kadencja 2014–2018 jest co najmniej drugą. Znalazłoby się wśród nich 1088 burmistrzów, dla których jest to co najmniej trzecia kadencja, ale także 428 tych, którzy zajmowali swoje stanowiska już przed 2002 rokiem, czyli przed wprowadzeniem bezpośrednich wyborów. Proponowana zmiana mogłaby dotyczyć zatem około 2/3 samorządów gminnych. Częściej dotknęłaby małe gminy i największe miasta (ryc. 1). Wśród 16 miast liczących powyżej 200 tys. mieszkańców aż w 12 obecnie urzędujący prezydenci nie mogliby ponownie ubiegać się o władzę w kolejnych wyborach.

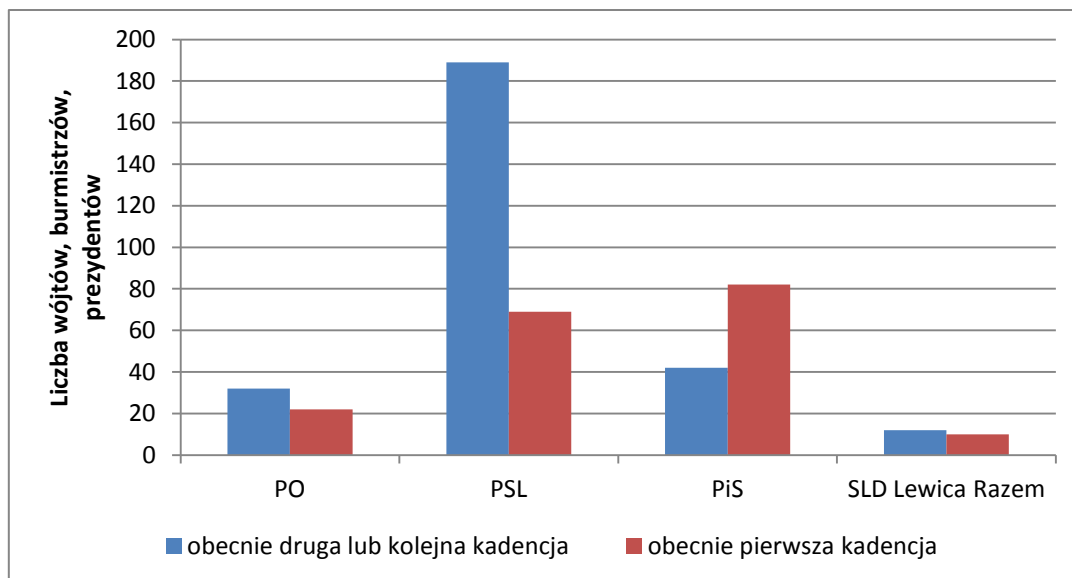


Ryc. 1. Wielokadencyjni burmistrzowie a konkurencyjność wyborów w 2014 roku w gminach o różnej wielkości

Na ryc. 1 wielokadencyjnych burmistrzów podzieliłoby na trzy kategorie, w zależności od tego, na ile konkurencyjne były wybory, w których startowali. Widać wyraźnie, że w najmniejszych gminach zdarzają się wybory bez alternatywy, a im większe gminy – tym rzadsze jest to zjawisko. Reeleksje w sytuacji braku kontrkandydatów są jednak stosunkowo rzadkie. Najczęściej ponowny wybór następuje już w pierwszej turze (do czego potrzebne jest zdobycie ponad 50% głosów przez zwycięskiego kandydata), choć im większe gminy, tym częściej konieczne jest przeprowadzenie ponownego głosowania. W największych miastach większość obecnie urzędujących prezydentów uzyskała mandat dopiero w drugiej turze.

W przypadku każdej zmiany reguł wyborczych istotne jest pytanie o to, kto może na niej skorzystać, a kto stracić. W szczególności warto sprawdzić, jaką korzyść mogą odnieść proponujący tę zmianę. Spekulowanie o wynikach wyborów samorządowych – zwłaszcza tych, które mają odbyć się za prawie dwa lata – jest trudne, możemy jednak przeprowadzić analizy z wykorzystaniem danych z 2014 roku.

