



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Kierunki przekształceń angielskiego organu wykonawczego w gminach na tle polskich doświadczeń po reformie z 2002 roku

Author: Marta Obrębska, Joanna Podgórska-Rykała

Citation style: Obrębska Marta, Podgórska-Rykała Joanna. (2019). Kierunki przekształceń angielskiego organu wykonawczego w gminach na tle polskich doświadczeń po reformie z 2002 roku. "Studia Polityczne" T. 47, Nr 2 (2019), s. 33-49, doi 10.35757/STP.2019.47.2.2



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz tak długo jak utwory zależne będą również obejmowane tą samą licencją.



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

MARTA OBREBSKA

Uniwersytet Śląski w Katowicach

JOANNA PODGÓRSKA-RYKAŁA

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

KIERUNKI PRZEKSZTAŁCENÍ ANGIELSKIEGO ORGANU WYKONAWCZEGO W GMINACH NA TLE POLSKICH DOŚWIADCZEŃ PO REFORMIE Z 2002 ROKU

**Directions of Transformation of the English Executive Body
in Communes against the Background of Polish Experience
after the 2002 Reform**

The article analyses the positions of directly elected mayors in self-government structures in Poland and England. Its purpose is to indicate the main premises for reforms introducing directly elected executive bodies in Polish and English self-governments. The article also shows the political background of the implemented reforms and assesses the most important changes that the new solutions related to the executive bodies have introduced into the functioning of local democracy. English solutions are presented against the background of solutions introduced in Poland.

Keywords: executive bodies, mayors, local self-government, England, Poland, local councils.

WPROWADZENIE

Procesy urbanizacji, globalizacji, przekazywanie na poziom lokalny coraz większej liczby zadań, a także coraz wyraźniej artykułowane przez społeczeństwo potrzeby szerszego udziału w procesach decyzyjnych wpływają na systemy lokalnego zarządzania we wszystkich krajach Europy i wymuszają ich zmiany. Rozważane są takie zagad-

nienia, jak: legitymizacja władzy, przejrzystość procesu decyzyjnego, odpowiedzialność instytucji reprezentujących mieszkańców, czy też rola obywateli w lokalnej demokracji. Powiązane z nimi jest pytanie o znaczenie i formy lokalnego przywództwa politycznego – w tym wagę rozpoznawalności liderów. Debata nad transformacją lokalnego przywództwa trwa w wielu państwach europejskich. Ważnym jej elementem jest kwestia, czy lokalny lider powinien być wybierany bezpośrednio przez mieszkańców, czy też może lepszym rozwiązaniem będzie wybór pośredni przez radnych¹. Niewątpliwie wynik tych debat zależy w dużej mierze od kultury politycznej i historii danego kraju. W debatach takich ujawniają się więc podobieństwa i różnice sposobu rozumienia roli i znaczenia samorządu lokalnego w poszczególnych krajach. Ich analiza z kolei może wspomóc proces uczenia się i przenoszenia rozwiązań wprowadzanych w jednym kraju do innych². *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* mająca stanowić pewien zbiór podstawowych uregulowań samorządu w państwach europejskich nie przesądza o sposobie wyboru organu wykonawczego. Skupia się na organie stanowiąco-kontrolnym. Wskazuje, że w skład rad lub zgromadzeń wchodzić mają członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych. Stanowi też, że rady te mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi (art. 3). W Europie nadal popularna jest formuła wyborów pośrednich organów wykonawczych. Wprowadzenie do struktury organów samorządu bezpośrednio wybieranego burmistrza staje się jednak coraz częstszym kierunkiem reform³. Z wyborami bezpośrednimi spotykamy się m.in. na Ukrainie, Słowacji, Słowenii, Litwie, Węgrzech, Cyprze, w Rumunii, Bułgarii, Chorwacji, we Włoszech, w niemalże wszystkich landach niemieckich oraz austriackich a także w omawianych – Polsce i Anglii⁴. W tym miejscu należy wyjaśnić, dlaczego uwagę poświęcono Anglii, a nie całemu Zjednoczonemu Królestwu. Wynika to bowiem z faktu funkcjonowania odrębnych systemów samorządu terytorialnego w poszczególnych składowych państwa. Ponadto, proces dewolucji,

¹ C. Copus, *English Councillors and Mayoral Governance: Developing a New Dynamic for Political Accountability*, „The Political Quarterly” 2008, vol. 79, nr 4, s. 590; patrz też *Directly Elected Mayors in Urban Governance: Impact and Practice*, ed. David Sweeting, Policy Press 2017.

² H.J. Elcock, *Elected Mayors: Lesson Drawing from Four Countries*, „Public Administration” 2008, nr 86 (3), s. 795–811.

³ *Ibidem*, s. 795.

⁴ A. Stevens, T. vom Hove, B. Baker, S. Krüger, *Mayors in Europe and their powers*, http://www.citymayors.com/government/europe_mayors.html [dostęp: 2 listopada 2018].

w wyniku którego w 1998 roku w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej utworzono oddzielne parlamenty lub zgromadzenia i rządy, powoduje dalsze, ciągle różnicowanie się tych systemów. W artykule skupiamy się więc na analizie pozycji bezpośrednio wybieranych burmistrzów w strukturach samorządu w Polsce i Anglii – wprowadzonych w Polsce na mocy przepisów z 2002 roku, w Anglii z roku 2000. Artykuł ukazuje tło polityczne przeprowadzonych w Polsce i Anglii reform. Ocenia też najważniejsze zmiany, jakie nowe rozwiązania wprowadziły do funkcjonowania lokalnej demokracji. Rozwiązania angielskie prezentowane są na tle reform wprowadzonych w Polsce – lepiej znanych polskiemu czytelnikowi.

