

e-Politikon

Numer XI, jesień 2014

ISSN 2084-5294

Rada Redakcyjna

prof. Oksana P. Ovchinnikova (Orłowska Regionalna
Akademia Administracji Państwowej, Rosja)
prof. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski)
prof. Szewach Weiss (University of Haifa, Izrael)
prof. Konstanty Wojtaszczyk (Uniwersytet Warszawski)

Kolegium Redakcyjne

dr Olgierd Annusewicz (Redaktor Naczelny)
dr hab. Ewa Maria Marciniak (Członek Kolegium)
prof. Dorota Piontek (Członek Kolegium)
Paweł Krasowski (Sekretarz Redakcji)

Redaktorzy numeru

dr Olgierd Annusewicz, dr Marcin Bąkiewicz,
dr Andżelika Mirska

Redaktorzy tematyczni

dr Izolda Bokszczanin; dr hab. Rafał Chwedoruk;
dr Tomasz Godlewski, prof. Jolanta Itrich-Drabarek;
dr Marek Kochan; dr Krzysztof Księżopolski;
dr Anna Materska-Sosnowska;
dr Renata Mieńkowska-Norkiene;
dr Ewa Pietrzyk-Zieniewicz; dr Błażej Poboży;
dr hab. Tomasz Słomka; Jarosław Spychała;
dr Jerzy Szczupaczyński, dr Adam Szymański;
dr Marcin Tobiasz; prof. Andrzej Wierzbiński;
dr hab. Justyna Zająć; dr Jakub Zajączkowski;
dr Jacek Zaleśny; dr hab. Piotr Załęski;
dr Aleksandra Zięba; dr hab. Jacek Ziółkowski

Redaktorzy językowi

Eva Allen (native speaker)
Joanna Hermanowska
Katarzyna Wojtak

Redaktorzy statystyczni

dr Tomasz Gackowski, Aneta Marcinkowska

Wsparcie redakcyjne

Patrycja Bytner, Judyta Nędzia

Projekt graficzny

Radosław Stachurski/ dreamstime.com

Copyright by



Warszawa 2014

ISSN 2084-5294

Uniwersytet Warszawski

Ośrodek Analiz Politolologicznych

ul. Nowy Świat 67

00-927 Warszawa

biuro@oapuw.pl, epolitikon@oapuw.pl

www.oapuw.pl, www.epolitikon.pl

Ośrodek Analiz Politolologicznych UW

Spis treści

Wstęp	3
-------------	---

Sławomir Bartnicki

Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich.

Wnioski z analizy ilościowej	6
------------------------------------	---

Aleksandra Adamowicz

„Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę” czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta

.....	24
-------	----

Anna Jadachowska

Marketing treści w komunikowaniu politycznym Radomska w serwisie społecznościowym Facebook.....

53

Marcin Rachwał

Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego – doświadczenia lat 2010-2014.....

77

Konrad Niklewicz

Budżety obywatelskie w kontekście wyborów samorządowych: szansa czy ryzyko?

99

Marcin Bąkiewicz

Suwerenność wspólnot lokalnych jako warunek decentralizacji władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny.....

120

Małgorzata Łakota-Micker

Stosunki dwustronne pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Chorwacji

.....	136
-------	-----

RECENZJE

Renata Mieñkowska-Norkiene

Aleksander Surdej, Jan Brzozowski (red.), *Terytorializacja lub funkcjonalizacja. Dylematy ugrupowań integracyjnych*

172

Autorzy	178
---------------	-----

Contents

Introduction	3
--------------------	---

Sławomir Bartnicki

Local Executive on the Eve of the Fourth Direct Election. Conclusions from Quantitative Analysis	6
--	---

Aleksandra Adamowicz

“If I Know That This Is My Last Term, I Will Do Whatever I Want”. Thoughts and Opinions on Term Limit for Local Authorities	24
---	----

Anna Jadachowska

Content Marketing in Political Communication in Towns – on the Example of Radomsko and Its Information Policy in the Social Network Facebook	53
--	----

Marcin Rachwał

Referendums on the Recall of a Local Government Body – Experience over the Years 2010-2014	77
--	----

Konrad Niklewicz

Participatory Budgeting in the Context of Local Elections: Opportunity or Risk?	99
---	----

Marcin Bąkiewicz

Independence of Local Communities as a Prerequisite for Decentralization of Power Through Local Government	120
--	-----

Małgorzata Łakota-Micker

Bilateral Relations Between Poland And Croatia	136
--	-----

REVIEWS

Renata Mieñkowska-Norkiene

Aleksander Surdej, Jan Brzozowski (ed.), <i>Territorialization or Functionalization: Dilemmas of the International Integration Organizations</i>	172
--	-----

Authors	178
---------------	-----

Wstęp

Szanowni Państwo,

jesienne wybory 2014 roku stały się dla redakcji „e-Politikonu” inspiracją do podjęcia tematyki samorządu terytorialnego – zaprosiliśmy środowisko politologów oraz ekspertów do podzielenia się wynikami badań i analizami pokazującymi różnorodność zjawisk, które związane są z samorządem.

Ku naszej radości otrzymaliśmy tak wiele tekstów, iż zostaliśmy zmuszeni do podzielenia ich na dwie części. Pierwszą oddajemy Państwu do lektury dziś, kolejny zbiór tekstów, dotyczących omawianej tematyki, zostanie opublikowany w połowie przyszłego roku.

Niniejszy numer otwiera artykuł Sławomira Bartnickiego pt. *Lokalna egzekutywa u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich. Wnioski z analizy ilościowej*. Autor prezentuje w nim dane ilościowe dotyczące reelekcji w jednostkach samorządu terytorialnego, w tym informacje na temat liczby gmin, w których władzę wykonawczą od 2002 roku (a więc pierwszych wyborów bezpośrednich na stanowisko wójta, burmistrza i prezydenta miasta) sprawuje ta sama osoba. W pracy scharakteryzowano także czynniki zwiększające i zmniejszające prawdopodobieństwo reelekcji lokalnej egzekutywy.

Z tekstem Sławomira Bartnickiego ciekawie koresponduje artykuł Aleksandry Adamowicz pt. *>>Jak będę wiedział, że to moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę<< czyli wielogłos o ograniczeniu kadencyjności wójta, burmistrza i prezydenta miasta*. Autorka podjęła zgłaszany przez różne ugrupowania polityczne postulat ograniczenia liczby kadencji władzy wykonawczej w samorządzie lokalnym i – bazując między innymi na wynikach własnych badań jakościowych – prezentuje argumenty zwolenników i przeciwników tego rozwiązania.

W kolejnym opracowaniu pojawia się popularny wątek komunikacji politycznej w Internecie (w tym miejscu zachęcamy zatem do sięgnięcia do wydanego na wiosnę tego roku IX numeru „e-Politikonu”, w całości poświęconego temu zagadnieniu), tym razem jednak z perspektywy samorządowej. Anna Jadachowska analizuje działania marketingowe miasta Radomska w serwisie społecznościowym Facebook. Autorka dowodzi, że skuteczne zarządzanie treścią sprzyja interakcjom, dzieleniu się opiniami, dyskusji, a w konsekwencji – skutecznemu zarządzaniu wizerunkiem miasta.

Polityka samorządowa w 2013 i 2014 roku została zdominowana w wielu jednostkach przez dwa zjawiska. W 2013 i na początku 2014 roku w Polsce obydło się nadspodziewanie wiele (szczególnie w porównaniu do poprzednich lat) referendum w sprawie skrócenia kadencji zarówno władzy wykonawczej, jak i uchwałodawczej. Tematem tym zainteresował się Marcin Rachwał, który dokonał analizy 156 takich głosowań, które miały miejsce w Polsce w latach 2010-2014.

W 2014 roku motywem kampanii samorządowej stały się budżety obywatelskie. Im właśnie poświęcił swój artykuł Konrad Niklewicz. Analizie poddana została popularność budżetów obywatelskich, a także powody, dla których zarówno władze samorządowe, jak i sami obywatele, chcą się zaangażować w ich wdrożenie i późniejszą realizację. Autor opisuje i analizuje także dotychczasowe doświadczenia we wprowadzaniu budżetów obywatelskich. Podejmuje również próbę oceny i odpowiedzi na pytanie, na ile kampania wyborcza do wyborów samorządowych w 2014 r. pomogła bądź zaszkodziła idei budżetów obywatelskich.

Część tematyczną zamyka artykuł Marcina Bąkiewicza pt. *Suwerenność wspólnot lokalnych jako warunek decentralizacji władzy publicznej poprzez samorząd*

terytorialny. Jest to próba zaprezentowania wieloaspektowej istoty decentralizacji władzy publicznej.

W dziale Varia prezentujemy Państwu artykuł Małgorzaty Łakoty-Micker pt. *Stosunki dwustronne pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Chorwacji*. Autorka stara się – prezentując stan relacji polsko-chorwackich – wskazać na związki pomiędzy tymi dwoma krajami, a także zaprezentować Chorwację jako obiecującego partnera handlowego oraz członka Unii Europejskiej, z którym warto rozwijać dalszą współpracę.

Numer zamyka artykuł recenzyjny Renaty Mieńkowskiej-Norkiene na temat książki pod redakcją Aleksandra Surdeja i Jana Brzozowskiego, pt. *Terytorializacja lub funkcjonalizacja. Dylematy ugrupowań integracyjnych*.

Życzymy ciekawej lektury.

dr Olgierd Annusewicz

dr Marcin Bąkiewicz

dr Andżelika Mirska

Sławomir Bartnicki

LOKALNA EGZEKUTYWA U PROGU CZWARTEJ KADENCJI WYBORÓW BEZPOŚREDNICH. WNIOSKI Z ANALIZY ILOŚCIOWEJ

Słowa kluczowe:

reelekcja, egzekutywa lokalna, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Wybory na stanowiska gminnej egzekutywy po raz czwarty odbywać się już będą w trybie wyborów bezpośrednich. W związku z tym w wyborach tych, szczególnie w słabo zaludnionych gminach, kluczowe znaczenie powinno odgrywać zaangażowanie lokalne i bycie lokalnym liderem, a nie afiliacja partyjna. Jednak, jak pokazuje praktyka większość wybieranych włodarzy, co szczególnie dotyczy małych gmin, wykazuje w tym zakresie różny stopień bliskości z PSL¹. Wynika to w pewnej mierze z tego, że właściwie w każdej polskiej gminie działa Ochotnicza Straż Pożarna, którą charakteryzuje zwykle rozwinięta sieć kontaktów szczebla lokalnego i kapitału społecznego, którego aktywizacja zwykle przynosi wymierne skutki. W każdym razie bezpośrednie wybieranie gminnej władzy wykonawczej, wprowadzone od 2002 roku jako kolejna odsłona reformy samorządu terytorialnego, w zamierzeniu miało niwelować konflikty na linii legislatura-egzekutywa, które często dawały o sobie znać w latach dziewięćdziesiątych, i dawać narzędzia do realizacji wizji rozwoju gminy, co

¹ J. Kwiatkowski, P. Modrzewski, D. Płatek, *Co nam powiedziały wybory samorządowe w 2010 roku, w 20 lat od wprowadzenia reformy samorządowej? Sukces? Porażka? Normalność?*, Kraków 2011, s. 55-60.

wiąże się z praktycznym monopolem władzy. Dodatkowo, zmiany miały zwiększać zainteresowanie wyborców tego typu wyborami i demokracją lokalną, co z kolei przekładać się miało np. na wzrost poziomu frekwencji w tego typu wyborach. Z frekwencją się raczej nie udało, ale pozostałe cele w różnym zakresie zostały osiągnięte. Z tego punktu widzenia, u progu czwartej kadencji wyborów bezpośrednich lokalnej egzekutywy, istotne jest przyjrzenie się, jak wybory bezpośrednie wpływają na ciągłość władzy tego ogniwa samorządu terytorialnego, co determinuje w tym przypadku stabilność władzy, a co ową stabilność niweczy.

Przedstawiana tu analiza ma charakter eksploracyjny. Od czasu wprowadzenia wyborów bezpośrednich nie przeprowadzono bowiem do tej pory analizy ilościowej uwarunkowań reelekcji władzy wykonawczej w gminach w skali ogólnokrajowej². Funkcjonujące założenia w zakresie tej problematyki podkreślają np. możliwość „zasiedzenia” na stanowiskach lokalnego władarza w gminach słabo zaludnionych³. Wynikać to ma z powiązań nieformalnych wśród głównych aktorów politycznych w gminie.

Porządkując założenia teoretyczne w tym zakresie, można sugerować, że długotrwałe rządzenie w gminie może być, po pierwsze, skutkiem klientelizmu i powiązań nieformalnych na szczeblu gminnym. Po drugie, w grę wchodzić może intencjonalne działanie zadowolonych wyborców, gdzie ponowne

² Potencjalnie można tu wskazać publikacje, w których analiza jest zawężona na ogół do kilku przypadków i z reguły bazuje na analizach jakościowych, np.: M. Drzonek, *Reelekcje prezydentów miast w wyborach bezpośrednich w Polsce*, Kraków 2013; R. Żurek, *Recepta na „długowieczność” wójta. Analiza czynników prowadzących do reelekcji w wyborach 2010 r. Na wybranych przykładach*, http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/992/Reska_specjalna_159.pdf, 20.09.2014; czy choćby: A. Ptak, *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Poznań 2011.

³ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 30.

wybieranie tej samej osoby jest np. skutkiem dobrostanu ekonomicznego gminy, co doceniają wyborcy. Wreszcie, po trzecie, długotrwałe sprawowanie władzy wykonawczej w gminie przez tę samą osobę wynikać może w głównej mierze z inercji politycznego zaangażowania ze strony wyborców i ogólnie z kondycji kultury politycznej na danym obszarze, co w konsekwencji oznaczać może aktywację założenia pierwszego. Z kolei częste rotacje na stanowiskach lokalnej egzekutywy mogą stanowić pokłosie konfliktów wewnętrznych na różnym tle (przykładowo na tle deficytów ekonomicznych). Mogą również występować z powodu skutek niemożności ustalenia jednolitej wizji rozwojowej gminy, a także być skutkiem przetargów pomiędzy głównymi aktorami w lokalnych społecznościach, co już z punktu widzenia analizy danych ilościowych może być trudne do jednoznacznego ustalenia. Teoretycznie i praktycznie istotne może też być udzielenie odpowiedzi na pytanie, kiedy społeczności lokalne uzyskują największy/optimalny strumień korzyści. Czy występuje to w sytuacji długotrwałego sprawowania władzy przez tę samą osobę, czy też w przypadkach odwrotnych i z jakimi innymi czynnikami jest to związane.

Podstawy analizy

Niniejsze studium bazuje na określeniu uwarunkowań wartości zmiennej zależnej – reelekcja⁴ – przez zmienne niezależne, którymi są tu wybrane dane ilościowe charakteryzujące 2475 gmin w Polsce. Zmienna objaśniana – reelekcja – przyjmuje trzy wartości: 1 – w sytuacji, gdy ostatnie wybory samorządowe wyłoniły reprezentanta władzy wykonawczej w gminie, który nie

⁴ Bardziej adekwatną nazwą wydaje się „kadencja”. Jednak z punktu widzenia celowości analizy zdecydowano się na określenie „reelekcja”, co jednocześnie może wywoływać problemy interpretacyjne, szczególnie w sytuacji reelekcji o wartości 1, co w praktyce oznacza jedną kadencję, choć semantycznie termin „reelekcja” sugeruje, że stanowisko piastowane jest obecnie przez drugą kadencję.

sprawował tej funkcji w kadencji poprzedniej (2006-2010), choć mógł na tym stanowisku zasiadać w kadencji 2002-2006; 2 – w sytuacji, kiedy w danej gminie stanowisko lokalnej egzekutywy zajmuje ta sama osoba od 2006 roku, a w wyborach w 2010 roku uzyskała reelekcję; 3 – w tych gminach, gdzie mamy do czynienia z nieprzerwanym sprawowaniem władzy wykonawczej przez tę samą osobę przynajmniej od roku 2002. Zmiennymi objaśniającymi są z kolei cechy gmin, wyrażane poprzez charakteryzujące je dane ilościowe czerpane ze źródeł statystyki publicznej. W tym przypadku jest to GUS oraz PKW. Przykładowe zmienne niezależne to: liczba ludności gminy, wydatki na wynagrodzenia, dochody *per capita*, liczba kandydatów w wyborach z 21 listopada 2010 r. ubiegających się o stanowisko wójta czy burmistrza, wybrane cechy demograficzne tych kandydatów, położenie administracyjne gminy czy wartości środków pozyskanych z UE w latach 2006-2009. W analizie sugerowano się wartościami zmiennych wg ich stanu na koniec 2010 roku, był to bowiem rok wyborczy i potencjalne „działania” zaradcze lokalnego włodarza w tym właśnie roku powinny być najlepiej dostrzegalne. Baza zmiennych objaśniających jest stale wzbogacana o nowe cechy ilościowe charakteryzujące gminy. Skutki takich działań powinny umożliwić budowę wydajnego modelu prognostycznego w zakresie przewidywań wyników wyborów egzekutywy gminnej. Przedstawiana analiza obejmuje 2475 gmin w kraju, wg ich obecności na mapie administracyjnej kraju w roku 2002.

Stan reelekcji

W wyniku ostatnich wyborów samorządowych najwięcej gmin o wartości reelekcji 3 spotkamy w woj. opolskim (55%); następnie w kujawsko-pomorskim (54%) i w wielkopolskim (51%) – dane w tabeli 1. Najmniej gmin, w których od 2002 roku rządzi ta sama osoba, znajduje się w województwach: świętokrzy-

skim i w warmińsko-mazurskim (39%). Świętokrzyskie wyróżnia też największy, spośród pozostałych województw, udział gmin (36%) o wartości reelekcji 1 – czyli takich, w których ostatnie wybory wyłoniły „nowego” reprezentanta władzy wykonawczej, który nie rządził gminą w poprzedniej kadencji. Ogólnie w skali kraju gmin o wartości reelekcji 3 jest 1130 (45,7%); o wartości reelekcji 2, (25,3%); a gmin o wartości reelekcji 1, (29%); (zob. tabela 1).

Tab. 1. Wartości reelekcji w województwach.

WOJEWÓDZTWA	Reelekcja (dane w %)		
	1	2	3
dolnośląskie	31	29	40
kujawsko-pomorskie	24	22	54
lubelskie	23	31	46
lubuskie	25	33	42
łódzkie	32	27	41
małopolskie	29	25	46
mazowieckie	29	21	50
opolskie	24	21	55
podkarpackie	27	27	46
podlaskie	28	23	49
pomorskie	33	24	44
śląskie	29	29	42
świętokrzyskie	36	24	39
warmińsko-mazurskie	31	30	39
wielkopolskie	30	19	51
zachodnio-pomorskie	32	26	41
OGÓLNIE na 2475 gmin	29%	25,3%	45,7%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW. Dane w procentach, odsetki zaokrąglone do pełnych wartości.

Na poziom reelekcji nie wpływa w sposób bezpośredni liczba ludności gminy. Przykładowo, jeżeli weźmiemy pod uwagę pierwszych 10 najmniej ludnych gmin w kraju, to aż w 6 z nich wartości reelekcji wynoszą 2. Z kolei na

10 największych ludnościowo gmin w kraju, w połowie z nich wartość reelekcji wynosi 3. W sumie w trzydziestu najmniej ludnych gminach w kraju dominujący udział mają reelekcje o wartości 2. Tendencja ta w dalszej kolejności podlega niwelacji i proporcje są typowe dla ogółu gmin w kraju. W przypadku największych ludnościowo gmin od początku dominują tam gminy o wartości reelekcji 3. Przeczy to założeniu, że tendencje do „zasiedzenia” przejawiają przede wszystkim gminy słabo zaludnione.

Wartości reelekcji w ostatnich wyborach najefektywniej były modelowane, m.in. przez siłę konkurencji politycznej, wyrażaną liczbą kandydujących do lokalnej egzekutywy w wyborach z 21 listopada 2010 r. Zależność liczby kandydatów i wartości reelekcji przyjmuje poziom średni ($r=-0,3$), im większa konkurencja polityczna, tym niższe wartości reelekcji. Liczba kandydujących wynikała z kolei z wielkości ludnościowej gminy, większą liczbę kandydatów w ostatnich wyborach spotykaliśmy w ludniejszych gminach ($r=0,3$). W większych ludnościowo ośrodkach częściej też kandydowały kobiety ($r=0,14$). Liczba kobiet wśród kandydatów najsilniej była uwarunkowana liczbą kandydujących ($r=0,4$). Wzrost liczby kobiet wśród kandydatów powodowany był również przez konflikty wewnętrzne w gminach o różnorodnym podłożu. Inną zmienną wykazującą relatywnie wysoki poziom zależności z wartościami reelekcji i powyższymi zmiennymi jest frekwencja wyborcza z 21 listopada 2010 r. ($r=-0,18$) – wyższym wartościom frekwencji towarzyszyły niższe wartości reelekcji. Na taki poziom tej zależności wpływ miała przede wszystkim sytuacja mobilizacji wyborczej, powodowana względnie dużą liczbą kandydujących w gminach o silnych napięciach wewnętrznych. W gminach tych nieproporcjonalny wzrost poziomu frekwencji skutkował na ogół brakiem reelekcji aktualnego władarza ubiegającego się o ponowny wybór. W skali kraju frekwencja z 21 listopada 2010 r. wykazuje typowe tendencje dla wyborów samorządowych, jest niższa

w większych ośrodkach i wyższa w gminach mniejszych ludnościowo, co wpisuje się w założenia teorii wpływu społecznego⁵, ($r=-0,2$).

Tab. 2. Zależności wybranych zmiennych i reelekcji.

Lp.	Województwo	1	2	3	4	5	6	7
1	dolnośląskie	2,1	3,43	0,48	-0,147	-0,234	0,032	0,408
2	kujawsko-pomorskie	2,31	3,01	0,36	-0,346	-0,04	0,127	0,436
3	lubelskie	2,22	3,25	0,38	-0,356	-0,069	0,048	0,507
4	lubuskie	2,17	2,9	0,46	-0,324	-0,239	-0,064	0,505
5	łódzkie	2,09	3,32	0,59	-0,386	-0,125	0,016	0,476
6	małopolskie	2,16	2,85	0,32	-0,336	-0,266	0,272	0,339
7	mazowieckie	2,21	3,21	0,45	-0,379	-0,155	0,081	0,486
8	opolskie	2,31	3,34	0,54	-0,184	-0,098	0,182	0,325
9	podkarpackie	2,19	2,87	0,31	-0,275	-0,252	0,137	0,259
10	podlaskie	2,21	3,15	0,31	-0,415	-0,271	0,346	0,224
11	pomorskie	2,11	3,03	0,46	-0,247	-0,382	0,124	0,481
12	śląskie	2,13	3,23	0,45	-0,305	-0,035	0,005	0,48
13	świętokrzyskie	2,03	3,32	0,40	-0,173	-0,151	-0,017	0,42
14	warmińsko-mazurskie	2,08	3,28	0,53	-0,283	-0,15	0,146	0,267
15	wielkopolskie	2,21	2,77	0,39	-0,272	-0,311	0,17	0,447
16	zachodnio-pomorskie	2,09	3,39	0,61	-0,164	-0,186	-0,079	0,301
	N=2475	2,17	3,14	0,43	-0,299	-0,176	0,091	0,418

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW. Pogrubiono dwie najwyższe wartości, kursywą dwie najniższe wartości. Oznaczenia w tabeli: (1) – średnia wartości reelekcji; (2) – średnia liczba kandydujących w wyborach 21.11.2010 do stanowisk lokalnej egzekutywy; (3) – średnia liczba kobiet wśród kandydatów w wyborach 21.11.2010 do stanowisk lokalnej egzekutywy; (4) – korelacja liczby kandydatów i wartości reelekcji; (5) – korelacja wartości frekwencji wyborczej 21.11.2010 i wartości reelekcji; (6) – korelacja wartości frekwencji wyborczej 21.11.2010 i liczby kandydatów w tych wyborach; (7) – korelacja liczby kobiet wśród kandydatów i liczby kandydatów.

Najsilniejsza konkurencja do stanowisk lokalnej egzekutywy wystąpiła w wyborach w 2010 roku w gminach woj. dolnośląskiego (3,43 kandydata na gminę), a najsłabsza w woj. wielkopolskim (2,77). Jednocześnie w woj. podla-

⁵ K. Skarżyńska, *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa 2005, s. 207.

skim najsilniej w kraju liczba kandydujących ograniczała szanse aktualnie rządzącego i ubiegającego się o ponowny wybór ($r=-0,415$). Najślabiej na niekorzyść otrzymania reelekcji konkurencja w tym zakresie oddziaływała w woj. dolnośląskim ($r=-0,147$). Równocześnie, w podlaskim najślabiej, liczba kandydujących przekładała się na wzrost liczby kobiet wśród kandydatów ($r=0,224$). Również w tym województwie, podobnie jak w podkarpackim, na gminę przypada najmniej kobiet wśród kandydatów (0,31). Najwięcej kobiet kandydowało w gminach woj. zachodnio-pomorskiego (0,61) i łódzkiego (0,59). Z kolei wzrost frekwencji wyborczej (21.11.2010) najsilniej obniżał wartości reelekcji w gminach woj. pomorskiego ($r=-0,382$) i wielkopolskiego ($r=-0,311$), a najślabiej ta zmienna oddziaływała na obniżenie szans reelekcji w przypadku gmin woj. śląskiego ($r=-0,03$) i kujawsko-pomorskiego ($r=-0,04$) – (dane w tabeli 2).

W uzyskaniu reelekcji pomocne okazywało się wcześniejsze piastowanie tego urzędu przynajmniej przez jedną kadencję⁶. Pełniący wcześniej urząd zyskuje na popularności, przez co łatwiej zwiększa swoje szanse wyborcze, w odróżnieniu od potencjalnych konkurentów, którzy do tej pory nie rządili⁷.

Ponowny wybór wspierać powinny także czynniki z grupy ekonomicznych. W gminach z wyższymi dochodami *per capita* w 2010 roku łatwiej osiągnąć reelekcję, jednak siła zależności jest tu marginalna (np. $\text{Gamma}=0,1$). Podobnie pozyskiwanie większych środków ogółem i inwestycyjnych z UE w latach 2006-2009 na ogół związane było z nieco wyższymi wartościami reelekcji, choć znowu stopień zależności jest tu bardzo niski.

⁶ Wniosek taki wynika z modelu wielomianowej regresji logistycznej obejmującego predykcję dla wszystkich analizowanych gmin ($N=2475$).

⁷ W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny. Perspektywa psychologiczna*, Gdańsk 2005, s. 552.

Nietypowe tendencje reelekcji

Ostatnie wybory samorządowe do stanowisk lokalnej egzekutywy wskazują, że najczęściej było gmin (1316 – 53,2% wszystkich gmin), w których o stanowisko lokalnego władarza ubiegało się od 1 do 3 osób, a średnia reelekcji w tych gminach wynosiła 2,27. Odnajdujemy też skrajności ze względu na kryterium siły konkurencji. Gmin, gdzie kandydowała jedna osoba ($k=1$), było w sumie 301 (12,2%), a gmin, gdzie konkurencja była największa (pięciu i więcej kandydatów), było 429 (17,3%). W przypadku tych 301 samorządów spotkamy 19 gmin, w których kandydowała jedna osoba, która wcześniej nie sprawowała władzy wykonawczej w takiej gminie, oraz 201 samorządów, gdzie jeden kandydujący rządzi taką gminą nieprzerwanie przynajmniej od 2002 roku. Z drugiej strony, spośród 429 gmin, w których w ostatnich wyborach o władzę wykonawczą ubiegało się pięciu i więcej kandydatów, wyodrębnić możemy 239, w których frekwencja była najwyższa i gdzie na ogół wybierano osoby nowe, dotychczas nie rządzące. Obydwa powyższe przypadki są nietypowe i najbardziej odbiegają od tendencji ogólnokrajowej. Zatem z jednej strony spotykamy 201 samorządów, gdzie kandydowała tylko jedna osoba i była to ta sama osoba, która wójtrem czy burmistrzem w takiej gminie jest od co najmniej 2002 roku. Prawdopodobieństwo uzyskania reelekcji w tym segmencie gmin było najwyższe w kraju. Z drugiej strony mamy 239 gmin, w których w ostatnich wyborach wystąpiła najsilniejsza konkurencja – 5 i więcej ubiegających się o stanowisko lokalnego władarza, a frekwencja wyborcza (21 listopada 2010 r.) w tych gminach wynosiła powyżej 50,28%. Prawdopodobieństwo reelekcji w tym segmencie gmin było najniższe w kraju i przeciętne jej wartości są najniższe w perspektywie ogólnokrajowej. Charakterystykę gmin z tych segmentów, w oparciu o wybrane zmienne, przedstawiono w tabeli 3.

Tab. 3. Profil nietypowych segmentów gmin ze względu na prawdopodobieństwo uzyskania reelekcji.

N=2475 (wszystkie gminy w analizie)							
	1	2	3	4	5	6	7
Q2	7390,0	52,1	2,0	0,0	2772,4	139,3	90,1
Q0	1361	27,0	1,0	0,0	1884,7	0,3	0,0
Q4	172039 8	79,4	3,0	5,0	47613,8	7365,0	7337,2
N=301; k=1							
Q2	5940,0	45,5	3,0	0,0	2846,2	162,1	115,3
Q0	1651	27,0	1,0	0,0	1980,8	1,3	0,0
Q4	24498	67,4	3,0	1,0	12026,2	4538,7	4481,8
N=19; k=1&r=1							
Q2	6397,0	45,7	1,0	0,0	2817,1	147,5	115,6
Q0	4053	39,26	1	0	2222,5	16,8	0,0
Q4	18357	58,39	1	1	5041,5	1226,2	1134,6
N=201; k=1&r=3 (najwyższe szanse reelekcji)							
Q2	6027,0	44,6	3,0	0,0	2863,6	180,2	127,1
Q0	1817	27,03	3	0	2078,6	1,3	0,0
Q4	24436	66,33	3	1	7296,6	4538,7	4481,8
N=239; k=>5 (najniższe szanse reelekcji)							
Q2	8018,0	55,9	1,00	1,00	2702,9	130,4	74,0
Q0	2070	50,33	1	0	2104,75	1,12	0,00
Q4	74865	75,74	3	5	8664,92	2058,73	2025,70

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW i GUS Bank Danych Lokalnych. Oznaczenia miar: (Q0) –kwartyl 0; (Q2) – mediana; (Q4) –kwartyl 4; (k) – liczba kandydatów; (r) – wartość reelekcji. Oznaczenia w tabeli: (1) – ludność gminy wg stanu na 31.12.2010; (2) – frekwencja wyborcza 21.11.2010; (3) – wartości reelekcji; (4) – liczba kobiet wśród kandydatów do stanowisk lokalnej egzekutywy w wyborach 21.11.2010; (5) – dochody gmin *per capita* 2010; (6) – środki ogółem pozyskane z UE w latach 2006-2009 wg *per capita* 2010; (7) – środki inwestycyjne pozyskane z UE w latach 2006-2009 wg *per capita* 2010.

Te nietypowe w skali kraju typy gmin łączy właściwie tylko zbliżona liczba ludności, różnią natomiast wartości wielu innych zmiennych i różnice te są wręcz biegunowe. Wśród 239 gmin z najniższymi szansami reelekcji znajduje się jedynie 10% gmin, w których liczba mieszkańców była wyższa niż 24 tys. Jednocześnie wśród 201 gmin z najwyższymi szansami reelekcji liczba ludności w największej z nich wynosiła blisko 24,5 tys. (zob. tabela 3). Gminy z najwyż-

szymi szansami reelekcji wykazują wyższe dochody *per capita* 2010 oraz wyższą sprawność w pozyskiwaniu środków z UE w latach 2006-2009. Frekwencja z 21 listopada 2010 r. w tych gminach była najniższa w kraju, co wynika zapewne z siły lokalnego włodarza. Jednocześnie przykład tych gmin pokazuje, w jak istotnym zakresie uwaga wyborców w wyborach samorządowych koncentruje się na wyborach lokalnego włodarza. Z kolei 239 gmin z najniższymi szansami reelekcji charakteryzuje względnie najniższy poziom dochodów *per capita* w 2010 roku, niska sprawność w zakresie pozyskiwania środków z UE w latach 2006-2009, ale również znaczna mobilizacja wyborcza, o czym świadczy relatywnie wysoka frekwencja (21 listopada 2010 r.). Kolejnymi wyróżnikami tych gmin są nieproporcjonalnie duży udział kobiet wśród kandydujących; i oczywiście wyjątkowa duża konkurencja polityczna (5 i więcej ubiegających się o stanowisko lokalnej egzekutywy).

W pierwszym segmencie gmin stabilna sytuacja ekonomiczna w pewnym stopniu wzmacnia pozycję lokalnego włodarza i zmniejsza prawdopodobieństwo występowania konkurencji. Dobrostan ekonomiczny może być tu w pewnym stopniu wspierany przez trudno mierzalne czynniki, jak np. tradycje samorządności. Wniosek taki wynika z geograficznej reprezentacji tych 201 samorządów. Najwięcej tych gmin znajduje się w woj. wielkopolskim (13,3%) i kujawsko-pomorskim (11%), tyle samo w małopolskim. Najmniejszy udział takich gmin występuje wśród gmin woj. zachodnio-pomorskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Koncentracja tych gmin w regionie historycznej Wielkopolski może wynikać z preferowania stabilności władzy

przez wyborców na tym obszarze⁸, co ułatwia realizację długofalowej wizji rozwoju gminy.

Gminy o najniższych szansach w ostatnich wyborach na reelekcję lokalnego włodarza charakteryzuje względnie niekorzystna sytuacja ekonomiczna, która zapewne wynika z uwarunkowań zewnętrznych oraz konfliktów wewnętrznych. Wzmacnia ona podziały w tych gminach. Dane wskazują, że spory wewnętrzne w tych jednostkach nie muszą być wyłącznie warunkowane deficytami zasobów, ale mogą też wynikać z ich nadmiaru i być skutkiem przetargów między znaczącymi aktorami w takich gminach. Będzie to powodować zwiększone rotacje na stanowiskach lokalnej egzekutywy, nawet w trakcie trwania kadencji. W tym segmencie gmin, od początku aktualnej kadencji do 6 września 2013 roku, przeprowadzono już nieproporcjonalnie więcej referendum lokalnych w sprawie odwołania władzy wykonawczej niż w pozostałych gminach w kraju. Natomiast w 201 gminach z przeciwległego segmentu w tym czasie nie odbyło się ani jedno takie referendum⁹. Prawdopodobnie w nadchodzących wyborach sytuacja w tych gminach się powtórzy, co zdaje się tym gminom nie będzie służyć. Część gmin z tego segmentu to jednostki dotknięte syndromem peryferii, niewielkie ośrodki miejskie otoczone gminami wiejskimi i borykające się z kryzysem lokalnego rynku pracy. Przykładem takiej gminy mogą być Łapy w województwie podlaskim. Z drugiej strony, wśród tych 239 gmin znajdziemy też Konstancin-Jeziorną, gminę wchodzącą w skład aglomeracji warszawskiej. Pod względem dochodów *per capita* czy położenia

⁸ J. Bartkowski, *Tradycja zaborów a współczesne zachowania społeczne w Polsce*, [w:] J. Kurczewska, (red.), *Oblicza lokalności: tradycja i współczesność*, Warszawa 2006, s. 296.

⁹ Obliczenia własne na podst.: *Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw*, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/dzialalnosc-kancelarii/art,905,raport-kprp-nt-referendow-lokalnych.html>, 19.09.2014.

K-J nie bardzo pasuje do innych gmin z tego segmentu, ale ze względu na pozostałe cechy już tak. Można założyć, że gmina Łapy to przykład napięć na tle deficytów zasobowych, a K-J to przykład takich tarć, ale na tle nadmiaru zasobów. Gminom podobnym do K-J sytuacja częstych rotacji na stanowiskach lokalnych włodarzy może szkodzić mniej, bo osłania je głównie renta położenia. Pozostałe gminy w tym segmencie są już w gorszej sytuacji pod tym względem. Najwięcej gmin tego segmentu znajduje się wśród gmin woj. podlaskiego (14,4%); świętokrzyskiego (13,7%) i mazowieckiego (12,7%). Najmniejszy udział tych gmin spotykamy wśród gmin woj. opolskiego (2,8%); podkarpackiego (4,4%) i lubuskiego (6%). Geograficzna reprezentacja gmin tego segmentu skłania do wniosku, że koncentrują się one w regionie historycznej Kongresówki.

Możliwości predykcji wartości reelekcji

W celu określenia szans zwycięstwa powtórnego oraz trzeciego z kolei wobec wyboru „nowych” włodarzy na charakteryzowanych stanowiskach zbudowano model wielomianowej regresji logistycznej na bazie zmiennych ciągłych. Do modelu wprowadzono zmienne niezależne: 1) liczba kandydatów w wyborach z 21 listopada 2010 r.; 2) frekwencja wyborcza z tej elekcji; 3) dochody gmin *per capita* 2010; oraz 4) udział środków inwestycyjnych w puli środków ogółem pozyskanych z UE w latach 2006-2009. Zmienna zależna to reelekcja, jako kategorię odniesienia wybrano reelekcję o wartości 1. Model o takiej strukturze jest dobrze dopasowany do danych. Podsumowanie modelu przedstawiają dane w tabeli 4.

Podsumowanie modelu wskazuje, że każdy kontrkandydat w wyborach do lokalnej egzekutywy silnie obniża szansę ponownego wyboru aktualnie sprawującego urząd i ubiegającego się o reelekcję w przypadku piastowania

tego urzędu przynajmniej przez dwie kadencje. Co najprawdopodobniej wynika z tego, że długotrwałe sprawowanie tej funkcji powoduje wzrost konkurencji politycznej i silniej przyciąga potencjalnych konkurentów. Należy przy tym pamiętać o wskazywanych powyżej 201 samorządach jako wyjątku.

W tych gminach, gdzie w 2010 roku wygrała osoba rządząca w poprzedniej kadencji (od 2006 roku), ale nie w kadencji 2002-2006, każdy nowy kontrkandydat obniżał szanse reelekcji o około 23%. Natomiast w gminach, w których w wyborach w 2010 roku wygrała osoba rządząca przynajmniej od 2002 roku, każdy nowy kontrkandydat wpływał na obniżenie szans reelekcji już o ponad 30%. Oczywiście względem gmin z kategorii odniesienia, czyli tych, gdzie w ostatnich wyborach wygrała osoba niesprawująca władzy wykonawczej w gminie w poprzedniej kadencji.

Podobnie jak liczba kandydatów oddziałuje frekwencja. Jej wzrost bardziej obniżał szanse reelekcji w tych gminach, gdzie władza wykonawcza była sprawowana nieprzerwanie przez tę samą osobę od 2002 roku, niż w gminach, w których spotykamy rządzących od 2006 roku. Wzrost frekwencji oddziałował jednak słabiej niż konkurencja polityczna wyrażana liczbą kontrkandydatów. Dla włodarzy rządzących od 2006 roku wzrost (w wyborach z 21 listopada 2010 r.) frekwencji wyborczej o jeden punkt procentowy oznaczał obniżenie możliwości reelekcji o nieco ponad 4%. Z kolei dla rządzących przynajmniej od 2002 roku wzrost frekwencji o jeden punkt procentowy obniżał szanse uzyskania ponownego wyboru o ponad 5% względem gmin, w których wyłoniono w tych wyborach „nowego włodarza”.

Tab. 4. Oszacowanie parametrów modelu wielomianowej regresji logistycznej.

Reelekcja		B	SE	Wald	df	p	OR
2	Stała	2,707	0,471	32,968	1	0,000	
	liczba kandydatów 21.11.2010	- 0,269	0,037	54,146	1	0,000	0,764
	frekwencja 21.11.2010	- 0,047	0,008	38,838	1	0,000	0,954
	dochody gmin <i>per capita</i> 2010	0	0	10,044	1	0,002	1
	% środków inwestycyjnych w puli środków ogółem pozyskanych z UE w latach 2006-2009	- 0,002	0,002	1,039	1	0,308	0,998
3	Stała	3,929	0,435	81,573	1	0,000	
	liczba kandydatów 21.11.2010	- 0,479	0,035	183,23	1	0,000	0,62
	frekwencja 21.11.2010	- 0,056	0,007	64,572	1	0,000	0,946
	dochody gmin <i>per capita</i> 2010	0	0	13,667	1	0,000	1
	% środków inwestycyjnych w puli środków ogółem pozyskanych z UE w latach 2006-2009	0,004	0,001	8,353	1	0,004	1,004
Kategorią odniesienia: reelekcja o wartości 1. Pseudo-R ² Nagelkerke = 0,142; p<0,001 dla wszystkich składowych w teście ilorazu wiarygodności. N=2475.							

Źródło: obliczenia własne, na podstawie danych PKW i GUS Bank Danych Lokalnych.

Czynnikiem marginalnie modelującym szanse uzyskania kolejnej reelekcji, względem wyboru osoby nierządzącej w poprzedniej kadencji, jest też udział środków inwestycyjnych w puli środków ogółem pozyskanych z UE w latach 2006-2009. Czynn timer wzmacnia jednak szanse reelekcji dopiero w przypadku rządzących najdłużej.

Dochody gmin w 2010 roku w przeliczeniu na mieszkańca w tymże roku, wg wskazań modelu wielomianowej regresji logistycznej, mogą w ogóle nie mieć wpływu ani na wzrost, ani na spadek szans uzyskania reelekcji. Mimo że, jak wcześniej wskazywano, wyższy poziom dochodów *per capita* to na ogół wyższa wartość reelekcji, przy niskiej sile korelacji.

Poszukiwanie efektywnych modeli wielomianowej regresji logistycznej czy uboższej wersji, w postaci modeli logitowych, oferuje pewne możliwości

predykcji wartości reelekcji, bez konieczności uciekania się do bardziej zaawansowanych metod prognostycznych. Analiza danych ilościowych charakteryzujących gminy, czerpanych ze źródeł statystyki publicznej, w zestawieniu z trybem wyłaniania egzekutywy gminnej, oprócz potencjalnej prognozy wyborczej w tej grupie stanowisk, służyć może również do budowy i ewaluacji wskaźników i indeksów, np. jakości lokalnej demokracji. Dotyczy to w szczególności gmin z wójtami i burmistrzami. Duże ośrodki w tym zakresie są mniej przewidywalne z uwagi na oddziaływanie polityki szczebla centralnego. Duże miasta stają się w takich okolicznościach miejscem praw wyborów, w tym parlamentarnych i prezydenckich. Poza tym próg wejścia do obiegu politycznego w tych ośrodkach jest podwyższony. Inny, niż w gminach z wójtami i burmistrzami, jest też sposób głosowania przez wyborców.

Podsumowanie

W wyniku ostatnich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w 45,7% gmin w kraju reprezentantem władzy wykonawczej została ta sama osoba, która rządzi gminą, przynajmniej od 2002 roku. Osoby nie rządzące w poprzedniej kadencji, potencjalni „debiutanci”, zostali wybrani w 29% gmin w kraju. Z kolei w co czwartej gminie (25,3%) reelekcję uzyskała osoba wybrana po raz pierwszy w 2006 roku.

W wyniku nadchodzących wyborów samorządowych prawdopodobnie znowu w krajowych statystykach dominować będą gminy, w których władza wykonawcza pozostaje w rękach tej samej osoby od 2002 roku. Taka sytuacja nie wystąpi zapewne jedynie wśród gmin woj. świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Generalnie wyborcy preferują aktualnie rządzących, a sprawowanie władzy przez więcej niż jedną kadencję wydaje się urastać do rangi istotnego czynnika zwiększającego szanse kolejnej reelekcji.

Wyniki tych wyborów przyczynią się także do weryfikacji słabo rysującej się w tym momencie tendencji, która zdaje się sugerować, że długotrwałe rządzenie raczej służy dobrostanowi ekonomicznemu.

Wartości reelekcji nie wykazują również „niepokojących” wahań wg kryterium liczby ludności gmin, dochodów gmin czy współzależności tych zmiennych. Nie zaobserwowano, aby wielkość ludnościowa gminy wpływała na ukierunkowanie wartości reelekcji, oprócz wspomnianych wahań brzegowych w tym zakresie. Natomiast dochody gmin wykazują tendencję do wzrostu wraz ze wzrostem wartości reelekcji, choć odnotowywana w tym zakresie siła zależności jest słaba i nadchodzące wybory zweryfikują, czy mamy w tym przypadku do czynienia jedynie z zależnością pozorną. Wreszcie, współzależności zmiennych – ludność i dochody gmin w zestawieniu z wartościami reelekcji, nie wykazują występowania atypowej kumulacji skrajnych wartości reelekcji.

Dodatkowo należy podkreślić, że propozycje ograniczenia dopuszczalnego okresu sprawowania władzy w tej grupie stanowisk (na ogół do dwóch kadencji), pojawiające się w obiegu publicystycznym i politycznym, nie znajdują uzasadnienia we wnioskach prowadzonej analizy. W zakresie analizowanych zmiennych nie wykryto bowiem, że długotrwałe sprawowanie władzy na tym szczeblu może wspierać czy warunkować tendencje, które można by uznawać za negatywne.

Abstrakt

W artykule, w zakresie analizy ilościowej, podejmowana jest problematyka reelekcji lokalnej egzekutywy dla 2475 gmin w kraju od wprowadzenia wyborów bezpośrednich na te stanowiska. Scharakteryzowano czynniki wspierające *in plus* oraz *in minus* prawdopodobieństwo reelekcji przedstawicieli lokalnej egzekutywy w ostatnich wyborach samorządowych. Określono również niety-

powe w skali kraju segmenty gmin według szans reelekcji lokalnych władarzy w minionych wyborach.

LOCAL EXECUTIVE ON THE EVE OF THE FOURTH DIRECT ELECTION.

CONCLUSIONS FROM QUANTITATIVE ANALYSIS

Abstract

By means of quantitative analysis, the article discusses the issue of re-elections of local authorities for 2,475 communes in Poland since the introduction of direct elections for these positions. It includes the description of factors affecting positively and negatively the probability of re-election of local authorities in the latest self-government election. It also presents segments of communes untypical of the whole country in terms of the chances of re-election of local authorities in the previous elections.

