

**Political Preferences**  
**Preferencje polityczne**

**10/2015**

**Redakcja naukowa:**

Robert Alberski

Zbigniew Widera

Katowice 2015

Rada Naukowa:

prof. dr hab. Roman Bäcker (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska),  
prof. dr hab. Tadeusz Godlewski (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu,  
Polska), prof. dr hab. Iwona Jakubowska-Branicka (Uniwersytet Warszawski, Polska),  
prof. dr hab. Slavomir Magál (Uniwersytet św. Cyryla i Metodego w Trnawie, Słowacja),  
prof. dr hab. Jozef Matúš (Uniwersytet św. Cyryla i Metodego w Trnawie, Słowacja),  
prof. dr hab. Libor Pavera (Wyższa Szkoła Handlowa, Praga, Czechy), prof. dr hab.  
Dana Petranová (Uniwersytet św. Cyryla i Metodego w Trnawie, Słowacja), prof. dr hab.  
Olga Prokopenko (Sumski Uniwersytet Narodowy, Ukraina), prof. dr hab. Teresa Sasińska-Klas  
(Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska), prof. dr hab. Jerzy Sielski (Uniwersytet  
Szczeciński, Polska), dr Marcjanna Augustyn (Uniwersytet w Hull, Anglia), prof. Jana Galera  
Matúšová (Uniwersytet św. Cyryla i Metodego w Trnawie, Słowacja).

Kolegium redakcyjne:

dr hab. Agnieszka Turska-Kawa (redaktor naczelna)  
mgr Maciej Marmola (sekretarz)  
dr hab. Robert Alberski (redaktor tematyczny: systemy i zachowania wyborcze)  
dr hab. Danuta Plecka, prof. UMK (redaktor tematyczny: identyfikacje polityczne)  
dr hab. Łukasz Tomczak (redaktor tematyczny: partie polityczne)  
dr hab. Zbigniew Widera, prof. UE (redaktor tematyczny: marketing polityczny)  
dr hab. Waldemar Wojtasik (redaktor tematyczny: systemy partyjne)  
mgr Przemysław Grzonka (redaktor statystyczny)

Projekt okładki: Jarosław Wichura

Wersja pierwotna czasopisma: papierowa.

Recenzenci:

dr hab. Agnieszka Kasińska-Metryka, prof. UJK w Kielcach (Uniwersytet im. Jana  
Kochanowskiego w Kielcach), dr hab. Maciej Drzonek (Uniwersytet Szczeciński), dr hab.  
Jacek Surzyn (Uniwersytet Śląski w Katowicach), prof. dr hab. Hana Pravdová (Uniwersytet  
św. Cyryla i Metodego w Trnawie, Słowacja), prof. dr hab. Ľudmila Čábyová (Uniwersytet  
św. Cyryla i Metodego w Trnawie, Słowacja), dr hab. Juliána Mináriková (Uniwersytet św.  
Cyryla i Metodego w Trnawie, Słowacja).

© Centrum Innowacji, Transferu Technologii i Rozwoju Fundacja Uniwersytetu Śląskiego  
Katowice 2015

Wydawcą czasopisma jest Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu  
Śląskiego oraz Centrum Innowacji, Transferu Technologii i Rozwoju Fundacja Uniwersytetu  
Śląskiego.

Patronat nad projektem sprawują Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych oraz Towarzystwo  
Inicjatyw Naukowych.

**ISSN: 2083-327X**

Druk: REMAR, [www.remar-sosnowiec.pl](http://www.remar-sosnowiec.pl), e-mail: [wydawnictwo@remar-sosnowiec.pl](mailto:wydawnictwo@remar-sosnowiec.pl)

---

## SPIS TREŚCI

Wstęp .....	7
<b>Waldemar Wojtasik</b> (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska) Polski wyborca w perspektywie modelu głosowania retrospektywnego.....	9
<b>Łukasz Tomczak</b> (Uniwersytet Szczeciński, Polska) Wyborcy polskich partii politycznych wobec problemu rozwarstwienia społecznego.....	23
<b>Agnieszka Turska-Kawa</b> (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska) Czynnik gospodarczy jako predyktor zachowań wyborczych.....	37
<b>Karolina Tybuchowska-Hartlińska</b> (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska) Partycypacja polityczna w Polsce.....	51
<b>Robert Alberski</b> (Uniwersytet Wrocławski, Polska) <b>Danuta Plecka</b> (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska) Obywatelskie kompetencje polityczne a wybrane motywy podejmowania decyzji wyborczych .....	71
<b>Magdalena Musiał-Karg</b> (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska) Głosowanie elektroniczne jako alternatywna metoda uczestniczenia w wyborach - opinie Polaków.....	87
<b>Maciej Marmola</b> (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska) Społeczne postrzeganie instytucji <i>recall</i> i weta ludowego w warunkach polskich.....	109
<b>Agnieszka Łukasik-Turecka</b> (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska) Poparcie kandydata przez lidera partii a decyzje wyborców. Badania elektoratu .....	121

---

<b>Agata Olszanecka-Marmola</b> (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska) Reklama negatywna i wizerunkowa w odbiorze polskiego elektoratu.....	133
<b>Tomasz Olczyk</b> (Uniwersytet Warszawski, Polska) Siła celebrytów w kampanii wyborczej .....	147
<b>Janina Kowalik</b> (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Polska) Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast).....	159
<b>Dominik Szczepański</b> (Uniwersytet Rzeszowski, Polska) Wybór opcji czy osoby? Determinanty zachowań wyborczych mieszkańców województwa podkarpackiego w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. w świetle badań empirycznych .....	177
Summaries.....	195

---

## CONTENTS

Introduction.....	7
<b>Waldemar Wojtasik</b> (University of Silesia in Katowice, Poland) Polish voter in the perspective of retrospective voting model.....	9
<b>Łukasz Tomczak</b> (Szczecin University, Poland) Polish political parties voters and social stratification problem.....	23
<b>Agnieszka Turska-Kawa</b> (University of Silesia in Katowice, Poland) Economic factor as a predictor of voting behaviour.....	37
<b>Karolina Tybuchowska-Hartlińska</b> (University of Warmia and Mazury in Olsztyn, Poland) Political participation in Poland.....	51
<b>Robert Alberski</b> (University of Wrocław, Poland) <b>Danuta Plecka</b> (Nicolaus Copernicus University in Toruń, Poland) Civil political competency and chosen reasons when taking electoral decisions.....	71
<b>Magdalena Musiał-Karg</b> (Adam Mickiewicz University in Poznań, Poland) Electronic voting as an alternative method of participation in the elections – opinions of Poles.....	87
<b>Maciej Marmola</b> (University of Silesia in Katowice, Poland) The social reception of recall and people's veto among Polish electorate ...	109
<b>Agnieszka Łukasik-Turecka</b> (The John Paul II Catholic University of Lublin, Poland) Support the candidate by the party leader and the decisions of voters. Electoral study .....	121

---

<b>Agata Olszanecka-Marmola</b> (University of Silesia in Katowice, Poland)	
Negative and visual advertising in the reception of Polish electorate .....	133
<b>Tomasz Olczyk</b> (Warsaw University, Poland)	
The strength of celebrities in the election campaign .....	147
<b>Janina Kowalik</b> (The Jan Kochanowski University in Kielce, Poland)	
Local democracy and the idea of term limits voits (mayors).....	159
<b>Dominik Szczepański</b> (University of Rzeszów, Poland)	
Selecting the person? Determinants of voting behavior inhabitants of the Subcarpathian Voivodeship in elections to the European Parliament in 2014. in the light of empirical research .....	177
Summaries.....	195

**Janina Kowalik**

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Polska

**DEMOKRACJA LOKALNA A IDEA  
OGRANICZENIA LICZBY KADENCJI WÓJTÓW  
(BURMISTRZÓW, PREZYDENTÓW MIAST)**

***Abstract:***

For some time there is a debate on the term of office mayor and presidents of cities. Subject of the article is to analyze views on democracy and indicators of democracy, including the local dimension in the context of the controversy over the long cadence reeves impact on the functioning of local government. The author also extends to public opinion polls on the issue of limiting the cadence of mayors. We are analyzing the arguments of supporters and opponents of limiting the cadence of executive power in municipalities, as well as the dilemmas associated with the consequences of such restrictions for the quality of democracy. Limiting cadence has as many supporters as opponents – both sides have serious arguments for their positions.