PYTANIA BADAWCZE I METODY BADANIA

Analiza prezentowana w artykule dotyczy funkcjonowania bezpośrednio wybieranych burmistrzów w bardzo różnych warunkach – demokracja angielska ma bardzo długie, kilkusetletnie tradycje, w przypadku Polski transformacja ustroju miała miejsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Artykuł wzbogaca debatę nad rolą, znaczeniem i wagą sposobu wybierania burmistrzów jako organów wykonawczych samorządu lokalnego przez omówienie i porównanie rozwiązań wprowadzonych w bardzo różnych kontekstach politycznych. Anglia i Polska prezentują odmienne podejście do tworzenia zasad funkcjonowania bezpośrednio wybranego jednoosobowego organu wykonawczego. Przede wszystkim w przypadku Polski ustawodawca przyjął zasadę, iż we wszystkich gminach powinien obowiązywać model z bezpośrednio wybranym organem wykonawczym. W Anglii jest inaczej, do przyjęcia takiego modelu władze lokalne są zachęcane, ale ostateczna decyzja należy do nich i lokalnych społeczności, które reprezentują.

Podstawowym celem badawczym artykułu jest wskazanie głównych przesłanek zmian w przepisach regulujących formę i sposób wyboru organu wykonawczego w Polsce i Anglii. Osiągnięcie tego celu pociąga za sobą konieczność udzielenia odpowiedzi na jedno zasadnicze pytanie, a mianowicie, jaka jest rola władz centralnych w tym procesie przy uwzględnieniu różnych kontekstów funkcjonowania samorządu lokalnego w analizowanych państwach. Wnioski oparto na analizie historycznej, a także analizie aktów prawnych, przede wszystkim ustaw oraz dokumentów rządowych.

MODEL BURMISTRZOWSKI PO POLSKU – PRZESŁANKI WPROWADZENIA I UREGULOWANIA PRAWNE

Reorientacja modeli zarządzania w administracji publicznej i powolne przechodzenie z administrowania do współzarządzania na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku było wstępem do głębokich zmian instytucjonalnych w polskim samorządzie terytorialnym. Od momentu jego reaktywacji w 1990 roku aż do wejścia w życie w 2002 roku *Ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta* organem wykonawczym w gminach był kolegialny zarząd – co stanowiło niejako kontynuację wcześniej przyjętych założeń. Początkowo zarząd składał się z wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako przewodniczącego, jego zastępców oraz pozostałych członków (w liczbie od trzech do siedmiu). Osoby te wybierała rada gminy spośród radnych lub spoza składu rady. Nowelizacja ustawy, która miała miejsce w 2001 roku, obniżyła górną granicę liczby członków zarządu do pięciu. W mniejszych gminach (poniżej 20 tys. mieszkańców) zarząd składał się z trzech osób. Dokładne przepisy w tym zakresie zawierały statuty konkretnych jednostek. Pozycja przewodniczącego zarządu nie należała jednak do najsilniejszych. By móc podejmować niepopularne (lecz czasem konieczne) decyzje, musiał mieć silne zaplecze polityczne w gronie radnych⁵.

Obecnie, drugim ze wskazanych przez ustawodawcę – obok rady – organów w polskiej gminie jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Ma on charakter monokratyczny. Od 2002 roku wybierany jest w wyborach bezpośrednich przez mieszkańców. Jego nazwę ustawodawca uzależnia od wielkości i rodzaju jednostki. W gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, organ zwany jest burmistrzem. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym. W gminach wiejskich mamy do czynienia z wójtem⁶. Bez względu jednak na nazewnictwo – jest to ten sam organ, posiadający te same kompetencje i takie samo znaczenie na lokalnej scenie politycznej. Jedyne odstępstwo od wskazanej „równości kompetencyjnej” stanowi dodanie

⁵ A. Krasnowolski, *Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2010, s. 6–7.

⁶ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012, s. 82.

prezydentowi miasta na prawach powiatu kompetencji starosty, gdyż z założenia miasto takie nie wchodzi już w skład odrębnego powiatu, a tworzy go samodzielnie.

Odnosząc się do genezy reformy z 2002 roku, a mianowicie zmiany sposobu wyboru organu wykonawczego z pośredniego na bezpośredni, należy przypomnieć, że do głównych jej zwolenników należeli politycy rządzącej wówczas koalicji SLD–PSL. Mimo że dyskusja w środowisku samorządowców, jak i liderów krajowych była ożywiona, ostatecznie zwyciężyły argumenty zwolenników zmiany⁷. Wśród nich wskazać można m.in. chęć wzmocnienia pozycji wójta, co miało „sprzyjać stabilizacji władzy wykonawczej i administracji w gminie”⁸. Uważano, że niwełowanie negatywnych konsekwencji zmienności układów politycznych i personalnych w radach przyniesie gminom wymierne korzyści. Spodziewano się znaczącego odpolitycznienia kadr urzędniczych i zwiększenia ich profesjonalizacji. Motywacje były tak silne, że sam proces legislacyjny przebiegł nadzwyczaj szybko. Sejm obradował początkowo nad dwoma projektami złożonymi przez Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej. Pierwsze czytania odbyły się 21 grudnia 2001 roku. Drugie czytanie miało miejsce 8 maja 2002 roku, a 6 czerwca Senat uchwalił swoje poprawki. Ustawę przyjęto ostatecznie 20 czerwca 2002 roku, a 5 lipca podpisał ją Prezydent. Do dziś jednak nie ma w doktrynie zgody na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: „[...] który z modeli organu wykonawczego w gminie – kolegialny czy monokratyczny – jest bardziej predestynowany do wykonania powierzonych mu zadań. Każdy z nich ma określone wady i zalety”⁹. Z perspektywy czasu wydaje się jednak, że inicjatorzy reformy dostrzegali głównie zalety, podczas gdy obecnie w dyskursie akademickim i samorządowym omawia się przede wszystkim wady.

