

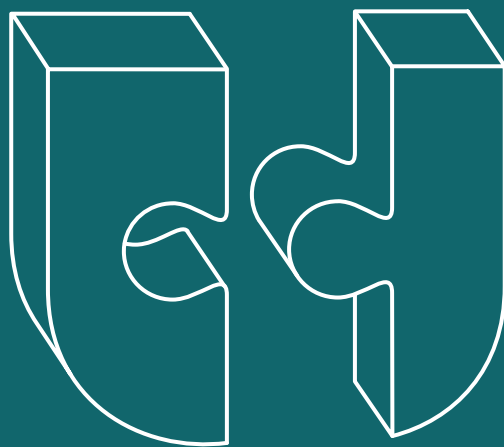


FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

www.batory.org.pl

# SAMORZĄDOWE UNIE PERSONALNE

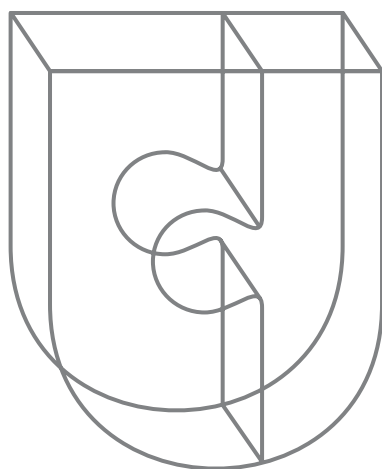
PROBLEMY ZRÓŻNICOWANIA  
RÓL SPOŁECZNO-ZAWODOWYCH  
RADNYCH



POD REDAKCJĄ

*Katarzyny Dzieniszewskiej-Naroskiej  
i Grzegorza Makowskiego*

# SAMORZĄDOWE UNIE PERSONALNE



WARSZAWA 2014

Fundacja im. Stefana Batorego  
ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. |48 22| 536 02 00  
faks: |48 22| 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Recenzja: dr hab. Małgorzata Mołęda-Zdziech

Opracowanie redakcyjne i korekta: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Opracowanie graficzne i skład:  RZECZYOBRAZKOWE.PL

Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC).

Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL].



ISBN: 978-83-62338-39-9

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Nakład 300 egzemplarzy

FINANSOWANE Z DOTACJI OPEN SOCIETY FOUNDATIONS



FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOREGO

# SAMORZĄDOWE UNIE PERSONALNE

PROBLEMY ZRÓŻNICOWANIA  
RÓL SPOŁECZNO-ZAWODOWYCH  
RADNYCH

POD REDAKCJĄ

*Katarzyny Dzieniszewskiej-Naroskiej  
i Grzegorza Makowskiego*



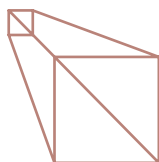
# Spis treści



## GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE

7

*Grzegorz Makowski*



## 1

### PERSPEKTYWA TEORETYCZNA I METODOLOGIA

29

#### Rozdział 1. PERSPEKTYWA BADAWCZA I PODSTAWOWE POJĘCIA

31

*Grzegorz Makowski*

#### Rozdział 2. NOTA METODOLOGICZNA I OGÓLNE WYNIKI

37

ANALIZY OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH

*Katarzyna Dzieniszewska-Naroska,*

*Grzegorz Makowski*



## 2

<b>ANALIZY PROBLEMOWE</b>	<b>53</b>
Rozdział 3. <b>DYSFUNKCJE SAMORZĄDU A ZRÓŻNICOWANIE RÓL SPOŁECZNO-ZAWODOWYCH RADNYCH</b> <i>Katarzyna Dzieniszewska-Naroska, Grzegorz Makowski</i>	<b>55</b>
Rozdział 4. <b>POLITYCZNE ŹRÓDŁA ZRÓŻNICOWANIA RÓL SPOŁECZNO-ZAWODOWYCH RADNYCH</b> <i>Jarosław Flis</i>	<b>89</b>
Rozdział 5. <b>ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A ZAANGAŻOWANIE RADNYCH W SFERZE GOSPODARCZEJ</b> <i>Eugeniusz Sobczak, Michał Staniszewski</i>	<b>115</b>



## SUPLEMENT

<b>ANALIZA USTAW REGULUJĄCYCH FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I POZYCJĘ USTROJOWĄ LOKALNYCH ORGANÓW STANOWIĄCYCH</b> <i>Krzysztof Izdebski, Szymon Osowski</i>	<b>147</b>
<b>ANEKS</b>	<b>184</b>
<b>NOTY O AUTORACH</b>	<b>195</b>





# GŁÓWNE WNIOSKI I REKOMENDACJE

*Grzegorz Makowski*







**W** 2010 roku w całej Polsce radni wszystkich szczebli samorządu objęli łącznie 46 809 mandatów (39 958 na poziomie gmin, 6290 na poziomie powiatów i 561 na poziomie województw) w 2479 gminach, 380 powiatach i 16 województwach. Rady i sejmiki są więc tworzone przez liczne grono osób, które na co dzień powinny w praktyce realizować ideę demokracji przedstawicielskiej – reprezentować dobro wspólne lokalnych społeczności, dbać o interesy różnych grup mieszkańców, równoważyć i kontrolować władzę organów wykonawczych, współtworzyć politykę społeczną i gospodarczą samorządów. Zdolność do efektywnego wykonywania swoich funkcji przez organy stanowiące samorządów zależy jednak w dużym stopniu od tego, kto w nich zasiada.



## UNIE PERSONALNE – CZYM SĄ I W JAKI SPOSÓB JE BADANO?

Samorządowe unie personalne – pojęcie utworzone na potrzeby badań stanowiących podstawę niniejszego opracowania – to zespół ról społeczno-zawodowych, które odgrywają radni w trzech sferach: w sektorze publicznym (przede wszystkim w administracji publicznej i innych instytucjach publicznych), w sektorze gospodarczym (w przedsiębiorstwach) i w sektorze pozarządowym (czyli w różnego rodzaju organizacjach społecznych).

Głównym elementem badania unii personalnych była analiza oświadczeń majątkowych radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, wzbogacona o dane z Krajowego Rejestru Sądowego (skąd czerpaliśmy informacje przede wszystkim na temat zasiadania radnych w zarządach spółek handlowych i organizacji społecznych) i Państwowej Komisji Wyborczej (dzięki czemu mogliśmy uzupełnić i zweryfikować dane demograficzne radnych i ustalić ich afiliacje polityczne). Wyniki analizy oświadczeń i innych danych zastanych zostały uzupełnione o jedenaście studiów przypadku (obserwacje i wywiady z kluczowymi osobami w konkretnych samorządach w całej Polsce). Analizie poddano 8786 oświadczeń z 475 samorządów wszystkich szczebli (próba reprezentatywna samorządów).

Celem było uzyskanie bogatszego obrazu radnych jako grupy społecznej oraz rad i sejmików niż ten, który można otrzymać, posiłkując się tylko statystykami publicznymi. Liczyliśmy, że zdobędziemy wiedzę o tym, czy i w jaki sposób są pełnione różne funkcje społeczno-zawodowe, w jakich występują radni, a co za tym idzie – ustalimy, w jakiej mierze skład władz samorządowych przekłada się na sytuację gospodarczą i polityczną wspólnot samorządowych, czy ma wpływ na jakość współpracy władz samorządów z organizacjami społecznymi i czy może mieć związek z występowaniem konfliktu interesów i jego negatywnych konsekwencji (przekupstwa, nepotyzmu).

O cechach ról społeczno-zawodowych radnych oraz strukturze rad i sejmików wypowiadamy się również z perspektywy kapitału społecznego. Niewątpliwie bowiem afiliacje zawodowe radnych – w sektorze publicznym, gospodarczym czy pozarządowym – są zasobem (kapitałem), dzięki któremu mają oni możliwość budowania osobistych sieci relacji. Zasób ten wnoszą do rad, zdobywając mandat, i wspólnie z innymi tworzą kapitał

społeczny rad i sejmików. Chcąc ocenić, w jakim stopniu rady gmin i powiatów oraz sejmiki wojewódzkie cechują się określonymi typami kapitału społecznego, skonstruowaliśmy trzy indeksy:

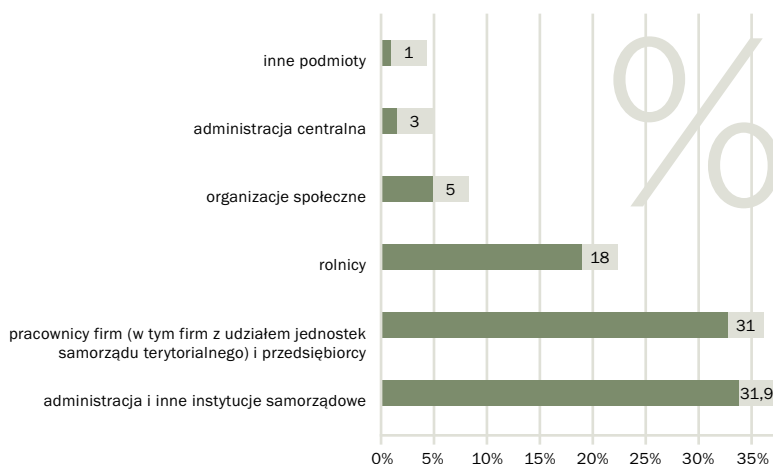
- **PUBLICZNY** – opisujący, ilu radnych i na jakich pozycjach (na przykład kierowniczych) jest zaangażowanych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym (przede wszystkim w administracji i jednostkach jej podległych),
- **GOSPODARCZY** – opisujący, ilu radnych i na jakich pozycjach jest zaangażowanych w role społeczno-zawodowe w sektorze prywatnym (w charakterze pracowników przedsiębiorstw, właścicieli lub zarządzających czy osób samozatrudnionych),
- **POZARZĄDOWY** – opisujący skalę i charakter zaangażowania radnych w role społeczno-zawodowe w szeroko pojętym sektorze pozarządowym.

## JAKIE MAMY RADY?

Wartości wspomnianych indeksów wskazują, że chociaż grupą o najbogatszej siatce ról społeczno-zawodowych są radni pracujący w sektorze prywatnym (przynajmniej na poziomie gmin i województw), to jednak najliczniejszą, a co za tym idzie – najsilniejszą (analizowaliśmy bowiem również pozycje w hierarchii zawodowej zajmowane przez radnych) grupą w organach stanowiących samorządu są osoby o afiliacjach publicznych (36% radnych to właśnie reprezentanci tej grupy), w tym przede wszystkim urzędnicy administracji samorządowej i pracownicy jednostek jej podległych oraz pracownicy publicznych jednostek oświaty, następnie osoby pracujące w sektorze prywatnym – pracownicy, samozatrudnieni i właściciele firm. Bardzo słabo są reprezentowane osoby zaangażowane w role społeczno-zawodowe w organizacjach pozarządowych<sup>1</sup>.



**WYKRES 1.**  
Główne obszary zaangażowania radnych  
w role społeczno-zawodowe\* (N = 8786)



Źródło: Obliczenia własne.

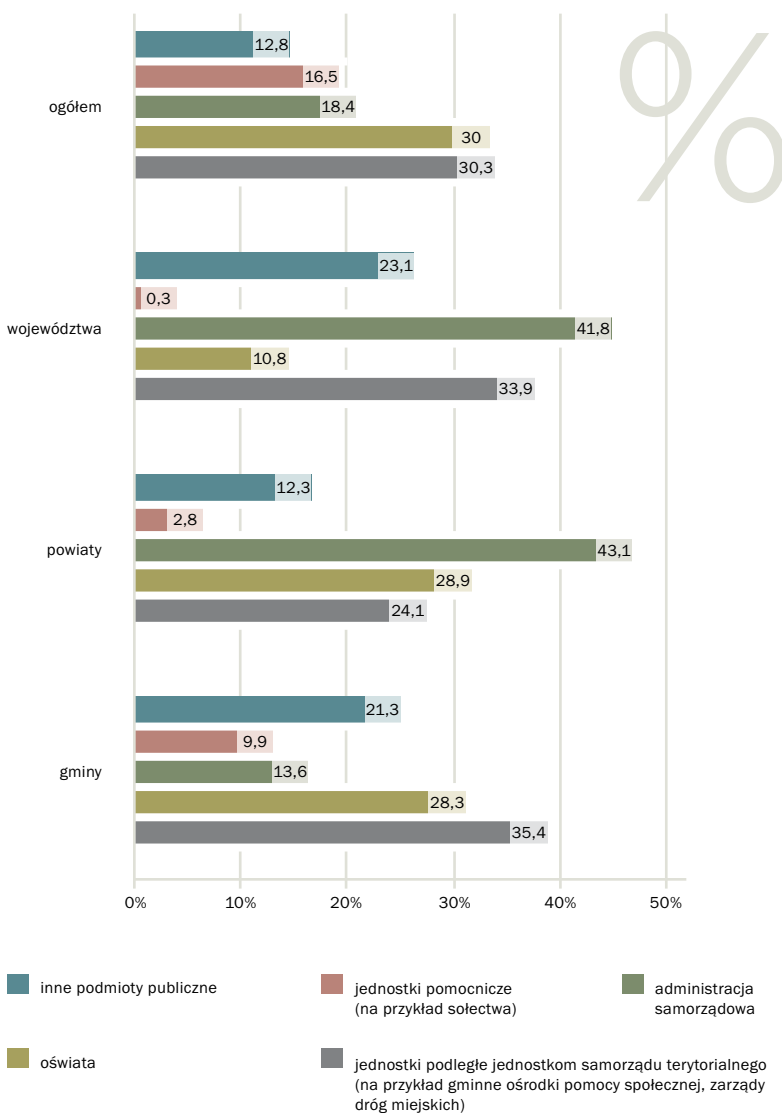
\* Jeden radny mógł być zaangażowany jednocześnie w więcej niż jedną rolę.

Wśród radnych jest także wielu emerytów i rencistów (23%)<sup>2</sup> oraz zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych, osoby te często jednak łączą swoje aktywności z zaangażowaniem w inne role społeczno-zawodowe (na przykład 19% emerytów pracuje jednocześnie w jakiejś instytucji publicznej, a 14% – w jakimś przedsiębiorstwie).

Rady i sejmiki – biorąc pod uwagę powyższe cechy ról społeczno-zawodowych ich członków – koncentrują się zatem wokół sektora publicznego. Potwierdza to opinie, wyrażane na przykład w opublikowanym w 2013 roku raporcie *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*<sup>3</sup>, o autokratyzacji i zbiurokratyzowaniu samorządów. Jest to zakłócenie równowagi sił między ośrodkami władzy – wewnątrz jednostek samorządowych, polegające na osłabieniu najbardziej demokratycznego pierwiastka władzy samorządowej, jakim są właśnie rady. Skutkuje to przeniesieniem realnej siły na struktury administracyjne i kontrolujące je organy wykonawcze. Organy stanowiące, zamiast równoważyć, całkowicie ulegają w tej sytuacji organom wykonawczym.

## WYKRES 2.

Główne typy ról społeczno-zawodowych odgrywanych przez radnych w sektorze publicznym\* (N = 3929)



Źródło: Obliczenia własne.

\* Jeden radny mógł być zaangażowany jednocześnie w więcej niż jedną rolę.



Nadrepzentacja radnych pracujących w samorządowych instytucjach publicznych oznacza większe ryzyko występowania konfliktu interesów – między dobrem lokalnej społeczności a partykularnymi potrzebami i dążeniami reprezentantów tych konkretnych podmiotów (szkół, ośrodków pomocy społecznej, zakładów gospodarki komunalnej, zarządów dróg miejskich). Konflikty tego często się nie dostrzega, zakładając, że jakby z definicji instytucje publiczne osiągają cele publiczne. W praktyce jednak każda struktura (również struktury biurokratyczne) wykształca własne wewnętrzne dążenia, a ich pracownicy działają tak, jak każda inna grupa interesu – w obronie własnej pozycji, swoich miejsc pracy, zaspokojenia własnych potrzeb i karier.

Radni o afiliacjach publicznych, szczególnie radni ze szczebla powiatów i województw (por. wykres 2), są pracownikami urzędów administracji samorządowej lub jednostek jej podległych, między innymi szkół, ośrodków kultury (muzeów, bibliotek, domów kultury), ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy, jednostek zarządzających drogami, kanalizacją, mieszkaniem komunalnym, mieniem czy zakładami świadczącymi usługi publiczne (na przykład przychodniami, lasami, bibliotekami). Podmioty te w większości podlegają bezpośrednio organom wykonawczym samorządu w tych samych jednostkach, w których radni sprawują swój mandat. Tacy radni są więc w mniejszym lub w większym stopniu bezpośrednio zależni od wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów czy marszałków.

Organy stanowiące z przewagą radnych będących urzędnikami lub pracownikami samorządowych instytucji publicznych nie mogą pełnić efektywnie funkcji kontrolnych, trudno bowiem kontrolować siebie samych. Takie rady i sejmiki naturalnie będą również przejawiać tendencję do koncentrowania się na interesie instytucji samorządowych i organów wykonawczych oraz zamykania się w sieci relacji i nieformalnych wymian przysług z administracją samorządową, na dalszy plan będzie zaś schodzić interes innych grup (na przykład przedsiębiorców).

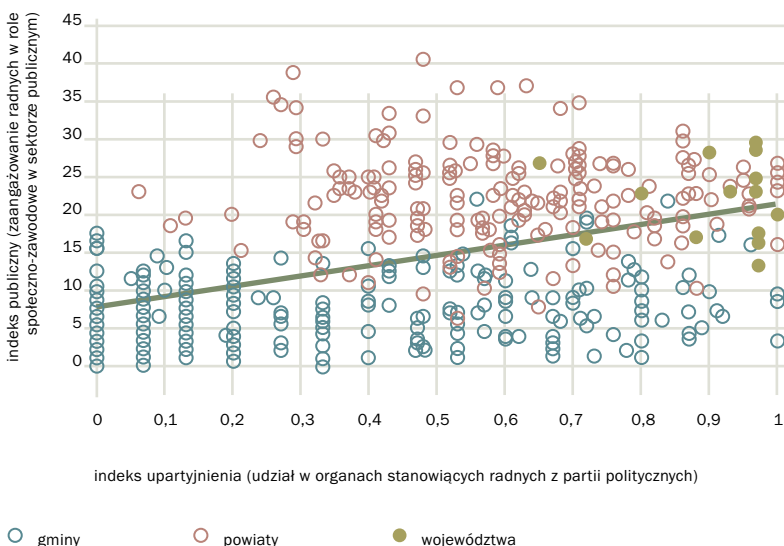
Badanie pokazało ponadto, że przewaga przedstawicieli sektora publicznego w organach stanowiących samorządów współwystępuje z wyższym stopniem upartyjnienia rad (rozumianym jako udział radnych wybieranych z list krajowych partii politycznych). Ogółem wśród wszystkich radnych nieco ponad 40% stanowią reprezentanci którejs z parlamentarnych partii politycznych. Na poziomie powiatów odsetek ten wzrasta do

ponad 70%, z kolei w samorządzie wojewódzkim – do 98%. Pozostali radni uzyskują mandat, reprezentując komitety wyborców lub komitety organizacji społecznych (w tej grupie istnieje jednak trudny do oszacowania, ale prawdopodobnie dość wysoki, odsetek radnych, którzy *de facto* są radnymi partyjnymi, ale ze względów czysto pragmatycznych startują z ramienia komitetów wyborców lub organizacji).

Wykres 3 obrazuje związek między upartyjnieniem a udziałem radnych powiązanych zawodowo z samorządowymi instytucjami publicznymi. Im większa koncentracja punktów wokół linii przecinającej wykres, tym silniejsze współwystępowanie upartyjnienia z zaangażowaniem radnych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym. Jak widać, im wyższy szczebel samorządu, tym silniejsze powiązania.

### WYKRES 3.

Związek między zaangażowaniem radnych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym a upartyjnieniem organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – wartość współczynnika korelacji r-Pearsona ,455 (istotna na poziomie ,000 dwustronnie)



Źródło: Obliczenia własne.





Oznacza to, że ugrupowania polityczne, zwłaszcza partie rządzące – te bowiem mają najwięcej reprezentantów wśród radnych na każdym szczeblu – albo wystawiają kandydatów na radnych z grona osób zatrudnionych w samorządowych instytucjach publicznych (urzędników, nauczycieli, pracowników innych podmiotów podległych samorządowi), albo po zdobyciu władzy wynagradzają swoich kandydatów posadami w instytucjach samorządowych. Również lokalni urzędnicy i pracownicy jednostek podległych samorządowi wykorzystują swoją pozycję w administracji publicznej, starając się o poparcie partii politycznych w wystawieniu ich kandydatów w wyborach lokalnych.

Chcąc ocenić skalę i kierunek tych przepływów, należałoby przeanalizować i porównać skład rad w poprzednich lub w przyszłych wyborach, co nie było przedmiotem omawianego badania. Dlatego trudno stwierdzić, jaki kierunek przeważa – czy radni częściej są wynagradzani stanowiskami przez partie polityczne, czy też wykorzystują zaangażowanie w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym do zdobycia miejsca na partyjnych listach. Studia przypadku przeprowadzone na potrzeby projektu pokazują, że występują obie sytuacje.

Jedną z możliwych interpretacji tej zależności jest następująca. Partie parlamentarne oddziałują na lokalną politykę przez radnych związanych zawodowo z publicznymi instytucjami samorządowymi (szczególnie z administracją samorządową), z kolei kandydaci na radnych o afiliacjach publicznych mają tendencję do budowania swojej pozycji, wiążąc się z partiami. Nie sprzyja to jednak pluralizmowi rad i sejmików, pogłębia zaś ich autokratyzację i zbiurokratyzowanie. Silniej z pewnością oddziałują partie i to na nich spoczywa większa odpowiedzialność za tę sytuację. Zamiast aktywizować różne środowiska społeczne i zachęcać je do zaangażowania w politykę, partie idą po linii najmniejszego oporu i koncentrują się na osobach o afiliacjach publicznych. Przewaga tej kategorii radnych nad pracownikami prywatnych firm czy przedsiębiorcami wynika również zapewne z tego, że ci drudzy wolą się koncentrować na innych priorytetach – mandat radnego nie wydaje im się tak atrakcyjny. Żeby zechcieli oni poświęcić część swojego czasu na działalność w radach czy sejmikach, muszą być do tego zachęceni inaczej niż urzędnicy czy pracownicy jednostek podległych samorządowi. Takiego wysiłku partie najwyraźniej nie chcą podejmować. Szczegółowa analiza zróżnicowania ról społeczno-zawodowych radnych

i jej wpływu na kształt lokalnej polityki ujawnia jednak, że podobne strategie stosują także ugrupowania nieparlamentarne (komitety wyborcze kandydatów i organizacji). Myliłby się więc ten, kto widziałby rozwiązanie problemu autokratyzacji samorządu po prostu w zmniejszeniu roli partii parlamentarnych na lokalnej scenie politycznej. Problemem jest ogólnie lokalna kultura polityczna i obywatelska.

Interesujące jest to, że lokalne komitety wyborcze, zwłaszcza w mniejszych gminach, zwykle nie są jednocześnie ugrupowaniami z list, z których startują wójtowie i burmistrzowie. Oznacza to, że w mniejszych samorządach radni pracujący w samorządowych instytucjach publicznych próbują jednak zachowywać dystans do władzy wykonawczej (mimo że ze względu na swoje miejsce pracy często znajdują się w pozycji podległości wobec wójta czy burmistrza).

Analiza danych na temat ról społeczno-zawodowych, w jakie są zaangażowani radni, w powiązaniu ze wskaźnikami zrównoważonego rozwoju pokazuje, że związki między strukturą organów stanowiących a sytuacją gospodarczą samorządów są skomplikowane. Na to, jaki charakter ma rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych samorządów, wpływa wiele czynników – od położenia geograficznego, przez lokalne tradycje, aż po bieżące wydarzenia (na przykład napływ środków unijnych w ostatniej dekadzie). Zależności takie występują w gminach miejskich. Obecność radnych będących jednocześnie pracownikami (szczególnie członkami zarządów i osobami zajmującymi kierownicze stanowiska) lub właścicielami firm prywatnych współwystępuje w tych samorządach z wyższymi wskaźnikami poziomu zatrudnienia, liczby podmiotów gospodarczych i odsetka dochodów własnych w budżecie samorządów. Niemniej jednak w perspektywie dekady samorzady te natrafiają na istotne problemy z utrzymaniem wysokich wskaźników rozwoju. W szerszej perspektywie czasowej – na przykład dekady – związek ten zanika.

Nie zidentyfikowano zależności między rolami społeczno-zawodowymi radnych, składem organów stanowiących i sytuacją organizacji pozarządowych, którą diagnozowano, korzystając z danych Głównego Urzędu Statystycznego i bogatego zbioru informacji Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na temat funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 roku (zbiór ten zawiera wiele informacji na temat finansowych i pozafinansowych form współpracy organizacji



z samorządami, na przykład liczbę udzielonych dotacji, funkcjonowanie lokalnych ciał konsultacyjnych, poziom zaufania między organizacjami i administracją samorządową). Brak związków może być skutkiem – wzmiankowanego wcześniej – niedoszacowania kategorii radnych związanych z organizacjami pozarządowymi (oświadczenia majątkowe i dane Krajowego Rejestru Sądowego pozwalają zidentyfikować wyłącznie pracowników i członków zarządów organizacji, nie zaś osoby pracujące społecznie). Może to być jednak również przejaw rzeczywistego braku wpływu rad i sejmików na sytuację organizacji pozarządowych. Badania jakościowe (między innymi wywiady z dwudziestoma ośmioma radnymi w ramach jedenastu studiów przypadku) pozwalają sformułować hipotezę, że radni, a co za tym idzie – organy stanowiące samorządu – nie angażują się zbyt głęboko w kształtowanie lokalnej polityki wobec organizacji pozarządowych, nie są także zainteresowani wzmocnieniem współpracy między administracją samorządową i organizacjami. Nierzadko popadają w konflikt interesów, sprawując mandat radnych i będąc jednocześnie pracownikami lub działaczami organizacji korzystających z samorządowych pieniędzy (tego rodzaju sytuacje zostały również zdiagnozowane w ramach studiów przypadku).