***Key words:***

democracy, local democracy, local elections, cadences mayor and presidents of cities

***Od demokracji do demokracji lokalnej***

Po 25 latach od przełomu transformacyjnego w Polsce stwierdzenie, że żyjemy w kraju demokratycznym do tego stopnia nie budzi niczyich wątpliwości, że przeważnie nie dostrzega się potrzeby dyskusji na ten temat. Demokracja po prostu jest, jak powietrze, którym oddychamy. Inną kwestią jest fakt, jakie konotacje wiąże się z pojęciem demokracji i jak pojmuje jej istotę.

Toczące się od dziesięcioleci dyskusje na temat istoty demokracji poruszają wiele wątków [szerzej Antoszewski 1997: 15-38], jednak – w pewnym uproszczeniu – przybierają dwa zasadnicze nurty: nurt traktujący demokrację jako swoisty rodzaj reżimu politycznego, zbudowanego na wartościach wolności, równości, podziału władzy i zabezpieczający relacje pomiędzy podmiotami polityki w postaci ustalonych reguł gry politycznej [Easton 1990: 12] oraz nurt uznający za

istotę demokracji procedury polityczne, takie jak cykliczne wybory w warunkach rywalizacji i swobody artykulacji interesów czy odpowiedzialność egzekutywy [Schumpeter 1995: 336; Huntington 1995: 16]. Współcześni badacze [Antoszewski 1998: 9] problematyki demokracji dostrzegają deficyty w obu nurtach i poszukują możliwości ich wypełnienia poprzez ujęcie demokracji jako politycznego efektu wdrożenia norm i wzorców systemu demokratycznego do faktycznych zachowań podmiotów politycznych i członków społeczeństwa. To ostatnie podejście konweniuje w niniejszym artykule ze sposobem ujęcia demokracji w kontekście procesów politycznych mających miejsce na najniższym szczeblu samorządu terytorialnego w Polsce. Wydaje się bowiem, że po upływie ćwierćwiecza od zapoczątkowania polskich przemian transformacyjnych niewystarczające jest przywoływanie na dowód istnienia demokracji wyłącznie nominalnych norm stanowiących jej konstytucyjne gwarancje, jak: istnienie podstawowych praw i wolności obywatelskich, praw wyborczych i praw do reprezentacji politycznej realizowanych w cyklicznie odbywających się wyborach, równości i zakazu dyskryminacji, pluralizmu politycznego oraz podziału i równowagi władz. „Liberalna koncepcja demokracji jest jednak tylko rozwiązaniem proceduralnym i prawno-instytucjonalnym, skutecznie spełniającym wyznaczone mu funkcje tam, gdzie współcześnie istnieje tzw. zrównoważone społeczeństwo” [Kornaś, Danel 2012: 13]. Zapisane w dokumentach normy czynią państwo demokratycznym dopiero w sytuacji, kiedy stają się praktyką funkcjonowania instytucji i społeczeństwa, kiedy nastąpi trwały proces ich instytucjonalizacji, albo jak chcą niektórzy – konsolidacji. Istotnym wskaźnikiem konsolidacji demokracji jest powszechna akceptacja społeczeństwa dla wartości leżących u podstaw demokratycznie ustanowionego systemu politycznego (szczególnie wolności i równości) i aktywne uczestnictwo w jego instytucjach (społeczeństwo obywatelskie) oraz warunki dla uczciwej rywalizacji podmiotów na scenie politycznej i alternacji władzy (cykliczne i uczciwe wybory w warunkach rywalizacji). Uogólniając i sumując podejścia do rozumienia istoty demokracji (również nurty nieprzywoływane przez autorkę), wypada zacytować pogląd wyrażony przez Paulinę Sekułę, iż następujące po sobie wizje i doświadczenia demokracji – od proceduralnej (koncentrującej się na sposobach kreowania władzy), przez liberalną (zwracającą uwagę na prawa jednostki oraz mechanizmy kontroli społecznej nad procesami decyzyjnymi), poprzez demokrację partycypacyjną (kładącą nacisk na osobiste uczestnictwo w sferze publicznej, państwowej i samorządowej), aż do koncepcji deliberatywnej (podkreślającej wagę dyskursu publicznego na etapie przeddecyzyjnym) – nie są ze sobą sprzeczne, a kumulują się tworząc model demokracji jako wartości samej w sobie [Sekuła 2009].

W tym miejscu pojawia się problem oceny stanu demokracji w Polsce. Demokratyczne instytucje stanowiące podstawę ustroju istnieją od dawna i nie zmieniają się, jednakże regulacje ustawowe dotyczące praktyki ich stosowania,

Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów...  
na przykład sposobu przeprowadzania wyborów (ordynacje, Kodeks wyborczy), sposobu rozstrzygnięcia ich wyników, okręgów wyborczych itd. są nieustającym przedmiotem korekt i zmian, niekiedy zależnych od interesów większości parlamentarnej, co nie wspomaga konsolidacji demokracji.

Z drugiej strony istotnym wskaźnikiem stanu konsolidacji są postawy społeczne wobec demokracji i instytucji demokratycznych. O ile w badaniach dotyczących stosunku Polaków do demokracji realizowanych cyklicznie przez CBOS, zwolennicy demokracji<sup>1</sup> osiągnęli w marcu 2014 r. poziom 74%, to jednak co trzeci badany (34%) był skłonny poprzeć stwierdzenie, że „niekiedy rządy niedemokratyczne mogą być bardziej pożądane niż demokratyczne”, a co czwarty był skłonny poprzeć stwierdzenie, że „rządy oparte na silnym przywództwie są zdecydowanie lepsze od demokratycznych” (25%) [CBOS 105/2014]. Ambiwalentny stosunek do demokracji wykazuje korelację z poziomem zadowolenia ze sposobu funkcjonowania demokracji w Polsce – pozytywną ocenę wyraża 50%, zaś niezadowolenie 39% badanych. Postawy społeczne wobec demokracji to również szereg wskaźników opisujących kwestie mentalności czy też natężenia demokratycznej kultury politycznej, rozumianej jako specyficzne nastawienie wobec ustroju politycznego w całości i jego fragmentów oraz do oceny roli, jaką w ramach systemu może odegrać jednostka [Kubiak 2008: 10]. Na prodemokratyczną kulturę polityczną składają się m.in.: aktywność na niwie publicznej (w tym uczestnictwo w głosowaniach), kompetencje obywatelskie (w tym poczucie wpływu na sprawy publiczne) czy uczestnictwo w dobrowolnych stowarzyszeniach [Sekuła 2009].