W celu poznania pozycji wójta/burmistrza/prezydenta miasta w Polsce należy sięgnąć do ustawodawstwa. Konstytucja nie reguluje w sposób szczegółowy zagadnień ustrojowych dotyczących organów gminy. Artykuł 169 ust. 3 mieści w sobie upoważnienie dla integralnego uregulowania ustawą zwykłą wyboru organów wykonawczych

⁷ M. Kulesza, *Wybory bezpośrednie?* w: *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, red. B. Mościcki, Municipium SA, Warszawa 2008, s. 218.

⁸ K. Janik, *Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast*, w: J. Marszałek-Kawa, *Samorząd terytorialny. Studium politologiczne*, Dom Wydawniczy Duet, Toruń 2007, s. 194.

⁹ R. Budzisz, *Doskonalenie modelu organu wykonawczego gminy w prawie polskim*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 78.

w zakresie zasad przeprowadzania, jak i trybu wyborów¹⁰. *Ustawa o samorządzie gminnym* wskazuje, że zadaniem wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest kierowanie bieżącymi sprawami gminy, reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 31) oraz wykonywanie uchwał rady gminy i innych zadań nałożonych na gminę przez przepisy prawa (art. 30). Do jego zadań należy w szczególności: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Ustawa wskazuje też, że w realizacji zadań własnych gminy wójt (burmistrz, prezydent miasta) podlega wyłącznie radzie gminy. Wykonuje wskazane zadania przy pomocy pomocniczego aparatu urzędniczego, a co za tym idzie, ma uprawnienia zwierzchnika służbowego pracowników urzędu (art. 33). Z analizy aktów prawnych wynika, iż nowelizacja z 2002 roku nie pociągnęła za sobą większych zmian w zakresie kompetencji wójta. Miało wówczas miejsce jedynie formalne zastąpienie pojęcia „zarząd gminy” nową nazwą organu, zadania i kompetencje pozostały bez zmian¹¹. Być może właśnie to zaniedbanie stało się źródłem późniejszych, omawianych dziś coraz głośniejszych, konfliktów na linii: organ wykonawczy – organ stanowiąco-kontrolny.

MODEL BURMISTRZOWSKI PO ANGIELSKU – PRZESŁANKI WPROWADZENIA I UREGULOWANIA PRAWNE

W Anglii przez lata to rada była jedynym organem samorządu i spełniała wszystkie przypisane mu funkcje¹². By działać sprawniej, swoje kompetencje dekoncentrowała na liczne, tworzone przez siebie, komitety. Przywództwo w samorządzie angielskim miało przede wszystkim charakter kolektywny¹³. Niemniej, debatę nad korzyściami płynącymi z modelu, w którym funkcjonuje oddzielny organ wykonawczy w postaci burmistrza, prowadzono w środowisku akademickim już w latach siedemdziesiątych XX wieku¹⁴. Uważano, że przyjęcie takiego modelu

¹⁰ Wyrok TK z dnia 8 lutego 2005 r., K 17/03, OTK-A 2005, nr 2, poz. 14.

¹¹ M. Stec, *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 1–2, s. 29.

¹² D. Wilson, C. Game, *Local Government in the UK, 4th revised edition*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006, s. 93.

¹³ S. Leach, *The Changing Role of Local Politics in Britain*, The Policy Press, Bristol 2006, s. 111.

¹⁴ R. Hambleton, D. Sweeting, *The Impacts of Mayoral Governance in Bristol*, School for Policy Studies, University of Bristol, Bristol 2015, s. 11.

w Anglii i ewentualnie w Walii mogłoby stanowić odpowiedź na bolączki systemu komitetowego, takie jak: słaba koordynacja działań, długi proces decyzyjny czy niekontrolowane marnowanie środków finansowych¹⁵. W latach dziewięćdziesiątych pomysł zaczął zyskiwać zainteresowanie polityków. Przykładem jest dokument z 1991 roku, *Local Government Review: The Internal Management of Local Authorities. A Consultation Paper*, przedstawiony przez Michaela Haseltine'a, ministra odpowiedzialnego za samorząd lokalny w konserwatywnym rządzie Johna Majora¹⁶.

Po wyborach z 1997 roku, gdy stery przejęła Partia Pracy, bezpośrednio wybierani burmistrzowie stali się ważnym punktem reform mających na celu „modernizację samorządu”. Partia ta już do wyborów szła z obietnicą bezpośrednio wybieranych burmistrzów, zwłaszcza dla Londynu i innych dużych miast. Tony Blair wierzył, że pomogą oni w budowie odpowiedzialnego, efektywnego przywództwa władz lokalnych¹⁷. Chodziło o przywództwo organizacyjne, menedżerskie i, wbrew tradycyjnemu ujmowaniu angielskich władz lokalnych, jako dostawców usług, także polityczne¹⁸. Miało to gwarantować większy udział obywateli w życiu politycznym.

Na mocy *Greater London Authority Act 1999* udało się ukonstytuować pierwszego w Anglii bezpośrednio wybranego burmistrza dla Londynu. Kolejni, wybierani w ten sposób, wprowadzeni zostali przepisami *Local Government Act* z 2000 roku. Ustawa ta gruntownie zmieniła organizację wewnętrzną władz lokalnych, a także sposób zarządzania gminą. To na jej mocy wprowadzono cztery modele organizacji wewnętrznej gmin, w tym dwa modele z organem wykonawczym, które funkcjonują do dzisiaj. Są to: model z bezpośrednio wybranym burmistrzem i gabinetem oraz model z liderem i gabinetem. Co ważne, tylko burmistrz jest wybierany w sposób bezpośredni (na 4-letnią kadencję). Ma on swobodę doboru spośród radnych członków swojego gabinetu, może także przydzielać im swego rodzaju „teki”, czyli resorty o charakterze branżowym. Ustawodawca konsekwentnie przekazał burmistrzowi wiele kompetencji wcześniej należących do komitetów.