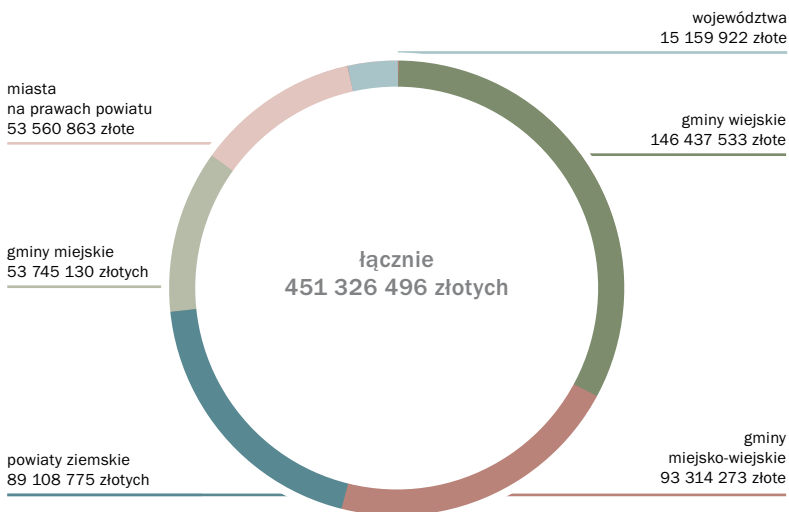
Warto także odnotować, że brak jednoznacznych (lub jakichkolwiek) związków między strukturą czy charakterem kapitału społecznego, jakim dysponują samorządowe organy stanowiące, a rozwojem gospodarczym czy sytuacją organizacji pozarządowych sam w sobie również jest pewną informacją. Jeśli rzeczywiście takie związki nie występują, co mogłyby potwierdzić kolejne badania, to w praktyce oznaczałoby to na przykład, że rady i sejmiki mają problem z realizacją swoich podstawowych funkcji, jak współtworzenie polityki finansowej i gospodarczej samorządu czy animowanie współpracy między organizacjami pozarządowymi i lokalną administracją, do czego rady są zobowiązane przepisami wspomnianej Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (między innymi uchwalają roczne i wieloletnie programy współpracy oraz przyjmują sprawozdania z realizacji tych planów).

## JAK WZMACNIAJĄC RADY I SEJMIKI, MOŻNA WZMOCNIĆ SAMORZĄDNOŚĆ

Rady i sejmiki – przez duży udział radnych będących jednocześnie pracownikami lokalnej administracji i podległych jej jednostek – są zatem wysoce zbiurokratyzowane i zautokratyzowane. Pociąga to za sobą większe ryzyko konfliktu interesów wewnątrz samych struktur samorządowych, obniża znaczenie funkcji kontrolnych samorządów, podnosi zagrożenie wystąpieniem korupcji. Problemem jest również upartyjnienie, zwłaszcza rad powiatowych i sejmików. Jednocześnie skład organów stanowiących, będący pochodną ról społeczno-zawodowych, w które są zaangażowani radni, nie przekłada się jednoznacznie ani na wskaźniki rozwoju społeczno-gospodarczego samorządów, ani na jakość ich współpracy z organizacjami pozarządowymi.

### WYKRES 4.

Łączne koszty diet radnych w 2012 roku (wraz z dodatkami, na przykład na szkolenia) w podziale na typy jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: Dane Ministerstwa Finansów. Oszacowania kwot przeznaczanych na pokrycie diet radnych, na podstawie danych resortu finansów, dokonał Jan Herbst, ekspert Pracowni Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” oraz Stowarzyszenia Klon/Jawor, współtwórca portali internetowych mojanapolis.pl i naszakasa.org.pl.



Rady i sejmiki – integralny element lokalnego aparatu władzy – są niezbędne w systemie politycznym opartym na zasadzie demokracji przedstawicielskiej i klasycznym podziale władzy między ośrodek stanowiący i wykonawczy.

Funkcjonowanie tych struktur oznacza również wydatki – ich utrzymanie kosztuje podatników ponad 450 milionów złotych rocznie. Uwzględniając tylko to, że przeciętna roczna dieta (wraz dodatkami) radnego gminnego w 2012 roku wyniosła około 8,6 tysiąca złotych, powiatowego – 14,2 tysiąca złotych, wojewódzkiego – 27 tysięcy złotych, dobrze by było, żeby ta konieczna skądinąd inwestycja w lokalną demokrację oznaczała, że rady i sejmiki mogą działać dobrze.

Opierając się na analizach, które są podstawą niniejszego opracowania, można zaproponować działania idące w co najmniej kilku kierunkach.

Badania wykazały, że autokratyzacja i biurokratyzacja organów stanowiących samorządu jest realnym problemem, zwłaszcza gdy dodatkowo uwzględnimy ich upartyjnienie. Zjawisko obsadzania mandatu radnych przez osoby pracujące w administracji publicznej albo w podległych jej podmiotach można ograniczyć przez zwiększenie w radach i sejmikach udziału radnych będących przedsiębiorcami, pracownikami firm prywatnych, organizacji pozarządowych czy społecznikami. Może się to jednak dokonać jedynie w wyniku wyborów.

Niestety, frekwencja w wyborach lokalnych jest najniższa ze wszystkich wyborów do władz krajowych. Jak wskazują badania Centrum Badań Opinii Społecznej, zainteresowanie sprawami lokalnymi i poczucie wpływu na te sprawy jest niskie<sup>4</sup>. Polacy nie tylko nie interesują się kwestiami publicznymi w swoim najbliższym otoczeniu i nie chcą głosować, ale nierzadko w ogóle nie kandydują (z danych Państwowej Komisji Wyborczej wynika, że liczba radnych obejmujących urząd bez głosowania – w sytuacji, gdy jest więcej miejsc w radzie niż kandydatów – wzrosła w ostatniej dekadzie: w 2002 roku 323 radnych uzyskało mandat w ten sposób, w 2006 roku – 1199, w 2010 roku – 1180). Połączenie bierności i zniechęcenia skutkuje swoistą selekcją negatywną. Do rad dostają się najczęściej ci, którzy już są osadzeni w strukturach samorządowych i cieszą się poparciem partii parlamentarnych (niekoniecznie zaś środowisk lokalnych), nie mając silnej konkurencji ze strony żadnych innych grup.

## POSTULATY OGÓLNE

### *Edukacja obywatelska*

Żeby to zmienić, w dłuższej perspektywie jest potrzebna edukacja obywatelska i informacja. Mieszkańcy – począwszy od najmłodszej generacji wyborców, która kończy edukację szkolną – często nie wiedzą, czym jest samorząd i w jaki sposób można aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu lokalnej polityki. W długofalowej perspektywie konieczne jest więc uwypuklenie problematyki funkcjonowania samorządu w podstawie programowej szkół. Szkoły muszą lepiej uczyć o samorządzie.

Niezbędne jest jednak stałe zachęcanie mieszkańców do udziału w wyborach i tłumaczenie w kampaniach informacyjnych, czym jest samorząd oraz jakie jest znaczenie rad i sejmików. Doraźnie powinny się tym zajmować przede wszystkim środowiska pozarządowe czy organizacje zrzeszające przedstawicieli samorządów, ale także Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (który poczynił pewne kroki w tym kierunku, choć daleko niewystarczające) i rząd, któremu powinno zależeć na sprawnym funkcjonowaniu lokalnego aparatu władzy.

### *Edukacja radnych i kodeks etyczny samorządowca*

Drugim długofalowym działaniem, które mogłoby ograniczyć negatywne skutki autokratyzacji i biurokratyzacji organów stanowiących, jest zachęcanie radnych do samokształcenia i podnoszenia standardów funkcjonowania rad i sejmików. Każda rada powinna mieć kodeks etyczny i pakiet informacji, który pomógłby radnym we właściwym sprawowaniu mandatu, w zrozumieniu podziału między obowiązkami wynikającymi ze sprawowania mandatu a zaangażowaniem w inne role społeczno-zawodowe (zwłaszcza w sektorze publicznym), w rozpoznawaniu i unikaniu konfliktu interesów. W propagowanie dobrych zasad działania organów stanowiących powinny zaangażować się środowiska pozarządowe i organizacje samorządowe przy wsparciu prezydenta i rządu.

### *Kodeksy etyczne partii politycznych*

Pamiętając o upartyjnieniu współwystępującym z biurokratyzacją i autokratyzacją samorządu, na miejscu byłby również postulat, aby partie parlamentarne przyjęły w swoich kodeksach etycznych czy innych dokumen-



tach określających zasady postępowania, że ich członkowie wybrani do samorządowych organów stanowiących i najbliżsi członkowie ich rodzin nie podejmują jednocześnie pracy w administracji publicznej.

## MOŻLIWE KIERUNKI ZMIAN W PRAWIE

Można także rozważyć pewne zmiany w obowiązującym prawie, które, z jednej strony, mogłyby zrównoważyć nieco skład organów stanowiących, z drugiej zaś strony – stanowić środek zapobiegający występowaniu konfliktu interesów i jego negatywnym skutkom.

### *Zakaz łączenia mandatu radnego z pracą w administracji samorządowej*

Należałoby rozważyć całkowite zniesienie możliwości wykonywania mandatu radnego przez osoby będące pracownikami administracji samorządowej. Tego rodzaju powiązania ograniczają bowiem zdolność do niezależnego i efektywnego wykonywania podstawowej – kontrolnej – funkcji organów stanowiących<sup>5</sup>.

### *Samorządowa służba cywilna*

Byłby to krok w kierunku innej ewentualnej zmiany, która musiałby mieć jednak bardziej systemowy charakter. Chodzi mianowicie o stworzenie samorządowego korpusu służby cywilnej (propozycja ta była – i jest nadal – podnoszona przez różne środowiska eksperckie)<sup>6</sup>. Oprócz wielu zalet organizacyjnych, jakie byłyby rezultatem stworzenia tego rodzaju służby publicznej w samorządach (na przykład ujednoczenie oceny pracowników lokalnej administracji, o której dziś każdy samorząd decyduje z osobna), z punktu widzenia niniejszej analizy najważniejszym celem takiej reformy byłoby wprowadzenie standardu apolityczności urzędników samorządowych (wzorem zasady obowiązującej członków korpusu służby cywilnej). Chodzi przy tym o apolityczność nie tylko w sensie przynależności do danego ugrupowania parlamentarnego i otwartego manifestowania poparcia dla niego, ale także w sensie przynależności do jakiegokolwiek ugrupowania politycznego, co oznaczałoby w prakty-

ce, że urzędnicy samorządowej służby cywilnej nie mogliby obejmować mandatów radnych.

Przy czym wprowadzenie takiego ograniczenia musiałyby być zrekomensowane (podobnie jak to jest w służbie cywilnej) gwarancjami stabilnego zatrudnienia i wyższymi wynagrodzeniami dla urzędników samorządowych. Korzyści byłyby jednak niewątpliwe, a głównym skutkiem takiej zmiany byłoby z pewnością znaczne ograniczenie ryzyka występowania konfliktu interesów związanego ze sprawowaniem mandatu radnego.

### *Racjonalne procedury konkursów na stanowiska w urzędach samorządowych*

Stworzenie systemu samorządowej służby cywilnej musiałyby również oznaczać racjonalizację procedur konkursowych na stanowiska w lokalnej administracji i podległych jej jednostkach. Dziś są one nieefektywne i nie chronią lokalnej administracji przed nepotyzmem i kumoterstwem, czego zarzewiem często są sytuacje, w których radni zaangażowani już w określone role w instytucjach publicznych wykorzystują swoje funkcje polityczne i urzędnicze, wpływając na obsadę stanowisk w innych instytucjach samorządowych.

### *Wzmocnienie pozycji rad i sejmików*

Innym kierunkiem interwencji legislacyjnej mogłoby być wzmocnienie pozycji rady wobec organów wykonawczych samorządu. Nie można całkowicie wyeliminować możliwości zasiadania w organach stanowiących samorządu osób o afiliacjach publicznych. Wzmocnienie rad i sejmików jako całości mogłoby jednak ograniczyć zależność tej kategorii radnych od organów wykonawczych, zwłaszcza na poziomie gmin, w których obowiązują bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów. Wzmocnienie to mogłoby polegać na:

- **ZAPEWNIENIU ORGANOM STANOWIĄCYM (NA POZIOMIE GMIN) NIEZALEŻNEGO ZAPLECZA PRAWNEGO.** Prace rad często są paraliżowane przez organy wykonawcze ograniczające możliwość korzystania przez radnych z obsługi prawnej urzędu, której organizacja leży w gestii wójta, burmistrza czy prezydenta<sup>7</sup>. To najmniejszy ruch, jaki można byłoby wykonać w kierunku wzmocnienia organów stanowiących.





- JASNYM OKREŚLENIU ZASAD DOSTĘPU RADNYCH DO INFORMACJI PUBLICZNEJ O FUNKCJONOWANIU SAMORZĄDU. Dziś nierzadka jest sytuacja, że radny – podobnie jak przeciętny obywatel – musi składać wnioski o dostęp do informacji publicznej, żeby uzyskać wiedzę o konkretnym aspekcie funkcjonowania samorządu. Pełniąc jednak funkcję reprezentantów mieszkańców, radni powinni mieć ułatwione pozyskiwanie informacji, organy wykonawcze zaś muszą być w większym stopniu zobligowane do ich udzielania.
- Inne rozwiązania to na przykład podnoszony w opracowaniu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*<sup>8</sup> POMYSŁ WYODRĘBNIENIA W BUDŻECIE SAMORZĄDÓW ŚRODKÓW POZWALAJĄCYCH ORGANOM STANOWIĄCYM NA ZAMAWIANIE, NIEZALEŻNIE OD ORGANÓW WYKONAWCZYCH, OPRAWOWAŃ I EKSPERTYZ, A TAKŻE WZMOCNIENIE BIUR RAD I SEJMIKÓW, ABY MOGŁY ODGRYWAĆ ROLĘ ZAPLECZA EKSPERCKIEGO. We wspomnianym raporcie pojawia się również co najmniej kilka innych rozwiązań wzmacniających rady i sejmiki, które wydają się zasadne w wymiarze omawianych badań<sup>9</sup>: stworzenie wymagania prawnego, aby przewodniczącymi gminnych komisji rewizyjnych byli radni niebędący jednocześnie reprezentantami komitetu wyborczego wójta, burmistrza lub prezydenta, zmniejszenie liczby radnych niezbędnych do zgłaszania projektów uchwał, zagwarantowanie radnym dostępu do szkoleń.
- FORMĄ WZMOCNIENIA POZYCJI ORGANÓW STANOWIĄCYCH BYŁOBY RÓWNIEŻ WPROWADZENIE KADENCYJNOŚCI ORGANÓW WYKONAWCZYCH (NA PRZYKŁAD DO TRZECH KADENCJI Z RZĘDU). Taka zmiana ułatwiałaby przeprowadzanie reform i krążenie nowych pomysłów i idei wewnątrz lokalnej struktury władzy. Przede wszystkim jednak ograniczałaby koncentrację władzy wokół organów wykonawczych.

### ***Wzmocnienie kontroli obywatelskiej***

Celem zmian prawnych byłoby zwiększenie możliwości kontroli obywatelskiej nad działaniem samorządowych organów stanowiących.

- Może to być na przykład ROZWIJANIE PRZEZ RZĄD PROGRAMÓW WSPIERANIA LOKALNYCH ORGANIZACJI STRAŻNICZYCH (co w pewnym sensie rozpoczęto w 2014 roku, tworząc specjalny priorytet w ramach Funduszu Inicjatywy Obywatelskich, koordynowanego przez Departament Pożytku Pu-

blicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej), ale także aktywne zachęcanie mieszkańców do podejmowania takich inicjatyw (na przykład przez kampanie informacyjne).

- Z pewnymi propozycjami w tym zakresie występowała Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. Wśród najciekawszych rozwiązań można wymienić na przykład propozycje<sup>11</sup>:
  - PRZENIESIENIA NA POZIOM LOKALNY INSTYTUCJI WYSLUCHANIA PUBLICZNEGO, które byłyby obligatoryjnie przeprowadzane przez rady i sejmiki na wniosek mieszkańców lub z mocy ustawy (na przykład w wypadku uchwały budżetowej),
  - STWORZENIA INSTYTUCJI INTERPELACJI OBYWATELSKIEJ, wzorowanej na instytucji interpelacji poselskiej – miałyby to być szczególna formuła wniosku (zapytania), który mieszkaniec mógłby przedkładać organowi samorządowemu w związku z bieżącymi sprawami i na który musiałby otrzymać odpowiedź w specjalnym trybie na posiedzeniu rady czy sejmiku,
  - OBLIGATORYJNEGO REJESTROWANIA GŁOSWAŃ IMIENNYCH.

## ZMIANY SYSTEMU SKŁADANIA, PUBLIKOWANIA I KONTROLI OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH

Ostatnia seria rekomendacji jest związana nie tyle z merytoryczną, ile z techniczną warstwą przeprowadzonych przez nas badań. Przegląd blisko 9 tysięcy oświadczeń majątkowych okazał się zadaniem bardzo trudnym z kilku prozaicznych powodów:

- Oświadczenia zwykle są zeskanowanymi dokumentami wypełnionymi ręcznie, których czytelność pozostawia wiele do życzenia.
- Brak jasnego formatu stron Biuletynów Informacji Publicznej powoduje, że samorządy upubliczniają oświadczenia w dowolnych miejscach i w dowolny sposób, co często sprawia istotną trudność w ich odnalezieniu (czasem dotarcie do oświadczeń przez strony internetowe Biuletynów Informacji Publicznej wymagało nawet kilkunastu kliknięć).
- W wypadku wielu samorządów można było odnieść wrażenie, że dotarcie do miejsca zamieszczenia oświadczeń w Biuletynie Informacji Publicznej utrudniano z premedytacją.



- Zdarzały się również samorządy, które nie upubliczniały kompletu oświadczeń lub nie zamieszczały ich w ogóle, łamiąc w ten sposób obowiązki ustawowe.
- Nieco ponad 15% radnych, wypełniając oświadczenia, z premedytacją ukryło źródło swoich przychodów, wpisując w rubrykach, w których powinno podać się miejsce zatrudnienia i pełnioną funkcję, ogólnikową formułę „stosunek pracy”. To, że oświadczenia te nie zostały skorygowane, świadczy również o dalece niewydolnym mechanizmie kontroli.
- Formularz oświadczeń, mimo że funkcjonuje już od wielu lat i do pewnego stopnia jest opatrzony instrukcją ułatwiającą jego wypełnienie, sprawia wyraźne problemy radnym. Wiele błędów i nieścisłości w informacjach podawanych w tych dokumentach jest związanych z ich niewłaściwą konstrukcją. Przejawia się to między innymi w tym, że radni nie potrafią często odróżnić przychodu od dochodu, nie czują się zobligowani do podawania pełnionych funkcji i zajmowanych stanowisk. Bardzo niejasnym elementem oświadczenia jest punkt ósmy, w którym radny jest zobligowany do podania wszystkich innych dochodów osiągniętych z działalności zarobkowej. Bez wyraźnego wskazania (na przykład umów cywilnoprawnych czy świadczeń Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) radni podają tam bardzo nieścisłe informacje.

To tylko kilka najistotniejszych, z punktu widzenia realizacji badania, mankamentów istniejącego systemu składania, publikowania i kontroli oświadczeń majątkowych. Wspomniane usterki znacznie obniżają wartość tych dokumentów jako narzędzia kontroli społecznej nad organami władzy, utrudniają zbieranie i analizę informacji – tak badaczom, jak i mediom czy obywatelom, prowokują także samych radnych do podawania nieścisłych i często bezużytecznych danych. Tym samym nie mogą stać się instrumentem wpływania na polepszenie jakości funkcjonowania rad.

System oświadczeń majątkowych powinien być jak najszybciej zmieniony i unowocześniony. Przede wszystkim oświadczenia powinny być składane w formie elektronicznej i publikowane w miejscach ściśle określonych przepisami prawa – na stronach urzędów samorządowych i w Biuletynach Informacji Publicznej. Należy więc patrzeć z nadzieją na projekt Ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, nad którym prace rozpoczęły się w lipcu 2014 roku (czyli pod koniec realizacji omawianych badań).

<sup>1</sup> Ogólnie zatrudnienie w organizacjach pozarządowych w Polsce nie jest duże – szacuje się, że w skali kraju jest to poniżej 1% (według danych Głównego Urzędu Statystycznego, na koniec 2012 roku w trzecim sektorze na podstawie stosunku pracy było zatrudnionych zaledwie 147 tysięcy osób, przy czym dla niemal 126 tysięcy osób praca ta stanowiła główne miejsce zatrudnienia), a oświadczenia majątkowe i inne źródła danych, z których korzystaliśmy, nie pozwalają na identyfikację osób pracujących społecznie (nieosiągających przychodu), wartość tego indeksu jest więc niedoszacowana.

<sup>2</sup> Przy czym warto wspomnieć, że ogółem 40% radnych zadeklarowało w oświadczeniach majątkowych posiadanie gospodarstwa rolnego, co nie jest równoznaczne z jego prowadzeniem i uzyskiwaniem z niego przychodów. Na przykład w tej grupie 18% radnych to jednocześnie osoby prowadzące działalność gospodarczą, odnajdziemy tutaj również urzędników, pracowników firm i inne kategorie radnych. To dowód na to, że wykazanie posiadania gospodarstwa rolnego w oświadczeniu oznacza jedynie posiadanie nieruchomości określonego typu. Bardziej wiarygodną informacją o tym, czy ktoś jest rolnikiem (czyli osobą uzyskującą przychody z tytułu uprawy ziemi czy hodowli zwierząt), jest więc jego jednoznaczne samookreślenie się w oświadczeniu.

<sup>3</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, red. J. Bober, J. Hausner, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

<sup>4</sup> K. Pankowski, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne. Raport z badań*, Centrum Badań Opinii Społecznej, Warszawa 2013.

<sup>5</sup> K. Izdebski, S. Osowski, *Analiza ustaw regulujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego i pozycję ustrojową lokalnych organów stanowiących* [w niniejszym tomie].

<sup>6</sup> Por.: T. Górzyńska, *Od koncepcji do stworzenia podstaw prawnych funkcjonowania służby cywilnej*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1; T.G. Grosse, *Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna?*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 7; J. Zieliński, *Samorządowa służba cywilna i uwagi o stosunku publiczno-prawnym* [mps].

<sup>7</sup> Teoretycznie rady mogą sobie zapewnić zaplecze prawne, obligując do tego organ wykonawczy odpowiednią uchwałą. W sytuacji jednak, gdy większość rady jest w pewien sposób zależna od wójta, burmistrza czy prezydenta, podjęcie takiej uchwały będzie niemożliwe, a niepokorni radni będą mieli utrudnione wykonywanie mandatu.

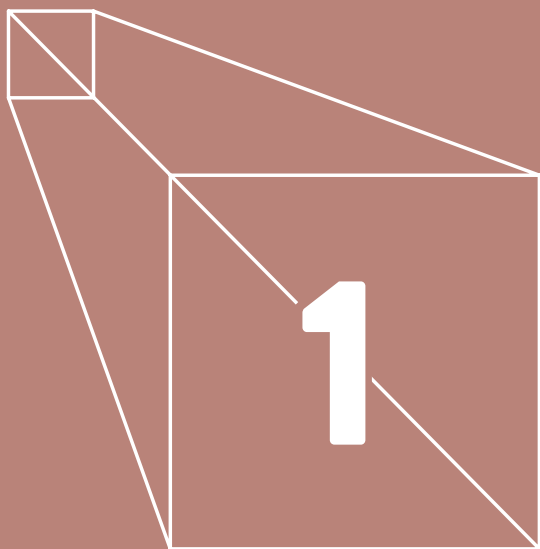
<sup>8</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, op. cit.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 30–32.

<sup>10</sup> Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt Ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 1699.

<sup>11</sup> Rozwiązania te znalazły się we wspomnianym prezydenckim projekcie ustawy. Niestety, ze względu na ogromny (i budzący uzasadnione kontrowersje) zakres merytoryczny, projekt ten nie ma raczej szans na uchwalenie. Niemniej jednak w przyszłości być może część zawartych w nim rozwiązań, w tym te, o których tutaj wspomniano, uda się wprowadzić inną metodą.





PERSPEKTYWA TEORETYCZNA  
I METODOLOGIA



# \_01\_

## PERSPEKTYWA BADAWCZA I PODSTAWOWE POJĘCIA

*Grzegorz Makowski*

**W** Polsce nie istnieje instytucja zawodowego radnego, choć wielu radnych pełni swoją funkcję już od kilku kadencji, można więc ich uznać za swego rodzaju profesjonalistów. W rzeczywistości jednak mandat radnego nie jest profesją – głównym źródłem utrzymania i polem, na którym można budować własną karierę zawodową. Z formalnego punktu widzenia – parafrazując słowa Makska Webera, jednego z ojców socjologii – mandat radnego jest bardziej powołaniem niż zawodem.

Radni, obejmując funkcję w samorządzie – z pewnymi wyjątkami, które zostały omówione w dalszej części niniejszego opracowania – pozostają w swoich innych rolach społecznych: pracowników, przedsiębiorców, działaczy organizacji, aktywistów. Nakładają się na to jeszcze inne role, jakie odgrywają oni na przykład w sferze prywatnej – związane z ich pozycją w rodzinie czy w kręgu przyjaciół i znajomych. Na tej warstwie nie skupiamy się jednak w niniejszym opracowaniu, przyjmując za punkt wyjścia główny cel projektu, który stał się przyczynkiem do powstania prezentowanej publikacji, mianowicie ustalenie, jakie role społeczno-zawodowe odgrywają radni samorządowi, jaki mają one wpływ na skład organów stanowiących samorządu i jakie są tego implikacje dla funkcjonowania lokalnych społeczności. Interesuje nas więc kwestia łączenia mandatu radnego samorządowego z innymi rolami społeczno-zawodowymi, czyli – ujmując rzecz hasłowo – „samorządowe unie personalne”.





## CZYM SĄ „SAMORZĄDOWE UNIE PERSONALNE”?

Rolą społeczną jest pewien zespół oczekiwań uwarunkowanych przez system norm (formalny, na przykład przez prawo, lub nieformalny, na przykład przez obyczaj czy moralność), związany z pozycją w społeczeństwie, którą zajmuje dana jednostka<sup>1</sup>. Dodając do rozpatrywanego określenia drugi człon, mówiący o „zawodzie”, sygnalizujemy, że interesują nas te role społeczne, które są związane z pracą zarobkową wykonywaną przez radnych. Jest w tym pewna nieścisłość. Przygotowując badania, wiedzieliśmy, z jakich źródeł możemy korzystać, dlatego część ról społecznych radnych, o których mogliśmy uzyskać informacje, nie ma ścisłego związku z wykonywaną pracą (na przykład rola bezrobotnego, studenta czy emeryta). Mając taką możliwość, zgromadziliśmy również dane o rolach, które mogliśmy określić mianem „niezawodowych”. Dla uproszczenia będziemy jednak w dalszych rozważaniach posługiwać się pojęciem ról społeczno-zawodowych, termin „rola społeczna” byłby bowiem w tym wypadku po prostu zbyt ogólny. Nie mieliśmy możliwości dotarcia do szerszej wiedzy o tym, jaka jest charakterystyka ról radnych w sferze prywatnej. Tym samym rezultat powiązań między mandatem radnego samorządowego i jego innymi rolami społeczno-zawodowymi będziemy w niniejszej publikacji nazywać „samorządową unią personalną”.