Przyjmując wszystkie powyższe nurty analizy demokracji oraz uznając komplementarność desygnatów, na które kładą one nacisk, należy uznać, że są one również aktualne w stosunku do zjawiska demokracji lokalnej, a więc procesów demokratycznych odbywających się na poziomie mezo, tj. na poziomie lokalnych wspólnot i zbiorowości wyznaczanych przez administracyjne (i oczywiście kulturowo-mentalnościowe) podziały i granice. „Na poziomie zbiorowości lokalnej zachodzi zjawisko harmonijnego łączenia stosunków pierwotnych jednostek zawierających się w sferze prywatności wyznaczającej ich tożsamość opartą na wartościach i interesach ze sferą publiczną” [Miształ 2003: 33].

Ucieleśnieniem lokalnej demokracji jest samorząd gminny. Jego zaistnienie w Polsce było uwarunkowane przekształceniem ustroju na demokratyczne tory i wdrożeniem szeregu instytucji i procedur demokratycznych, a przede wszystkim decentralizacji władzy państwowej. Tym samym demokracja w Polsce zyskała dodatkowy wymiar lokalny, który również podlega ocenom w zakresie stanu instytucjonalizacji oraz internalizacji wartości demokratycznych przez członków zbiorowości.

---

1 Jako zwolenników demokracji potraktowano odpowiadających pozytywnie na pytanie: *Czy zgadza się Pan(i) ze stwierdzeniem, że demokracja nie jest wprawdzie dobrym ustrojem, ale nie ma ustroju lepszego?*

---

---

Począwszy od pierwszej ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.<sup>2</sup> samorządowi gminnemu zabezpieczono wszystkie instytucjonalne podstawy demokratycznego funkcjonowania, zawarte pierwotnie w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>3</sup>, jako ucieleśnienie demokracji oraz zasady subsydiarności wraz z ich konstytucyjnymi gwarancjami. Kolejne lata doświadczeń w praktykowaniu samorządności gminnej przynosiły doświadczenia i wynikające z nich zmiany ustawodawstwa w tym obszarze. Władze centralne, a dokładnie rzecz ujmując, koalicje zmieniające się w parlamencie, miały dość zróżnicowaną wizję roli samorządu lokalnego i lokalnej demokracji w zarządzaniu dobrem wspólnym w gminach. Polityka budowy demokratycznego ustroju w państwie poprzez wykorzystanie samorządu lokalnego w pierwszych latach przemian zamieniała się w systemowe blokowanie jego rozwoju, by następnie przejść do przekonania, że jest on jedynym mechanizmem rozwiązywania najtrudniejszych problemów społecznych i w związku z tym należy za wszelką cenę ratować jego kondycję. Przekonanie o tym, że samorządowe władze w gminach/miastach są politycznie nieistotne, szybko zmieniło się w imperatyw dla ogólnopolskich partii politycznych, aby zdobywać jak największe wpływy w gminach (a następnie w powiatach i regionach), gdyż tam jest rzeczywista władza i pieniądze. „Z punktu widzenia partii politycznych samorząd terytorialny jest atrakcyjnym miejscem realizacji ich interesów, (...) aktywność na arenie samorządowej wiąże się z budowaniem platformy wyborczej ugrupowania, gdyż kandydaci partii do samorządu są zobowiązani do propagowania programu partii tak, aby zjednać dla niej jak najwięcej zwolenników. Partia traktuje samorząd zarówno jako papierek lakmusowy lojalności własnych członków, jak i miejsce rekrutacji nowych zwolenników. Może się on stać pośrednim etapem kariery politycznej” [Dojwa, Turczyński 2012: 286]. W efekcie, władze centralne podjęły starania o wypracowanie pozytywnego stosunku społeczeństwa do samorządu oraz wzmocnienie poczucia obywatelskości i zaangażowania w sprawy lokalne, jako wypełnienia idei lokalnej demokracji partycypacyjnej.

Jakość demokracji samorządowej można oceniać według różnych kryteriów. Na użytek niniejszych rozważań istotne wydaje się oszacowanie następujących wskaźników:

- równowagi władzy i kontroli egzekutywy przez organ kolegialny,
- poziom rywalizacyjności w walce o mandaty radnych i władzę wykonawczą (zmiennosc u steru władzy/dominacja opcji politycznej czy osoby),
- stan kontrolnej funkcji lokalnych mediów i niezależności od władzy,
- administracja samorządowa niezależna od politycznych nacisków,
- patologia władzy – nepotyzm, klientelizm, korupcja polityczna.

---

2 Dz.U. z 1990 roku, nr 16, poz. 95.

3 Europejska Karta Samorządu Lokalnego przyjęta w Strasburgu 15 października 1985 r., ratyfikowana w całości przez Polskę, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

---

## ***Wzmocnienie egzekutywy samorządowej***

Wśród licznych korekt prawa samorządowego, kluczowe znaczenie należy przypisać istotnej zmianie ustroju władz lokalnych w efekcie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>4</sup>. W instytucjonalnym podziale władz na stanowiącą i wykonawczą dokonała ona zasadniczego wzmocnienia pozycji ustrojowej, władzy i znaczenia monokratycznego organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku do władzy rady gminy. Zasadniczy cel tej ustawy – stabilizacja władzy w gminie poprzez wzmocnienie pozycji egzekutywy w stosunku do organu stanowiąco-kontrolnego, został osiągnięty. Niestety nie udało się wyeliminować na trwałe konfliktu pomiędzy tymi dwoma organami, a jedynie odwrócić siły. A przecież istotą demokracji jest współpraca na rzecz dobra publicznego. „Konflikt stał się regułą współistnienia obu organów w tych gminach, gdzie władza wykonawcza reprezentuje inną opcję polityczną niż większość w radzie” [Bober i in. 2013: 29, również Kowalik 2005: 11]. Zbyt silnym do tego czasu radom gminy wytracono z rąk broń w postaci możliwości odwoływania zarządów gmin zarówno z uzasadnionych, jak i nieuzasadnionych powodów, co miało usunąć przyczyny konfliktów na linii legislacyjna-egzekutywa oraz zniwelować przedłużanie procedur decyzyjnych. Problemy związane ze słabnącym od pewnego czasu zainteresowaniem społeczności sprawami samorządowymi i relatywnie niskimi frekwencjami w wyborach samorządowych miały zostać rozwiązane poprzez personalizację władzy i identyfikację odpowiedzialności wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>5</sup>. Niewielki przyrost frekwencji wyborczej w **elekcjach samorządowych**, znaczne przyspieszenie procedur decyzyjnych w gminach, wzrost poczucia podmiotowości i poczucia wpływu na sprawy najbliższego otoczenia<sup>6</sup> i wyraźny wzrost zainteresowania społeczeństwa sprawami lokalnymi w kontekście funkcjonowania władz lokalnych i kolejnych wyborów to niewątpliwie pozytywne skutki umocnienia pozycji ustrojowej władzy wykonawczej w gminie. Jednak wraz z przebiegiem kolejnych kadencji i kolejnych elekcji pojawiły się problemy, których nie przewidziano ordynując dość drastyczne lekarstwo na problemy

---

4 Dz.U. z 2002 roku, nr 113, poz. 984.

5 Po wprowadzeniu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nastąpił wprawdzie wzrost uczestnictwa w głosowaniach samorządowych, ale nie był to wzrost lawinowy. W przekonaniu autorki, które trudno oczywiście udowodnić, gdyby nie było tej ustawy, następowałby dalszy regres zainteresowania społeczeństwa sprawami samorządowymi, w tym również frekwencji wyborczej. Toteż przeciętny ok. 10 punktowy wzrost frekwencji należy przypisać działaniu ustawy, choć jej twórcy liczyli na zdecydowanie większy efekt.