¹⁵ J. Cade, *The World Will Be Your Oyster? Reflections on The Localism Act 2011 Chapter Six*, Institute of Local Government Studies, Birmingham 2012.

¹⁶ R. Hambleton, D. Sweeting, *The Impacts of Mayoral Governance...*, s. 11.

¹⁷ H. van der Kolk, C. Rallings, M. Thrasher, *Electing Mayors: A Comparison of Different Electoral Procedures*, „Local Government Studies”, vol. 30, nr 4, Winter 2004, s. 589.

¹⁸ C. Copus, *Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Government*, Manchester University Press, Manchester 2006, s. 90, 91.

Radni, którzy nie zostaną wybrani do gabinetu, mają natomiast za zadanie kontrolować i analizować jego działania.

Pierwotnie zakładano, iż wprowadzenie tegoż modelu powinno zyskać aprobatę mieszkańców, wyrażoną w referendum. Tak się jednak nie stało ani w momencie jego wprowadzenia, ani obecnie – nadal nie jest bowiem popularny. Początkowo, nie licząc Londynu, którego funkcjonowanie oparto na odrębnych ustawach i który ma status regionu, wprowadziło go jedynie 11 jednostek samorządu lokalnego. Obecnie jest ich niewielu więcej, bo 16¹⁹. Tam, gdzie został wprowadzony, mieszkańcy od lat nie byli zadowoleni z działań władz lokalnych. Często przyczyną decyzji o zmianie modelu zarządzania i wprowadzeniu burmistrza były kłopoty ekonomiczne gminy. Przykładami mogą być takie miasta jak: Hartlepool (które już zrezygnowało z modelu burmistrzowskiego), Doncaster, Middlesbrough i Stoke-on-Trent²⁰. By ułatwić wprowadzanie modelu burmistrzowskiego, na mocy *the Local Government and Public Involvement in Health Act* z 2007 roku rady uzyskały kompetencję zmiany modelu zarządzania gminą poprzez przyjęcie uchwały, przeprowadzając jedynie konsultacje z mieszkańcami, a nie wiążące referendum.

Pomimo niskiej frekwencji podczas przeprowadzonych do tej pory referendum w sprawie wprowadzenia bezpośrednio wybieranego burmistrza i niewielu samorządów, gdzie się na to zdecydowano, propozycje ich wprowadzania, przy rozszerzaniu ich kompetencji, są nadal mocno forsowane przez władze²¹. Wśród argumentów na korzyść burmistrzów są m.in.: szansa na szybszy rozwój ekonomiczny, oczekiwana poprawa jakości świadczonych przez samorząd usług oraz bardziej ożywiona demokracja lokalna²². Model ten jest szczególnie polecany samorządom miast. Greg Clark, minister w rządzie koalicyjnym 2010–2015, a w latach 2015–2016 Sekretarz Stanu ds. Wspólnot i Samorządu Lokalnego powiedział: „Dzisiaj wielkim wyzwaniem jest dla nas wzrost ekonomiczny i jestem przekonany, że walka o dobrobyt Wielkiej Brytanii rozegra się w miastach [...] największe miasta świata

¹⁹ M. Sandford, *Directly Elected Mayors*, House of Commons Library, Briefing Paper, nr 05000, 12 June 2017.

²⁰ L. Reid, *Will elected mayors usher in real change for English cities?* 23 March, 2012, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/local-government-network/2012/mar/23/elected-mayors-council-change-lord-adonis-greg-clark> [dostęp: 9 czerwca 2018].

²¹ M. Sandford, *Directly...*

²² L. Reid, *Will elected mayors...*; H. Fearn, *What you need to know about mayors*, 21 November 2014, „The Guardian”, <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/nov/21/what-are-mayors-manchester-osborne> [dostęp: 9 czerwca 2018].

mają burmistrzów, którzy prowadzą je i reprezentują na arenie międzynarodowej”²³.

W tym miejscu warto szerzej wspomnieć o raporcie Warwick Commission, który omawia rolę bezpośrednio wybieranych burmistrzów w zapewnieniu miastom strategicznego przywództwa²⁴. Zauważono w nim, że ograniczenie roli, kompetencji i zadań burmistrzów do terytorialnych granic jednostek samorządu lokalnego nie przyczyni się do potrzebnego, zakładanego ich wzrostu ekonomicznego. Postuluje się więc powołanie burmistrzów metropolitalnych dla obszarów funkcjonalnych²⁵. Dlatego też rząd zaproponował zawieranie z miastami umów, tzw. *City Deals*. Są to porozumienia podpisywane pomiędzy rządem a samorządami miejskimi. Umożliwiają ich podmiotom, a także otaczającym je obszarom uzyskanie nowych kompetencji decyzyjnych mających ułatwić im działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu ekonomicznego²⁶. W zamian samorządy miejskie zobowiązane są wykazać się skutecznymi, silnymi strukturami zarządzania – przez wprowadzenie burmistrzów bądź też szeroką i efektywną współpracą z innymi radami²⁷.

W 2012 roku rząd koalicyjny zainspirował przeprowadzenie, jako preludium do podpisania umów, referendum w 10 największych miastach Anglii. Niestety, wbrew oczekiwaniom rządu, większość wyborców nie była zainteresowana zmianą i zakwestionowała celowość wprowadzania do lokalnej polityki kolejnego organu. Na 10 miast tylko jedno, Bristol, ostatecznie zdecydowało się na burmistrza²⁸. W mieście tym od dawna widoczny był problem z wyłonieniem stabilnej, zdolnej do rządzenia większości²⁹. W tym samym czasie tylko jedno miasto – Salford – zorganizowało referendum w sprawie wprowadzenia bezpośrednio wybieranego burmistrza z inicjatywy mieszkańców. Referendum rozstrzygnięto na korzyść tego modelu³⁰.