Warto również w tym miejscu odnieść się do uwagi recenzentki, która podkreśliła, że choć przyjęcie perspektywy ról społecznych jest poprawne i interesujące, to jednak zawęży pole analizy. Wskazała przy tym, że cechą współczesnych (ponowoczesnych) społeczeństw jest wielozadaniowość (*multitasking*), jej implikacją jest zaś to, że jednostki funkcjonujące w świecie podlegającym zmianom – między innymi pod wpływem rozwoju technologii, ale także rozmywania się tradycyjnych struktur społecznych (tradycyjnej koncepcji rodziny, władzy, urzędu) – są jakby skazane na jednoczesne odgrywanie różnych ról społecznych i realizację różnych zadań. Zdolność do łączenia różnych ról i zadań jest więc w pewnym sensie zaletą czy zasobem jednostki. Nie powinniśmy również w związku z tym oczekiwać, że radny – podobnie jak każdy inny – będzie „powoływany” do swojej roli reprezentanta i będzie jej podporządkowywał swoje priorytety czy zachowania. To bardzo interesujące i słuszne spostrzeżenie.

Autorzy niniejszej publikacji zdecydowali się jednak nie podejmować tego wątku z dwóch powodów. Pierwszy jest czysto techniczny. Przyjęcie tej perspektywy wymagałoby po prostu wykonania innego rodzaju analiz niż te, na których się skoncentrowano, być może nawet napisania zupełnie odrębnego rozdziału, na to jednak nie pozwoliłyby ani harmonogram realizacji projektu, ani ograniczenia związane z objętością i kosztem prezentowanego opracowania. Być może uda się to zrobić w przyszłości lub ktoś inny zainteresowany tym wątkiem podejmie się stosownej analizy. Drugi powód, zgoła ważniejszy, ma charakter *stricte* merytoryczny. Ustalenia dotyczące charakteru ról społeczno-zawodowych radnych skłaniają do wniosku, że być może *multitasking* dotyczy ich w równym stopniu co innych członków społeczeństwa, ale oni sami wydają się grupą, która tkwi jeszcze bardzo mocno w modernistycznej, nie zaś ponowoczesnej rzeczywistości. Już samo to, że najliczniejszą grupą wśród radnych są pracownicy samorządowych instytucji publicznych i administracji, świadczy o czymś, co jest przeciwieństwem *multitasking*u. Można to zjawisko interpretować jako przejaw zapadania się instytucji władzy samorządowych do środka albo co najwyżej jako mocno ograniczoną wielozadaniowość – sprowadzającą się wyłącznie do sektora publicznego. Drugą najliczniejszą grupą są wprawdzie osoby o afiliacjach w sektorze gospodarczym (pracownicy firm i przedsiębiorcy) – częściej zaangażowani w kilka ról społeczno-zawodowych (mają kilka miejsc pracy, kilka firm i jeszcze kilka innych zajęć, oprócz tego są radnymi) i przez to osiągnący wyższe wskaźniki kapitału społecznego – są one jednak wciąż w mniejszości, zwłaszcza jeśli do radnych o afiliacjach w sektorze publicznym dodać emerytów i rolników. Trzeba ponadto odnotować (co będzie szczegółowo pokazane dalej), że ogólnie przeciętna liczba ról społeczno-zawodowych, w które są zaangażowani radni, nie jest duża. Spojrzenie na interesujące nas problemy z punktu widzenia ponowoczesności oraz wielozadaniowości jednostek i całych układów społecznych byłoby z pewnością interesujące, wymagałoby jednak innych analiz i musiałyby być również spojrzeniem krytycznym.



## UNIA PERSONALNA – JEDNOSTKA KAPITAŁU SPOŁECZNEGO RADNYCH I SAMORZĄDOWYCH ORGANÓW STANOWIĄCYCH

Mając za sobą podstawowe ustalenia terminologiczne, zarysujemy szerszą perspektywę teoretyczną, w ramach której będziemy interpretować wyniki przeprowadzonych badań<sup>2</sup>. Na samorządowe unie personalne można spojrzeć z punktu widzenia teorii kapitału społecznego. Odniesienie się właśnie do tego paradygmatu pozwoli nam lepiej zrozumieć, dlaczego w ogóle unie takie są ważne i w jaki sposób mogą wpływać na całość życia wspólnoty samorządowej.

Kapitał społeczny to pojęcie, za którym stoi kilka wielkich nazwisk: Pierre Bourdieu, James Coleman, Robert Putnam czy Francis Fukuyama<sup>3</sup>. Nie ma tutaj miejsca, żeby dokładnie omówić koncepcje tych badaczy. Odnotujmy jednak, że cechą wspólną wszystkich ujęć kapitału społecznego jest to, że traktują go one jako pewien zasób, dzięki któremu jest możliwe budowanie relacji między jednostkami i instytucjami albo wszystkimi strukturami społecznymi<sup>4</sup>. Zasób ten jest szczególnie ważny w społeczeństwach demokratycznych, w których kluczowe są pluralizm, podział funkcji (specjalizacja) i decentralizacja, a także takie wartości, jak transparentność życia publicznego czy zaufanie. Jednym z ważniejszych elementów różnicujących poszczególne perspektywy jest z kolei to, w jakim stopniu traktują kapitał społeczny jako cechę jednostek, w jakim zaś – grup, społeczności czy całych społeczeństw.

Robert Putnam traktuje kapitał społeczny raczej jako formę dobra publicznego, które może być wytworzone wyłącznie przez zbiorowość. Francis Fukuyama podkreśla z kolei, że kapitał społeczny jest kluczowym komponentem wszystkich organizacji społecznych, a co za tym idzie – budulcem społeczeństwa obywatelskiego<sup>5</sup>, dodając, że kapitał społeczny – co prawda wytwarzany lub co najmniej manifestujący się przez współdziałanie jednostek – jest formą ochrony dobra wspólnego i zabezpieczeniem przed nadmierną centralizacją władzy, dyskrejonalnością biurokratów i związaną z tym korupcją<sup>6</sup>. Dla Pierre'a Bourdieu kapitał społeczny jest raczej cechą jednostkową – zasobem, dzięki któremu ludzie uzyskują dostęp do innych form kapitału (ekonomicznego i kulturowego) oraz zdolność pełnego uczestnictwa w życiu demokratycznego państwa<sup>7</sup>.

Pierre Bourdieu jest przy tym chyba najbardziej krytycznym twórcą pojęcia kapitału społecznego. Niektórzy, upraszczając jego koncepcję, streszczają ją nawet w formie twierdzenia, że kapitał społeczny to nic innego, jak liczba znajomych danej jednostki<sup>8</sup>. I choć może jest to zbyt duże uproszczenie, to stanowi ono właśnie dobrą podstawę krytycznego spojrzenia na pojęcie kapitału społecznego (Pierre Bourdieu, wychodząc z teorii marksistowskich, twierdził między innymi, że kapitał społeczny jest istotną przyczyną powstawania konfliktów klasowych, przemocy i nierówności – jak zresztą każda inna forma kapitału<sup>9</sup>), do czego wrócimy w rozdziale dotyczącym konfliktu interesów i innych dysfunkcji związanych ze zróżnicowaniem ról społeczno-zawodowych radnych.

Podsumowując, unie personalne traktujemy jako reprezentację kapitału społecznego – zarówno indywidualnego (poszczególnych radnych), jak i organizacyjnego (jednostkowy kapitał radnych przekłada się bowiem na kapitał społeczny organów stanowiących samorządu). Jest to oczywiście kapitał społeczny ograniczony tym, że uwzględniamy wyłącznie role społeczno-zawodowe. Uważamy jednak, że ta perspektywa jest uzasadniona. Miejsce zatrudnienia, posiadana specjalizacja, zdobyte doświadczenie – wszystko to, co jest związane z wykonywaną pracą, niewątpliwie stanowi tkankę, która pozwala osobom i całym organizacjom budować relacje społeczne.

## CEL BADAŃ

Wychodząc zatem od pojęcia kapitału społecznego, chcieliśmy w projekcie „Samorządowe unie personalne” ustalić liczbę i charakter ról społeczno-zawodowych, jakie odgrywają radni samorządowi w trzech sferach: publicznej, gospodarczej i obywatelskiej (pozarządowej). Interesowało nas zaangażowanie radnych jako: pracowników szeroko pojętego sektora publicznego (w innych instytucjach, w urzędach administracji samorządowej, w jednostkach im podległych, w administracji rządowej, w spółkach, których właścicielem jest strona publiczna), właścicieli, pracowników lub reprezentantów (na przykład członków zarządu) firm prywatnych (sektor prywatny), twórców, pracowników lub reprezentantów organizacji spo-



lecznych (sektor obywatelski). Zamierzaliśmy określić, jaki jest skład organów stanowiących i jaki mają one „profil społeczno-zawodowy” oraz w jaki sposób cechy te wiążą się ze specyfiką funkcjonowania samorządów jako całości – z ich rozwojem ekonomiczno-społecznym, z lokalną polityką i z kształtowaniem sfery obywatelskiej (szczególnie organizacji pozarządowych).

Drugim ważnym celem podjętych badań było sprawdzenie, czy pewne specyficzne cechy rad (na przykład przewaga radnych o afiliacji publicznej lub gospodarczej, a więc pracowników firm, przede wszystkim prywatnych) generują ryzyko konfliktu interesów i innych dysfunkcji samorządu.

<sup>1</sup> Por.: T. Parsons, *The Social System*, Routledge, London 2005, s. 138–169; P. Sztompka, *Socjologiczna analiza społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków 2012, s. 66.

<sup>2</sup> Zaznaczmy przy tym, że koncentrujemy się tutaj na problemach i zagrożeniach, które mogą się wiązać ze zróżnicowaniem ról społeczno-zawodowych odgrywanych przez radnych. Jednocześnie nie twierdzimy, że zróżnicowanie to nie może mieć pozytywnej strony (o czym zresztą piszemy również w niniejszej publikacji). Niemniej jednak jednym z głównych celów projektu była identyfikacja potencjalnych zagrożeń, które mogą się wiązać właśnie z łączeniem różnych ról przez radnych.

<sup>3</sup> Por.: P. Bourdieu, *The forms of capital*, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, red. J. Richardson, Greenwood Press, New York 1986, s. 241–258; J.S. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” 1998, nr 94; R.D. Putnam, *Bowling alone: America’s declining social capital*, „Journal of Democracy” 1995, t. 6; F. Fukuyama, *Social Capital and Civil Society*, IMF Working Papers, nr WP/00/74, 2000 rok.

<sup>4</sup> Por. G. Makowski, *Nowe płaszczyzny dialogu między władzą i organizacjami pozarządowymi w Polsce*, [w:] *Organizacje pozarządowe i władza publiczna. Drogi do partnerstwa*, red. G. Makowski, T. Schimanek, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

<sup>5</sup> F. Fukuyama, *Social Capital and Civil Society*, *op. cit.*, s. 7–9.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 7

<sup>7</sup> P. Bourdieu, *The forms of capital*, *op. cit.*, s. 249.

<sup>8</sup> Pierre Bourdieu w cytowanym artykule stwierdził, że: „Wielkość kapitału społecznego danej jednostki zależy od sieci jej relacji z innymi jednostkami, które mogą być przez nią zmobilizowane do działania” (*ibidem*) [tłumaczenie własne autora]. To ujęcie oczywiście nie wyczerpuje całości refleksji Pierre’a Bourdieu nad kapitałem społecznym.

<sup>9</sup> M. Siisiäinen, *Two Concepts of Social Capital: Bourdieu vs. Putnam* [referat zaprezentowany podczas ISTR Fourth International Conference „The Third Sector: For What and for Whom?”, Trinity College, Dublin, Irlandia, 5–8 czerwca 2000 roku].

**\_02\_**

**NOTA  
METODOLOGICZNA  
I OGÓLNE WYNIKI  
ANALIZY OŚWIADCZEŃ  
MAJĄTKOWYCH**

*Katarzyna Dzieńiszewska-Naroska  
Grzegorz Makowski*



## PROCEDURA GROMADZENIA I ANALIZY DANYCH

Aby osiągnąć cele projektu, zdecydowano się na analizę następujących danych zastanych:

- oświadczeń majątkowych za 2011 rok, składanych w 2012 roku (dokumenty były pozyskiwane z Biuletynów Informacji Publicznej samorządów<sup>1</sup>),
- danych Państwowej Komisji Wyborczej,
- danych Krajowego Rejestru Sądowego.

Badaniem całościowym (uwzględniającym wszystkie jednostki samorządu) objęto samorzady wojewódzkie i miasto stołeczne Warszawę wraz ze wszystkimi dzielnicami. Badaniami opartymi na losowanych zespołowych próbach radnych powiatowych i gminnych (w tym miast na prawach powiatu) objęto pozostałe szczeble samorządów<sup>2</sup>. Próby były ważne *post factum*<sup>3</sup>. Łącznie badaniem objęto 16 województw, 200 powiatów i 259 gmin (w tym 18 dzielnic Warszawy i 40 miast na prawach powiatu).

Zbiór powstały w rezultacie analizy i zakodowania oświadczeń majątkowych był następnie łączony z danymi z wyborów z 2010 roku z Państwowej Komisji Wyborczej oraz z bazą Krajowego Rejestru Sądowego (stan na marzec 2013 roku), z której informacje wykorzystano do uzupełnienia danych na temat zasiadania radnych w spółkach prawa handlowego, stowarzyszeniach i fundacjach. W ten sposób powstała baza informacji o indywidualnych radnych obejmująca 8786 osób.

W drugim etapie badania dane na temat indywidualnych radnych, które pochodziły z oświadczeń majątkowych i Krajowego Rejestru Sądowego, zostały zsumowane dla poszczególnych jednostek samorządu, aby można było sprawdzić, jakim kapitałem społecznym dysponują ciała przedstawicielskie. Baza dla jednostek samorządu terytorialnego posłużyła nam do przyjrzenia się strukturze kapitału społecznego (oczywiście z uwzględnieniem ograniczenia do ról społeczno-zawodowych) organów stanowiących.

Na tej podstawie zbudowano trzy indeksy opisujące kapitał społeczny – indywidualnych radnych i poszczególnych organów stanowiących – które posłużyły do ustalenia związku między strukturą rad a innymi cechami jednostek samorządowych: rozwojem samorządów, sytuacją organizacji pozarządowych, współpracy organizacji z samorządem i ze sferą polityczną.

Jak wspomniano, interesowały nas trzy sfery aktywności zawodowej radnych: publiczna, gospodarcza i obywatelska (pozarządowa). Sferom tym odpowiadają trzy główne indeksy.

- **INDEKS KAPITAŁU SPOŁECZNEGO RADNYCH W SFERZE PUBLICZNEJ** (indeks publiczny) odzwierciedla zaangażowanie radnych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym. Uwzględnia on podział zarówno na typy podmiotów, jak i na szczeble sektora publicznego, na których te podmioty funkcjonują (centralny, wojewódzki, powiatowy, gminny).
- **INDEKS KAPITAŁU SPOŁECZNEGO RADNYCH W SFERZE GOSPODARCZEJ** (indeks gospodarczy) odzwierciedla zaangażowanie radnych w role społeczno-zawodowe w sektorze przedsiębiorstw (przede wszystkim w charakterze pracowników, osób samozatrudnionych, właścicieli przedsiębiorstw lub gospodarstw rolnych).
- **INDEKS KAPITAŁU SPOŁECZNEGO RADNYCH W SEKTORZE POZARZĄDOWYM** (indeks pozarządowy) odzwierciedla zaangażowanie radnych w role społeczno-zawodowe w organizacjach społecznych (fundacjach, stowarzyszeniach, związkach zawodowych, spółdzielniach).

We wszystkich trzech indeksach uwzględniono liczbę aktywności w poszczególnych typach podmiotów (głównie pracy zarobkowej, która jest deklарowana w oświadczeniach) i „siłę wpływu”, przez którą rozumiano pełnienie funkcji kierowniczych. Wartość indeksów wzrastała wraz z liczbą aktywności (miejsc pracy zarobkowej) radnych i pozycją w strukturze organizacyjnej podmiotów. Wszystkie indeksy miały konstrukcję prostą punktową. W wypadku liczby aktywności przyznawano jeden punkt za każdą aktywność, z kolei w wypadku „siły wpływu” – od zera, gdy radny nie pełnił żadnej funkcji kierowniczej, do czterech punktów, gdy radny był na przykład prezesem, dyrektorem czy właścicielem firmy.

Przejsie od danych jednostkowych (o poszczególnych radnych) do indeksowania na poziomie konkretnej jednostki samorządu terytorialnego oparto na sumowaniu wyników i uśrednieniu ich dla określonego samorządu. Zabieg ten pozwolił zdiagnozować samorzady jako pewne całości i przeanalizować układy powstające w radach w związku z przewagą określonego typu kapitału społecznego – na przykład jako układy o przewadze kapitału publicznego nad kapitałem obywatelskim lub kapitału gospodarczego nad kapitałem publicznym – we wszystkich możliwych konfiguracjach.





Analiza struktury kapitału społecznego organów stanowiących umożliwiła następnie prześledzenie związku rozwoju określonego typu kapitału społecznego z rozwojem i działaniem jednostek samorządu terytorialnego w sferze gospodarczej, pozarządowej i politycznej. Przy czym rozwój gospodarczy opisywano za pomocą indeksu rozwoju zrównoważonego, którego twórcą jest profesor Eugeniusz Sobczak. Dane służące do budowy tego wskaźnika pochodziły z Bazy Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Sytuację organizacji pozarządowych i ich relacje z samorządami opisuje kilka indeksów zbudowanych na podstawie danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które służą monitoringowi Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zagadnienia dotyczące lokalnej polityki analizowano, odwołując się do danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Ograniczenia i niedokładność indeksów opisujących kapitał społeczny wiąże się naturalnie z jakością źródła danych. W trakcie realizacji badania natknęliśmy się na trzy podstawowe problemy. Po pierwsze, oświadczenia majątkowe radnych, wypełniane przeważnie ręcznie i umieszczane w Biuletynach Informacji Publicznej w formie zeskanowanych dokumentów, często były trudne do odczytania. Po drugie, choć upublicznienie oświadczeń wynika wprost z przepisów prawa, zdarzało się niekiedy, że nie można było ich odnaleźć na stronach samorządów wylosowanych do badania. W skrajnych sytuacjach, gdy oświadczeń w ogóle nie było w Biuletynie Informacji Publicznej lub gdy udostępniono oświadczenia mniej niż dwóch trzecich składu rady, dobierano kolejny samorząd z próby rezerwowej. Ogólnie jednak przeciętny poziom realizacji wyniósł 94%, co oznacza, że w zdecydowanej większości analizowanych samorządów udało się dotrzeć do wszystkich lub do co najmniej dwóch trzecich oświadczeń. Po trzecie, bardzo zróżnicowany był sposób wypełniania oświadczeń przez poszczególnych radnych. W niektórych wypadkach radni byli niezwykle drobiazgowi (na przykład wpisywali szczegółowe dane dotyczące miejsca pracy, z pełną nazwą i adresem), w innych zaś – bardzo nieprecyzyjni (na przykład wpisywali „starostwo powiatowe” lub „szkoła publiczna”). Problemy te spowodowały, że dane musiały być uogólnione.

Informacje pozyskane z oświadczeń dotyczą w głównej mierze aktywności radnych, które przynoszą jakieś dochody (przede wszystkim pracy zarobkowej). Zwykle są one wystarczająco szczegółowe, żeby zidentyfiko-

wać, jakie role społeczno-zawodowe odgrywają radni w sferze publicznej i gospodarczej. Bardziej problematyczna okazała się sfera pozarządowa. Praca na rzecz organizacji, zwłaszcza jeśli jest pracą społeczną, zwykle nie była odnotowywana w oświadczeniach. Pamiętając o tych ograniczeniach, po zebraniu danych z oświadczeń majątkowych uzupełniliśmy je o dane z Krajowego Rejestru Sądowego, w którym są odnotowani członkowie zarządów fundacji i stowarzyszeń.

Trzecim etapem projektu było badanie jakościowe w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego – studia przypadku obejmujące jedno- lub dwudniowe wizyty badaczy w wybranych samorządach. Oprócz przygotowania krótkich charakterystyk gmin, powiatów i województw zadaniem badaczy była obserwacja i przeprowadzenie czterech wywiadów z wcześniej zidentyfikowanymi osobami kluczowymi. Respondentami byli przedstawiciele organu wykonawczego (członkowie zarządów jednostek samorządu), organu stanowiącego (reprezentanci frakcji wspierających zarządy i opozycji) i osoby dobrze znające lokalną rzeczywistość (dziennikarze, przedstawiciele organizacji pozarządowych). W samorządach wojewódzkich dodatkowo realizowano jeszcze trzy wywiady z radnymi sejmików z najbardziej wpływowych ugrupowań. Pod uwagę wzięto miejscowości, które uzyskały najwyższe wyniki w każdym indeksie, ze szczególnym uwzględnieniem sfery publicznej. W doborze jednostek samorządu zastosowano kryterium najwyższej i najniższej pozycji w indeksie kapitału publicznego (dwa województwa, dwa powiaty, dwie gminy, dodatkowo przebadano jedną dzielnicę Warszawy o wysokim poziomie kapitału społecznego w sferze publicznej) oraz wysokie pozycje w indeksie kapitału społecznego w sferze gospodarczej i obywatelskiej przy jednocześnie bardzo niskiej pozycji w sferze publicznej (dwa powiaty i dwie gminy). Łącznie w okresie od kwietnia do maja 2012 roku zrealizowano jedenaście studiów przypadku.

Celem badań jakościowych miało być zweryfikowanie wiarygodności i rzetelności indeksów, a także pozyskanie materiału wspierającego analizy ilościowe. Ogólnie wskazania indeksów okazały się wiarygodne i rzetelne. Jednocześnie badania potwierdziły, że indeks pozarządowy jest najbardziej niedoszacowany, z czego zespół badawczy zadawał sobie sprawę już na wstępnym etapie analizy danych i co stało się podstawą rezygnacji z dalszej analizy szczegółowej tego indeksu. Dodatkowym celem studiów przy-



padku było uchwycenie konsekwencji dominacji określonego typu kapitału społecznego, ze szczególnym uwzględnieniem jego wpływu na powstawanie konfliktu interesów (o czym szerzej będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego opracowania).

## OGÓLNE WYNIKI BADAŃ

Lekturę analiz problemowych zamieszczonych w dalszej części niniejszej publikacji warto poprzedzić krótką prezentacją podstawowych danych zgromadzonych w trakcie badania, pozwoli to bowiem uzyskać ogólny obraz powiązań radnych z trzema wyróżnionymi sferami – publiczną, gospodarczą i pozarządową – w skali kraju, a także struktury tych powiązań w poszczególnych typach jednostek samorządu.

W wypadku wszystkich trzech sfer kapitału społecznego stosunkowo wyższe wartości uzyskiwały województwa (tabela 1), nieco niższe – powiaty, najniższe zaś – gminy. Wynik ten oznacza, że im wyższy stopień samorządu, tym większe nasycenie pracownikami sfery gospodarczej, publicznej i pozarządowej zajmującymi wysokie pozycje zawodowe. Zestawienie gmin z wyższymi poziomami samorządu wskazuje wyraźnie niższy kapitał społeczny w radach gmin w porównaniu z wyższymi poziomami samorządu. Województwo jest poziomem samorządu terytorialnego, którego radni cechują się najgęstszą i najbardziej zróżnicowaną siecią powiązań ze wszystkimi trzema sferami kapitału społecznego. Uzyskują oni najwyższe wskaźniki indywidualnego kapitału społecznego, a co za tym idzie – najwyższe wskaźniki osiągają również wojewódzkie organy stanowiące (sejmiki). Na poziomie województwa nie spotkamy raczej w radach osób o węższej aktywności zawodowej – emerytów, rencistów czy studentów. W praktyce oznacza to jednocześnie, że indywidualny radny nierzadko jest zaangażowany w więcej niż jedną rolę społeczno-zawodową lub zajmuje wysokie (na przykład dyrektorskie) stanowisko.

Więcej na temat struktury kapitału społecznego możemy się dowiedzieć, analizując składowe indeksów zbudowanych na potrzeby badania (tabela 2). W tym miejscu warto przypomnieć, że każdy indeks składa się ze wskaźników informujących o liczbie aktywności radnych w danej sferze i z sub-

indeksu wskazującego siłę jego wpływu w związku z pełnieniem funkcji kierowniczych (na przykład dyrektor miejskiego ośrodka sportu i rekreacji, ordynator oddziału powiatowego szpitala, skarbnik gminy, właściciel lub dyrektor przedsiębiorstwa, prezes stowarzyszenia, przewodniczący związku zawodowego). Subindeks ten nazywamy „indeksem siły wpływu”.

**TABELA 1.**  
Wartości indeksów kapitału społecznego  
na różnych poziomach samorządu

Indeks kapitału społecznego w sferze publicznej („indeks publiczny”)

	Niskie* wartości indeksu		Średnie* wartości indeksu		Wysokie* wartości indeksu		Ogółem	
	%	N	%	N	%	N	%	N
gminy	46,5	120	53,5	138	0,5	1	100	259
powiaty	1	2	45,5	91	53,5	107	100	200
województwa	0	0	44	7	56	9	100	16

Indeks kapitału społecznego w sferze gospodarczej („indeks gospodarczy”)

	%	N	%	N	%	N	%	N
gminy	33	84	48	135	19	50	100	259
powiaty	17,5	35	55	110	27,5	55	100	200
województwa	0	0	12,5	2	87,5	14	100	16

Indeks kapitału społecznego w sferze pozarządowej („indeks pozarządowy”)

	%	N	%	N	%	N	%	N
gminy	34	88	49	126	17	45	100	259
powiaty	15,5	31	52	104	32,5	65	100	200
województwa	0	0	44	7	56	9	100	16

Źródło: Obliczenia własne.

\* Przedziały niskich, średnich i wysokich wartości indeksów zostały ustalone na podstawie zawiasów Turkeya.

