

O polskim samorządzie lokalnym wszystko co najlepsze powiedziano już na dwudziestolecie przemian. Teraz jednak, [wobec narastających napięć](#), warto zastanowić się nad kierunkiem dalszych zmian, bez których grozi nam popadnięcie w zastój i patologię.

Małe satrapie dożywotnie

[Andrzej Jarczewski](#)

Obowiązujące od roku 2002 bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta miasta okazały się bardzo dobrym rozwiązaniem ustrojowym. Szef gminy, wybierany teraz nie przez radnych, lecz przez obywateli, został obdarzony szerokimi kompetencjami i praktycznie nie musi obawiać się obstrukcji ze strony gminnej rady. Niestety – nie musi też liczyć się z żadną kontrolą ze strony radnych, którym bardziej opłaca się utrzymywać dobre stosunki z burmistrzem, niż sprawować kontrolę nad jego poczynaniami.

W wielu miastach prezydent ma praktycznie wszystkich radnych w kieszeni. Również radnych z klubów formalnie opozycyjnych. Jednym coś załatwi, innych zlekceważy, a wyborcy sami dostrzegą, kto dobrze reprezentuje ich interesy, kto jest skuteczny np. w łataniu dziur w jezdni, a kto uchodzi za warchoła, krytykującego władzę. Władza w samorządach jest bowiem dziś utożsamiana wyłącznie z szefem gminy i jego aparatem, natomiast radni – całkiem słusznie – nie są już postrzegani jako władza, lecz jako klientela władzy.

Warto też spojrzeć z innej perspektywy na reformę samorządową sprzed ośmiu lat. Otóż szefowie gmin zostali obdarzeni niezwykle suwenirem: faktyczną nieusuwalnością.

Wprawdzie w obecnej (2006-10) kadencji odbywały się referenda odwoławcze, które doprowadziły do usunięcia dotychczasowych prezydentów (4), burmistrzów (2) i wójtów (6), ale w porównaniu z czasami, gdy o ich losie decydowały rady, były to tylko wyjątki. 51 innych podobnych referendum nie przyniosło oczekiwanych rezultatów.

Miejskie priorytety zostały szybko przeorientowane. Mądrzy prezydenci działają tak, by przede wszystkim zapewnić sobie bezpieczną reelekcję. Często pokrywa się to z rzeczywistymi potrzebami miasta. Ale niekoniecznie, bo nie ma ani alternatywy, ani metod oceny, ani żadnej ustrojowej konkurencji. Gra toczy się do jednej bramki. Drugą bramkę usunął ustawodawca w roku 2002.

Rezerwuar suvenirów dla suwerenów

W tym kontekście należy przypomnieć ustawę o partiach politycznych z roku 1997, która – choć w wielu punktach świetna – zablokowała rozwój demokracji parlamentarnej. Obecne w sejmie partie otrzymały od siebie gigantyczny suvenir: pieniądze na autoreklamę z budżetu państwa. W kolejnych kadencjach różne ugrupowania, jeśli się same nie rozpadły, musiały zejść ze sceny albo przyłączyć się do jednej z dziś czterech, za rok pewnie trzech, a – docelowo – dwóch finansowych potęg.

Ma to swoje zalety, ale na długie lata wykluczyło pracę nad alternatywnymi, konkurencyjnymi programami politycznymi i już teraz skutkuje brakiem reform, gdyż co roku są jakieś wybory, przed którymi nie warto ryzykować utraty popularności. A stąd już tylko krok do całkowitego paraliżu ustawodawczego.

Podobny, ale bardziej drastyczny proces obserwujemy w samorządach. Otóż prawem o bezpośrednim wyborze szefów gmin – **ustawodawca sprywatyzował miejskie budżety i przekształcił je w niezawodny rezerwuar środków na nieustającą propagandę sukcesu aktualnego suwena**, którym stał się wójt, burmistrz lub prezydent miasta, bo tylko on jednoosobowo decyduje o wydatkach rozwojowych.

Obserwujemy pod tym względem obecną kampanię. Wszyscy ponownie kandydujący dotychczasowi prezydenci będą z całą pewnością chwalić się miejskimi inwestycjami i wszyscy będą to prezentować tak samo. Że to oni są dobroczyńcami danej gminy, że to wyłącznie ich geniuszowi miasto zawdzięcza nowe drogi, remonty szkół, piękne parki, billboardy czy toalety publiczne. Oni są tacy świetni, że nawet nie mają z kim przegrać wyborów!