Aleksandra Adamowicz

„JAK BĘDĘ WIEDZIAŁ, ŻE TO MOJA OSTATNIA KADENCJA, TO ROBIĘ, CO CHCĘ” CZYLI WIELOGŁOS O OGRANICZENIU KADENCYJNOŚCI WÓJTA, BURMISTRZA I PREZYDENTA MIASTA

Słowa kluczowe:

demokracja lokalna, ograniczenie kadencji, partie polityczne, władza samorządowa, wybory

Wprowadzenie

Wprowadzenie samorządu na szczeblu gminnym ustawą z 8 marca 1990 roku stanowiło pierwszy etap reform ustrojowych po przemianach systemowych 1989 roku w Polsce. Przede wszystkim zostały zmienione zasady zarządzania w gminach (zniesienie hierarchicznego systemu rad narodowych), a one same zyskały samodzielność oraz osobowość prawną. Jedną z konsekwencji tej reformy było ustanowienie organów pochodzących z wyboru – rad gmin. Pierwsze wybory radnych odbyły się już 27 maja 1990 roku. Zarząd gminy na czele z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta (dalej w artykule stanowiska te będą określane zbiorczym mianem wójta) jako przewodniczący był wyłaniany w drugiej kolejności poprzez głosowanie po ukonstytuowaniu się rady gminy. Radni mieli również możliwość odwołania przewodniczącego zarządu w trakcie trwania kadencji poprzez nieudzielenie mu absolutorium. Tym samym wójt był całkowicie zależny od istniejących politycznych sojuszy oraz ich zmian w radzie gminy. Taka sytuacja trwała do 2002 roku, kiedy weszła w życie

ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹. W związku z tym od tego momentu wyłonienie zarówno władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej w gminie leży w gestii mieszkańców. Ponadto zgodnie z obowiązującym prawem wójt może być odwołany ze swojej funkcji przed końcem kadencji w drodze referendum. Na przestrzeni lat była to najważniejsza zmiana regulująca status wójta we wspólnocie lokalnej. W przypadku istotnego odsetka gmin okazała się mechanizmem zapewniającym ciągłość władzy piastuna urzędu na tym szczeblu samorządu². W 2010 roku „Rzeczpospolita” opublikowała zestawienie liczby wójtów i burmistrzów pełniących swoje funkcje przez pięć kadencji³, zaś w 2012 tych, którzy wygrali wybory szósty raz⁴. Przed elekcją samorządową 2010 roku liczba wójtów piastujących ten urząd od 1990 roku wynosiła 224, a burmistrzów 38 (ogółem 262, co stanowiło 10,6% wszystkich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast), natomiast po wyborach liczba wójtów i burmistrzów wybranych na szóstą kadencję zmniejszyła się i wyniosła odpowiednio 170 i 27 (ogółem 197, co stanowi 7,9% przedstawicieli lokalnej władzy wykonawczej w Polsce). Właściwie do 2010 roku temat wielokadencyjnych, czy też długowiecznych przedstawicieli lokalnego samorządu nie pojawiał się ani w przekazach medialnych, ani w literaturze naukowej. Publikacje poświęcone ustrojowi władzy lokalnej nie podejmowały i nie podejmują problemu wprowadzenia limitu kadencji na stanowisku wójta. Przed ostatnimi

¹ Ustawa z dn. 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984).

² Według danych Zarządu Związku Miast Polskich od 2002 roku około ¼ wójtów jest na stanowisku więcej niż 3 kadencje, a więc zdecydowana większość wybrana w pierwszych bezpośrednich wyborach rządzi w gminach do dzisiaj. Źródło: http://miasta-polskie.pl/aktualnosc-9-618-komunikat_z_posiedzenia_zarzadu_zmp_w.html, 15.09.2014.

³ S. Stelmach, *Długowieczni w samorządach*, „Rzeczpospolita” z dn. 6 kwietnia 2010 roku.

⁴ Tenże, *Wójt to też zawód*, „Rzeczpospolita”, z dn. 29 maja 2012 roku. Autor artykułu opiera się na danych opracowanych przez Marka Mirosza, burmistrza Gołdapi oraz członka Zarządu Miast Polskich.

wyborami samorządowymi „Rzeczpospolita” oraz portal Interia.pl opublikowały artykuły poświęcone wielokadencyjnym samorządowcom⁵. Wówczas tę sytuację traktowano jako fenomen, prezentowano sylwetki wójtów i burmistrzów wybranych miejscowości, zastanawiając się nad źródłem ich sukcesu. Również w 2010 roku posłowie Prawa i Sprawiedliwości złożyli projekt zmiany ustawy dotyczący ograniczenia kadencji w wyborach na wójta⁶. Przed tegorocznymi wyborami lokalnymi znów powraca ta kwestia w debacie publicznej, jednakże ma ona zupełnie inny charakter. Wizerunek długowiecznych wójtów już nie jest w pełni pozytywny, a wręcz pojawiają się zdecydowane głosy, iż brak ograniczenia kadencji tej funkcji stanowi największy problem (a wręcz patologię) samorządu w Polsce. Takie było uzasadnienie projektu ustawy złożonego w 2012 roku w Sejmie przez Ruch Palikota (obecnie Twój Ruch), zmieniającego ordynację wyborczą na szczeblu samorządowym (powielające rozwiązanie proponowane wcześniej przez PiS). Jednakże w obu przypadkach zostały one odrzucone przez Sejm w pierwszym czytaniu. Za każdym razem, kiedy media nagłaśniały te inicjatywy, wywoływały one dość burzliwą dyskusję zarówno ze strony reprezentantów władzy gmin, jak również polityków i obywateli. Zgodnie z uzasadnieniami tak jednej, jak i drugiej partii nie sprowadzała się ona jedynie do krytyki lub aprobaty tej zmiany, ale również dotyczyła istotnej sfery funkcjonowania samorządu gminnego. Debata dotycząca ograniczenia kadencji samorządowców miała miejsce głównie na forum Sejmu (dyskusja nad projektem Ruchu Palikota) oraz była kontynuowana w informacjach i opiniach zamieszczanych na stronach internetowych portali poświęconych spr-

⁵ Marek Miros, *Dinozaury wymierają*, „Rzeczpospolita” z dn. 6 kwietnia 2010 roku, *Samorządowcy z długim stażem o swojej recepcie na sukces*, Interia.pl: <http://fakty.interia.pl/raport-wybory-samorzadowe/news-samorzadowcy-z-dlugim-stazem-o-swojej-recepcie-na-sukces,nld,886906>, 15.09.2014.

⁶ Projekt został skierowany do I czytania w Sejmie już po wyborach samorządowych w lutym 2011. Szerzej o tej inicjatywie i jej losach piszę w pierwszej części artykułu.

wom lokalnym takim jak: samorząd.pap.pl, miasta-polskie.pl, pomorska.pl, oraz tych specjalizujących się w zagadnieniach prawnych: serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd. Na ten temat wypowiadali się nie tylko specjaliści – politycy, prawnicy czy zawodowi samorządowcy, ale również mieszkańcy miast i gmin zarządzanych przez wielokadencyjnych wójtów, którzy swoje zdanie zamieszczali w komentarzach pod odpowiednimi artykułami lub publikowali własne przemyślenia na prowadzonych przez siebie blogach. Jak zostało wspomniane, ta debata nie znalazła dotychczas swojego odbicia w literaturze naukowej, wobec tego w artykule nie ma do niej odniesień, zaś sama problematyka kadencyjności w ujęciu teoretycznym nie stanowi przedmiotu tego tekstu. Interesująca wydała mi się natomiast relacja między włodarzem miasta a społecznością lokalną, którą zarządza ponad 20 lat – skąd wynika jego sukces, jak jest postrzegany przez mieszkańców, jakie są ich oczekiwania względem burmistrza, jak wygląda struktura i powiązania władzy lokalnej w mieście, jaki jest charakter relacji między nim a poszczególnymi członkami tej społeczności. Badania terenowe w wybranej gminie miejsko-wiejskiej prowadzę od 2011 roku⁷. Temat ograniczenia kadencji organu wykonawczego na szczeblu lokalnym w prowadzonych przeze mnie rozmowach pojawił się dopiero w tego- rocznych wywiadach. Bardzo często moi rozmówcy sami nawiązywali do tej kwestii, na co niewątpliwie wpływ miała tocząca się w mediach dyskusja. Wobec tego, z jednej strony, wydało mi się godne uwagi dokonanie analizy jakościowej przedstawiającej argumenty na rzecz wprowadzenia kadencyjności oraz wskazującej korzyści wynikające z istniejących rozwiązań. Temu zagadnieniu będzie poświęcona pierwsza część artykułu. Z drugiej zaś nakreśliłam punkt

⁷ Projekt został sfinansowany przez Narodowe Centrum Nauki nr 2011/01/N/HS5/03987 w ramach konkursu na projekty badawcze realizowane przez osoby rozpoczynające karierę naukową nieposiadające stopnia doktora (obecnie PRELUDIUM).

widzenia mieszkańców oraz przedstawicieli władzy lokalnej badanej gminy na temat wielokadencyjności na stanowisku burmistrza – czego dotyczy druga część tekstu.

Postulat ograniczenia kadencji na stanowisku wójta, burmistrza i prezydenta miasta w debacie publicznej

Prawo i Sprawiedliwość przygotowało projekt zmiany ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie innych ustaw⁸, którego celem było, po pierwsze, wprowadzenie możliwości zawieszenia wójta w pełnieniu obowiązków uchwałą rady gminy⁹ oraz wygaśnięcie mandatu w przypadku skazania go prawomocnym wyrokiem sądu za *przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego, zagrożone karą pozbawienia wolności*. W momencie uprawomocnienia się postanowienia o postawieniu zarzutów wójtowi, wydanego przez prokuraturę w sprawie wskazanej powyżej, rada podejmowałaby uchwałę większością co najmniej 3/5 ustawowego składu rady w głosowaniu jawnym. Konieczność tej zmiany według PiS jest podyktowana praktyką, w której (...) *wójt (....) jest osobą, przeciwko której prokuratura prowadzi postępowanie karne o przestępstwo korupcyjne. W przypadku, gdy następuje wydanie przez [nią] postanowienia o postawieniu zarzutów (...), pomimo tego [wójt] wraca do [Urzędu Gminy] do pełnienia swoich obowiązków*. Zdaniem posłów Prawa i Sprawiedliwości jest to zaprzeczenie idei samorządu terytorialnego, a osoba, której prokuratura postawiła zarzuty, powinna do czasu rozstrzygnięcia sprawy wyłączyć się z wykonywania swoich obowiązków. Drugą zmianą przewidzianą w tym projekcie było ograniczenie piastowania urzędu wójta,

⁸ Druk sejmowy nr 3834, kadencja VI.

⁹ Obecnie w ustawie o samorządzie gminnym istnieją następujące okoliczności zawieszenia wójta w pełnieniu obowiązków: tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności wymierzonej za przestępstwo nieumyślne, odbywanie kary aresztu, niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni.

starosty oraz marszałka województwa do dwóch kadencji. Jedynym podanym w uzasadnieniu argumentem na rzecz wprowadzenia tego rozwiązania było przeciwdziałanie zjawisku korupcji w samorządzie: *Piastowanie funkcji wójta (...) przez więcej niż dwie kadencje stwarza zagrożenie zawłaszczenia tego urzędu przez określoną grupę lokalną, rodzinną, czy środowisko polityczne, stworzenia zagrożenia powstawania trudnych do przezwyciężenia powiązań i korupcji*. Projekt został zgłoszony 21 września 2010 roku (tuż przed wyborami samorządowymi). 1 lutego 2011 roku skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu, które odbyło się 18 marca. Głosowanie o odrzuceniu proponowanej zmiany ustawy miało miejsce 1 kwietnia. Za opowiedziały się praktycznie wszystkie kluby sejmowe poza wnioskodawcą i paroma posłami z innych ugrupowań. Co ciekawe, istniejący w VI kadencji klub PJN w zdecydowanej większości głosował przeciwko projektowi niedawnych kolegów z partii.

W kolejnej kadencji Sejmu, 9 listopada 2012 roku, projekt zmiany ustawy Kodeks wyborczy, ograniczający możliwość kandydowania na wójta osobom, które pełniły już tę funkcję w tej samej gminie, dwukrotnie zgłosił Ruch Palikota¹⁰. W uzasadnieniu posłowie RP byli bardziej precyzyjni niż reprezentanci PiS w założeniach ich projektu. Oczywiście zwrócono uwagę na związek pomiędzy wieloletnim sprawowaniem urzędu wójta a możliwością zawiązania się relacji korupcyjnych w zarządzanej przez niego gminie, czego konsekwencją jest między innymi zamknięcie kręgu grupy rządzącej i niedopuszczanie do niej nowych osób. Zaprezentowano również korzyści płynące z zaproponowanego przez RP rozwiązania: dzięki ograniczeniu kadencji gminami będą zarządzać nowi ludzie, którzy będą realizować nowe projekty, wprowadzać nowe rozwią-

¹⁰ Druk nr 1015, kadencja VII. Należy wspomnieć, że propozycja ograniczenia kadencyjności wójta miała stanowić pierwszą z szeregu zmian przygotowywanych przez to ugrupowanie. Kolejne miały dotyczyć: likwidacji powiatów oraz Senatu i ograniczenia kadencyjności posłów i radnych.

zania pobudzające rozwój i inicjatywę samorządów. Według postów poprawi się również efektywność wykonywania zadań przez wójtów, ponieważ od początku sprawowania swojej funkcji będą świadomi maksymalnego okresu, w którym mogą wdrażać swój plan, a tym samym zrobią to sprawnie i zgodnie z przyjętym harmonogramem. Wreszcie ograniczenie kadencyjności zwiększy konkurencyjność wśród kandydatów na wójta w kampanii wyborczej, w przeciwieństwie do obecnej sytuacji, kiedy lokalni liderzy [są] *rozpoznawalni w środowisku wyborczym, mają dostęp do mediów lokalnych, dysponują już pewnym doświadczeniem osobistym. Przede wszystkim jednak mają dostęp do środków finansowych budżetu miasta, który poprzez prowadzenie inwestycji może wykorzystywać do swojej autopromocji*¹¹. Pomimo większego niż w przypadku projektu PiS zakresienia konsekwencji wynikających z istnienia obecnego stanu prawnego i korzyści płynących z jego zmiany, propozycja Ruchu Palkota podzieliła los poprawki Prawa i Sprawiedliwosci i została odrzucona w pierwszym czytaniu 8 lutego 2013 roku. Konsekwentnie kluby PO, PSL, SLD oraz Solidarnej Polski zagłosowały przeciwko dalszym pracom nad tym rozwiązaniem.

W debacie sejmowej¹² nad projektem RP oprócz wnioskodawcy głos zabrali również reprezentanci klubów, które zdecydowanie odrzucają propozycję ograniczenia liczby kadencji na stanowisku wójta w gminach. Część z nich zwróciła uwagę na fragmentaryczność i lakoniczność nowego przepisu:

- (...) *problematyka limitowania czy też nie, liczby kadencji liderów samorządowych w polskich gminach ma niezwykle doniosły charakter. Wymaga dogłębnej analizy opartej na solidnych, naukowych badaniach, dotyczy bowiem tak ważnych społecznie zjawisk, jak na-*

¹¹ Tamże.

¹² Pelen zapis debaty: http://mojepanstwo.pl/dane/sejm_debaty/1652, 15.09.2014.

sza zbiorowa mentalność czy też budowanie wzajemnego szacunku i zaufania w relacjach mieszkańcy wspólnoty – lokalna władza(...)
[Adam Żyliński – AŻ, PO].

- *Projekt ustawy Ruchu Palikota jest fragmentaryczny i wbrew intencjom nie zwiększy udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Nie wierzymy w hasło, że ot tak po prostu można wybrać dobrego gospodarza gminy. Ten wybór musi być poprzedzony procesem kształcenia i wychowania kandydata. Wybrany kandydat w sytuacji realnej władzy niestety często staje się kimś innym, kimś, kogo być może nie chcemy nawet znać.* [Edward Siarka, SP]

Podnoszono również argument, iż jedyną motywacją do wprowadzenia tej regulacji są partykularne interesy konkretnej partii:

- *(...) mam wrażenie, że tu nie chodzi o zmiany ustrojowe, o tę szczytną ideę, o której mówicie – wy po prostu chcecie spróbować dorwać się w inny sposób do władzy na szczeblu gminy.* [Eugeniusz Kłopotek – EK, PSL];
- *(...) taka, kolejna już, poselska inicjatywa przypomina politycznie wyrażony manifest, kumulujący osobiste urazy i nieskrywaną niechęć do lokalnych liderów gminnych wspólnot.*[AŻ]

Przedstawiciel Sojuszu Lewicy Demokratycznej w swoim wystąpieniu zaznaczył, że istnieją służby i instytucje w państwie, których zadaniem jest ściganie i zwalczanie przypadków korupcyjnych, oraz że sami obywatele mogą odwołać wójta, jeżeli uznają, że nie działa dla dobra ich społeczności: *Jeżeli państwo martwi się o moralność wójta (...), to przypominam,*

że nadzór prawny nad samorządem w Polsce sprawują: wojewoda, samorządowe kolegium odwoławcze, NSA, nadzór finansowy – rzecznik dyscypliny finansów publicznych, regionalna izba obrachunkowa, Urząd Zamówień Publicznych. Wszystkimi instytucjami w Polsce, naszą moralnością również, zajmują się: CBA, ABW, policja – w zależności od rodzaju ewentualnego przestępstwa – a nad wszystkimi instytucjami publicznymi nadzór mają: NIK, ale przede wszystkim rada gminy i wyborcy. Rada (...) [i] [k]omitet, który założą wyborcy, również może uchwalić referendum. (...) Takich przykładów jest sporo. Tam, gdzie personalnie układ władzy się zużyje i ludzie już nie mają zaufania, dokonują zmiany. Tu nie ma żadnych ograniczeń, wręcz odwrotnie – są w prawie instytucje, które temu służą, ale przede wszystkim co 4 lata od nowa powierza się swoje zaufanie. [Zbigniew Zaborowski, SLD].

Eugeniusz Kłopotek również odniósł się do istniejących mechanizmów demokracji lokalnej, które umożliwiają obywatelom kontrolę nad władzą lokalną. Zauważył również, że to oni powinni przejąć większą odpowiedzialność za działanie gminy, a tego nie robią: *Mówicie, że demokracja nie działa? Czy to jest wina tego wójta, burmistrza czy prezydenta i czy on ma być za to ukarany, że wygrywa wybory w głosowaniu tajnym? Przecież co 4 lata są głosowania tajne. Każdy z nas, mieszkańców danej gminy, ma prawo pójść do lokalu wyborczego, ma prawo wrzucić kartkę i zrobić porządek, jeśli ktoś jest złym wójtem, (...). Więcej powiem: dlaczego, jeśli twierdzimy, że jest tak źle, nie korzystamy z takiej instytucji, jak referendum lokalne? Dlaczego nam nie chce się pofatygować do urny wyborczej? To temu ma być winny wójt, (...), czy za to mamy się bić we własne piersi? My, obywatele, powinniśmy się bić we własne piersi, że nie chcemy pójść, kiedy mamy taką szansę [EK].*

Posłanka PiS, Izabela Kloc, broniąc słuszności zapisu wprowadzającego kadencyjność w samorządach, wskazywała na pogłębiający się brak konkurencyjności w rywalizacji o stanowisko wójta, co przyczynia się do obniżenia frekwencji wyborczej na najniższym szczeblu i *de facto* rezygnacji z jakiegokolwiek formy partycypacji: *Z roku na rok zmniejsza się liczba kandydatów, którzy kandydują na stanowisko wójta, (...), i to są fakty, nie emocje (...). W 2002 r. było 10 371 kandydatów, 4 lata później – 8227, w 2010 r. (...) – 7785. A więc widzimy pogłębiający się i stały spadek uczestnictwa w demokracji. Spada również (...) liczba kandydatów na radnych, z nieco ponad 232 tys. 8 lat temu do 180 tys. w 2010 r. Także co do frekwencji musimy powiedzieć, że ona jest niższa i niestety też spada. A podstawową przyczyną braku chęci uczestnictwa w wyborach jest tak naprawdę brak możliwości wyboru. (...) Rośnie liczba gmin, w których startuje tylko jeden kandydat – 96 gmin, w 2010 r. – 301 gmin (...).*

Reasumując, przyczyną niepowodzenia w procesie legislacyjnym propozycji zarówno Prawa i Sprawiedliwości, jak i Ruchu Palikota był zdecydowany brak akceptacji tego rozwiązania przez przeważającą większość posłów, a nie luki formalne czy brak namysłu nad treścią konkretnego projektu. Przedstawiciele większości sejmowej wskazywali, że wszystkie problemy samorządów, które według RP 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 ich zdaniem regulacja prawna będzie uderzać w te gminy i tych wójtów, którzy dobrze spełniają swoje zadania i mieszkańcy nie chcą ich zmieniać. Gminy, w których ciągłość władzy sięga początku transformacji, oraz te, w których do wyborów staje jeden kandydat, sta-

nowią margines przypadków i nie powinny być przyczyną wprowadzania tak fundamentalnej zmiany.

Argumenty, które pojawiły się w trakcie dyskusji sejmowej (szczególnie nad projektem RP) mają swoje odzwierciedlenie w stanowisku środowiska samorządowców. W oficjalnej opinii Samorządu Województwa Opolskiego, dołączonej do projektu Ruchu Palikota, w dość zdecydowany sposób podważa się zasadność wprowadzenia takiego rozwiązania. Przede wszystkim powołano się na istniejące mechanizmy demokracji lokalnej, które zdaniem opiniodawcy funkcjonują prawidłowo, a mieszkańcy *podczas głosowania dokonują suwerennej oceny poszczególnych kandydatur, oddając głosy na danego kandydata*. Zwrócono uwagę również, że wójtowie gmin działają na podstawie i w granicach prawa, podlegają więc kontroli i to gwarantuje przejrzystość działania urzędników, zaś rozwiązanie proponowane w projekcie *może rodzić odwrotne do zamierzonych skutki, w szczególności, w sytuacji, gdy dany organ wykonawczy pełni tę funkcję po raz drugi, gdyż mając na uwadze, iż to jest jego ostatnia kadencja oraz brak możliwości starania się o kolejną reelekcję, nie będzie miał należytej motywacji do rzetelnego sprawowania mandatu powierzonoego przez wyborców*. Jednakże szczególnie silnie i ostro wypowiadają się na ten temat ci, którzy rządzą w swoich gminach dłużej niż dwie kadencje. Samorządowcy traktują postulaty wprowadzenia kadencyjności na stanowisku wójta bardzo osobiście i niejako w odwecie proponują takie same regulacje w stosunku do posłów i senatorów:

- *Dlaczego politycy mają decydować o tym, czy mieszkańcy małego miasta czy gminy mogą wybrać sobie włodarza, który dobrze zarządza i którego łatwo można rozliczyć za jego dokonania? Dlaczego parlamentarzyści nie zagłosują za ograniczeniem kadencyjności*

*dla samych siebie?*¹³ [Wadim Tyszkiewicz, prezydent Nowej Soli, przewodniczący Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego]

- *Te same zarzuty zawarte w uzasadnieniu (projektu RP – przyp. A.A.) można skierować pod adresem posłów i senatorów. Wybory bezpośrednie są najlepszym weryfikatorem. Jeżeli obywatele chcą wybierać tych, którzy sprawują swoją funkcję przez więcej niż dwie kadencje, to najlepiej wiedzą, czy ktoś się dopuszcza korupcji czy nie*¹⁴. [Marek Miros, burmistrz Gołdapi, wiceprezes Związku Miast Polskich]

Burmistrz Gołdapi, będąc na stanowisku już szóstą kadencją, poczuł się bardzo urażony argumentami uzasadniającymi projekt Ruchu Pałikota: (...) *po wsłuchaniu się w część wypowiedzianych głosów uznałem, że można mnie określić mianem skorumpowanego despoty, aroganta, nieudacznika uwikłanego w układy i uprawiającego nepotyzm*¹⁵.

Przedstawiciele samorządu swoją niechęć do pomysłu wprowadzenia kadencyjności uzasadniają również, pokazując, że ta regulacja będzie bardzo krzywdząca dla pracowitych i innowacyjnych wójtów, a idąc dalej tym tropem, dla rozwijających się dzięki ich działaniom gmin, a nie zlikwiduje ona nieprawidłowości wskazywanych przez posłów: *Co do ograniczenia kadencyjności – nie wyobrażam sobie, że ktoś, kto jest dobrym me-*

¹³<http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/820709, chcemy-ograniczenia-liczby-kadencji-urzednikow-w-samorzadach.html>, 15.09. 2014.

¹⁴<http://miasta-polskie.pl/aktualnosc-9-618-komunikat-z-posiedzenia-zarzadu-zmp-w.html>, 15.09.2014.

¹⁵<http://samorząd.pap.pl/depesze/polecaneartykuly.opinie/132209/Glos-despoty--Szeffowie-gmin-o-ograniczeniu-liczby-kadencji-w-samorzadach>, 15.09.2014.

*nadżerem w firmie, zostanie odwołany, bo kończy się jego kadencja*¹⁶.
[Andrzej Kosztowniak, prezydent Radomia].

*Pozbawienie możliwości uhonorowania wyborem na kolejną kadencję, dobrych, uczciwych samorządowców jest niesprawiedliwe i krzywdzące. Dodatkowo rozwiązanie takie niosłoby za sobą inne negatywne konsekwencje. Nie trudno wyobrazić sobie burmistrza, wójta czy prezydenta, który mówiąc kolokwialnie, >>odpuszcza<< drugą kadencję. Po co się starać, skoro nie można ubiegać się o reelekcję. Naiwnością jest sądzić, że takich sytuacji nie będzie. Osąd wyborczy zawsze był, jest i będzie czynnikiem mobilizującym*¹⁷ [Robert Plebaniak, bloger, działacz PSL].

Ponadto władarze miast krytycznie odnoszą się do naruszenia swoich praw i przywilejów, takich jak na przykład ograniczenie biernego prawa wyborczego, które w ich ocenie są sprzeczne z obowiązującym prawem. Zwracają również uwagę na pomijany ich zdaniem w debacie publicznej problem funkcjonowania wójta na rynku pracy po zakończeniu ostatniej kadencji. Osoba, która sprawuje to stanowisko kilkanaście lat, pozostaje poza swoim obiegiem zawodowym i może mieć realne problemy powrotu do pracy, szczególnie w małej miejscowości¹⁸.

Politologowie i prawnicy wypowiadający się w temacie ograniczenia kadencji mają bardziej podzielone zdania niż środowisko samorządowe. Jerzy Stępień¹⁹ uważa, że sam pomysł ograniczenia kadencyjności jest zły, ponieważ sądzi się, że samo wprowadzenie takiego rozwiązania au-

¹⁶ Tamże.

¹⁷ <http://plebaniak.wordpress.com/2014/08/26/kadencyjnosc-wladz-samorzadowych-jest-kolejnym-populistycznym-pomyslem-twojego-ruchu/>, 15.09.2014.

¹⁸ <http://miasta-polskie.pl/aktualnosc-9-618-komunikat-z-posiedzenia-zarzadu-zmp-w.html>, 15.09.2014 r.

¹⁹ <http://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/820709, chcemy-ograniczenia-liczby-kadencji-urzednikow-w-samorzadach.html>, 15.09.2014.

tomatycznie rozwiąże problem samorządów. Prawnik podkreśla, że w gminach, gdzie *scena lokalnej polityki jest zabetonowana, szerzy się nepotyzm, trudno dostać pracę, jak się nie ma dobrych układów z wójtem*, wprowadzenie limitu kadencji niczego na tym terenie nie zmieni, ponieważ *wójt (...) po tym czasie może tak poustawiać sobie sprawy, by rządzić potem gminą z tylnego siedzenia*. Problemem zdaniem Stępnia jest połączenie w osobie wójta stanowiska politycznego i urzędniczego – na czele administracji gminnej powinien stać dyrektor albo sekretarz. Stąd bierze się olbrzymi zakres władzy wójta, która może przyczyniać się do powstawania patologii. Rafał Chwedoruk²⁰ również zwraca uwagę na pewnego rodzaju hegemonię włodarza gminy, która w naturalny sposób może krępować mechanizmy demokratyczne: *nawet jeśli sposób sprawowania władzy przez samorządowca budzi kontrowersje, to wyborca z mniejszej miejscowości i tak może mieć opory z usunięciem go ze stanowiska, bo w gminie >>każdy każdego zna<<. Mieszkańcy mniejszych gmin są też mniej skory do akceptacji zmian. Boją się, że uderzą one w nich samych, gdyż nie wiedzą, co może ich spotkać ze strony nowej władzy*. Stąd nie zawsze wyborcy są przekonani do odwołania ich przedstawiciela, nawet jeśli są świadomi nieprawidłowości mających miejsce w ich wspólnocie.

Zarówno posłowie, jak i reprezentanci samorządowców w swoich argumentach przeciwko wprowadzeniu kadencyjności powołują się na „wolę ludu” i mechanizm ograniczający zakres demokracji lokalnej. Co w takim razie na temat limitu kadencji wójta sądzą sami zainteresowani? Pracownia Badań Społecznych (PBS) na zlecenie „Dziennika Gazety Prawnej” (DGP) przeprowadziła badania dotyczące czasu sprawowania

²⁰ Tamże.

urzędu przez włodarzy gmin²¹. Zdecydowana większość badanych (66%) opowiedziała się za wprowadzeniem przepisu określającego maksymalną liczbę kadencji dla wójtów oraz 63% za ograniczeniem kadencji radnych. Natomiast w 2012 roku Sojusz Lewicy Demokratycznej przygotował i przeprowadził ogólnopolską „Samorządową ankietę”. Składała się z czterech pytań: wskazania najważniejszych problemów lokalnej społeczności (gmina, powiat, województwo); wskazanie, jakie postulaty z samorządowej kampanii wyborczej zgłaszane wtedy przez kandydatów, a teraz sprawujących władzę, nie zostały zrealizowane; czy powinny być bezpośrednie wybory starosty i marszałka oraz czy sprawdza się obecny trójstopniowy podział administracyjny²². Wśród 250 tys. odpowiedzi ze zwróconych ankiet 74% badanych opowiedziało się za wprowadzeniem kadencyjności wójtów. Według Krzysztofa Gawkowskiego, sekretarza generalnego SLD, skoro tak zdecydowany odsetek osób pozytywnie odniósł się do tej propozycji, to partia powinna przygotować projekt ustawy w tym zakresie²³. Głos w tej sprawie chętnie zabierają także internauci, komentując artykuły dotyczące propozycji kadencyjności albo samodzielnie tworząc teksty na ten temat. Jeden z blogerów na portalu Newsweek.pl²⁴ w krytycznym tonie wypowiada się o długo urzędujących włodarzach gmin. Wskazuje, że poprzez szerokie uprawnienia wójt może sobie zapewnić reelekcję bez względu na swoje realne poparcie wśród lokalnej społeczności, na przykład poprzez relację podległości między swo-

²¹ Badanie zrealizowano w dniach 22-24.08.2014 r. na ogólnopolskiej próbie 968 osób, w wieku od 18 lat, zob. Tamże.

²² <http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20130107/REGION/130109673>, 15.09.2014.

²³ SLD nie złożyło projektu w Sejmie dotyczącego ograniczenia kadencji.

²⁴ <http://blogi.newsweek.pl/Tekst/polityka-polska/669395,zawod-wojt-czyli-reforma-samorzadowa-na-cenzurowanym-2.html>, 15.09.2014.

im urzędem a instytucjami samorządowymi, takimi jak szkoły, publiczne zakłady opieki zdrowotnej, urząd miasta etc. Osoby tam zatrudnione oraz ich rodziny stanowią zdaniem autora naturalny elektorat piastuna urzędu, szacowany na ponad 30% w przeciętnej gminie. Innym sposobem umożliwiającym pozyskanie nowych wyborców jest choćby tworzenie bezpośrednich więzi z mieszkańcami poprzez wykorzystywanie ustawowych uprawnień (np. anulowanie zaległości, wydawanie pozwoleń, etc.). Kolejnym aspektem utrwalającym w opinii blogera długotrwałą władzę wójta jest skład rady gminy, która jest najczęściej złożona z jego zwolenników, ponieważ mieszkańcy również wybierają tych kandydatów, którzy są w dobrej relacji z wójtem albo startują wspólnie w wyborach. Jego zdaniem prowadzi to w konsekwencji do tego, że *wpływ mieszkańców na wybór radnych jest nieznaczny. W tych okolicznościach trudno mówić o niezależności radnych ani nawet o tym, że będą oni reprezentować interesy mieszkańców. (...) Przepisy wręcz zachęcają do tworzenia klik ze wszystkimi dalszymi konsekwencjami. Taka klika (...) nie musi się liczyć z jakimikolwiek konsekwencjami. Na wszystko będą mieli uchwały i nie muszą się nawet obawiać przegranej w następnych wyborach.* Receptą na takie sytuacje nie jest jednakże prawne wprowadzenie ograniczenia kadencji, ponieważ *taka grupa bez trudu wyłoni >>nowego<< kandydata, zapewni mu zwycięstwo i nadal będzie rządzić gminą.* W konkluzji internauta zgadza się z przytoczoną wcześniej opinią Jerzego Stępnia, że ograniczenie zakresu uprawnień wójtów mogłoby zahamować negatywne tendencje. Komentarze zamieszczane na forach internetowych dotyczące dylematu ograniczenia kadencji samorządowców w zasadzie ograniczają się do

dwóch głównych stanowisk²⁵: to wyborcy decydują, kto ma rządzić ich gminą, oraz każda władza prędzej czy później deprawuje: *Kierunek dyskusji na temat ograniczenia kadencyjności jest niezrozumiały. Włodarze JST (jednostek samorządu terytorialnego – przyp. A.A.) są dla mieszkańców, a ci sami potrafią poprzez wybory bezpośrednie skrócić kadencję wójta/burmistrza. Jaki jest zatem cel ograniczenia kadencji? Każdy aktywista może startować w wyborach, jeśli będzie lepszy, to go wybiorą. A zabezpieczenie socjalne po przegranych wyborach to jest nagroda i nie powinna mieć miejsca. Co innego przy ograniczeniu kadencji.*

Jak mawia klasyk – każda władza deprawuje człowieka, a władza absolutna deprawuje go absolutnie. W USA po upływie dwóch kadencji odszedł ze stanowiska taki autorytet jak burmistrz Rudolph Giuliani i Nowy Jork się nie >>rozsyła<<. Wszystkie argumenty dotyczące nieomylnego ojca lokalnej społeczności są fałszywe.

Po zaprezentowaniu głównych stanowisk dotyczących wprowadzenia kadencyjności przejdę do charakterystyki badanego przeze mnie miasta, które jest zarządzane szóstą kadencją przez tego samego burmistrza.

Patologia czy rozwój gminy? Wielokadencyjna władza burmistrza w percepcji mieszkańców badanego miasta

Temat ograniczenia kadencji pierwotnie nie pojawił się w scenariuszu wywiadu stworzonego na potrzeby badania prowadzonego w wybranej gminie od 2011 roku. Przyjęcie metodologii teorii ugruntowanej w projekcie badawczym pozwoliło na elastyczne modyfikowanie problemów włączanych do rozmowy, w zależności od bieżącej sytuacji politycznej czy refleksji wynikających z po-

²⁵<http://samorząd.pap.pl/depesze/polecaneartykuly.opinie/132209/Glos-despoty--Szefowie-gmin-o-ograniczeniu-liczby-kadencji-w-samorządach>, 15.09. 2014.

przednich badanych. Stąd gdy jeden z rozmówców wskazał brak kadencyjności w samorządzie jako główne źródło problemów jego gminy, postanowiłam zadawać takie pytanie kolejnym mieszkańcom (o ile sami o tym nie wspomnieli). Na potrzeby niniejszego artykułu wybrałam fragmenty wypowiedzi 9 badanych²⁶, które dotyczyły ich opinii o ograniczeniu kadencji na stanowisku burmistrza. Wśród nich znajdują się przedstawiciele władzy lokalnej: burmistrz, trzech radnych obecnej kadencji; liderzy opinii: były radny, reprezentant prasy lokalnej i trzeciego sektora, kandydat na burmistrza miasta w wyborach w 2010 roku, oraz głosy dwójki mieszkańców. Poza burmistrzem są to osoby od pokoleń zamieszkujące teren gminy, część z nich można określić mianem lokalnych patriotów. Cechą różniącą ich opinie jest stosunek do urzędującego włodarza miasta. Sympatycy stanowią większość spośród badanych. Zgodnie z regułami badań jakościowych osiągnięcie reprezentatywności próby nie było moim zamierzeniem. Zanim przejdę do analizy poszczególnych wypowiedzi, dokonam krótkiej charakterystyki miasta pod względem ekonomicznym, społecznym i politycznym.

Miasto stanowiące teren moich badań leży w niewielkiej gminie miejsko-wiejskiej (do 20 tys. mieszkańców) w Polsce²⁷. Zarówno miasto, jak i obszar wiejski zamieszkuje porównywalna liczba mieszkańców. Wobec czego jednym z głównych dylematów, przed którymi stoi władza lokalna, jest umiejętne równoważenie interesów jednej oraz drugiej grupy. Jednak pomimo wielu starań podstawowym zarzutem kierowanym przez mieszkańców w kierunku radnych i burmistrza jest niedoinwestowanie wsi oraz a nadmierne inwestowanie w miasto – lub odwrotnie. Miasto ze względu na swoje dogodne połączenie

²⁶ Rozmowy zostały przeprowadzone w lipcu i wrześniu br.

²⁷ Ze względu na chęć zachowania pełnej anonimowości moich rozmówców celowo unikam regionalnego uszczegółowienia położenia badanego terenu.

komunikacyjne stało się zapleczem dla wielu firm zagranicznych, które postawiły swoje magazyny czy stacje przeładunkowe na jego terenie. Część mieszkańców znajduje w nich zatrudnienie, ale zazwyczaj są to najprostsze stanowiska, niewymagające szerokich kompetencji i doświadczenia. Wobec tego wielu młodych ludzi po skończonych studiach w większych ośrodkach nie wraca w rodzinne strony i znacząca część moich rozmówców zauważa wyraźnie starzenie się miejskiej społeczności. Inny problem w optyce mieszkańców stanowi tendencja zatrudniania w firmach ludzi z innych, nawet dość odległych miejscowości. Często są traktowani jak intruzi zabierający pracę autochtonom. Osoby odpowiedzialne w gminie za rynek pracy odpierają te zarzuty, twierdząc, że ten, kto chce znaleźć pracę w Mieście, znajdzie ją bez trudu, a poszukiwanie pracowników poza Miastem wiąże się z ich niedoborem na miejscu. Burmistrz często tłumaczy w wystąpieniach publicznych i wywiadach prasowych, że on nie ma wpływu na prywatny biznes i nie jest w stanie zapewnić każdemu chętnemu zatrudnienia. Poza tym sektorem w Mieście dość silnie rozwinięte są małe zakłady rzemieślnicze, które są tradycyjnie zakorzenione na tym terenie. Mieszkańcy i władze gminne twierdzą, że ze względu na silną pozycję „prywatnej inicjatywy” i brak dużych zakładów pracy w okresie PRL, Miasto nie odczuło społecznych skutków transformacji systemu.

Ze względu na liczebność mieszkańców radni wybierani są w okręgach jednomandatowych. Od lat 90. zdecydowana większość radnych w gminie jest związana z lokalnym komitetem wyborczym – tym samym co burmistrz. Od 2002 roku prezentują się oficjalnie jako jedna siła polityczna (w poprzednich elekcjach burmistrz był wybieranych przez radę miasta i gminy). Zarówno w opinii mieszkańców, jak i samych radnych nie ma dużych przetarasowań w składzie rady miejskiej, mimo że jedynie kilku z nich zasiada w niej od lat 90. Wynika to z faktu, że na lokalnej scenie politycznej radni nie odgrywają wielkiej

roli zaś z opinii mieszkańców wynika, że nie mają wielkiego wpływu na to, co się w gminie dzieje. Nad wszystkim pieczę ma burmistrz, a radni praktycznie każdą jego decyzję aprobują. Silna pozycja komitetu lokalnego sprawia, że część osób, z którymi rozmawiałam, wyraża bezsensowność nie tylko kandydowania (kandydaci startujący z komitetu burmistrzowskiego są przez niego wskazywani), ale również brania udziału w głosowaniu, skoro i tak wiadomo, kto zostanie i burmistrzem, i radnym. Przykłady kandydatów, którzy zdobywali mandat z konkurencyjnego komitetu, i tym samym stanowili jedno- albo dwuosobową opozycję w radzie miasta, nie mającą mocy decyzyjnej, dodatkowo tę opinię wzmacniają. Na zewnątrz rada również stara się prezentować jako ciało jednomyślne, zgodnie współpracujące wedle zasady: zgoda buduje, niezgoda rujnuje. Zdaniem radnych i burmistrza w braku uprawiania polityki w radzie miasta upatruje się osiągnięty awans Miasta, jakim jest jego gruntowna przemiana na przestrzeni ostatnich dwudziestu czterech lat. Gwarancja takiego sukcesu leży w ciągłości władzy burmistrza i rady. Dość szerokie nakreślenie kontekstu społeczno-politycznego badanego miasta miało przygotować grunt do analizy opinii mieszkańców, radnych i burmistrza dotyczących wprowadzenia wielokadencyjności w samorządzie²⁸. Czy z perspektywy funkcjonowania w tak zarządzanym organizmie stosunek do tej regulacji jest odmienny niż istniejący w dyskursie publicznym?

Przede wszystkim należy zaznaczyć, że opinia na temat tego zagadnienia była zależna od sympatii rozmówcy. Osoby, które są zwolennikami obecnie urzędującego burmistrza, były przeciwne ograniczeniu kadencji, natomiast według jego przeciwników wszelkie nieprawidłowości mające miejsce w gminie są właśnie efektem braku takiej regulacji.

²⁸ Wybór tej miejscowości do moich badań było podyktowany sprawowaniem władzy przez tę samą osobę nieprzerwalnie od 1990 roku.