²³ L. Reid, *Will elected mayors...*; Warwick Commission, *Elected Mayors and City Leadership, Summary report of the Third Warwick Commission*, The University of Warwick, Coventry, 2012, s. 28.

²⁴ Warwick Commission, *Elected Mayors...* .

²⁵ *Ibidem*, s. 9.

²⁶ HM Government, *Unlocking Growth in Cities*, London 2011, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7523/CO_Unlocking_20Growth_Cities_acc.pdf [dostęp: 10 czerwca 2018].

²⁷ L. Reid, *Will elected mayors...* .

²⁸ H. Fearn, *What you need...* .

²⁹ Bagehot, *Why elected mayors matter?* „The Economist”, 19 April 2012, <http://www.economist.com/blogs/bagehot/2012/04/elected-mayors> [dostęp: 9 czerwca 2018]; BBC, *Council leader battle resolved*, 22 May 2007, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/bristol/somerset/6682343.stm [dostęp: 9 czerwca 2018].

³⁰ BBC, *Salford referendum votes for directly elected mayor*, 27 January 2012, <http://www.bbc.com/news/uk-england-manchester-16716859> [dostęp: 9 czerwca 2018].

Mimo wyraźnego oporu lokalnych społeczności przed wprowadzeniem omawianego modelu, a przede wszystkim także lokalnych radnych, dla których model ten kojarzy się z utratą ich znaczenia i pozycji, rząd jest zdeterminowany, by go forsować. Najnowszy pomysł w tym zakresie opiera się na powoływaniu metro-burmistrzów dla powstających na mocy *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009* tzw. władz łączonych. Są to władze tworzone przez dobrowolne zrzeszenie się kilku jednostek samorządu lokalnego. Celem zrzeszenia jest przyspieszenie wzrostu ekonomicznego i rewitalizacji obszarów, na których jest zawiązywane. Dla władzy łączonej powoływane są odrębne od organów poszczególnych jednostek, nowe organy. Poza możliwością łączenia zasobów utworzenie władzy łączonej umożliwia samorządom uzyskanie nowych, delegowanych od rządu centralnego funkcji. Ma to doprowadzić do skuteczniejszej rewitalizacji, lepszego rozwoju ekonomicznego i poprawy transportu publicznego³¹. Oznacza to, że metro-burmistrzowie mają pozycję silniejszą od burmistrzów³². Władze te pozostają poza strukturą administracyjną samorządu lokalnego, nie są podstawowymi jednostkami podziału administracyjnego kraju. Wypracowanie tego rodzaju rozwiązań wskazuje jednoznacznie na ogromną determinację władz centralnych do wprowadzania bezpośrednio wybieranych burmistrzów także dla miast-regionów. Potwierdza to także uchwalony w 2016 roku *Cities and Local Government Devolution Act*.

WPLYW ORGANU WYKONAWCZEGO NA LOKALNĄ POLITYKĘ – POLSKA

Zmiana z 2002 roku, choć przełomowa z uwagi na długą tradycję funkcjonowania organów kolejalnych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (rad narodowych i ich prezydiów), szybko została zaakceptowana przez mieszkańców. Wydaje się, że znacząca w tym względzie okazała się możliwość łatwego przypisania odpowiedzialności za decyzje polityczne konkretnej jednostce. Na przychylność Polaków w tym zakresie wpływ miał niewątpliwie również fakt zmiany w 1990 roku ustroju politycznego, który automatycznie spowodował akceptację dla wszelkich „nowych” rozwiązań. Nie tylko w odczuciu mieszkańców, ale także z punktu widzenia ekspertów, miasta pod kierunkiem cha-

³¹ National Audit Office, *Progress in setting up combined authorities*, July 2017, London.

³² H. Fearn, *What you need...*

rytmicznych przywódców zaczęły się szybciej i bardziej wielokierunkowo rozwijać, a także rywalizować ze sobą na wzór podmiotów rynkowych³³.

Zmiana sposobu wybierania organu wykonawczego w gminach zrewolucjonizowała relacje zachodzące pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym, znacząco je komplikując³⁴. Jednak konflikt jest nierozzerwalnie związany z demokracją, która opiera się na idei równości wszystkich uczestników danego systemu politycznego³⁵. Nie da się więc uniknąć kolizji oraz rywalizacji w strukturze politycznej, nawet tej na szczeblu lokalnym, gdyż w zasadę przedstawicielstwa i pluralizmu genetycznie wpisany jest już potencjalny konflikt. Praktyka współistnienia dwóch organów posiadających tę samą legitymację wyborczą unaoczniała więc sporo konfliktów, o czym świadczą wyniki prowadzonych od lat badań.

Najnowsze wyniki badań dowodzą, że organizację ustroju samorządu na poziomie gminnym w Polsce można określić jako system prezydencki. Bezpośredni wybór organu wykonawczego daje silną legitymizację władzy (tym silniejszą, im dłuższa kadencja)³⁶. Wyniki ogólnopolskiej analizy ukazały, że współistnienie władz lokalnych wywodzących się z różnych obozów politycznych w skali Polski wystąpiło w badanym roku 2014 w blisko 50 proc. jednostek gminnych, zaś w co trzeciej powtarzało się w odniesieniu do roku 2010. Okazało się, iż zjawisko koabitacji było charakterystyczne dla dużych miast, zwłaszcza wojewódzkich (78 proc.), jednakże w wielu z ich koabitacja przebiegała pokojowo. Inaczej jest w mniejszych miastach i gminach wiejskich, gdzie silni przywódcy częściej wprowadzali do rad „swoją większość”, jednak tam, gdzie nie było to możliwe, już po wyborach ujawniał się konflikt związany z koabitacją³⁷.