Na ryc. 2 widać, że wśród burmistrzów reprezentujących największe ogólnokrajowe partie polityczne (pamiętajmy, że jest ich w Polsce wyraźna mniejszość, większość zaś reprezentuje różne komitety lokalne, choć część z nich bywa powiązana z partiami politycznymi) najwięcej wielokadencyjnych burmistrzów pochodzi z PSL. Gdyby ograniczenie kadencji burmistrzów zostało wprowadzone już w 2018 roku, zakaz kandydowania dotyczyłby ponad 70% wójtów i burmistrzów z PSL, ok. 60% burmistrzów z PO, ale tylko jednej trzeciej tych pochodzących z PiS (limit dwóch kadencji wprowadzony w 2018 roku dotknąłby 42 burmistrzów reprezentujących tę partię w kadencji 2014–2018).



Ryc. 2. Wieloletni burmistrzowie z ogólnopolskich partii politycznych

## Jak jest w Europie?

W prowadzonych w Polsce debatach pojawia się czasem stwierdzenie, że podobne rozwiązanie (ograniczenie liczby kadencji) obowiązuje w większości krajów europejskich. Sprawdźmy zatem, czy jest to prawda. Przede wszystkim – nie wszędzie w Europie mamy do czynienia z bezpośrednimi wyborami burmistrzów (choć liczba krajów stosujących to rozwiązanie od kilkunastu lat systematycznie rośnie), a to w takim systemie zagadnienie ograniczenia długości sprawowania funkcji ma zasadnicze znaczenie. W niektórych krajach model władzy lokalnej ma więcej cech kolektywnych, a zarząd i burmistrz wybierani są przez radę, od której pozostają zależni. W innych większe znaczenie ma powoływany przez radę apolityczny menadżer, w jeszcze innych duży wpływ na władzę wykonawczą mają organy rady gminy (przede wszystkim poszczególne komisje).

Istotność ograniczeń kadencji wiąże się też z rolą burmistrza w lokalnym systemie władzy, między innymi jego pozycją wobec administracji, rady czy innych członków zarządu (tam, gdzie zarządy są kolektywne). Sporządzony w projekcie „Lokalni liderzy polityczni w samorządach europejskich” indeks siły burmistrza wskazuje, że polscy wóldarze samorządowi nie należą pod tym względem do przypadków ekstremalnych, choć Polska znajduje się w grupie krajów z modelem silnego burmistrza. Wśród objętych badaniem 30 krajów europejskich nasze państwo znalazło się na 10. miejscu, jeśli chodzi o wartość omawianego wskaźnika.

Co najważniejsze, z naszego przeglądu sytuacji w Europie wynika, że ograniczenia liczby kadencji na szczeblu lokalnym są bardzo rzadkie. Naszym badaniem objęliśmy 29 krajów, w tym wszystkie duże państwa Unii Europejskiej. W grupie tej klasyczne ograniczenie pojawia się tylko w dwóch, ale w obu przypadkach dotyczy okresu dłuższego niż osiem lat. We Włoszech burmistrz może sprawować swoją funkcję przez dwie kolejne pięcioletnie kadencje (a zatem łącznie 10 lat), zaś w Portugalii przez trzy kadencje czteroletnie (razem 12 lat). Ograniczenia obowiązują też w nielicznych gminach szwajcarskich, ale są one tam wprowadzane prawem lokalnym stanowionym 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 całej rozpoczętej kadencji, której długość w poszczególnych częściach Niemiec waha się od czterech do 10 lat). W żadnym innym kraju europejskim nie znaleźliśmy podobnych do proponowanych w Polsce ograniczeń, a tylko w dwóch (Albanii i Chorwacji) odbyły się niedawno debaty polityczne podejmujące to zagadnienie. Ciekawy jest, tak często przywoływany ostatnio w Polsce, przykład Węgier. Mimo wprowadzanych tam 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, pozycja władarzy została dodatkowo wzmocniona przez wydłużenie (od 2014 roku) ich kadencji z czterech do pięciu lat.