Znaczna część osób wskazywała nie tyle na ograniczenia piastuna urzędu, ile na ograniczenia woli mieszkańców, którzy chcą taką osobę wybrać na stanowisko burmistrza na dłużej niż dwie kadencje:

- *Wszelkie ograniczenia, jeśli chodzi o demokrację, są złymi pomysłami. Jak go ludzie chcą, no to ludziom go dajmy. Dlaczego ktoś z Warszawy ma decydować o tym, jaki tam będzie po prostu układ. To też jest moim zdaniem pomysł partyjny i to będzie na potrzeby partii dawało dobre rezultaty, natomiast na potrzeby lokalnych liderów: ilu takich liderów jest się w stanie wychować w takim małym środowisku? Niewielu. Co pewien czas pojawia się człowiek, który ma charyzmę i potrafi coś takiego zrobić. Natomiast partie będą zgłaszały swoich kandydatów na lewo i prawo, bo mają swoich aparatczyków, proszę bardzo dzielimy się stanowiskami teraz. [w.2]*
- *Niech ludzie wybiorą, czy radnego, czy burmistrza, wybierzemy drugiego zobaczymy, za 4 lata możemy odmienić, jeżeli będzie chciał kandydować ten następny, wprowadzimy tego. Niech mieszkańcy wybierają. [w.3]*
- *Wybory to jest najlepsza ocena. Jeżeli podoba się to, co jest, to będą głosować za tymi, którzy rządzą, jeżeli się nie podoba, to to samo – nie musi być ustawy. Przyjdą wybory – jest zmiana rady. Ja nie popieram tej kadencyjności, że jedna czy dwie kadencje i zmiana. To jest jak gospodarz: w tym roku zrobię to, za rok zrobię tamto, a to są kadencje. A jak teraz będzie kadencyjność, to jeden może narobić długu, że ten drugi nie będzie sobie mógł poradzić. Ja byłbym przeciwny takiej zmianie prawa. [w.5]*

- *To jest w ogóle chore, bo moim zdaniem to ludzie powinni decydować, kogo chcą. (...) jeśli ja bym był zły lub nie spełniał oczekiwań mieszkańców, to moje wszystkie działania takie wyborcze, propagandowe, niewiele by dały. Ludzie oceniają to jednoznacznie: robi albo nie robi. Gmina się rozwija albo się nie rozwija. To są wybory zero-jedynkowe, nie ma pośrednich [w.9].*

Rozmówcy podkreślali przede wszystkim aspekt woli mieszkańców, ale również wskazywali, że to jest pomysł służący partiom politycznym, które w obłudny sposób wykorzystują argument dobra wspólnot lokalnych. Obywatele danego miasta ich zdaniem dobrze wiedzą, co się wokół nich dzieje i dlatego są najbardziej uprawnieni do oceny działalności wybranego przez siebie burmistrza i jego planu rozwoju gminy. Z takim poglądem nie zgadzają się przeciwnicy władza miasta, którzy wskazują na nieformalne powiązania w gminie, które gwarantują mu praktycznie dożywotną władzę i brak jakiegokolwiek kontroli:

- *Wreszcie ktoś powinien zacząć głośno krzyczeć o kadencyjności władz samorządowych, bo uważam, że wójt, burmistrz, prezydent, to powinny być góra dwie kadencje i ani dłużej, ponieważ jeżeli się to przedłuża (...) to powstają takie niewidzialne nici, które nie wiadomo, czy już powinien zerwać prokurator, czy jeszcze należy chwilę poczekać, żeby się zagęściły, utrwaliły. Ludzie zaczynają pracować nie dla miasta, tylko dla własnych, prywatnych interesów. W takim małym miasteczku, to kupuje się człowieka za tysiąc zł albo nawet za sto i robi się, co się chce. [w.1]*
- *Największym błędem transformacji to było, że pozwolono, żeby burmistrzowie, wójtowie czy tam jacyś inni mieli wielokrotność kadencji. Dwie*

kadencji i teraz co SLD chce wprowadzić tam z Palikotem to powinno dawno być wprowadzone. Przecina wszelkie takie układziki. Nepotyzm straszny jest tutaj. W każdej, nie tylko u nas, w każdej gminie jest. Bo po 4 kadencjach jak on jest, to narasta taka lawina wszelkich uzależnień: poczynwszy od księdza, policjanta, lekarza, ale to wszystko jest już tak zjednoczone.[w.8]

Te zarzuty zdecydowanie odpiera burmistrz Miasta, chociaż przyznaje, że zapewne w niektórych gminach takie sytuacje mają miejsce, ale to dlatego, że burmistrzem został niewłaściwy człowiek: Że sitwa tak? Że obrasta tutaj...(…) niektórzy moi urzędnicy pracują razem ze mną, zaczęli niektórzy wcześniej, jak przyszedłem, przejąłem ich i jeszcze pracują. W związku z tym, skoro do tej pory udaje nam się razem pracować i nie było tutaj przypadku jakiegokolwiek korupcji, żeby jakaś kontrola to wykazała... to wszystko zależy od uczciwości ludzi. Jeżeli się otoczy uczciwymi ludźmi, to jest wszystko pokazane na pałacu, że proszę bardzo sprawdzajcie, co chcecie... Ja mam taką przewagę nad innymi, że moja rodzina jest daleko, ja tutaj nie mam ciśnienia, żebyś coś załatwiał jakiejś rodzinie. Także to też jest jakiś dodatkowy mój plus, że ludzie patrzą, że rodzina się nie nachapała, bo nie ma rodziny. Bo pewnie w niektórych przypadkach takie sytuacje są. Zresztą słyszy się czasami w mediach – szwagrowi załatwił, komuś załatwił. Ale to są mali ludzie, jeśli ktoś załatwia to w ten sposób, to się nie nadaje na wójta czy burmistrza, tutaj trzeba być uczciwym do bólu i po prostu w pewnym momencie powiedzieć - nie, bo po prostu jest to niezgodne z logiką, z prawem i w ogóle moralnością. [w.9]

Innym argumentem, przytaczanym przez badanych, było doświadczenie w zarządzaniu gminą jako korzyść z urzędowania tej samej osoby na stanowisku

sku burmistrza. Nowa osoba, która będzie musiała wdrażać się w sprawy gminy, przystopuje jej rozwój i to negatywnie odbija się na życiu jej mieszkańców. Ograniczenie kadencji zaś całkowicie zahamuje wszelkie plany inwestycyjne burmistrza, bo skoncentruje się on jedynie na bieżących sprawach, gdyż nie musi się starać, by zostać wybranym na trzecią kadencję:

- (...) jeszcze jest argument tego typu, że te dwie kadencje sprawią, że władza nie będzie kombinować, bo się za bardzo nie zasiedzi w tym miejscu, nie będzie szans na przekręty... Guzik z pętlą! Jak będę wiedział, że to jest moja ostatnia kadencja, to robię, co chcę na dobrą sprawę. Mam to po prostu w nosie, nie zależy mi już na tym mieście. Ile osób tak pomyśli? Strzelam: połowa ludzi będzie miała takie podejście do spraw. Ten człowiek (burmistrz) stworzył coś, co funkcjonuje, jestem przekonany głęboko, że jak teraz ktoś by mu zaproponował wzięcie jakiejś dużej łapówki, to jej nie weźmie. Dlaczego ma zaryzykować tak naprawdę samego siebie: to co stworzył, swoją renomę, pozycję dla paru złotych. Natomiast nie ukrywajmy, że nie jesteśmy społeczeństwem aniołów. Jeżeli stworzymy taki system, to właśnie stworzymy system korupcjogenny, bo robię co mi się rzekwie podoba, po mnie to choćby potop tak naprawdę. Druga kadencja to będzie kadencja katastrofy. Przestaje się starać. Gram tylko do własnej bramki. Nie mówię, że tak będzie w każdym przypadku, myślę, że w wielu. Także jest to pomysł jak najbardziej chybiony. Taki skok na kasę. [w.2]

- Kilku kadencyjność pozwala wypracować o wiele większe efekty, niż ciągłe zmiany i przetasowania [w.7]
- To jest moim zdaniem chory pomysł, nie dlatego, że akurat ja jestem tyle kadencji. Pomysł ograniczenia do dwóch kadencji jest chory, dlatego że...

jaki jest finał? Finał jest taki, że w pierwszej kadencji ktoś wygra, no będzie się uczył pracy, wdrażał w ten cały obszar, potem przez 2 lata może coś zrobić, może nie. W drugiej kadencji będzie już patrzył na to tak: co ja będę się wysilał i tak już nie będę. W związku z tym tu głównie chodzi o to, by zahamować rozwój gmin, bo w tej chwili ci nasi rządzący widzą potężne zagrożenie w gminach, bo w gminach się coś dzieje, gminy się rozwijają – większość, ludzie się starają, żeby coś było, a w państwie dzieje się tak, jak się dzieje, w związku z tym oni chcą, żeby w gminach też był bałagan! Bo jak będzie bałagan, to ludzie zajmą się tym bałaganem na dole, najpierw, a ten na górze już będzie ich mniej interesował. W związku z tym chcą odwrócić uwagę [w.9]

Jeden z radnych wprowadził negatywnie ocenił pomysł ograniczenia kadencji burmistrza, z drugiej strony jednak zwrócił uwagę, że taki doświadczony człowiek może być włodarzem innej gminy, bo ma ku temu już kompetencje i odnajdzie się lepiej w takiej sytuacji niż zupełny nowicjusz: *Mnie się wydaje, że kadencyjność będzie błędem wprowadzonym w polskiej demokracji, bo człowiek przychodzący na to stanowisko burmistrza, zanim znajdzie się w realiach tej gminy, będzie potrzebował z rok czasu, żeby się rozejrzeć. Kadencyjność, cóż tu zmieni? Przykładowo burmistrzowi kadencja wyjdzie u nas, pójdzie do innego miasta i nadal będzie burmistrzem. Bo tam będzie mógł chyba? Czy w ogóle nie będzie mógł być burmistrzem, bo to jest pytanie? Tacy ludzie się szybciej odnajdą np. gdyby wprowadzono kadencyjność, zamieniliby się miejscami – no ludzie musieliby wybrać – no ale tacy ludzie, którzy już pracowali jako burmistrzowie, oni się szybciej odnajdą, nawet w drugiej miejscowości, drugiej gminie w tej pracy, ale ktoś spoza? To ja tego nie widzę, żeby szybko się odnalazł – z rok potrzeba mu będzie na naukę. Chyba, że ktoś był zastępcą.*

Wiadomo, że jest budżet uchwalony, że burmistrz musi wykonywać. Życie zweryfikuje, czy będzie lepiej czy gorzej. Nowego człowiek zawsze się boi. [w.4]

Osoby nieprzychylnie burmistrzowi zwracały uwagę, że wraz z końcem jego kadencji nie kończy się czas sprawowania funkcji przez jego urzędników: (...) *my tutaj mówimy o kadencyjności władz, czyli burmistrza na przykład, a nie o kadencyjności urzędników, to są dwie różne rzeczy. Przecież to, że będzie nowa osoba, nie oznacza, że np. urząd padnie, bo są pewne osoby, które będą się wdrażać. A ta nowa osoba zarządza i ma jakąś wizję rozwoju [w.6]*

Inny rozmówca inaczej niż zwolennicy burmistrza twierdzi, że to właśnie wieloletnie sprawowanie władzy w mieście przez tę samą osobę prowadzi do marazmu i zatrzymania jego rozwoju: (...) *to jest hasło, że doświadczenie – figa prawda – to nie jest doświadczenie, po dwóch kadencjach jest marazm, który nie pozwala się dosłownie... no nie zależy mu! Co on będzie się starał, ten człowiek, jak wie, że następną kadencję już może przegrać, bo doszło do takich... patologia to może za mocne słowo w Mieście, ale doszło do takich trochę wynaturzeń, że burmistrz ustala radnego, kto ma być radnym [w.8].*

Podsumowując powyższe opinie mieszkańców Miasta dotyczące ograniczenia kadencji na stanowisku burmistrza, należy stwierdzić, że jedna i druga grupa ma zupełnie odmienną wizję własnej wspólnoty lokalnej. Zwolennicy burmistrza twierdzą, że wszystko co dobre w Mieście mogło mieć miejsce tylko dlatego, że pojawił się u nich charyzmatyczny lider z wizją, którą konsekwentnie realizował przez lata. Gdyby ograniczyć mu kadencje jedynie do dwóch, to nic właściwie nie mógłby zrobić, bo nie miałby motywacji, żeby walczyć o różne miejskie inwestycje. Jednocześnie to, że ponad dwadzieścia lat zarządza miastem i traktuje to jako swoje dziedzictwo, stanowi skuteczny mechanizm zapobiegający jego skorumpowaniu. Dodatkowo burmistrz sam przyznaje, że w jego

przypadku trudno zarzucić stosowanie praktyk nepotyzmu, ponieważ jego rodzina (z wyjątkiem żony) nie pochodzi z tego regionu. Przeciwnicy natomiast zauważają w Mieście silne uzależnienie różnych grup od włodarza gminy. Mówią o nepotyzmie nie w klasycznym ujęciu powiązań rodzinnych, ale w kontekście nieformalnych powiązań istniejących w Mieście, które łączą burmistrza z różnymi grupami i jednostkami, dzięki czemu uzyskują one specjalny status (poprzez zatrudnienie) czy przywileje. Nie postrzegają swojej miejscowości jako silnie rozwijającej się, tylko od paru lat będącej w stagnacji. Nie do końca wierzą również, że ze względu na silną pozycję burmistrza, udałoby się zmienić władzę w gminie poprzez wybory czy referendum.

Podsumowanie

Konkluzje powyższych rozważań są następujące: w obecnej kadencji parlamentu nie ma wystarczającej woli politycznej do wprowadzenia zmian w zakresie unormowania prawnego liczby kadencji w samorządzie każdego szczebla. Biorąc pod uwagę opinie środowiska samorządowców, można zauważyć, że realna możliwość wejścia w życie takiej regulacji spotkałaby się z gwałtownym sprzeciwem zdecydowanej większości wójtów, burmistrzów i prezydentów miast obecnie sprawujących swój urząd i wydaje się, że udałoby im się prezentować w tej sprawie zdecydowane, jednolite stanowisko. Deklaracje większości opinii publicznej sytuują się na przeciwległym brzegu, trudno jednak powiedzieć, jak prezentowałyby się te wyniki w obliczu rzeczywistego określenia kadencji samorządowców. Czy poczuliby się ograniczeni w swoich kompetencjach suwerena? Istotna jest kwestia, czy wprowadzenie limitu kadencji w praktyce przełożyłoby się na sprawnie funkcjonujący samorząd. Podzielam tutaj pogląd Jerzego Stępnia, że realny problem leży w bardzo szerokim zakresie kompetencyjnym gminnego organu wykonawczego. Prowadząc obserwacje w Mieście,

dostrzegam zarówno kwestie poruszane przez zwolenników obecnej władzy, jak również problemy zgłaszane przez jej oponentów. Z jednej strony bowiem gmina nie jest zadłużona, burmistrz aktywnie zabiega o nowe inwestycje, proponuje śmiało rozwiązania, często wykraczające nawet poza możliwości swojego miasta i ma pewne znaczące osiągnięcia na tym polu. Jednakże z drugiej strony ten sukces ma też swoje ciemne strony. W gminie wyraźnie blokowany jest pluralizm opinii, brakuje dyskusji nie tylko na sesjach rady, ale również w trakcie spotkań burmistrza z mieszkańcami. Ludzie obawiają się wyrażać własne zdanie z obawy przed swoistym „popadnięciem w niełaskę”. Radni w żaden sposób nie kontrolują działań burmistrza, ponieważ, po pierwsze, są przekonani o czystości jego intencji, a po drugie, praktycznie dostają pod głosowanie konkretne rozwiązania, a sami zajmują się detalami. Mieszkańcy uważają wręcz, że rada gminy jest niepotrzebnym wydatkiem, bo i tak burmistrz o wszystkim decyduje. Wobec tego argument przytaczany zarówno przez posłów, jak i środowisko samorządowe, że mieszkańcy samodzielnie są w stanie wyeliminować złego burmistrza, nie do końca ma przełożenie na praktykę, ponieważ obywatele mogą uważać, że wobec jego tak silnej przewagi nie mają wystarczającej siły przebicia, żeby nawet wystawić kandydata, który mógłby mu zagrozić. A problem ograniczenia kadencji? Zadałam burmistrzowi Miasta pytanie, jak długo chciałby jeszcze piastować to stanowisko: *Ja jestem odpowiedzialnym człowiekiem i nie mam tak w charakterze, żeby brać za darmo pieniądze, muszę pracować, jak już biorę pieniądze, to muszę dawać z siebie wszystko i jeśli byłaby sytuacja taka, że nie jestem w stanie pracować na pełnych obrotach, to po prostu powiem: dziękuję, pas! Trzeba zrobić nowe wybory i wybrać kogoś innego, ale na pewno będę się starał, żeby wychować i wyedukować kogoś, kto mnie godnie zastąpi.*

Abstrakt

Od kilku lat różne ugrupowania polityczne zgłaszają postulat ograniczenia liczby kadencji władzy wykonawczej w samorządzie lokalnym. Za każdym razem wywołuje on ogólnopolską dyskusję, w której aktywny udział biorą przedstawiciele partii politycznych, aktualnie urzędujący wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast oraz opinia publiczna. Celem artykułu jest prezentacja argumentów zwolenników i przeciwników tego rozwiązania ze szczególnym uwzględnieniem badań własnych przeprowadzonych w małym mieście w Polsce.

“IF I KNOW THAT THIS IS MY LAST TERM, I WILL DO WHATEVER I WANT”.

THOUGHTS AND OPINIONS ON TERM LIMIT FOR LOCAL AUTHORITIES

Abstract

Various political parties postulate term limits of executive power in local government for several years. Every time it raises nationwide discussion, involving representatives of political parties, mayors and public opinion. The aim of this paper is to present points of view of both supporters and opponents of this solution with a particular emphasis on personal qualitative research in a small town in Poland.

Anna Jadachowska

MARKETING TREŚCI W KOMUNIKOWANIU POLITYCZNYM RADOMSKA W SERWISIE SPOŁECZNOŚCIOWYM FACEBOOK

Słowa kluczowe:

*facebook, media społecznościowe, komunikowanie polityczne,
marketing polityczny, publiczne public relations*

Wprowadzenie

Bez wątpienia, na przestrzeni ostatnich lat w funkcjonowaniu instytucji samorządowych w Polsce można zaobserwować znaczący postęp w zakresie nastawienia władz i pracowników samorządowych do głównych partnerów oraz interesantów. Przebiega on na linii od orientacji administracyjno-biurokratycznej do orientacji strategicznej. Oznacza to zmiany o charakterze koncepcyjno-metodologicznym w funkcjonowaniu instytucji samorządowych, poczynając od identyfikacji jednostki terytorialnej jako całości funkcjonującej w zmieniającym się otoczeniu, a skończywszy na instrumentarium stosowanym w zarządzaniu, wraz ze strategią rozwoju jako podstawowym dokumentem programowym. W praktyce orientacja strategiczna oznacza¹:

¹ Dla porównania orientacja administracyjno-biurokratyczna zakłada, że obywatele zajmują pozycję petenta wobec urzędu i urzędników, najważniejsze są sprawy władz i urzędników samorządowych, urzędnik jest w stanie psychicznej przewagi nad interesantem, warunki pracy i obsługi interesantów są konsekwencją modelu przyjętego przez urzędnika, czas realizacji podstawowych zadań administracyjnych jest maksymalnie wydłużony, a formalności związane z nimi maksymalnie rozbudowane, brakuje jakichkolwiek form komunikowania się na linii: administracja samorządowa – otoczenie, brak rzeczywistego zarządzania; orientacja obsługa – wiąże się z pewnymi jakościowymi zmianami w relacji urzędy – interesanci, komunikacja

- koncentrację na realizacji celów długofalowych (przekraczających czteroletnie okresy kadencji władz samorządowych);
- analizę i odpowiednio wczesne reagowanie na zmiany zachodzące w otoczeniu;
- działanie w oparciu o dokumenty programowania strategicznego, takie jak: strategie rozwoju, programy operacyjne, wieloletnie plany inwestycyjne itp.;
- budowanie przewagi konkurencyjnej i atrakcyjności społeczno-gospodarczej, poprzez wykorzystanie tzw. zdolności i kompetencji wyróżniających samorządy;
- wykorzystywanie wszelkich dostępnych środków i metod realizacji wyznaczonych celów;
- stałe monitorowanie jakości świadczonych usług publicznych, w tym warunków i procedur obsługi interesantów urzędu.

O tym, jak wyglądają miasta, urzędy, politycy, czyli produkty polityczne, decyduje dziś często odpowiednia polityka komunikacyjna. Za jej kreację zwykle odpowiada pracownik ds. PR. Jego istotę można przedstawić w postaci kilku

odbywająca się na linii: urzędnik – interesant przyjmuje formę udzielania informacji w punktach informacyjnych, zbierania oraz rozpatrywania skarg i wniosków obywateli; orientacja promocyjna – zakłada postrzeganie instytucji samorządowej jako całości, w której istotną rolę odgrywa informacja. W jednostkach samorządowych, które wchodzi w tę fazę, obserwuje się nawiązywanie współpracy z mediami, organizację i uczestnictwo w targach i imprezach masowych czy przygotowywanie wydawnictw specjalnych; orientacja marketingowa – ostatnia faza przed orientacją strategiczną – oznacza głębokie zmiany w filozofii i organizacji działań władz i pracowników samorządowych. Dominującym elementem tej koncepcji jest zmiana roli i pozycji członków społeczności lokalnych i regionalnych. Z petentów urzędów administracji samorządowej stają się klientami oczekującymi dostarczenia im określonych usług publicznych i partnerami we wspólnym budowaniu przewagi konkurencyjnej. W orientacji tej następuje intensywny rozwój stosowanych metod i narzędzi komunikowania się władz i pracowników samorządowych z instytucjami i organizacjami działającymi na terytorium danej jednostki oraz społecznością lokalną i regionalną. A. Szromik, *Marketing terytorialny – koncepcja ogólna i doświadczenia praktyczne*, [w:] T. Markowski (red.), *Marketing terytorialny*, Warszawa 2002, s. 65-67.

kluczowych słów. Są to: reputacja, odzew społeczny, wiarygodność, zaufanie, harmonia i poszukiwanie wzajemnego zrozumienia. Kieruje on polityką informacyjną, która buduje wizerunek i reputację firmy, osoby czy instytucji. W założeniach działań public relations jest mówienie tylko prawdy. Dlatego trzeba pamiętać, że wiarygodność polityki informacyjnej jest ważnym składnikiem jej wysokiej kultury organizacyjnej. I odwrotnie, brak wiarygodności działań PR świadczy o niskim poziomie tej kultury².

Działania public relations oraz polityka informacyjna odgrywają jedną z podstawowych ról w administracji. Zadaniem – a właściwie obowiązkiem – urzędu jest nie tylko informowanie odbiorców, społeczność lokalną, o swoich działaniach, ale także reprezentowanie publicznych interesów oraz zapobieganie potencjalnym konfliktom. Niejednokrotnie, właściwe zarządzanie informacją zależy od biura prasowego, które, podporządkowane bezpośrednio prezydentowi powinno ponosić całkowitą odpowiedzialność za komunikację zewnętrzną. W praktyce, sprowadza się to do odciążenia innych jednostek w urzędzie od działań informacyjnych oraz od wykonywania zadań, w których kompetentne jest biuro prasowe i PR. Prezydent jedynie zobowiązuje poszczególne działy do wspomagania biura w informowaniu obywateli i zainteresowanych stron oraz w działaniach PR³.

Współcześnie, kluczem do wygranej kampanii politycznej jest umiejętność dotarcia z informacją do obywateli. Tą informacją jest działanie. W dobie

² A. Stolarczyk, *Etyka w Public Relations*, [w:] B. Janiszewska (red.), *Z doświadczeń polskich praktyków*, Warszawa 2006, s. 244.

³ W praktyce politycznej wyróżniamy dwa modele występowania komórki public relations w strukturze organizacyjnej urzędu – model wewnętrzny – zespół PR ulokowany jest wewnątrz struktury i podporządkowany osobom pełniącym funkcje kierownicze, lub model zewnętrzny – PR zajmuje się niezależna komórka – często wybrana w trybie przetargowym agencja, której urząd zleca określone zadania. Zob. B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007, s. 369.

globalizacji i przy stałym rozwoju internetu nie wystarczy już bezpośredni kontakt czy tradycyjne narzędzia public relations. Ostatnie piętnaście lat przyniosło z sobą ogromne zmiany w komunikowaniu politycznym. Jedną z nich jest powstanie wyszukiwarki Google i serwisu Facebook, który jest reprezentantem mediów społecznościowych. Media te z kolei umocniły przekonanie, że komunikacja za pomocą kontaktów personalnych – wiadomości przekazywanych z ust do ust, czyli tzw. poczty pantoflowej – stała się znacznie bardziej skuteczna niż kiedyś.

Warto zaznaczyć, że podejmowanie dyskusji na temat komunikacji politycznej w dobie nowych technologii wymaga uwzględnienia dwóch ważnych kwestii związanych z: (1) profesjonalizacją oraz (2) kryzysem komunikacji politycznej, o których szczegółowo pisze Barbara Brodzińska-Mirowska w artykule pt. *Unfulfilled expectations (?): political communication on the internet in the era of professionalization*, opublikowanym w dziewiątym numerze kwartalnika „e-Politikon”⁴. Bez wątpienia współwystępowanie tych dwóch zjawisk jednocześnie, z jednej strony jest pewnym paradoksem utrudniającym proces komunikacji, z drugiej zaś dowodem, że Internet wraz z mediami społecznościowymi może być narzędziem wykorzystywanym w celu odbudowywania relacji z obywatelami. Zatem zgodnie z koncepcją komunikowania politycznego 2.0⁵, współcześnie wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast są zmuszeni uzupełniać tradycyjne kanały komunikacji z mieszkańcami o media społecznościowe, a także sięgać po nowoczesne i interaktywne narzędzia public relations. Bazują one na długofalowych i systematycznych działaniach, szczegółowym

⁴ B. Brodzińska – Mirowska, *Unfulfilled expectations (?): political communication on the Internet in the era of professionalization*, [w:] „e-Politikon” nr 9/2014, s. 42-63.

⁵ Ł. Przybysz, *Komunikowanie polityczne 2.0. Analiza amerykańskiej i polskiej kampanii prezydenckiej*, Warszawa 2013, s. 17-19.

definiowaniu odbiorców oraz na konkretnym pozycjonowaniu przekazywanych treści. Niniejszy artykuł jest próbą wykazania, że media społecznościowe, których reprezentantem jest serwis społecznościowy Facebook, są skutecznym narzędziem w polityce informacyjnej samorządów, wykorzystywanym w celu utrzymywania pozytywnych i szczerych relacji z mieszkańcami. Warunkami niezbędnymi do realizacji tego postulatu są zmiany w zarządzaniu urzędem oraz w sposobie prowadzenia polityki informacyjnej, która przejawia się w kreowaniu treści, informowaniu obywateli bez pośrednictwa dziennikarzy oraz gotowości do permanentnej dyskusji z mieszkańcami.

Marketing treści

Media społecznościowe są doskonałym miejscem do realizacji funkcji komunikacji. Tworzą je bowiem użytkownicy, którzy codziennie szukają informacji, porad czy rozrywki⁶. Chcą wchodzić w interakcje, chcą się wymieniać opiniami, dyskutują, spierają, tworząc rzeczywistość i ulepszając produkty. Jednocześnie oczekują oni odpowiedzi, chcą być traktowani wyjątkowo, indywidualnie i być szybko obsługiwani, a informacje mają być przy tym pozbawione nachalnego przekazu promocyjnego⁷.

Bez wątpienia media społecznościowe tworzą zatem przestrzeń, w której komunikacja nie jest rozproszona między organizację, firmę czy instytucję, a wiele ognisk komunikacyjnych. Optymalne sposoby komunikacji umożliwiają dyskusję wielu osobom, pozwalają liderom opinii na docieranie do licznej gru-

⁶ A. Podlaski, *Marketing społecznościowy. Tajniki skutecznej promocji w social media*, Gliwice 2011, s. 7.

⁷ M. Przybysz, *Nowe media i nowe kryzysy. Zarządzanie kryzysem medialnym w nowych mediach za pomocą public relations*, [w:] J. Hajdasz (red.), *Nowe media, ale nowe czy stare problemy?*, Poznań 2011, s. 179.

py odbiorców komunikatu bezpośredniego, sprofilowanego, spersonalizowanego i dystrybuowanego szybko.

Omawiane media to także doskonałe kanały komunikacji grup osób, tworzących społeczności, które w świadomy sposób używają różnych przestrzeni do zawierania i podtrzymywania znajomości, prowadzenia dyskusji i wymiany informacji. W ramach wyspecjalizowanych i dobrze dobranych grup, niezwykle skutecznym narzędziem jest rekomendacja zwiększająca w wyraźny sposób zaangażowanie ludzi. Jest to także realizacja założeń public relations instytucji publicznej, której istotą jest dialog z otoczeniem, budowanie zaufania i zaspokajanie potrzeb obywateli. Ostatnim elementem mediów społecznościowych są treści⁸ (tzw. *content*), którymi wymieniają się użytkownicy mediów oraz informacja, stanowiąca w społeczeństwie informacyjnym najcenniejsze dobro⁹.

Content marketing (CM), zwany też marketingiem treści, od 2012 roku jest jedną z najsilniej rozwijających się gałęzi marketingu na świecie. Jest zgod-

⁸ Użytkownicy zarzucani są codziennie tak dużą i wciąż rosnącą liczbą informacji, że nie są w stanie odbierać każdej z nich. Mniej lub bardziej świadomie, nauczyli się selekcjonować konsumowane przekazy, ograniczając w ten sposób otaczający ich szum informacyjny i jednocześnie ułatwiając sobie przyswojenie tych treści, które uważają za istotne. Z badań AOL Nielsen opublikowanych w 2012 roku wynika, że użytkownicy Internetu codziennie dzielą się blisko 30 milionami treści, które uważają za warte uwagi. Dlatego kluczowym wyzwaniem dla wielu nadawców staje się umiejętne zarządzanie procesem tworzenia i dystrybucji treści marketingowych. W świecie biznesu znaczenie i wartość *content marketingu* dla marek podkreśla fakt, że aż połowa marketerów (raport Hubspot 2014) deklaruje zwrot inwestycji tego rodzaju aktywności. Najbardziej popularne treści obejmują: artykuły, aktualności i blogi, infografiki (format treści opierający się na atrakcyjnej graficznie wizualizacji danych), video, aplikacje i gry, e-booki, raporty, e-maile, newslettery, notatki prasowe, poradniki, katalogi, studium przypadku, wersje demonstracyjne, webinaria (wykład lub szkolenie – treści przekazywane przez eksperta w czasie rzeczywistym za pomocą streamingu video), konkursy, widgety (krótkie aplikacje wykorzystujące treści i funkcjonalność dużo większych serwisów), wpisy i posty społecznościowe, teksty. M. Boroń, W. Chorowiec, Ł. Ciechanek, P. Milcarz, M. Rzeczkowski, B. Stwarz, J. Stec –Machowska, J. Stopyra, Ł. Szymański, *Content is king. Przewodnik Content Marketingu – definicje, formy, kanały dystrybucji, zasady transparentności*, IAB Polska, Warszawa 2014, s. 3, 9–13, <http://iab.org.pl/badania-i-publikacje/przewodnik-content-marketingu/>, 20.08.2014.

⁹Tamże, s. 179 - 180.

ny z filozofią *inbound marketingu*, czyli „marketingiem przychodzącym”. Omawiane pojęcia to strategia działania polegająca na budowaniu swojej obecności w Internecie w taki sposób, by użytkownicy sami trafili na określone strony i profile. Celem treści jest dać się znaleźć potencjalnym klientom. *Inbound marketing* jest bezpośrednio powiązany z marketingiem przyzwolenia, czyli koncepcją S. Godina, która zakłada, że odbiorca wyraża chęć na otrzymywanie przekazu marketingowego. Bez wątpienia filarem *content marketingu* jest rozpoznanie oraz zrozumienie potrzeb i oczekiwań odbiorców, a następnie dostarczenie im wartościowych, z ich punktu widzenia, treści w atrakcyjnej formie. Kluczowe w działaniach CM są kanały dotarcia do precyzyjnie zdefiniowanych grup odbiorców. Wśród nich wyróżniamy: serwisy tematyczne, branżowe fora dyskusyjne oraz media społecznościowe. Dostarczanie wartościowej treści poprzez ważny dla odbiorcy kanał komunikacji zwiększa bowiem szansę na szybkie jej rozpowszechnienie i adaptację. Skuteczne działania CM prowadzone są w oparciu o cykl życia treści, na który składają się następujące etapy: tworzenie treści w oparciu o jasno zdefiniowany cel, wybór kanałów publikacji, dystrybucję, budowanie zasięgu oraz ewentualną analizę konwersji. Wykładnią CM jest realizowanie celów wizerunkowych i sprzedażowych poprzez budowanie relacji zarówno z obecnymi, jak i potencjalnymi klientami, angażowanie ich w świat marki dzięki wartościowej treści i prowadzenie dialogu, w którym marka bierze aktywny udział, występując w roli eksperta w swojej dziedzinie. Obecność w internecie realizowana jest w obszarze trzech podstawowych kanałów komunikacji, zróżnicowanych ze względu na rodzaj ponoszonych kosztów i stopień kontroli nad treściami. *Owned media* to wszelka aktywność, nad którą polityk lub instytucja ma całkowitą kontrolę. Do *owned media* zaliczamy m. in. stronę www, blog i częściowo kanały w serwisach społecznościowych. *Paid media* to aktywność, za którą nadawca płaci – artykuły sponso-

rowane, banery, reklama. *Earned media* to treści, których autorami są klienci – użytkownicy (USC). Warto zaznaczyć, że na tego rodzaju aktywność firma, instytucja czy aktor polityczny musi sobie zapracować, nie można tego kupić. Do *earned media* zaliczamy komentarze, oceny oraz opinie¹⁰.

D. Barefoot i J. Szabo wyodrębnili pięć filarów serwisów społecznościowych, będących podstawowymi zasadami, które kształtują kulturę, obyczaje i technologie współczesnych sieci społecznościowych¹¹:

- demokracja w przekazie komunikacyjnym – dwukierunkowy przepływ treści i danych;
- poczucie wspólnoty sprzyjające formowaniu się społeczności wokół wspólnych zainteresowań, pasji i poglądów;
- współpraca, której podstawą jest zaufanie i dobre intencje, prowadzą do budowania dużych projektów wspólnym wysiłkiem wielu, z reguły działających bezinteresownie uczestników;
- zasięg internetu – członkami sieci społecznościowych mogą być potencjalnie wszyscy, którzy mają dostęp do sieci;
- kult uczciwości wynikający z potrzeby nawiązywania prawdziwych relacji z osobami podobnymi do siebie, wyznającymi podobne wartości i mającymi podobne przekonania.

Serwisy społecznościowe to portale umożliwiające założenie prywatnego lub publicznego konta, zwanego profilem. Dzięki procedurze logowania do serwisu dostęp do zawartości mają tylko zarejestrowani użytkownicy. Rejestracja przypomina wypełnienie deklaracji członkowskiej i oznacza, że użytkownik uzyskuje prawo do przeglądania, tworzenia oraz komentowania treści zawar-

¹⁰ Tamże, s. 4 -6.

¹¹ D. Barefoot, J. Szabo, *Znajomi na wagę złota. Podstawy marketingu w mediach społecznościowych*, Warszawa 2011, s. 19-28.

tych w serwisie. Tym samym staje się on członkiem społeczności internetowej, rozpoznawalnym na podstawie zamieszczonych w jego profilu danych osobowych i zdjęć¹².

Ze względu na zasięg korzystania serwisów, czyli lokalizację geograficzną i dostęp do nich, możemy podzielić je na: lokalne sieci społecznościowe (regionalne, gminne, powiatowe, wojewódzkie); ogólnokrajowe, np. na terenie danego państwa; kontynentalne – skupiające kilka państw z tego samego kontynentu oraz globalne. Segmentacji mediów społecznościowych można dokonać także ze względu na ich dostępność dla członków. Na zamknięte dla nowych członków i otwarte, do których mogą zapisywać się nowi internauci¹³. K. Polańska proponuje także ich podział ze względu na charakter powiązań komunikacyjnych członków społeczności. Dzieli ona je na sześć podstawowych kategorii: towarzyskie (np. NK.pl, Facebook.com, Myspace.com), zawodowe (np. Goldenilne.pl, LinkedIn.com, Profeo.pl), publikacyjne (np. Fotka.pl, YouTube.com), mikroblogi (np. Twitter.com, Blip.pl), konsumenckie – związane z działaniami grupowymi konsumentów (np. zakupowe Groupon.pl) oraz społecznościowe finansowania przedsięwzięć (np. donacyjne Flatter.com, inwestycyjne MegaTotal.pl, pożyczkowe Kokos.pl)¹⁴. Ze względu na temat niniejszej pracy zasadne jest dokonanie klasyfikacji mediów społecznościowych¹⁵ ze względu na płaszczyzny komunikowania. Pierwsza płaszczyzna, którą jest

¹² Tamże, s. 20.

¹³ E. Kancik, *Social media jako narzędzia promocji jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] M. Łyszczarz, S. M. Marcinkiewicz, M. Sokołowski (red.) *Kreowanie przestrzeni społecznej w cyfrowym świecie. Wpływ mediów na rzeczywistość polityczną oraz funkcjonowanie ruchów społecznych i religijnych w Polsce i Europie Środkowo – Wschodniej*, Toruń 2014, s. 108.s. 109-112. A. Miotk, *Skuteczne social media. Prowadź działania, osiągnij zamierzone efekty*, Warszawa 2013, s. 20 - 29. K. Polańska, *Sieci społeczne. Wybrane zagadnienia ekonomiczno – społeczne*, Warszawa 2013, s. 22 - 23.

¹⁴ Tamże, s. 22 - 23.

¹⁵ Mediów społecznościowych oraz jednocześnie narzędzi wykorzystywanych przez uczestników procesu komunikowania politycznego w Internecie.

współpraca, odgrywa najmniejszą rolę w omawianym procesie. Są to projekty wymagające współdziałania przy tworzeniu treści, poglądów, np. przedsięwzięcia typu Wiki – wirtualna encyklopedia. Druga płaszczyzna to informacja – czyli przekazywanie treści. Przykładem są tradycyjne strony internetowe, mobilne www, blogi, videoblogi, pinterest, reklama polityczna. Trzecia to dialogi utrzymywanie relacji, gdzie wykorzystywane są media społecznościowe, takie jak Facebook, Twitter czy Youtube.

Radomsko – miasto otwarte na nowe media

Radomsko – miasto o średniej wielkości, położone na trasie łączącej Polskę centralną i Śląsk. Miasto, które z jednej strony jest sztucznym tworem i powstało na zasadzie przyjazdu mieszkańców w poszukiwaniu pracy, a z drugiej jest jednym z najstarszych miast w województwie łódzkim, posiadającym swoją kulturę i unikalny mocny punkt – OTWARTOŚĆ – oparty na autentycznym procesie socjologiczno-psychologicznym¹⁶. Zgodnie ze zdaniem P. Kotlera stanowi to początek na drodze ku mocnej marce. USP (*unique selling position*) jest to wyróżniająca cecha, która odróżnia miasto od innych. Jest ona podstawą marki, która budzi emocje. Mocnym punktem Radomska jest jego zasadnicza cecha – otwartość, która odzwierciedla aspiracje mieszkańców. Radomsko jest bowiem miastem dysonansów, ludzi przedsiębiorczych i kreatywnych.

Open city ma w sobie zatem potencjał finalnej idei strategicznej (*Brand Idea*) – pomysł na reklamę zawierającą przesłanie i główną obietnicę¹⁷. Z tradycji wyrasta, w kierunku nowoczesności podąża. Stąd też wypracowano slogan, oparty na USP: *Otwarte miasto od 1266 – open city since 1266*. Jest on

¹⁶ M. Szczygielska, *Wizerunek miasta Radomska wśród radomszczan oraz mieszkańców innych miast*, Warszawa 2008 r., M. Szczygielska, *Strategia Miasta Radomska*, Warszawa 2008 r.

¹⁷ Tamże, s. 30.

esencją marki, ponieważ w sposób najkrótszy komunikuje idee. *Open city* podkreśla wielkomiejskie ambicje młodych ludzi i jednocześnie zaspokaja potrzeby tej części dorosłych, dla których wartością jest historia miasta. Poza tym „od 1266” zobowiązuje i po prostu brzmi dumnie. Bez wątpienia slogan: „Otwarte miasto od 1266” wyróżnia, bo choć wiele miast jest z pewnością otwartych na inwestorów i turystów, to żadna aglomeracja w regionie nie wykorzystuje zestawienia przymiotnika „otwarty” i daty nadania praw miejskich.

Jedną z granic marki miasta miał być OTWARTY URZĄD – wprowadzenie otwartej polityki informacyjnej oraz szybsze dotarcie z informacją do mieszkańców. Dziś skuteczną politykę informacyjną, poza tradycyjnymi kontaktami z mediami oraz bezpośrednim kontaktem z mieszkańcami, można prowadzić za pomocą nowych mediów. Radomsko jest obecne i aktywne na profilach: Facebook, Twitter, Pinterest czy YouTube.

Rys. 1. Grafika przedstawiająca obecność miasta Radomsko w mediach społecznościowych



Źródło: Urząd Miasta Radomsko.

Facebook, oprócz strony www, jest obecnie najskuteczniej wykorzystanym narzędziem internetowym. Wynika to, po pierwsze, z tego, że za jego pomocą polityka informacyjna prowadzona jest nieprzerwanie od czterech lat. Po drugie, znacząco zmieniła się liczba zaangażowanych fanów oraz sposób komunikacji z nimi. W 2010 roku, w dniu wyborów, liczba fanów wynosiła 1158 osób. Początkowo wpisy umieszczane były kilka razy w tygodniu, w nierównych odstępach czasu. Od dwóch lat wpisy zamieszczane są codziennie, trzy-cztery razy dziennie.

W 2013 roku, podczas Forum Promocji Województwa łódzkiego, profil miasta został wyróżniony w prezentacji S. Sikorskiego prezesa zarządu Polskiego Stowarzyszenia Public Relations. Według ówczesnego raportu firmy Sotrender oficjalny fanpage Radomska znajdował się wśród ośmiu miast, które najskuteczniej prowadziły dialog z mieszkańcami, odpowiadając w komentarzu na posty Radomszczan.

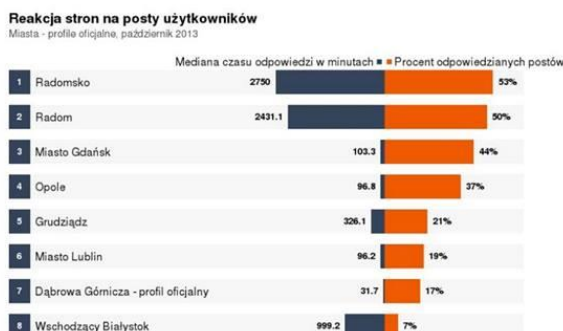
Obecnie fanpage miasta Radomska posiada 3094 fanów. Głównymi odbiorcami treści w tym kanale są osoby w wieku 18 – 24 lat, które stanowią 40 % fanów, na drugim miejscu plasują się internauci w wieku 25 – 34, którzy stanowią 28 %. Trzecia ważna grupa, bo aż 10 %, to osoby w wieku 35 – 44, są to głównie mieszkańcy miasta, ale także osoby, które wyjechały studiować lub pracować do innego miasta bądź kraju, głównie do Wielkiej Brytanii.

W okresie od 1 stycznia 2013 roku do 18 września 2014 r.¹⁸, liczba fanów systematycznie wzrastała. Początkowo użytkownicy polskiego pochodzenia wynosili 1883 osób, potem 2825; liczba użytkowników z Wysp Brytyjskich liczyła

¹⁸ Badanie przeprowadzone było za pomocą narzędzi firmy Sotrender – <http://sotrender.pl/>. Firma bezpłatnie do celów naukowych udostępniła konto. Badanie jest częścią pracy doktorskiej, porównującej komunikowanie polityczne trzech miast: Radomska, Bełchatowa i Piotrkowa Trybunalskiego w Internecie.

odpowiednio – 94 oraz 124. Zmianie ulegała także liczba odsłon strony profilu, która zwiększyła się o ponad osiemnaście tysięcy i obecnie wynosi średnio trzydzieści wejść dziennie.

Wyk. 1. Radomsko na tle innych miast na Facebooku.



177 (12%) z 1 471 postów spowodowało reakcję profilu

Tylko 8 z 40 stron odpowiedziało w komentarzu na post użytkownika

Uwzględniając także polubienie postów, na posty użytkowników

zareagowało 13 oficjalnych stron

Źródło: Urząd Miasta Radomsko.

W badanym okresie liczba zaangażowanych użytkowników, czyli takich, którzy weszli w jakąkolwiek interakcję ze stroną, wynosiła 1 669. Stanowiło to ponad połowę ogólnej liczby fanów, którzy najczęściej ograniczali się do polubienia postów. Łączna liczba użytkowników, którzy:

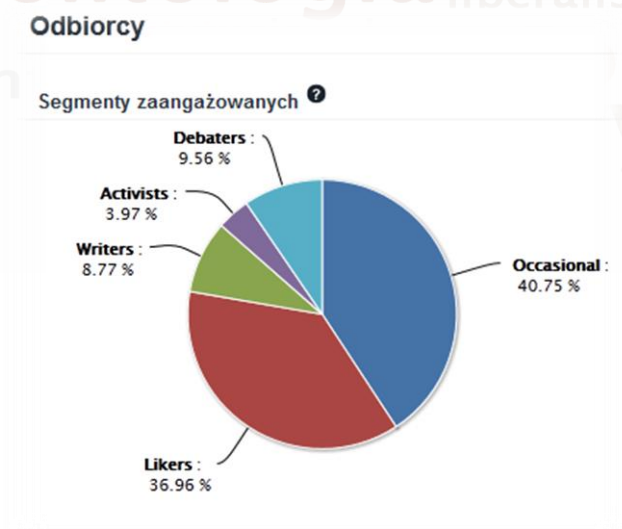
- chociaż raz kliknęli „lubię to” wynosi 1 505;
- chociaż raz dodali komentarz, wynosi 368;
- chociaż raz umieścili wpis na ścianie lub link, wynosi 92.

Segmentacji odbiorców treści można także dokonać ze względu na ich zaangażowanie, dzieląc na:

- odbiorców okazjonalnych, którzy w badanym okresie kliknęli „lubię to” tylko raz;
- lubiących, czyli fanów, którzy wyłącznie używali czynności „lubię to”;
- dyskutantów – którzy jedynie komentowali i publikowali posty;
- piszących – tych, którzy komentują, publikują i lubią posty;
- aktywnych – najbardziej zaangażowanych użytkowników zwanych ambasadorami marki.

Poniższy wykres przedstawia odbiorców radomszczańskich facebookowych treści na koniec badanego okresu. Warto zaznaczyć, że w badanym odcinku czasu ich segmentacja nieznacznie się zmieniała na korzyść aktywnych bądź piszących, jednak liczba najbardziej zaangażowanych nie przekroczyła 4 %.

Wyk. 2. Odbiory treści na fanpage’u miasta Radomsko.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie narzędzi Sotrender.

Najczęściej wybieraną aktywnością przez fanów były kliknięcia „lubię to” (łączna liczba 7301). Mniej popularne było dodawanie komentarzy (929), rzadziej użytkownicy decydowali się na udostępnienie treści (237), a najrzadziej umieszczali wpisy i multimedia (75 -80). Aktywność administratora przedstawia się zupełnie inaczej. Najczęściej publikował on multimedia (1015), znacznie rzadziej decydował się na wpisy i komentarze (285 - 339), a najrzadziej na kliknięcia „lubię to” (61).

W połowie badanego okresu Interactivity Index¹⁹ wynosił 18 371 (w tym wskaźnik aktywności użytkowników równał się 10 157, a wskaźnik marki 8 214), a na koniec już 37 871 (i dla porównania– 21 854 oraz 16 017), co oznacza wzrost natężenia zaangażowania o ponad pięćdziesiąt procent.

Zasięg, czyli liczba osób, którym wyświetliła się jakakolwiek treść z fanpage'a, wynosiła na koniec badanego okresu 1 424, co oznacza wzrost o 427 osób (w tym zasięg organiczny, czyli liczba użytkowników, którzy widzieli treści profilu na swoim News Feedzie lub tablicy swojego fanpage'a, równa się 890, co oznacza wzrost o 272 osoby. Zasięg wirusowy to liczba osób, które zobaczyły treść po tym, jak ich znajomy wykonał jakąś aktywność (treść mogła być np. widoczna, gdy przyjaciel danej osoby polubił, skomentował, „podzielił się”,

¹⁹ Interactivity Index to autorski wskaźnik Sotrendera zliczający wszystkie aktywności w obrębie fanpage'a. Każda z aktywności ma inną wagę, a co za tym idzie, np. polubienie posta ma mniejszą wartość niż skomentowanie. Może być też wykorzystywany do porównywania zaangażowania przez poszczególne posty. Warto też rozróżnić aktywności fanów i prowadzącego profil. Na podstawie Interactivity Index obliczany jest także Relative Interactivity, służący do porównywania profili różniących się liczbą fanów. **Interactivity Index i oparty na nim Relative Interactivity Index** to wskaźniki ważone, które pokazują natężenie zaangażowania. Udostępnienie posta fanpage'a to zupełnie inna aktywność niż tylko polubienie takiego posta. Co więcej, często zdarza się, że jeden użytkownik angażuje się w komunikację wielokrotnie, co wpływa na wzrost Interactivity Index. Zarazem trzeba pamiętać, że obecnie nie rozróżnia się wydźwięku poszczególnych akcji i kłótnia fanów w komentarzach czy też wiele postów od niezadowolonych klientów również będą powodowały wzrost Interactivity Index, <http://blog.sotrender.com/pl/2013/07/zaangazowanie-facebook/>, 20.09.2014.

„udostępnił” bądź „zapisał się” na jakieś wydarzenie). Ów zasięg wynosi natomiast 585, co pokazuje wzrost o 137 osób.