Indeksy dla gmin – inaczej niż w wypadku województw czy powiatów – pokazują, że w gminnych organach stanowiących sprawuje mandat mniej radnych lokujących się we wszystkich trzech sferach – kim są w takim



razie radni zasiadający w tych radach? Jedną z nasuwających się odpowiedzi brzmi: osoby pozostające poza rynkiem pracy. I rzeczywiście tak jest, gdyż właśnie w gminach odnotowaliśmy najwyższy odsetek radnych emerytów i rencistów (25% w gminach, 19% w powiatach, 16% w województwach). Warto również odnotować podobieństwo miast na prawach powiatu do powiatów pod względem kapitału społecznego w sferze gospodarczej i obywatelskiej oraz ich odmiennosc od powiatów pod względem kapitału w sferze publicznej – tutaj wskaźniki zbliżają je raczej do gmin. Wynik ten podkreśla dualistyczną naturę miast na prawach powiatu. Z jednej strony, miasta na prawach powiatu wypełniają wszystkie zadania powiatu i gminy, z drugiej zaś strony – mają taką strukturę władzy, jaka jest w każdej gminie.

**TABELA 2.**  
Średnie wartości indeksów i subindeksów  
dla różnych typów jednostek samorządu  
– z uwzględnieniem typów gmin

	Indeks publiczny			Indeks gospodarczy			Indeks pozarządowy		
	Og.	L.a.*	Siła**	Og.	L.a.	Siła	Og.	L.a.	Siła
województwa	22,0	20,6	23,4	27,3	31,7	23,0	13,8	13,5	14,1
powiaty	22,3	21,7	22,9	18,54	26,8	10,2	11,9	11,3	12,5
miasta na prawach powiatu	12,2	16,1	8,4	18,1	23,9	12,4	12,4	12,1	12,7
gminy miejskie	8,7	13,4	4,0	14,8	21,6	7,9	9,2	8,8	9,5
gminy miejsko-wiejskie	7,6	12,5	2,7	15,1	25,5	4,8	7,3	7,1	7,4
gminy wiejskie	5,3	9,5	1,1	17,6	31,2	3,9	7,4	7,2	7,6
dzielnice Warszawy	6,5	11,0	2,1	14,1	19,6	8,6	9,0	8,9	9,1
Ogółem	8,2	12,7	4,3	17,0	28,4	5,5	8,2	7,9	8,4

Źródło: Obliczenia własne.

\* L.a. – średnia liczba aktywności podejmowanych przez radnych w danej sferze dla jednostki samorządu terytorialnego.

\*\* Siła – średnia wartość wpływu radnych w danej sferze (zajmowanie stanowisk kierowniczych) dla jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza średnich wartości dla subindeksów (tabela 2) wskazuje, że w radach powiatowych i w sejmikach wojewódzkich zasiada nie tylko więcej pracowników sfery publicznej (wartości oznaczone w tabeli jako „L.a.”),

ale także więcej osób pełniących w swoich miejscach pracy funkcje kierownicze (wartości oznaczone w tabeli jako „Siła”). To ważne ustalenie, są to bowiem osoby mające doświadczenie w zarządzaniu, jednocześnie jednak silniej narażone na konflikt interesów, ponieważ zarówno ponoszą odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za działanie swoich zakładów pracy, jak i mają obowiązek reprezentować dobro całej wspólnoty samorządowej. Napięcie między ich rolami społeczno-zawodowymi a mandatem radnego musi być więc duże. Jeśli pracują w instytucjach administracji samorządowej lub w jednostkach podległych samorządowi, to ten konflikt jest nawet nieunikniony, zwłaszcza gdy są rozstrzygane kwestie budżetowe czy inwestycyjne, choć nie tylko wtedy. Organy stanowiące samorządów przyjmują przecież okresowe sprawozdania kierowników instytucji podległych i decydują o wielu sprawach organizacyjnych pracy takich urzędów. Dlatego właśnie warto się szczególnie dokładnie przyjrzeć sferze publicznej, skupiając mniej uwagi na sferach gospodarczej i pozarządowej.

Ogólnie rzecz biorąc, spośród przebadanych radnych wszystkich szczebli 36% podejmuje różne typy aktywności zarobkowej w sferze publicznej – dotyczy to 30% radnych gminnych, 57% radnych powiatowych i 55% radnych wojewódzkich. Oczywiście należy pamiętać, że są to wszystkie możliwe formy aktywności zarobkowej (od pełnoetatowego zatrudnienia po różne formy umów o dzieło czy umów-zleceń), można zatem powiedzieć, że ponad połowa radnych w powiatach i województwach jest związana ze sferą publiczną.

Bardzo interesujących danych dostarcza z kolei wyodrębnienie radnych pracujących w sferze publicznej w samej administracji – w urzędach gmin, starostwach powiatowych, urzędach marszałkowskich lub w administracji centralnej (tabela 3). Zagadnieniu temu poświęcamy więcej uwagi w dalszych rozważaniach, w tym miejscu wspomnijmy jedynie, że praca w administracji publicznej dotyczy w największym stopniu radnych powiatowych i wojewódzkich. To właśnie w radach powiatu zasiada najwięcej pracowników urzędów gmin i miast oraz starostw powiatowych, podobny odsetek pracowników urzędów marszałkowskich pełni funkcję radnych na poziomie gminy. Ogólnie można powiedzieć, że osoby o wysokim statusie zawodowym zatrudnione w sferze publicznej stanowią jedną piątą składu rad na poziomie powiatu, tym samym w powiatach mamy do czynienia z najwyższym „zbiurokratyzowaniem” rad i z najwyższym poziomem ich nasycenia pracownikami sfery publicznej.



**TABELA 3.**  
Pracownicy sfery publicznej pełniący funkcję  
radnych (N = 8786)

	Radni wojewódzcy	Radni powiatowi	Radni gminni i dzielnicowi	Ogółem
pracownicy administracji publicznej	41,8%	43,1%	13,6%	18,8%
pozostali pracownicy sfery publicznej	58,2%	56,9%	86,4%	81,2%
Ogółem pracownicy sfery publicznej (zaangażowani w co najmniej jedną funkcję w sektorze publicznym) N = 2540 = 100%	100%	100%	100%	34,0%

Źródło: Obliczenia własne.

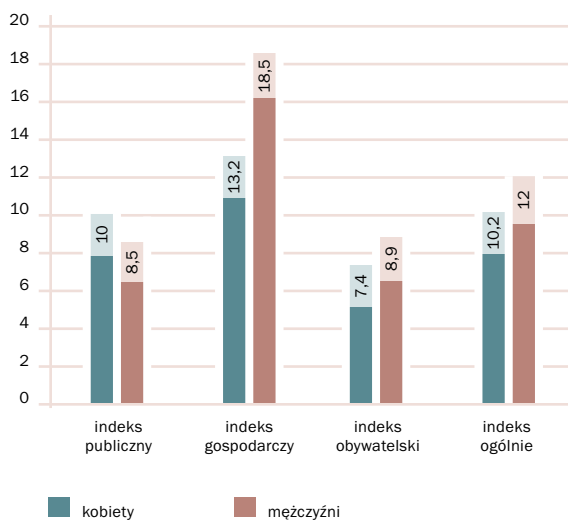
\* Procenty w tabeli nie sumują się do 100%,  
ponieważ radni podejmują pracę zarobkową  
w wielu formach i miejscach.

Kończąc, dokonajmy jeszcze krótkiego przeglądu innych podstawowych informacji na temat radnych, jakie udało nam się uzyskać dzięki analizie oświadczeń majątkowych i innych danych zastanych. Zaczniemy od demografii. W próbie badawczej znalazło się 25% kobiet i 75% mężczyzn (wykres 5).

Uwzględniając analizowane przez nas wskaźniki, można przyjąć, że nieco wyższym poziomem kapitału społecznego w dwóch spośród trzech obszarów charakteryzują się mężczyźni. Ujmując rzecz w skrócie, oznacza to, że ogólnie w organach stanowiących jest więcej kobiet radnych zaangażowanych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym i gospodarczym, mniej zaś w sektorze pozarządowym. Łączny indeks kapitału społecznego wypada na korzyść mężczyzn, częściej niż kobiety są oni bowiem zaangażowani w kilka ról społeczno-zawodowych (na przykład są radnymi i pracownikami dwóch firm czy dwóch instytucji publicznych) i (lub) zajmują wyższe stanowiska. Wśród kobiet radnych jest także więcej osób, które nie są zaangażowane w żadne role społeczno-zawodowe (są na przykład emerytkami, rencistkami lub osobami bezrobotnymi). Komentarza wymaga również wyższy wynik kobiet w indeksie publicznym – wynika on głównie stąd, że większy odsetek kobiet radnych jest jednocześnie pracownikami oświaty, grupa ta jest zaś silnie reprezentowana wśród radnych o afiliacjach publicznych (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszej publikacji).

#### WYKRES 5.

Rozkład wartości indeksów kapitału społecznego radnych względem płci (N = 8786)



Źródło: Obliczenia własne.

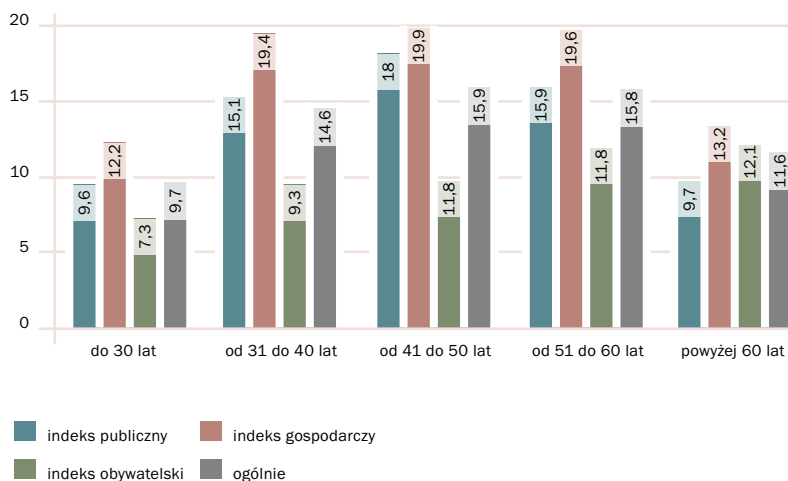
Warto również spojrzeć na rozkład wartości indeksów względem wieku. Zgodnie z intuicją, najwyższymi wartościami indeksów kapitału społecznego w sferze publicznej, gospodarczej i pozarządowej charakteryzują się osoby powyżej trzydziestego roku życia, zwłaszcza czterdziesto- i pięćdziesięciolatkowie (wykres 6).





### WYKRES 6.

Rozkład wartości indeksów kapitału społecznego radnych względem grup wiekowych (N = 8786)



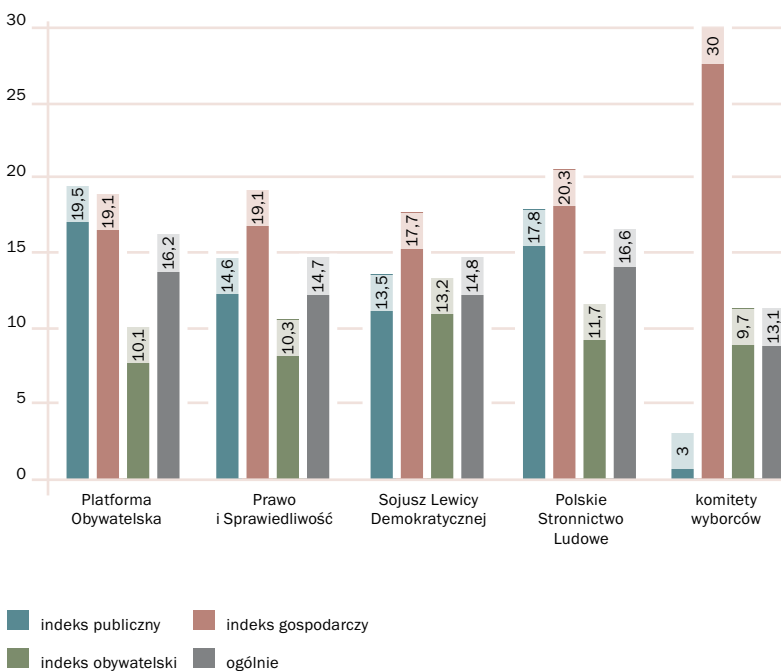
Źródło: Obliczenia własne.

Można zatem zaryzykować tezę, że w radach dominują osoby, które już od wielu lat budują swój kapitał społeczny. Niekoniecznie są one doświadczone w roli radnych *sensu stricto*, ale mają większe doświadczenie ogólne (szczególnie zawodowe). Radni ci reprezentują bogatsze unie personalne, czyli dysponują gęstszą i rozleglejszą siecią ról społeczno-zawodowych, w które są zaangażowani. Jednocześnie warto zwrócić uwagę na dwie kwestie. Najbardziej egalitarni – w sensie poziomu kapitału społecznego i wieku – są radni zaangażowani w role społeczno-zawodowe w sektorze gospodarczym. Nie występują tam aż tak duże dysproporcje między poszczególnymi kategoriami wiekowymi, względnie wysokie wskaźniki osiągają bowiem również najmłodszy radni. Inaczej ma się rzecz w wypadku radnych zaangażowanych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym, ponieważ dominuje tutaj jedna grupa wiekowa: czterdziesto- i pięćdziesięciolatekowie, a zatem osoby, które swój kapitał społeczny budują już od dłuższego czasu, rozpoczynając proces jego budowy jeszcze przed przemianami w 1989 roku i reformą samorządową.

Ostatnią charakterystyką, której warto się przyjrzeć, jest rozkład wartości indeksów ze względu na afiliacje polityczne radnych (o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszej publikacji). Przypomnijmy, że materiał, na podstawie którego przygotowano prezentowaną analizę, pochodził z 2011 roku. Jest to ważne, ponieważ wybory parlamentarne w 2011 roku wygrała ponownie koalicja Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego (wykres 7).

**WYKRES 7.**

Rozkład wartości indeksów kapitału społecznego radnych względem afiliacji politycznej (N = 8786)



Źródło: Obliczenia własne.

Jeśli prawdą jest twierdzenie, że partie polityczne sprawujące władzę w kraju potrafią skutecznie budować swoje struktury na poziomie samorządowym, to znajduje ono potwierdzenie w uzyskanych przez nas danych.



Wynika z nich bowiem, że wspólnie radni koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego mają zawsze wyższy kapitał społeczny niż reprezentanci pozostałych partii politycznych oraz komitetów wyborców i organizacji społecznych, gdy patrzymy na to z perspektywy radnych w całej badanej grupie. Dodatkowo zwraca uwagę ustalenie, że w indeksie publicznym najwyższą przeciętną wartość zdobywają radni Platformy Obywatelskiej. Interesujący jest również wysoki wskaźnik kapitału społecznego radnych w sferze gospodarczej, charakteryzujący osoby, które zdobyły mandaty z list partii innych niż główne ugrupowania parlamentarne. Niestety, nie dysponowaliśmy danymi pozwalającymi określić, jakie ugrupowania przyciągają tak silnie przedsiębiorców. Niemniej jednak można zauważyć, że szukając miejsca w lokalnej polityce, ta grupa radnych próbuje je znaleźć, współpracując z ugrupowaniami spoza głównego nurtu politycznego.

Wydawałoby się zatem, że dość ograniczony zasób informacji, jaki przedstawiają oświadczenia majątkowe, nie może być interesującym materiałem badawczym. Tymczasem w niniejszej publikacji jesteśmy w stanie zaprezentować jedynie skromny wycinek analiz, które są możliwe do przeprowadzenia na podstawie tego materiału.

<sup>1</sup> W okresie realizacji projektu tylko w wypadku oświadczeń za 2011 rok można było oczekiwać uzyskania kompletu dokumentów. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, radni składają oświadczenia w momencie rozpoczęcia wykonywania i zakończenia wykonywania mandatu oraz – w trakcie kadencji – każdego roku, najpóźniej do 30 kwietnia. Realizacja projektu rozpoczęła się 1 lutego 2013 roku, gdy nie wszystkie oświadczenia za 2012 rok były jeszcze dostępne.

<sup>2</sup> W wypadku powiatów – losowanie warstwowe proporcjonalne jednostopniowe, w wypadku gmin – losowanie warstwowe proporcjonalne dwustopniowe.

<sup>3</sup> Próba powiatowa i gminna była ważona *post factum* ze względu na konieczność korzystania z rezerwy w trakcie losowania (nie wszystkie oświadczenia majątkowe w części jednostek samorządu terytorialnego były dostępne na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej). Ponieważ wystąpiły jedynie niewielkie odchylenia, w większości wypadków podajemy dane nieważone. Drugim czynnikiem, który zdecydował o ważeniu prób, była założona nadreprezentacja miast na prawach powiatu, co wynikało z ogromnych dysproporcji między województwami.





ANALIZY PROBLEMOWE



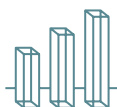
## \_ 03 \_

### DYSFUNKCJE SAMORZĄDU A ZRÓŻNICOWANIE RÓL SPOŁECZNO-ZAWODOWYCH RADNYCH

*Katarzyna Dzieniszewska-Naroska  
Grzegorz Makowski*

**K**apitał społeczny jest więziotwórczy, wymaga zaufania, tworzy i buduje relacje społeczne, ułatwia zrzeszanie się, współpracę i osiągnięcie wspólnych celów. Jednostki aktywne – zaangażowane w różne role społeczno-zawodowe, mające rozległą sieć znajomych i przyjaciół, zdolne do nawiązywania nowych kontaktów – mają wysoki indywidualny kapitał społeczny, który może służyć nie tylko im samym, ale także całej wspólnotie czy społeczeństwu, w jakim żyją. Patrząc jednak z szerszej perspektywy, należy zauważyć, że wszystkie te cechy nie muszą mieć wyłącznie pozytywnych konotacji. Granica między konstruktywnymi zrzeszeniami obywateli rozumiejących swoje miejsce w społeczeństwie oraz potrzebę wspólnego rozwiązywania problemów i działania w imię dobra wspólnego a grupami i jednostkami, które mają na względzie wyłącznie własny partykularny interes, bywa cienka. Przypominają nam o tym klasyczne pojęcia socjologii: „amoralny familizm” i „brudna wspólnota”<sup>1</sup>.





## OD KAPITAŁU SPOŁECZNEGO DO BRUDNEJ WSPÓLNOTY I AMORALNEGO FAMILIZMU

Pojęcie amoralnego familizmu, ukute przez Edwarda C. Banfielda, opisuje społeczność, której członkowie kierują się jedną regułą: „maksymalizuj możliwe szybko materialne korzyści dla swoich najbliższych (rodziny), zawsze zakładając, że inni postępują w ten sam sposób”<sup>2</sup>. W społeczeństwie działającym według tej maksymy dobro wspólne może być zrealizowane najwyżej przez przypadek, przedstawiciele władzy zajmują się zaś sprawami publicznymi tylko wtedy, gdy są za to odpowiednio wynagrodzeni. Etos służby publicznej i poczucie misji są słabe lub nie istnieją. Kontrola społeczna władzy jest nikła. Zrzeszanie się i podejmowanie wspólnych działań jest ograniczone do wąskich interesów grupowych. Poziom identyfikacji z organizacjami czy instytucjami (zwłaszcza o charakterze publicznym) jest niski. Prawo jest przestrzegane wyłącznie w sytuacji, kiedy za jego naruszenie grożą dotkliwe sankcje. To społeczeństwo o wysokim ryzyku korupcji, ale silnym przekonaniu, że wszystkie elity polityczne, urzędnicze czy biznesowe są skorumpowane – nawet jeśli nie ma ku temu rzeczywistych przesłanek. To społeczeństwo o niskim poziomie zaufania instytucjonalnego, słabym zaangażowaniu w sprawy publiczne, braku poszanowania dla procedur i instytucji demokratycznych (na przykład wyborów), niedostatku liderów. Edward C. Banfield wymienia i szczegółowo omawia łącznie siedemnaście cech amoralnego familizmu, poprzestańmy jednak na tej skróconej charakterystyce.

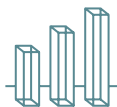
Termin „brudna wspólnota”, zaproponowany przez Adama Podgóreckiego, wiąże się z kolei z problematyką kontroli społecznej. Upraszczając, kontrola ta jest prowadzona na dwa podstawowe sposoby: pierwotny (nieformalny, na przykład przez normy obyczajowe) i wtórny (sformalizowany, przede wszystkim przez normy prawne i wykonujące je instytucje), między którymi może się pojawić trzeci rodzaj kontroli, nazwany przez badacza „kontrolą społeczną trzeciego stopnia”. Wykorzystuje ona elementy pozostałych dwóch typów kontroli (tradycje, przepisy prawa lub poszczególne instytucje) do osiągnięcia partykularnych celów zdefiniowanych przez tych, którzy są w stanie manipulować tymi elementami. Na przykład urzędnik, korzystając z nieprecyzyjnych przepisów prawa, może przeciągać moment podjęcia danej decyzji, chcąc wymusić łapówkę. To najprostszy możliwy

przykład oddziaływania kontroli społecznej trzeciego stopnia, choć może się ona realizować także w bardziej złożony sposób – przez brudną wspólnotę.

Adam Podgórecki opisuje brudną wspólnotę jako stan rozmycia struktur, które wykonują standardową kontrolę społeczną, przez różne „zewnętrzne naleciałości”: więzi rodzinne lub koleżeńskie, nieformalne wymiany, odpłaty, przysługi i transakcje. Brudna wspólnota tworzy swoistą superstrukturę – wyrasta na pierwotnych i wtórnych mechanizmach kontroli społecznej jak huba na pniu drzewa, wprowadzając do nich irracjonalny element i przejmując ich główną funkcję: wymuszanie konformizmu. W rezultacie jednostki, stopniowo zaś całe społeczeństwa, zaczynają żywić przekonanie, że realizacja interesów i osiągnięcie celów są możliwe tylko wtedy, gdy znajdują aprobatę „brudnej wspólnoty” – zaczynają funkcjonować według logiki amoralnego familizmu. Regułą staje się konformizm wobec jej oczekiwań. Na dalszy plan schodzą nie tylko wymagania prawa, ale także tradycyjne reguły obyczajowe. Wszystko zostaje podporządkowane tym, którzy są w stanie manipulować standardowymi mechanizmami wymuszania konformizmu dla własnych partykularnych celów. Zatarciu ulegają bardziej uniwersalne cele i wartości, którym zwykle służą jako pierwotne i wtórne mechanizmy kontroli społecznej. Niekiedy liczba i zróżnicowanie „brudnych wspólnot” mogą sprawiać wrażenie, że nie dzieje się nic groźnego, lecz mamy po prostu do czynienia ze swoistym pluralizmem. W rzeczywistości jednak jest to konkurencja partykularyzmów – wzajemnie sprzecznych i dysfunkcyjnych.

Z technicznego punktu widzenia, za powstawaniem brudnych wspólnot i amoralnym familizmem stoją te same mechanizmy, które tworzą kapitał społeczny. Zjawiska te opierają się bowiem na więziach i relacjach społecznych oraz na współpracy, charakteryzuje je silne poczucie zaufania, ale wewnętrznego – wyłącznie między członkami zamkniętych grup. Jest to kapitał społeczny typu plemiennego, czyli skoncentrowany na wartościach partykularnych, jak interes rodziny, klanu, kręgu znajomych czy jednego ugrupowania politycznego, nie zaś na wartościach uniwersalistycznych, jak etyka, prawo, demokracja, dobro wspólne. Sprawia to, że kapitał społeczny tego typu jest toksyczny i w szerszej perspektywie bezproduktywny.

Ogniskiem powstawania „złego” kapitału społecznego mogą być organy stanowiące samorządów. W niesprzyjających warunkach radni wchodzący do nich z bagażem indywidualnego kapitału społecznego, jeśli jest



on pozbawiony uniwersalistycznych wartości i sprowadza się – nawiązując do krytycznego spojrzenia Pierre’a Bourdieu, o którym wspominaliśmy wcześniej – wyłącznie do liczby znajomych i krewnych, z powodzeniem mogą przekształcać rady czy sejmiki w brudne wspólnoty. Ich członkowie, korzystając z przyznanej im przez wyborców władzy i z dostępu do struktur władzy, będą realizować swoje partykularne interesy, zamiast pracować na rzecz dobra lokalnej społeczności. Samorządowy organ stanowiący, który działa na zasadzie brudnej wspólnoty, będzie w konsekwencji promieniować na ogół mieszkańców i generować skłonność do amoralnego familizmu. Czynnikiem determinującym takie ryzyko może być właśnie charakter ról społeczno-zawodowych radnych, czyli ich „unie personalne”.

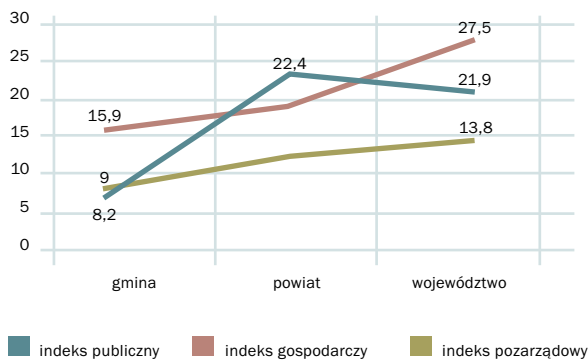
Nieprzypadkowo przepisy regulujące pozycję i sposób wykonywania mandatu (o czym szerzej piszemy w *Suplemencie* na końcu niniejszej publikacji) zawierają pewne rozwiązania, które zmierzają do ograniczenia ryzyka powstawania brudnych wspólnot, rozszerzania się amoralnego familizmu i przejawów tych zjawisk: konfliktu interesów, korupcji, nadmiernej koncentracji władzy, braku reprezentatywności organów stanowiących czy innych dysfunkcji. Nie są to jednak w pełni skuteczne zabezpieczenia, dlatego konieczne jest podjęcie próby nakreślenia map ryzyka i wskazania, gdzie i w jaki sposób mogą powstawać niebezpieczeństwa. Ważne są również ilustracje tego, w jaki sposób o wspomnianych zagrożeniach myśłą ci, których dotyczą one w największym stopniu – radni, przedstawiciele innych organów samorządowych, mieszkańcy konkretnych wspólnot samorządowych. Na tym właśnie skupimy się w dalszej części niniejszego rozdziału.