## Wnioski

---

Problem ograniczenia władzy wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie jest egzotyczny. Władza lokalna w ostatnich latach koncentrowała się w rękach burmistrzów. O ile w połowie lat 90. dominowała dyskusja o tym, jak uczynić władze wykonawcze w gminach stabilniejszymi i sprawniejszymi, o tyle dziś wyraźnie wahadło przechyliło się w drugą stronę. Czy nie poszliśmy za daleko w budowaniu „lokalnego prezydencjalizmu”? Na to pytanie nie ma prostej odpowiedzi. Jednak w naszym przekonaniu odpowiedzią nie jest nagłe, mechaniczne skrócenie kadencji wieloletnim liderom polskich gmin.

W Polsce istnieje prawie 2,5 tys. gmin – są bardzo zróżnicowane, a przykładanie do wszystkich miary ogólnokrajowej polityki jest daleko idącym uproszczeniem. W tej zbiorowości z pewnością można znaleźć silne lokalne układy, klientelizm i nepotyzm. Zwłaszcza w małych, peryferyjnie położonych gminach wójtowie są najważniejszymi dysponentami lokalnych zasobów, największymi pracodawcami i inwestorami. Wielokadencyjność władz nie jest jednak uniwersalnym wskaźnikiem takich patologii – mogą być one spowodowane niewielkim rozmiarem lokalnych elit, który skutkuje ograniczeniem wyborczej konkurencji. Niektóre społeczności lokalne są zbyt małe, żeby mieć pluralistyczne elity regularnie konkurujące o władzę i kilku porównywalnie sprawnych liderów, spośród których mieszkańcy mogą wybierać. Istnieje realne zagrożenie, że nagłe wprowadzenie limitu kadencji może pozbawić takie społeczności zdolnych przywódców.

Gdy mówi się o małych gminach i ich skłonności do budowania zamkniętych grup mających cechy kliki, nie można zapominać o wynikach badań odnoszących się do postrzegania samorządów przez opinię publiczną. Z badań CBOS wiemy, że samorzady cieszą się stosunkowo wysokim poziomem zaufania (systematycznie na poziomie ponad 50%), znacznie wyższym, a przede wszystkim bardziej stabilnym niż instytucje władzy na poziomie centralnym. Pogłębione badania, zarówno polskie, jak i prowadzone w innych krajach europejskich, jednoznacznie dowodzą, że w małych gminach zazwyczaj silniejsze są zaufanie do władz samorządowych, zadowolenie z ich funkcjonowania, a także gotowość do angażowania się w lokalne sprawy publiczne (co przejawia się choćby większą w małych gminach frekwencją w wyborach samorządowych, zwykle wyższą niż w wyborach na szczeblu krajowym). Omawiany tu związek między wielkością gminy a postrzeganiem samorządu jest niezależny np. od różnic w wykształceniu czy statusie materialnym mieszkańców małych i dużych społeczności lokalnych. Może więc jest sporo przesady w opiniach o powszechnej klikowości panującej w małych gminach? Faktem pozostaje natomiast to, że małe gminy wypadają gorzej pod względem ważnej cechy systemu demokratycznego, jaką jest konkurencyjność wyborów. To tam często zdarza się, że w wyborach na wójta startuje tylko jeden kandydat, podobnie bez rywalizacji obsadzana jest część miejsc w radach gmin. Trudno o argumenty, że ograniczenie liczby kadencji coś poprawi w tym zakresie.

Limit kadencji jest rozwiązaniem prostym, ale nieodpornym na pozorowaną rotację władzy. Przytaczany często w tym kontekście przykład zamiany prezydenta Putina na prezydenta Miedwiediewa może być inspiracją dla lokalnych polityków. Tam, gdzie istnieją lokalne układy, bez trudu zaadaptują się do nowych regulacji.