³³ A. Lipska, *Wójt, burmistrz, prezydent – lokalni liderzy polityczni czy menedżerowie?* w: *Przywódstwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008, s. 485–486

³⁴ P. Chmielnicki, *Określenie relacji pomiędzy organami gminy – wybrane zagadnienia*, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 12.

³⁵ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 119–123.

³⁶ Por.: J. Wasil, K.A. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.

³⁷ J. Wasil, K.A. Kuć-Czajkowska, M. Sidor, *Przywódstwo lokalne w warunkach koabitacji. Przykład gmin w województwa świętokrzyskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2017, nr 4(70), s. 47–50.

Wielu samorządowców ubolewa, iż – sprzecznie z wolą ustawodawcy – to organ wykonawczy sprawuje w polskich gminach realną władzę, bo jako jedyny posiada silny i fachowy aparat urzędniczy i za jego pośrednictwem kreuje lokalną politykę, wpływając pośrednio na decyzje podejmowane przez często mniej fachowych i mało zorientowanych w sprawach finansowych czy administracyjnych radnych. Sytuacja ta wymusza na radnych podporządkowanie się jego decyzjom, a w razie braku zgody na to – marginalizuje ich rolę. Zauważa to m.in. Jerzy Stępień, który w jednym z wywiadów skonstatował tę sytuację następująco: „rada jest nieistotna – albo się na wszystko zgadza, albo jest w permanentnym konflikcie z burmistrzem”³⁸. Problem związany z połączeniem funkcji kierownika gminnej administracji z mandatem organu wykonawczego (czyli połączenie władzy politycznej i administracyjnej) dostrzega też wielu czynnych samorządowców oraz teoretyków samorządu. W gruncie rzeczy nie został więc zrealizowany podstawowy cel reformy z 2002 roku, a problemy, z którymi zmagał się wówczas samorząd jeszcze się pogłębiły. Zauważa to Bogdan Dolnicki mówiąc, iż „[...] w znacznej liczbie gmin, po wyborach samorządowych, powstał stan stagnacji w stosunkach między demokratycznie wybraną radą a demokratycznie wybranym burmistrzem. W skrajnych przypadkach prowadzi on wręcz do zablokowania zdolności gminy do wykonywania zadań publicznych, a w wielu innych skutkuje gorszącymi sporami personalnymi o charakterze ambicjonalnym”³⁹.

WPŁYW BURMISTRZÓW NA LOKALNĄ POLITYKĘ – ANGLIA

Gdy w 2000 roku uchwalano nowe przepisy dotyczące organizacji władz lokalnych z oddzielnym organem wykonawczym, a także procesu decyzyjnego w samorządzie, nadrzędność rady nie była podważana. Teraz także rada pozostaje formalnie głównym organem decyzyjnym. Zasiadają w niej radni będący członkami gabinetu oraz ci spoza egzekutywy⁴⁰. Rada odpowiada za przyjmowanie najważniejszych planów związanych z rozwojem jednostki lokalnej. W praktyce wiele obowiązkowych aktów planistycznych, jak budżet czy strategia rozwoju, przygotowuje gabinet, jednak rada nadal musi je zatwier-

³⁸ J. Król, *Młodzi nie chcą żyć w państwie absurdu*, „Wspólnota” 2014, nr 2/1138.

³⁹ B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2, s. 51.

⁴⁰ T. Gardiner, *Frontline councillors and decision making broadening their involvement*, Joseph Rowntree Foundation, York Publishing Services Ltd., York 2006, s. 6.

dzić⁴¹. Rada ustala roczne dochody i wydatki, a także uchwała zmiany w przyjętych wcześniej dokumentach. Jak już zostało wspomniane, jednak wymaga w tym miejscu przypomnienia, jest władna do zmiany modelu zarządzania daną jednostką. Mianuje także radnych do powołanych przez siebie komitetów i subkomitetów, w tym do komitetów przeglądu i analiz, które kontrolują organ wykonawczy. Wśród jej kompetencji znajduje się też powoływanie naczelnego kierownika, który odpowiada za czuwanie nad stroną administracyjną funkcjonowania jednostki samorządowej oraz, wspólnie z nim, pozostałych wyższych rangą urzędników⁴².

Przepisy prawne dają radzie silną, chociaż niewątpliwie zmienioną, pozycję. Obecnie to jednak burmistrz jest liderem politycznym, który wyznacza strategiczne kierunki rozwoju danej lokalności. Odpowiada za całokształt i jakość działań władz lokalnych, a także za relacje z rządem centralnym. Przewodzi procesowi planowania, przygotowuje strategię działań, które przyjmowane są następnie przez radę i odpowiada za projekt budżetu⁴³. Na mocy *Local Government Act* z 2000 roku burmistrz może realizować nałożone na niego zadania samodzielnie lub dekoncentrować je na gabinet, członka gabinetu, komitet gabinetu, a także urzędników (sekcja 14). W *Local Government and Public Involvement in Health Act* z 2007 roku, wskazano, że to burmistrz decyduje o sposobie realizowania wszystkich funkcji będących w zakresie kompetencji organu wykonawczego (sekcja 236, artykuł 2). To on tworzy ramy działania całej jednostki samorządowej.