W mieście Radomsko profil na Facebooku służy jako dodatkowe źródło informacji o mieście, skierowany jest głównie do młodych ludzi, którzy znacznie rzadziej odwiedzają stronę www miasta i prawie wcale nie przeglądają Biuletynu Informacji Publicznej. Treści zamieszczane za pośrednictwem tego narzędzia można podzielić, po pierwsze, ze względu na ich strukturę, na:

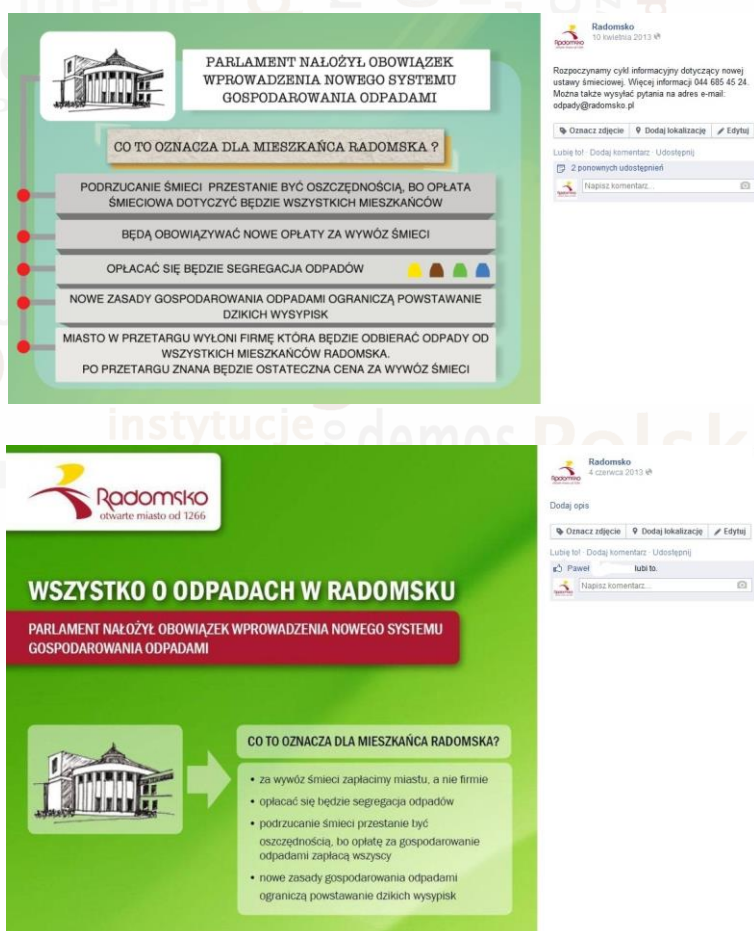
- samodzielny krótki tekst – kilka zdań – to one są esencją przekazywanej informacji;
- tekst z linkiem przekierowującym na inną podstronę – tekst pełni tutaj jedynie funkcję komentarza, jest wprowadzeniem do treści zawartej w linku. Mimo że nie jest on główną informacją do przekazania, to od niego zależy, czy użytkownik zostanie zachęcony do przeczytania całego artykułu;
- tekst, komentarz ze zdjęciem, grafiką lub infografiką – gdzie najważniejszą częścią jest zdjęcie lub infografika. Tekst to zazwyczaj jedno, dwa lub trzy krótkie zdania; może to być także równoważnik zdania lub jedno słowo; zdjęcie może być tradycyjne, bez efektów, lub zawierające treść, zaś infografika – wizualizacja danych lub myśli – to obraz łączący w sobie dane z wzornictwem graficznym²⁰;
- tekst umieszczony z filmem. Podobnie jak w powyższym podpunkcie, tekst pełni rolę komentarza, a głównym przesłaniem jest film, który może być umieszczony bezpośrednio w serwisie Facebook lub za pośrednictwem profilu YouTube.

²⁰ M. Smiciklas, *Infografika. Praktyczne zastosowanie w biznesie*, Gliwice 2012, s. 13.

Po drugie ze względu na rodzaj, są to treści:

- informacyjne – są to neutralne teksty, które przypominają o terminach, istotnych wydarzeniach, relacjonują prace rady miejskiej oraz różnego rodzaju komunikaty;
- edukacyjne – treści, które edukują mieszkańców, wyjaśniają procesy, procedurę, strukturę organizacji, bądź przybliżają chronologię pewnych działań. Przykładem może być informacja o zmianach, jakie wynikają z tzw. „ustawy śmieciowej”;

Graf. 1. Zrzut ekranu – przykład treści edukacyjnych fanpage`a Radomsko.

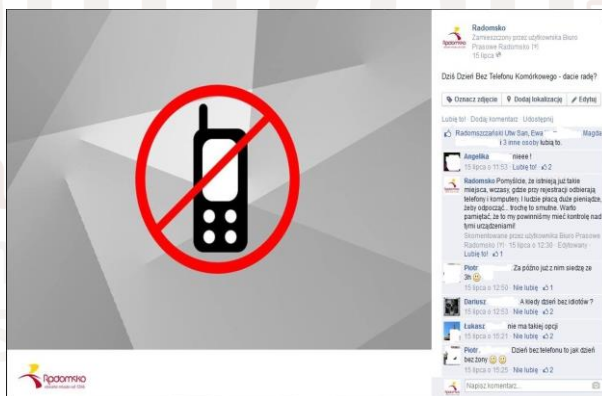
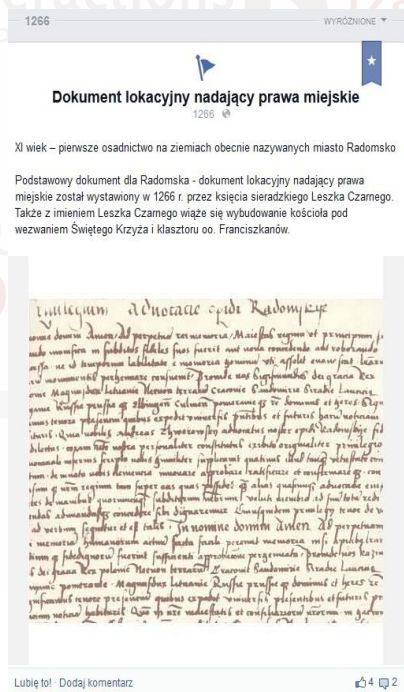


Źródło: Urząd Miasta Radomsko, www.facebook.com/radomsko, 15.10.2014.

Promocyjne/polityczne – są to wpisy, których nadrzędnym celem jest poprawa lub promocja wizerunku władarzy miast, wzmocnienie ich pozycji lub przekonanie mieszkańców do podejmowanych przez nich działań;

- Rozrywkowe – lekkie i przyjemne wpisy, ciekawostki dotyczące historii miasta, ważnych wydarzeń, rocznic czy świąt. Przykładem może być informacja o tym, że Radomsko jako jedyne w Polsce odzyskało niepodległość 7 listopada, czy wpisy dotyczące tego, kiedy miasto uzyskało prawa miejskie, a także komunikaty odnoszące się do spraw społecznych;

Graf. 2. Zrzut ekranu – przykład treści rozrywkowych na fanpage`u Radomska.



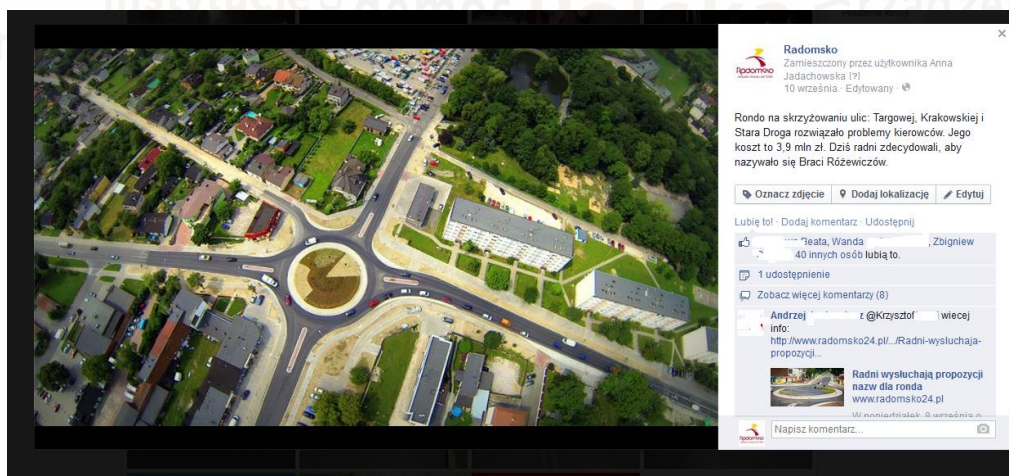
Źródło: Urząd Miasta Radomsko, www.facebook.com/radomsko, 15.10.2014.

- Reportażowe – treści, które są informacją o odbytych wydarzeniach. Zazwyczaj zawierają obszerną fotorelację oraz kilka zdań wyjaśnienia.

- Kulturalne – zapowiedzi imprez kulturalnych w mieście. Pełnią funkcję kalendarza w sieci, za pomocą którego mieszkańcom przypomina się, co warto robić w wolnym czasie.

Wśród najlepszych treści pod względem liczby tzw. like'ów i komentarzy znalazły się komunikaty z kategorii rozrywkowe i informacyjne, zawierające załącznik w postaci zdjęcia lub filmu oraz komentarza, np. ciekawe ujęcia miasta w obiektywie czy zdjęcia przedstawiające postępy w pracach przy realizacji inwestycji miejskich. Przykładem może być nowo powstałe rondo przy zbiegu ulic: Targowej, Krakowskiej i Starej Drogi. Warto podkreślić, że zrealizowanie wymienionej inwestycji jest spełnieniem kluczowej obietnicy wyborczej, obecnej prezydent miasta. Popularność postu w sieci, pozytywne komentarze oraz ilość udostępnień i lajków świadczą zatem o dobrym odbiorze zadania. Dla aktorów politycznych jest to dowód na to, że dobrze prowadzone media społecznościowe mogą okazać się cennym kanałem w dotarciu z informacją do obywateli.

Graf. 3. Zrzut ekranu – przykład treści na temat inwestycji na fanpage'u Radomsko.



Źródło: Urząd Miasta Radomsko, www.facebook.com/radomsko, 15.10.2014.

Obecność miasta w nowych mediach nawiązuje do idei otwartego urzędu. Obsługą oficjalnego profilu miasta Radomska zajmują się trzy osoby. Treści są umieszczane codziennie. Zazwyczaj zaplanowane są dwa wpisy od godz. 7.30 do 16.00 oraz jeden na popołudnie. Miasto zachęca mieszkańców do dyskusji, regularnie i szybko odpowiada (mediana odpowiedzi wynosi 3 godziny – w połowie badanego okresu były to 4 godziny) na zamieszczane przez fanów komentarze – reaguje, inspirując do dyskusji o mieście. Dialog prowadzony jest zarówno na oficjalnej stronie profilu, jak i w wiadomościach prywatnych. W procesie tworzenia treści do dyspozycji jest także grafik, który tworzy materiały graficzne: grafiki, infografiki i *cover foto*. Dla użytkowników fanpage'u najaktywniejszymi dniami są poniedziałek, piątek oraz niedziela, najczęściej zaglądają oni na profil w godzinach 15.00, 21.00 oraz 22.00 – i w tym czasie administrator powinien publikować najistotniejsze treści.

Sukcesywnie wzrastające zaangażowanie w fanpage Radomska pokazuje, że konto na profilu Facebook jest cennym kanałem polityki informacyjnej. Nie tylko pozwala na bezpośrednie dotarcie z informacją, ale także jest miejscem, gdzie można prowadzić dialog z obywatelami. Konto daje mieszkańcom możliwość pogłębiania relacji, formułowania wypowiedzi, buduje przywiązanie, lojalność, przyjaźń i miłość do miasta, z którym mieszkaniec się utożsamia. Dzięki niemu komunikacja ze społeczeństwem staje się dwustronna. Facebook może być także doskonałym narzędziem, służącym do podtrzymywania dobrych relacji z dziennikarzami. Poprzez założenie zamkniętej grupy na Facebooku – Press Room Radomsko, radomszczańscy dziennikarze otrzymują codziennie ciekawe i inspirujące tematy (niekoniecznie związane z pracą urzędu czy miastem). Ze względu na możliwości, jakie niosą ze sobą urządzenia typu *smartphone*, o nowym wpisie każdy członek grupy dostaje powiadomienie na-

tychmiast i bezpośrednio na swój telefon. Pozwala to na oszczędność czasu oraz bezustanne dostarczanie tematów dziennikarzom.

Przy tworzeniu profili bezwzględnie należy jednak pamiętać, że treści pojawiające się w tym serwisie powinny być spójne z główną strategią marki miasta i z niej wynikać. Powinny być także neutralne i pośrednio związane z opcją rządzącą. Oficjalne profile miast nie powinny być miejscem politycznej gry i służyć jedynie promocji wizerunku obecnego prezydenta, burmistrza czy wójta, ale miejscem, w którym znajdują się cenne informacje z perspektywy mieszkańca. Każda obecność w konkretnym portalu powinna być przemyślana i wynikać z potrzeby dotarcia do określonej grupy odbiorców.

Aktywność samorządów w Internecie polega na pośredniej promocji poprzez komunikację z potencjalnymi klientami. Media społecznościowe mają na celu aktywizowanie swoich użytkowników, zachęcając ich do umieszczania własnych treści i angażując ich w dany profil. Bez wątpienia instytucje samorządowe, które zdecydowały się wykorzystać płaszczyznę Internetu w marketingu oraz komunikowaniu politycznym, wykazały się innowacyjnością, co umożliwiło szybszą realizację potrzeb konsumentów, czyli klientów urzędów ukierunkowanych na rozwój e-administracji²¹ i marketingu w Internecie. Należy jednak pamiętać, że sama obecność w sieci dziś nie wystarczy. Urzędnicy i politycy muszą być gotowi na zmianę, jaka zaszła w sposobie komunika-

²¹ Elektroniczna administracja zakłada stosowanie technologii informatycznych w administracji publicznej. Od 2011 roku w literaturze przedmiotu występuje pięć poziomów dojrzałości e-administracji: 1) poziom informacyjny – obywatel może zapoznać się z informacjami opublikowanymi na stronie internetowej urzędu; 2) poziom interakcyjny jednostronny – użytkownik może komunikować się jednostronnie drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami; 3) poziom interakcyjny dwustronny – użytkownik może komunikować się drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami, możliwe jest komunikowanie zwrotne; 4) poziom transakcyjny – portale przeznaczone do udostępniania informacji pochodzące z różnych urzędów umożliwiają także realizację wybranych transakcji; 5) poziom integracyjny – sprawy urzędowe mogą być załatwione całkowicie elektronicznie, a usługi są spersonalizowane i dostosowane do potrzeb użytkowników. K. Polańska, *Sieci społeczne...*, s. 115.

nia, oraz posiadać odpowiednie umiejętności. Przede wszystkim muszą być gotowi na autentyczny i równorzędny dialog z klientami. Komunikowanie w mediach społecznościowych cechuje bowiem przejrzystość oraz umiejętność słuchania. Nie wystarczy nadawać, trzeba słuchać, nie wystarczy pokazywać, lecz trzeba angażować, a na dodatek przejmować się każdym użytkownikiem z osobna i docierać do niego ze spersonalizowanym komunikatem w czasie rzeczywistym, 24 godziny na dobę. Internauci cenią internetowe relacje, często integrują się w grupy skupione wokół jednego wątku tematycznego. Nawiązują kontakty, rozmawiają, budują więzi, które nierzadko znajdują swoją kontynuację w realnej rzeczywistości. Lubią autentyczność i szczerość – nawet jeśli autentyczny jest brak umiejętności komunikowania lub kompletna ekscentryczność. Ważne jest dla nich bycie ludzkim²².

Bez wątpienia zarządzanie informacją w mediach społecznościowych jest dziś trudnym zadaniem, nie tylko dla instytucji publicznych. Informacja jest bowiem specyficznym dobrem podlegającym zarządzaniu, łamiącym wszelkie prawa ekonomii. Dzielenie się informacją nie jest równoczesne z jej zabranieniem, jak to się dzieje z dobrami materialnymi – informacja rozpowszechniana ma większą wartość, stąd wymaga zarządzania nią jako dobrem, którym trzeba się dzielić, którego obieg jest istotny, którym należy świadomie i rozważnie dysponować. Nie da się ograniczyć rozpowszechniania informacji, niełatwo prostować wiadomości błędne, fałszywe, wycofać je z obiegu czy po prostu monitorować²³. Dlatego znajomość podstawowych praw rządzących nowoczesnym obiegiem informacji, profesjonalne zarządzanie kryzysem czy świadomość po-

²² A. Miotk, *Skuteczne social media...*, s. 32.

²³ M. Przybyśz, *Nowe media i nowe kryzysy...*, dz. cyt., s. 175.

tęgi internetu pozwala przynależeć do elity współczesnego świata – netokracji²⁴ oraz skutecznie realizować cele marketingu politycznego.

Media społecznościowe nie są łatwym obszarem do zagospodarowania w działaniach marketingu politycznego, stają się przez to wyzwaniem dla większości instytucji administracji samorządowej. Media społecznościowe to nie jest wydarzenie aktywowane podczas kampanii politycznej czy wyborczej, ale pewien zaplanowany proces, poprzedzony analizą wstępną otoczenia i swoich. Kluczowym elementem ich obecności w sieci jest strategia właściwa, zwana często *Big Idea*, czyli ogólny pomysł na działania komunikacyjne w mediach społecznościowych, wyrażany jednym, dwoma zdaniami. Musi być też związany z misją instytucji.

Abstrakt

Działania public relations oraz polityka informacyjna odgrywają jedną z podstawowych ról w administracji. Zadaniem, a właściwie obowiązkiem, urzędu jest m. in. informowanie odbiorców – społeczność lokalną o swoich działaniach. Dzięki mediom społecznościowym informowanie to może odbywać się poprzez autentyczny, aktywny i permanentny dialog z mieszkańcami. Skuteczne zarządzanie treścią sprzyja interakcjom, dzieleniu się opiniami, dyskusji oraz ulepszaniu produktu, którym w tym przypadku jest miasto.

²⁴ E. Bendyk, *Manifest netokratyczny*, [w:] A. Bard, J. Söderqvist (red.), *Netokracja. Nowa elita władzy i życie po kapitalizmie*, Warszawa 2007, s. 19.

Abstract

Public relations and information policy play important role in the administration. The task – actually the duty – of the office is to inform customers – the local community about their actions. Due to social media, this can be done by authentic, active and permanent dialogue with the residents. Effective content management is conducive to interaction, sharing opinions, discussions and improving the product which in this case is the city.

Marcin Rachwał

REFERENDA W SPRAWIE ODWOŁANIA ORGANU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – DOŚWIADCZENIA LAT 2010-2014

Słowa kluczowe:

*demokracja bezpośrednia, referendum, frekwencja, organy samorządu
terytorialnego, społeczeństwo obywatelskie*

Wprowadzenie

Obywatele współczesnych państw demokratycznych uczestniczą w życiu politycznym głównie poprzez udział w wyborach i korzystanie z instrumentów demokracji bezpośredniej. Oczywiście wspomniane formy aktywności nie wyczerpują całego spektrum możliwości, jednakże to właśnie one zazwyczaj przykuwają największą uwagę mediów i społeczeństw. Wśród form bezpośredniego udziału obywateli w funkcjonowaniu państw demokratycznych kluczową rolę odgrywa referendum, które polega „na wypowiedaniu się wyborców na tematy będące przedmiotem głosowania, a dotyczące spraw całego państwa lub jego określonej części. Istotą referendum jest nadanie mu formy głosowania, które przebiega w oparciu o podstawowe zasady prawa wyborczego (powszechność, równość, bezpośredniość i tajność) oraz sformułowanie alternatywy („tak” lub „nie”), bądź opcji, której wyborca daje preferencję w głosowaniu”¹.

¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 183.

W literaturze występuje wiele klasyfikacji referendum, opierających się na różnych kryteriach². W kontekście zakresu rzeczowego niniejszego artykułu najistotniejszy jest podział z uwagi na zasięg terytorialny. Uwzględniając przedmiotowe kryterium, wyróżnimy:

- Referendum ogólnopaństwowe – jest przeprowadzane w skali całego państwa i dotyczy spraw szczególnie dla niego istotnych. W przypadku tego rodzaju referendum uprawniony do głosowania jest ogół obywateli danego państwa. Jednakże, możliwe jest wprowadzenie ograniczeń w postaci uprawnienia do głosowania tylko tych obywateli, którzy zamieszkują jego terytorium. Takie rozwiązanie funkcjonowało w Polsce w okresie obowiązywania ustawy z 1995 roku o referendum³.
- Referendum lokalne – przeprowadzane jest na części terytorium państwa i jego skutki odnoszą się tylko do osób tam zamieszkujących. Udział w nim wziąć mogą wyłącznie obywatele zamieszkali na terytorium określonej jednostki podziału terytorialnego państwa. Nie jest ono ograniczone tylko do gminy, jednak najczęściej występującą formą referendum lokalnego jest właśnie referendum gminne. W Polsce referendum lokalne występuje na trzech szczeblach: gminy, powiatu i województwa.

Celem niniejszego szkicu jest przedstawienie problematyki referendum w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego, które zostały prze-

² Zob. szerzej: E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Warszawa 2003, s. 33-37; A. Antoszewski, *Formy partycypacji obywateli w procesie politycznym*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 213-226; A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce po 1989 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2006, Nr 1, s. 9-10; M. Rachwał, *Demokracja bezpośrednia w procesie kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2010, s. 79-83.

³ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o referendum, Dz.U. Nr 99, poz. 487, z późn. zm., art. 3.

prorowadzone w latach 2010-2014 (VI kadencja samorządu terytorialnego)⁴. Wskazane głosowania umożliwiają mieszkańcom gmin, powiatów i województw odwołanie organów pochodzących z wyborów bezpośrednich. Tym samym, w przypadku gminy mieszkańcy mogą głosować w sprawie odwołania rady gminy (rady miejskiej) i wójta (burmistrza, prezydenta miasta), natomiast na poziomie powiatu i województwa w drodze referendum można odwołać organy stanowiące, tj. radę powiatu i sejmik województwa.

Rozważania zawarte w artykule prowadzono w kontekście następujących pytań badawczych:

- jaka była skuteczność referendum odwoławczych przeprowadzonych w trakcie VI kadencji samorządu terytorialnego?
- jakie skutki dla praktyki referendalnej wywołuje obowiązujący próg frekwencji?
- w jakim zakresie presja społeczności lokalnej i przedstawiciele gminnej administracji wpływa na ważność referendum odwoławczego?

Początek szkicu został poświęcony omówieniu podstaw prawnych referendum lokalnego, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących głosowań odwoławczych. W tej części odniesiono się m.in. do prawa mieszkańców w zakresie inicjowania referendum, a także do problematyki skuteczności tej formy aktywności obywatelskiej. Analiza referendum odwoławczych, które odbyły się w trakcie VI kadencji samorządu terytorialnego, stanowi przedmiot dalszej części niniejszego opracowania. Całość więczy podsumowanie, gdzie przedstawiono główne problemy związane ze stosowaniem refe-

⁴ Na temat doświadczeń związanych ze stosowaniem referendum odwoławczego we wcześniejszym okresie zob. szerzej: M. Rachwał, *Referenda w sprawie odwołania organu gminy przed upływem kadencji – doświadczenia lat 2006-2010*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Wielospektowość samorządności gminnej w Polsce*, Poznań 2011, s. 247-260.

rendów odwoławczych i krótki zarys proponowanych zmian w prawie regulującym funkcjonowanie wskazanej formy demokracji bezpośredniej.

Referendum lokalne w świetle prawa

Jedną z zasad naczelnych Konstytucji RP z 1997 roku jest zasada suwerenności (zwierzchnictwa) narodu: *Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*⁵. Według ustawy zasadniczej naród jest podmiotem i źródłem władzy zwierzchniej, przy czym nie chodzi w omawianym przypadku o naród w sensie etnicznym. W analizowanym przypadku chodzi o wszystkich obywateli Rzeczypospolitej, a więc podstawą przynależności do tak rozumianego narodu jest fakt posiadania polskiego obywatelstwa⁶.

Należy zaznaczyć, że samo wyrażenie w Konstytucji RP zasady zwierzchnictwa narodu nie wydaje się w wystarczającym stopniu gwarantować udziału zbiorowego suwerena w sprawowaniu władzy. Konstytucjonalizacja demokracji bezpośredniej umożliwia wprowadzić odwoływanie się do wszystkich znanych instytucji tej formy demokracji, ale tylko wówczas, gdy ich charakter i procedury zostaną skonkretyzowane w pozostałych przepisach konstytucji oraz rozwinięte w przepisach ustawowych. Dlatego zarówno dla demokracji przedstawicielskiej, jak i bezpośredniej, ich rzeczywiste istnienie i funkcjonowanie musi być związane z prawnym określeniem procedur i mechanizmów dla nich właściwych⁷.

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm., art. 4.

⁶ Zob. szerzej: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 1999, s. 14.

⁷ Zob. szerzej: M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 97-106.

W kontekście demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym należy w tym miejscu przytoczyć art. 170 Konstytucji RP z 1997 roku, który brzmi: *Członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować, w drodze referendum, o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego. Zasady i tryb przeprowadzania referendum lokalnego określa ustawa*⁸.

W obecnym stanie prawnym postanowienia Konstytucji rozwija ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym. Zgodnie z jej przepisami, w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę⁹:

- w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki;
- co do sposobu rozstrzygania sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki;
- w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę.

Ponadto przedmiotem referendum gminnego może być odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), a także samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Należy dodać, iż do 2002 roku możliwe było odwołanie tylko organu stanowiącego gminy, gdyż organ wykonawczy tej jednostki samorządu terytorialnego nie pochodził z wyborów bezpośrednich¹⁰. Sytuacja uległa

⁸Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ..., art. 170.

⁹Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum lokalnym, Tj. Dz.U. 2013, poz. 706, art. 2 ust. 1.

¹⁰Zarząd gminy był wybierany w wyborach pośrednich przez radę gminy; Zob. szerzej: P. Pieprzyk, *Rola, znaczenie i ewolucja samorządowego prawa wyborczego w okresie polskiej trans-*

zmianie wraz z wprowadzeniem w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)¹¹. Od tej pory mieszkańcy mogą odwołać w referendum zarówno organ stanowiący, jak i wykonawczy gminy.

Zakres rzeczowy niniejszego szkicu został ograniczony do referendum w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego (referenda odwoławcze). Dlatego też w dalszej części zasadniczo pominięto podstawy prawne odnoszące się do innych rodzajów głosowań.

W sprawach odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przed upływem kadencji, rozstrzyga się wyłącznie w drodze referendum przeprowadzonego na wniosek mieszkańców. Z przedmiotowym wnioskiem może wystąpić co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu, natomiast w przypadku województwa pod wnioskiem należy zebrać podpisy co najmniej 5% uprawnionych do głosowania¹². Wniosek mieszkańców może zostać złożony po upływie 10 miesięcy od dnia wyboru organu albo 10 miesięcy od dnia ostatniego referendum w sprawie jego odwołania i nie później niż na 8 miesięcy przed zakończeniem jego kadencji¹³. Warto podkreślić, iż żaden inny podmiot nie może zainicjować referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego. Kompetencje w tym zakresie mają tylko mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego.

Wniosek 10% mieszkańców gminy może dotyczyć odwołania rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) albo odwołania jednego z tych organów. Tym samym mieszkańcy gminy mogą wnioskować zarówno

formacji ustrojowej, [w:] A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*, Poznań 2010, s. 135-138.

¹¹ Zob. szerzej: *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*, Dz.U. Nr 113, poz. 984, z późn. zm.

¹² *Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum ...*, art. 4.

¹³ Tamże, art. 5 ust. 2.

o odwołanie organu stanowiącego, jak i wykonawczego. Jak wspomniano wcześniej, jest to konsekwencja wprowadzenia w 2002 roku bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy może być przeprowadzone także z inicjatywy rady gminy¹⁴. Należy podkreślić, iż jeśli w *ważnym referendum o odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), przeprowadzonym na wniosek rady gminy z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium, przeciwko odwołaniu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oddano więcej niż połowę ważnych głosów, działalność rady gminy ulega zakończeniu z mocy prawa*¹⁵. Wydaje się, iż przedmiotowa regulacja jest nadmiernie represyjna wobec rady gminy i stanowi przejaw nieusprawiedliwionego dążenia ustawodawcy do umocnienia pozycji wójta kosztem osłabienia pozycji rady, i jej kompetencji do sprawowania kontroli nad działalnością organu wykonawczego gminy¹⁶.

Odnosnie do liczby podpisów mieszkańców, które są niezbędne do rozpisania referendum lokalnego, istotną uwagę poczynił Piotr Uziębło. *O ile 10 proc. w niewielkich gminach stosunkowo łatwo zebrać, o tyle w największych miastach jest to już próg w zasadzie zamykający drogę inicjatywom powstałym ad hoc*¹⁷. Biorąc pod uwagę dane o liczbie mieszkańców uprawnionych do głosowania według stanu na dzień 30 czerwca 2014 roku, należy zauważyć, iż w przypadku np. Wrocławia trzeba zebrać niemal 50 tysięcy podpisów dla skuteczności inicjatywy przeprowadzenia referendum, natomiast w Warszawie jest to ponad 133 tysięcy. Z kolei

¹⁴ Zob. szerzej: Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, T.j. Dz.U. 2013, poz. 594, z późn. zm., art. 28a-28c.

¹⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum ..., art. 67 ust. 3.

¹⁶ Podobnie: E. Olejniczak-Szałowska, Wynik referendum lokalnego i jego skutki, „Samorząd Terytorialny” 2008, Nr 7-8, s. 28.

¹⁷ Cyt. za: K. Wołodźko, Lokalni bezradni, <http://nowyobywatel.pl/2014/01/27/lokalni-bezradni>, 7.09.2014.

referendum wojewódzkie może być zarządzane na wniosek co najmniej 5% uprawnionych do głosowania, co powoduje, iż w przypadku województwa wielkopolskiego należy zebrać ponad 135 tysięcy podpisów (w województwie mazowieckim taki wniosek musiałoby podpisać niemal 210 tys. uprawnionych)¹⁸. W tym miejscu należy zaakcentować, iż jest to większy próg niż w przypadku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej przewidzianej przez art. 118 Konstytucji RP, gdzie jest wymagane 100 tysięcy podpisów. W rozważanym kontekście niezwykle istotny jest również fakt, iż pod wnioskami o przeprowadzenie referendum lokalnego mogą się podpisać tylko mieszkańcy danej jednostki samorządu terytorialnego, natomiast pod obywatelską inicjatywą ustawodawczą wszyscy obywatele mający prawo wybierania do Sejmu. *Dlatego warto byłoby zastanowić się nad wprowadzeniem progów regresywnych, które malałyby procentowo wraz ze wzrostem liczby wyborców w jednostce samorządu terytorialnego*¹⁹.

W kontekście referendum lokalnych często poruszonym zagadnieniem jest ich mała skuteczność, co wynika z niskiej frekwencji. Do 2006 roku referenda odwoławcze (podobnie jak pozostałe rodzaje referendum lokalnych) były ważne, jeżeli wzięło w nich udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania²⁰. Jak podkreślił Andrzej Piasecki, zasadniczym i niezmiennym błędem ustawowych przepisów dotyczących referendum było *wprowadzenie sztywnych progów dla obywatelskiej inicjatywy referendalnej (...) i dla ważności*

¹⁸ Obliczenia własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej zamieszczonych w rejestrze wyborców według stanu na dzień 30 czerwca 2014 roku, pkw.gov.pl/2014_RW/rejestr-wyborcow-wg-stanu-na-dzien-30-czerwca-2014-r.html, 18.09.2014.

¹⁹ K. Wołodźko, *Lokalni ...*

²⁰ *Ustawa z dnia 11 października 1991 roku o referendum gminnym*, Tj. Dz.U. 1996, Nr 84, poz. 386, art. 29; *Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum ...*, art. 55.

referendum²¹. W 2005 roku przyjęto nowelizację, na podstawie której uzależniono ważność referendum odwoławczego od frekwencji wyborczej²². Stosowny przepis brzmi następująco: *Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy udział w nim wzięło nie mniej niż 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu*²³. Przytoczona regulacja weszła w życie wraz z dniem rozpoczęcia kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) wybranych w 2006 roku.

Wnioskodawcy, uzasadniając propozycję zmiany prawa polegającą na uzależnieniu ważności referendum odwoławczego od frekwencji wyborczej, przedstawili następujące argumenty²⁴:

- Lokalne społeczności uzyskają możliwość skutecznego egzekwowania odpowiedzialności od tych, którzy zostali wybrani jako ich przedstawiciele i których podstawowym obowiązkiem jest przestrzeganie prawa.
- Nastąpi wzrost poczucia odpowiedzialności osób sprawujących funkcje publiczne.
- Dojdzie do wzrostu uczestnictwa lokalnych społeczności w życiu publicznym.
- Mimo obniżenia progu w referendum, przy niskiej frekwencji wyborczej, nowelizacja nie spowoduje odwołań niekontrolowanych i przypadkowych.

²¹ A.K. Piasecki, *Demokracja bezpośrednia w Polsce lokalnej – błędny model, zła praktyka*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, Nr 3, s. 69.

²² Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 175, poz. 1457, z późn. zm., art. 3.

²³ Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum ..., art. 55 ust. 2.

²⁴ Druk nr 3981, Sejm RP IV kadencji.

Minister spraw wewnętrznych i administracji, odnosząc się do omawianej propozycji, wyraził pewne wątpliwości. W stosownej opinii podkreślono, iż przyjęcie postulowanych uregulowań prawnych może zachwiać legitymizacją rozstrzygnięć dokonywanych w drodze referendum, a w konsekwencji może zostać naruszona stabilność funkcjonowania władz lokalnych. Wskazane zagrożenie upatrywano w tym, iż o kształcie władz samorządowych może zdecydować mała grupa mieszkańców²⁵.

W trakcie I czytania projektu ustawy, przedstawiciel wnioskodawców (poseł Waldy Dzikowski) zwrócił uwagę, iż nieskuteczne referenda wywołują różnego rodzaju frustracje i brak przekonania o skuteczności prawa. W opinii posła, zaproponowana zmiana wiążąca ważność referendum z frekwencją wyborczą — była logiczna i sprawiedliwa: *Im większa siła mandatu, tym trudniejsze powinno być odwołanie takiego wójta, burmistrza lub prezydenta*²⁶. Przedstawiciel wnioskodawców zwrócił uwagę na jeszcze jeden istotny aspekt propozycji. Otóż w sytuacji, gdy obowiązywał stały trzydziestoprocentowy próg frekwencji, urzędujący wójt nic nie robił aby namówić swoich zwolenników do głosowania. Wręcz przeciwnie, robił wszystko, żeby nikt nie poszedł do urn wyborczych. Nowa regulacja zmusi organy pochodzące z wyborów bezpośrednich do zabiegania o poparcie swoich zwolenników, gdyż bierne czekanie, aby referendum nie było ważne, nie będzie dobrą strategią²⁷.

Poseł Witold Gintowt-Dziewałtowski w trakcie dyskusji stwierdził, iż lepszym rozwiązaniem byłoby stopniowanie progów wyborczych, a nie stosowanie sztywnych relacji w stosunku do frekwencji wyborczej, gdyż może to doprowadzić do destabilizacji władz lokalnych. Jak zaznaczono, w sytuacji,

²⁵ Opinia do druku nr 3981, Sejm RP IV kadencji.

²⁶ *Sprawozdanie Stenograficzne*, 103. posiedzenie Sejmu RP IV kadencji w dniach 17, 18, 19 i 20 maja 2005 roku, Warszawa 2005, s. 250.

²⁷ Zob. szerzej: Tamże, s. 248-250.

w której organ jednostki samorządu terytorialnego zostałby wybrany decyzją 10% wyborców, referendum odwoławcze byłoby ważne już przy sześcioprocentowej frekwencji²⁸. W tym miejscu warto przypomnieć, iż wybory są skuteczne bez względu na poziom partycypacji społecznej. Skrajnym przykładem są wybory uzupełniające do Senatu RP, w których frekwencja jest bardzo niska, a mimo to są one wiążące. Dla zobrazowania przedmiotowego zagadnienia można wskazać, iż w głosowaniach, które odbyły się w trzech okręgach dnia 7 września 2014 roku, frekwencja nie przekroczyła 10%²⁹.

W trakcie II czytania projektu ustawy zmiana w zakresie progu frekwencji także budziła zastrzeżenia. Wskazywano na niebezpieczeństwa związane ze zbyt dużym ułatwieniem w zakresie odwoływania organów jednostek samorządu terytorialnego pochodzących z wyborów bezpośrednich. Jednakże w dyskusji często podkreślano fakt, iż trudno o jednoznacznie dobre rozwiązanie legislacyjne odnośnie wskazanej kwestii. Dlatego też zaproponowano przyjęcie nowelizacji i ściśle monitorowanie jej skutków³⁰.

Podsumowując zagadnienie podstaw prawnych referendów odwoławczych, warto krótko odnieść się do przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego³¹. Projekt ustawy zawierał m.in. propozycję, aby zmienić przepisy w zakresie ważności referendum odwoławczego: *Referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne w przypadku, gdy wzięto*

²⁸ Zob. szerzej: Tamże, s. 251-252.

²⁹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 września 2014 roku o wynikach wyborów uzupełniających do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 7 września 2014 roku, Dz.U. 2014, poz. 1208.

³⁰ Zob. szerzej: *Sprawozdanie Stenograficzne, 107. posiedzenie Sejmu RP IV kadencji w dniach 5, 6, 7 i 8 lipca 2005 roku*, Warszawa 2005, s. 200-214.

³¹ Druk nr 1699, Sejm RP VII kadencji.

w nim udział nie mniej osób, niż wzięło udział w wyborze tego organu³². W istocie, akceptacja przedmiotowej propozycji doprowadziłaby do znacznego podwyższenia progu frekwencji dla uznania ważności referendum odwoławczego. Jerzy Regulski, doradca społeczny Prezydenta RP ds. samorządu, zaznaczył, iż *stabilność władz lokalnych jest warunkiem efektywnego rozwoju, a w tym i podnoszenia warunków życia (...). Dane liczbowe wskazują, że ogromna większość referendum spotkała się z małym zainteresowaniem społeczności lokalnej. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że były one zbędne*³³. Z kolei Marcin Gerwin, działacz Sopotckiej Inicjatywy Rozwojowej, zaakcentował, że *taka drobna z pozoru zmiana oznacza, że prezydenci miast czy radni mogą stać się w praktyce nieusuwalni*³⁴. Biorąc pod uwagę doświadczenia lat 2010-2014, należy zauważyć, iż w przypadku obowiązywania progu frekwencji zaproponowanego w projekcie prezydenckim tylko jedno referendum (w sprawie odwołania Burmistrza Miasta Ostróda) byłoby ważne³⁵.

Inicjatywa Prezydenta RP przewidywała zachowanie 30% progu frekwencji w odniesieniu do referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Na marginesie głównego nurtu rozważań warto podkreślić, iż propozycja szła w kierunku ustanowienia referendum w sprawie samoopodatkowania również na

³² Tamże, art. 60.

³³ J. Regulski, *Referenda lokalne*, www.frdl.org.pl/index.php/komentarz/items/jerzy-regulski-referenda-lokalne.html, 18.09.2014.

³⁴ *Zmieniaj progi ważności referendum*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/zmienia-progi-waznosci-referendum,47642.html>, 19.09.2014.

³⁵ Obliczenia własne na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej, www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html, 10.09.2014.

poziomie powiatu i województwa. Pozostałe rodzaje referendów lokalnych miały być ważne niezależnie od liczby uczestniczących w nich mieszkańców.

Referenda odwoławcze w latach 2010-2014 (VI kadencja samorządu terytorialnego)

Pierwsze referenda lokalne w sprawie odwołania rady gminy zostały przeprowadzone w 1992 roku. Od samego początku stosowanej wskazanej formy demokracji bezpośredniej, uwidocznił się problem niskiej partycypacji społecznej. Dla zobrazowania poruszanej kwestii warto podkreślić, iż na 23 głosowania przeprowadzone w 1992 roku żadne nie było ważne. Ogółem w latach 1992-2010 przeprowadzono 547 referendów odwoławczych³⁶, spośród których 65 zakończyło się podjęciem wiążącej decyzji³⁷. Tak więc, tylko niespełna 12% przeprowadzonych referendów było ważnych, natomiast w pozostałych przypadkach nie została osiągnięta wymagana frekwencja. Warto dodać, iż na 547 referendów odwoławczych zdecydowana większość odbyła się na poziomie gmin(542), natomiast 5 głosowań dotyczyło odwołania rady powiatu³⁸. Tym samym nie odbyło się żadne referendum w sprawie odwołania sejmiku województwa przed upływem kadencji.

³⁶ Jeżeli w jednym terminie mieszkańcy głosowali w sprawie odwołania organu stanowiącego i wykonawczego gminy, przy obliczeniach przyjmowano, iż odbyły się 2 referenda odwoławcze.

³⁷ Obliczenia własne na podstawie następujących publikacji Państwowej Komisji Wyborczej: 1) *Informacja o przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego w latach 1992-2006*, <http://pkw.gov.pl/wybory-w-trakcie-kadencji/informacja-o-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organow-samorzadu-terytorialnego-w-latach-1992-2006.html>, 10.09.2014; 2) *Informacja o zarządzonych i przeprowadzonych referendach w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji (kadencja rad: 2006-2010)*, <http://pkw.gov.pl/kadencja-2006-2010/informacja-o-zarzadzonych-i-przeprowadzonych-referendach-w-sprawie-odwolania-organu-samorzadu-terytorialnego-przed-uplywem-kadencji-kadencja-rad-2006-2010-.html>, 10.09.2014.

³⁸ Mieszkańcy głosowali w sprawie odwołania: 1) Rady Powiatu Kamieńskiego (2001 r., frekwencja 17,73%); 2) Rady Powiatu Lubańskiego (2004 r., 13,45%); 3) Rady Powiatu Kluczborskiego (2004 r., 18,46%); 4) Rady Powiatu Głubczyckiego (2004 r., 12,80%); 5) Rady Powiatu

Analiza referendów w sprawie odwołania organów w kolejnych kadencjach samorządu terytorialnego wykazała, że zmieniały się przyczyny i skutki tych głosowań. W latach 1990-1998 były to często przejawy zachowań populistycznych, natomiast mniej więcej od połowy pierwszej dekady XXI wieku inicjatorów tych referendów cechowała większa odpowiedzialność, uniwersalność polityczna, partycypacja obywatelska. Przełomowe znaczenie dla skuteczności referendalnej miała nowelizacja z 2005 r. uelastyczniająca progi skuteczności tego głosowania. Od piątej kadencji referendum to stało się w końcu dostępne również dla społeczności dużych miast³⁹. Warto dodać, iż w trakcie V kadencji doszło do odwołania m.in. prezydentów Częstochowy i Łodzi, co zgodnie z regułami obowiązującymi do 2006 roku nie byłoby możliwe z uwagi na zbyt niską frekwencję, która wyniosła odpowiednio 21,32% i 22,20%⁴⁰.

W latach 2010-2014 (VI kadencja) odbyło się 156 referendów odwoławczych, spośród których tylko 20 było ważnych. Tym samym liczba referendów ważnych, w dalszym ciągu pozostała na niskim poziomie (12,82%). Szczegółowe dane w tym zakresie zostały przedstawione w tabeli nr 1. Zdecydowana większość referendów (114) dotyczyła odwołania organu wykonawczego gminy, natomiast w pozostałych przypadkach mieszkańcy decydowali w sprawie odwołania organu stanowiącego gminy (40) lub powiatu (2).

Prudnickiego (2004 r., 8,32%). Tak więc żadne referendum odwoławcze na poziomie powiatu nie było ważne.

³⁹ B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013, s. 173.

⁴⁰ M. Rachwał, *Referenda w sprawie ...*, s. 256.

Tab. 1.Referenda w sprawie odwołania organu samorządu terytorialnego przed upływem kadencji w latach 2010-2014 (VI kadencja)

Rok	Liczba referendów	Liczba ważnych referendów
2011	0	0
2012	78	9
2013	73	10
2014	5	1
łącznie	156	20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej, www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html, 10.09.2014.

W następstwie 20 ważnych referendów gminnych głosujący odwołali⁴¹:

- 5 rad gmin: Żagań woj. lubuskie (frekwencja 27,85%), Nowinka woj. podlaskie (40,82%), Bytom woj. śląskie (21,76%), Piekoszków woj. świętokrzyskie (34,56%), Elbląg woj. warmińsko-mazurskie (24,66%).
- 6 wójtów gmin: Lewin Kłodzki woj. dolnośląskie (48,83%), Międzyrzec Podlaski woj. lubelskie (35,05%), Janowiec woj. lubelskie (44,47%), Wymiarki woj. lubuskie (42,97%), Wiżajny woj. podlaskie (43,16%), Piekoszków woj. świętokrzyskie (34,60%).
- 7 burmistrzów miast: Żagań woj. lubuskie (27,48%), Brzeszcze woj. małopolskie (24,18%), Nasielsk woj. mazowieckie (37,30%), Raciąż woj. mazowieckie (41,36%), Wojkowice woj. śląskie (28,58%), Ostróda woj. warmińsko-mazurskie (30,08%), Kłodawa woj. wielkopolskie (22,94%).
- 2 prezydentów miast: Bytom woj. śląskie (21,76%), Elbląg woj. warmińsko-mazurskie (24,67%).

⁴¹ Obliczenia własne na podstawie informacji Państwowej Komisji Wyborczej, www.kadencja.pkw.gov.pl/se/pl/index.html, 10.09.2014.

W referendach odwoławczych przeprowadzonych w trakcie VI kadencji samorządu terytorialnego, najniższa frekwencja została odnotowana w głosowaniu w sprawie odwołania wójta gminy Jeleśnia (woj. śląskie – 3,39%), natomiast najwyższa w głosowaniu w sprawie odwołania wójta gminy Lewin Kłodzki (woj. dolnośląskie – 48,83%). Najwięcej referendów przeprowadzono w województwie dolnośląskim – 22, najmniej w województwie opolskim – 4.

Przedstawione powyżej dane wskazują, iż na 20 ważnych referendów odwoławczych z lat 2010-2014, aż w 9 frekwencja nie przekroczyła 30%, a zatem zgodnie z zasadami obowiązującymi do 2006 roku nie byłyby ważne. Z drugiej strony należy mieć na uwadze fakt, że 3 referenda nie zostały uznane za ważne pomimo przekroczenia granicy 30%. Wskazana sytuacja wystąpiła w następujących gminach: Goniądz, woj. podlaskie (frekwencja 32,48%, za odwołaniem 94,83%); Płaska, woj. podlaskie (frekwencja 32,41%, za odwołaniem 92,76%); Choczewo, woj. pomorskie (frekwencja 32,87%, za odwołaniem 88,33%). Tak więc we wskazanych przypadkach obowiązujący od 2006 roku, próg frekwencji utrudnił pozbawienie określonych ludzi stanowisk i to mimo zdecydowanej przewagi głosów za odwołaniem. Tym samym należy wyraźnie podkreślić, iż nowe rozwiązanie legislacyjne nie w każdym przypadku oznacza obniżenie progu frekwencji dla uznania ważności referendum. Jeśli w wyborze organu jednostki samorządu terytorialnego udział weźmie ponad 50% uprawnionych, to frekwencja w ewentualnym referendum odwoławczym musi przekroczyć 30%, aby głosowanie było skuteczne.