## OGNISKA RYZYKA

Na wykresie 8 przedstawiono „nasylenie” rad i sejmików rodzajami ról, które są odgrywane w szeroko pojętym sektorze publicznym, w sektorze prywatnym i w sektorze obywatelskim. Wyższe lub niższe wartości indeksów oznaczają, że w poszczególnych typach samorządów radni częściej lub rzadziej odgrywają określone role społeczno-zawodowe (i zajmują stanowiska kierownicze w instytucjach publicznych, firmach czy organizacjach).

#### WYKRES 8.

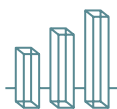
Wartości indeksów dla poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego – próba samorządów (N = 475)



Źródło: Obliczenia własne.

Każdy rodzaj ról społeczno-zawodowych, w jakie są zaangażowani radni, może generować ryzyko powstawania brudnych wspólnot i związanego z tym konfliktu interesów, występującego między zobowiązaniami wynikającymi z tego, że sprawując swój mandat, radni powinni kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, a tym, że znajdując się jednocześnie w innych rolach, chcą lub muszą realizować związane z nimi wymagania i oczekiwania. Zanim przejdziemy do scharakteryzowania najistotniejszego dla nas splotu ról społeczno-zawodowych radnych – wewnątrz sektora publicznego, który, jak sądzimy, generuje najwięcej problemów, rzućmy nieco światła na dysfunkcje, jakie mogą się pojawiać na styku sprawowania mandatu i zaangażowania w role społeczno-zawodowe w sektorze gospodarczym i pozarządowym. Poruszymy również kwestię konfliktu między wykonywaniem mandatu radnego a odgrywaniem różnych ról w życiu prywatnym.

Szczególną formą konfliktu interesów, jaka się pojawia w związku z tym stykiem ról, jest nepotyzm czy – jak to niekiedy określali radni w prowadzonych przez nas badaniach jakościowych – „układy rodzinne”. W skrajnych sytuacjach nepotyzm może prowadzić do przekształcenia się instytucji publicznej w „firmę rodzinną”. Na takie skrajne sytuacje nie pozwalała



prawo, ale to nie znaczy, że więzy rodzinne nie łączą poszczególnych radnych z pracownikami instytucji podległych danej jednostce samorządu.

Respondenci, z którymi rozmawiano w ramach studiów przypadku, zwykle traktowali konflikty interesów związane z powiązaniem rodzinnymi radnych jako nieuchronność. Zwłaszcza w małych gminach wiejskich i miejskich, gdzie sieć powiązań jest gęsta. Jak stwierdził jeden z rozmówców: *W małych środowiskach nie można uniknąć takich sytuacji, że ktoś jest krewnym kogoś. My tu żyjemy i objamy się o siebie* [OWY-LES].

Nikogo także nie zastanawia, czy to w porządku, że mąż kobiety zatrudnionej w urzędzie gminy startuje w wyborach. Taką sytuacją wydaje się naturalną: *Rzeczywiście, żona radnego pracuje w urzędzie gminy. Tylko on jest radnym pierwszą kadencję, a ona pracuje w gminie, odkąd skończyła szkołę średnią – czterdzieści lat temu. Jest świetnym specjalistą od podatków. [Żona] drugiego radnego także pracowała jeszcze jako panna. Ja nie widzę. Moja córka pracowała na interwencyjnych w gminnym ośrodku kultury i skończyła* [OST-BOR].

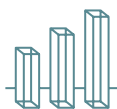
Warto przyrzeć się bliżej powyższej wypowiedzi. Radny traktuje obie opisane sytuacje jednakowo. Pierwsza – mąż kobiety zatrudnionej od czterdziestu lat w urzędzie startuje w wyborach i zostaje radnym – należy do sfery etycznej, dotyczy bowiem samoograniczenia się, czyli dobrowolnego zrezygnowania z pełnienia różnych funkcji z powodu potencjalnej możliwości wystąpienia konfliktu interesów. Konflikt interesów może się przejawiać jako uległość radnego wobec bezpośredniego przełożonego żony, czyli burmistrza. Mogą również zachodzić podejrzenia o przepływ informacji czy nieformalne wzajemne wspieranie się. Okazuje się jednak, że opozycyjna postawa wobec władzy wykonawczej w gminie może taką osobę zatrudnioną w urzędzie również w pewien sposób ochraniać, o czym mówił w wywiadzie jeden z przedstawicieli władzy wykonawczej: *Jako burmistrz miałem takiego radnego – bojowego opozycjonistę. Nie pieniacza, nieraz miał rację. Jego żona pracowała w urzędzie. Żeby uniknąć podejrzeń, że to za niego jest sekowana, postanowiłem i powiedziałem współpracownikom, że ona jest pod ochroną.* [pytanie badacza: A jeśli ona popełniłaby poważny błąd?] *A wie pan, że popełniła, i rzeczywiście, gdyby nie była żoną radnego, to byłaby odsunięta od swojego stanowiska, a tak dostała upomnienie* [OSO-LES].

Opisana sytuacja nie dotyczy wprawdzie bezpośrednio samej reprezentacji interesów, ale pokazuje, jak związki rodzinne mogą wpływać na tendencyjną ocenę pracy osób zatrudnionych w instytucjach powiązanych z samorządem.

Druga sytuacja przytoczona przez cytowanego wcześniej radnego polegała na tym, że jego najbliższa rodzina – córka – starała się o pracę w instytucji podległej samorządowi, podczas gdy ojciec sprawował funkcję radnego. Jest ona o tyle inna, że istnieje możliwość preferencyjnego traktowania rodzin radnych przez komisje konkursowe. Dyrektorowi placówki może się „opłacać” zatrudnić kogoś, za kogo pośrednictwem będzie mógł wywierać naciski na radnego. Nacisk na komisję konkursową może również wywierać władza wykonawcza, chcąc „kupić” głos poparcia w radzie. Faworyzowanie rodzin radnych powoduje, że kompetencje osób zatrudnianych schodzą na drugi plan i traci na tym wspólnota lokalna. Jak powiedział jeden z badanych ekspertów: *Uważam, że wielu młodych ludzi wyjeżdża w poszukiwaniu pracy, ponieważ ani nie należą do żadnej partii, ani nie mają powiązań rodzinnych, a czasami mają o wiele większe kwalifikacje niż ci, którzy kandydują* [EXP-CIE].

W komisjach przyznających dotacje czy rozpatrujących wnioski różnych podmiotów pozarządowych zasiadają radni, którzy pełnią funkcję prezesów tych podmiotów, ale – co interesujące – i tutaj pojawiają się problemy ze związkami rodzinnymi. W jednym z badanych powiatów można mówić o całej sieci powiązań między funkcją radnego powiatowego a innymi związkami, w tym rodzinnymi, które tworzą swoisty toksyczny kapitał społeczny, zapewniając radnemu i jego rodzinie wiele bardzo konkretnych zysków pochodzących z pieniędzy publicznych. Na takie klikki rodzinne zwracają uwagę szczególnie lokalni eksperci: *Często beneficjentami tych funduszy są członkowie jego [radnego] rodziny (żona, córka). Córka dostaje fundusze na centrum Y, dwukrotne dotacje z X, pieniądze są dzielone w województwie, na co wpływ ma [powiat], którego jest członkiem władz. Jest również prezesem lokalnej grupy działania, a beneficjentem tej grupy jest jego żona, która dostała 200 tysięcy złotych na wyposażenie pralni chemicznej. Szef Z umywa ręce, twierdząc, że tu nie ma żadnego [uchylenia], nic nie zostało naruszone. Inny członek zarządu powiatowego partii w powiecie, pan V, otrzymał dotację na poszerzenie działalności o usługi geodezyjne. On jest geodetą. Jak widać, w powiecie się dużo dzieje* [EXP-LESZ].

Nakładanie się różnych ról odgrywanych przez radnych może w skrajnych sytuacjach prowadzić do powstawania klanów rodzinnych wysysających środki publiczne. To typowa brudna wspólnota.



Problem powiązań rodzinnych sprowadza się również do zasiadania w ramach jednego ciała kolegialnego członków tej samej rodziny. Mówił o tym radny jednej z dzielnic Warszawy, który świadomie zrezygnował z udziału w określonej komisji, wiedząc, że inna organizacja delegowała tam jego córkę:

*Radna była przewodniczącą tej komisji, a moja córka – wydelegowana przez organizację, Związek Harcerstwa Polskiego, w której jest komendantem – była wiceprzewodniczącą. I tam również kluby radnych miały prawo delegowania ludzi, i mnie także delegowano, ale ja powiedziałem: „Dajcie mi święty spokój, ja mam tam córkę!”. Formalnie wszystko byłoby w porządku, nigdzie bowiem nie ma zakazu, aby z pozarządowej organizacji szła córka, a z politycznej ojciec [...]. Ale tam jest o pieniądzach, o pomysły tam jest walka, to będzie jakaś zadyma. I, jak się okazało, dobrze zrobiłem, ponieważ koleżanka radna ustąpiła i córkę mi wybrali na szefową, mnie zaś na szefa rady [dzielnicy]. Formalnie byłoby wszystko w porządku, ale ja wiem, że miesiącami bym się tłumaczył, że jest w porządku, i zaraz by było, że robimy „nepotyzm przewalowy”. Nie wiadomo, w jakiej sprawie, ale tak by to właśnie było [OST-WAWA].*

Jest to przy tym jedyny odnotowany w badaniach przykład samoograniczenia się radnego. Niestety, może nie tyle ze względów etycznych, ile raczej z obawy o to, co powiedzą inni. Refleksja nad tym, aby osoby spokrewnione nie zasiadały w jednej radzie czy komisji, jest raczej rzadka.

W ramach studiów przypadku zidentyfikowano jeden organ stanowiący, w którego skład wchodziła teściowa i synowa, działające w ramach jednego klubu radnych (niepartyjnego, dodajmy):

*U nas powiązanie rodzinne jest – i to [...] jest taka bardzo znana radna, ja w poprzedniej kadencji założyłem się z burmistrzem, że ją wystawię w dwóch okręgach, i wystawiłem. Matka i synowa tak samo się nazywają, obie weszły do rady, takie powiązanie zatem jest. To zresztą był błąd, ponieważ ją to zupełnie nie interesuje. Były już kiedyś matka i córka, z Sojuszu Lewicy Demokratycznej, teraz było zagrożenie, że będzie ojciec i syn [...]. Nie jest to w porządku, ale ona okazała się na szczęście bardzo dobrą radną [EXP2-WAWA].*

*Jest [...] matka i córka, obie mają to samo imię i nazwisko, ale trzeba powiedzieć, że obie bardzo aktywne. Startowały z tego samego ugrupowania, choć z różnych okręgów wyborczych. Istnieje, co prawda, obawa, że część osób, które głosowały, myślała, że głosuje na tę znaną panią redaktor, nie zaś na jej córkę, ale nawet jeśli tak było, to córka zrekompensowała to swoją aktywnością jako radna [OSO-WAWA].*

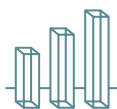
W pierwszej przytoczonej wyżej wypowiedzi pojawia się wyraźna ocena negatywna zjawiska, choć sam rozmówca deklaruje, że – mimo tej oceny – miał udział w przyjęciu na listy wyborcze obu tych spokrewnionych osób. Drugi rozmówca, radny, chociaż pochodzi z ugrupowania opozycyjnie nastawionego do klubu, którego dotyczyła opisana sytuacja, i sam podkreśla, że doszło do świadomego oszukania wyborców, nie ocenia jednak tego zjawiska negatywnie. Trudno się dziwić takim opiniom, skoro w wyborach parlamentarnych nieustannie mamy do czynienia z podobnymi manipulacjami poparciem wyborców za pomocą umieszczania na listach osób z nazwiskami liderów. Praktyki te, jak widać, przenoszą się na niższy poziom polityki, radni zaś – choć często mówią, że „nie jest to w porządku” – uznają je za dopuszczalne, usprawiedliwione w pewnych okolicznościach.

Obok konfliktów związanych z rolami rodzinnymi mogą się pojawiać konflikty wynikające z zaangażowania radnych w sferę gospodarczą. Radni będący przedsiębiorcami czy pracownikami prywatnych firm mogą na przykład wpływać na kształt lokalnych polityk publicznych, żeby faworyzowały one przedsiębiorców czy konkretne zakłady pracy. Od podobnego ryzyka nie są wolni radni wywodzący się z tak zwanych środowisk obywatelskich – stowarzyszeń czy fundacji. Nierzadkie są sytuacje, gdy lokalne organizacje zdobywają samorządowe zlecenia i kontrakty, choć korzyść dla całej wspólnoty jest wątpliwa.

W wywiadach przeprowadzonych w ramach studiów przypadku respondentzi przywoływali sytuacje realnego konfliktu interesów, jaki się pojawił się w związku z działalnością gospodarczą prowadzoną przez radnego. Najciekawszy przykład takiego konfliktu dotyczył jednej z badanych dzielnic Warszawy, kiedy jedna z radnych odkryła, że szpecący okolicę bar, postawiony na gruncie dzierżawionym od dzielnicy, jest własnością jednego z radnych koalicji rządzącej, czego zakazuje prawo. Kwestia ta była przedmiotem dyskusji na kilku sesjach. Tak opisuje sytuację przedstawicielka jednej z lokalnych organizacji: *[...] jak się zorientował, że „dym idzie”, to ją przepisał na mamę. Oni [koalicja] ogłosili dyscyplinę partyjną i wtedy taki koleś wstał i powiedział, że tak naprawdę to wszyscy coś mamy na sumieniu. Zagłosowali zgodnie z dyscypliną [EXP1-WAWA].*

Przedstawiciele zarówno opozycji, jak i partii rządzącej tak się wypowiedzieli w tej kwestii:





*Odniosłem wrażenie, że kolega po prostu się w tym nie bardzo orientował, nie wiedział, że nie można być dzierżawcą [OSO-WAWA]. Człowiek miał pomysł, dali mu ten pomysł zrobić, jakieś opłaty wnosi do czasu [...]. Wiadomo, w porządku to nie jest, ale na stałe to nie będzie. To jest gdzieś na przecięciu tego wszystkiego. To był tylko jeden taki przykład, że on jeden w swojej prywatnej sprawie głosował [OST-WAWA].*

Powyższe cytaty pokazują, że radni mają tendencję do pobłażania takim zachowaniom. W omawianej sprawie zarówno radny opozycji, jak i radny partii rządzącej – mimo wyraźnej deklaracji, że nie jest to w porządku – usprawiedliwiają zachowanie kolegi. Z obu wypowiedzi wynika również, że złamanie prawa przez radnego nie przyniosło negatywnych skutków, dlatego można uznać, że nie stało się nic złego. Innego zdania była jednak przedstawicielka lokalnej organizacji:

*Mam wrażenie, że tam jest trochę takiego kolesiostwa, tam się kręcą takie dziwne osoby po tym samorządzie, niebędące radnymi, ale mające swoich radnych. [...] Widziałam to bronienie do upadłego kolegi, który ewidentnie złamał prawo – co prawda nie w tej, ale w poprzedniej kadencji – mimo to jednak [złamał prawo]. I oni jak jeden mąż za nim głosowali, Sojusz Lewicy Demokratycznej z Platformą Obywatelską. I w ogóle nie było nawet jednego zdania, że „tak, przegiął, ale uporządkował sprawę”. On ściągnął jeszcze na tę sesję dzieci z gimnazjum, ponieważ uczy w szkole, i to wszystko działo się przy tych dzieciach, to wszystko naprawdę było niesmaczne [EXP1-WAWA].*

Głosowanie popierające członka klubu może być oznaką brudnej wspólnoty wewnątrz rady, z kolei usunięcie jednego z radnych z klubu radnych wspierającego władzę wykonawczą może oznaczać brak większości w radzie. W tej sytuacji pojawia się tendencja do podtrzymywania koalicji za wszelką cenę. Co interesujące, chęć utrzymania stanu posiadania określonej liczby głosów dotyczy także opozycji. W tej samej jednostce samorządu terytorialnego natrafiamy na podobną sprawę:

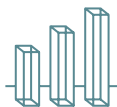
*Jest u nas jedna radna, która do przetargu o lokal startowała, teraz w dzielnicy stanęła do przetargu o lokal i wygrała ten lokal. Ona przed konkursem chciała złożyć mandat, ale myśmy jej to wyperswadowali, że na razie remontuje lokal, nie zaś wynajmuje, a żeby stracić mandat, to trzeba wynajmować coś od dzielnicy i jeszcze prowadzić tam działalność gospodarczą. Jak uruchomi działalność, to zrezygnuje. Wybory są zaraz, to do maja jakoś wytrzyma [EXP2-WAWA].*

Warto podkreślić i wypuklić opisaną wyżej sytuację. Radna chciała zachować się etycznie jeszcze przed przetargiem na lokal. Jej zachowanie zostało źle przyjęte przez działaczy stowarzyszenia, z ramienia którego startowała, i pod naciskiem kolegów – w imię lojalności wobec grupy – radna ta nie zrezygnowała z funkcji. Tak „brudna wspólnota” wymusza właśnie konformizm, wykorzystując jednocześnie standardowe instrumenty kontroli społecznej (prawo) do podtrzymywania partykularyzmów i wewnętrznej solidarności.

Radni – jako osoby zaangażowane w różne typy aktywności społecznej przez pracę na rzecz partii politycznych, związków zawodowych czy organizacji społecznych – identyfikują się z różnymi grupami, zdarzają się więc sytuacje, gdy forsują interesy podmiotów, z którymi są związani, kosztem dobra wspólnoty samorządowej. Ten typ konfliktu w najbardziej skrajnej formie wystąpił w jednej z badanych gmin wiejskich, o bardzo wysokim poziomie kapitału obywatelskiego, w której większość radnych jest jednocześnie zaangażowana w działalność lokalnych ochotniczych straży pożarnych. Konsekwencją istnienia takiego układu (kolejnej brudnej wspólnoty) jest to, że jednostki ochotniczej straży pożarnej w tej gminie uzyskują od rady wysokie dofinansowania na zakup sprzętu, ale kosztem realizowania innych zadań. Badani w tej gminie, w tym radni, uznali przekazanie kilkudziesięciu tysięcy złotych na zakup wozu bojowego dla jednej z jednostek za sytuację konfliktową, której usprawiedliwieniem było przyciągnięcie do straży młodych ludzi. Zarówno radny opozycyjny, jak i przedstawiciel władzy wykonawczej postrzegali tę sprawę jako skutek konfliktu interesów. Nie jest to oczywiście jedyny przykład.

W jednym z badanych powiatów radny wskazał nakładanie się funkcji radnego i zaangażowanie w działania stowarzyszeń, które ujawnia się przy aplikowaniu o przyznanie środków na działalność danej organizacji i lobbowaniu za takimi wnioskami:

*Szefowa tego stowarzyszenia jest radną. Ona składa wniosek jako szefowa organizacji, jest jednak również członkiem zarządu powiatu. To jest zgodnie z prawem, ale w wymiarze moralnym... Chociaż zadbajmy o pozory – wy nie składajcie tego wniosku, niech to wasi zastępcy podpiszą. W głosowaniu przynajmniej [środki] wycofują się ze składu komisji, ale biorą udział w dyskusji. Oni nie powinni firmować tych wniosków. A oni mówią: „Czemu nie? Pytaliśmy prawników, wszystko jest legalne” [OWY-PLE].*



Jednocześnie jednak w tym samym powiecie inny radny zadeklarował:

*My jako organizacja pozarządowa nie aplikujemy o środki, ale dwóch członków zarządu [powiatu], ich stowarzyszenia aplikowały, ale oni się wyłączyli z głosowania, tak jest w regulaminie, że nie mogą być w komisji konkursowej [OST-PLE].*

Jak widać, wszystko zależy od postawy radnego i jego oceny etycznej określonych zachowań (w tym wypadku potencjalnego konfliktu interesów, który może mieć negatywne konsekwencje – radnego powiatowego i działacza organizacji starającej się o dotacje w tym samym powiecie) – dla części osób dane zachowanie będzie etyczne, dla części będzie nieetyczne. Co więcej, wyłania się również – obecna także w innych wypowiedziach radnych – reguła stosowana w polityce, nie tylko zresztą lokalnej, że wszystko, czego prawo nie zabrania, jest dozwolone. Pokazuje to, że dla niektórych radnych polityka z założenia ma być jedynie zgodna z prawem, normy moralne zaś w tej sferze nie istnieją.

W innym powiecie łączenie roli społeczno-zawodowej w organizacji z mandatem radnego dotyczyło starosty, który dzięki stanowisku prezesa stowarzyszenia zapewniał swoim pracownikom dodatkowe pensje ze szkoleń prowadzonych w ramach pozyskanych środków unijnych. W jeszcze innym badanym powiecie respondenci opowiadali o radnym zatrudnionym przez miejscową organizację, której działalność jest dofinansowywana z budżetu powiatu i która deklarowała publicznie, że radny ten startował w wyborach właśnie po to, żeby zagwarantować ciągłość finansowania. Widać więc, że działacze organizacji pozarządowych uczestniczą w wyborach z myślą o forsowaniu interesów swoich organizacji, choć powiązania te najczęściej wynikają z ograniczonego zasobu działaczy w niewielkich środowiskach lokalnych lub z politycznych celów, jakie stawiają sobie te stowarzyszenia. W każdym wypadku może jednak dojść do uformowania się brudnej wspólnoty. Powiązania między działalnością w organizacjach i wykonywaniem mandatu radnego są nieuniknione, stanowiąc w głównej mierze konsekwencję doboru radnych, którymi zostają osoby aktywne, czyli również działacze organizacji. W wypowiedziach radnych jest jednak dostrzegalna niska świadomość zachowań etycznych, ograniczają się oni bowiem do zapisów regulaminowych wykluczających takie osoby z głosowania nad wnioskiem organizacji, do której same należą, ale nie widzą już konieczności indywidualnego wykluczenia się z dyskusji nad wnioskiem.

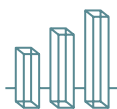
Wskazuje to niską kulturę polityczną w polskich samorządach i dominację w sferze polityki lokalnej prawa nad moralnością.

Między opisanymi sytuacjami istnieje pewne podobieństwo. Na pierwszy plan wysuwa się interes grupy, komitetu wyborczego czy partii politycznej, czyli „pośrednika reprezentacji”, z którego listy radny startował w wyborach. Pośrednika, którego rolą w demokracji przedstawicielskiej jest między innymi gwarantowanie wysokich standardów etycznych. W praktyce politycznej, jak pokazują opisane przykłady, nie można liczyć w tej kwestii na pośredników reprezentacji, których podstawowym interesem jest utrzymanie stanu posiadania określonej liczby mandatów.

Druga kwestia, którą ujawniają oba omówione wyżej przykłady, dotyczy tolerancji dla nieetycznych zachowań i ich usprawiedliwiania nawet przez radnych należących – formalnie rzecz biorąc – do opozycji, a także przez niektórych ekspertów i przedstawiciela mediów (którego gazetę wydaje stowarzyszenie startujące w wyborach). Negatywne oceny etyczne takich zachowań płyną jedynie od ekspertki będącej działaczką lokalnej organizacji strażniczej (specjalizującej się w patrzeniu władzy na ręce). Wewnątrz rad, zwłaszcza między radnymi z długim stażem politycznym, wytwarza się pewien typ zbiorowej więzi, poczucia wspólnoty, czego konsekwencją jest nieusprawiedliwiona etycznie tolerancja nie tylko dla zachowań nieetycznych, ale również dla łamania prawa. Więzy takie mogą być podłożem zjawiska, które Adam Podgórecki określa mianem brudnej wspólnoty. Naszym zdaniem jednak, główne ognisko ryzyka tkwi gdzie indziej.

## AUTOKRATYZACJA SAMORZĄDU JAKO GŁÓWNE PODŁOŻE KONFLIKTU INTERESÓW I BRUDNYCH WSPÓLNOT

Przywołane wcześniej wartości indeksów sugerują, że w gminach i województwach (a więc w dwóch z trzech szczebli samorządu) na rady i sejmiki nieco większy wpływ niż osoby o afiliacjach publicznych mają pracownicy sektora prywatnego i przedsiębiorcy. Przewaga jednak nie jest duża i wynika głównie stąd, że radni o afiliacjach w sektorze gospodarczym odgrywiają więcej ról – prowadzą kilka firm, pracują w kilku miejscach, dorabiają.



Mają zresztą po temu więcej możliwości niż osoby o afiliacjach w sektorze publicznym. Tymczasem, jak wspomniano w nocie metodologicznej, najwięcej w sensie liczbowym jest właśnie radnych o afiliacjach publicznych. Interpretując zatem to, co oznaczają wyniki skonstruowanych przez nas indeksów, trzeba wziąć poprawkę na dane kontekstowe (w tym wypadku bezwzględne liczby poszczególnych kategorii radnych).

Stawiamy więc hipotezę, że płaszczyzną, na której powstają najgroźniejsze formy konfliktów między interesem publicznym a interesem partykularnym, jest nakładanie się mandatu radnych z funkcjami, jakie pełnią oni w szeroko pojętym sektorze publicznym, zwłaszcza zaś – wertykalnie lub równolegle – w strukturach samorządowych, czyli w urzędach, w jednostkach podległych samorządowi i w innych samorządach (sąsiadujących lub innych szczebli).

Duży udział radnych o afiliacjach publicznych (który, co widać już na wykresie 8, jest faktem, zwłaszcza na poziomie powiatu i województwa, gdzie jest on wyjątkowo wysoki) stwarza ryzyko, że organy stanowiące będą tworzyć brudne wspólnoty i nie będą w stanie działać w interesie swoich społeczności, ale będą się skłaniać do ochrony interesów biurokratycznej struktury samorządów: administracji, szkół, zakładów opieki zdrowotnej, zakładów oczyszczania miasta, bibliotek, straży pożarnej. Dobro i potrzeby tych podmiotów są oczywiście ważne, nie są one jednak ani jedynymi, ani nawet głównymi, które powinny być brane pod uwagę z punktu widzenia całej jednostki samorządu.

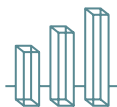
Struktury biurokratyczne mają bowiem pewne cechy, które powodują, że mogą być efektywnym narzędziem wykonywania władzy – są to między innymi: trwałość i wysoki poziom formalizacji stosunków między jednostkami, nacisk na kompetencje, hierarchiczność, zasady rozdziału sfery publicznej i prywatnej, bezosobowość. Już jednak pierwsi badacze biurokracji zauważyli, że tego rodzaju struktury wykazują tendencję do alienowania się<sup>3</sup>. Kompetencje przekształcają się w nadmierną specjalizację i niebezpieczne narzędzie władzy nad klientami (mieszkańcami). Formalizacja i hierarchiczność relacji społecznych ogranicza wewnętrzny krytycyzm oraz zdolność do refleksji, uczenia się i naprawiania własnych błędów. Trwałość powoduje zaś, że takie struktury stają się trudne do zreformowania.