Założę się, że żaden prezydent nie powie: *drodzy obywatele, na potrzeby miejskie wydałem **wasze pieniądze**; zapraszam do dyskusji nad celowością tych wydatków*. Oglupiały wyborca ma z kampanii wynieść wrażenie, że szef gminy wyłożył własną kasę na inwestycje lub że własnym wysiłkiem wyszarpał odpowiednie kwoty z budżetu krajowego, europejskiego czy wszechświatowego.

Jeżeli tak naprawdę będą się toczyć kampanie – znak to nieomyślny, że obecny samorządowy paradygmat wyczerpał się całkowicie. Dzisiejsi szefowie gmin zostaną w większości wybrani na kolejną kadencję i całą przemyślność skierują na zapewnienie sobie rządów dożywotnich, a najlepiej dynastycznych. Przy okazji zrobią dla gminy sporo dobrego i trochę złego, ale to tylko przy okazji, bo cel jest zupełnie inny: przygotowanie reelekcji.

Samorządzierzawie

Widzimy właśnie już nie narodziny, ale bujny rozkwit małych satrapii. Samorządy dryfują w kierunku samodzierzawia. Skala patologii, początkowo niedostrzegalna, dziś już każe się nad tym zagadnieniem poważnie zastanowić. Jutro zorientują się nawet posłowie i po przypadkowej aferze zlikwidują system prezydencki. Lepiej więc zawczasu delikatnie korygować samorządową trajektorię, by za jakimś zakrętem nie okazało się, że kolejne polskie osiągnięcie zostało wypaczone przez chciwość władzy i prywatę. Dziś, wobec beczynności pierwszej władzy (ustawodawczej) – uszlachetnić demokrację może tylko wyprzedzający alert władzy czwartej.

Odbieranie prezydentom obecnych kompetencji nie ma większego sensu. Ktoś i tak musi codziennie podejmować mnóstwo decyzji, a konsultowanie każdego kroku z przypadkowym gremium dyletantów (typowy skład rady gminnej) groziłoby kunktatorstwem i powolnością.

Dotychczasowe doświadczenia raczej nie wskazują, że szefowie gmin podejmują złe decyzje. Zresztą w żaden sposób nie da się udowodnić, że dla tysięcy ich postanowień istniały alternatywy wyraźnie lepsze. Nie ma ani narzędzi, ani metod, ani nawet czasu i ochoty, by takie rzeczy analizować. Częste protesty można zawsze zbić dowolnymi argumentami, a – jeżeli prezydent nagiął prawo zgodnie z prawem – obywatel kompletnie nie ma jak dochodzić swoich racji.

Kadencyjność, demokrato!

Skoro suwerennym szafarzom miejskiego grosza ufundowaliśmy niezawodne środki na prowadzenie kampanii przez całą kadencję – dopilnujmy, by te środki służyły gminie, a nie osobie. Prezydent powinien dbać o miasto, nie o swoją reelekcję. Nie ma naprawdę żadnych racjonalnych powodów, by szef gminy kandydował na drugą kadencję, a już trzecia kadencja jest po prostu brzydkim nadużyciem uprzywilejowanej pozycji. Tu można dyskutować nad rozwiązaniami. Ja na przykład opowiadam się za ograniczeniem liczby kadencji do dwóch, a najlepiej do jednej, przedłużonej do lat sześciu z zapewnieniem prezydentowi miejsca w następnej radzie miejskiej bez uczestniczenia w wyborach. Ale mogą pojawić się lepsze propozycje.

Nie ma takiej gminy, w której nie można by znaleźć dwóch, trzech czy nawet stu potencjalnych następców o kwalifikacjach porównywalnych z tym, co reprezentuje sobą aktualny satrapa. Jednak z każdą kadencją jego przewaga wyborcza nad konkurentami rośnie. Narasta też wokół niego kult jednostki i atmosfera boskości. Nieuważny obserwator zewnętrzny widzi tylko upartyjnienie samorządów. Od środka widać coś innego: lokalny kacyk uniezależnia się nawet od szefów własnej partii, bo na swoim terenie dawno syczył konkurencję, a kolegów poustawiał odpowiednio.

Na razie mówimy o gminnych, nawet i wielkomiejskich, ale wciąż małych satrapiach. Tymczasem polityczni magnaci już przebakują o wykorzystaniu gminnego pilotażu do wprowadzenia starostw udzielnych tudzież księstw wojewódzkich. Co dalej? Wystarczy poczytać historyków, socjologów i filozofów. Oni to już opisali. A najpiękniej – Ryszard Kapuściński w „Cesarzu”.

Andrzej Jarczewski