Inicjatorzy referendum odwoławczego zostali zobligowani przez obowiązujące prawo do podania przyczyn wnioskowanego głosowania: *Informacja o zamierzonym referendum w sprawie odwołania organu jednostki*

samorządu terytorialnego zawiera uzasadnienie odwołania⁴². Analiza referendów przeprowadzonych podczas VI kadencji samorządu terytorialnego wskazuje, iż inicjatorzy najczęściej podawali następujące przyczyny, dla których organizowano głosowania odwoławcze⁴³:

- brak współpracy między burmistrzem a radą miasta;
- nieudolna polityka inwestycyjna i kadrowa władz;
- reformy w sektorze oświaty (likwidacja szkół);
- podejmowanie niekompetentnych i niegospodarnych decyzji (zadłużanie gmin, zła gospodarka funduszami unijnymi);
- nepotyzm;
- nadinterpretacja prawa;
- brak konsultacji społecznych;
- zbyt ścisła współpraca z władzami kościelnymi;
- skandale obyczajowe z udziałem władz samorządowych.

Na prośbę Kancelarii Prezydenta RP przeprowadzono w ramach projektu *Decydujmy Razem* sondę w dziesięciu gminach, w których odbyły się referenda w sprawie odwołania władz we wrześniu 2013 roku. Pytania kierowano do odwoływanych wójtów i burmistrzów, przewodniczących rad oraz inicjatorów referendów. W ogromnej większości przypadków napotkano niechęć udzielania jakichkolwiek informacji na temat przyczyn wniosków o odwołanie władz. Nawet inicjatorzy referendów nie chcieli lub nie umieli odpowiedzieć konkretnie, jakie są powody niezadowolenia i używali jedynie

⁴² Ustawa z dnia 15 września 2000 roku o referendum..., art. 13 ust. 3.

⁴³ Referenda lokalne. Podstawowe problemy i propozycje zmian przedstawione w projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, http://www.prezydent.pl/gfx/prezydent/userfiles2/files/2013_pliki_rozne/raport_referenda/referenda_lokalne_raport_kprp_20130925_131447.pdf, 14.09.2014, s. 4.

ogólników. W jednym tylko przypadku stwierdzono konkretne powody, związane z zarzutami prokuratorskimi. Ponadto, nie potrafiono odpowiedzieć na pytanie, jakie podejmowano wysiłki, aby zażegnać konflikt bez uciekania się do referendum. Większość odpowiedzi sprowadzała się do stwierdzenia, że strona przeciwna jest arogancka i nie ma możliwości prowadzenia z nią jakichkolwiek rozmów: *Nasuwa się więc wniosek, że powodem referendum są spory personalne, a nie rzeczywiste powody merytoryczne*⁴⁴.

Podsumowanie

Referenda odwoławcze rzadko spotykają się z zainteresowaniem znacznej liczby mieszkańców. Należy zwrócić uwagę, iż 87% referendum przeprowadzonych w trakcie VI kadencji samorządu terytorialnego było nieważnych z uwagi na zbyt niską partycypację społeczną. Co warto podkreślić, w żadnym referendum frekwencja nie osiągnęła 50%. Zazwyczaj zdecydowana większość mieszkańców nie wzięła udziału w głosowaniu.

Jak podkreślił Piotr Winczorek, ustanowienie 30% progu frekwencji na szczeblu lokalnym wynikało z nadmiernego optymizmu i wiary w demokrację. *Miało to być zabezpieczenie przed sytuacją, kiedy przy niskiej frekwencji minimalna większość decydowałaby o odwołaniu władz. Takie niebezpieczeństwo istnieje, ale tylko przy całkowitej rezygnacji z progu frekwencji. Teraz jest jednak tak, że przy niskiej frekwencji bardzo duża większość nie może zdecydować o odwołaniu organu gminy*⁴⁵. W istocie, często zdarzało się, iż spośród głosujących ponad 90% było za odwołaniem władz, aczkolwiek ze względu na zbyt niską frekwencję, organ samorządu

⁴⁴ Tamże, s. 4-5.

⁴⁵ Cyt. za: M. Janicki, *Puste urny*, <http://www.polityka.pl/kraj/165919,1,puste-urny.read>, 20.09.2014.

terytorialnego nadal funkcjonował. Warto zaznaczyć, iż na 156 referendów przeprowadzonych w latach 2010-2014 w 120 przypadkach co najmniej 90% głosujących poparło pomysł odwołania organu stanowiącego lub wykonawczego, jednakże w zdecydowanej większości przypadków referenda były nieważne.

Dlaczego mamy do czynienia z tak niską partycypacją w referendach lokalnych? Odpowiedź na tak sformułowane pytanie nie jest prosta i wymaga poruszenia wielu kwestii⁴⁶. Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły, należałoby rozważyć jedną z możliwych przyczyn, która ma źródło w specyfice życia w małych wspólnotach. Jak wynika z wyżej przytoczonych danych, w większości referendów przeprowadzonych w trakcie VI kadencji, co najmniej 90% głosujących było za odwołaniem władz samorządowych. W związku z tym, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, iż osoba biorąca udział w referendum była za odwołaniem wójta czy rady. Dlatego też wiele osób może nie głosować z uwagi na swoiste ograniczenie tajności głosowania. Jak zaakcentował Mateusz Klinowski, inicjator referendum w sprawie odwołania Rady Miejskiej oraz burmistrz Wadowic Ewy Filipiak, wykładowca Wydziału Prawa i Administracji UJ, *próg frekwencyjny ważności referendum przesądza o niesymetryczności warunków gry wyborczej, gdyż władzy lokalnej walczącej o utrzymanie daje możliwość zniesienia tajności głosowania (...). O ile nam, organizatorom referendum, nie wolno było się zgłaszać do komisji, ani być mężami zaufania, głosowania pilnowali urzędnicy z najbliższego otoczenia burmistrz. To im trzeba było spojrzeć w twarz, aby móc wziąć udział*

⁴⁶ Na temat przyczyn absencji wyborczej zob. szerzej: M. Rachwał, *Przymus wyborczy we współczesnej Europie – wybrane zagadnienia*, [w:] C. Trościak (red.), *Unia Europejska: politologiczno-socjologiczno-ekonomiczny ogród*, Poznań 2014, s. 137-139.

w głosowaniu (...). Dodatkowo, przed lokalami stali miejscowi radni, obserwując do nich wejście. To także stanowiło formę nacisku na głosujących⁴⁷.

Próg frekwencji jest mechanizmem, za pomocą którego można manipulować referendum. W istocie, dużą władzę mają mieszkańcy bierni politycznie, gdyż ta grupa wyborców bardzo pomaga określonym organom w zachowaniu stanowisk. Jak zaznaczył Jerzy Reguński, osoby nie biorące udziału w referendum *głosują tym samym przeciw zadanemu pytaniu, a więc przeciw odwołaniu wójta. Dlatego często ci, którzy chcą utrzymać się przy władzy, nie namawiają do głosowania za nimi, tylko po prostu do pozostania w domu. Coś tu nie jest w porządku. Człowiek świadomie niebiorący udziału w głosowaniu zgłasza swój brak zainteresowania problemem. Mówi tym samym, że jest mu wszystko jedno, co zostanie postanowione. Wolno mu tak postępować. Ale nie ma podstaw, aby te wstrzymujące się głosy zapisywać na konto którejś ze stron. Rozstrzygać powinni ci, którym na takim czy innym rozstrzygnięciu zależy. A więc powinny być brane pod uwagę jedynie oddane głosy*⁴⁸.

Obowiązująca od 2006 roku regulacja, która wiąże ważność referendum z frekwencją wyborczą, wydaje się krokiem w dobrą stronę, jednak w dalszym ciągu w wielu przypadkach stosowana jest przez władze samorządowe strategia obliczona na unieważnienie głosowania. Przyjęcie regulacji zaproponowanej w projekcie prezydenckim jeszcze bardziej uprawdopodobni stosowanie takiego rozwiązania, natomiast istotą demokracji jest aktywny udział obywateli w funkcjonowaniu systemu politycznego. Brak zaangażowania suwerena uniemożliwia zbudowanie społeczeństwa

⁴⁷ M. Klinowski, *Na referendum precz!*, <http://www.mateuszklinowski.pl/2013/11/04/na-referendum-precz/>, 19.09.2014.

⁴⁸ J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 117.

obywatelskiego, które jest niezbędnym komponentem prawidłowo funkcjonującej demokracji. Tym samym proponowane zmiany w prawie powinny być tak skonstruowane, aby wyeliminować skuteczność kampanii obliczonych na unieważnienie referendum. Całkowita rezygnacja z progu frekwencji wydaje się krokiem ryzykownym, gdyż może dochodzić do odwoływania organów nawet przy jednocyfrowej frekwencji. Jednakże wskazane niebezpieczeństwo wydaje się mniej groźne, jeśli uwzględnimy okoliczność, iż w takim przypadku do urn pójdą nie tylko przeciwnicy aktualnie sprawujących władzę, lecz również sama władza i osoby ją popierające. Dotychczasowe doświadczenia pokazują bowiem, że w referendach w zdecydowanej większości głosują ci, którzy chcą odwołania władz samorządowych. *Apatia społeczna jest problemem, ale dopóki istnieje próg frekwencyjny, będzie ona wspierana na różne sposoby przez miejscowe władze. Jeżeli chcemy aktywizacji społecznej, ten próg trzeba znieść – wówczas burmistrz będzie pierwszą osobą, która będzie nawoływała do głosowania, a pracownicy urzędów i spółek pierwszymi przy urnach* – podkreślił cytowany wcześniej Mateusz Klinowski⁴⁹. Innym rozwiązaniem może być zachowanie progu frekwencji, aczkolwiek na niskim poziomie, aby aktualnie sprawujący władzę nie dążyli do unieważnienia referendum. Zaproponowane rozwiązania można uzupełnić o przepis, zgodnie z którym poniżej pewnej frekwencji (np. 30%) o odwołaniu decydowałaby kwalifikowana większość głosów.

Abstrakt

Referendum umożliwia mieszkańcom gmin, powiatów i województw odwołanie organów pochodzących z wyborów bezpośrednich. W latach 2010-2014

⁴⁹ Cyt. za: K. Wołodźko, *Lokalni ...*

(VI kadencja samorządu terytorialnego) odbyło się 156 referendów odwoławczych, spośród których tylko 20 było ważnych. Analiza głosowań wskazuje, iż inicjatorzy najczęściej podawali następujące przyczyny, dla których organizowano referenda: brak współpracy między burmistrzem a radą, nieudolna polityka inwestycyjna i kadrowa władz, likwidacja szkół, podejmowanie niekompetentnych i niegospodarnych decyzji, nepotyzm, nadinterpretacja prawa, brak konsultacji społecznych.

REFERENDUMS ON THE RECALL OF A LOCAL GOVERNMENT BODY

– EXPERIENCE OVER THE YEARS 2010-2014

Abstract

A referendum allows residents of communes, districts and provinces to dismiss government bodies coming from direct elections. Over the years 2010-2014 (6th term of local government), 156 cancellation referendums took place, only 20 of which were valid. The analysis of voting shows that the initiators most frequently gave the following reasons why referendums were organized: lack of cooperation between the mayor and the council, inefficient investment and personnel policy of authorities, closedown of schools, incompetent and uneconomical decisions, nepotism, law over-interpretation, lack of public consultation.

Konrad Niklewicz

BUDŻETY OBYWATELSKIE W KONTEKŚCIE WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH: SZANSA CZY RYZYKO?

Słowa kluczowe:

*budżet obywatelski, partycypacja, samorząd terytorialny,
społeczeństwo obywatelskie*

Wprowadzenie

Celem niniejszego artykułu jest analiza dwóch zagadnień związanych z budżetami obywatelskimi w Polsce. Po pierwsze, analizie poddane zostają dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem budżetów obywatelskich (zwanymi również partycypacyjnymi). Po drugie, rozważany będzie ewentualny wpływ toczącej się kampanii wyborczej (wybory samorządowe 2014) na dalsze wdrażanie budżetów obywatelskich.

Podstawą metodologiczną w niniejszej pracy jest analiza źródeł zastanych (polskiej i zagranicznej literatury przedmiotu, obowiązujących aktów prawnych) oraz badanie poszczególnych przypadków budżetów obywatelskich (*case studies*), przeprowadzona w oparciu o publikacje prasowe oraz wiedzę zebraną osobiście przez autora¹.

¹ Autor był pomysłodawcą i współorganizatorem wprowadzenia budżetu obywatelskiego w Puławach.

Budżety obywatelskie w Polsce – definicja, występowanie

Praktycznie nieznane jeszcze cztery lata temu, dziś budżety obywatelskie (partycypacyjne) stały się na swój sposób popularne w polskich samorządach. Pierwszym miastem w Polsce, które wprowadziło budżet obywatelski, był Sopot – w 2011 r.². W kolejnych dwóch latach liczba miejscowości z budżetem obywatelskim dynamicznie się zwiększała. W 2014 r. wprowadzone były one już w co najmniej 80 miejscowościach, w tym praktycznie we wszystkich największych polskich miastach, stolicach regionu. Jak pisał W. Kęłowski, budżety partycypacyjne stały się na tyle powszechne, że można wręcz mówić o „modzie”³. Popularność budżetów obywatelskich może się jeszcze zwiększać – w kolejnych polskich miejscowościach ogłoszone zostały przygotowania do wdrożenia takich budżetów. Uzasadnione staje się więc przypuszczenie, że liczba miejscowości, w których ta forma partycypacji społecznej pojawiła się, przekroczy setkę jeszcze w 2014 r.

Nie ma jednej, powszechnie uznawanej – przynajmniej w świecie nauki – definicji budżetu obywatelskiego. Jak zauważa literatura przedmiotu, to, co w jednych krajach jest nazywane „budżetem partycypacyjnym”, w innych krajach jest traktowane odmiennie⁴. Na potrzeby niniejszego artykułu za podstawę do dalszych rozważań przyjęta została definicja budżetu obywatelskiego przywołana m.in. przez W. Kęłowskiego, zdaniem którego *budżet obywatelski, zwany również budżetem partycypacyjnym, to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współde-*

² M. Gerwin, M. Grabkowska, *Budżet obywatelski* [w:] *Partycypacja. Przewodnik krytyki politycznej*, Warszawa 2012, s. 100.

³ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014, s. 4.

⁴ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation” Vol. 8: Iss. 2, Article 9., s. 2,

<http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

cydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych⁵. Proponowana przez W. Kęłowskiego definicja zawiera kilka kryteriów, które muszą być spełnione, by można było mówić o realizacji budżetu obywatelskiego. Te kryteria to:

- a) Zagwarantowanie otwartej deliberacji na dwóch poziomach: władze – mieszkańcy i mieszkańcy – mieszkańcy, z wykorzystaniem przeznaczonych do tego procesu narzędzi (specjalnie zorganizowanych debat);
- b) Wydzielenie jasno określonej puli środków, przeznaczonej na realizację projektów wybranych w ramach budżetu obywatelskiego;
- c) Zagwarantowanie wiążącego charakteru ustaleń podjętych przez mieszkańców w ramach procedury (głosowania) w budżecie partycypacyjnym.
- d) Zapewnienie długofalowości, powtarzalności – by mówić o budżecie obywatelskim, musi on być organizowany rokrocznie przez lata.

Wprowadzane w poszczególnych miastach Polski budżety obywatelskie bardzo się od siebie różnią. Odmienne są metody ich wprowadzania, zasady zgłaszania i weryfikacji projektów, różne metody głosowania. W niektórych miastach „budżet obywatelski” to *de facto* wiele mniejszych budżetów dzielnicowych (Warszawa, Zamość). W innych miastach projekty są zgłaszane i wybierane dla całego miasta. Szczególnie duże różnice widać w kwotach przeznaczonych do podziału w ramach tej formuły partycypacji. Przykładowo, w 2013 r. Łódź przeznaczyła 20 milionów złotych zaś Białystok i Poznań – po 10 milionów złotych. W mniejszych miastach kwoty były niższe: w 2013 r. prezydent Puław przeznaczył na realizację budżetu obywatelskiego 1 mln zł (w 2014 r. kwota urosła do

⁵ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014, s. 8.

1,7 mln zł), z kolei w Kraśniku było to 2 mln zł. Dodać można, że także w niektórych większych miastach kwoty przeznaczone na budżet obywatelski były relatywnie skromne – w Szczecinie w 2014 r. przeznaczono na ten cel 5 mln zł. Zwrócić należy jednak uwagę, że w ujęciu procentowym, to właśnie małe miasta przeznaczały na budżet obywatelski relatywnie więcej pieniędzy. W przypadku Kraśnika wspomniana kwota 2 mln złotych stanowiła aż 2,5 proc. całego budżetu miasta, podczas gdy 20 mln złotych w Łodzi (w 2013) – to pół procent całej kwoty miejskiego budżetu.

Budżet obywatelski: lekarstwo na kryzys samorządności?

Budżety obywatelskie nie są jedyną formą zwiększenia partycypacji społecznej. Jednak ze względu na swój praktyczny wymiar, czyli zrozumiałe dla mieszkańców powiązanie „działania” z „efektem” (w czytelnej sekwencji: zgłaszanie projektów – głosowanie – realizacja, a wszystko w ramach dwóch lat budżetowych), zdają się być formułą najbardziej popularną. Rosnąca popularność budżetów obywatelskich zdaje się być odpowiedzią na narastające od lat słabości i wady polskiego systemu samorządowego. Malejące poczucie związku władz szczebla samorządowego z obywatelami, „fasadowość” demokracji lokalnej, poczucie braku wpływu obywateli na procesy decyzyjne, poczucie rytualizacji procesów wyborczych, nieliczenie się z oczekiwaniami i żądaniami obywateli – to niektóre ze zidentyfikowanych problemów polskiej samorządności. W opublikowanym w 2013 r. raporcie przygotowanym pod kierownictwem prof. J. Hausnera podkreślono, że jedną z podstawowych dysfunkcji polskiego samorządu – *Polski porządek instytucjonalny nie sprzyja aktywności obywatelskiej i obecności obywateli w przestrzeni publicznej. Są oni z niej wypierani i wycofali się do sfery prywatnej. A jeśli już pojawiają się w przestrzeni publicznej, to jako klienci podmiotów władzy, reprezentanci indywidualnych lub kor-*

poracyjno-zawodowych interesów – stwierdzają autorzy⁶. Podobne głosy pojawiały się w literaturze przedmiotu już wcześniej. Jak przekonywali R. Skrzypiec i D. Długosz, *źródłem idei partycypacji obywatelskiej jest sprzeciw wobec zbyt silnej roli hierarchii biurokratycznej i technokracji*⁷. Demokracja przedstawicielska w wydaniu lokalnym powinna być, zdaniem wspomnianych wyżej autorów, rozwijana w stronę demokracji deliberatywnej. Tradycyjny model co najmniej częściowo utracił bowiem zdolność do przekładania interesów i potrzeb społeczeństwa na działania publiczne. Innymi słowy: obywatele odwracają się od samorządów, ponieważ nie widzą w nich swojej reprezentacji. Także badacze w innych krajach uważają, że zwiększenie zaangażowania obywatelskiego – w ramach budżetu obywatelskiego – jest potencjalnym lekarstwem na dotkliwy i trwający od dłuższego czasu kryzys (chorobę) demokracji reprezentatywnej⁸.

Budżety obywatelskie mogą być traktowane jako bardzo dobra odpowiedź na te problemy – zwiększają bowiem faktyczny udział obywateli w zarządzaniu lokalnym, zwłaszcza w sferze decyzji budżetowych (mieszkańcy bezpośrednio decydują o wydatkach z części budżetu gminy). W tym budżety obywatelskie oddają mieszkańcom „prawo do miasta”. Dodatkowo, budżety obywatelskie mają swój walor edukacyjny: przyczyniają się do zwiększenia wiedzy mieszkańców nt. reguł funkcjonowania samorządów, szczególnie tych, które dotyczą budżetu. Mieszkańcy zyskują świadomość ograniczeń finansowych, lepiej rozumieją konieczność dokonywania wyborów i priorytetyzacji

⁶ J. Hauser i inni, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 13.

⁷ R. Skrzypiec, D. Długosz, *Budżet gminy bez tajemnic*, Warszawa 2007, s. 7.

⁸ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation” Vol. 8: Iss. 2, Article 9., s. 1,

<http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

celów. Dylemat „krótkiej kołdry” przestaje być udziałem tylko radnych i prezydentów/burmistrzów, ale staje się udziałem ogółu mieszkańców. Uświadomienie mieszkańcom konieczności dokonywania wyborów – w ramach ograniczonej sumy – wydaje się być korzyścią, wpływającą na jakość debaty publicznej. Trzeba też wspomnieć o jeszcze jednej zalecie budżetu obywatelskiego, widocznej zwłaszcza w dużych miastach, w których jest on realizowany (ale oczywiście nie tylko). A mianowicie budżet partycypacyjny pozwala znacznie skuteczniej zbierać informacje o realnych potrzebach mieszkańców i – tym samym – wspiera proces decentralizacji władzy i buduje zaufanie mieszkańców do samorządu. Nawet najlepiej pracująca rada miasta, najbardziej sprawni i otwarci urzędnicy nigdy nie będą mieli tak dokładnej wiedzy o potrzebnych mikro-inwestycjach jak mieszkańcy poszczególnych dzielnic lub osiedli. Nawet jeśli nie wszystkie zgłoszone przez mieszkańców projekty inwestycyjne mogą być zrealizowane w ramach budżetu obywatelskiego, to władze miasta zyskują dużo aktualnych informacji o tym, jakie są potrzeby mieszkańców. To też jest wartością samą w sobie.

Potencjalne, polityczne konsekwencje wprowadzenia budżetu obywatelskiego mogą być różne – w wielu przypadkach wprowadzenie budżetu obywatelskiego wzmocniło komunikację pomiędzy obywatelami, administracją i lokalną elitą polityczną. Część autorów zastrzega jednak, że ewentualne potwierdzenie pozytywnego wpływu budżetu obywatelskiego na zaangażowanie obywateli w życie demokratyczne, wyrażone zwiększoną frekwencją wyborczą, wymaga dalszych badań⁹.

⁹ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation” Vol. 8: Iss. 2, Article 9., s. 11, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

Trzeba też zauważyć, że w zagranicznej literaturze przedmiotu definiowane są potencjalne słabości koncepcji budżetu obywatelskiego. Pojawiają się np. opinie, że wdrożeniu budżetu obywatelskiego sprzeciwiają się sami radni (wybrani przez obywateli przedstawiciele w lokalnym samorządzie). Niechętą, zdaniem G. Baiocchi i E. Ganuza, miała być z poczucia zagrożenia – radni mogli obawiać się umniejszenia swoich kompetencji, odsunięcia na bok w procesie decyzyjnym. W polskiej literaturze taka potencjalna wada budżetu obywatelskiego nie jest jednak wymieniana¹⁰.

Innym identyfikowanym zagrożeniem jest potencjalny konflikt między obywatelami z jednej strony, a organizacjami pozarządowymi z drugiej. Jak twierdzą E. Ganuza, H. Nez, E. Morales, te ostatnie mogą obawiać się, że konstrukcja budżetu obywatelskiego, dająca obywatelom narzędzia bezpośredniego wpływania na decyzje, ograniczy ich tradycyjną rolę „rzecznika” interesów obywateli w kontaktach z lokalnymi władzami¹¹. *O ile stowarzyszenia [organizacje pozarządowe – aut.] zwykły odgrywać rolę podmiotów, które nadają opinii publicznej strukturę, tak budżet partycypacyjny daje opinii publicznej nowe możliwości – takie, w których obywatele są bezpośrednio zaangażowani w publiczne decyzje. Ta relacja między budżetem obywatelskim a stowarzyszeniami ukrywa konflikt, który może mieć ważne konsekwencje dla demokratycznego życia miast. Ten konflikt przedstawia się jako bitwa o to, kto będzie faktycznym reprezentantem głosu obywateli* – stwierdzili E. Ganuza, H. Nez, E. Morales¹². Podobnie jak w przypadku wcześniej wspomnianej, potencjalnej wady (ograniczenie roli radnych), także i ta potencjalna słabość koncepcji budżetu obywa-

¹⁰ G. G. Baiocchi, E. Ganuza, *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, [w:] „Politics & Society”, vol. 42 nr. 1, s. 3, marzec 2014.

¹¹ E. Ganuza, H. Nez, E. Morales, *The Struggle for a Voice: Tensions between Associations and Citizens in Participatory Budgeting*, [w:] „International Journal of Urban and Regional Research”, Vol. 38 wyd. 5, wrzesień 2013, s. 3.

¹² Tamże.

telskiego nie jest wskazywana w przeanalizowanych pozycjach polskiej literatury przedmiotu.

Podstawy prawne wdrażania budżetów obywatelskich w Polsce i napotykane problemy

Inaczej niż w przypadku ustawowo uregulowanych funduszy sołeckich¹³, budżety obywatelskie w Polsce rozwijają się bez przeznaczonych dla nich regulacji prawnych. Podstawą prawną do ich wdrażania są przepisy o konsultacjach społecznych oraz akty prawa miejscowego (uchwały rad gmin i zarządzenia burmistrzów/prezydentów). Podstawą prawną w tym przypadku jest oczywiście ustawa dotycząca samorządu gminnego (art. 5a)¹⁴. Jak podkreśla H. Łapińska, budżet obywatelski nie ogranicza ustawowych kompetencji władz samorządowych, mieści się w ramach obowiązującego w Polsce prawa jako „umowa społeczna” między mieszkańcami a władzą wykonawczą w samorządzie¹⁵.

Nie wszędzie budżety obywatelskie spełniają pokładane w nich nadzieje. Doświadczenia Kraśnika pokazują, że budżet obywatelski może wywołać dodatkowe problemy, stać się źródłem konfliktu na szczeblu samorządu; zamiast przybliżać samorząd do mieszkańców, taki budżet obywatelski może stać się źródłem dodatkowych frustracji mieszkańców, którzy nie rozumieją, dlaczego ich wola (wskazane przez nich projekty inwestycji) nie może być zrealizowana.¹⁶ W przypadku Kraśnika problem polegał na niewłaściwym nadzorze nad procedurą wyłaniania wniosków, na co dodatkowo nałożył się konflikt

¹³ Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim, Dz. U. z 2014 r., poz. 301.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

¹⁵ H. Łapińska, *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, [w:] „Zeszyty Naukowe WSFiP w Bielsku-Białej” 2012, nr 4, s. 25.

¹⁶ A. Antoń-Jucha, *Budżet obywatelski w Kraśniku: 1130 osób wybrało dach na kościele*, [w:] „Dziennik Wschodni” z 4/03/2014, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20140304/KRASNIK/140309811>, 18.09.2014.

między radą miasta i burmistrzem. Pomimo oczywistych – wydawałoby się – uwarunkowań prawnych, wynikających z ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie (art. 7)¹⁷, pod głosowanie dopuszczony został projekt budowy dachu jednego z lokalnych kościołów. Ta propozycja zdobyła najwięcej głosów i została oficjalnie wpisana do projektu budżetu miasta, choć zarówno burmistrz, jak i radni musieli zdawać sobie sprawę, że nie może być zrealizowana. Dopiero interwencja Regionalnej Izby Obrachunkowej zmusiła samorząd Kraśnika do skreślenia tego projektu i zastąpienia go innymi, również wskazanymi przez mieszkańców w trakcie głosowania nad budżetem obywatelskim¹⁸.

Przykład Kraśnika sugeruje, że nie każde wdrożenie budżetu obywatelskiego kończy się pełnym sukcesem. Dotychczas przeprowadzone analizy sugerują, że większość wprowadzonych w Polsce budżetów obywatelskich jest obciążona mniejszymi lub większymi wadami. Jak podkreśla W. Kębtowski¹⁹, w wielu miastach budżet obywatelski nie spełnia podstawowych kryteriów opisanych w literaturze, takich jak np. transparentność zasad wyboru.

Jednym z największych zagrożeń dla budżetu obywatelskiego – rozumianego jako faktyczne włączenie obywateli w proces decyzyjny – jest podjęcie takich działań, które spowodują, że „partycypacja” będzie miała jedynie fasadowy charakter. W takim przypadku budżet obywatelski ma służyć jedynie legitymizacji projektów, które w rzeczywistości zostały wymyślone przez lokalną władzę. Część autorów zauważa, że takie „symboliczne” budżety obywatel-

¹⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594.

¹⁸ S. Skomra, *Kraśnik idzie na wojnę o dach kościoła*, „Gazeta Wyborcza Lublin”, z 25.04.2014, http://m.lublin.gazeta.pl/lublin/1,106513,15851881,Krasnik_idzie_na_wojne_o_dach_kosciola.html, 18.09.2014.

¹⁹ W. Kębtowski, *Budżet partycypacyjny. Ewaluacja*, Warszawa 2014, s. 37-39.

skie (niewypełniające kryterium rzeczywistego zaangażowania społecznego) zdarzają się zarówno w państwach demokratycznych, jak i autorytarnych²⁰.

Trzeba też zwrócić uwagę na to, że nawet w tych miastach, w których pierwsze wdrożenie budżetu obywatelskiego zakończyło się sukcesem, problemy mogą się pojawić w kolejnych latach. Tu dobrą ilustracją są np. Puławy. W drugiej edycji budżetu obywatelskiego (w 2014 r.) wprowadzona została istotna zmiana – możliwość oddania głosów przez Internet. Celem wprowadzenia tej modyfikacji była chęć zwiększenia frekwencji, ułatwienie obywatelom głosowania. Jak się jednak okazało, zwolennicy jednego ze zgłoszonych projektów podjęli próbę wykorzystania tej innowacji do zwiększenia szans zwycięstwa swojego projektu. Jak relacjonowały lokalne media, zbierane były dane osobowe mieszkańców Puław, by wykorzystać je do oddania wielu głosów. Takie działanie mogło stanowić naruszenie przepisów o ochronie danych osobowych, a co gorsza – mogło zafałszować wynik głosowania, jako że część osób mogła nie zdawać sobie sprawy, że w ich imieniu oddano głos²¹. To zmusiło prezydenta i radę miasta do unieważnienia pierwszego głosowania online i przeprowadzenia go ponownie. Trzeba tu podkreślić, że taki problem pojawił się nie tylko w Puławach – także w innych miastach (np. w Płocku) wykorzystanie metody głosowania przez Internet wiązało się z problemami²².

Odnotować też można fakt, że na początkowym etapie wdrażania – gdy idea budżetu obywatelskiego jest przedstawiana mieszkańcom na otwartych

²⁰Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation” Vol. 8: Iss. 2, Article 9., s. 17, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

²¹P. Buczkowski, *Budżet obywatelski w Puławach. Nie mogli zagłosować na projekty. Ktoś zrobił to za nas*, „Dziennik Wschodni”, <http://www.dziennikwschodni.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20140915/PULAWY/140919761>, 18.09.2014.

²²D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 19.

zebraniach – zaangażowanie obywatelskie jest znacznie mniejsze, niż to miało miejsce np. w krajach Ameryki Południowej. W ich przypadku literatura przedmiotu wspomina o sytuacjach, w których na spotkanie poświęcone w budżetowi obywatelskiemu przychodziło do 10 proc. całej populacji miasta²³, podczas gdy w polskich realiach w takich spotkaniach bierze udział kilkadziesiąt – kilkaset osób (w miastach liczących kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców).

Zidentyfikowane słabości nie powinny jednak przesłaniać pozytywnych efektów wdrażanych w Polsce budżetów obywatelskich. W wielu miejscowościach proces zgłaszania i wyboru projektów w ramach budżetu obywatelskiego został przeprowadzony w całości, dzięki czemu pomysły zgłoszone przez obywateli doczekały się realizacji. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że największe poparcie obywateli w ramach budżetu obywatelskiego zdobywają projekty z zakresu sportu i rekreacji (modernizacja parków, budowa placów zabaw), infrastruktury rowerowej, edukacji oraz ochrony zdrowia. W poniższej tabeli przedstawione zostały przykłady wiodących typów projektów, wybranych przez mieszkańców kilku polskich miast:

Tab. 1. Wiodące projekty wybrane w ramach budżetu obywatelskiego (najważniejsze przykłady) – głosowania 2014.

Miejscowość	Wiodące projekty wybrane w ramach budżetu obywatelskiego (najważniejsze przykłady) – głosowania 2014
Warszawa	Budowa ośrodka wsparcia dla mieszkańców z niepełnosprawnością intelektualną, budowa ścieżek rowerowych i kontrapasów, zakup książek dla bibliotek i budowa placów treningowych, wyznaczenie nowych przejść dla pieszych, budowa chodników, utworzenie bezpłatnych punktów dostępu do bezprzewodowego Internetu w kilku parkach i na placach zabaw, modernizacja parku i budowa placu zabaw, rewitalizacja terenów po starej bocznicy kolejowej

²³ G.Baiocchi, E. Ganuza, *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, [w:] „Politics & Society”, Marzec 2014, vol. 42 nr. 1, s. 6.

Puławy	Remont i modernizacja oddziału noworodkowego w puławskim SPZOZ, remont przychodni, zakup mobilnych pracowni komputerowych dla Szkoły Podstawowej nr 10 i Gimnazjum nr 1, budowa placu rekreacyjno-sportowego
Łódź	Remont schroniska dla zwierząt, uruchomienie bezpłatnej miejskiej sieci WiFi, wprowadzenie Łódzkiego Roweru Miejskiego, prowadzenie banku żywności, stworzenie Akademii Koszykówki Marcina Gortata, stworzenie Hospicjum Domowego dla Dzieci, remonty parków, budowa ścieżek rowerowych, remont i doposażenie przychodni, budowa ogólnodostępnego boiska przy SP 26
Białystok	Budowa Centrum Sportowego Tysiąclecia, parku rekreacyjnego Antoniuk, fontanny multimedialnej "Akwateatr", budowa Toru Wschodzący Białystok
Szczecin	Stworzenie Szczecińskiego Roweru Miejskiego, modernizacja Stawu Brodowskiego wraz z okolicznymi terenami przyległymi do niego
Poznań	Budowa "Przytuliska" - Centrum pomocy dla osób bezdomnych, projekt "RoweLOVE Rataje" - budowa traktu pieszo-rowerowego, odbudowa stadionu na Gołęczynie (głosowanie 2013)
Wrocław	Projekt "Rowerowy Wrocław" – budowa 10 km tras rowerowych, modernizacja terenu sportowo-rekreacyjnego dla mieszkańców Biskupina i Sępólna, budowa placu zabaw dla uczniów SP nr 109, modernizacja bazy sportowo-rekreacyjnej przy Gimnazjum nr 6, budowa Parku Wspólnotowego "Ślęzański Mamut" na Oporowie
Sopot	Budowa trzech placów rekreacji dla młodzieży, dorosłych i seniorów, rozbudowa istniejącej siłowni na wolnym powietrzu, dostawienie ławek na plaży przy wydmach oraz na ulicach Sopotu, wykonanie monitoringu w nowo powstałym tunelu pod torami PKP, SKM na przedłużeniu ul. Majkowskiego, remont schodów od Urzędu Miasta Sopotu
Płock	Stworzenie młodzieżowego domu kultury (wraz z domem dziennego pobytu seniora), stworzenie murali o tematyce historycznej "Płock – miasto bohater"

Źródło: opracowanie własne.

Budżety obywatelskie w kampanii wyborczej. Ryzyka i szanse

Mimo tych nagłościonych w mediach przypadków, budżety obywatelskie są bezsprzecznie jednym z tematów poruszanych w trakcie lokalnych kampanii wyborczych. Jeszcze przed startem kampanii badacze praktyki wdrażania bu-

dżetu obywatelskiego w Polsce prognozowali, że budżety partycypacyjne mogą stać się „kiełbasą wyborczą” albo kartą przetargową, używaną przez polityków zabiegających o głosy wyborców. Tezę taką postawili m.in. D. Kraszewski i K. Mojkowski²⁴.

Co najmniej jedno ugrupowanie – Platforma Obywatelska – uczyniło z tej formy partycypacji jedno ze swoich haseł wyborczych. O ich wpisaniu do samorządowego programu partyjnego Konwencja Krajowa PO RP (najważniejsze ciało statutowe) zdecydowała jeszcze w listopadzie 2013 roku²⁵. W chwili, gdy niniejszy artykuł powstawał, programy samorządowe innych ugrupowań politycznych nie były jeszcze znane bądź nie było w nich wzmianki o budżetach obywatelskich (partycypacyjnych). Odnotować trzeba jednak, że w październiku 2013 r. Polskie Stronnictwo Ludowe przedstawiło projekt ustawy, na mocy której wprowadzanie budżetów obywatelskich w miejscowościach powyżej 5 tys. mieszkańców byłoby *de facto* obowiązkowe²⁶. Projekt ten do chwili obecnej nie doczekał się jednak legislacyjnego ciągu dalszego. W ocenie wielu autorów pomysł obligatoryjnego wprowadzania budżetów obywatelskich jest zaprzeczeniem samej idei partycypacji (musi ona wypływać z woli mieszkańców, a nie być narzucana). Jak napisał P. Filar, *przystępując do wprowadzenia budżetu obywatelskiego, kluczowy jest kontekst lokalny. Ważna jest specyfika*

²⁴ G. Baiocchi, E. Ganuza, *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, [w:] „Politics & Society”, Marzec 2014, vol. 42 nr. 1, s. 5.

²⁵ Uchwała nr 7/2/2013 Krajowej Konwencji PO RP w sprawie budżetów obywatelskich służących umacnianiu demokracji lokalnej, z 23 listopada 2013 r., http://www.platforma.org/pliki/52/uchwala_kk_7_2_2013_w_sprawie_budzetow_obywatelskich_sluzacych_umacnianiu_demokr.pdf, 18.09.2013.

²⁶ E. Olczyk, *Przymusowy budżet obywatelski*, „Rzeczpospolita” z 21.10.2013, <http://www.rp.pl/artykul/1058341.html>, 18.09.2014.

*miasta i specyfika danej wspólnoty. Nie ma budżetu «w ogóle», jest budżet Sopotu, Krakowa czy Kalisza*²⁷.

Kampania wyborcza niesie ryzyko nadmiernej polityzacji budżetów obywatelskich. Samo wykorzystanie budżetu obywatelskiego w kampanii wyborczej trudno uznać za działanie niestosowne, sprzeczne z zasadami partycypacji społecznej. Wprowadzenie budżetu obywatelskiego wymaga bowiem podjęcia przez władze gminy określonych działań i – co równie ważne – jest równoznaczne z przekazaniem mieszkańcom części władzy (nawet jeśli z formalno-prawnego punktu widzenia budżet obywatelski pozostaje jedynie specjalną formą konsultacji społecznych). Nie powinno więc dziwić, że autorzy koncepcji wdrożenia budżetu obywatelskiego chcą poinformować lokalną opinię publiczną o tym, że zmiana nastąpiła dzięki ich staraniom. Tak samo, osoby zaangażowane we wdrażanie budżetu obywatelskiego mogą aktywnie uczestniczyć w promowaniu tej formuły partycypacji i mogą namawiać mieszkańców do wzięcia czynnego udziału (tu rozumianego jako zgłoszenie projektu i/lub głosowanie) w przedsięwzięciu. Jak zauważa W. Kęłowski, wrodzoną cechą budżetu obywatelskiego jest to, że może on przyczynić się do zwiększenia popularności lokalnych polityków, którzy decydują się na jego wdrożenie – i nie należy doszukiwać się w tym czegoś złego²⁸. Na tej samej zasadzie bowiem każde udane działanie, zrealizowane przez lokalnych polityków (przynoszące wymierne i obiektywne korzyści lokalnej społeczności), ma „polityczny” charakter – i jest przez polityków nagłaśniane.

Dotychczasowe badania pokazują, że media są tematem budżetu obywatelskiego bardzo zainteresowane. Z monitoringu prasy prowadzonego

²⁷ P. Filar, *Jak >>>zamordować<<< budżet obywatelski*, <http://www.institutobywatelski.pl/17517/komentarze/jak-zamordowac-budzet-obywatelski>, 18.09.2014.

²⁸ W. Kęłowski, *Budżet partycypacyjny – krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, s. 14.

w ramach projektu Fundacji im. S. Batorego „Masz głos, masz wybór” wynika, że np. w 2013 roku było 11 przypadków, w których samo wystąpienie radnego bądź grupy mieszkańców z propozycją utworzenia w mieście budżetu obywatelskiego (niekoniecznie doprowadzone do fazy realizacji) skutkowało relacjami prasowymi²⁹. Zainteresowanie mediów zwiększało się zwłaszcza wtedy, kiedy działania promocyjne dotyczące budżetu obywatelskiego były intensywne.

Istnieje jednak poważne ryzyko, że informowanie i zachęcanie do zaangażowania się w budżet partycypacyjny przemieni się w działania o charakterze *stricte* propagandowym, zgodnie z definicją propagandy. Przypomnijmy, zgodnie z literaturą przedmiotu (B. Sobkowiak i A. Jaskiernia) propaganda to forma komunikacji płynącej tylko w jedną stronę, traktującej odbiorcę przedmiotowo i wykorzystującej takie środki perswazji, które nie są akceptowane, np. w działaniach public relations³⁰. W przypadku propagandy dochodzi do próby manipulowania zachowaniami w celu osiągnięcia oczekiwanych reakcji, zgodnych z tym, czego oczekuje podmiot stosujący propagandę³¹. W takim (negatywnym) scenariuszu budżet obywatelski nie jest traktowany jako narzędzie ulepszania miasta, wzmacniania zaangażowania obywateli w życie lokalnej społeczności i dawania im „prawa do miasta”, ale staje się jedynie dekoracją, mającą ubarwić wizerunek polityków, którzy pomysł zgłaszają. Opisywanym w mediach przypadkiem daleko idącego „upartyjnienia” budżetu obywatelskiego była Częstochowa. W redakcyjnym komentarzu „Gazety Wyborczej Częstochowa” czytamy: *Drugi miesiąc prezydent Krzysztof Matyjaszczyk krąży od domu do domu, namawiając częstochowian, by składali wnioski do budżetu*

²⁹ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 5.

³⁰ A. Jaskiernia, *Propaganda jako czynnik oddziałujący na wyborczy proces decyzyjny i legitymizację władzy* [w:] P. Dudek, M. Kuś (red.) *Prawne, ekonomiczne i polityczne aspekty funkcjonowania mediów...*, s. 299.

³¹ Taką definicję propagandy proponuje M. Ryniejska – Kiełdanowicz, *Public relations polski...*, s. 62.

partycypacyjnego. Dziwnym zbiegiem okoliczności towarzyszą mu wyłącznie działacze jego macierzystej partii, czyli SLD³².

Czy takie sytuacje staną się codziennością? Czy budżety obywatelskie w Polsce padną „ofiara” kampanii wyborczej? Trudno precyzyjnie zdefiniować granicę, oddzielającą informację i promocję obywatelskiego zaangażowania od nachalnej propagandy. Nie ma tu miejsca na uogólnienia, każdy przypadek trzeba rozpatrywać indywidualnie. We wspomnianym wcześniej casusie Kraśnika budżet obywatelski stał się przedmiotem zażartego, politycznego sporu i przeciągania liny – nie można jednak powiedzieć, że był tylko narzędziem propagandowym. Więcej wątpliwości pojawia się przy omawianym przypadku Częstochowy. Trzeba też pamiętać, że w zdecydowanej większości przypadków podejście do budżetu obywatelskiego jest odmienne. Przykładowo w Puławach budżet partycypacyjny, po raz pierwszy wdrożony w 2013 r., był i nadal jest przedmiotem ponadpartyjnego konsensusu – stosowna uchwała rady miasta została przyjęta przez aklamację³³. I ten konsensus wciąż trwa, a pojawiające się głosy krytyczne są formułowane przez niszowe podmioty na lokalnej scenie politycznej (np. jedno ze stowarzyszeń społecznych ubiegających się o mandaty w listopadowych wyborach samorządowych)³⁴.

Nie wiadomo w tej chwili, na ile listopadowe wybory samorządowe przyczynią się do rozprzestrzeniania koncepcji budżetów obywatelskich.

³² D. Steinhagen, *Prezydent chodzi po domach w sprawie budżetu. Obywatelskiego czy wyborczego?*, „Gazeta Wyborcza Częstochowa”, http://czestochowa.gazeta.pl/czestochowa/1,35271,16634246,Prezydent_chodzi_po_domach_w_sprawie_budzetu_Obywatelskiego.html#ixzz3E8mQHN1N, 23.09.2014.

³³ Uchwała nr XXXIII/355/13 Rady Miasta Puławy z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Puław dotyczących budżetu Miasta Puławy BIP UM Puławy, http://umpulawy.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/uchwala_355.pdf, 18.09.2014.

³⁴ Przykładem takich głosów krytycznych może być np. Filipika radnego powiatowego S. Kamińskiego „Maczuga Obywatelska”, opublikowana 17/08/2014 na lokalnym serwisie MMPuławy, <http://www.mmpulawy.pl/blog/slalomir-adam-kaminski/maczuga-obywatelska>, 15.10.2014.

W tych miastach, w których budżety obywatelskie już są wprowadzone, oceny dotychczasowych efektów są dobre. Przykładem może być Warszawa: w 2014 r. warszawiacy po raz pierwszy decydowali w bezpośrednim głosowaniu o podziale pieniędzy w ramach budżetu obywatelskiego (do podziału była kwota 26,2 mln zł, czyli 0,18 proc. budżetu miasta). Z przeprowadzonych przez miasto badań *ex post* wynika, że eksperyment się powiódł, mieszkańcy chcą w kolejnych latach kontynuacji budżetów obywatelskich – i taka też zapowiedź znalazła się w programie wyborczym prezydent Hanny Gronkiewicz-Waltz, kandydującej na kolejną kadencję³⁵.