6 Podmiotowość i sprawstwo w sprawach dotyczących najbliższego otoczenia są przedmiotem badań CBOS od początku polskich przemian. W 1992 r. poczucie wpływu na sprawy lokalne deklarowało 16% badanych, obecnie [CBOS 69/2015] deklaruje je 49%.

ujawnione w pierwszych trzech kadencjach samorządu gminnego. Wśród nich należy wskazać: kumulację wszelkiej władzy w rękach organu wykonawczego<sup>7</sup>, istotną dysfunkcję lokalnej demokracji w postaci poważnej blokady w alternacji władzy wykonawczej (wójta) przy jej niemal całkowitym uniezależnieniu się od rady i utracie przez rady funkcji kontrolnych, zwierzchnictwo wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nad administracją gminną oraz wpływ na kadry w podległych spółkach komunalnych generujący patologiczny klientelizm i nepotyzm ujawniające się w całej okazałości niezależnie od wielkości gminy/miasta, trudności z odwołaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w sytuacji utraty przez niego zaufania społecznego.

Konsekwencją tych zjawisk jest ujawniające się od kilku elekcji zjawisko powtórnych i kolejnych wyborów tych samych osób na stanowiska wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W latach 2010-2014 szóstą kadencję sprawowało 27 burmistrzów i 176 wójtów, a około trzy czwarte władarzy miast i gmin zarządzało od ponad trzech kadencji. W dwóch latach wyborczych – 2006 i 2010, najwyższy stopień powtarzalności wyboru stwierdzono w wyborach prezydentów miast<sup>8</sup>, którym wyborcy zaufali ponownie w 77% przypadków. Niemal równie częstą powtarzalność wyboru odnotowano w przypadku wójtów (ok. 72%). Stosunkowo najmniej powtórnych wyborów było wśród burmistrzów (ok. 68%) [Kwiatkowski i in. 2011: 60]. W wyborach samorządowych 2014 r. mieszkańcy miast zaufali ponownie 61% prezydentów, ale już sytuacja, w której sprawujący w poprzedniej kadencji władzę lider kandydował i przegrywał wybory dotyczyła 32% miast prezydenckich. Porównując te wyniki należy stwierdzić zauważalny spadek liczby prezydentów osiągających sukces w kolejnych wyborach [Trutkowski, Kurniewicz 2015: 5]. Najmocniej do wyobraźni społeczeństwa przemawiały jednak statystyki, jakie padały z trybuny sejmowej w 2013 r.,<sup>9</sup> że przed wyborami w 2010 r. na ogólną liczbę 2 478 gmin 262 włodarzy (tj. 10,6%) pełniło swoją funkcję od 1990 r., a więc od 20 lat. Po wyborach 2010 r. 197 wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast zostało wybranych na swoją szóstą kadencję [Adamowicz 2014: 25]. Oznacza to, że w tych przypadkach całe pokolenie mieszkańców gminy urodziło się i dojrzało w czasie trwania jednego człowieka u władzy.

---

7 Już w połowie XIX wieku Alexis de Tocqueville obserwując rozdrobnienie funkcji wykonawczych w Ameryce pisał, że wzmacnianie władzy wykonawczej wzmagają pokusę kumulacji władzy i wpływów.

8 W Polsce istnieje 107 miast prezydenckich.

9 Wygłaszali je posłowie z ówczesnego Ruchu Palikota, optujący za zmianą Kodeksu wyborczego w tym zakresie.

---

## ***Wielokadencyjność – decyzja wolnych wyborców czy skutek wadliwego prawa?***

Bilans wielokadencyjnych wójtów po wyborach 2014 r. nieco ucierpiał na tle poprzednich elekcji. Przyczyn tej stosunkowo odmiennej tendencji nie sposób uogólniać, gdyż te wybory odbywają się na niemal 2,5 tysiącach pól rywalizacji. Jak można sądzić, mógł być to efekt toczącej się w czasie ostatniej kadencji publicznej dyskusji o wadach wielokadencyjności, nagłaśniania projektów zmian ustawowych, składanych przez partie opozycyjne w Sejmie oraz rodzącej się fali nastrojów społecznych nastawionych raczej na zmiany niż na stabilizację. Utrzymanie się tego trendu wydaje się możliwe w obliczu sondaży poparcia dla partii pozostających w ostatniej kadencji w opozycji. Potencjalna wygrana Prawa i Sprawiedliwości w wyborach parlamentarnych, przy założeniu, że ta partia dotrzyma zapowiedzi w tym względzie, może doprowadzić do ustawowego ograniczenia liczby kadencji wójtów.

Tymczasem takich ograniczeń nie ma. Jest natomiast problem teoretyczny – czy opisana sytuacja, w której monokratyczną władzę w znacznej części polskich gmin sprawują jedne i te same osoby przez 8, 12, 16, a niekiedy i 25 lat jest kwintesencją demokracji czy też jej „karykaturą”? Jest to również problem praktyczny – w licznych gminach na terenie kraju w warunkach utrwalonego „kontraktu wzajemnych interesownie” nie ma możliwości dokonania zmiany u steru władzy.

Przystępując do analizy i ważenia argumentów za i przeciw zmianie istniejącego w tym względzie prawa, autorka deklaruje, iż nie ma w tej kwestii jednoznacznego przekonania dla żadnej opcji. Celem analizy jest ukazanie wpływu wskazywanych przez oponentów racji na stan i jakość demokracji lokalnej w jej instytucjonalnym, proceduralnym czy partycypacyjnym wymiarze.

### ***Argumenty zwolenników ograniczenia liczby kadencji***

Projekty ustawowych zmian dotyczących maksymalnej długości sprawowania władzy wykonawczej w gminie albo też zapowiedzi politycznych działań w tym kierunku, składane były bez powodzenia przez PiS (projekt odrzucony w pierwszym czytaniu), przez ówczesny Ruch Palikota w 2013 r. (nie uzyskał poparcia Sejmu), ponownie zapowiadany jesienią 2014 r. przez PiS we współpracy z Polską Razem Jarosława Gowina. Skłonność do takich rozwiązań wykazują również pojedynczy posłowie innych ugrupowań. Wśród krytykujących obecny system braku ograniczeń liczby możliwych kadencji władzy wykonawczej w gminach pojawiają się argumenty odnoszące się do modelowych cech demokracji, ale też argumenty natury moralnej, wynikające z poczucia sprawiedliwości społecznej (jakkolwiek by jej nie rozumieć).