Instytucje biurokratyczne pozbawione kontroli politycznej i społecznej szybko popadają w inercję i koncentrują się na osiągnięciu wewnętrz-

nych celów. Same tworzą problemy, które później rozwiązują, żeby uzasadnić potrzebę swojego istnienia. Odrywają się w ten sposób od celów społecznych, jakim powinny służyć. Przejawiają skłonności antydemokratyczne i stają się dysfunkcjonalne dla całego systemu społeczno-politycznego<sup>4</sup>. Dlatego rozrost struktur biurokratycznych i przejmowanie wzorców ich funkcjonowania przez inne instytucje społeczne zawsze budzi niepokój. Ponadto struktury biurokratyczne odciskają piętno na swoich pracownikach, co następuje zgodnie ze starą zasadą, mówiącą, że najpierw ludzie tworzą instytucje, później zaś instytucje tworzą ludzi. Zbiurokratyzowane jednostki mają skłonność do zachowań rutynowych i nadmiernie konformistycznych, łatwo również wykształcić u nich osobowość autorytarną<sup>5</sup>.

Biurokracje powinny zatem podlegać kontroli, żeby nie degenerowały siebie i swojego otoczenia. Formą takiej kontroli jest równoważnie władzy biurokratycznej przez wpływy innych struktur (na przykład biznesu czy obywateli), przede wszystkim jednak jest nią nadzór polityczny, który w ramach demokratycznego podziału władzy – obowiązującego również w samorządach – jest wykonywany w pierwszej kolejności przez organ wykonawczy. Patrząc z tej perspektywy, trzeba stwierdzić, że przenikanie się funkcji biurokratycznych z politycznymi w radzie czy sejmiku musi być traktowane jako czynnik ryzyka.

Za uzasadnioną można więc uznać obawę, czy rady o przewodze członków, którzy łączą mandat z rolami społeczno-zawodowymi w administracji samorządowej lub innych instytucjach publicznych, będą w stanie należycie realizować przypisane im ustawowo kompetencje. Organy stanowiące, jeśli tylko są aktywne, mogą wywierać realny wpływ na sytuację finansową i gospodarczą w samorządach, właściwie zaś mogą ją tworzyć. Decydują bowiem o tym, kto ma być skarbnikiem (lokalnym ministrem finansów) w danej jednostce samorządu terytorialnego, podejmują również decyzje w sprawach majątkowych, na przykład co do zasad nabywania i zbywania nieruchomości przez samorząd, wysokości opodatkowania mieszkańców i przedsiębiorstw, zaciągania zobowiązań finansowych, tworzenia spółek i spółdzielni, reorganizowania czy likwidowania takich podmiotów oraz innych jednostek podlegających samorządowi (na przykład szpitali czy szkół). Rady i sejmiki są ponadto organem kontrolnym wobec władzy wykonawczej – wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, marszałka – i lokal-



nej biurokracji. Czy jednak rady zdominowane przez radnych biurokratów mogą efektywnie wypełniać te zadania?

W przywoływanym już opracowaniu *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* wspomina się o „dysfunkcji biurokratycznej”<sup>6</sup>. Polega ona na tym, że władze samorządowe, zamiast identyfikowania i rozwiązywania problemów kluczowych dla danej społeczności, koncentrują się na wąsko pojętym, zrytualizowanym zarządzaniu. Rada, która mogłaby być – a nawet powinna być – czynnikiem pobudzającym inne organy samorządu do bardziej holistycznego podejścia do potrzeb i problemów lokalnej społeczności, nie będzie w stanie wymusić takiej logiki działań, jeśli będzie zdominowana przez urzędników lub osoby o innych afiliacjach publicznych.

Rozpatrując tę kwestię na poziomie indywidualnym, za zasadne możemy uznać pytanie o to, czy radny gminny, który jest urzędnikiem w tej samej lub sąsiedniej wsi albo w tym samym lub pobliskim mieście, będzie w stanie zdystansować się do swojej głównej roli społeczno-zawodowej. Można oczywiście dowodzić, że – z jednej strony – urzędnicza pozycja może mu pomagać w wykonywaniu mandatu, z drugiej jednak strony, może mu ona skutecznie przeszkadzać – osłabiając czujność – lub powodować, że w imię solidarności grupowej będzie on bardziej tolerancyjny wobec nieprawidłowości czy nadużyć władzy wykonawczej. Argumentów przemawiających za negatywnymi skutkami łączenia pracy w sektorze publicznym, zwłaszcza w administracji samorządowej, jest zdecydowanie więcej niż zalet, które można by tutaj wskazać.

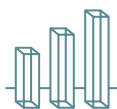
W wypadku radnego biurokraty ryzyko, że wokół niego zacznie się kształtować brudna wspólnota – na wpół formalna superstruktura, w której oficjalne instytucje (rada, zajmowane stanowisko, procedury) zaczynają być używane w imię partykularnych dążeń, jest znacznie większe niż w wypadku radnego przedsiębiorcy czy reprezentanta jakiegokolwiek innej grupy społeczno-zawodowej. Wynika to stąd, że radny biurokrata z natury rzeczy funkcjonuje już w określonym układzie ról i pozycji, który – za Ralphem Dahrendorfem – moglibyśmy nazwać „zrzeszeniem imperatywnie skoordynowanym”. Ten zagadkowy termin opisuje po prostu, skądinąd słuszne, spostrzeżenie Ralpa Dahrendorfa, że stosunki społeczne zawsze są (stąd termin „imperatywnie”) moderowane przez pewną formę władzy<sup>7</sup>. Wszyscy tkwimy w tego rodzaju zrzeszeniach, co w praktyce oznacza, że

zawsze znajdujemy się między oddziaływaniem różnych ośrodków władzy. Napięcia między tymi siłami pozwalają nam i całemu społeczeństwu zachowywać równowagę, gdy jednak ujawniają się sprzeczności interesów między ośrodkami władzy lub między nimi i tymi, którzy podlegają ich aurytetowi, rodzą się konflikty. W dobrze zorganizowanym systemie konflikty zostają zinstytucjonalizowane (skanalizowane tak, żeby nie naruszać istniejących struktur), mogą się również stać zaczątkiem konstruktywnej zmiany. Z kolei w społeczeństwie o wadliwej strukturze władzy konflikt może okazać się szkodliwy.

Obserwacja Ralpa Dahrendorfa jest przydatna w podjętych tutaj rozważaniach, ponieważ uświadamia nam, jaki problem kryje się w uniach personalnych będących konglomeratem mandatu radnego i jego ról w sferze publicznej. Radni biurokraci (nazwijmy ich tak roboczo) będą wykazywać tendencję do zachowania *status quo*, ponieważ w stosunku do organów wykonawczych (szczególnie w sytuacji, gdy są urzędnikami w tej samej jednostce terytorialnej) będą naturalnie mieli pozycję podrzędną (na przykład nauczyciel radny w gminie X – świadomy, że jego szkoła podlega wójtowi gminy – będzie miał skłonność do przyjmowania podrzędnej roli). Splot funkcji radnego i funkcji biurokratycznych będzie również sprzyjać ochronie interesów władzy, której wykonawcą jest zarówno radny biurokrata, jak i jego pracodawca – organ wykonawczy. Taki układ zakłóca równowagę sił między ośrodkami władzy, tłumi konflikty i możliwość konstruktywnej zmiany, nie pozwalając ujawniać się sprzecznościom interesów. Rada powinna być miejscem, w którym takie sprzeczności są eksponowane, a konflikt, w otwartej debacie, ma szansę na instytucjonalizację i konstruktywne rozwiązanie. Jeśli rada tego nie robi, przestaje pełnić swoją podstawową funkcję. Konflikty będą zaś znajdować inne ujście – na przykład w działalności ruchów protestu czy w organizacji referendów odwoławczych.

Znane jest także inne zjawisko – choć słabo udokumentowane w badaniach – gdy radni gminni, powiatowi czy wojewódzcy pochodzący z tego samego ugrupowania lub ze współpracujących frakcji (zwłaszcza radni reprezentujący ogólnopolskie partie polityczne) wymieniają się pulami stanowisk w administracji samorządowej. Kierunek takich działań może być zarówno wertykalny (na przykład radni gminni są zatrudniani w strukturach administracyjnych powiatu lub województwa albo *vice versa*), jak i horyzontalny (gdy radni gminni znajdują pracę w administracji





– w sąsiednich jednostkach). Ponadto radni niezajmujący kierowniczych stanowisk w jednostkach podległych samorządowi (w szkołach, w placówkach służby zdrowia, w instytucjach kultury, w jednostkach realizujących działania z zakresu polityki społecznej, w spółce, w której udziałowcem jest samorząd lub która realizuje kontrakty na rzecz danego samorządu) nie muszą nawet brać udziału w tego rodzaju wymianach i „emigrować” zarobkowo do innych samorządów, ale swobodnie pełnić swoją funkcję, pracując jednocześnie w podmiocie podległym administracji samorządu terytorialnego, którą z mocy swojego mandatu mają kontrolować.

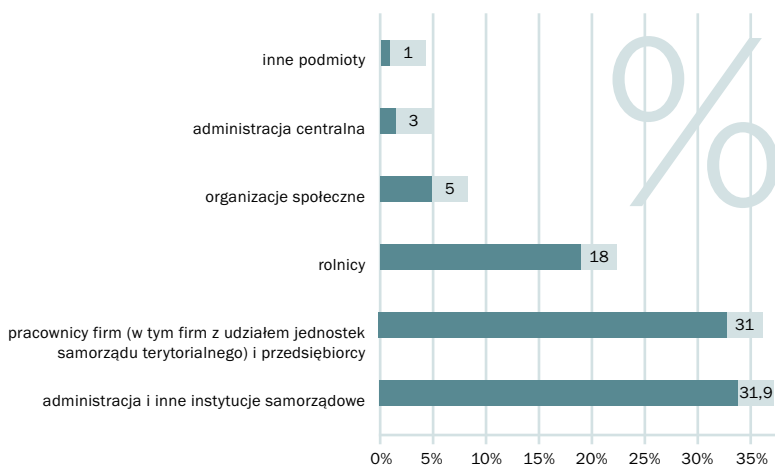
Na tej płaszczyźnie mogą zatem powstawać szczególnie groźne sprzeczności interesów, będące niczym innym, jak przejawami brudnej wspólnoty i niekryminalnych form korupcji. Nie powinno nas przy tym dziwić to, że najbardziej „zbiurokratyzowane” są te rady, które są jednocześnie zdominowane przez partie polityczne, czyli w województwach, powiatach i miastach na prawach powiatu. W takich samorządach mandat radnego staje się bowiem swoistą kartą przetargową – jest wymieniany za stanowisko w lokalnej administracji.

## SKALA I CHARAKTER AUTOKRATYZACJI SAMORZĄDÓW

Radnych zaangażowanych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym nazwijmy roboczo „radnymi o afiliacjach publicznych”. Pierwszą istotną informacją jest to, że 36% radnych jest jednocześnie pracownikami szeroko pojętego sektora publicznego, co oznacza, że ponad jedna trzecia z nich pracuje w instytucjach samorządowych różnych szczebli (urzędach samorządowych i jednostkach im podległych – szkołach, szpitalach czy ośrodkach pomocy społecznej), w instytucjach rządowych oraz w urzędach i jednostkach finansowanych bezpośrednio ze środków publicznych lub podlegających różnym strukturom władzy publicznej, takim jak biura parlamentarzystów.

#### WYKRES 9.

Główne obszary zaangażowania radnych w role społeczno-zawodowe\* (N = 8786)

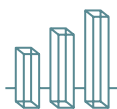


Źródło: Obliczenia własne.

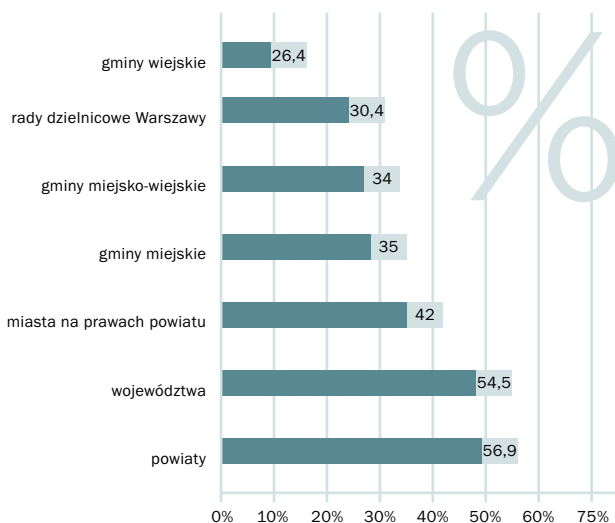
\* Jeden radny mógł być zaangażowany jednocześnie w więcej niż jedną rolę.

To stosunkowo duży odsetek, przewyższający drugą pod względem wielkości kategorię ról społeczno-zawodowych, w jakie są zaangażowani radni.

Warto również zwrócić uwagę, że ogromna liczba radnych (88%) deklaruje przychody spoza zwykłego stosunku pracy – pochodzące z zajęć wykonywanych na podstawie umów cywilnoprawnych, najmu nieruchomości czy stypendiów. Największy podzbiór (24%) w tej grupie radnych stanowią osoby pobierające rentę lub emeryturę. Jednocześnie interesujące jest to, że 19% spośród radnych emerytów i rencistów to jednocześnie pracownicy różnych instytucji publicznych, głównie samorządowych. Radni będący emerytami lub rencistami zasilają więc jednocześnie grupę radnych „sektora publicznego”. Pozostali emeryci i renciści sprawujący mandat radnego – jak wynika z oświadczeń majątkowych – są nieaktywni zawodowo lub deklarują wykonywanie dorywczych zajęć (na przykład dochody z umów o dzieło lub umów-zleceń).



**WYKRES 10.**  
Odsetek radnych zaangażowanych w co najmniej jedną rolę społeczno-zawodową w sektorze publicznym (N = 8786)



Źródło: Obliczenia własne.

Największy odsetek radnych o afiliacjach publicznych cechuje samorządy szczebla powiatowego (blisko 57%) i wojewódzkiego (niemal 55%) – w samorządach tych większość radnych była zatrudniona w co najmniej jednej instytucji publicznej lub pełniła inną funkcję w takich podmiotach (wykonywała na przykład zlecenia lub otrzymywała wynagrodzenie za pracę w charakterze eksperta). Ze stosunkowo wysokim stopniem biurokratyzowania rad nadal mamy do czynienia w miastach na prawach powiatu (42%), w gminach miejskich (35%) oraz w Warszawie i jej poszczególnych dzielnicach (przeciętnie 30%). W gminach miejsko-wiejskich odsetek ten, podobnie jak w Warszawie, osiągnął 34%. Najniższy poziom zaangażowania radnych w funkcje publiczne cechuje gminy wiejskie (26%).

Interesującym wskaźnikiem, choć już nie tak przytłaczającej wymowie, może być informacja, że część radnych jest zaangażowana w więcej niż jedną rolę w sektorze publicznym. W gminach miejskich dotyczy to nieco ponad 5% radnych, w gminach wiejskich – 2%, w gminach miejsko-

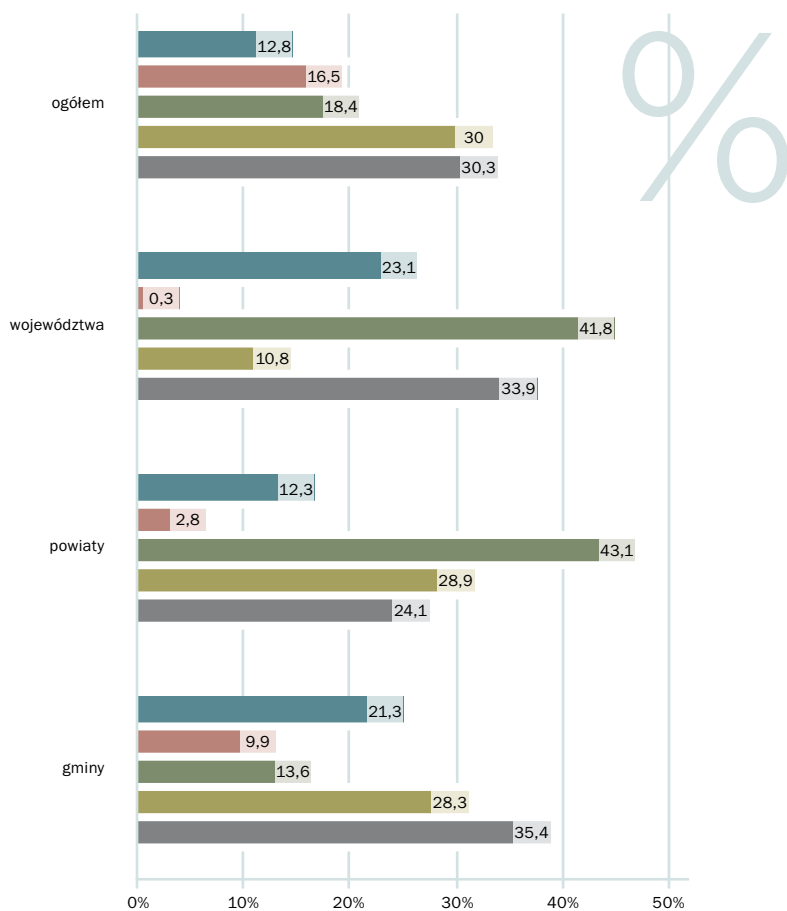
-wiejskich – 3% (podobnie jak w Warszawie i jej dzielnicach), w województwach i powiatach – po 7%. W tej ostatniej grupie odnotowano jednak skrajne sytuacje, wywołujące wrażenie nawet na podstawie tak ogólnych dokumentów, jakimi są oświadczenia majątkowe.

Możemy z nich na przykład wyczytać, wspierając się przeglądem lokalnych portali internetowych, że zdarzają się tacy radni, jak jeden z członków sejmiku wojewódzkiego w X, będący jednocześnie kierownikiem wydziału w miejskiej administracji i członkiem rady nadzorczej w spółce towarzystwa budownictwa społecznego, w której udziałowcem jest inne miasto (sąsiadujące z tym, w którym radny ten pełni funkcję kierownika), a także osobą wykonującą obowiązki koordynatora dużego projektu realizowanego przez stowarzyszenie trzech samorządów (włączając w to również samorząd, w którym radny ten pełni funkcję kierowniczą) i finansowanego ze środków unijnych. Łącznie więc, razem z mandatem radnego, osoba ta pełni cztery funkcje w sektorze publicznym. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że jest to rezultat jego wpływów i zdolności do zdobywania kolejnych pozycji w lokalnych strukturach władzy lub czynników o charakterze strukturalnym (szerzej o tych czynnikach pisze Jarosław Flis w rozdziale czwartym niniejszej publikacji). Warto w tym miejscu zapytać o to, czy zawsze dokonuje się to przejrzystie i z korzyścią dla samorządów, w których taki radny pracuje. Przywołajmy jeszcze jeden przykład, tym razem radnego powiatowego, który pełnił jednocześnie funkcję sekretarza jednego z miast wchodzących w skład tego powiatu i członka rady nadzorczej spółki będącej własnością miasta. O tym, jak blisko jest od tego rodzaju związków do konfliktu interesów, niech świadczy to, że żona opisywanego radnego wykonywała umowy o dzieło dla starostwa powiatowego, w którym jej mąż sprawował mandat, i dla urzędu marszałkowskiego, była również pracownikiem zespołu szkół kształcenia ustawicznego w gminie sąsiadującej z miastem, w którym jej mąż pełnił funkcję sekretarza. Tego rodzaju sytuacje muszą budzić wątpliwości i powinny interesować co najmniej mieszkańców i lokalne media.

Aby jednak móc nieco więcej powiedzieć o tym, jakie jest ryzyko powstawania brudnych wspólnot, oraz o towarzyszących im sprzecznościach interesów i innych dysfunkcjach związanych z łączeniem przez radnych samorządowych ich mandatu z innymi rolami publicznymi, warto bliżej poznać funkcje, jakie pełnią radni w sektorze publicznym.



**WYKRES 11.**  
Główne typy ról społeczno-zawodowych odgrywanych przez radnych w sektorze publicznym\* (N = 3929)



- inne podmioty publiczne
- jednostki pomocnicze (na przykład sołectwa)
- administracja samorządowa
- oświata
- jednostki podległe jednostkom samorządu terytorialnego (na przykład gminne ośrodki pomocy społecznej, zarządy dróg miejskich)

Źródło: Obliczenia własne.  
\* Jeden radny mógł być zaangażowany jednocześnie w więcej niż jedną rolę.

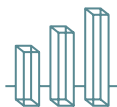
Ogólnie wśród radnych sektora publicznego najwięcej jest pracowników oświaty (przede wszystkim nauczycieli, ale także pracowników administracyjnych), czyli szkół, przedszkoli, żłobków lub innych placówek edukacyjnych podlegających samorządom. Nazwijmy ich „pracownikami oświaty”. Na poziomie gmin 28% radnych zatrudnionych w sektorze publicznym to właśnie pracownicy oświaty (w gminach miejskich, czego już nie rozróżnialiśmy na wykresie <sup>11</sup>, odsetek ten wynosi nawet 39%), w powiatach odsetek ten wynosi 29%. Przy tym mobilność radnych pracujących w oświacie między szczeblami samorządu jest niska – pracownicy jednostek oświatowych podlegających powiatom zdobywają najczęściej mandaty w tych samych powiatach, z kolei pracownicy placówek gminnych zostają radnymi w gminach (dlatego na poziomie sejmików tylko 11% radnych o afiliacjach publicznych to pracownicy oświaty).

Oczywiście wśród radnych sektora publicznego są także reprezentanci innych grup, między innymi pracownicy różnych jednostek podlegających samorządom (na przykład domów kultury, zarządów dróg miejskich, ośrodków pomocy społecznej czy powiatowych urzędów pracy), urzędów centralnych, publicznych szkół wyższych czy biur poselskich. Dla porządku wspomnijmy, że najmniej liczną grupą radnych sektora publicznego są pracownicy urzędów wojewódzkich i osoby zatrudnione w jednostkach podlegających samorządowi wojewódzkiemu. Zostawmy już jednak te bardzo szczegółowe charakterystyki i zwróćmy uwagę na bardziej istotną kwestię.

Drugą pod względem liczebności – po pracownikach oświaty – grupą radnych o afiliacjach publicznych są osoby zatrudnione bezpośrednio w urzędach samorządowych (często tych samych szczebli), których odsetek na poziomie gmin wynosi blisko 14%. Tymczasem w powiatach i województwach odpowiednio 43% i 42% radnych to po prostu urzędnicy<sup>8</sup>.

Na to, że powiązania tego rodzaju są ryzykowne, zwracano już uwagę w studiach przypadku, warto jednak podkreślić, że oceny tych związków były ostrożne i bardzo ogólne, choć niemal zawsze negatywne, szczególnie ze strony radnych opozycji i ekspertów:

*[...] to nie jest takie proste – to są sprawy czysto ludzkie, ktoś dzięki komuś ma pracę i się nie będzie odzywał, [...] w sytuacji, kiedy ten rynek pracy jest taki bardzo ubogi i tak ciężko jest o pracę, to ten rynek pracy powoduje, [...] wielu radnych ma konflikt interesów. Ja jestem w komfortowej sytuacji, ponieważ nie*



*jestem zatrudniona w żadnych spółkach miejskich i mogę sobie czasami tupnąć nogą, a ci, którzy są zatrudnieni [...] może także chcieliby sobie tupnąć nogą, ale są na pasku prezydenta, bolesne jest to [więc] bardzo [OSO-DAB].*

W wypowiedziach reprezentantów władzy wykonawczej w ogóle nie pojawiają się wątki dotyczące konfliktu interesów związanego z pracą radnych w instytucjach publicznych. Pytani o zatrudnianie radnych w sferze publicznej, respondenci z tej grupy wymieniają różne zawody i miejsca pracy, ale pomijają to, że w każdym z badanych przez nas organów stanowiących radni byli szeregowymi pracownikami instytucji podległych badanym. Niekiedy nawet – co odnotowali ankierzy – w trakcie wywiadów zaprzeczali oczywistym i możliwym do sprawdzenia faktom, co świadczy o tym, że mieli świadomość dwuznaczności tego rodzaju sytuacji i unikali rozmowy na ten temat.

Z kolei sami radni, którzy pracują w instytucjach publicznych, najczęściej nie odczuwają konfliktu interesów. Radny jednej z dzielnic Warszawy – zatrudniony w instytucji podległej tej dzielnicy – tak postrzega swoją sytuację:

*Nie ma tego [konfliktu interesów], jak bowiem mówiłem, to jest prosty mechanizm. Nie jest ważne, czy jesteś nauczycielem, ponieważ nawet jak są głosowane obniżki dodatków motywacyjnych, co tych nauczycieli dotyka osobiście, ale jesteś w koalicji i musisz głosować „za”, nawet przeciwko własnemu interesowi. W tej sytuacji nie ma miejsca na konflikt interesów [OST-WAWA].*

Radny powiatowy zatrudniony w instytucji miejskiej widzi sprawę podobnie:

*[...] miasto jest właścicielem. Startuję w kolejnych wyborach na radnego powiatowego, nie koliduje mi to z pracą zawodową. Nie ma konfliktu interesów, ponieważ jestem radnym powiatowym, nie miejskim. Gdyby powiat nadzorował, to nie mógłbym być [radnym] [OSO-PLE].*

Interesująca jest w tym zakresie wypowiedź innego radnego powiatowego:

*W tej kadencji przewodniczący rady był dyrektorem szkoły. Zbliżał się konkurs i zadarł z wójtem [...]. Wójt miał inne pomysły, konkursy, wiadomo. Dyrektor wiedział, że może przegrać, i przegrał ten konkurs [...]. Wówczas podziękowano za pracę emerytowanemu dyrektorowi szkoły w X [...] i powołano na stanowisko pana Y [przewodniczącego rady powiatu] – organem powołującym był powiat. I nie ma w tym nic złego, ten przewodniczący gdzieś musi pracować.*

*Pomocy udzielono, ja tutaj nie widzę nic nadzwyczajnego, ale jeśli podniesiono przy tej okazji dwa, trzy razy pobory, to jest to niemoralne. [...] „Tutaj cię zdjęto, jesteś przewodniczącym, nie możesz na zasiłku być, to ci coś tutaj, facet, zaproponujemy, ale to się robi na poprzednich warunkach”. I wtedy radny [...] wyszedł i grzmiał, i słusznie, ponieważ to jest niemoralne [OSO-CIE].*

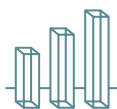
Z powyższej wypowiedzi wyraźnie wynika, że samo manipulowanie przy konkursach nie budzi negatywnych ocen rozmówcy – wywołuje je dopiero podniesienie poborów nowego dyrektora szkoły.