Niektórzy autorzy (zwłaszcza D. Kraszewski i K. Mojkowski) są przekonani, że wybory samorządowe z 2014 r. są zarówno największą szansą, jak i ogromnym zagrożeniem dla dalszego rozwoju budżetów obywatelskich w Polsce. Z jednej strony budżet obywatelski może upowszechnić się i zagościć w debacie publicznej, ale z drugiej strony – w czasie przed- i powyborczych rozgrywek politycznych merytoryczna dyskusja o jakości budżetu obywatelskiego schodzi na drugi plan³⁶. To poważne ryzyko, zasługujące na uwagę. Osoby badające zagadnienie wdrażania budżetów obywatelskich podkreślają, że wdrożenie budżetu obywatelskiego nie powinno być li tylko automatycznym kopiowaniem pomysłów innego miasta. Na takie niebezpieczeństwo zwrócił uwagę m.in. W. Kęłowski, który stwierdził: *Okazuje się, że wiele samorządów interesuje się budżetem obywatelskim nie ze względu na jego skuteczność w przyznawaniu nowych praw i propagowaniu autentycznej zmiany w polityce miejskiej. Wręcz przeciwnie: stosuje go jako narzędzie, dzięki któremu z góry*

³⁵ PAP, Petroff-Skiba: budżet obywatelski spodobał się warszawiakom, „Gazeta Wyborcza” 14.09.2014, http://wyborcza.pl/1,91446,16638484,Petroff_Skiba_budzet_obywatelski_spodobal_sie_warzawiakom.html, 18.09.2014.

³⁶ D. Kraszewski, K. Mojkowski, *Budżet obywatelski w Polsce*, Warszawa 2014, s. 23.

narzucone cele rozwoju miasta mogą być legitymizowane i osiągnięte w bardziej wydajny sposób (...) Dlatego realizacja budżetu obywatelskiego wymaga głębokiej refleksji; nie jest to bynajmniej uniwersalne panaceum, które zastosować można w każdym miejskim kontekście³⁷. Kampania wyborcza może być zatem – paradoksalnie – pomocna. W jej trakcie bowiem lokalne oczekiwania najłatwiej mogą się ujawnić. To właśnie czas kampanii jest tym momentem, w którym potrzeby są definiowane, aktywizują się też osoby, które chcą brać odpowiedzialność za współzarządzanie – nie chodzi tylko o polityków, ale także o przedstawicieli ruchów miejskich, lokalnych aktywistów, itp. Jak podkreślają G. Baiocchi i E. Ganuza, budżet obywatelski dzięki swojej elastycznej formule zdaje się mieć niemal nieograniczone możliwości „adaptacyjne” do lokalnego kontekstu politycznego, bez względu na to, czy w ramach tego kontekstu dominują ugrupowania prawicowe, lewicowe lub inne³⁸. To w dużej mierze właśnie ta zdolność do dostosowania się sprawiła, że koncepcja budżetu obywatelskiego mogła rozprzestrzenić się na świecie.

Kampania wyborcza i jej finał (wybory) mogą mieć kluczowe znaczenie nie tylko w przypadku gminy, w której budżet partycypacyjny jeszcze nie funkcjonuje. Ewentualna zmiana składu rady miasta (gminy), zmiana na stanowisku burmistrza lub prezydenta może mieć wpływ na to, czy budżet obywatelski będzie kontynuowany w miejscowości, w której już wcześniej ta idea została wdrożona. To powiedziawszy, trzeba podkreślić, że w Polsce nie było jeszcze przypadku porzucenia budżetu obywatelskiego. A przykłady z innych krajów sugerują, że prawdopodobieństwo spełnienia się takiego negatywnego scena-

³⁷ W. Kęłowski, *(Nie)przemysłany budżet obywatelski*, 26.10.2012, <http://www.institutobywatelski.pl/11011/komentarze/nieprzemyslany-budzet-obywatelski>, 18.09.2014.

³⁸ G. Baiocchi, E. Ganuza, *Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered*, [w:] „Politics & Society”, Marzec 2014, vol. 42 nr. 1, s.2.

riusza nie jest duże. Wraz z upływem lat lokalne społeczności bardzo przywiązują się do tego narzędzia partycypacji i traktują budżety obywatelskie jako trwałe element samorządzenia. Bardzo dobrze pokazuje to przykład Porto Alegre, pierwszego miasta na świecie, w którym budżet obywatelski wprowadzono. O ile w pierwszym roku w głosowaniu wzięło udział 976 mieszkańców tego brazylijskiego miasta, o tyle już w 2003 r. udział w głosowaniu wzięło 26807 obywateli³⁹. Nie ma żadnych podstaw do twierdzenia, że w realiach polskich samorządów podobnego sukcesu nie da się powtórzyć. Polska nie byłaby wyjątkiem. Także w innych państwach dynamika rozprzestrzeniania się koncepcji budżetów obywatelskich była i jest wysoka. W swojej pracy Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke i G. Allegretti stwierdzają, że w okresie 2000 – 2010 liczba funkcjonujących budżetów obywatelskich urosła z kilku do około tysiąca. Zdaniem autorów, taka skala wzrostu jest godna uwagi i może świadczyć o tym, że budżety obywatelskie nie są tylko przemijającą efemerydą⁴⁰.

Wnioski, rekomendacje

Analiza dotychczasowych doświadczeń pozwala na sformułowanie dwóch ostrożnych rekomendacji.

Po pierwsze, kampania wyborcza wydaje się dobrym momentem, by rozmawiać o budżecie obywatelskim. Im więcej debaty o partycypacji, tym lepiej. Wychodząc z takiego założenia, można więc życzyć sobie, żeby przy okazji kampanii wyborczych do samorządu, ich uczestnicy chcieli mówić o budżetach obywatelskich. Także w tych samorządach, w których budżet obywatelski już

³⁹ H. Łapińska, *Budżet partycypacyjny instrumentem zarządzania środkami publicznymi*, [w:] „Zeszyty Naukowe WSFiP w Bielsku-Białej 2012”, nr 4, s. 11.

⁴⁰ Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti, *Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting*, [w:] „Journal of Public Deliberation: Vol. 8”, Article 9., s. 3, <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9>, 11.10.2014.

funkcjonuje – doświadczenia wielu miast pokazują, że reguły partycypacji można nieustannie udoskonalać. W idealnym scenariuszu kandydaci i ich ugrupowania przedstawiają obywatelom różne propozycje reguł funkcjonowania budżetów obywatelskich – obywatele wybieraliby ten, który najlepiej odpowiadałby ich oczekiwaniom. Wybory samorządowe powinny być więc traktowane jako szansa dla rozwoju partycypacji w Polsce (i w innych krajach).

Z drugiej jednak strony, okres przedwyborczy – obejmujący kilka kampanijnych miesięcy – może nie być najlepszym momentem, by budżet obywatelski po raz pierwszy wdrożyć (przeprowadzić proces naboru wniosków, publicznej dyskusji nad projektami i ich selekcji). Im bliżej daty wyborów, tym większe ryzyko, że idea budżetu obywatelskiego zostanie wystawiona na szwank. Z prostego powodu – kampania wyborcza to czas rywalizacji politycznej (uzasadnionej i zrozumiałej), czas, w którym kandydaci intensywnie promują samych siebie i swoje ugrupowania. Tymczasem istotą budżetu obywatelskiego jest wciąganie do procesu decyzyjnego obywateli, nie polityków. Te dwa cele są ze sobą w konflikcie. W tym sensie wdrażanie budżetu obywatelskiego w czasie kampanii wyborczej może spowodować, że cały proces zostanie zdominowany przez lokalnych polityków kosztem zaangażowania obywatelskiego.

Reasumując, czas kampanii wyborczej to dobry moment na rozpoczęcie dyskusji o budżecie obywatelskim – ale sama faza realizacji powinna już nastąpić po wyborach.

Abstrakt

Artykuł omawia fenomen budżetów obywatelskich, wdrożonych w kilkudziesięciu polskich miastach, w tym praktycznie wszystkich stolicach regionów. Analizie poddana zostaje popularność budżetów obywatelskich, powody, dla których zarówno władze samorządowe, jak i sami obywatele chcą się zaangażować.

żować w ich wdrożenie i późniejszą realizację. Opisane i przeanalizowane zostają także dotychczasowe doświadczenia we wprowadzaniu budżetów obywatelskich. Artykuł podejmuje próbę oceny i odpowiedzi na pytanie, na ile kampania wyborcza do wyborów samorządowych w 2014 r. pomogła bądź zaszkodziła idei budżetów obywatelskich.

PARTICIPATORY BUDGETING IN THE CONTEXT OF LOCAL ELECTIONS: OPPORTUNITY OR RISK?

Abstract

This article describes the phenomenon of participatory budgeting, implemented in a several dozens of Polish cities, including almost all regional capitals. This article analyses the reasons for popularity of participatory budgeting, as well as the reasons for which the local self-governments and citizens themselves strive to engage in participating budgeting implementation. The author also describes and analyses past experiences in this field. The article attempts to predict whether the electoral campaign (local self-government elections 2014) helps the propagation of participatory budgeting or quite the contrary, makes it more difficult.

Marcin Bąkiewicz

SUWERENNOŚĆ¹ WSPÓLNOT LOKALNYCH JAKO WARUNEK DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ POPRZEZ SAMORZĄD TERYTORYALNY

Słowa kluczowe:

decentralizacja, demokracja, samorząd terytorialny, suwerenność, wybory

Wprowadzenie

W rozważaniach na temat istoty samorządu terytorialnego niezbędne jest zaprezentowanie czynników determinujących stosowaną w danym ustroju państwowym koncepcję samorządu terytorialnego. Za uwarunkowania elementarne i konieczne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego należy uznać katalog gwarancji konstytucyjnych, które w sposób bezpośredni i pośredni re-spektują podmiotowość samorządu terytorialnego w sferze publicznej demokratycznego państwa prawnego z wyraźnym jego odseparowaniem pod względem instytucjonalnym i funkcjonalnym². Celem artykułu jest próba zarysowa-

¹ Użycie sformułowania „suwerenność” może budzić wątpliwości, jednakże w tym przypadku stanowi wyraz podkreślenia podmiotowości samorządu terytorialnego, w ramach którego wspólnoty podejmują niezależne i samodzielne działania władcze. Jest to próba zaakcentowania woli ustrojodawcy definiującej samorząd jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16, ust 2 Konstytucji RP). W szerszym znaczeniu suwerenność rozumiana jest tu jako tzw. koncepcja suwerenności dzielonej. „Suwerenność” została zatem użyta w aspekcie wewnętrznym z podkreśleniem znaczenia wspólnoty społecznej (Por. K. Wojtyczek, *Suwerenność* [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 570).

² Por. J. Jaskiernia, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego – czy przetrwał próbę czasu?* [w:] J. Kowali, A. Bednarz (red.), *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Toruń 2011, s. 29 i 30.

nia władczych funkcji wspólnot samorządowych, które poprzez wyposażenie ich w atrybuty demokracji pośredniej (wybory) i bezpośredniej (referenda lokalne) wykonują jedną z kluczowych gwarancji decentralizacji władzy publicznej. Próba prezentacji problematyki opiera się na dynamicznym definiowaniu decentralizacji władzy publicznej – w tym przypadku skoncentrowanym na instrumentach demokracji pośredniej i bezpośredniej³. Artykuł odnosi się jedynie do normatywnego aspektu procesu decentralizacji i zawiera analizę aktów prawnych i ich nowelizacji w zakresie oddziaływania systemu wyborczego na proces.

Wybory samorządowe jako jedna z gwarancji zasady decentralizacji władzy publicznej

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce w 1990r. była wynikiem szerokiej debaty na temat zakresu transformacji ustrojowej całego państwa. Uchwalenie 8 marca 1990r. ustawy o samorządzie terytorialnym przekształciło gminę z jednostki podziału administracyjnego w faktyczną wspólnotę mieszkańców z jednoczesnym zagwarantowaniem jej samodzielności i niezależności. Zmiana ta stanowiła poważne naruszenie dotychczasowego monolitycznego systemu zarządzania państwowego⁴. Debata na temat koncepcji samorządu terytorialnego w okresie przełomu ustrojowego w 1989r. eksponowała też potrzebę restytucji samorządu terytorialnego dysponującego pochodzącym z bezpośrednich wyborów organem stanowiącym. Stanowiło to dodatkowy argument odrzucający koncepcję ustrojową, w której organy samorządu terytorialnego pełnią też funkcje organów administracji państwowej. Zerwanie z dotychcza-

³ Por. P. Sarnecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 7 i nast.

⁴ Patrz M. Kulesza, *Budowanie samorządu, Wybór tekstów ze >>Wspólnoty<< 1990 – 2007*, Warszawa 2008, s. 15.

sową praktyką ustrojową rad narodowych stanowiło wyraz determinacji w praktycznym decentralizowaniu władzy publicznej⁵. Kolejnym etapem decentralizowania systemu państwowego było uchwalenie 5 czerwca 1998r. kolejnych dwóch ustaw ustrojowych: o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa. Pozwoliło to wzbogacić polski samorząd terytorialny o kolejny szczebel lokalny i nowy poziom samorządu regionalnego. Mimo wielu trudności napotykanych w ostatnim ćwierćwieczu – szczególnie w procesie decentralizacji finansów publicznych – samorząd terytorialny na trwałe wpisał się w architekturę demokratycznego państwa prawnego.

We współczesnych polskich uwarunkowaniach ustrojowych zasadnicze znaczenie mają wyrażone w Konstytucji RP z 1997r. zasady: decentralizacji władzy publicznej, subsydiarności, suwerenności narodu (w powiązaniu z zasadą demokratyzmu) oraz pośrednio zasada jednolitości⁶ oraz zasada podziału władz rozumiana jako wyraz dezaprobaty ustrojodawcy dla koncentracji władzy⁷. Powyższe zasady są jedynie wybranymi elementami aksjologii ustrojowej, która determinuje kształt współczesnego samorządu terytorialnego oraz definiuje podmiotowość wspólnot lokalnych.⁸

⁵ Por. J. Reguński, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009, s. 72 i 73.

⁶ Szerzej na temat zależności między zasadami decentralizacji i unitarności patrz; M. Stec, *Zasady decentralizacji i unitarności podstawą ustroju terytorialnego Polski*, [w:] J. Kowalik, A. Bednarz (red.), *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Toruń 2011, s. 21 i nast.

⁷ Szerzej na ten temat patrz. M. Bąkiewicz, *Samorząd terytorialny w RP – Uwarunkowania i gwarancje konstytucyjne*, [w:] K. Sieniawska (red.) *Samorządowe Kolegia Odwoławcze jako gwarant prawa do dobrej administracji*, Warszawa 2009, s. 342 i nast.

⁸ Por. P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] Z. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.) *Samorzdy w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 24 i nast. Por. też S. Bugajewski, *Wybrane konstytucyjne zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – zarys problematyki*, [w:] *Samorzdy w Konstytucji RP*, dz. cyt., s. 235 i nast.

Zasada decentralizacji władzy publicznej wyrażona w art. 15, ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi doniosłe założenie ustrojowe, w którym samorząd terytorialny zajmuje kluczową pozycję i zgodnie z art. 16, ust. 2 uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. W tym aspekcie jedną z cech zdecentralizowanego, w oparciu o samodzielne i niezależne jednostki samorządu terytorialnego, ustroju państwowego jest administracja uspołeczniona⁹, a zatem jest to model ustrojowy polegający na partycypacji członków wspólnot samorządowych w sprawowaniu władzy publicznej. Uczestnictwo w sprawowaniu władzy realizuje się w sposób pośredni lub z wykorzystaniem instytucji demokracji bezpośredniej¹⁰. Kwestia uspołecznienia administracji, rozumiana jako możliwość kreowania organów samorządu terytorialnego w drodze demokratycznych wyborów, jest koniecznym elementem definiowania istoty decentralizacji jako procesu przekazywania władzy publicznej. Rozwinięciem dla definiowanej w tym aspekcie decentralizacji władzy są założenia konstytucyjne gwarantujące obywatelowi udział w kierowaniu i zarządzaniu sprawami publicznymi pozostającymi we właściwości wspólnot samorządowych¹¹.

Przepisy konstytucyjne co prawda nie wyrażają *eo nomine* prawa obywatela do udziału w kierowaniu sprawami publicznymi, ale odnoszą się do tego prawa w szeregu przepisów dotyczących praw jednostki, co należy uznać za dobry punkt wyjścia w rozwijaniu przepisów konstytucyjnych w ramach innych źródeł prawa szczegółowo gwarantujących udział jednostki w życiu publicznym. Do szerokiego katalogu praw obywatelskich należy zaliczyć prawo wybie-

⁹ Por. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 129.

¹⁰ Szerzej o praktycznych uwarunkowaniach wykorzystywania instytucji referendum lokalnego patrz M. Bąkiewicz, *Referendum lokalne: Więcej demokracji czy zagrożenie dla niej*, „Gazeta Prawna” z 15.01.2014 r.

¹¹ Por. P. Sarnecki, Art. 15 [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 3 i 4.

rania oraz prawo wybieralności. Wyposażenie członka wspólnoty samorządowej w prawa wyborcze nie tylko dopełnia istotę decentralizacji, ale stanowi też wyraz praktycznego zastosowania zasady suwerenności¹².

Ustawa zasadnicza ze swej istoty reguluje jedynie główne instytucje gwarantujące należyte znaczenie głosu wyborcy podczas elekcji oraz warunki uczestniczenia obywateli w sprawowaniu władzy, natomiast odpowiednie przepisy Kodeksu Wyborczego uzupełniają konstytucyjne zasady prawa wyborczego, ustanawiając szereg instytucji służących realizacji praw obywatelskich¹³. Należy jednak zaznaczyć, że regulacje prawa wyborczego rangi ustawowej oraz praktyka życia politycznego mogą w znacznym stopniu uzupełnić, ale i zmodyfikować normy konstytucyjne¹⁴.

Artykuł 62, ust. 1 w części rozdziału II „Wolności i prawa polityczne” daje obywatelowi polskiemu prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Prawo to przyznaje obywatelowi kompetencję do dokonywania czynności konwencjonalnej, doniosłej prawnie, która pociąga za sobą aktualizację, zmianę bądź ustanie określonych obowiązków podmiotu podległego kompetencji (praw-kompetencji)¹⁵. Artykuł 169, ust. 2 gwarantuje, iż wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego odbywają się na podstawie zasad: powszechności, równości, bezpośredniości i tajności głosowania. Artykuł 170 umożliwia też uprawnionym

¹² Por. T. Mołdawa, *Konstytucyjny system wartości a jakość administracji publicznej – Podstawowe problemy*, [w:] E. Jasiuk (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego*, Radom 2011, s. 70.

¹³ Por. L. Garlicki, *Sejm i Senat*, [w:] *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1995, s. 13.

¹⁴ Por. W. Sokolewicz, *Podstawowe zasady prawa wyborczego i ich ujęcie w konstytucji*, [w:] „Państwo i Prawo” 1987, z. 10, s. 77.

¹⁵ Szerzej na temat praw-kompetencji patrz K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 32 i nast. oraz s. 59 i nast.

członkom wspólnot samorządowych udział w referendum i decydowanie przy użyciu tej instytucji o sprawach dotyczących tych wspólnot.

Idea demokratycznego państwa prawnego jako podstawa uczestniczenia obywatela w zarządzaniu sprawami publicznymi została wyrażona też *expressis verbis* w takich aktach międzynarodowego prawa publicznego, jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (art. 21) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (art. 25)¹⁶. Należy w tym miejscu przywołać też przepis Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który daje społeczności lokalnej prawo i zdolność kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na jej własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w skład których wchodzi członkowie wybierani w wyborach lub w każdej innej formie bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie (art. 3)¹⁷.

Wybory oparte na pełnym katalogu zasad wyborczych stanowią jedną z najistotniejszych cech demokratycznego państwa prawnego. Za ich pośrednictwem realizuje się władcza rola suwerena w państwie. Wola większości społeczeństwa jest uznawana zaś za źródło władzy przy jednoczesnym poszanowaniu praw mniejszości. Respektowanie tej elementarnej zasady przez organy administracji publicznej w budowaniu zarówno struktur, jak i metod działania determinuje tworzenie podstaw prawnych służących zasadzie demokracji¹⁸. Wpisanie wyborów w ramy prawne demokratycznego państwa jest zatem niezbędnym elementem architektury normatywnej państwa prawnego.

Niekwestionowana w doktrynie pozycja katalogu podstawowych zasad wyborczych (powszechność, równość, bezpośredniość, tajność głosowania)

¹⁶ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

¹⁷ Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

¹⁸ Por. J. Szreniawski, *Węzłowe zagadnienia prawa ustrojowego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 88.

uzupełniana jest często o inne warunki wpływające na kształt demokratycznego państwa prawnego. Do dodatkowych warunków można zaliczyć takie elementy, jak: mechanizm kształtowania i zgłaszania list kandydatów, programy i kampania wyborcza, zasady finansowania wyborów, mechanizm głosowania, metoda ustalania wyników wyborów oraz równość reprezentacji poszczególnych grup społecznych¹⁹. W tym miejscu należy wspomnieć też o konieczności poszanowania zasady okresowego przeprowadzania wolnych wyborów²⁰, trzeba jednak podkreślić, że wspomniana periodiczność wyborów wiąże się często ze zmianami prawa wyborczego, co nie służy stabilności instytucji demokratycznego państwa prawnego.

Okazuje się też, że do zweryfikowania stopnia demokratyzmu prawa wyborczego nie wystarcza ustalenie, jakie podstawowe zasady są w nim uregulowane. Warunkiem niezbędnym jest tutaj potwierdzenie realizacji tych zasad w przepisach szczegółowych i w praktyce życia politycznego²¹. Takie podejście powoduje, że wolne wybory stanowią nie tylko formę realizacji zasady suwerenności narodu (wspólnoty), ale również formę urzeczywistniania indywidualnego prawa do uczestniczenia w życiu publicznym. Współczesna teoria suwerenności musi zatem uwzględniać indywidualne prawo jednostki do udziału w sprawowaniu władzy, teoria praw wyborczych zaś musi brać pod uwagę wspólnotowy wymiar tych praw oraz ich funkcję w ustroju państwowym²².

¹⁹ Por. A. Burda, R. Klimowiecki, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 583.

²⁰ Por. M. Kotulski, *Samorząd terytorialny jako instytucja realizująca zasadę demokratycznego państwa prawnego*, [w:] S. Michałowski (red.) *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dzieśięć lat doświadczeń*, Lublin 2002, s. 44.

²¹ Por. Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 248.

²² Por. K. Wojtyczek, *Konstytucyjna regulacja systemu wyborczego w III Rzeczypospolitej*, [w:] F. Rymarz (red.) *10 lat demokratycznego prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000, s. 122.

Okres transformacji ustrojowej w Polsce charakteryzował się częstymi zmianami legislacyjnymi oraz dużą dynamiką życia politycznego, szczególnie na początku lat dziewięćdziesiątych. Na gruncie samorządowego prawa wyborczego uchwalono trzy ordynacje wyborcze, pierwszą w 1990 r., drugą w 1998 r. oraz „ordynację burmistrzowską” w 2002 r. Ostatecznie w 2011 r. wszystkie przepisy wyborcze zostały skodyfikowane w ramach jednolitego aktu, tj. Kodeksu Wyborczego²³. Dwie pierwsze ordynacje stanowiły odpowiedź ustawodawcy na przełomowe dla procesu decentralizacji wydarzenia. Pierwsze to restytucja samorządu terytorialnego, drugie to reforma administracyjna z 1998 r. Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 2002r. była kolejnym krokiem poszerzającym zakres partycypacji członków wspólnot gminnych w kreowaniu organów samorządu terytorialnego. Mimo iż Konstytucja RP pozostawia sposób wyboru organu wykonawczego do rozstrzygnięcia na poziomie ustawowym, to wprowadzenie bezpośrednich wyborów monokratycznego organu wykonawczego w gminie należy uznać nie tylko za wzmocnienie legitymizacji, ale też za poszerzenie władczej funkcji wspólnoty z jednoczesnym wzmocnieniem procesu decentralizacji władzy publicznej.

Poza problematyką wyborów samorządowych należy zwrócić uwagę na wspomnianą już wyżej instytucję referendum lokalnego. Już przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym z roku 1990²⁴ przewidywały możliwość przeprowadzania referendum gminnego. Kwestię referendum lokalnego szczegółowo uregulowała jednak dopiero ustawa z roku 1991 o referendum gminnym²⁵.

²³ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks Wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112).

²⁴ Patrz rozdział 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r., o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95).

²⁵ Patrz ustawa z dnia 11 października 1991r., o referendum gminnym (Dz. U. Nr 110, poz. 473).

Zakres stosowania referendum został określony bardzo szeroko, bowiem wszystkie istotne sprawy dla wspólnoty samorządowej mogą być przedmiotem rozstrzygnięć referendalnych (referendum fakultatywne). Konieczność zaś zastosowania procedury referendalnej dotyczy odwołania organów przed upływem kadencji bądź „samoopodatkowania” (referendum obligatoryjne).

Mimo wielu zmian ustrojowych w polskim samorządzie terytorialnym oraz niewielkiego i jednocześnie często instrumentalnego zainteresowania społeczności lokalnych tą formą demokracji instytucja referendum lokalnego przetrwała. Co więcej, została wprowadzona na grunt samorządu powiatowego i wojewódzkiego, również dla odwołania wójta, burmistrza i prezydenta miasta przewidziano instytucję demokracji bezpośredniej. Należy podkreślić, że instytucja referendum lokalnego stanowi jedną z podstawowych form oddziaływania społeczności lokalnych na władze²⁶. Stopień jej wykorzystania pozostaje jednak w ścisłym związku z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego²⁷. Należy podkreślić, że z teoretycznego punktu widzenia instytucja referendum ma bardziej doniosłe i bezpośrednie znaczenie w procesie decentralizacji władzy publicznej niż same wybory. W praktyce jednak obligatoryjność i periodyczność wyborów - w kontekście wspomnianego stopnia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz uwarunkowań normatywnych²⁸ – faktycznie marginalizują znaczenie instytucji referendum lokalnego.

²⁶ Por. J. Mordwiłko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990-2000*, [w:] F. Rymarz (red.) *10 lat demokratycznego prawa wyborczego w Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Warszawa 2000, s. 174.

²⁷ Por. M. Sidor, *Referendum lokalne jako instytucja kreująca społeczeństwo obywatelskie w Polsce*, [w:] J. Kowalik, A. Bednarz (red.) *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia – problemy – perspektywy*, Toruń 2011, s. 182 i nast. Problematyce referendum dużo miejsca poświęca w swoich publikacjach A. K. Piasecki (np. *Referenda w III RP*, Warszawa 2005).

²⁸ Przede wszystkim należy tu wskazać na wysokość progów wymaganych dla uznania rozstrzygnięcia referendalnego za wiążące.

Założenia ustrojowe a instytucja blokowania list

Kwestia partycypacji wyborczej w kontekście istoty decentralizacji powróciła na etapie wprowadzania do systematyki samorządowego prawa wyborczego w 2006 r. instytucji grupy list. Mimo jej szybkiego wyeliminowania (2008 r.) z przepisów ordynacji wyborczej może posłużyć jako przykład złożonych zależności pomiędzy systemem wyborczym, systemem partyjnym a problematyką decentralizacji władzy.

Przed wyborami w roku 2006 wprowadzono – w ramach proporcjonalnego podziału mandatów – nową instytucję, która była z jednej strony wyrazem chęci budowania stabilnych większości w organach stanowiących samorządu terytorialnego, z drugiej jednak także odzwierciedleniem tendencji do upartyjnienia samorządu terytorialnego. Zmiana ordynacji wyborczej uchwalona 6 września 2006 r.²⁹ pozwalała na blokowanie list wyborczych komitetów chcących wzmocnić swoją pozycję na etapie podziału mandatów. Zmiana ordynacji wprowadziła do polskiego prawa wyborczego pojęcie „grupowania list”. Nowa instytucja prawa wyborczego umożliwiła zawieranie umów politycznych pomiędzy komitetami wyborczymi startującymi w wyborach do rad gmin liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców, rad powiatów i sejmików województw. Instytucja blokowania list wprowadzona do samorządowego prawa wyborczego wywołała wiele sporów co do zgodności nowego rozwiązania z podstawowymi zasadami prawa wyborczego oraz zasadami demokracji.

Krytyka nowej instytucji koncentrowała się na wątpliwościach wokół wzmocnienia pozycji ugrupowań uczestniczących w bloku wyborczym kosztem ugrupowań startujących samodzielnie. Uprzywilejowanie bloku wyborczego oraz najsilniejszego komitetu w ramach grupy list spowodowało kwestionowa-

²⁹ Dz. U. Nr 159, poz. 1127.

nie nowego rozwiązania jako niezgodnego z – rozumianą materialnie – zasadą równości wyborów. Kluczowym problemem okazało się dopuszczenie przesunięcia głosów oddanych na komitet wyborczy, który nie przekroczył 5% progu wyborczego, na rzecz innego zblokowanego komitetu spełniającego warunki umożliwiające przydział mandatów. W takim przypadku głos wyborcy został potraktowany nie tylko jako zadeklarowanie poparcia dla wybranego komitetu, ale też jako potencjalny arytmetyczny czynnik wsparcia innego komitetu niekoniecznie pozostającego w sferze preferencji wyborcy. Kolejnym obszarem wątpliwości stał się problem ustalenia procentowego poziomu klauzuli zaporowej, po przekroczeniu której komitety mogły korzystać z przywilejów przewidzianych dla bloków wyborczych. Dla bloków zarejestrowanych w gminach i powiatach próg został ustalony na poziomie 10%, w wyborach do sejmików zaś na poziomie 15%. Takie rozróżnienie oraz stosowanie progów wyborczych umożliwiających w ogóle udział w podziale mandatów (5%) narażało wynik wyborów na deformacje, co w konsekwencji mogło naruszać istotę reprezentatywności wyników wyborów wynikającą z ich proporcjonalnego charakteru. Zasada proporcjonalności wyborów samorządowych w jednostkach, w których możliwe jest blokowanie list, mogła być również nieco zachwiana z powodu wprowadzenia równoległego stosowania dwóch metod podziału mandatów (d'Hondta i Saint-Lague), pierwszej w celu wstępnego podziału mandatów, drugiej w celu wtórnego podziału mandatów w ramach bloku.

Wprowadzenie instytucji blokowania list niosło ze sobą też niebezpieczeństwo upartyjniienia organów samorządu terytorialnego. Większa zdolność do grupowania list oraz prowadzenia kampanii wyborczej przez partie polityczne niosła ze sobą realną perspektywę, że głównymi beneficjentami nowego rozwiązania będą stronnictwa polityczne, które zmonopolizują ośrodki decyzyjne również na gruncie lokalnym. Takie niebezpieczeństwo prowadziło do

kwestionowania nowych przepisów jako niezgodnych z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej.

Podkreślenia wymaga fakt, iż tak istotne zmiany w ordynacji samorządowej nie zostały poddane szerokim konsultacjom, a liczne głosy krytyczne środowiska samorządowego³⁰ oraz ekspertów³¹ nie znalazły właściwego odzwierciedlenia podczas prac legislacyjnych nad projektem zmian ustawy.

W budzących kontrowersje kwestiach wypowiedział się – na wniosek grupy posłów – Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 3 listopada 2006r.³² sędziowie Trybunału nie podzielili jednak opinii wnioskodawców i uznali wprowadzone przepisy ordynacji samorządowej za zgodne z ustawą zasadniczą oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że nowela ordynacji wyborczej była zgodna z preambułą, art. 2, art. 169, ust. 2 Ustawy Zasadniczej oraz art. 3, ust. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Wprowadzone przepisy nie były niezgodne z art. 15 Konstytucji oraz art. 3, ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Uznał też, że były zgodne z art. 2, art. 7, art. 31, ust. 3, art. 119, ust. 1 Konstytucji oraz nie były niezgodne z art. 4, ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Trybunał nie podzielił poglądu, iż wprowadzone zmiany naruszyły zasadę równości wyborów w znaczeniu materialnym, bowiem korzystanie z biernego i czynnego prawa wyborczego nadal pozostawało

³⁰ Por. Stanowisko Związku Powiatów Polskich z 21 lipca 2006r. do druków sejmowych nr 817 i 818 w sprawie zmian ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. patrz też Stanowisko Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z 20 lipca 2006r. <http://www.sejm.pl>, 15.10.2014.

³¹ Opinia ekspertów M. Kuleszy i J. Regulskiego do druku sejmowego nr 818. www.frdl.org.pl, 15.10.2014. Por. też J. Marszałek-Kawa, *Wybory samorządowe 2006 a kwestia nowelizacji samorządowej ordynacji wyborczej*, [w:] J. Marszałek-Kawa, *Samorząd terytorialny studium politologiczne*, Toruń 2007, s. 200 i nast.

³² Sygn. akt K 31/06, Dz. U. Nr 202, poz. 1493.

precyzyjnie jednakowo określone dla wszystkich obywateli korzystających z tych praw. Odnośnie proporcjonalności wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego Trybunał uznał, iż jest to poza obszarem rozstrzygnięcia o konstytucyjności, bowiem o sposobie podziału mandatów decyduje regulacja ustawowa, a nie przepis ustawy zasadniczej. Co do wątpliwości dotyczących naruszenia trybu postępowania ustawodawczego uznano, iż nie miało to praktycznie żadnego wpływu na fakt i treść uchwalonych przepisów. Podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku zasygnalizował po raz kolejny doniosłe znaczenie władzy ustawodawczej jako naturalnego ogniwa w pełni uprawnionego do ustawowego rozstrzygnięcia o zasadach przeprowadzania wyborów – respektującego regulacje konstytucyjne oraz nie pozostającego w kolizji z przepisami ustawy zasadniczej³³. Należy podkreślić, że wyrok Trybunału wydany został w okresie trwania kalendarza wyborczego, co prowadziło do komentowania wyroku jako stanowiska, które zwalniało Trybunał z konieczności poszukiwania sposobu wyjścia z wyborczego pata³⁴.

Mimo zaprezentowanych wyżej wątpliwości należy też zasygnalizować zalety blokowania list. Instytucja ta – przynajmniej w swoich teoretycznych założeniach – mogła stanowić istotny czynnik kształtowania stabilnych większości w organach stanowiących samorządu terytorialnego zdolnych do skutecznego i trwałego rządzenia. Praktyka wyborcza z roku 2006 pokazała też, że instytucja blokowania list była wykorzystywana przez różnorodne komitety wyborcze, dużą aktywność w tym zakresie wykazały komitety niepartyjne³⁵.

³³ Por. wyrok z 8 lutego 2005r, Sygn. akt K 17/03, Dz. U. Nr 27, poz. 234.

³⁴ M. G. Jarentowski: *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2006r.*, sygn. Akt K 31/06, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2(79)/2007, s. 182.

³⁵ Por. F. Rymarz, *Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych w 2006 r.*, [w:] „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 2, s. 60 i 61.

W listopadzie 2007 r. zgłoszono poselski projekt zmiany ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw³⁶. Wniosek w swoim uzasadnieniu odwoływał się do argumentów zgłaszanych na etapie postępowania w Trybunale Konstytucyjnym i koncentrował się na kwestii równości prawa wyborczego, która to zdaniem wnioskodawców była naruszana przez instytucję grupy list. Uzasadnienie projektu zmiany ustawy zawierało też argument wskazujący na brak przejrzystości w sposobie podziału mandatów z zastosowaniem grupy list dla przeciętnego wyborcy. Wnioskodawcy przytoczyli również dane mówiące o odsetku nieważnie oddanych głosów w wyborach samorządowych w roku 2006, dopatrując się bezpośredniego związku takiego stanu rzeczy z brakiem zrozumienia dla mechanizmu podziału mandatów³⁷. Ostatecznie 11 kwietnia 2008r. Sejm uchwalił zmianę ordynacji do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw³⁸. Problematyka blokowania list nie stanowiła też przedmiotu późniejszych prac legislacyjnych zmierzających do kodyfikacji polskiego prawa wyborczego³⁹.

Zakończenie

Podsumowując, należy podkreślić, że współczesne rozumienie samorządu terytorialnego jako formy decentralizacji władzy publicznej wymaga zastosowania szerokiej optyki dostrzegającej nie tylko tradycyjne cechy decentralizacji, jak: wyraźny zakres powierzonych kompetencji, samodzielność i finansowe gwarancje ich wykonywania, ale też rolę wspólnot samorządowych w – bezpośrednim lub pośrednim – kreowaniu polityki lokalnej. Kwestie decentralizacji

³⁶ Patrz projekt z 19 listopada 2007r. Druk nr 126.

³⁷ W 2006r. do rad gmin oddano prawie 6% nieważnych głosów, do rad powiatów 8,3%, do sejmików województw 12,7%.

³⁸ Dz. U. Nr 96, poz. 607.

³⁹ Ustawa – Kodeks wyborczy została uchwalona 5 stycznia 2011, Dz. U. Nr 21, poz. 112.

władzy publicznej oraz możliwość wybierania w sposób demokratyczny organów samorządu terytorialnego stanowią nierozzerwalny i konieczny element funkcjonowania zdecentralizowanego ustroju demokratycznego państwa prawnego. Zastosowanie pełnego katalogu gwarancji decentralizacji władzy publicznej sprawia, że zdefiniowanie pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego jest wciąż aktualnym problemem badawczym wymagającym wnikliwego zaangażowania naukowego. Rozważania naukowe nad istotą samorządu terytorialnego idą w dwóch kierunkach – pojmowania samorządu jako podmiotu administracyjnego ściśle wpisanego w architekturę normatywną państwa oraz definiowania samorządu jako samodzielnego i niezależnego podmiotu władzy publicznej, w obszarze którego działa „suweren” w postaci wspólnoty samorządowej. Drugi sposób pojmowania podkreśla dezaprobatę dla kierowniczych, kontrolnych czy nawet koordynujących funkcji państwa wobec samorządu⁴⁰.

Niniejszy artykuł stał się próbą zwrócenia uwagi na drugą koncepcję definiowania samorządu terytorialnego. Należy też podkreślić, że taki sposób prezentowania problematyki ma nie tylko uzasadnienie historyczne (koncepcja samorządu jako czwartej władzy oraz koncepcja naturalistyczna samorządu)⁴¹ ale znajduje też współcześnie oparcie w polskiej ustawie zasadniczej, gdzie samorząd terytorialny został niejako zawieszony w próżni ustrojowej, bez

⁴⁰ Por. P. Sarnecki, *Idea samorządności w strukturze społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] W. Witkowski, A. Bień-Kacała (red.), *Samorząd w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Toruń 2013, s. 39.

⁴¹ Por. M. Śliwa, *Idee samorządowe polskich socjalistów*, [w:] G. Radomski (red.), *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Toruń 2006, s. 32 i 38.; S. Kantyka, *Historia samorządności w Polsce i jej formy*, [w:] M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś (red.), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 58.; K. Krzeczkowski, *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*, Warszawa 1938 s. 67; K. Krzeczkowski, *Polityka społeczna*, Łódź, 1947 s. 191 i nast. Por. też. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 7 i nast.

przyporządkowania do żadnej z władz z jednoczesnym (niedookreślonym) domniemaniem uczestnictwa tego podmiotu w sprawowaniu władzy publicznej.

Abstrakt

Artykuł stanowi prośbę zaprezentowania wieloaspektowej istoty decentralizacji władzy publicznej. Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy wyrażona w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997r. zajmuje wysoką pozycję w katalogu zasad ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyczne zastosowanie decentralizacji wymaga jednak zapewniania szeregu gwarancji prawnych i politycznych. Jedną z kluczowych gwarancji decentralizacji władzy publicznej jest poszanowanie suwerenności wspólnoty lokalnej korzystającej periodycznie z instrumentów demokracji pośredniej (wybory) i bezpośredniej (referenda).

INDEPENDENCE OF LOCAL COMMUNITIES AS A PREREQUISITE FOR DECENTRALIZATION OF POWER THROUGH LOCAL GOVERNMENT

Abstract

The article attempts to present a multi-aspect nature of decentralization of power. The constitutional principle of decentralization of power set forth in the Constitution Act of 02 April 1997 ranks highly in the catalogue of the system principles of the Republic of Poland. However, the practical application of decentralization requires a number of legal and political guarantees. One of the key guarantees of decentralization of power is the respect for independence of a local community in taking avail of instruments of indirect and direct democracy (elections and referendums, respectively).

VARIA

Małgorzata Łakota-Micker

STOSUNKI DWUSTRONNE POMIĘDZY RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ A REPUBLIKĄ CHORWACJI

Słowa kluczowe:

Republika Chorwacji, Rzeczpospolita Polska, stosunki dwustronne, ustrój, dyplomacja

Dążenia Chorwacji, podobnie jak i sąsiedniej Słowenii, do wystąpienia ze składu federacji jugosłowiańskiej i uzyskania niepodległości doprowadziły ostatecznie do rozpadu Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRJ). Punktem zwrotnym o historycznym znaczeniu okazało się dla Chorwacji referendum przeprowadzone 19 maja 1991 roku. Dokonany przez obywateli wybór pomiędzy konfederacją a federacją stał się początkiem końca Jugosławii. W głosowaniu powszechnym udział wzięło 83,56% uprawnionych do głosowania. Za rozwiązaniem wymienianym w podpunkcie „a”, tj. za tym, aby *Republika Chorwacji jako suwerenne niepodległe państwo, gwarantujące kulturę autonomię i wszelkie prawa obywatelskie Serbom i osobom przynależącym do innych narodowości na terenie Chorwacji weszła w związek suwerennych państw z innymi republikami (zgodnie z założeniem Republiki Chorwacji i Republiki Słowenii w celu rozwiązania kryzysu w SFRJ)*, opowiedziało się 93,29% osób. Przeciwno było 4,15%. Rozwiązanie z podpunktu „b”, mówiące o tym, żeby Republika Chorwacji pozostała w Jugosławii (zgodnie z założeniem

Republiki Serbii i Socjalistycznej Republiki Czarnogóry w celu rozwiązania kryzysu w SFRJ)¹, poparło 5,38% osób, zanegowało 92,18% głosujących².

Wyniki przeprowadzonego referendum ostatecznie zdecydowały o tym, że proklamacja niepodległości nastąpiła 25 czerwca 1991 roku. 8 października 1991 roku Chorwacja została ustanowiona republiką. Oficjalne uznanie Republiki Chorwacji przez inne państwa rozpoczęło się 15 stycznia 1992 roku na skutek decyzji państw Wspólnoty Europejskiej³. Pierwszym z państw, które uznało niepodległość Chorwacji był Watykan. Nieoficjalnie dokonał tego 3 października 1991 roku, a oficjalnie 13 stycznia 1992 roku. 8 lutego tego samego roku pomiędzy tymi krajami nawiązano stosunki dyplomatyczne⁴. Następnie, 15 stycznia 1992 roku deklaracje uznania państwowości Chorwacji złożyły Republika Federalna Niemiec oraz czternaście państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Tego samego dnia Chorwację uznała również Polska⁵. Od samego początku zadeklarowała także swoją gotowość pomocy i wsparcia w procesie nawiązywania stosunków dyplomatycznych przez stronę chorwacką z innymi państwami.

Korzystne położenie w sercu Europy, jako państwa śródziemnomorskiego, środkowoeuropejskiego, mającego bezpośredni dostęp do Morza Adriatyckiego powoduje, że Chorwacja traktowana jest jako ważny punkt strategiczny. Od momentu, gdy została uznana przez wspólnotę międzynarodową za państwo niepodległe, dąży do rozwijania politycznych i gospodarczych kontaktów ze wszystkimi demokratycznymi państwami na świecie. Znaczenie i inten-

¹ V. Đuro, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici*, Nakladni zavod Globus, Zagrzeb 2002, s. 239-269.

² Tamże.

³ *Chorwacja, Poradnik eksportera i inwestora*, Zagrzeb 2002, s. 9.

⁴ Ministarstvo Vanjskih Poslova i Evropskih Integracija Republike Hrvatske, <http://www.mvep.hr/print.aspx?id=228&itemId=0&lang=1>, 11.12.2013 r.

⁵ Tamże.

sywność nawiązywanych kontaktów są współmierne z polityką państwa i jego interesami narodowymi. Kraj posiada szeroką bazę traktatową. Utrzymuje dziś kontakty dyplomatyczne ze 193 państwami⁶. Znaczący wpływ na dobre stosunki bilateralne i multilateralne ma współpraca regionalna oraz przynależność Chorwacji do licznych organizacji, inicjatyw, forów. Chorwacja jest członkiem szeregu organizacji o charakterze wielostronnym, globalnym, takich jak: Organizacja Narodów Zjednoczonych, NATO, Rada Europy, OBWE, ale też organizacji wielostronnych o charakterze regionalnym. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje współpraca w ramach forum na rzecz bezpieczeństwa GLOBSEC, zrzeszającego państwa Europy Środkowej i Wschodniej, Regionalnej Radzie Współpracy (RCC), Partnerstwie Regionalnym⁷, Inicjatywie Środkowoeuropejskiej, Inicjatywie Adriatycko-Jońskiej, czy wspólnocie państw obszaru położonego między Alpami a Morzem Adriatyckim. Aktywność Chorwacji widoczna jest również w działaniach podejmowanych na rzecz organizacji ściśle rozumianego regionu. Mowa tu o ugrupowaniach zajmujących się problematyką migracji, azylu, uchodźców, prewencją, zapobieganiem katastrofom i skutkom katastrof w Europie Południowo-Wschodniej, czy przyczyniających się do pogłębiania współpracy pomiędzy państwami członkami Komisji Dunaju i Savy⁸. Zaangażowanie państwa w działalność o charakterze gospodarczym i finansowym potwierdza przynależność m.in. do Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Światowej Organizacji Handlu, Europejskiego Banku Odbu-

⁶ Stan na dzień 10 stycznia 2014 roku, *Stosunki bilateralne*, Ministarstvo Vanjskih Poslova i Evropskih Integracija Republike Hrvatske,

<http://www.mvep.hr/print.aspx?id=228&itemId=0&lang=1>, 10.01.2014.

⁷ W ramach Partnerstwa regionalnego Chorwacja współpracuje z Austrią, Czechami, Węgrami, Polską, Słowacją, Słowenią, Czarnogórą i Bułgarią.