Najczęściej przywoływanymi argumentami są:

- 1) Poważne zakłócenie równowagi organów władzy w gminie na rzecz egzekutywy i niemal całkowita marginalizacja organu kolegialnego. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) pozostający u władzy przez kolejne kadencje majoryzuje proces stanowienia prawa w gminie (kierunki, strategie, decyzje nominacyjne itd.) przy bezsilnej bezradności rady. Wójt dysponując ekspertami i doradcami ma merytoryczną przewagę nad radnymi w wielu obszarach i najczęściej nie są oni w stanie w kompetentny sposób kontrolować jego działań. Nawet wpływ na treść najważniejszej uchwały – tej dotyczącej budżetu, jest niezwykle ograniczony [Bober i in. 2013: 30]. Z kolei instrument kontroli w postaci absolutorium jest pod tym względem zupełnie nieskuteczny. Ryzykowne jest dla rady podjęcie inicjatywy referendalnej w sprawie odwołania organu wykonawczego, gdyż w sytuacji braku poparcia społecznego sama rada musiałaby oddać władzę. Tym sposobem, radni – nawet mając wiedzę o nieprawidłowościach – niewiele mogą zrobić. Jeśli będą podejmować działania, choćby najrozsądniejsze i podyktowane troską o dobro wspólne, ale przeciwne wobec projektów wójta, społeczność lokalna obróci się przeciwko nim, zarzucając im kłótność i rzucanie kłód pod nogi gospodarzowi gminy, który chce rozwiązać ich problemy.
- 2) Ograniczenie pola demokratycznej rywalizacji w efekcie znacznej różnicy w szansach na reelekcję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) już sprawującego władzę w stosunku do jego potencjalnych konkurentów, zniechęca ich do stawiania w szranki wyborcze. Demokracja jest rezultatem obiektywnej dystrybucji zasobów politycznych między różnymi podmiotami, z których żaden nie jest w stanie osiągnąć politycznej dominacji, co w przypadku wielokadencyjnych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest niemożliwe do zabezpieczenia. W tych warunkach, kandydaci do tej funkcji, mający inne poglądy na temat kierunków rozwoju gminy i działania samorządu lokalnego, mają ograniczone szanse podjęcia walki o ich wdrożenie.
- 3) Ograniczenie możliwości uczciwej konkurencji w sytuacji, gdy urzędujący wójt, burmistrz lub prezydent miasta posługuje się w kampanii całym aparatem urzędniczym, wykorzystuje dostępne możliwości prowadzenia kampanii przy okazji sprawowania funkcji reprezentacyjnych.
- 4) Urzędujący wójt, burmistrz, prezydent miasta, mając zwierzchnictwo nad administracją gminną i spółkami komunalnymi, jest największym pracodawcą, a z czasem staje się „szafarzem łask i przywilejów”. Nawet w sytuacji utraty większości w radzie, mając do dyspozycji poważne zasoby, dość szybko może tę większość zbudować. W trudnej

sytuacji na rynku pracy samorząd dysponuje pokaźnym arsenalem zatrudniania obywateli i kontrolowania lokalnego rynku pracy: pracami interwencyjnymi, robotami publicznymi, pracami społecznie użytecznymi, stażami, praktykami czy wreszcie posadami i stanowiskami w urzędzie i poza urzędem, np. w szkołach, instytucjach kultury [Bukowski 2011]. Reelekcją urzędującego wójta jest zainteresowanych wielu beneficjentów jego władzy. Długotrwałe rządy w gminie może być skutkiem klientelizmu i powiązań nieformalnych na szczeblu gminnym, może wywoływać zjawisko inercji politycznego zaangażowania ze strony wyborców i ogólnie złej kondycji kultury politycznej na danym obszarze.

- 5) Wielokadencyjni wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) podporządkowują sobie również lokalne media, zwykle uwikłane w znacznym stopniu w interesy związane ze zleceniami urzędów gminy, co w efekcie prowadzi do znacznego ograniczenia kontrolnej funkcji mediów wobec decydenta oraz blokuje upowszechnianie w społeczności lokalnej informacji o szczegółach funkcjonowania władzy.
- 6) Chcąc utrzymać się u władzy, wielokadencyjny wójt (burmistrz, prezydent miasta) musi wykazywać się wobec elektoratu atrakcyjnymi inwestycjami, nie zawsze najbardziej racjonalnymi, ale nader często prowadzącymi do poważnego zadłużenia gminy [Stępień 2011]. Scenariusze przebiegu inwestycji kreowane są przez cykl wyborczy tak, aby w roku wyborczym społeczność mogła otrzymać wszelkie finisze, otwarcia i bonusy.
- 7) Jeden człowiek, trzymający przez kolejne kadencje w swych rękach wszelkie wpływy w lokalnych realiach i pozbawiony realnej kontroli, może utrzymywać swoją władzę i poszerzać jej zasięg uzależniając od swoich decyzji kolejnych ludzi, w tym przedstawicieli opozycji politycznej, poszczególnych radnych, osoby wpływowe. To zaś prowadzi do eliminowania z lokalnej przestrzeni jakiejkolwiek alternatywy dla sprawującego władzę i jego ekipy.
- 8) Skutkiem wielokrotnego powierzania władzy jednej osobie jest utrwalenie schematu myślenia o tym, kto w gminie posiada realną władzę i wygaszanie się społecznej aktywności w sprawach samorządowych, a co za tym idzie, wszelkiego dyskursu publicznego na temat spraw lokalnych i możliwych scenariuszy ich rozwiązywania. To zjawisko koreluje z obserwowanym od pewnego czasu zjawiskiem spadku liczby kandydatów na radnych i kandydatów na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i ze znaczną liczbą gmin, w których zamiast rywalizacyjnych wyborów odbywa się plebiscyt w sprawie wyboru jedyne kandydata (zob. tabela 1).

Wskazany powyżej argument dotyczący osłabienia partycypacji społecznej, niedowładu współdziałania z organizacjami pozarządowymi i spadku jakości sprawowania urzędu w oczach mieszkańców w sytuacji sprawowania władzy przez tę samą osobę w kolejnych kadencjach potwierdzają m.in. badania jakościowe prowadzone po wyborach 2010 r. przez MISTiA w Krakowie [Kwiatkowski i in. 2011].

Tabela 1. Statystyka kandydatów na radnych gmin i wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) w latach 2002-2014

	2002 r.	2006 r.	2010 r.	2014 r.
Liczba kandydatów na radnych gmin	227 437	194 387	180 682	154 590
Liczba mandatów w radach gmin	<b>39 519</b>	39 478	39 489	39 536
Liczba kandydatów na wójtów (bpm)	10 371	8 227	7 775	8 029
Liczba mandatów wójtów (bpm)	2 478	2 478	2 479	2 478
Liczba okręgów, w których nie przeprowadzono głosowania do rad ze względu na zgłoszenie mniejszej liczby kandydatów niż mandatów do obsadzenia	301	1020	1001	1 733
Liczba gmin, w których wystawiono jednego kandydata na wójta (bpm)	27	276	302	251

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW oraz [Cyrankiewicz 2014].

Niekorzystne dla procesów demokratycznych jest również zjawisko eliminowania obywateli z procesów decyzyjnych (rzadkie i raczej fasadowe konsultacje przeddecyzyjne) i ograniczania ich roli wyłącznie do uczestnictwa w akcie wyborczym raz na 4 lata. Paradoksalnie, mankamentem występującym w polskim samorządzie gminnym niezależnie od wielkości jest znacząca statystyka pozapartyjnych komitetów wyborczych wspierających wielokadencyjnych wójtów. Problem polega na tym, że funkcjonują one wyłącznie na kilka miesięcy przed wyborami według swoistej formuły „partii okresowej”, po czym przez całą kadencję nie uczestniczą w życiu politycznym, nie obarczają się bieżącymi utarczkami, którymi żyje sfera polityczna w gminie, aby przed końcem kadencji wypłynąć znowu jako „apolityczna” i „antypartyjna” grupa niezbrukana żadną odpowiedzialnością i popierająca kandydata, który rządził i wiele osiągnął. Przypisywanie sobie przez takie para-partie cech lokalnych stowarzyszeń należących do „trzeciego sektora” wydaje się lekkim nadużyciem.