Inaczej wypowiadają się w tej kwestii przedstawiciele organizacji pozarządowych i mediów lokalnych – ich wrażliwość na takie powiązania jest większa:

*Nie można być pracownikiem ośrodka kultury, pracować w komisji kultury i opiniować budżet tego ośrodka, który przecież bezpośrednio ma wpływ na pensje [...]. Radnym w całej Polsce załatwia się pracę w budżetówce po to, żeby byli grzeczni [EKS-WAW].*

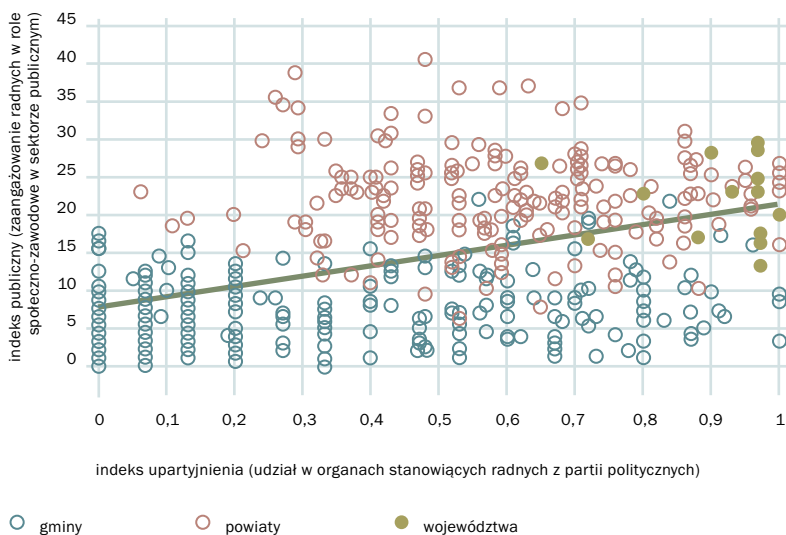
Łączenie mandatu radnego z odgrywaniem roli w sektorze publicznym jest związane z zaangażowaniem w działalność partii politycznej. Żeby to stwierdzić, opracowaliśmy specjalny indeks upartyjnienia rad i sejmików<sup>9</sup>. Ujmując rzecz w skrócie, indeks ten obrazuje nasycenie organów stanowiących radnymi, który zdobyli swój mandat, startując z list jednej z krajowych partii politycznych. Wskaźnik obrazujący udział radnych o afiliacjach publicznych w organach stanowiących samorządu jest wyraźnie skorelowany z indeksem upolitycznienia (wykres 12).





### WYKRES 12.

Związek między zaangażowaniem radnych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym a upartyjnieniem organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego\*



Źródło: Obliczenia własne.

\* Wartość współczynnika korelacji r-Pearsona = ,455, istotna na poziomie ,000 (dwustronnie).

Szczegółowy wgląd w dane potwierdza tę obserwację, dostarczając jeszcze innych interesujących informacji. Ogólnie na szczeblu gminnym 37% radnych o jakichkolwiek afiliacjach publicznych było jednocześnie kandydatami jednej z głównych partii politycznych, pozostali zostali wybrani z list komitetów wyborców i organizacji społecznych (w wypadku dzielnic Warszawy, które w tym miejscu traktujemy odrębnie, odsetek ten wyniósł aż 88%). Już jednak na szczeblu powiatowym i wojewódzkim udział radnych „partyjnych” w grupie radnych o afiliacjach publicznych to odpowiednio 62% i 96%, z wyraźną przewagą Platformy Obywatelskiej, która w 2011 roku kończyła właśnie pierwszą kadencję rządów (udział radnych o afiliacjach publicznych kojarzonych z tym ugrupowaniem wyniósł 23% na poziomie powiatowym i 43% na poziomie wojewódzkim).

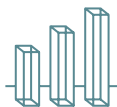
Odsetki te nie różnią się znacznie, jeśli zawężymy pole obserwacji wyłącznie do radnych będących pracownikami administracji samorządowej *sensu stricto*, upolitycznienie rośnie bowiem wówczas wyraźniej wyłącznie w wypadku szczebla gminnego – do 42% (wyłączając dzielnicę Warszawy, w których ten odsetek również jest wysoki – 94%). Ponadto wśród ugrupowań, których radni są jednocześnie pracownikami administracji samorządowej, wybija się wówczas Platforma Obywatelska – 16% radnych w tej grupie było jednocześnie wybranych z list tego ugrupowania.

## KONKLUZJE

To, że radni są jednocześnie urzędnikami, nauczycielami, pracownikami ośrodków pomocy społecznej czy lekarzami w publicznych zakładach opieki zdrowotnej, wynika między innymi z tej prostej przyczyny, że szeroko pojęty sektor publiczny jest w wielu miejscach w kraju głównym pracodawcą. Osoby pracujące w instytucjach publicznych są jednocześnie także obywatelami, tak jak wszyscy mają więc prawo swobody wyboru miejsca pracy i przysługuje im prawo wybieralności, które podlega ograniczeniom wyłącznie w szczególnych sytuacjach. Nie można więc oczekiwać, że wśród radnych w ogóle nie będzie tych kategorii osób.

Niemniej jednak to właśnie na przecięciu tych ról ryzyko wystąpienia różnego rodzaju nadużyć i dysfunkcji jest największe, zwłaszcza jeśli udział tej kategorii radnych wśród całej ich populacji i na poziomie konkretnych organów stanowiących jest duży (z analizy oświadczeń majątkowych wynika zaś, że jest to właśnie najliczniejsza kategoria radnych). Przypomnijmy, że główne zagrożenia wiążą się z tym, że organy stanowiące, w których występuje nadreprezentacja radnych o afiliacjach publicznych:

- nie będą w stanie aktywnie i twórczo włączać się w rozwój wspólnot samorządowych, ponieważ trudno im będzie wyjść poza reprezentację interesów struktur biurokratycznych,
- będąc mniej lub bardziej bezpośrednio zależne od organu wykonawczego, nie będą właściwie wykonywać funkcji kontrolnej, która jest absolutnie kluczowa,



- będą miały większą skłonność do przekształcania się w brudne wspólnoty (przede wszystkim przez zbyt duże przywiązanie do logiki biurokratycznej, brak autonomii wobec organów wykonawczych i poddanie wpływowi głównych partii politycznych), skoncentrowane na osiągnięciu celów partykularnych (politycznych, biurokratycznych czy nepotycznych), nie zaś na dobru wspólnoty.

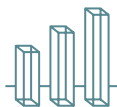
Nieprzypadkowo ustrojodawca skoncentrował się właśnie na tym typie unii personalnych – przepisy ograniczające zaangażowanie radnych w inne role społeczno-zawodowe nie dotyczą w tak dużej mierze sektora prywatnego czy działalności w organizacjach społecznych, jak właśnie różnych ról w sektorze publicznym (na przykład nawiązywania stosunku pracy w urzędzie gminy, w której radny wykonuje mandat, zakazu łączenia mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, wykorzystywania majątku jednostki samorządu terytorialnego w działalności gospodarczej czy zasiadania w organach innej jednostki samorządowej). Sens tych ograniczeń polega na tym, że mają one zapobiec zbyt dużej koncentracji władzy, zapewnić odpowiedni poziom *checks and balances* między różnymi ośrodkami władzy, przede wszystkim jednak ograniczyć możliwość występowania nadużyć i korupcji związanych z tego rodzaju powiązaniem. Nie wszystko można jednak uregulować przepisami prawa, na przykład nadmiernie ograniczyć prawa obywatelskie i polityczne tylko po to, żeby nie dopuścić do obejmowania mandatów radnych przez osoby pracujące w sektorze publicznym. Zawsze więc pozostanie mniejszy lub większy margines swobody, ale także związane z tym ryzyko. O tym, jak to ryzyko można ograniczyć, wspomnimy w dalszej części niniejszego rozdziału. Tymczasem spróbujmy się zastanowić, jakie mogą być przyczyny nadreprezentacji sektora publicznego wśród radnych.

Wspominaliśmy już o raporcie dotyczącym kondycji samorządności w Polsce, zapożyczając stamtąd pojęcia dysfunkcji biurokratycznej i autokratyzacji samorządu. Autorzy przywoływanej publikacji przyczyn tych problemów upatrywali głównie we wprowadzeniu na poziomie gminnym w 2002 roku tak zwanego modelu prezydenckiego, w którym organ wykonawczy, podobnie jak organ stanowiący, jest wybierany bezpośrednio przez mieszkańców – przez co, jak dowodzili, uległa wzmocnieniu pozycja wójtów, burmistrzów i prezydentów wobec organów stanowiących. Organy wykonawcze mogą bowiem naciskać na radnych, oferując im różne profity za przychyłność, na przykład w formie pracy w strukturach samorządowych.

Za prawdopodobne należy uznać, że w wypadku gmin wprowadzenie modelu prezydenckiego mogło wywołać taki skutek, choć nie do końca jest to teza prawdziwa. Po pierwsze, większy udział reprezentantów sektora publicznego w organach stanowiących i związane z tym większe ryzyko wystąpienia opisywanych dysfunkcji mają bardziej prozaiczne źródła, choćby to, że – o czym wspominaliśmy – sektor publiczny jest w wielu samorządach głównym pracodawcą. Inna prosta przyczyna wiąże się z tym, że osoby te często przejawiają ogólnie większą aktywność w sferze publicznej – znają lepiej realia funkcjonowania samorządów, dlatego łatwiej jest im podjąć decyzję o starcie w wyborach i zdobyć mandat. Po drugie, z analizy, którą tutaj przedstawiamy, wynika, że udział radnych sektora publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego, w których funkcjonuje model prezydencki, wciąż jest znacznie niższy niż w powiatach i województwach, gdzie organy wykonawcze są powoływane przez rady i sejmiki. Dyskusyjna jest więc teza, że miałyby to być jedyny – czy nawet główny – czynnik powodujący biurokratyzację i autokratyzację samorządów.

Trudna do obrony wydaje się również inna teza postawiona przez autorów *Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, zakładająca, że proces ten przyspieszy w związku z przyjętym w 2011 roku Kodeksem wyborczym, przewidującym wprowadzenie w gminach miejskich okręgów jednomandatowych. Zdaniem autorów przywoływanej publikacji, wbrew nadziejom inicjatorów tej zmiany, zabieg ten jeszcze zmniejszy reprezentatywność rad, zamiast ją zwiększyć, ponieważ jednomandatowe okręgi propagują najsilniejszych, zwykle więc partyjnych kandydatów. W konsekwencji będzie to wzmacniać upartyjnienie, a co za tym idzie – upaństwowienie samorządów i zbiurokratyzowanie organów stanowiących. Tyle tylko, że upartyjnienie i zbiurokratyzowanie już od dawna jest faktem. Jak pokazują omawiane tutaj badania, partie polityczne radzą sobie doskonale z rekrutacją własnych kandydatów na radnych z grona pracowników urzędów i innych instytucji publicznych. Jednomandatowe okręgi wyborcze, podobnie jak model prezydencki, mogą mieć jakiś wpływ na dalszą autokratyzację, co z pewnością okaże się dopiero za pewien czas, ale związek między tymi dwoma czynnikami nie jest oczywisty.

Z pewnością jednak zarówno partie polityczne, jak i pracownicy podmiotów publicznych na poziomie samorządów (w tym szczególnie urzędnicy lokalnej administracji) są żywotnie zainteresowani osiągnięciem swo-



ich celów przez obejmowanie mandatów i wzajemną wymianę przysług. Partie zyskują urzędnika lub kandydata o innego rodzaju afiliacji publicznej, który ma już pewne znaczenie w środowisku lokalnym, i z jego pomocą mogą łatwiej wzmocnić i rozbudowywać kapitał polityczny. Osoba taka, uzyskując poparcie partii, zwiększa swoje szanse na objęcie mandatu i – w ostatecznym rozrachunku – wzmocnienie własnych wpływów w środowisku lokalnym. Partie chętnie rekrutują takich kandydatów na radnych (zwłaszcza jeśli osoby te pracują w lokalnej administracji – urzędach gmin, powiatów czy województw), oni zaś chętnie biorą udział w tym naborze, licząc na dalsze profity – nie tylko mandat, ale także inne, bardzo konkretne (jak to było pokazane we wspomnianych wcześniej przykładach) związane z tym korzyści: stanowiska w spółkach samorządowych, zlecenia, stanowiska w innych częściach administracji samorządowej (w sąsiedniej gminie, w powiecie czy w województwie), awans do krajowej polityki. Należy się zatem zgodzić ze stanowiskiem autorów *Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, że upartyjnienie ogólnie jest katalizatorem autokratyzacji i biurokratyzacji samorządu terytorialnego.

Toksyczny charakter tego splotu ról zwiększa dodatkowo fakt, że nie wywołuje on u radnych żadnych poważniejszych dylematów moralnych. Do przeżywania takich napięć przyznało się zaledwie dwóch z dwudziestu radnych przebadanych w ramach studiów przypadku. Oznacza to, że w swojej codziennej pracy radni raczej rzadko rozważają, czy ich zachowania i decyzje są zgodne z dobrem całej wspólnoty oraz czy inne odgrywane przez nich role społeczne lub zawodowe nie są w konflikcie z rolą radnego.

Radni mają obowiązek reprezentowania dobra całej wspólnoty samorządowej, dysponując zaś „wolnym mandatem”, we własnym sumieniu powinni ważyć, co jest tym dobrem. Tymczasem w uzyskanym materiale badawczym dobro wspólnoty niemal się nie pojawia. W praktyce działania radni reprezentują więc najczęściej partykularne interesy, które w danym momencie uznają, lub sprawnie posługując się racjonalizacjami, godzą je z dobrem wspólnoty.

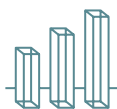
W badaniach pojawiło się wiele partykularnych sprzeczności interesów niezgodnych z interesem całej wspólnoty, na podstawie tych opisów można jednak wyodrębnić pewne wspólne problemy. Główny problem to pojawiające się praktyki uzależniania lub wiązania radnych lojalnością z władzą wykonawczą czy grupą rządzącą, którą może być stowarzyszenie

albo partia polityczna. Odbywa się to za pośrednictwem różnych profi-  
tów, jakie może zaoferować samorząd, na przykład ofert pracy dla radnych  
lub członków ich rodzin, ułatwień w prowadzonej przez radnego działal-  
ności gospodarczej, dofinansowania działalności organizacji pozarządo-  
wych, w których działają radni, lub wyższego budżetu instytucji, w której  
są zatrudnieni. Możliwości takiego wiązania – jak pokazały badania – jest  
bardzo dużo, nie chodzi bowiem tylko o delegowanie radnych do spółek  
z udziałem samorządów (na co szczególnie są wyczulone media). W tym  
wymiarze wraca pytanie o to, czy funkcja radnego powinna wykluczać za-  
równo radnego, jak i jego rodzinę z ubiegania się o miejsca pracy w in-  
stytucjach podległych danemu samorządowi, a także o to, czy osoby za-  
trudnione w instytucjach publicznych i (lub) posiadające rodzinę w takich  
instytucjach powinny ubiegać się o funkcję radnego.

Można uznać, że obecnie przyjęte rozwiązania prawne są optymalne.  
Wprowadzenie większych rygorów w tym zakresie byłoby naruszeniem za-  
sad demokracji, mogłoby się bowiem okazać, że lista osób, które mogą się  
ubiegać o funkcję radnego, jest niezwykle krótka, zwłaszcza w mniejszych  
środowiskach lokalnych.

Rozwiązaniem tego problemu mogłyby być na przykład bardziej przej-  
rzyste, rozbudowane i rygorystyczne procedury konkursowe naboru na  
miejsca pracy w instytucjach publicznych. Procedury takie w Polsce obo-  
wiązują, ich wadliwość pozwala jednak na ustawianie konkursów. Wpro-  
wadzenie konkursów miało na celu głównie podniesienie profesjonalizmu  
urzędników, ale także zlikwidowanie klientelizmu czy przeciwdziałanie two-  
rzeniu się klik. Tymczasem – ze względu na wadliwe procedury konkursowe  
(na przykład swoboda w formułowaniu warunków konkursu i wymaganych  
kwalifikacji, krótkie terminy) – łatwo jest manipulować zasadami naboru.  
Każdy taki konkurs można rozpisać pod konkretną osobę, która ma go wy-  
grać, choć nie dlatego, że jest najlepsza, ale dlatego, że w zamian za tę wygra-  
ną władza wykonawcza uzyska na przykład lojalność danego radnego. Biorąc  
pod uwagę, że w wielu małych społecznościach samorządy są największym  
pracodawcą, wartość takiego zatrudniania jest duża.

Uwzględniając szerszy wymiar systemowy, należy przyjąć, że lekar-  
stwem może się okazać zniesienie wielokadencyjności wójtów, burmi-  
strów i prezydentów, co skorygowałoby trochę ich pozycję wobec orga-  
nów stanowiących. Im dłużej rządzą władze wykonawcze, tym bardziej się



zwiększa sieć uwikłanych mieszkańców, działaczy społecznych, radnych, a nawet lokalnych dziennikarzy. Wzrasta również ryzyko powstania brudnej wspólnoty, widoczne wyraźnie w części badanych samorządów, przejawiające się w jej akceptowaniu niemal przez wszystkie badane grupy: radnych z rządzącej większości, radnych z umownej opozycji, a nawet dziennikarzy i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Konsekwencją tego są różne zjawiska patologiczne, które wskazywali również respondenci objęci studiami przypadku, ale uznawali je oni jako pewną konieczność czy nieunikniony stan rzeczy, z którym po prostu trzeba żyć.

Kontynuując ten wątek, warto zaznaczyć, że ogromne znaczenie mają również zachowania wyborców, którzy powinni racjonalizować skład rad i odświeżać go, jeśli – posługując się terminologią Adama Podgóreckiego – jest w nim zbyt wiele naleciałości rodzinnych, koleżeńskich czy politycznych. Wyborcy powinni być w stanie czynić rady i sejmiki bardziej reprezentatywnymi ciałami, przy tym skoncentrowanymi na sprawach lokalnych, nie zaś na rozgrywaniu partykularnych interesów poszczególnych radnych czy politycznie wspierających ich partii politycznych. Chciałoby się więc, żeby wyborcy głosowali bardziej świadomie. Trudno jednak oczekiwać, że tak się stanie, jeśli nie przejawiają oni zaangażowania w lokalne życie publiczne. Widać to na przykład w niskiej frekwencji wyborczej (w wyborach lokalnych w 2010 roku frekwencja wyniosła zaledwie 47%) i w braku wiary w to, że można w ogóle mieć wpływ na bieg spraw w swojej gminie czy w swoim mieście (56% wskazań w badaniach poczucia wpływu na sprawy publiczne)<sup>10</sup>. Trzeba zatem pobudzać aktywnie mieszkańców do udziału w wyborach, do rozważnego oddawania głosu i do zapoznawania się z kandydatami. Jest to zadanie przede wszystkim środowisk pozarządowych, ale także – do pewnego stopnia – elit politycznych.

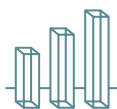
Podczas omawiania w wywiadach z członkami rad i sejmików różnych typów konfliktu interesów pojawia się tendencja do szukania usprawiedliwień dla tych zachowań radnych, które są uznawane za „nie do końca w porządku” lub za naruszenie prawa. Respondenci stosują przy tej okazji wiele racjonalizacji uzasadniających swoje tolerancyjne podejście. Potwierdza to występowanie pewnego dysonansu wewnętrznego i istnienie zasad etycznych, które zostały naruszone w zachowaniach opisywanych przez badanych. Paradoksalnie – w tym „zachwianiu” należy szukać punktu oparcia w budowaniu etyki w lokalnej polityce. Inny możliwy kierunek

przeciwdziałania autokratyzacji samorządu to rozwijanie jego kultury etycznej. Jedna z respondentek, przedstawicielka organizacji pozarządowej, stwierdziła:

*Mnie się wydaje, że oczywiście jakieś tam regulacje prawne muszą być, ale tak naprawdę powinno się socjalizować do takiej przyzwoitości, uczciwości, inaczej to prowadzi do skrajnej chciwości [EKSP-WAWA].*

Jak jednak socjalizować członków rad i sejmików? Jednym z możliwych rozwiązań jest wypracowywanie przez samych radnych kodeksów etycznych, które będą wprowadzały wewnętrzne samoograniczenie się. Praca nad takimi kodeksami powinna zmusić radnych do refleksji nad konfliktami interesów – potencjalnymi i realnymi – które wynikają z łączenia przez nich różnych ról społeczno-zawodowych. W niektórych samorządach takie kodeksy etyczne zostały już przyjęte. Jest to dobre rozwiązanie, ponieważ opracowywanie w szerokim gronie wewnętrznych standardów samoograniczenia się pozwoliłoby radnym przedyskutować problemy i skonfrontować się z koniecznością uzasadnienia własnego stanowiska etycznego. Oczywiście w środowiskach lokalnych, w których powstały już kliki i klany rodzinne, czyli tam, gdzie realnie istnieje amoralny familizm i jest wspierany przez brudną wspólnotę, wprowadzenie takich rozwiązań będzie trudne. Jeśli jednak w całym powiecie jakaś gmina jedyna nie będzie miała takiego kodeksu, będzie to stanowiło asumpt do jego powstania również tam. Zaproponowany proces nie spowoduje szybkiej poprawy, ale moralność nie poddaje się gwałtownym zmianom. Ważne jednak, aby nie narzucać „z góry” – z Warszawy czy z Brukseli – takich rozwiązań, lecz pozwolić im się rodzić lokalnie. Najsilniejszy sygnał o potrzebie podnoszenia standardów działania rad i sejmików powinien płynąć od wyborców.





<sup>1</sup> A. Podgórecki, *Kontrola społeczna trzeciego stopnia*, „Prace Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego”, t. 1, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1976, s. 15–28; E.C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glenoche 1958. Analizy poświęcone „ciemnej stronie” kapitału społecznego – por. na przykład: L. Edelman, M. Brennen, S. Newell, H. Scarborough, J. Swan, *The benefits and pitfalls of social capital: Empirical evidence from two organizations in the United Kingdom*, „British Journal of Management” 2004, nr 15, s. 59–69; L.J.D. Wacquant, *Negative Social Capital: State Breakdown and Social Destruction in America’s Urban Core*, „Journal of Housing and Built Environment” 1998, t. 13, nr 1, s. 25–40; *Social Capital: Critical Perspectives*, red. S. Baron, J. Field, T. Schuller, Oxford University Press, New York 2001.

<sup>2</sup> E.C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, op. cit., s. 85.

<sup>3</sup> M. Weber, *The theory of social and economic organisation*, Free Press, New York 1947.

<sup>4</sup> A. Jamrozik, L. Nocella, *The Sociology of Social Problems. Theoretical Perspectives and Methods of Intervention*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 73–78.

<sup>5</sup> R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, przeł. E. Morawska, J. Werstein-Żuławski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 255–266; E. Ingłot-Brzęk, *Zmiana w organizacji biurokratycznej*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne”, z. 15, red. M.G. Woźniak, Rzeszów 2009, s. 375–387.

<sup>6</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, op. cit., s. 31–32.

<sup>7</sup> Trzeba przy tym odnotować pewien istotny element podejścia Ralpha Dahrendorfa do zagadnienia władzy. Otóż – podobnie jak Max Weber – pojmował on władzę jako zdolność do egzekwowania posłuszeństwa jednostek i grup społecznych. Przy tym jednak kładł nacisk na strukturalną, nie zaś indywidualną naturę władzy, podkreślając, że zawsze jest ona wynikiem zajmowanej pozycji i odgrywanych ról – to znaczy, że jest związana z określonymi oczekiwaniami i obowiązkami, które społeczeństwo przejawia wobec jednostek. Por. A. Kenneth, *The Social Lens: An Invitation to Social and Sociology Theory*, Sage, Thousand Oaks 2007, s. 223.

<sup>8</sup> Na marginesie wspomnijmy, że Warszawa wypadła na tym tle niezbyt kontrowersyjnie. Łączenie mandatu radnego z pracą w urzędzie samorządowym szczebla gminnego (przynajmniej bowiem z formalnego punktu widzenia ten właśnie poziom jest równoważny dla Warszawy) dotyczy jedynie radnych dzielnicowych – i tylko 17% z nich. Dlatego nie będziemy się w tym miejscu koncentrować na stolicy.

<sup>9</sup> Indeks ten został zbudowany na podstawie danych z Państwowej Komisji Wyborczej dotyczących wyborów samorządowych w 2010 roku. Jest to wskaźnik obliczany odrębnie dla każdej jednostki, obrazujący liczbę mandatów radnych, którzy startowali z list partii politycznych, na ogólną liczbę mandatów w danej jednostce samorządu.

<sup>10</sup> K. Pankowski, *Poczucie wpływu na sprawy publiczne. Raport z badań*, op. cit.

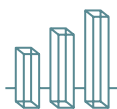
## \_04\_

# POLITYCZNE ŹRÓDŁA ZRÓŻNICOWANIA RÓL SPOŁECZNO- -ZAWODOWYCH RADNYCH

*Jarosław Flis*

**C**harakter ról społeczno-zawodowych, jakie odgrywają radni, różni się w zależności od ich afiliacji politycznych. Obrazują to wskazania opracowanych przez nas indeksów kapitału społecznego, szczególnie zaś indeks publiczny – opisujący zaangażowanie radnych w funkcje w szeroko pojętych instytucjach publicznych (przede wszystkim w administracji samorządowej i rządowej oraz w jednostkach im podległych).

Radni partii ogólnopolskich tworzących koalicję rządową – Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego – różnią się tutaj wyraźnie od radnych ogólnopolskich partii opozycyjnych – Prawa i Sprawiedliwości oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Ci pierwsi mają bowiem wyższe średnie wartości indeksu kapitału społecznego. Na taką przewagę składa się głównie różnica w wartościach indeksu publicznego, który w wypadku partii rządzących jest średnio o jedną trzecią wyższy niż w wypadku partii opozycyjnych. Różnica ta jest z kolei minimalna dla indeksu gospodarczego i nieznacznie wyższa dla partii opozycyjnych w wypadku średniej indeksów obywatelskich.