Badania przeprowadzone w latach 2012 i 2014 w Bristolu pokazują jednak, że rola rady osłabła i to burmistrz stał się organem nadrzędnym. Analiza wyników wskazuje także, że radni są najmniej zadowoleni ze zmian związanych z wprowadzeniem burmistrza, co sugeruje, że są świadomi pogorszenia swojej pozycji. Ze stwierdzeniem, że wprowadzenie modelu burmistrzowskiego przyczyniło się do lepszej ochrony i reprezentacji interesów Bristolu zgodziło się 54 proc. ankietowanych mieszkańców, 78 proc. menadżerów i liderów ze sfery biznesu i organizacji z trzeciego sektora, podczas gdy zdanie takie poparło jedynie

⁴¹ J.A. Chandler, *Local Government Today*, Manchester University Press, Manchester 2008, s. 95; D. Wilson, C. Game, *Local Government in the UK, 4th revised edition*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2006, s. 265.

⁴² T. Gardiner, *Frontline councillors...*, s. 6.

⁴³ LGiU, *Local Government Facts and Figures*, 2018, <https://www.lgiu.org.uk/local-government-facts-and-figures/#how-does-a-council-work> [dostęp: 9 czerwca 2018]; C. Copus, *Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Government*, Manchester University Press, Manchester 2006, s. 34, 35.

33 proc. radnych. Czują się oni wykluczani z procesu decyzyjnego, w 2014 roku tylko 19 proc. z nich zgodziło się ze stwierdzeniem, że mają wiele możliwości angażowania się w procesy decyzyjne dotyczące kluczowych dla rozwoju miasta kwestii, podczas gdy aż 61 proc. wyrażało takie przekonanie przed wprowadzeniem modelu burmistrzowskiego. Podmioty współpracujące w władzami lokalnymi deklarowały z kolei większe możliwości uczestnictwa w procesie decyzyjnym – liczba odpowiedzi twierdzących wzrosła z 36 proc. do 53 proc.⁴⁴

Radni wyraźnie nie potrafią zaakceptować modelu burmistrzowskiego, co potwierdzają nie tylko przytoczone powyżej badania. Utrata kompetencji i prestiżu wydaje się być dla nich nie do zaakceptowania. Gdy na mocy ustawy z roku 2000 wszystkie rady powyżej 85 000 mieszkańców zostały zobligowane do wybrania modelu zarządzania z wydzielonym organem wykonawczym, większość wybrała model z liderem i gabinetem. Powodem była możliwość wprowadzenia go w taki sposób, by w dużej mierze przypominał i pomagał utrzymać tradycyjny sposób pracy rady. Gabinet miał być po prostu kolejnym komitetem. Gdy na mocy ustawy *Localism Act 2011* umożliwiono radom jednostek liczących ponad 85 000 mieszkańców powrót do uregulowań sprzed reformy 2000 roku, niektóre z nich ponownie wprowadziły model komitetowy⁴⁵.

Analizując relacje pomiędzy radą a burmistrzem, konieczne jest wskazanie, jak ważną rolę odgrywają tu partie polityczne. Wpływ partii na kształtowanie się relacji burmistrz – radni jest łatwo zauważalny. Jak wskazują znani badacze systemu angielskiego, Colin Copus czy Steve Leach, efektywność działań burmistrza zależy bowiem przede wszystkim nie od uregulowań prawnych, ale od tego, czy większość w radzie popiera jego politykę. Jeśli burmistrz należy do opozycji, jego inicjatywy są blokowane⁴⁶. Należy jednakże podkreślić, że model burmistrzowski zmienia warunki działania partii na poziomie lokalnym, a jednostki operujące tym modelem wypracowały mniej upartyjnione sposoby funkcjonowania⁴⁷.

⁴⁴ UofB, *Study reveals what difference Bristol's elected mayor has made to the city*, University of Bristol, 13 March 2015, <http://www.bris.ac.uk/news/2015/march/bristol-civic-leadership-project.html> [dostęp: 9 czerwca 2018].

⁴⁵ LGiU, *Local Government Facts...* .

⁴⁶ S. Leach, *The Changing Role...*, s. 64; C. Copus, *Leading the Localities: Executive...*, s. 53, 56.

⁴⁷ F. Gains, S. Greasley, P. John, G. Stoker, *Does leadership matter. A summary of evidence on the role and impact of political leadership in English local government*, Department for Communities and Local Government, London 2007.

Omawiając wpływ burmistrzów na lokalną politykę, warto także przyjrzeć się relacjom, które łączą ich z obywatelami. Jak już zostało wspomniane, obywatele nie wykazują zainteresowania i poparcia dla burmistrzów⁴⁸. Świadczą o tym nieliczne referenda z ich inicjatywy, a także wyniki referendum inicjowanych przez rady. Wymowne są dane dotyczące referendum, do przeprowadzenia których rząd zachęcał w 2012 roku, a ich celem było wprowadzenie burmistrzów w dużych angielskich miastach. Jak już wspomniano, w konsekwencji burmistrza ukonstytuowano tylko w jednym z nich. W 8 z 10 miast referenda te przeprowadzono jednocześnie z wyborami do lokalnej rady. W tych dwóch miastach, w których obywatele mieli wyrazić swoją opinię jedynie co do zmiany modelu zarządzania jednostką samorządową (Bristol i Nottingham), frekwencja wyniosła mniej niż 25 proc. W pozostałych jednostkach także była niższa niż w wyborach do rad, co świadczy o tym, że część wyborców zdecydowała się zagłosować tylko w sprawie wyboru radnych⁴⁹. Także referenda na metro-burmistrzów z roku 2017 pokazują, że trend ten się nie zmienia. Ponownie frekwencja była w nich niższa niż w wyborach samorządowych. Średnio wyniosła 27,8 proc.⁵⁰ Znamienne jest, że władze łączone zrzeszają też miasta, których mieszkańcy w 2012 roku opowiedzieli się przeciwko modelowi burmistrzowskiemu⁵¹.