## ***Argumenty przeciwników ograniczania liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast***

Mimo kilkakrotnych prób zmiany istniejącego prawa w kierunku ograniczenia możliwości sprawowania władzy przez kolejne kadencje, nie udało się dla nich znaleźć poparcia w Sejmie. Argumenty przeciwników zmian, choć mniej spektakularne, są jednak warte rozważenia:

- 1) Podstawową przyczyną wielokadencyjności jest zadowolenie mieszkańców z rządów, stałe zaspokajanie ich potrzeb oraz dobrostanu ekonomicznego mieszkańców [Drzonek 2014: 178 i n.].
- 2) Jeśli relacje wielokrotnego wójta (burmistrza, prezydenta miasta) ze społeczeństwem kształtują się pozytywnie, a osoba sprawująca urząd sprawdza się na stanowisku przez kolejne kadencje, to, jeśli tylko wykaże inicjatywę dla dalszego kandydowania, może sprawować władzę przez długie lata z korzyścią dla gminy.
- 3) Brak ograniczeń liczby kadencji daje organowi wykonawczemu odpowiedni rozmach, by móc planować przyszłość gminy długofalowo, co jest zdecydowanie lepsze niż planowanie na krótki dystans czasowy.
- 4) Zjawiska korupcji czy nepotyzmu wśród osób sprawujących funkcje wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) są przestępstwem, a zatem na równi z innymi przestępstwami powinny być ścigane przez stosowne instytucje, niezależnie od tego, jak ważną politycznie funkcję pełnią przestępcy.
- 5) Wspieranie demokracji poprzez stosowanie nakazów i zakazów wydaje się zabiegiem absurdalnym, ponieważ samorządność polega na tym, że społeczeństwo samo rozwiązuje swoje problemy. Wszelkie zakazy ograniczają samorządność i demokrację [por. z wypowiedzi J. Regulskiego 2014].
- 6) W dyskusjach sejmowych dotyczących ustawy limitującej długość sprawowania władzy przez wójtów, jej przeciwnicy – posłowie koalicji PO i PSL – wskazywali na to, że wszystkie problemy samorządów, które – zdaniem zwolenników zmiany – wynikają z braku limitu kadencji na stanowisku wójta, są rozwiązywalne albo poprzez istniejące instytucje kontrolne i śledcze, albo przez wspólnotę lokalną w drodze referendum i wyborów. Sztuczna regulacja prawna będzie uderzać w te gminy i tych wójtów, którzy dobrze spełniają swoje zadania i mieszkańcy nie chcą ich zmieniać [Adamowicz 2014: 36].
- 7) Również w opinii prezydentów polskich miast, uczestniczących w debacie o przyszłości polskiego samorządu i problemie wielokadencyjności w trakcie Europejskiego Kongresu Samorządów (4-5 maja 2015 r.), nie należy zmieniać ludzi, którzy dobrze rządzą i zapewniają gminom

rozwoj. Stabilizacja władzy sprzyja rozwojowi i złą decyzją byłoby odejście od generalnej klauzuli obowiązującej w demokracji – swobody podejmowania decyzji [Forum Ekonomiczne 2015].

- 8) Pozostawienie możliwości sprawowania władzy przez wójtów przez nieograniczoną liczbę kadencji jest przejawem szacunku dla wolności i demokracji – ustawodawca zabezpieczył obywatelom wszelkie możliwości kreowania władzy w wyborach i korekty dokonanych wyborów w sytuacji zebrania odpowiedniej większości. Z drugiej strony, trudno znaleźć logiczne argumenty za ograniczeniem biernego prawa wyborczego dla urzędujących wójtów, chyba że potraktuje się ustrój władzy w gminie jako analogię systemu prezydenckiego, gdzie takie ograniczenie zdaje się nie łamać reguł demokratycznych.

### ***Limitowanie kadencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w opinii Polaków***

Dyskusje prowadzone przez parlamentarzystów przy okazji wielokrotnych prób ustawowego limitowania długości sprawowania władzy wykonawczej w gminie, skłoniły CBOS tuż przed jesiennymi wyborami w 2014 r. do zbadania opinii publicznej w tym względzie. Przeważająca część badanych (59%) oceniła pozytywnie propozycję ograniczenia możliwości sprawowania władzy do dwóch kadencji (8 lat), zaś jedna trzecia (33%) sprzeciwiła się odebraniu prawa do pełnienia tych funkcji dłużej niż przez dwie kadencje. Badania powtórzono w maju 2015 r. Wówczas zwolennicy ograniczenia liczyli 57%, natomiast przeciwnicy 36%. Negatywna ocena wprowadzenia prawa, które ograniczałoby maksymalny czas sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), była częstsza wśród mężczyzn, respondentów młodszych, mieszkańców wsi i najmniejszych ośrodków miejskich, ankietowanych z wyższym wykształceniem oraz osób o prawicowych i centrowych poglądach politycznych [CBOS 69/2015].

Tabela 2. Czy dla lepszego zarządzania gminą (miastem) korzystne byłoby ograniczenie możliwości sprawowania władzy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do dwóch kadencji, z możliwością ponownego startu po przerwie?

	Zdecydowanie NIE	Raczej NIE	Trudno powiedzieć	Raczej TAK	Zdecydowanie TAK	Razem
liczba	65	128	292	219	226	930
procent	7%	13,8%	31,4%	23,5%	24,3%	100,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

W badaniach własnych realizowanych przez grupę badawczą „Preferencji Politycznych” w listopadzie i grudniu 2014 r. również zadano ankietowanym pytanie dotyczące ograniczenia kadencji organów wykonawczych w gminach. W odpowiedzi badani podzielili się na większość, stanowiącą około połowę badanych (47,8%), zwolenników limitowania czasu sprawowania władzy, przeciwników tego rozwiązania, stanowiących jedną piątą badanych (20,8%) i pozostałą jedną trzecią, która nie potrafiła w tym względzie zająć stanowiska. Wszystkie przywołane badania, choć różnią się szczegółowymi wynikami, odzwierciedlają zbliżoną proporcję zwolenników i przeciwników limitowania długości sprawowania władzy przez egzekutywy gminne. W każdym przypadku mamy do czynienia z około dwukrotną przewagą zwolenników zmiany nad jej przeciwnikami.