⁸ Przynależność Republiki Chorwacji do organizacji o charakterze regionalnym, Ministarstvo Vanjskih Poslova i Evropskih Integracija Republike Hrvatske, <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi/druge-regionalne-inicijative/>, 12.11.2013.

dowy i Rozwoju, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego⁹. Członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim oraz Unii Europejskiej świadczyć mogą o postępie, jaki w minionych latach udało się poczynić władzom państwa. Lata, które upłynęły od momentu uzyskania przez Chorwację niepodległości do chwili, gdy dołączyła do grona 27 państw Unii Europejskiej¹⁰, były okresem zmagania i trudnym egzaminem dla chorwackich władz sprawdzającym ich gotowość do sprostania wyzwaniom XXI wieku. Chorwacja przeszła przez złożony proces reform.

Dzięki warunkom niezbędnym dla uzyskania członkostwa, a stawianym jej przez poszczególne organizacje, krok po kroku zdołała zrealizować założenia przyjęte z chwilą uzyskania niepodległości. Uregulowała stosunki z sąsiadami, uzyskała pełnoprawne członkostwo w organizacjach międzynarodowych. Tym samym potwierdziła swoje prozachodnie tendencje i odcięła się od stereotypu biednego, skorumpowanego, niepotrafiącego poradzić sobie z bieżącymi problemami kraju.

Polityka, jaką od 2000 roku prowadzi Chorwacja, zmierza do pogłębiania obustronnych relacji w imię pokoju i ładu. Kraj realizuje wspólne inicjatywy zarówno z państwami z najbliższego otoczenia, jak i tymi bardziej odległymi. Relacje ekonomiczne, mimo problemów natury finansowej i stosunkowo wysokiego bezrobocia, jakie w ubiegłych latach dotknęły większość państw unijnych, wskazują na pozytywne tendencje rozwojowe kraju. Za strategiczne obszary współpracy uznaje się m.in.: infrastrukturę, energetykę, turystykę. W dziedzinie bezpieczeństwa współpracy sprzyjają nie tylko bliskość geogra-

⁹ *Przynależność Republiki Chorwacji do organizacji międzynarodowych o charakterze finansowym*, Ministarstvo Vanjskih Poslova i Evropskih Integracija Republike Hrvatske, <http://www.mvep.hr/hr/vanjska-politika/multilateralni-odnosi0/gosp-fin-institucije/>, 12.11.2013.

¹⁰ Republika Chorwacji dołączyła do Unii Europejskiej dnia 1 lipca 2013 roku. Więcej na temat: M. Łakota-Micker, *Proces akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej*, Wrocław 2011.

ficzna, lecz także wspólne doświadczenia transformacyjne i chęć zagwarantowania ładu w regionie przez państwa byłej Jugosławii. Wymiana doświadczeń pomiędzy przedstawicielami Resortów Obrony, walka z przestępczością zorganizowaną, nielegalną migracją, przeciwdziałanie przemytowi do państw unijnych narkotyków, walka z procederem handlu ludźmi, podejmowane w imię wspólnych interesów stanowią ważne podłoże dla budowy zaufania i poczucia jedności z innymi krajami szeroko rozumianego Zachodu. Współpraca w obszarze nauki i kultury znajduje swoje odzwierciedlenie w umowach o współpracy podpisanych między Ministerstwami Kultury, Edukacji. Skutkuje atrakcyjnymi wydarzeniami, spotkaniami, dwustronnymi wymianami.

Niniejszy tekst, poza ogólną charakterystyką Chorwacji, stanowi próbę ukazania dwustronnych relacji o charakterze politycznym, gospodarczym, kulturalnym i społecznym, jakie łączą Chorwację z Rzeczpospolitą Polską. Pomimo znaczącej odległości dzielącej oba kraje i drugoplanowego postrzegania Bałkanów Zachodnich przez Polskę, za pozytywny uznać można stan stosunków dwustronnych – określany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej wręcz, jako „bardzo dobry”¹¹. Źródła historyczne i dowody wskazujące na wspólne pochodzenie narodów słowiańskich z pewnością intensyfikują te relacje i znajdują swoje odzwierciedlenie w kontaktach o podłożu naukowym. Pełne poparcie Polski dla aspiracji Republiki Chorwacji do struktur euroatlantyckich, spotkania prowadzone na najwyższym szczeblu od chwili uznania przez Polskę niepodległości Republiki Chorwacji świadczyć mogą o odnowieniu i rozwoju wzajemnych stosunków. Ich przejawy autorka stara się ukazać w poniższej części pracy.

¹¹ *Chorwacja, Polsko-Chorwackie stosunki dwustronne*, Stosunki z państwami Europy, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/stosunki_z_panstwami_europy/chorwacja;jsessionid=96EB83655F59795FD3AE55B2FCC8DEC7.cms2, 3.09.2014.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż panująca do końca lat 90-tych sytuacja wewnątrz państwa chorwackiego nie sprzyjała rozwojowi kontaktów politycznych ani gospodarczych. Kiedy w 1990 roku wybory wygrała HDZ, zdobywając w parlamencie 58% miejsc, jej lider, Franjo Tuđman, 30 maja 1990 roku został wybrany przez parlament prezydentem. Znany ze swoich kontrowersyjnych stwierdzeń¹² wielokrotnie posądzany był o antysemityzm i niechęć w stosunku do Serbów zamieszkujących Chorwację. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy mogą być choćby zmiany, jakie zaczęto wdrażać w państwie od momentu wyborów. Władze chorwackie wprowadziły symbolikę nawiązującą do ustaszy, chorwacką flagę pokryła biało-czerwona szachownica, a w konstytucji zapisano zmiany, na mocy których w państwie ograniczona została możliwość używania serbskiej cyrylicy. Takie działania sprawiały, że w państwie narastał kryzys pomiędzy Chorwatami i walczącymi o swoje prawa Serbami. Na początku 1991 roku, na skutek napiętej sytuacji panującej na całym obszarze Jugosławii, zaczęto prowadzić rozmowy o przyszłości państwa jugosłowiańskiego. Określone przez Tuđmana jako „głuchonieme” nie przyniosły jednak żadnych skutków. Pojawiły się natomiast idee odłączenia Słowenii i Chorwacji od Jugosławii¹³.

Rok 1992 był dla prezydenta potwierdzeniem popularności. Ponownie wraz z partią HDZ wygrał on wybory parlamentarne i prezydenckie. Władza w państwie stawała się coraz bardziej autorytarna. Krwawe walki z Serbami, przerwane dopiero pod naciskiem amerykańskiej dyplomacji, operacje zakończone zdobyciem przez Chorwatów Zachodniej Sławonii i Krajiny oraz osta-

¹² Najbardziej znanym było „Chwała Bogu, że moja żona nie jest ani Żydówką, ani Serbką”, S. Szczesio, *Franjo Tuđman — ojciec Chorwacji czy autokrata?*, Histmag, www.histmag.org, z dn. 04.03.2007 r., 22.05.2014.

¹³ Więcej na temat rozpadu Jugosławii patrz: W. Walkiewicz, *Jugosławia Państwa sukcesyjne. Historia państw świata XX i XXI wieku*, Warszawa 2009 r.

teczne przyłączenie do niej (już w sposób pokojowy) w 1998 roku Wschodniej Sławonii, pokazały charyzmę przywódcy. Prezydentowi Tudjmanowi obywatele zaczęli przypisywać zawarcie pokoju w byłej Jugosławii. Innego zdania pozostawała jednak wspólnota narodowa. Krytykowano lekceważenie zawartych umów dotyczących między innymi: powrotu serbskich uchodźców, ścigania chorwackich zbrodniarzy wojennych, braku respektowania swobód obywatelskich i praw mniejszości narodowych, wolności mediów. Postępowanie Franjo Tudjmana podważały organizacje międzynarodowe i głowy państw¹⁴. Podupadający na zdrowiu od 1996 roku prezydent Tudjman¹⁵ tracił kontrolę nad Republiką. Pogłębiająca się choroba i całkowite uzależnienie od jego decyzji działań rządu paraliżowały funkcjonowanie państwa. Kiedy w maju 1998 roku zmarł pełniący od 1991 roku funkcję ministra obrony 53 letni Gojko Šušak – tuż po prezydencie Tudjmanie najbardziej wpływową osobistość chorwackiej sceny politycznej, w państwie zapanował chaos. Rosło niezadowolenie społeczeństwa krytykującego wzrost bezrobocia i coraz gorszą sytuację gospodarczą kraju, czego przejawem stał się negatywny stosunek obywateli do władz państwa. Milenijny 2000 rok i dojście do władzy nowego prezydenta – Stjepana Mesića¹⁶ stały się dla Chorwacji i jej obywateli punktem zwrotnym. Proeuropejski kurs przyjęty przez nową głowę państwa sprawił, że wspólnota międzynarodowa zaczęła traktować Chorwację jako istotnego gracza na arenie międzynarodowej. Na umocnienie pozycji dodatkowo wpłynęły wydarzenia w Kosowie i problemy z Serbią. Chorwacja stała się reprezentantem regionu, z jednej strony rozumiejącym i potrafiącym wytłumaczyć podłoże zaistniałych konfliktów,

¹⁴ S. Szczesio, *Franjo Tudjman*, dz.cyt.

¹⁵ Franjo Tudjman został ponownie wybrany prezydentem w czerwcu 1997 roku.

¹⁶ Prezydent Franjo Tudjman zmarł 10 grudnia 1999 roku.

z drugiej – krajem starającym się odciąć od związków łączących ją z państwami Bałkanów Zachodnich.

Z Polską, mimo braku wspólnych granic, Chorwację łączy wspólna historia i legendy. Jedna ze starych opowieści Porfirogentona o Białej Chorwacji wskazuje, że praojczyzną plemion chorwackich były Małopolska i Podkarpacie, skąd na początku VI w. wyruszyły plemiona, którym udało się dotrzeć na Półwysep Bałkański. Inna legenda, spisana przez papieża Piusa II, podaje, że wspólną dla Polaków i Chorwatów praojczyzną było terytorium współczesnej Chorwacji, do którego równocześnie dotarły plemiona polskie i czeskie. Historia pokazuje również, że obydwa państwa miały wspólnych władców: Ludwika Węgierskiego z dynastii andegaweńskiej (1370-1382), który panował na olbrzymim terytorium od Wielkopolski aż po Adriatyk, Władysława Warneńczyka z dynastii Jagiellonów (1434-1444), poległego w bitwie z Turkami pod Warną, w oddziałach, którego walczyli Chorwaci, czy królową Jadwigę – wpisaną w płaskorzeźbę zdobiącą srebrno-złoty sarkofag świętego Szymona z XIV w. w kościele w Zadarze¹⁷.

Od niepamiętnych lat studenci i naukowcy obydwu krajów dzielili się swoimi poglądami i spostrzeżeniami. Nie przerwały tego nawet lata 1948-1955, kiedy współpraca Polski z Jugosławią Tity została zawieszona. O pięknie Polski mówili chorwaccy pisarze i uczeni. Tłumacze przekładali dzieła największych Polaków – Mickiewicza, Żeromskiego, Wyspiańskiego, Nałkowskiej na język chorwacki. Polacy zachwycali się natomiast pięknem ziem chorwackich, Księżę Aleksander Sapieha, Maria Dąbrowska nie mogli oprzeć się ich urokowi. Na polskim hymnie – Mazurku Dąbrowskiego wzoruje się chorwacka pieśń patriotyczna „Još Hrvatska ni propala” (Jeszcze Chorwacja nie zginęła), napisana

¹⁷ J. Swajdo, *Chorwacja. Praktyczny przewodnik*, 1999 r., s. 10.

w latach 1832-1833. Polski kompozytor Ludomir Rogowski jest autorem hymnu Dubrownika¹⁸.

Ze względu na opisaną powyżej trudną sytuację polityczną w byłej Jugosławii, początek lat 90-tych XX wieku pod względem kontaktów dwustronnych między Polską a Chorwacją cechował się małą intensywnością. Momentem przełomowym w stosunkach między państwami stało się podpisanie 21 kwietnia 1992 roku porozumienia o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych. Uchwałą Rady Ministrów RP nr 4/92 strona polska zagwarantowała poszanowanie integralności terytorialnej i nienaruszalność granic Chorwacji oraz zobowiązała się uznać zobowiązania dotyczące rozbrojenia, nierozprzestrzeniania broni jądrowej, bezpieczeństwa i stabilności w regionie. Mniejszościom etnicznym i narodowym zagwarantowała respektowanie podstawowych praw. Na skutek decyzji Prezesa Rady Ministrów Jana Olszewskiego o gotowości Polski do nawiązania z Chorwacją stosunków dwustronnych minister spraw zagranicznych został upoważniony do podpisania porozumień służących rozwojowi stosunków dyplomatycznych¹⁹. 9 kwietnia 1992 roku Krzysztof Skubiszewski ustanowił Ambasadę Rzeczypospolitej Polskiej w Zagrzebiu²⁰. Od połowy 1993 roku w obu stolicach swoje urzędy zaczęli sprawować szefowie misji dyplomatycznych. Pierwszym dyplomatą, reprezentującym interesy Rzeczypospolitej Polskiej w Zagrzebiu, został Wiesław Walkiewicz²¹. W roku 1997 roku jego funkcje przejął ambasador Jerzy Chmielewski, od maja 2003 roku do marca

¹⁸ Tamże.

¹⁹ Uchwała Rady Ministrów RP nr 4/92 w sprawie uznania przez RP Republiki Słowenii i Republiki Chorwacji, Warszawa 21.01.1992r., „Zbiór Dokumentów” 1992, nr 1, <http://www.zbiordokumentow.pl>, z dn. 01.03.2007 r., 01.02.2013.

²⁰ Poradnik inwestora – Chorwacja, Zagrzeb 2002r., www.utsa-republike-poljske.htnet.hr, s. 8, 12.01.2014.

²¹ Początkowo funkcje chargé d'affaires Wiesław Walkiewicz pełnił od 9 maja 1992 roku do 13 lipca 1993 roku kiedy to został mianowany Ambasadorem RP w Zagrzebiu.

2007 roku ambasador Kazimierz Kopyra, od października 2008 roku do lipca 2012 roku ambasador Wiesław Tarka. Od 29 stycznia 2013 roku ambasadorem RP w Zagrzebiu jest Maciej Szymański²². W Warszawie urząd ten pełnili kolejno ambasadorzy: Zdenko Karakaš, Nebojša Koharović, Ivan Del Vecho. Od połowy 2013 roku funkcje ambasador Republiki Chorwacji w Polsce przejęła Pani And-rea Bekić²³.

Polsko-chorwacka baza traktatowa uznawana jest za kompletną. Więk- szość umów, sięgających swoimi korzeniami jeszcze zobowiązań zaciągniętych za funkcjonowania byłej Jugosławii, zostało uaktualnionych w oparciu o Poro- zumienie o sukcesji umów z kwietnia 1995 roku (NN-MU 9/95)²⁴. Znalazły się wśród nich między innymi: Traktat Koncyliacyjno-Arbitrażowy między Polską a Królestwem Serbów, Chorwatów i Słoweńców (Genewa, 18.09.1926r.)²⁵, Porozumienie między Rządem PRL a Rządem FLRJ (Warszawa, 14.11.1955r.), Porozumienie między Rządem PRL a Rządem FLRJ o współpracy w dziedzinie wykorzystania energii jądrowej dla celów pokojowych (Warszawa, 04.04.1957r.), Porozumienie o współpracy w dziedzinie ochrony zdrowia (War- szawa, 20.10.1957 r.), Umowa o wzajemnym zwolnieniu z opłat za świadczenia związane z ochroną zdrowia pracowników służby dyplomatycznej i konsularnej (Warszawa, 29.10.1957 r.), Umowa o współpracy w dziedzinie polityki spo- łecznej (Warszawa, 16.01.1958 r.), Umowa o ubezpieczeniu społecznym (War-

²² Ambasador, Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Zagrzebiu, www.zagrzeb.msz.gov.pl, 11.01.2014.

²³ Ambasador, Ambasada Republiki Chorwacji w Rzeczypospolitej Polskiej, www.mfa.hr, 12.01.2014.

²⁴ *Popis dvostranih međunarodnih ugovora preuzetih sukcesijom*, Ministarstvo vanjskih i eu-ropskih poslova, Republika Hrvatska, <http://www.mvep.hr/print.aspx?id=227&itemId=106&lang=1>, 11.11.2013.

²⁵ Data podana w nawiasie jest datą podpisania umowy, więcej na temat umów dwustronnych zawartych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Chorwacji patrz: *Popis dvostranih međunarodnih ugovora preuzetih sukcesijom*, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, Repu- blika Hrvatska.

szawa, 16.01.1958r.), Umowa o obrocie prawnym w sprawach cywilnych i kar-nych (Warszawa, 06.02.1960r.), Porozumienie w sprawie wykonania Umowy o ubezpieczeniu społecznym (Belgrad, 12.11.1961r.), Protokół zmieniający Porozumienie o współpracy naukowo-technicznej między PRL a FLRJ podpisane w Warszawie dnia 14 listopada 1955 roku (Belgrad, 25.03.1965r.), Porozumienie między Rządem PRL a Rządem SFRJ o współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach celnych (Warszawa, 09.05.1967r.), Umowa o międzynarodowych przewozach drogowych (Warszawa, 18.12.1969r. – utrata mocy nastąpiła 01.04.1995, zastąpiona Umową z 30.09.1994 roku), Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Rządem Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii o wzajemnym uznawaniu równoważności świadectw szkolnych i dyplomów szkół wyższych, uzyskanych w obu państwach (Belgrad, 15.09.1987r.), Umowa o wieloletniej współpracy w dziedzinie transportu (Warszawa, 25.10.1979r.)²⁶. Wraz z nawiązaniem stosunków dyplomatycznych, w 1992 roku podpisano Porozumienie o współpracy gospodarczej (5.11.1992 r.) oraz stosowną Umową zobowiązano się znieść obowiązek wizowy dla obywateli obydwu Stron (8.12.1992r.). Od 1994 roku do 2013 roku podpisano 31 istotnych dla relacji dwustronnych dokumentów, w tym poza protokołami o współpracy pomiędzy poszczególnymi resortami polsko-chorwackimi, Konwencję konsularną (21.02.1995r.).

Dnia 5 kwietnia 1996 roku w Zagrzebiu między Ministerstwem Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Spraw Zagranicznych Republiki Chorwacji podpisano protokół o współpracy. Został on uchylony z dniem 23 maja 2002 roku i zastąpiony nowym o mocy obowiązującej przez okres trzech lat z automatycznym przedłużeniem na dalsze, dwuletnie okresy,

²⁶ Chorwacja, Rynki zagraniczne, www.eimport.pl, z dn. 28.12. 2006 r., 01.02.2013.

jeśli żadna ze stron nie wypowie go na piśmie. W wyżej wymienionym dokumencie umawiające się strony kierowały się zasadami poszanowania suwerenności państwowej, równości praw i nieingerencji w sprawy wewnętrzne. Potwierdzały, że będą popierać i rozwijać nowe formy współpracy i współdziałania między państwami w oparciu o zasady partnerstwa i wzajemnych korzyści. Wskazywały, że we wspólnym interesie leżeć będzie konsekwentna kontynuacja procesu poszerzania Unii Europejskiej o państwa spełniające kryteria niezbędne do uzyskania członkostwa. Wspierając wielostronną współpracę w zakresie zwalczania terroryzmu, podkreślając znaczenie i przydatność dialogu na różnych szczeblach, ustosunkowując się do problemów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania oraz konieczności aktywnego współdziałania w ramach organizacji i udziału w spotkaniach międzynarodowych, z uwzględnieniem organizacji współpracy regionalnej postanowiły, że będą odbywały regularne konsultacje na temat stosunków dwustronnych i zagadnień międzynarodowych. W ramach swoich kompetencji strony zobowiązały się ułatwiać wymianę informacji między instytucjami naukowymi obu państw, które zajmują się problematyką stosunków międzynarodowych²⁷.

Kiedy w 1995 roku zostało podpisane porozumienie z Dayton, kończące konflikt na terenie byłej Jugosławii i zmuszające jego strony (Serbów, Chorwatów i Bośniaków) do wycofania sił zbrojnych poza wyznaczoną, zdemilitaryzowaną strefę, Chorwacja zaczęła opowiadać się za nowym typem prowadzenia polityki zagranicznej. Nadzór nad bezpieczeństwem ludności i prawidłowością w przywracaniu i utrzymywaniu pokoju międzynarodowego na terytorium Republiki sprawowała ONZ. W latach 1992-1995, w ramach operacji ONZ – Przy-

²⁷ Protokół o współpracy między Ministerstwem Spraw Zagranicznych RP a Ministerstwem Spraw Zagranicznych Republiki Chorwacji z dnia 23.05.2002r., „Zbiór Dokumentów”, www.zbiordokumentow.pl, s. 117-119.

wrócenia Zaufania w Chorwacji, tzw. UNCRO (*United Nations Confidence Restoration Operation*), stacjonował Polski Batalion Operacyjny POLBAT. Przez jego szeregi przeszło ponad 4 tys. żołnierzy. Pierwszy oficjalny kontakt z Ministerstwem Obrony Chorwacji zrealizowano w listopadzie 1997 roku. Wtedy też wstępnie zostało omówione Porozumienie między Ministerstwem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej i Ministerstwem Obrony Republiki Chorwacji o współpracy wojskowej. Do jego podpisania doszło rok później, tj. 27 października 1998 roku²⁸. Podstawę prawną współpracy resortów obrony stanowią ponadto Porozumienie między Ministerstwem Obrony Narodowej RP a Ministerstwem Obrony Republiki Chorwacji w sprawie wymiany wczasowej, z dnia 18 kwietnia 2000 roku i Umowa o wzajemnej ochronie informacji niejawnych z 17 września 2003 roku. Każdego roku dochodzi do opracowania planów stanowiących podstawę do współpracy w poszczególnych obszarach i możliwościach dalszej wymiany doświadczeń. Poza kooperacją w misjach wojskowych, polscy i chorwaccy żołnierze prowadzą współpracę między Inspektorem Wsparcia Sił Zbrojnych z Dowództwem Wsparcia Sił Zbrojnych Republiki Chorwacji oraz wymianę szkoleniową między uczelniami wojskowymi²⁹.

Ważnym przedsięwzięciem, którego korzenie sięgają czasów Inicjatywy Czworostronnej – *Quadrigonale*³⁰, przyczyniającym się do odnowienia kontak-

²⁸ M. Czapliński, *Stosunki Polski z państwami b. Jugosławii i Albanii*, „Sprawy międzynarodowe”, 1997 r., s. 4.

²⁹ Zespół prasowy SGWP, *Wizyta Szefa Sztabu Generalnego Republiki Chorwacji*, z dn. 05.09.2012 r., http://www.sgwp.wp.mil.pl/pl/1_816.html, 15.10.2014.

³⁰ *Inicjatywę Środkowoeuropejską Quadrigonale* powołały w Budapeszcie, w 1989 roku cztery państwa: Austria, Jugosławia, Węgry i Włochy. W 1990 roku przyłączyła do nich Czechosłowacja, co sprawiło, że nazwa uległa zmianie na *Pentagonalne*, a w 1991 roku, tj. po przystąpieniu Polski na *Hexagonalne*. Na skutek rozpadu Jugosławii i podziału Czechosłowacji doszło do zmiany składu inicjatywy. Od roku 1992 przyjęta została obecnie obowiązująca nazwa Inicjatywa Środkowoeuropejska – IŚE. Inicjatorem współpracy były Włochy, według których IŚE miała

tów z pozostałymi państwami europejskimi stała się Inicjatywa Środkowoeuropejska (IŚE). Kroki podejmowane w jej ramach uznawane były za pierwszą fazę stosunków pomiędzy Polską a Chorwacją. Podstawowym celem Inicjatywy określono współpracę na rzecz spójności zjednoczonej Europy bez podziałów, które mogłyby wynikać choćby z euroatlantyckich strategii poszerzenia, czy też z powiększających się różnic i nierówności w gospodarce i rozwoju państw. Restrukturyzacja IŚE z listopada 2007 roku przyczyniła się do pogłębienia współpracy regionalnej i wsparcia rozwoju państw nieunijnych. Stała się pomocna w zakresie wymiany doświadczeń i przeprowadzaniu konkretnych projektów współpracy. Cele ugrupowania, przyjmujące za niezbędne pogłębianie spójności regionalnej, zacieśnianie współpracy między członkami niezależnie od ich postępów w procesie integracji europejskiej, dążenie do ustanowienia praktycznej i instytucjonalnej współpracy IŚE z Unią Europejską, a także udział w projektach finansowanych z funduszy unijnych³¹ stanowiły dla państw członkowskich doskonałą okazję do zacieśnienia współpracy i określenia wspólnych interesów, co znalazło swoje odzwierciedlenie również w kontaktach polsko-chorwackich³².

wypełnić lukę powstałą po rozpadzie bloku wschodniego i zapobiec ewentualnej hegemonii Niemiec w Europie Środkowej. Miała także przyczynić się do lepszego rozwoju gospodarczego, który ułatwiałby państwom postkomunistycznym rozwój współpracy z Zachodem. Celem IŚE jest umacnianie spójności Europy, jej politycznej, gospodarczej i społecznej stabilności oraz bezpieczeństwa. Głównymi organami IŚE są coroczne spotkania szefów rządów oraz spotkania ministrów spraw zagranicznych. Obecnie członkami IŚE jest osiemnaście państw: Albania, Austria, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Czarnogóra, Chorwacja, Czechy, Macedonia, Mołdowa, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Ukraina, Węgry i Włochy. *O Inicjatywie Środkowoeuropejskiej*, <http://www.senat.gov.pl/kontakty-miedzyparlamentarne/stale-delegacje-do-zgromadzen-miedzyparlamentarnych/zgromadzenie-parlamentarne-inicjatywy-srodkowoeuropejskiej/>, 22.12.2013.

³¹ Tamże.

³² Podstawowe działania, jak współpraca ekonomiczna i techniczna, rozwijanie infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej, energetycznej, umacnianie instytucji demokratycznych, przestrzeganie praw człowieka, zwalczanie zorganizowanej przestępczości, współpraca w ramach nauki, kultury i edukacji, konsultacje polityczne zostały od samego początku podjęte

Proeuropejskie nastawienie prezydenta Stjepana Mesića sprawiło, że kalendarz spotkań polsko-chorwackich, zarówno na szczeblu prezydenckim, jak i ministerialnym, parlamentarnym uległ wypełnieniu. Do pierwszego oficjalnego spotkania prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Chorwacji doszło w czerwcu 2000 roku. Z dwudniową wizytą do Warszawy przybył prezydent Republiki Chorwacji S. Mesić. Spotkanie ocenione zostało jako dobry początek dla dalszej współpracy, w tym dla pogłębienia kontaktów politycznych na wszystkich szczeblach rządowych, turystycznych, kulturalnych oraz międzyludzkich. Podczas kolejnych spotkań prezydenckich zwracano uwagę na potrzebę pogłębiania i pomyślnego rozwijania stosunków między państwami. Dyskusje odnosiły się głównie do sytuacji w regionie, kwestii bilateralnych, polityki zagranicznej. Strona polska wielokrotnie wyrażała swoje poparcie dla europejskich i euroatlantyckich aspiracji Chorwacji, czego wyrazem był choćby udział prezydenta A. Kwaśniewskiego na zaprzysiężeniu prezydenta Chorwacji S. Mesića na drugą kadencję, dnia 18 lutego 2005 roku w Zagrzebiu³³. Przez kolejne lata dochodziło do dalszej intensyfikacji spotkań na wszystkich szczeblach. Zacieśnienie współpracy polsko-chorwackiej znajdowało swoje odzwierciedlenie w ilości spotkań i prowadzonych konsultacji, tak na szczeblu oficjalnym, jak i prywatnym. W 2010 roku prezydent Lech Kaczyński brał udział w inauguracji przejęcia władzy przez nową głowę państwa chorwackiego – Ivo Josipovića (Zagrzeb, 18.02.2010r.). W maju 2011 roku premier Donald Tusk, podczas wizyty u chorwackiej premier Jadranki Kosor, zobowiązał się udzielić wsparcia w zakresie doprowadzenia do finalizacji rozmów o akcesji Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej. Kolejne ze spotkań, które miało miejsce w lipcu

przez Strony Polską i Chorwacką. *Inicjatywa Środkowoeuropejska*, Youth Forum, www.yforum.pl, więcej patrz: www.ceinet.org.

³³ Kwaśniewski uczestniczył w zaprzysiężeniu Mesića, www.rojewo.bydgoszcz.com, z dn. 20.02.2005 r., 12.02.2013.

2011 roku, w trakcie którego premierzy Polski i Chorwacji podali do wiadomości opinii publicznej informację o oddaniu do opracowania tekstu chorwackiej umowy akcesyjnej, przeszło do historii w kontaktach dwustronnych. Podobnie jak 9 grudnia 2011 roku, kiedy w trakcie polskiej prezydencji w Unii Europejskiej, w Warszawie stronie chorwackiej przedłożono do podpisu Traktat akcesyjny. Od 1 lipca 2013 roku Chorwacja stała się członkiem Unii Europejskiej. Polskiej stronie zawdzięcza nie tylko wsparcie w okresie przedakcesyjnym, ale i pomoc ekspercką, którą uzyskuje w dalszym ciągu, odnoszącą się do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz pozyskiwania funduszy unijnych³⁴.

Relacje polityczne pomiędzy Polską a Chorwacją utrzymywane są na dobrym poziomie. Wśród najważniejszych Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP wskazuje m.in. na wizyty premiera D. Tuska na konferencji *Croatia Summit* (w latach 2010-2012 r.), marszałka Senatu B. Borusewicza i minister rozwoju regionalnego E. Bieńkowskiej w Chorwacji (13-16 maja 2012 r.), premiera Z. Milanovića podczas spotkania premierów Polska-Europa Środkowa-Chiny (26 kwietnia 2012 r.), prezydenta Republiki Chorwacji I. Josipovića (23-25.09.2011 r.), premier J. Kosor w trakcie Katowickiego Forum Gospodarczego (maj 2011 r.), czy obchodów 70. rocznicy wybuchu II wojny światowej (wrzesień 2009 r.), ministra spraw zagranicznych G. Jandrokovića w Bydgoszczy (3.10.2011 r.)³⁵.

³⁴ Przykładowo Minister Sprawiedliwości Krzysztof Kwiatkowski, na zaproszenie chorwackiego Ministra Sprawiedliwości Ivana Šimonovića przebywał z wizytą oficjalną w Zagrzebiu, w czerwcu 2010 roku. Spotkał się on również z Prokuratorem Generalnym Republiki Chorwacji Mladenem Bandićem oraz Prezesem tamtejszego Sądu Najwyższego Branko Hrvatinem. Była to trzecia wizyta i spotkanie przedstawicieli resortów sprawiedliwości Polski i Chorwacji w przeciągu roku, poświęcone m.in. funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości i zagadnieniom odnoszącym się do przygotowań Chorwacji do członkostwa w Unii.

³⁵ *Polsko-chorwackie stosunki dwustronne*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/stosunki_z_panstwami_europy/chorwacja?printMode=true, 12.01.2014.

Intensywna współpraca z administracją chorwacką trwa od 2010 roku. W jej ramach dochodzi do regularnych spotkań z przedstawicielami chorwackiego rządu. Za istotne uważać można wydarzenie z lutego 2011 roku, kiedy Elżbieta Bieńkowska wraz z wicepremierem Chorwacji – Bożidarem Pankrećem podpisała Porozumienie o współpracy między Ministerstwem Rozwoju Regionalnego RP a Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, Leśnictwa i Gospodarki Wodnej Chorwacji. Znaczące dla dwustronnej współpracy są także projekty współpracy bliźniaczej, w ramach których polscy eksperci przekazują wiedzę dotyczącą przystosowania administracji chorwackiej do procesu pozyskiwania oraz wydatkowania funduszy unijnych. Podczas trwających kilkanaście miesięcy prac, w ramach projektów, opracowane zostały rozwiązania dla przyszłego programu operacyjnego pod nazwą „Rozwój potencjału administracyjnego”. Efektem projektu stało się ponadto opracowanie analizy potrzeb szkoleniowych wraz z opisem kwalifikacji na poszczególnych stanowiskach³⁶.

Polska to dla Chorwacji ważny partner strategiczny – dnia 1 lutego 2010 roku powołano w Krakowie Polsko-Chorwacką Izbę Przemysłowo-Handlową, zrzeszającą ponad trzydziestu przedsiębiorców z obydwu krajów³⁷. Inwestorzy cenią również spotkania odbywające się w ramach Polsko-Chorwackiego Forum Gospodarczego. Współpraca inwestycyjna pomiędzy krajami, prezydencja Polski w Radzie UE niejednokrotnie stanowiły podłoże dla spotkań wicepremiera, ministra gospodarki Waldemara Pawlaka w Chorwacji. Podczas jednego z nich zwrócono uwagę na fakt, że *położenie geograficzne obu państw może ułatwić budowę korytarza transportowego znad Adriatyku do Europy Środkowej*. Potrzeba stworzenia europejskich połączeń gospodarczych północ-

³⁶ Wizyta minister Elżbiety Bieńkowskiej w Chorwacji, www.mrr.gov.pl, z dn. 14.05.2012 r., 19.01.2014.

³⁷ Więcej na temat na oficjalnej stronie Polsko-Chorwackiej Izby Przemysłowo-Handlowej, <http://www.pchiph.pl>.

południe, m.in. w zakresie energetyki, czy infrastruktury transportowej stała się od tego momentu kwestią podnoszoną wielokrotnie³⁸. O jej istocie świadczą m.in. cykl konferencji eksperckich poświęconych Środkowoeuropejskiemu Korytarzowi Transportowemu CETC ROUTE 65 (Wrocław-Rijeka-Bruksela), objętych patronatem honorowym najwyższych przedstawicieli ministerstw rozwoju regionalnego, transportu, budownictwa i gospodarki morskiej, a także ministerstw spraw zagranicznych obu stron³⁹.

Inną okazję do spotkań pomiędzy przedstawicielami Chorwacji i Polski stanowić mogą uroczystości o charakterze jubileuszowym. Jedną z nich było spotkanie pomiędzy prezydentem miasta Zagrzebia Milanem Bandićem i prezydent miasta stołecznego Warszawy Hanną Gronkiewicz-Waltz przy okazji obchodów Święta Narodowego Republiki Chorwacji. Przygotowano wówczas i podpisano Umowę o współpracy między Warszawą a Zagrzebiem. Podobną, naznaczoną już długoletnią tradycją umowę o współpracy podpisano z Krakowem dnia 3 kwietnia 1975 roku. Współpraca ma służyć przede wszystkim wymianie doświadczeń, promocji miast, ich obywateli a także przyczyniać się do ułatwienia pozyskiwania funduszy europejskich, przede wszystkim na projekty związane z miejską infrastrukturą komunalną, komunikacją miejską, ekologią, kulturą i rozwojem sportu⁴⁰.

25 kwietnia 2013 roku we Wrocławiu powstało Towarzystwo Przyjaźni Polsko-Chorwackiej, za którego najważniejsze cele uznano: promocję Chorwacji w Polsce, nauczanie języka chorwackiego, czy pomoc obywatelom polskim w podejmowaniu działalności gospodarczej na terenie Republiki Chorwacji.

³⁸ Wicepremier Pawlak z wizytą w Zagrzebiu, Ministerstwo Gospodarki, www.mg.gov.pl, z dn. 17.02.2011 r., 19.01.2014.

³⁹ Więcej na temat cyklu Konferencji na stronie oficjalnej *Central European Transport Corridor CETC ROUTE65*, www.cetc.pl.

⁴⁰ Spotkanie Milana Bandića i Hanny Gronkiewicz-Waltz, Warszawa, <http://pl.mfa.hr/InfoPopup.aspx?mv=2397&pr=t&id=12808>, 20.06.2011.

O dobre imię kraju, promocję jego gospodarki, kultury i sztuki na terenie Polski dbają konsulowie honorowi powołani w Białymstoku, Bydgoszczy, Krakowie, Poznaniu⁴¹.

Dwustronna współpraca gospodarcza pomiędzy Polską a Chorwacją ma długą tradycję, sięgającą jeszcze okresu SFRJ. W 1990 roku Chorwacja pod względem wielkości wymiany handlowej z Polską zajmowała drugie miejsce wśród jugosłowiańskich republik. Utrzymywane na wysokim poziomie kontakty zakłócone zostały jednak działaniami wojennymi w byłej SFRJ. Produkcja chorwacka na początku lat 90-tych uległa obniżeniu o około 50% w stosunku do okresu przed wybuchem wojny. Liczba bezrobotnych przekraczała 200 tys. osób, a PKB był o około 40% niższy niż w 1990 roku. Jako jedyny pozytywny wskaźnik można było wymienić dodatni bilans płatniczy. W latach 1989 i 1990 polsko-chorwackie obroty handlowe wynosiły odpowiednio 164 mln USD i 152 mln USD⁴². W kolejnych, tj. 1991-1993, nastąpiło załamanie obrotów. Polska była eksporterem wyrobów przemysłu hutniczego i chemicznego, żywego bydła i mięsa. Eksport wynosił wówczas 24 mln USD. Importowaliśmy głównie surowce i półprodukty dla przemysłu spożywczego: wina i wermuty, wyroby przemysłu papierniczego, motoryzacyjnego oraz maszyny na łączną sumę 39 mln USD. Przez dziewięć miesięcy, od momentu uzyskania przez Chorwację niepodległości, obroty towarowe kształtowały się na poziomie 44,4 mln USD, pomimo faktu, że polski import z Chorwacji zmniejszył się o 38% w porównaniu z rokiem wcześniejszym (24 mln USD), a import towarów chorwackich wyniósł 22,9 mln USD⁴³. 5 listopada 1992 roku w Warszawie została podpisana Umowa o współpracy gospodarczej, która przyjęła charakter generalny (weszła w życie

⁴¹ Konsulaty, www.msz.gov.pl, 12.04.2014.

⁴² Ambasada RP w Zagrzebiu, *Sprawozdanie za rok 1997*, Zagrzeb 09.03.1998 r., s. 20.

⁴³ ZOL, *Czas na rozwijanie wspólnych interesów*, Nowa Europa, z dn. 11.06.1992 r.

dopiero 29 kwietnia 1994 roku). Analogiczne umowy podpisano wcześniej m.in. z: Węgrami, Austrią, Rosją, Chinami czy Sudanem. Kolejne przygotowano dla Bułgarii i Egiptu. Według chorwackiego wiceministra ds. współpracy gospodarczej z zagranicą w Ministerstwie Turystyki i Handlu Chorwacji porozumienia sprawiły, że nastąpił zauważalny wzrost eksportu. W kolejnych latach, za sprawą podpisanej w 1994 roku umowy o współpracy, starano się kojarzyć partnerów obu stron i wspierać ich starania o nawiązanie współpracy dwustronnej. Zainteresowaniem cieszyły się przede wszystkim: turystyka, połączenia lotnicze, przetwórstwo rybne⁴⁴. W 1994 roku pomiędzy Ministerstwami Transportu i Gospodarki doszło również do podpisania Umowy o międzynarodowych przewozach drogowych oraz Umowy o cywilnej komunikacji lotniczej. W październiku 1994 roku, podczas wizyty chorwackiego ministra finansów, podpisana została umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania. W roku 2000 weszła w życie istotna, bo przewidująca ulgi podatkowe i celne – Ustawa o wspieraniu inwestycji⁴⁵. W ramach polsko-chorwackiej umowy i aktywizacji współpracy organizowano na terytoriach obu państw imprezy promocyjne, targi, spotkania świata biznesu. Nie pominięto również rolniczych aspektów współpracy. Od 1995 roku w życie weszły rządowe umowy o współpracy w dziedzinie weterynarii i ochrony roślin oraz resortowa umowa o współpracy w dziedzinie rolnictwa i gospodarki żywnościowej⁴⁶.

Mniej oficjalny aczkolwiek równie charakter miały spotkania prezydentów inaugurujące otwarcie nowej fabryki producenta „Vegety” – Podravki w Kostrzynie nad Odrą w październiku 2000 roku, czy fabryki leków Pliva⁴⁷

⁴⁴ A. Górski, *Krok na długiej drodze*, „Nowa Europa”, z dn. 09.03.1994 r.

⁴⁵ *Polska-Chorwacja- nowe perspektywy współpracy*, „Przegląd Rządowy”, Nr 8-9, 1996, s. 87.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ Firma farmaceutyczna Pliva swoją obecność na polskim rynku datuje już na 1998 rok. W 2006 roku powołała własny Ośrodek Badawczo-Rozwojowy w Krakowie. W tym samym roku

w Krakowie. Wspólnym spotkaniom premierów, ministrów spraw zagranicznych czy marszałków Sejmu przyświecał podstawowy cel, którym było zjednanie sobie stron i nawiązanie jak najlepszych kontaktów. Do ważniejszych spotkań należały te, podczas których podpisano m.in. międzyrządową Umowę o transporcie morskim (2001 r.), czy Umowę o wolnym handlu (2002 r.).

W wymianie towarowej notowano wzrost obrotów. Do najważniejszych towarów w polskim eksporcie do Chorwacji należały: meble, papier i wyroby papiernicze, wyroby hutnicze i konstrukcje stalowe, samochody osobowe, ogumienie, wyroby cukiernicze, kosmetyki, bydło, drewno, artykuły spożywcze. W imporcie przeważały: farmaceutyki, wina i napoje alkoholowe, łodzie i jachty, wyroby i folia z aluminium, gaz, papier, koncentraty spożywcze, meble, cement, glazura⁴⁸. Wszelkie przejawy izolacji państwa chorwackiego przezwyciężone zostały wraz z podpisaniem w 2001 roku Umowy o wolnym handlu i zbliżeniem Chorwacji do CEFTA w roku 2002. Umowa o wolnym handlu weszła w życie w 2002 roku i jako główne założenie wniosła zerowe stawki celne na towary przemysłowe i koncesje na niektóre artykuły rolno-spożywcze. Stwarzała ona bardzo dobre warunki dla dynamizacji obrotów między krajami, które wymagały zaangażowania ze strony obu państw – podkreślały polska i chorwacka wiceminister gospodarki. obroty handlowe z Chorwacją stanowiły w roku podpisania umowy niecały jeden procent wszystkich, zagranicznych obrotów handlowych Polski. Polsko-chorwackie obroty towarowe wyniosły 100,7 mln USD i były zbliżone do poziomu z 1999 roku (wzrost o 3,6%), przy czym saldo wymiany towarowej było dodatnie dla Polski (44,5 mln USD). Polski

Pliva została przejęta przez amerykańską firmę Barr Pharmaceuticals, która to, w grudniu 2008 roku została przejęta przez izraelską firmę farmaceutyczną Teva Pharmaceuticals. *Dwustronna współpraca gospodarcza*,

<http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/chorwacja/?printMode=true>, 3.05.2013.

⁴⁸ A. Orzelska, *Europa Środkowo-Wschodnia 2001-2002*, Warszawa 2004, s.73.

eksport wzrósł w 2000 roku o 34,5% w stosunku do roku 1999 i osiągnął wartość 72,6 mln USD, a import zmalał o 35% i wynosił 28,1 mln USD. Jak podawało polskie Ministerstwo Gospodarki, tak poważny spadek dostaw eksportowych z Chorwacji do Polski wynikał z uruchomienia w Polsce produkcji Vegety i zup w proszku znanej firmy Podravka⁴⁹.

Od momentu, gdy Polska wstąpiła do Unii Europejskiej, zostały wprowadzone istotne zmiany prawne w relacjach handlowych z państwami Bałkanów Zachodnich. W związku z procesem dostosowywania podstaw traktatowych współpracy gospodarczej z krajami trzecimi, w tym z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Macedonią, Serbią i Czarnogórą do wymogów wspólnej polityki handlowej UE, Polska wypowiedziała bilateralne umowy o współpracy gospodarczej i handlowej z tymi państwami. Z Chorwacją, między innymi Umowę międzyrządową o współpracy gospodarczej, z dnia 5 listopada 1992 roku oraz Środkowoeuropejską Umowę o Wolnym Handlu (CEFTA). Przyjęcie przez Polskę regulacji wspólnotowych miało duże znaczenie dla rozwoju bilateralnej współpracy gospodarczej. Spowodowało otwarcie rynku polskiego na bezcłowy import większości produktów z tych krajów. W roku 2000 Unia Europejska, Rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2000 z dnia 18.09.2000 r. z późniejszymi zmianami, wprowadziła nadzwyczajne środki handlowe dla krajów uczestniczących w Procesie Stabilizacji i Stowarzyszenia. Na ich podstawie, produkty pochodzące z Republiki Chorwacji i pozostałych państw Bałkanów Zachodnich zostały dopuszczone do przewozu na teren Wspólnoty bez ograniczeń ilościowych lub środków o skutku równoważnym. Zostały również zwolnione od ceł i opłat o skutku równoważnym. Na niektóre importowane produkty zostały ustanowione kontyngenty taryfowe. W związku z rozszerze-

⁴⁹ Polska podpisała z Chorwacją umowę o wolnym handlu, www.money.pl z dn. 02.03.2007 r., 12.02.2014.

niem Unii Europejskiej, które nastąpiło 1 maja 2004 roku, zawarty został Protokół do Umowy o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA) z Republiką Chorwacji. Rozciągał on postanowienia tej Umowy na nowe Państwa członkowskie. Od 1 maja 2004 roku, do czasu wejścia w życie umowy SAA polskie relacje z Chorwacją regulowane były przez Przejściową Umowę Handlową Unia Europejska – Republika Chorwacji, podpisaną 29 października 2000 roku. Umowa ta zapewniała wolny, bezcłowy dostęp do rynku unijnego dla towarów pochodzących z Chorwacji⁵⁰. Otwieranie chorwackiego rynku na towary pochodzące z państw Unii następowało stopniowo. Do 2007 roku Chorwacja znosiła cła na towary rolno-spożywcze importowane z Unii, bez ograniczeń ilościowych⁵¹. Lata 2004-2008 pod względem obrotów handlowych, które uległy dwukrotnemu wzrostowi w porównaniu do lat wcześniejszych, oceniane są bardzo dobrze. W 2011 roku wartość dwustronnych obrotów handlowych kształtowała się na poziomie 430, 5 mln EUR (polski eksport 322,1 mln EUR, wzrost o 21,3%, import z Chorwacji 108,4 mln EUR, wzrost o 29%)⁵². Warty uwagi jest fakt, że chorwackie firmy zainteresowane są rynkiem polskim. Zgodnie z danymi Ministerstwa Gospodarki RP zainwestowały one w Polsce ponad 142 mln EUR. Dla porównania, polskie firmy zainwestowały w Chorwacji 69,3 mln EUR i w rankingu krajów inwestorów w Chorwacji znalazły się na 21 miejscu⁵³.