PODSUMOWANIE

„Na całym świecie zmienia się stosunek do samorządu terytorialnego w sensie instytucjonalnym. Nie jest to już tylko narzędzie do wytworzenia i dostarczania usług publicznych, ale bardziej przestrzeń umożliwiająca rozwój społeczności lokalnej”⁵². Szybko postępujący proces personalizacji zarządzania wywiera także wpływ na kierunki zmian w tym zakresie. W Polsce wprowadzenie bezpośrednio wybie-

⁴⁸ S. Sims, *Direct democracy and the mayoral referendums: more heat than light?*, 20 April 2012, Institute for government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/direct-democracy-and-mayoral-referendums-more-heat-light> [dostęp: 9 czerwca 2018].

⁴⁹ C. Rallings, M. Trasher, *Local Elections in England 2012*, Elections Centre University of Plymouth 2012.

⁵⁰ Electoral Commission, *Combined Authority Mayor (CAM) elections in England*, Electoral Commission, May 2017.

⁵¹ J. Curtice, I. McLean, L. Campbell, A. Paun, M. Rogers, J.M. Thimont, *Devolution and Mayors in England*, British Academy, London, July 2017; H. Fearn, *What you need...*

⁵² A.K. Piasecki, *Menedżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wydawnictwo Profesja, Kraków 2006, s. 42.

ranych burmistrzów było głęboką zmianą o charakterze systemowym wprowadzoną jednorazowo i odgórnie. Burmistrz stał się liderem społeczności lokalnych. Model ten jest powszechnie akceptowany. W niektórych krajach, tak jak w Anglii, reformy stanowią swoiste eksperymenty, a model burmistrzowski nie jest wprowadzany jako rozwiązanie zunifikowane dla wszystkich jednostek danego typu. Kolejne rządy brytyjskie nadal poszukują właściwego modelu lokalnego zarządzania. Niewątpliwie model burmistrzowski jest tym, który od ostatniej dekady XX wieku jest preferowany przez rządy zarówno laburzystów, jak i konserwatystów. Ostateczny wybór, w imię hasła lokalizmu, pozostawiony jest jednak samym obywatelom, a także reprezentującym ich radom.

Silne upartyjnienie samorządu angielskiego, a także fakt, iż przez wieki jego działanie oparte było o radę i jej komitety, przy braku ustawowego obowiązku wprowadzania do systemu lokalnego zarządzania jednoosobowego organu wykonawczego powodują, że burmistrz w Anglii pozostaje ciągle modelem mało popularnym. I to pomimo badań wskazujących na korzyści wynikające z funkcjonowania tego modelu także w warunkach angielskich. W Anglii jedynie 16 jednostek samorządu lokalnego zdecydowało się na model burmistrzowski. W większości rady przyjęły model z pośrednio wybieranym liderem i gabinetem, który umożliwia im działanie w sposób do pewnego stopnia przypominające model komitetowy. Radni spoza gabinetu nie widzą dla siebie znaczącej roli w modelu burmistrzowskim⁵³. Ponadto, obywatele zdecydowali się na poparcie w referendum modelu burmistrzowskiego najczęściej w tych jednostkach, w których można było zauważyć poważne niedociągnięcia władzy lokalnej. Wydaje się, że przeszkodą w przyjęciu modelu burmistrzowskiego jest kultura polityczna i definiująca politykę lokalną przez dziesięciolecia rada działająca w dużej mierze kolektywnie. Model burmistrzowski jest wspierany przez kolejne rządy, jednak napięcia między burmistrzem a radą, a także obojętność obywateli utrudniają jego rozpowszechnienie. Co także istotne, burmistrzowie z jednej strony mają przewodzić społecznościom lokalnym, a z drugiej są promowani także w miastach-regionach jako liderzy funkcjonalnych obszarów ekonomicznych, często bez poparcia lokalnych społeczności. Działania takie mogą dodatkowo zniechęcać społeczeństwo do tego modelu. Bez akceptacji i wsparcia opinii publicznej, a także samych radnych trudno ocenić, czy eksperyment

⁵³ C. Copus, *Leading the Localities: Executive...* .

ten ostatecznie się w Anglii uda. Pomóc mogłyby działania promujące burmistrzów, informujące opinię publiczną, jaka jest ich rola, zadania i kompetencje, wskazujące, jak wprowadzenie burmistrza może zwiększyć efektywność zarządzania w danej jednostce terytorialnej. Istotnym problemem są tu regulacje ustawowe, które umożliwiają, jednak nie zobowiązują rad do wprowadzenia burmistrzów. Ponieważ wprowadzenie modelu burmistrzowskiego nie jest obligatoryjne obywatele często nie mają szansy na zmianę swoich postaw, gdyż nie mieszkają na terenie objętym jego funkcjonowaniem. Doświadczenia polskie wskazują, że jeśli kolejne rządy rzeczywiście chcą rozposzechnić omawiany model, to biorąc pod uwagę historię samorządu w Anglii, powinny wprowadzić przepisy powszechnie obowiązujące, a nie jedynie zachęcające. Ponadto, powracającym problemem funkcjonowania samorządu w Anglii jest znaczna kontrola jego działań przez centrum. Dlatego też, pomimo dyskursu upełnomocnienia wspólnot lokalnych i samorządu terytorialnego, mimo często przywoływanych argumentów na rzecz silnego lokalnego przywództwa, niechęć centrum do zrzeczenia się części tej kontroli osłabia stanowisko burmistrza. Bez nowych kompetencji, przyznawanych bez spełnienia warunków wstępnych wyznaczanych przez rząd, trudno oczekiwać, aby burmistrzowie mogli osiągnąć popularność i skuteczność taką, jak burmistrzowie w Polsce.