Tabela 3. Pogląd na ograniczenie do dwóch kadencji możliwości sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w elektoratach z wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku

	Zdecydowanie NIE i Raczej NIE (%)	Zdecydowanie TAK i Raczej TAK (%)	Trudno powiedzieć (%)
Nowa Prawica J. Korwin-Mikke	27,1	52,6	20,3
Platforma Obywatelska	22,8	50,0	27,2
Polskie Stronnictwo Ludowe	19,6	41,3	39,1
Prawo i Sprawiedliwość	11,9	58,1	30,0
Sojusz Lewicy Demokratycznej i UP	22,2	53,7	24,1
Inna	23,7	40,7	35,6
Nie głosowałem/am	22,6	42,4	35,0
Nie pamiętam	19,0	41,3	39,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

W związku z tym, że partie polityczne w Sejmie zasadniczo różnią się w postawach wobec propozycji ingerowania w kształt prawa nieograniczonego kandydowania wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), przeprowadzona została analiza poglądów na ten temat wśród elektoratów poszczególnych partii politycznych i innych komitetów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego na wiosnę 2014 r. i w wyborach samorządowych z listopada 2014 r. Mimo sporej zmienności zarówno przynależności posłów do poszczególnych partii politycznych, jak również niestabilności ich poglądów, można poczynić pewne ustalenia co do kierunku tych poglądów, przynajmniej wobec największych partii. W połowie lat dwutysięcznych Platforma Obywatelska ustami swoich posłów wyrażała oczekiwanie co do wprowadzenia bliżej

nieokreślonego ograniczenia kadencji wójtów. Wydaje się, że pewna część spośród nich pozostała do dziś przy swoich poglądach, jednak sama partia nie występowała nigdy z oficjalnymi projektami w tej sprawie. PSL, jako znaczący beneficjent wielokadencyjnych wójtów mających związki (niekiedy nieformalne) z tą partią, nigdy nie deklarowało chęci zmian istniejących regulacji. Prawo i Sprawiedliwość, a także partie, które wyłoniły się z PiS, a teraz wracają do współpracy z nią w różnych konfiguracjach, od zawsze deklarowało chęć wprowadzenia ograniczeń kadencji wójtów i kilkakrotnie podejmowało inicjatywy zmiany prawa w tym względzie. Sojusz Lewicy Demokratycznej nigdy nie deklarował poparcia dla proponowanych ograniczeń. Wielokrotnie natomiast czynił to Twój Ruch. Na tym tle interesująco przedstawiają się deklaracje elektoratów poszczególnych partii.

Poglądy badanych deklarujących przynależność do poszczególnych elektoratów układają się w dość zbliżonych proporcjach, zarówno "za", jak i „przeciw” zmianom. Najwyższy odsetek deklaracji za zmianą i jednocześnie najwyższą spójność poglądów elektoratu z poglądami partii, prezentują zwolennicy PiS, wśród których ponad 58% chciałoby ograniczeń, przy jednocześnie najniższym odsetku (11,9%) przeciwnych zmianom. Pozostałe elektoraty wykazały poważny brak spójności z poglądami na ten temat swoich partii. Najwyższy odsetek (27,1%) przeciwników ograniczeń, a równocześnie najniższy odsetek niezdecydowanych, ujawnił się wśród zwolenników Nowej Prawicy Janusza Korwin-Mikke. W pozostałych przypadkach przeciwnicy zmian stanowili co czwartego deklarującego przynależność do tego elektoratu. Dopuszczając możliwą rozbieżność pomiędzy poglądami na to, kto powinien reprezentować Polskę w Parlamencie Europejskim, a poglądami na funkcjonowanie samorządu terytorialnego, przyjrzyjmy się postawom wobec omawianej kwestii wśród elektoratów partii w wyborach do sejmików, szczególnie, że odbywały się one w czasie najgorętszej dyskusji na temat wielokadencyjności. W tym samym czasie przeprowadzane były badania postaw na ten temat.

Tabela 4. Postawy wobec propozycji limitowania do dwóch kadencji możliwości sprawowania władzy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w elektoratach z wyborów do sejmików w wyborach samorządowych 2014 r.

	Zdecydowanie NIE i Raczej NIE (%)	Zdecydowanie TAK i Raczej TAK (%)	Trudno powiedzieć (%)
Nowa Prawica J. Korwin-Mikke	24,3	54,0	21,6
Platforma Obywatelska	24,4	52,3	23,3
Polskie Stronnictwo Ludowe	15,1	47,7	37,2
Koalicja PiS, PR J. Gowina, SP Z. Ziobry	16,2	53,9	29,9
Koalicja SLD – Lewica Razem	28,3	35,0	36,7
Komitet lokalny/regionalny	17,3	50,7	32,0
Inna	20,6	44,1	35,3
Nie głosowałem/am	21,6	45,7	32,8
Nie pamiętam	21,7	28,3	50,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Po wyborach samorządowych 2014 r. o 4% spadła skłonność elektoratu PiS i koalicjantów do popierania zmian ograniczających liczbę kadencji wójtów, o taki sam procent wzrosła liczba przeciwników tej zmiany. Można założyć, że jest to skutkiem znacznie lepszego wyniku PiS w wyborach samorządowych, toteż skłonność do ograniczeń mogłaby działać wbrew interesom wójtów, którzy zwyciężyli pod sztandarami tej partii. Odmienny proces, w nieco mniejszej skali, można zaobserwować w elektoracie PO, gdzie po 2% wyborców przybyło zarówno po stronie zwolenników, jak i przeciwników zmian. Przybyło zwolenników ograniczenia kadencji w PSL (ok. 6%). Niemal 20-procentowy spadek zwolenników ograniczania kadencji można było zaobserwować wśród wyborców SLD, którzy w znacznej części zasili grupę niezdecydowanych.

Obserwując przesunięcia w opiniach poszczególnych elektoratów nie wolno zapominać, że mają one charakter teoretyczny, gdyż – jak wiadomo – uczestnicy wyborów europejskich i uczestnicy wyborów samorządowych to zupełnie inni wyborcy. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że deklarujący udział w wyborach samorządowych w większości nie byli na wyborach do PE i zasilają kategorię w rubryce „nie głosowałem”. Z tego względu wskazane przesunięcia mają raczej charakter techniczny, nie zaś realny. Najważniejszy wniosek płynący z obu korelacji to fakt, że programy i poglądy głoszone przez liderów partyjnych w nikłym stopniu docierają do zwolenników poszczególnych partii. Głosowanie zatem odbywa się według – często marginalnych w codziennych realiach – podziałów ideologicznych, stereotypów i „dyżurnych tematów kampanii”.

Największą spójność poglądów liderów i programu partii z deklaracjami respondentów wykazuje elektorat PiS. Należy też podkreślić, iż deklarowane

przez badanych postawy są w istotny sposób uwikłane w sytuacje polityczne w ich macierzystych gminach / miastach, a te mogą przybierać najróżniejsze konfiguracje nieprzystające do oficjalnej wykładni partii.

Tabela 5. Poglądy na ograniczenie liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w kontekście deklarowanych poglądów politycznych

	Odsetek wszystkich Deklaracji	Zdecydowanie NIE i Raczej NIE (%)	Zdecydowanie TAK i Raczej TAK (%)	Trudno powiedzieć (%)
Lewica	19,7	21,3	54,6	24,0
Centrum	17,6	20,1	43,9	35,4
Prawica	36,5	19,2	51,3	29,5
Nie wiem/ nie potrafię określić	26,2	23,0	40,2	36,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych.

Analizując poglądy badanych na ograniczenie kadencji wójtów w kontekście ich deklaracji w sferze podziałów politycznych na prawicę, lewicę i centrum, wypada zauważyć, że ponad ¼ badanych nie była w stanie usytuować się na tym (trzeba przyznać nieco ułomnym) continuum. Nie zawsze oznacza to bezideowość.