Jak pokazujemy, limit ośmiu lat sprawowania władzy w gminie byłby unikalny w skali europejskiej, nigdzie indziej bowiem nie jest tak krótki. Jego wydłużenie do 10 (dwie kadencje po pięć lat) albo 12 lat (trzy kadencje po cztery lata) bardziej odpowiadałoby stosunkowo długim cyklom inwestycyjnym w gminach i pozwoliło liderom „skonsumować sukces”, na który pracowali. Byłoby też bardziej realistyczne w kontekście pojawiania się potencjalnych konkurentów i następców burmistrzów w mniejszych gminach. Do rozważenia jest także wyłączenie z proponowanej zmiany małych gmin (np. poniżej 10 lub 20 tys. mieszkańców), w których możliwości generowania silnych, konkurujących ze sobą elit lokalnych są naturalnie ograniczone.

Przed wszystkim jednak trzeba rozważyć rozwiązania alternatywne, trudniejsze do szybkiego wprowadzenia, ale skuteczniej niż limity kadencji tłumiące niekorzystne zjawiska. Potencjał „samoczyszczenia” samorządów

lokalnych z patologicznych układów będzie większy, gdy silniejsze staną się organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zostanie dowartościowana i wzmocniona rola radnych – a w szczególności funkcje kontrolne rad gmin, kiedy do administracji samorządowej zostaną wprowadzone standardy służby cywilnej, a także gdy ułatwi się dostęp do informacji publicznej i wzmocni się procedury konkursowe w sektorze samorządowym. Zresztą wybory w 2014 roku pokazały, że obecnego potencjału „autoregulacji” nie można lekceważyć – powszechnie dyskutowane były przypadki porażek wyborczych lub wyjątkowo słabych wyników wieloletnich władarzy, co do których panowało przekonanie, że są „nie do ruszenia”.

Niebagatelne znaczenie ma nie tylko sama zmiana, ale też proces jej wprowadzania. Nie powinno się budować ustroju samorządowego metodą nagłych niekonsultowanych szeroko nowelizacji, w stylu „nocnej zmiany”. Reguły gry wyborczej należy zmieniać ostrożnie i w długim horyzoncie czasowym – najlepiej, żeby zmiany uchwalane przez parlament zaczynały obowiązywać co najmniej po upływie pełnej kadencji. Po ponad 25 latach transformacji stać nas na ustrojową cierpliwość. Takie podejście usuwałoby również wątpliwości, że manipulowanie regułami wyborów jest motywowane tylko i wyłącznie doraźnym interesem rządzących.

\*\*\*

**Paweł Swianiewicz** – profesor nauk ekonomicznych, kierownik Zakładu Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Od prawie 30 lat zajmuje się badaniem samorządów lokalnych w Polsce, a także badaniami porównawczymi systemów samorządowych w Europie. W kręgu jego zainteresowań znajdują się m.in. procesy decentralizacji, polityka lokalna i organizacja terytorialna kraju. Uczestniczył w wielu projektach badawczych, m.in. w międzynarodowych badaniach radnych oraz liderów politycznych w europejskich samorządach lokalnych. Ostatnio kierował badaniami dotyczącymi współpracy międzygminnej w Polsce oraz związku pomiędzy wielkością jednostek samorządowych a sprawnością ich funkcjonowania. W latach 2005-2010 był przewodniczącym zarządu European Urban Research Association. W latach 2010-2015 pełnił funkcję społecznego doradcy Prezydenta RP ds. samorządu terytorialnego.

**Adam Gendźwiłł** – doktor socjologii, adiunkt w Zakładzie Rozwoju i Polityki Lokalnej Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Fundacji Batorego. Specjalizuje się w badaniach demokracji lokalnej, polityki samorządowej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także w metodologii badań społecznych. Ostatnio badał m.in. skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach samorządowych i przyczyny nieważności głosów w wyborach samorządowych. Uczestniczy w kilku projektach badawczych, w tym m.in. w międzynarodowym badaniu liderów politycznych w europejskich samorządach lokalnych. Stypendysta Fulbrighta i Fundacji na rzecz Nauki Polskiej, laureat Nagrody Naukowej „Polityki” (2016).

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępnione na licencji  
Creative Commons. Uznanie  
autorstwa na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



**ISBN 978-83-62338-88-7**