Dane przedstawione przez polskie Ministerstwo Gospodarki pokazują, że wartość obrotów towarowych w polsko-chorwackiej wymianie handlowej za

⁵⁰ Wyjątek stanowiły młoda wołowina, wina, ryby i przetwory rybne na które utrzymane zostały kwoty taryfowe.

⁵¹ *Podsumowanie pierwszego roku członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa, czerwiec 2005r., Ministerstwo Gospodarki i Pracy, www.kprm.gov.pl, z dn. 2007.03.02, 02.03.2007.

⁵² *Współpraca gospodarcza, Polsko-Chorwackie stosunki dwustronne*, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/stosunki_z_panstwami_europy/chorwacja?printMode=true, 12.12.2013.

⁵³ *Wymiana towarowa z zagranicą*, „Biuletyn Informacyjny” Nr 2, 2013 rok, Zagrzeb, październik 2013 r.

2012 rok uległa spadkowi i wynosiła 390,5 mln EUR. Polski eksport zmalał w porównaniu do roku wcześniejszego i stanowił 305,2 mln EUR. Import również uległ obniżeniu i kształtował się na poziomie 85,3 mln euro. Obroty w 2012 roku stanowiły 90,7% obrotów z roku poprzedniego. Chorwacja znalazła się na 46 miejscu wśród odbiorców polskich towarów, tj. m.in. za Serbią, Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi i Izraelem, ale przed Arabią Saudyjską, Algierią i Cyprzem. Dane chorwackiego Urzędu Statystyki za 2012 rok wskazywały, że prawie połowa wartości polskiego eksportu do Chorwacji przypada na dwadzieścia największych wartościowo pozycji towarowych. Za najbardziej rentowne, stanowiące około 10% wartości eksportu uważane są nowe opony z kauczuku wulkanizowanego i artykuły higieniczne dla kobiet i niemowląt. Dużym popytem cieszą się także leki i folia aluminiowa⁵⁴. Od 1 lipca 2013 roku polsko-chorwackie stosunki gospodarcze regulują postanowienia Traktatu Akcesyjnego, jednakowe dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Polska posiada również zawarte z Chorwacją umowy bilateralne, których nie obejmują kompetencje Wspólnoty, a które posiadają istotny wpływ na polsko-chorwacką współpracę gospodarczą⁵⁵. Pozytywny trend w stosunkach gospodarczych polsko-chorwackich został zachowany. Dane za 2013 rok wskazują, że wartość polskiego eksportu do Chorwacji wynosiła 178,6 mln EUR. Wśród krajów unijnych prowadzących wymianę handlową z Republiką Chorwacji Polska znalazła

⁵⁴ *Dwustronna współpraca gospodarcza*, Informator ekonomiczny MSZ, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/chorwacja/?printMode=true>, 12.12.2013.

⁵⁵ Mowa tu m.in. o następujących umowach o: unikaniu podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, międzynarodowych przewozach drogowych osób i ładunków, w sprawie wzajemnego popierania i ochrony inwestycji, współpracy w dziedzinie ochrony roślin, współpracy w dziedzinie weterynarii, współpracy w dziedzinie turystyki, cywilnej komunikacji lotniczej, transporcie morskim. Więcej na temat: *Dwustronna współpraca gospodarcza*, Informator ekonomiczny MSZ, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa/chorwacja/?printMode=true>, 15.10.2014.

się na siódmej pozycji⁵⁶. Wśród towarów najczęściej eksportowanych z Polski dominują niezmiennie od 2010 roku: opony, artykuły higieniczno-sanitarne, do użytku domowego i szpitalnego, przetwory spożywcze, słodyczne, sztaby i pręty walcowane, bydło żywe, meble i ich części i inne⁵⁷. Wśród największych wartościowo grup towarów w polskim imporcie z Chorwacji znajdują się: leki dla celów terapeutycznych, folia aluminiowa, stelaże pod materace, artykuły pościelowe, ubrania wizytowe, transformatory elektryczne⁵⁸. Dobre jakościowo towary i konkurencyjne ceny poparte dobrą kampanią promocyjną mogą stanowić okazję do dalszego rozwoju i pogłębiania obustronnych stosunków gospodarczych oraz zwiększenia wymiany handlowej pomiędzy krajami w dłuższej perspektywie czasowej.

Polakom Chorwacja najczęściej kojarzy się jednak z wakacjami. Najbardziej dochodowym dla strony chorwackiej obszarem, poza bezpośrednimi, zagranicznymi inwestycjami pozostaje właśnie turystyka. Chorwacja od zawsze była i nadal jest atrakcyjnym regionem turystycznym. To kraj z pogranicza wielu kultur i religii. Swój wpływ na jej terenie zaznaczają kultury zachodnioeuropejska, śródziemnomorska i słowiańska. Takim przykładem pomieszczenia wpływów włoskich, słowiańskich i greckich jest m.in. średniowieczny Dubrownik z przepiękną starówką, określany jako perła Chorwacji. Oprócz Dubrownika w Chorwacji nie brak innych, pięknych miast z cennymi zabytkami kultury i zabytkami historycznymi. Wśród nich na uwagę zasługują znajdujące się pod ochroną UNESCO: Pałac Dioklecjana w Splicie, starówka w Trogirze, katedra w Szybeniku i wspomniany Dubrownik.

⁵⁶ *Wymiana towarowa z zagranicą*, „Biuletyn Informacyjny” Nr 2, 2013 rok, WPHI, październik 2013.

⁵⁷ *Broszura informacyjna Eksportera po rynku Republiki Chorwacji*, Współpraca gospodarcza Polski z Republiką Chorwacji, Warszawa 2012 r., s. 2.

⁵⁸ Tamże, s. 3.

Turystyka jest najważniejszą gałęzią gospodarki chorwackiej, stąd władze na wszystkich szczeblach przykładają do niej tak dużą wagę. Po 1991 roku nastąpiło kilkuletnie osłabienie w wymianie turystycznej, ale dzięki odpowiedniemu podejściu władz i umiejętnej zachęcie ze strony obywateli kraju do Chorwacji znów zjeżdżają tłumy turystów. Dla wielu mieszkańców chorwackiego wybrzeża turystyka stanowi jedyne źródło dochodu. Już w 1992 roku pomiędzy rządem polskim a rządami Republiki Słowenii i Chorwacji zawarte zostały porozumienia o ruchu bezwizowym. *Obywatele polscy mogą przebywać na terytoriach tych państw bez wizy przez okres nie dłuższy niż trzy miesiące* donosiło polskie MSZ w grudniu 1992 roku. Tymi samymi zasadami zostali objęci obywatele Słowenii i Chorwacji przybywający do Polski z ważnymi paszportami. *Obowiązek uzyskania wizy jest utrzymany w stosunku do osób, które mają zamiar wyjechać z Polski do Słowenii lub Chorwacji, albo z tych państw do Polski, w celach zarobkowych lub na czas dłuższy niż trzy miesiące* – informowało dalej MSZ⁵⁹. Dodatkowym atutem było podpisanie w Zagrzebiu 30 września 1994 roku Umowy międzyrządowej o międzynarodowych przewozach drogowych osób i ładunków⁶⁰.

W 1994 roku wybrzeże Adriatyku odwiedziło 3,5 mln turystów, wśród nich jednak zaledwie 17 tys. Polaków. Dla porównania Czechów było aż 450 tys.⁶¹. Globalne wpływy Chorwacji z turystyki osiągnęły w 1994 roku wartość ok. 1,4 mld USD, w 1990 roku stanowiły 1,7 mld USD, a w 1993 roku tylko 832 mln. Najwięcej, bo 40 tys. turystów z Polski było w 1990 roku. Rok później już tylko 4 tys. W pierwszym kwartale 1996 roku Chorwację zwiedziło tylko 855

⁵⁹ *Bez wiz do Słowenii i Chorwacji*, „Życie codzienne”, z dn. 22.12.1992 r.

⁶⁰ *Chorwacja-Polska. Umowa o międzynarodowych przewozach drogowych osób i ładunków*, Zagrzeb 1994, Akty Prawa Obowiązujące, Lex, z dn. 14.01.2005 r.

⁶¹ *Krawat przyszedł z Chorwacji*, „Gazeta Wyborcza”, z dn. 14.02.1995 r.,

Polaków⁶², co spowodowane było m.in. doniesieniami prasowymi o złej sytuacji w kraju i zagrożeniu bezpieczeństwa turystów. Przykładowo, 8 sierpnia 1995 roku w „Expresie Wieczoru” można było przeczytać, że *co drugi turysta rezygnuje z wyjazdu do Chorwacji, a z samej Chorwacji napływają sprzeczne informacje. MSZ dalej nie przedstawił oficjalnego stanowiska, czy polscy turyści mogą odpoczywać nad Adriatykiem*⁶³. Loty Polskich Linii Lotniczych LOT do Chorwacji również zostały zniesione. Wraz z końcem wojny na Bałkanach i unormowaniem sytuacji politycznej, na co wpływ miało również podpisanie Układu Pokojowego z Dayton, sytuacja zaczęła się zmieniać, a Chorwacja – ponownie stanowić atrakcyjną propozycję turystyczną.

Dnia 18 maja 1996 roku, Polska i Chorwacja podpisały w Zagrzebiu Umowę o współpracy w dziedzinie turystyki⁶⁴. Zgodnie z zawartym na okres pięciu lat porozumieniem przewidziano m.in. tworzenie spółek z udziałem kapitału zagranicznego, wspólne inwestycje w turystyce, wymianę specjalistów, organizowanie wystaw i targów. Dzięki umowie możliwe stały się ponadto wymiany bezdewizowe. Obydwie strony zobowiązały się do utworzenia Narodowych Ośrodków Informacji Turystycznej⁶⁵. Przychody z turystyki międzynarodowej w strukturze PKB w 1999 roku stanowiły 12,4%, a ich udział w eksporcie Chorwacji ogółem stanowił odpowiednio 31%⁶⁶. W 1999 roku Chorwację odwiedziło 3,443 mln zagranicznych turystów. Wśród nich było 130 tys. turystów z Polski, co uplasowało ich na siódmym miejscu. Według oceny WTO międzynarodowy ruch turystyczny stanowił 664 mln turystów, a przychody

⁶² Powrót nad Adriatyk, „Gazeta Wyborcza”, z dn. 20.05.1996 r.

⁶³ Co drugi turysta rezygnuje z wyjazdu do Chorwacji, „Expres Wieczoru”, z dn. 08.08.1995 r.

⁶⁴ Popis međunarodnih ugovora i međunarodnih akata sklopljenih između Republike Hrvatske i Republike Poljske, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republika Hrvatska, http://www.mvep.hr/print.aspx?id=2_27&itemId=106&lang=1, 12.01.2014.

⁶⁵ Powrót nad Adriatyk, „Gazeta Wyborcza”, z dn. 20.05.1996 r.

⁶⁶ B. Borkowska, Poradnik eksportera i inwestora, Chorwacja, Zagrzeb 2002, s.72.

z niego wynosiły 455 mld USD⁶⁷. W porównaniu do roku 1998 nastąpił spadek wyjazdów o 16%. Liczba noclegów uległa zmniejszeniu o 18%. Przyczyną spadku zainteresowania turystów wybrzeżem adriatyckim były głównie działania NATO w sąsiedniej Jugosławii (Kosowie). Rząd chorwacki przeznaczył 42 mln kun chorwackich (HKR) z budżetu na pomoc turystyce w przygotowaniu do sezonu turystycznego w 2000 roku. Była to pierwsza zapomoga na rzecz turystyki, przeznaczona w szczególności na remonty hoteli w południowej części Chorwacji – rejonie, któremu najtrudniej było podnieść się po wojnie. Turnusy w nadmorskich miejscowościach Adriatyku znów stały się popularne a Chorwacja mogła pochwalić się odbudowaną bazą turystyczną i noclegową⁶⁸. Według oceny Narodowego Banku Chorwacji w 2000 przychody turystyki wynosiły ok. 2,75 mld USD, a ich udział w PKB wzrósł do 14,5 %. Liczba polskich turystów wzrosła z 104,9 tys. osób w 1999 roku do 275 tys. w roku 2000⁶⁹.

Według badań, jakie przeprowadziła na początku 2000 roku Chorwacka Wspólnota Turystyczna oczekiwano wzrostu przyjazdów turystów zagranicznych w kolejnych latach, w tempie średnio 10% rocznie⁷⁰. W roku 2000 przyjazdy turystów zagranicznych wzrosły o 55%. Biorąc pod uwagę liczbę turystów, którzy udali się do Chorwacji, Polacy byli na szóstym miejscu po obywatelach niemieckich, włoskich, słoweńskich, czeskich i austriackich.

⁶⁷ Tamże, s. 73.

⁶⁸ Warto zwrócić uwagę na fakt, że większość hoteli w okresie wojny domowej stanowiła bazę noclegową dla uchodźców. Dzięki dotacjom rządowym na podniesienie standardów hotele zostały odbudowane na miarę poziomu europejskiego. Dla przykładu, znany przed wojną zespół hoteli Baška Voda na Makarskiej Riwierze otrzymał gwarancje rządu na 10 mln marek, na odnowienie całej infrastruktury. S. Rzymski, *Chorwacja: mały kraj na wielkie wakacje, Ostatni rok*, „Rzeczpospolita” z dn. 6.04.1997 r.

⁶⁹ J. Szaniawska, *Chorwacja*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Stosunków Gospodarczych z Zagranicą, kwiecień 2001.

⁷⁰ B. Borkowska, *Poradnik eksportera i inwestora*, dz. cyt., s.74.

W celu uatrakcyjnienia oferty, na wniosek rządu, chorwacki parlament, z dniem 1 stycznia 2001 roku, uchwalił zniesienie podatku VAT na wszystkie usługi turystyczne, dotyczące zorganizowanych przyjazdów turystów z zagranicy. Wzrost liczby zagranicznych turystów kontynuowany był również w 2001 roku. W ciągu trzech kwartałów 2002 roku turystyka, stanowiąca istotną dziedzinę chorwackiej gospodarki, zanotowała wzrost liczby zagranicznych turystów o 6%. Republikę Chorwacji odwiedziło 6,6 mln zagranicznych turystów. Najwięcej pochodziło, podobnie jak w roku poprzednim, z: Niemiec, Włoch, Słowenii, Republiki Czeskiej i Austrii. Od 2004 roku, turystów przyciągają do Chorwacji doskonałe połączenia autostradowe, łączące Zagrzeb ze Splitem oraz stosunkowo tanie połączenia lotnicze i promowe, uruchamiane w sezonie letnim.

W celu zapewnienia turystom dodatkowej ochrony i opieki, przedstawiciele Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji RP oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Chorwacji w 2008 roku podjęli działania mające na celu doprowadzenie do podpisania umowy bilateralnej o zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innego rodzaju przestępczości. Wzorując się na pozytywnych doświadczeniach współpracy prowadzonej z Czechami, Słowacją, Węgrami, każdy sezon turystyczny inauguruje się podpisaniem protokołu zezwalającego polskim policjantom na patrolowanie, wspólnie z chorwackimi przedstawicielami wymiaru bezpieczeństwa, wybrzeża chorwackiego. W razie potrzeby zobowiązani są oni również do udzielania Polakom pomocy i ułatwienia kontaktu z Polską Placówką Dyplomatyczną w Zagrzebiu⁷¹. Polacy czują się

⁷¹ Polscy policjanci odbywają służbę w Chorwacji na podstawie umowy zawartej między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Republiki Chorwacji o współpracy w zwalczaniu przestępczości. Pierwszy protokół określający zasady i warunki dotyczące służby polskich policjantów na wybrzeżu Adriatyku podpisany został w czerwcu 2010 roku między polskim komendantem

w Chorwacji bezpiecznie. Świadczyć o tym mogą statystyki potwierdzające istnienie stałej tendencji wzrostowej w turystyce przyjazdowej. W sierpniu 2013 roku wybrzeże Adriatyku odwiedziło 10% więcej turystów zagranicznych niż w 2012 roku. Najwięcej odwiedzających pochodziło z Niemiec (26%), Włoch (12%), Słowenii (9,3%). Polacy znaleźli się na czwartym miejscu (7,8%), w dalszej kolejności dopiero Czesi i Austriacy. Według Chorwackiego Banku Narodowego wpływy z turystyki, już w pierwszym półroczu 2013 roku, były o 5,7% większe w porównaniu do roku 2012. Wynosiły one 2,08 mld EUR, tj. 9,9% PKB kraju⁷².

Poza współpracą polityczną, gospodarczą i turystyczną Chorwację łączą z Polską postanowienia umowy o współpracy w dziedzinie kultury i edukacji. Do podpisania doszło 14 września 1995 roku między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Republiki Chorwacji w Zagrzebiu⁷³. Umowa weszła w życie dnia 20 listopada 1997 roku. Jej pełna treść została zamieszczona w Dzienniku Ustaw Nr 54 z dnia 30 kwietnia 1998 roku. Państwa *dążąc do umocnienia stosunków i pogłębiania wzajemnego zrozumienia, wyraziły przekonanie, że współpraca w dziedzinie kultury, nauki i edukacji jest niezbędnym składnikiem współpracy bilateralnej. Stanowi ona realizację celów zawartych w dokumentach końcowych Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Paryskiej Karcie Nowej Europy. W tym celu Polska i Chorwacja zobowiązały się sprzyjać bezpośrednim kontaktom między uniwersytetami, instytucjami kulturalnymi, naukowymi, oświatowymi i badawczymi, a także organizacjami pań-*

tem głównym policji a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych Republiki Chorwacji i Generalnym Dyrektoriatem Policji., *Polscy policjanci w rejonie Zadaru*, <https://www.msw.gov.pl/pl/aktualnosci/11045,Polscy-policjanci-w-rejonie-Zadaru.html>, 10.10.2013.

⁷² Chorwacja, „Biuletyn Informacyjny” nr 2 2013, Zagrzeb 2013.

⁷³ Stronę polską reprezentował podsekretarz stanu w Ministerstwie Kultury i Sztuki T. Polak, stronę chorwacką Zlatko Vitez.

stwowymi, społecznymi, prywatnymi, które działają na rzecz osiągnięcia celów umowy. Umawiające się Strony poprzez wymianę wykładowców i specjalistów, studentów i młodzieży, stypendia naukowe i bezpośrednią współpracę między placówkami naukowymi zobowiązały się popierać współpracę w dziedzinie edukacji oraz zachęcać do podejmowania studiów języka i literatury państw Stron⁷⁴.

Wizyta profesora Henryka Batowskiego zaowocowała nawiązaniem kontaktów między krakowską Akademią Umiejętności a chorwacką Akademią Nauk. 28 lutego 1995 roku, w Zagrzebiu podpisano porozumienie o współpracy naukowej pomiędzy PAN a Chorwacką Akademią Nauk⁷⁵. 16 stycznia 1996 roku pomiędzy Uniwersytetem Warszawskim a Uniwersytetem w Zagrzebiu podpisane zostało porozumienie o współpracy. Uniwersytet w Zagrzebiu współpracuje również z Uniwersytetami: Jagiellońskim, Śląskim oraz Wrocławskim. Politechnika w Zagrzebiu wymienia swe doświadczenia z Politechniką Gdańską i Akademią Górniczo-Hutniczą w Krakowie⁷⁶. Możliwość nauki języka chorwackiego dają m.in. takie polskie uczelnie jak: Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Śląski, Uniwersytet Wrocławski (profil serbsko-chorwacki) i Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, zatrudniające pracowników dydaktycznych oraz specjalistów z zakresu języka chorwackiego i literatury chorwackiej. Polscy wykładowcy zatrudnieni są m.in. na Uniwersytetach w Zagrzebiu i Rijece. Członkostwo Chorwacji w Unii Europejskiej otworzyło studentom nowe możliwości wyjazdów stypendialnych. Na Uniwersytecie w Zagrzebiu od 60 lat istnieje wydział polonistyki. W Instytucie

⁷⁴ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Chorwacji o współpracy w dziedzinie kultury i edukacji, podpisana w Zagrzebiu dnia 14 września 1995 roku, Dziennik Ustaw Nr 54 z 30 kwietnia 1998 roku.

⁷⁵ Chorwacja, [w:] „Przegląd Rządowy”, Nr 8-9 (sierpień-wrzesień 1996), s. 88.

⁷⁶ Materiały uzyskane w trakcie wywiadu w MENIS RP.

Slawistyki działa Klub Polonistów. W roku akademickim 2000/2001 na Uniwersytecie w Rijecie otwarto lektorat polonistyki. Współpraca kulturalna między Polską a Chorwacją jest dobrze oceniana. Szczególnie wysoko ocenia się polskie doświadczenia w dziedzinie ochrony i restauracji zabytków. Umiejętności Polaków docenione zostały na podstawie prac konserwatorskich, wykonanych na terenie Chorwacji. Często organizowane są imprezy kulturalno-naukowe. Stałymi gośćmi w Chorwacji są polscy artyści, teatry oraz orkiestry. Podczas obchodów 900-lecia Zagrzebia wiceprezydent Krakowa prof. J. Banaś wziął udział w rozmowach na temat perspektyw współpracy obu miast. Postanowiono znówelizować porozumienie o współpracy⁷⁷. Warto wspomnieć, że obydwa miasta są miastami partnerskimi i współpracującymi na podstawie: zawartej umowy o współpracy z 2 kwietnia 1975 roku, protokołu o współpracy na lata 1986-1990 z 3 kwietnia 1986 roku oraz uroczystego oświadczenia o swej woli pogłębiania i umacniania przyjacielskich kontaktów między Zagrzebiem i Krakowem z dnia 3 kwietnia 1986 roku⁷⁸. Zacieśnianiu kontaktów i współpracy pomiędzy Warszawą a Zagrzebiem służyć ma porozumienie o przyjaźni i współpracy podpisane przez prezydentów miast M. Bandića i H. Gronkiewicz-Waltz 23 września 2011 roku⁷⁹. Ma ono przyczyniać się do ułatwienia pozyskiwania funduszy europejskich, przede wszystkim na projekty związane z miejską infrastrukturą komunalną, komunikacją miejską, ekologią, kulturą i rozwojem sportu⁸⁰.

Według doniesień Departamentu Konsularnego i Polonii Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP na terytorium Republiki Chorwacji w latach 1990-1991

⁷⁷ *Chorwacja*, Przegląd Rządowy, dz.cyt., s. 88.

⁷⁸ *Chorwacja*, www.krakow.pl, z dn. 03.06.2005 r., 10.06.2005.

⁷⁹ *Warszawa-Zagrzeb – miasta partnerskie*, z dn. 23.09.2011 r., <http://www.um.warszawa.pl/aktualnosci/warszawa-zagrzeb-miasta-partnerskie>, 25.09.2011r.

⁸⁰ *Spotkanie Milana Bandića i Hanny Gronkiewicz-Waltz*, Warszawa, <http://pl.mfa.hr/InfoPopup.aspx?mv=2397&pr=t&id=12808>, 20.06.2011.

zamieszkiwało ok. 400 osób narodowości polskiej. Zgodnie z danymi pochodzącymi ze spisu ludności z 2001 roku, narodowość polską deklarowało 567 osób, z czego 80% uznawało język polski za macierzysty. Spis ludności przeprowadzony w 2011 roku wskazuje na wzrost liczby Polaków zamieszkujących terytorium Chorwacji do 672 osób⁸¹. Wpływ na taki stan rzeczy mogło mieć wiele czynników, m.in.: zwiększenie liczby małżeństw mieszanych, mobilność Polaków, zmiany w chorwackiej Konstytucji, wprowadzone w 2000 roku, dotyczące praw człowieka, praw wspólnot etnicznych i narodowych lub mniejszości. Zgodnie z nimi Polacy uznani zostali za mniejszość narodową, której *gwarantuje się równouprawnienie i popiera ich wszechstronny rozwój*. Prawo chorwackie przewiduje również możliwość reprezentacji grup i mniejszości narodowych w parlamencie. Na terytorium Republiki Chorwacji działają dwa towarzystwa polonijne. Zagrzebskie – skupiające ok. 150 członków Polskie Towarzystwo Kulturalne „Mikołaj Kopernik”, uchodzące za pierwszą zarejestrowaną po II wojnie światowej polonijną organizację i „Fryderyk Chopin” w Rijecie. Statutowym celem organizacji jest propagowanie obyczajów i kultury polskiej a także działalność oświatowa prowadzona wśród zamieszkujących teren Chorwacji Polaków. Z okazji polskich świąt narodowych i kościelnych organizowane są uroczyste imprezy. Towarzystwa nie zapominają też o najmłodszych i młodzieży, dla których przygotowują odrębne spotkania. Pomagają w organizacji wyjazdów dzieci na letnie kolonie do Polski, czy w kursach języka polskiego odbywających się na terytorium Chorwacji. Sobotnia szkoła języka polskiego pozwala wszystkim zainteresowanym szkolić język ojczysty na poziomie szkoły podstawowej. Obecnie z jej nauk korzysta ok. 40 uczniów w Zagrzebiu,

⁸¹ Podaci o manjinama, Državni Zavod za Statistiku, <http://www.dzs.hr>, 21.12.2013.

oraz 15 uczniów w Rijece. Towarzystwa utrzymują stały kontakt z Ambasadą Polską w Zagrzebiu.

Powyższy stan stosunków bilateralnych wskazuje, że Republika Chorwacji od chwili uzyskania niepodległości dzięki swej otwartości i współpracy przez ostatnie dwie dekady dała się poznać, jako państwo demokratyczne, stabilne, aktywnie uczestniczące w działaniach wspólnoty międzynarodowej. Postęp ten następował stopniowo. Wraz z demokratyzacją kraju i dzięki polityce, ukierunkowanej na integrację z NATO i Unią Europejską, przyjętej przez sprawującego władzę od 2000 roku prezydenta Stjepana Mesića i jego następcę Ivo Josipovića⁸² postęp stawał się coraz bardziej zauważalny i namacalny. Ważnym okresem dla zacieśniania kontaktów między Polską a Republiką Chorwacji były przede wszystkim lata 2000 – 2005. Prezydentura A. Kwaśniewskiego i jego, często podkreślane przyjacielskie kontakty z prezydentem Mesićem w znacznym stopniu zbliżyły oba kraje. Kolejni prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej podtrzymywali dobre relacje. Obecnie można zauważyć częste spotkania na szczeblach szefów państw, rządów i ministrów spraw zagranicznych. Zacieśnianie współpracy pomiędzy państwami widoczne jest od 2010 roku, kiedy to Chorwacja, stojąca w obliczu przyszłej akcesji do Unii Europejskiej, rozpoczęła z Polską wymianę doświadczeń i proces szkolenia ekspertów w zakresie pozytywności i wykorzystywania funduszy unijnych. Wstąpienie Chorwacji do UE 1 lipca 2013 roku jeszcze bardziej zbliżyło oba państwa. Mając na uwadze możliwości i przywileje wynikające z przynależności do wspólnego rynku, można spodziewać się zwiększenia wymiany zarówno handlowej, jak i turystycznej. Członkostwo Chorwacji w Unii Europejskiej, otwarcie rynku i liczne projekty inwestycyjne na terenie Chorwacji w dziedzinie energetyki, infrastruktury kole-

⁸² Ivo Josipović pełni funkcję prezydenta Republiki Chorwacji od 18 lutego 2010 roku.

jowej, drogowej, prywatyzacja hoteli i obiektów turystycznych, to dla polskich przedsiębiorców ogromne możliwości. Podobnie, jak branża usługowa, dająca możliwości dla podejmowania inwestycji. Nowa perspektywa finansowa na lata 2014-2020, przewidująca dla Chorwacji 8 mld EUR, z pewnością stanowić może dodatkowy atut dla zagranicznych inwestorów. Co więcej, Chorwacja, będąca dla Polski jednym z wiodących partnerów inwestycyjnych z Bałkanów Zachodnich, może stać się przepustką wspierającą wysiłki polskie do nawiązania i podjęcia na szerszą skalę współpracy z pozostałymi państwami wskazanego regionu. Problemy natury gospodarczej, społecznej, czy politycznej, z którymi od kilku lat zmagają się Chorwacja, niewiele różnią się od tych, z którymi walczą inne państwa europejskie. Przodująca pod względem ilości turystów odwiedzających rokrocznie wybrzeże adriatyckie, ze stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturą, autostradami łączącymi główne miasta, stawiająca na współpracę o charakterze dwustronnym i wielostronnym Chorwacja wydaje się obiecującym partnerem do współpracy.

Abstrakt

Polsko-chorwackie stosunki dwustronne określane są, jako bardzo życzliwe. Polska uznała niepodległość Chorwacji 15 stycznia 1992 roku. W kwietniu tego samego roku została ustanowiona Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Zagrzebiu. Od połowy 1993 roku w stolicach obu państw swoje urzędy zaczęli sprawować najwyżsi przedstawiciele dyplomatyczni. Baza traktatowa polsko-chorwacka jest w zasadzie kompletna. Większość umów, sięgających swoimi korzeniami jeszcze do byłej Jugosławii, została uaktualniona w oparciu o Porozumienie o sukcesji umów z kwietnia 1995 roku. Poza współpracą polityczną, gospodarczą i turystyczną Chorwację łączą z Polską postanowienia umowy o współpracy w dziedzinie kultury i edukacji. Kraj zawdzięcza stronie polskiej

nie tylko wsparcie w okresie przedakcesyjnym, ale i pomoc ekspercką, na jaką mógł liczyć w zakresie pozyskiwania i wdrażania funduszy unijnych. Dla Polski Chorwacja to nie tylko „mały kraj na wielkie wakacje”, ale także obiecujący partner handlowy, członek Unii Europejskiej, z którym warto rozwijać dalszą współpracę.

BILATERAL RELATIONS BETWEEN POLAND AND CROATIA

Abstract

Bilateral relations between Poland and Croatia are defined as very benevolent. On January 15, 1992. Poland recognized the independence of Croatia. In April of the same year, Polish Embassy was established in Zagreb. Since mid-1993, in the capitals of both countries highest diplomatic representatives began their service. The base of the Polish-Croatian treaty is basically complete. Most of the contracts, whose roots are dating back to the former Yugoslavia, have been updated in April 1995 on the basis of the Agreement on succession agreements. Besides political, economic and tourist cooperation, Croatia and Poland are linked by the agreement on cooperation in the cultural and educational field. The country owes the Polish support not only in the pre-access period, but also expert assistance in obtaining and implementing EU funds. For Poland Croatia is not only "a small country for great holidays" but also a promising partner, a member of the European Union, with whom it is worth cooperating further.

RECENZJE

Renata Mieńkowska-Norkiene

Aleksander Surdej i Jan Brzozowski (red.)

„Terytorializacja lub funkcjonalizacja. Dylematy ugrupowań integracyjnych”, Toruń 2013, s. 210



Książka pod redakcją Aleksandra Surdeja i Jana Brzozowskiego pt. „Terytorializacja lub funkcjonalizacja. Dylematy ugrupowań integracyjnych” stanowi bardzo wartościowy wkład w badania dotyczące kwestii integracji zarówno terytorialnej, jak i innego rodzaju (w szczególności funkcjonalnej), prowadzone w Polsce, a w dużej mierze także w Europie (między innymi dzięki udziałowi Giandomenico Majone, Valerii Mariny Valle, Sunhee Park, Christophe’a Bonneau czy Assema Danashly). Książka stanowi zbiór analiz dotyczących różnych aspektów integracji terytorialnej i funkcjonalnej w wielu obszarach świata, które składają się na obraz problemów, z jakimi borykają się różne państwa poszukujące możliwości współpracy regionalnej (bilateralnej i/lub multilateralnej) w celu zwiększenia swoich szans w globalnym wyścigu gospodarczym, który stał się na początku XXI wieku niemal nieunikniony.

Autorzy poszczególnych rozdziałów właściwie diagnozują przyczyny i tendencje terytorializacji i funkcjonalizacji w różnych obszarach świata. Przytaczają konkretne przykłady wskazanych tendencji oraz konsekwencje zarówno integracji terytorialnej, jak i zbliżania państw w oparciu o cele o charakterze

funkcjonalnym (często w ramach relacji bilateralnych). Książka nie stanowi jednorodnej całości, jednakże poszczególne jej części zachowują wysoki lub bardzo wysoki poziom.

Teksty redaktorów naukowych publikacji wprowadzają do jej tematyki (rozdział otwierający książkę konceptualizujący globalizację, terytorializację i funkcjonalizację) oraz zamykają ją, przedstawiając ważne wyzwania dla procesów wskazanych w tytule (rozdział o migracjach jako procesie związanym nie tylko z globalizacją, lecz także regionalizacją).

Część książki, dotycząca ograniczeń integracji Unii Europejskiej w kontekście kryzysu unii walutowej, autorstwa Giandomenico Majone to ciekawa analiza problemów regionalizacji Unii Europejskiej, ukazana przez pryzmat metod integracji europejskiej i ich cech charakterystycznych. Autor dokonuje analizy funkcjonalizmu i jego neofunkcjonalistycznej kontynuacji, metody wspólnotowej, teorii von Hayeka, wreszcie analizuje problem deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej, także z perspektywy znaczenia niewiększościowych instytucji w podejmowaniu decyzji w jej ramach, szczególnie w kontekście kryzysu. Tekst Majone pokazuje kilka ważnych dylematów integracyjnych Unii Europejskiej m. in. dylemat efektywności przy jednoczesnej potrzebie legitymacji i demokratyczności, dylemat relacji bilateralnych w kontekście relacji państwo członkowskie – UE, dylemat prymatu gospodarki nad aspektami obywatelskimi i in. Na podobne problemy, choć już w innym kontekście – migracji w Unii Europejskiej – wskazuje Jan Brzozowski, pisząc, iż Unia Europejska jest rozdarta między terytorializacją i funkcjonalizacją, a procesy migracyjne są przykładem takiego rozdarcia. Obaj autorzy szeroko analizują przytoczone dylematy, przy czym Majone w znacznie większym stopniu zdaje się odnosić w swej ocenie sytuacji do kwestii instytucjonalno-prawnych, nie wchodząc w szczegóły rzeczywistych konsekwencji deficytu demokracji dla obywateli

i instytucji europejskich. Jan Brzozowski zaś przybliży praktyczne problemy wynikające z dylematów integracyjnych UE.

Wszystkie teksty składające się na publikację w mniejszym lub większym stopniu odwołują się do procesów globalizacji, przy czym – co jest pewną słabością książki – sposób ujmowania tego zjawiska jest tak bardzo niejednorodny. Nie do końca bowiem wskazano, które jego aspekty w istocie mają znaczenie dla terytorializacji i funkcjonalizacji i jaki to znaczenie ma zakres.

Teksty Valle i Dandeshly odnoszą się do procesów integracji regionalnej poza Unią Europejską, na którą jednak Unia wpływa. W obu częściach książki podjęta zostaje próba analizy, jaki charakter, w szczególności na osi terytorializacja – funkcjonalizacja, mają relacje UE – Ameryka Łacińska i UE – państwa Afryki Północnej po Arabskiej Wiośnie. Omówiono również tendencje integracyjne w tych rejonach świata, nie w kontekście bezpośredniej relacji z UE, ale występujące pod jej wpływem. Kontekstem teoretycznym dla analiz Valle jest trafnie zastosowana i poparta praktycznymi przykładami (relacji UE – CAN, MERCOSUR, SICA) teoria interregionalizmu, odnosząca się do nowego typu współpracy organizacji regionalnych między sobą w kontekście globalnego dążenia do realizacji konkretnych celów gospodarczych. Takie ujęcie daje autorce możliwość rzetelnej analizy zjawiska funkcjonalizacji procesów integracyjnych w Ameryce Łacińskiej i zestawienia ich zarówno z relacjami UE – Ameryka Łacińska (ujęta jako różne funkcjonalne ugrupowania państw), jak i z relacjami na wzór procesów integracyjnych w UE. Co ciekawe, na podstawie rozważań autorki wykorzystujących teorię interregionalizmu, można wywnioskować, że integracja w Ameryce Łacińskiej ma w dużej mierze charakter funkcjonalny, choć mogłaby się ograniczyć do terytorializacji. Jest ona jednak ciekawym przykładem procesów integracyjnych bazujących na wzorcach UE. W szczególności w kontekście innych możliwych wzorców (np. NAFTA) ugru-

powołania integracyjne na tym kontynencie wybrały ściślejszą integrację na wzór UE, stając się obszarem licznych unii celnych. Co ciekawe, autorka wskazuje na te aspekty integracji, które odnoszą się do wartości i kwestii nie tylko ekonomicznych. To kolejne podobieństwo do wzorca integracji w ramach UE, które jednakowoż tylko pozornie mogłoby wskazywać, iż Ameryka Łacińska i UE powinny pielęgnować bliskie partnerstwo w relacjach ekonomicznych, ponieważ sytuacja taka zupełnie nie ma miejsca. Ameryka Łacińska wydaje się faworyzować innych partnerów, wskazując jednocześnie, iż w integracji ważne są w tym regionie wspólne wartości, podobne wzorce społeczne (choć tu nieco mniej niż w kwestii wartości), wspólnota zasad.

Dandashly w swoim tekście przekonuje, że bliskość geograficzna, nieco inaczej niż ma to miejsce w przypadku relacji UE – Ameryka Łacińska, powoduje, iż relacje UE – państwa Afryki Północnej są oparte zarówno na funkcjonalizacji, jak i terytorializacji współpracy. Problematyczny, a wręcz niefortunny w tym kontekście pozostaje tytuł rozdziału autora, mianowicie: *Unia Europejska i jej południowi sąsiedzi po Arabskiej Wiośnie: zwiększona terytorializacja lub funkcjonalizacja*, gdzie spójnik „lub” w zasadzie wprowadza w błąd, a dosadniej mówiąc, przekłamuje faktyczny wydźwięk rozdziału. W tym kontekście wywodom Dandashly’ego brakuje jasności. Nie sprecyzowano relacji ugrupowań integracyjnych określonych w analizie, w zasadzie wskazując zarówno na ich funkcjonalny, jak i terytorialny charakter.

Pozostałe rozdziały publikacji wskazują na problemy integracyjne w kontekście, z jednej strony, globalizacji, a z drugiej, dążenia do zapewnienia rozwoju z wykorzystaniem narzędzi krajowych (tendencje autarkiczne) w Turcji i Korei Południowej, przy czym teksty te ukazują dylematy integracji obu tych państw raczej z perspektywy terytorializacji niż funkcjonalizacji. Jedynie tekst autorstwa Katarzyny Kosior z założenia odnosi się do kwestii horyzontalnej

w procesach integracyjnych, a mianowicie do rolnictwa i bezpieczeństwa żywności w perspektywie funkcjonalizacji.

Podobne próby podejmowane są m.in. w publikacjach Pertu Vartiaine na pt. „The strategy of territorial integration in regional development: Defining territoriality”, Milesa Kahlera pt. „Territoriality and conflict in an era of globalization”, Marco Antonisha i Teda Hollanda pt. “Territorial attachment in the age of globalization – the case of Western Europe”, Roberta Capello, Ugo Fratesi i Laury Resmini pt. „Globalization and Regional Growth in Europe: Past Trends and Future Scenarios”. Jednakże książka pt. „Terytorializacja lub funkcjonalizacja. Dylematy ugrupowań integracyjnych” stanowi jedyną tego rodzaju zbiorczą analizę problemów, jakie są związane z wyborem strategii terytorializacji i/lub funkcjonalizacji w różnych krajach i w ramach różnych obszarów horyzontalnych. Jednocześnie liczne odniesienia do różnych aspektów integracji europejskiej jako tła, ale też elementu integracji w kontekście globalizacji, stanowią wartościowe źródło wiedzy o tym, jak Unia Europejska wpływa na procesy integracyjne w różnych rejonach świata.

Pewnym brakiem w publikacji jest nieuwzględnienie tak ważnych elementów procesów integracji na świecie, jak integracja regionalna Chin, Rosji, Indii w ramach współpracy azjatyckiej, współpracy Rosji z byłymi państwami Związku Radzieckiego i odniesienia jej do procesów integracyjnych w tym rejonie świata, czy współpracy państw Zatoki Perskiej. Jest to jednak w pewnym stopniu zrozumiałe, że recenzowana publikacja musiała zostać ograniczona do kilku wybranych kwestii. Należy jednak podkreślić, iż wybór ten jest tak dalece subiektywny i nieuwzględniający ważnych aspektów światowych procesów integracyjnych, wobec czego można zastanowić się, czy do grona autorów nie należało zaliczyć specjalisty od tematyki integracyjnej w Azji czy w ramach państw WNP.

Pomimo pewnych braków, dobór autorów tekstów do publikacji zasługuje na uznanie. Udało się dzięki nim osiągnąć konkretne rezultaty badań obszarów (zarówno geograficznych, jak i merytorycznych) ulegających procesom integracyjnym oraz dokonać analizy tych procesów (terytorialnych lub funkcjonalnych) oraz problemów z nimi związanych w kontekście globalizacji, ale również poziomu regionalnego, a nawet lokalnego.

Analizy przeprowadzone w ramach poszczególnych części książki w istocie pozwoliły wskazać na liczne znaczące dylematy ugrupowań integracyjnych w różnych częściach świata z wyraźnym odniesieniem do Unii Europejskiej. Należy stwierdzić, iż pozwala to zaliczyć publikację do grona książek ważnych dla badaczy globalizacji, terytorializacji, współpracy mającej charakter funkcjonalny. Obecność uznanych specjalistów zajmujących się badaniem integracji europejskiej (np. Giandomenico Majone) wśród autorów publikacji, pozwala stwierdzić, iż wnioski płynące z przeprowadzonych badań powinny dotrzeć do szerokiego grona osób zainteresowanych tematyką tendencji integracyjnych na świecie, a w szczególności wpływem UE na tego rodzaju integrację.

Autorzy

Aleksandra Adamowicz – Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, przygotowuje pracę doktorską na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Sławomir Bartnicki – doktor, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu w Białymstoku.

Marcin Bąkiewicz – doktor, politolog i administratywista. Autor wielu publikacji z zakresu ustroju i funkcjonowania administracji publicznej. Obecnie w pracy badawczej koncentruje się na problematyce decentralizacji władzy publicznej.

Anna Jadachowska – doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu; zawodowo związana z samorządem w Radomsku.

Małgorzata Łakota-Micker – doktor, adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, absolwentka Instytutu Studiów Międzynarodowych oraz Instytutu Filologii Słowiańskiej (profil serbsko-chorwacki) na Uniwersytecie Wrocławskim.

Renata Mieńkowska-Norkiene – doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert Ośrodka Analiz Politologicznych UW.

Marcin Rachwał – doktor, adiunkt w Zakładzie Teorii Polityki na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.

Kwartalnik Naukowy OAP UW „e-Politikon” – Instrukcje dla Autorów

Serdecznie zapraszamy do zgłaszania propozycji artykułów obejmujących swoją tematyką sześć obszarów badawczych, na których koncentruje się Ośrodek Analiz Politologicznych: Jakość rządzenia, Społeczeństwo obywatelskie, Integracja europejska, Współczesne wyzwania i zagrożenia, Stosunki Międzynarodowe oraz Komunikacja polityczna.

Uprzejmie informujemy, iż nadesłane teksty muszą mieć charakter politologiczny. Pragniemy zainteresować Państwa także numerami tematycznymi kwartalnika – informacje o kolejnych wydaniach dedykowanych wybranemu tematowi znajdują się każdorazowo na stronie internetowej Ośrodka oraz w wysyłanym newsletterze OAP UW.

Zgłoszone prace zostaną poddane selekcji redakcyjnej i analizie merytorycznej redaktorów tematycznych. Po wstępnym zatwierdzeniu zgłoszonych artykułów przez Redaktora Naczelnego czasopisma zostaną one przekazane do zewnętrznej recenzji, prowadzonej w formule *double-blinded*.

Więcej informacji na temat procedury redakcyjnej oraz recenzji znajduje się na stronie www.epolitikon.pl.

Artykuły należy przysyłać **w formacie .doc lub .docx** na adres:

epolitikon@oapuw.pl

Układ tekstu:

1. Imię i nazwisko Autora

2. Język publikacji: polski lub angielski

3. Tytuł: w językach polskim i angielskim, wyśrodkowany, pogrubiony

4. Abstrakt artykułu: w językach polskim i angielskim (oba do 600 znaków)

5. Słowa kluczowe: 5

6. Tekst podstawowy: czcionka Calibri „13”, wyjustowany

7. Ustawienia strony: standardowe

8. Akapit: pierwszy wiersz – wcięcie 1,25 cm, 1,5 odstępu między wierszami

9. Przypisy: na dole strony, wyjustowane, numeracja ciągła, czcionka „10”, według wzoru:

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia ustrojów państwowych*, Warszawa 2002, s. 67.

Tamże, s. 73.

¹ M. Cichosz, *Transformacja demokratyczna – przyczyny, przebieg i efekty procesu*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Systemy polityczne Europy Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 2006, s. 52.

¹ J. Baszkiewicz, *Powszechna historia...*, s. 155.

¹ T. Kowalski, *Formy i przesłanki obecności kapitału zagranicznego w mediach drukowanych*, [w:] „Zeszyty Prasoznawcze” 1998, Nr 1-2, s. 37.

¹ M. Górak, *Cyfrowa prasa: chwilowa moda czy przyszłość*,
<http://internetstandard.pl/artykuły/45301.html>, 6.12.2004.

10. Nota o Autorze: nazwa instytucji, w której jest zatrudniony, tytuł naukowy, stopień naukowy (na końcu artykułu)

11. Objętość: od 0,6 do 1 arkusza

12. Wymagania zapory *ghostwriting*¹ i *guest authorship*²

Pragniemy podkreślić, że ***ghostwriting*** i ***guest authorship*** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie ich wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające Autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Po uzyskaniu obu pozytywnych recenzji do proponowanego artykułu należy dołączyć :

- a. oświadczenie o wkładzie poszczególnych Autorów w pracę
- b. oświadczenie o źródłach finansowania publikacji

Wzory oświadczeń są dostępne do pobrania na witrynie internetowej OAP UW ([Instrukcja dla Autorów](#))

Po otrzymaniu informacji o pozytywnej ocenie artykułu przez dwóch Recenzentów oba dokumenty należy przesać pocztą bądź złożyć w Redakcji Kwartalnika Naukowego „e-Politikon”:

ul. Nowy Świat 67 pok. 3
00-927 Warszawa
tel. 604 737 015

¹ Z ***ghostwriting*** mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wskazania jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji.

² Z ***guest authorship*** (***honorary authorship***) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo tego jest on autorem/współautorem publikacji.