Nad problemami autoidentyfikacji ideologiczno-politycznej ciąży bowiem cień przeszłości, tej dalszej i tej zupełnie nieodległej. Wydaje się, iż przekonanie o tym, że lewica to, najogólniej: dążenie do zmiany społecznej w imię ideałów równości ekonomicznej, praw pokrzywdzonych i praw mniejszości, to zapomniane wersy z podręczników przykryte historycznie umocowanym przekonaniem, że lewica to ci, którzy rządzą przed 1989 rokiem, a teraz walczą o prawa mniejszości seksualnych, niemające dla większości wyborców żadnego znaczenia. Do lewicy rozumianej po swojemu przyznał się co piąty badany. Prawica oznaczała najogólniej: przywiązanie do tradycji, własności prywatnej i wolności gospodarczej, a w polskich realiach kontynuację ruchów zapoczątkowanych przez Solidarność. Co te pojęcia oznaczają dla przeciętnego wyborcy i jak radzi on sobie w sytuacji niekończącej się zmienności partii na polskiej scenie politycznej<sup>10</sup> i deklarowanej przez niemal wszystkie partie skłonności do bycia „w centrum”, to pozostanie tajemnicą, gdyż nie jest możliwe przeprowadzenie badania tych zjawisk w prostym sondażu. Niemal dwukrotnie więcej osób (36,5%) zadeklarowało swoje poglądy jako prawicowe, w centrum usytuował się co szósty badany. Autoidentyfikacja polityczna nie wpłynęła na zróżnicowanie postaw badanych wobec kwestii ograniczenia kadencji wójtów. Co piąty respondent z każdej opcji jest przeciwny ograniczaniu kadencji,

10 Od przełomu 1989 r. w żadnych wyborach parlamentarnych nie powtórzył się zestaw partii politycznych ubiegających się o głosy wyborców.

Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów...  
częściej niż co drugi respondent o lewicowych i prawicowych poglądach jest za zmianą w tym względzie. Sytuujący się w centrum wykazują mniejszą skłonność do poparcia ograniczeń o niemal 10 punktów procentowych.

## *Podsumowanie*

Demokracja lokalna w Polsce już na samym początku przemian stała się synonimem nauki i implementacji instytucji demokratycznych przyniesionych przez transformację. Fakt, że możemy mówić bez wątpliwości, iż Polska należy do krajów demokratycznych, zawdzięczamy właśnie w znacznej mierze szybko wdrożonej reformie samorządowej. Przyniosła ona kluczowe zmiany w otoczeniu najbliższym obywatelom i przyspieszyła prodemokratyczne zmiany świadomościowe. Od pewnego czasu jednak analitycy procesów samorządowych zauważają symptomy niekorzystnych zjawisk w samorządach gminnych. Zostały one wywołane zmianą struktury organów gminy wzmacniającą wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organ wykonawczy z równoczesną marginalizacją kolegiального organu stanowiącego i kontrolnego. Silna pozycja organu wykonawczego niemal zupełnie pozbawiona kontroli zakłóca równowagę podmiotów politycznych w jeszcze większym stopniu ze względu na fakt, że może on sprawować władzę nieograniczoną liczbę kadencji.

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule miała na celu ukazanie podstawowych wymiarów ustroju demokratycznego, również w jego lokalnych, samorządowych przejawach, by następnie podjąć dyskusję nad konsekwencjami wielokadencyjności wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) dla jakości lokalnej demokracji. Pojawiające się od kilku lat propozycje zmiany ustawodawstwa samorządowego w kierunku limitowania kadencji, w których wójt wybrany w bezpośrednich wyborach mógłby sprawować władzę, mają swoich zwolenników i przeciwników. Również partie polityczne na ogólnopolskiej scenie politycznej różnią się w ocenie tych rozwiązań. Argumenty przeciwnych stron zostały powyżej przytoczone. Argumentów za zmianą jest liczebnie więcej, co nie oznacza, że te przytoczone przeciwko zmianie mają mniejszy ciężar gatunkowy. Rozstrzygnięcie problemu nie jest proste, ponieważ będzie stanowiło kolejną ingerencję w system, który funkcjonuje już od trzech kadencji. Jeżeli siły polityczne w nowym parlamencie po wyborach 2015 r. będą w stanie przeforsować reformę ograniczającą liczbę kadencji wójtów, będą miały w tym względzie poparcie społeczne wśród elektoratów wszystkich partii politycznych. Zdecydowanie lepiej byłoby, gdyby społeczności lokalne, pobudzone dyskusją na ten temat, same, wykorzystując funkcjonujące instrumenty demokratyczne, udowodniły, że nie ma potrzeby tworzenia ograniczeń, gdyż upodmiotowione wspólnoty lokalne dysponują pełną gamą środków umożliwiających rozwiązanie tego problemu w swoich gminach.

**Bibliografia:**

- Adamowicz A. (2014), „*Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę*” czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta, „E-politykon” 2014, nr 11, <http://oapuw.pl/wp-content/uploads/2015/07/epolitikon-11-2014.pdf>.
- Antoszewski A. (1998), *Współczesne teorie demokracji*, [w:] Andrzej W. Jabłoński, Leszek Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki, tom 2*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Antoszewski A. (1997), *Modele demokracji przedstawicielskiej*, [w:] Andrzej Antoszewski, Ryszard Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Bober J. i inni (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Bukowski A. (2011), *Demokracja lokalna a dobro wspólne. Uwagi sceptyka*, „Znak” nr 6(673).
- CBOS (2015), *25 lat państwa obywatelskiego. Społeczne oceny samorządności terytorialnej*. Komunikat z badań nr 69, Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Cyrankiewicz M. (2014), *Obsadzanie mandatów bez głosowania: czyli ciche wybory w gminie*, „Rzeczpospolita” z 1 września 2014.
- Dojwa K., Turczyński P. (2012), *Od samorządu do polityki. Studium przypadku Prezydenta Wrocławia Rafała Dutkiewicza*, Częstochowa: Prace Naukowe Akademii Jana Długosza.
- Drzonek M. (2014), *Wielokadencyjność prezydenta miasta po wejściu Polski do Unii Europejskiej – przypadek Gdyni*, „Przegląd Politologiczny” 2014, nr 4.
- Easton D. (1990), *The Analysis of Political Structure*, New York: Routledge.
- Forum Ekonomiczne (2015), <http://www.forum-ekonomiczne.pl/kongres-samorzadow/przyszlosc-polskiej-samorzadnosci-debata-prezydentow-najwiekszych-polskich-miast/#.Vbzad7VffDc> (dostęp: lipiec 2015).
- Huntington S.P. (1995), *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kornaś J., Danel Ł. (2012), *Dylematy polskiej demokracji*, Kraków: Fundacja GAP.
- Kowalik J. (2005), *Wybrani w bezpośrednich wyborach*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 6.
- Kubiak H. (2009), *Przedmowa do książki P. Sekuły, Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne.
- Kwiatkowski J., Modrzewski P., Płatek D. (2011), *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność? Raport z badań*, Kraków: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Misztal W. (2003), *Demokracja lokalna w Polsce*, „Rocznik Lubuski” t. XXIX.
- Regulski J. (2014), *Boże ratuj nas przed naprawiaczami*. Wypowiedź profesora J. Regulskiego dla «Rzeczpospolitej» z 22 grudnia 2014.
- Schumpeter J. (1995), *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sekuła P. (2009), *Kultura polityczna a konsolidacja demokracji*, Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne.
- Stępień J. (2011), *Państwo obywatelskie. Krótka historia polskiej samorządności*, „Znak” nr 6(673).
- Trutkowski C., Karniewicz A. (2015), *Bilans kadencji 2010-2014 w świetle wyników wyborów samorządowych. Najważniejsze wnioski*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, [http://frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Bilans\\_WNIOSKI.pdf](http://frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Bilans_WNIOSKI.pdf) (dostęp: lipiec 2015).
-