Tak jednoznaczna różnica w zakresie powiązań personalnych radnych z sektorem publicznym jest podstawowym wynikiem przedstawianej tutaj analizy. Można ją uznać za główny czynnik życia politycznego kraju, nie tylko na poziomie samorządowym. Znaczne różnice w charakterze ugrupowań politycznych i zasobach, jakimi one dysponują, mogą mieć kluczowe znaczenie dla przebiegu i wyniku rywalizacji politycznej w skali Polski. Oczywista waga tego zjawiska nie oznacza jednak, że równie jasne są źródła takiego zróżnicowania, w bliższym oglądzie wykazuje ono bowiem wiele niuansów, które będą przedstawiane w kolejnych punktach niniejszej analizy. Na podstawie tych niuansów zostaną następnie sformułowane hipotezy dotyczące przyczyn tego zjawiska. Poszukiwanie odpowiedzi będzie się opierać na wskazówkach wynikających z wcześniejszych badań i refleksji naukowych, rezultaty tych poszukiwań będą zaś przedstawiane krok po kroku, prowadząc do końcowej konkluzji.

Odrębną kwestią jest sytuacja ugrupowań lokalnych. Obraz powiązań radnych wybranych z poparciem takich ugrupowań jest bardziej skomplikowany niż w wypadku partii ogólnopolskich. Ogólnie rzecz ujmując, można jednak stwierdzić, że proste przeciwstawienie takich ugrupowań parlamentarnym partiom politycznym nie znajduje potwierdzenia w wartościach indeksów kapitału społecznego. Sytuacja takich ugrupowań zależy bowiem głównie od konkretnych czynników społecznych i politycznych, same zaś ugrupowania lokalne są bardzo zróżnicowane. Najważniejszym podziałem jest tutaj ten, który wyróżnia jako odrębną grupę radnych ugrupowań, z których pochodził zwycięski kandydat w bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów czy prezydentów miast.

Różnice między radnymi wiążą się także z ich statusem wyborczym – miejscem na liście, z jakiego startowali, i tym, czy w wyborach w 2010 roku zostali radnymi po raz pierwszy, czy też zapewnili sobie reelekcję po całej kadencji zasiadania w tej samej radzie.

Wszystkie omawiane zależności stają się szczególnie widoczne po podzieleniu radnych ze względu na charakter jednostki – jej wielkość, kompetencje, struktury władzy i system wyborczy.

## TYP JEDNOSTKI SAMORZĄDOWEJ A ZRÓŻNICOWANIE RÓL SPOŁECZNO- -ZAWODOWYCH RADNYCH – CHARAKTERYSTYKA

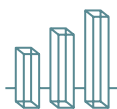
W analizie posłużono się podziałem na sześć kategorii jednostek samorządowych, które różnicuje się ze względu na trzy cechy: przeciętną wielkość, sposób wyłaniania władzy wykonawczej i sposób wybierania radnych. Są to:

- województwa, powiaty, miasta na prawach powiatu (dalej nazywane miastami-powiatami),
- gminy powyżej 20 tysięcy mieszkańców (dalej nazywane gminami większymi),
- gminy poniżej 20 tysięcy mieszkańców (dalej nazywane gminami mniejszymi) i dzielnice Warszawy.

W dzielnicach Warszawy system wyborczy i polityczny jest identyczny jak w powiatach i w województwach, wyborom rad nie towarzyszą bowiem bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów czy prezydentów, burmistrzowie dzielnic, podobnie jak starostowie i marszałkowie, są zaś wybierani przez ciała przedstawicielskie.

W miastach-powiatach i gminach większych w 2010 roku był stosowany taki sam system wybierania rad, jak w województwach, powiatach i dzielnicach – wybory proporcjonalne w okręgach wielomandatowych z otwartymi listami kandydatów poszczególnych komitetów.

W mniejszych gminach obowiązywał system zwany w skrócie większościovym, konkretnie zaś było stosowane głosowanie blokowe lub system FPTP (*first past the post*), w którym wynik wyborczy jest ustalany indywidualnie na podstawie kolejności wyznaczonej przez liczbę zdobytych głosów wśród ogółu kandydatów.



**TABELA 4.**  
Podział jednostek samorządu ze względu  
na strukturę władzy i system wyborczy

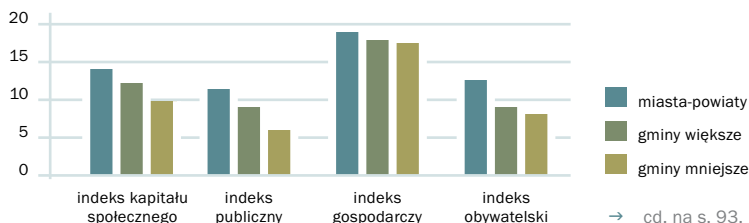
Kategoria	Wybór władzy wykonawczej	Wybór radnych	Przeciętna liczba mieszkańców
województwa	rada	system list kandydatów	2 144 610
powiaty	rada	system list kandydatów	73 199
dzielnice	rada	system list kandydatów	93 258
miasta-powiaty	bezpośredni	system list kandydatów	116 875
gminy większe	bezpośredni	system list kandydatów	28 003
gminy mniejsze	bezpośredni	indywidualnie	6752

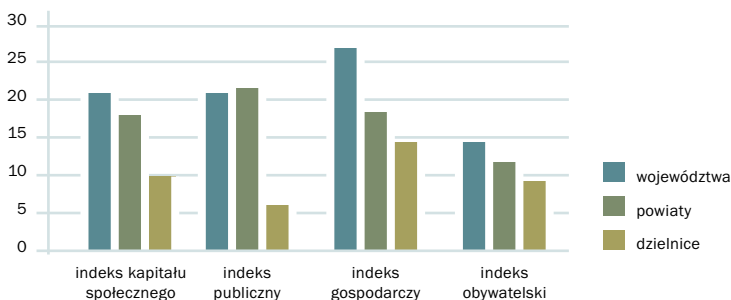
Źródło: Obliczenia własne.

Wartości średnie ogólnego indeksu kapitału społecznego i indeksów szczegółowych wykazują tutaj istotne zróżnicowanie, które tylko w części jest zgodne z intuicyjnym założeniem, że indeksy zwiększają się wraz z wielkością jednostki (wykres 13). Zależność taka jest wyraźna dopiero po podziale jednostek ze względu na sposób wybierania władzy.

Tam, gdzie bezpośrednio wybiera się władzę wykonawczą, najwyższe średnie indeksów mają radni miast-powiatów, nieco niższe – radni gmin większych, najniższe zaś – radni gmin mniejszych. Podobna zależność występuje w wypadku województw, powiatów i rad dzielnic. Jednocześnie jednak – jeśli porównać jednostki podobnej wielkości, ale o różnych sposobach wyłaniania władzy wykonawczej – występują istotne odmienności.

**WYKRES 13.**  
Zróżnicowanie średnich wartości indeksów  
w poszczególnych rodzajach jednostek  
samorządu



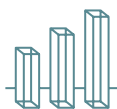


Źródło: Obliczenia własne.

Choć może się to wydawać zaskakujące, średnie indeksów dla dzielnic Warszawy są bardzo zbliżone do indeksów w małych gminach, różnią się jednak wyraźnie od tych, które występują w miastach-powiatach, są także niższe – z wyjątkiem indeksu obywatelskiego – niż w gminach większych. Dzieje się tak, mimo że dzielnice stanowią części metropolii, wielkością zaś ustępują tylko miastom-powiatom. Odmienny jest jednak zakres ich kompetencji i najpewniej występuje tutaj konkurencja kadrowa ze strony instytucji ogólnomiejskich (osoby o wysokich indeksach kandydują do władz ogólnomiejskich, co obniża wskaźniki dla dzielnic).

Warto zwrócić uwagę, że ogólny indeks w wypadku powiatów jest wyraźnie wyższy niż w wypadku miast-powiatów. Dzieje się tak, choć powiaty jako jednostki – uwzględniając wartości przeciętne – ustępują pod względem wielkości miastom-powiatom, a istotną ich częścią są gminy mniejsze, szczególnie wiejskie. Taka różnica w ogólnym indeksie wynika wyłącznie z różnicy w indeksie dotyczącym sektora publicznego, którego wskaźnik jest prawie dwukrotnie wyższy w wypadku powiatów niż w wypadku miast-powiatów. Jeśli zaś chodzi o indeks gospodarczy i obywatelski, to są one porównywalne.

Bezdiskusyjna jest przewaga w wielkości indeksów radnych wojewódzkich, szczególnie wyraźna w wypadku indeksu gospodarczego, choć indeks publiczny jest minimalnie niższy niż w powiatach. Najwyższa jest tutaj również średnia dla indeksu obywatelskiego, choć różnica w stosunku do powiatów i miast-powiatów jest stosunkowo niewielka.



## POLITYKA A ZRÓŻNICOWANIE RÓL SPOŁECZNO-ZAWODOWYCH RADNYCH – CHARAKTERYSTYKA

Spośród licznych charakterystyk związanych z wyborami pierwszą wykorzystaną do analiz jest rodzaj komitetu, z którego zdobył mandat konkretny radny. Porównując różne klasyfikacje, wyróżniono jeden podział na cztery kategorie. Składa się na niego stosunek do sprawowania władzy – częściowo w skali kraju, częściowo lokalnie – i relacja z ogólnokrajowymi tożsamościami politycznymi.

TABELA 5.  
Liczba radnych w badaniu w podziale na typ  
jednostki samorządu i rodzaj partii

	Partia parlamentarna		Partia lokalna		Łącznie
	rządząca	opozycyjna	włodarza	inna	
województwa	302	208	19	–	529
powiaty	1425	1033	1452	–	3910
dzielnice	152	121	66	–	339
miasta-powiaty	381	356	161	117	1015
gminy większe	102	94	123	143	462
gminy mniejsze	388	147	1093	894	2522
Łącznie	2750	1959	1377	2691	8777

Źródło: Obliczenia własne.

Do pierwszej kategorii zaliczono ogólnopolskie partie polityczne tworzące koalicję rządową – Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe. Drugą kategorię stanowią parlamentarne partie polityczne, które znajdują się w opozycji, czyli Prawo i Sprawiedliwość oraz Sojusz Lewicy Demokratycznej. Wszyscy radni partii parlamentarnych stanowią 53% członków rad i sejmików, których objęto badaniami, z kolei 47% to radni ugrupowań lokalnych.

W obrębie ugrupowań lokalnych wprowadzono dwie kategorie. Z ogółu radnych partii lokalnych wydzielono tych, którzy zostali wybrani dzięki komitetowi, z którego pochodził zwycięski kandydat w wyborach wójta,

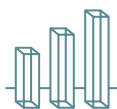
burmistrza i prezydenta (nazwijmy go włodarzem). Podział ten z natury rzeczy dotyczy tylko połowy jednostek poddanych analizie, czyli gmin, wliczając w to miasta-powiaty, a więc wszystkich tych jednostek, w których odbywają się bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów. W takich jednostkach 63% radnych było wystawionych przez ugrupowania lokalne, grupa ta dzieliła się zaś niemal pół na pół na tych, którzy zostali wybrani z komitetów zwycięskiego kandydata na włodarza (dalej nazywanych partiami włodarza), i na tych, którzy zostali wybrani z pozostałych komitetów zarejestrowanych jako lokalne. Trzeba mieć przy tym świadomość, że pewna ich część była komitetami tworzonymi przy wykorzystaniu zasobów partii parlamentarnych, w tym miejscu nie jesteśmy jednak w stanie dokonać szczegółowej analizy tego aspektu.

Wśród wszystkich radnych wielkości tak wydzielonych grup były zbliżone, żadna z nich bowiem nie dominowała liczebnie nad pozostałymi. I tak, 31% radnych to radni partii rządzących, niemal identyczna liczba to radni lokalnych ugrupowań niebędących partiami włodarzy, 22% to radni parlamentarnych ugrupowań opozycyjnych, a 16% to radni partii włodarzy, przy czym ta grupa z natury rzeczy nie występowała na poziomie powiatów, województw i rad dzielnic.

Proporcje te układały się w podobny wzór w dwóch kategoriach jednostek wydzielonych ze względu na sposób wyłaniania władz wykonawczych. Największy udział radnych partii rządzących występował w województwach (stanowili oni tutaj 57% ogółu), następnie w warszawskich radach dzielnic (45%), najniższy był zaś w powiatach (36%). Radni opozycyjnych ugrupowań parlamentarnych stanowili 39% ogółu w województwach, 36% w dzielnicach i 26% w powiatach. Tutaj zatem udział radnych partii ogólnopolskich był związany wyłącznie z wielkością jednostki – w dzielnicach Warszawy był wyraźnie wyższy niż w powiatach ziemskich.

Z kolei w jednostkach samorządu, w których władza wykonawcza jest wybierana bezpośrednio, udział radnych partii rządzących był najwyższy w miastach-powiatach, wynosił tam bowiem 38% (w gminach większych – 22%, w gminach mniejszych – 15%). Bardzo podobna zależność występowała w wypadku partii opozycyjnych – ich reprezentanci stanowili 35% radnych w miastach-powiatach, 20% w gminach większych i 6% w gminach mniejszych. Tutaj również ogólnopolskie partie były znacznie silniej obecne w jednostkach większych niż w jednostkach mniejszych. Proporcje między partiami





włodarzy a pozostałymi ugrupowaniami lokalnymi były zbliżone, z wyraźną przewagą partii władarzy w miastach-powiatach i gminach mniejszych, ale z niewielką przewagą pozostałych komitetów w gminach większych.

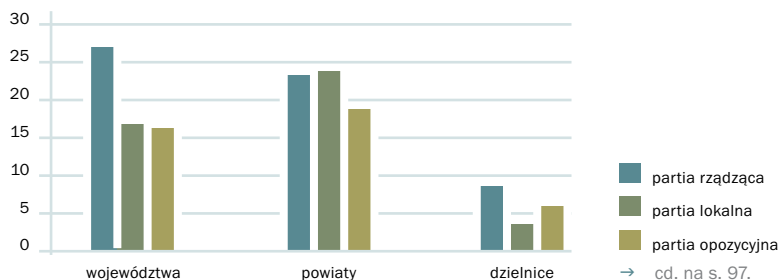
## ZNACZENIE POLITYKI I TYPU JEDNOSTKI SAMORZĄDU DLA ZRÓŻNICOWANIA RÓL SPOŁECZNO-ZAWODOWYCH RADNYCH

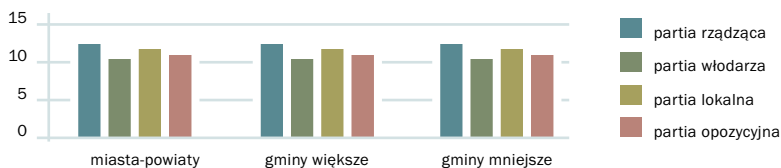
Zróźnicowanie średnich wartości w zależności od podmiotu politycznego, który reprezentowali radni, było widoczne już na poziomie ogólnego indeksu kapitału społecznego organów stanowiących. Jak się okazało po rozbiściu ogólnego indeksu na poszczególne rodzaje powiązań, za większość tego zróźnicowania odpowiada tylko jeden rodzaj powiązań – powiązania z instytucjami publicznymi.

W wypadku powiązań gospodarczych różnice, choć występowały, były wyraźnie mniejsze, z kolei w wypadku powiązań obywatelskich – niewiele większe, ale również niewystępujące we wszystkich sytuacjach. Ogólne zróźnicowanie pojawiło się przede wszystkim w zakresie aktywności publicznej – i to za tym zróźnicowaniem podążało zróźnicowanie ogólnego indeksu kapitału społecznego. Dlatego w dalszych rozważaniach skupimy się na indeksie aktywności publicznej, przywołując pozostałe indeksy wtedy, kiedy były one wyraźnie zróźnicowane.

### WYKRES 14.

Zróźnicowanie średnich wartości indeksu publicznego w rodzajach jednostek samorządu w zależności od podmiotu politycznego





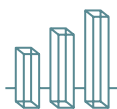
Źródło: Obliczenia własne.

We wszystkich sytuacjach radni parlamentarnych partii rządzących mieli średnie wartości indeksów wyższe niż radni opozycyjnych partii parlamentarnych w takich samych rodzajach jednostek samorządu. Największa różnica wystąpiła w wypadku województw, najmniejsza – w wypadku gmin większych. Podobnie wyglądało zróżnicowanie względne, gdy różnicę między tymi dwiema kategoriami radnych przedstawić jako procent ze średniej wartości indeksu dla partii opozycyjnych.

W województwach, powiatach, dzielnicach i gminach mniejszych średnie wartości indeksów dla partii rządzących były o połowę wyższe niż dla partii opozycyjnych. W wypadku miast-powiatów i gmin większych różnica ta była wyraźnie mniejsza. Jednocześnie typowa sytuacja radnych partii tego samego rodzaju – jeśli porównać ją między różnymi rodzajami jednostek samorządu – bardzo się różni, na przykład radni partii opozycyjnych w powiatach mają indeksy wyższe niż radni partii rządzących w miastach-powiatach.

Można z tego wyciągnąć wniosek, że charakter zaangażowania radnego w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym jest pochodną dwóch właściwie niezależnych czynników: rodzaju jednostki samorządu terytorialnego i rodzaju podmiotu politycznego, który reprezentuje radny. We wszystkich wyodrębnionych rodzajach jednostek samorządu partie rządzące uzyskują widoczną przewagę nad partiami opozycyjnymi, co nie zmienia faktu, że przewagi wiążące się z rodzajem jednostki różnicują radnych w ramach każdej partii. Takie zróżnicowanie może mieć dużą amplitudę, co najlepiej obrazuje porównanie radnych wojewódzkich z radnymi gmin mniejszych.

Sytuacja radnych ugrupowań lokalnych nie układa się w tak prosty wzór, jak w wypadku partii ogólnopolskich, choć jest również bardzo interesująca. W gminach mniejszych średnie wartości indeksów radnych lokalnych ugrupowań są zbliżone do średnich wartości indeksów radnych ogólnopolskich partii rządzących, ale wyraźnie wyższe niż w wypadku



partii opozycyjnych. Nie ma jednak znacznego zróżnicowania po podziale takich radnych na radnych z partii władarzy i z pozostałych ugrupowań.

Radnych ugrupowań lokalnych niezwiązanych z włodarzami wyróżniała w gminach większych najwyższa średnia wartość indeksu publicznego – wskaźnik ten był dla nich o połowę wyższy niż dla partii opozycyjnych. Między tymi wartościami sytuowały się średnie wartości indeksu aktywności publicznej dla parlamentarnych partii rządzących i dla partii włodarzy miast, przy czym kolejność nie była tutaj oczywista. Średnie wartości indeksu publicznego dla włodarzy miast były jedynie niewiele wyższe niż dla radnych opozycyjnych partii parlamentarnych, ale wskaźniki dla partii rządzącej były niższe niż wskaźniki dla innych ugrupowań lokalnych.

Sytuacja w miastach-powiatkach w porównaniu z sytuacją w gminach większych wykazuje zarówno podobieństwa, jak i różnice. Najwyższe wskaźniki powiązania z instytucjami publicznymi mają tutaj radni partii rządzących (w miastach-powiatkach w tej grupie są to niemal wyłącznie radni Platformy Obywatelskiej), z kolei najniższe wskaźniki zaangażowania w role publiczne – radni partii włodarzy. Między nimi znajdują się radni opozycyjni i pozostałe komitety lokalne. I tu również radni partii włodarzy różnią się bardzo wyraźnie od radnych innych lokalnych komitetów – różnica ta jest zbliżona do tej między parlamentarnymi partiami rządzącymi a opozycyjnymi, ale jej kierunek jest przeciwny. W wypadku ugrupowań lokalnych te bliższe władzy skupiają radnych o niższych indeksach aktywności publicznej niż ich koledzy i koleżanki z pozostałych ugrupowań. Hipotezy dotyczące źródeł takiego zróżnicowania zależności będą prowadzone w dalszych rozważaniach.

W województwach, powiatach i dzielnicach, w których wybór władarza nie odbywa się bezpośrednio, na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej nie udało się podzielić lokalnych ugrupowań na kategorie, jakie okazały się istotne w gminach i miastach-powiatkach. Niemniej i tutaj wystąpiło znaczne zróżnicowanie sytuacji radnych takich ugrupowań, tym razem między rodzajami jednostek samorządu. W powiatach ziemskich indeksy powiązań z sektorem publicznym są bardzo zbliżone w wypadku partii lokalnych i partii koalicji rządzącej w skali kraju. Są one o jedną trzecią wyższe niż w wypadku parlamentarnych partii opozycyjnych. Odwrotna sytuacja występuje w województwach. Trzeba jednak pamiętać, że radnych ugrupowań lokalnych jest na tym poziomie znacznie mniej niż w powiatach.

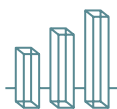
W dzielnicach Warszawy gradacja jest jeszcze inna. Wyraźnie najsilniejsze są tutaj powiązania partii rządzącej, w tym wypadku wyłącznie Platformy Obywatelskiej. Na niższym poziomie są wskaźniki dotyczące partii opozycyjnych, a ponad dwukrotnie niższe niż w wypadku partii rządzącej są powiązania radnych ugrupowań lokalnych.

Analizując wskaźniki zaangażowania w role w sektorze prywatnym, stwierdzono wyraźnie mniejsze rozbieżności. Nadal występuje różnica, choć niewielka, między partiami opozycyjnymi, których średnia bardziej się różni od średnich dla partii rządzących i partii lokalnych niż różnią się one między sobą. Wyraźnie niższym wskaźnikiem wyróżniają się komitety władarzy miast w miastach-powiatach i – nieznacznie – partie opozycyjne w gminach większych. Nie odnotowano jednak takich różnic w wypadku województw i rad dzielnic Warszawy.

Jeśli chodzi o zaangażowanie radnych w role społeczno-zawodowe w szeroko pojętym sektorze organizacji społecznych, to wyraźnie wyróżniają się tutaj radni partii opozycji parlamentarnej w gminach mniejszych, którzy osiągają najwyższe wskaźniki. Również w wypadku miast-powiatów są one wyższe niż dla partii rządzącej. Najwyższe średnie w miastach-powiatach są jednak udziałem komitetów lokalnych niezwiązanych z władzami, z kolei najniższe występują w partiach władarzy miast.

Na podstawie zgromadzonych danych można stwierdzić, że stereotypowe przeciwstawienie ugrupowań lokalnych partiom politycznym nie znajduje żadnego potwierdzenia w rzeczywistości. W obrębie każdej z tych grup różnice są znacznie większe niż między nimi, gdyby więc rzeczywiście uśrednić wyniki indeksów i analizować je w wymiarze powiązań radnych z partiami opozycyjnymi i rządzącymi, wówczas można by uzyskać wynik nieznacznie tylko odbiegający od wyników radnych wybieranych z komitetów lokalnych. Jeśliby zaś oddzielić kwestię powiązań z partiami opozycyjnymi i rządzącymi, pojawi się bardzo wyraźna różnica.

Zaobserwowane różnice wskazują, że rekrutacja i selekcja radnych pozostają w skomplikowanym związku z ich sytuacją zawodową. Można tutaj wyróżnić dwa czynniki jednoznaczne: ogólnopolski status ugrupowania w układzie „rządzący – opozycja” i wielkość jednostki samorządu. W wypadku ugrupowań lokalnych związki te nie są tak jednoznaczne, choć również są wyraźne. Dlatego hipotezy je wyjaśniające będą przedstawione po uzupełnieniu obrazu o kolejne perspektywy.



## STATUS WYBORCZY RADNYCH A ZRÓŻNICOWANIE ICH RÓL SPOŁECZNO-ZAWODOWYCH

Podział ze względu na rodzaj jednostki został skrzyżowany z dwiema powiązаныmi ze sobą cechami, nazwanymi statusem wyborczym. Pierwszą z tych cech jest sprawowanie mandatu radnego przed wyborami w 2010 roku (przed rozpoczęciem kadencji, która była przedmiotem badania). Radni, którzy sprawowali mandat w kadencji 2006–2010, stanowili niemal połowę radnych w analizowanych jednostkach samorządu. Ich odsetek był zbliżony we wszystkich rodzajach podmiotów. Zabiegali oni o mandat w 2010 roku, sprawując go już w poprzedniej kadencji, mieli zatem specyficzną pozycję, wynikającą z doświadczenia. W dalszych rozważaniach będą więc okreśłani mianem „doświadczonych radnych”, w odróżnieniu od „nowych radnych”, którzy nie sprawowali mandatu w poprzedniej kadencji.

Drugą cechą był podział na radnych, którzy zdobyli mandat, startując z pierwszego miejsca listy (nazwijmy ich jedynekami), i na radnych, którzy startowali z dalszych miejsc (nazwijmy ich dalszymi). Obie te kategorie były również zbliżone co do liczebności we wszystkich rodzajach jednostek i podmiotów. O ile jednak wśród jedynek wyraźna była przewaga doświadczonych radnych, o tyle wśród pozostałych kandydatów przeważały osoby nowe.

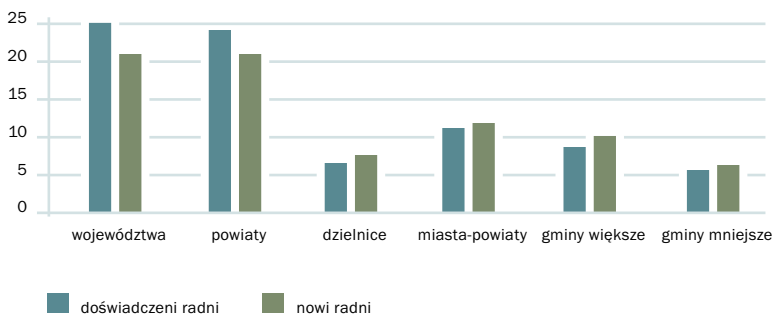
Występowało tutaj pewne zróżnicowanie ze względu na charakter podmiotu politycznego, który reprezentowali radni. W partiach parlamentarnych doświadczeni radni stanowili ponad połowę jedynek, ale w komitetach lokalnych – już ponad dwie trzecie. Nie było za to wyraźnych różnic między partiami rządzącymi i opozycyjnymi, podobnie jak między partiami władzy i innymi ugrupowaniami lokalnymi. We wszystkich rodzajach ugrupowań doświadczeni radni stanowili jednak blisko jedną trzecią kandydatów, którzy zdobywali mandaty, startując z dalszych miejsc.

Przytoczone dane wskazują zróżnicowanie kandydatów, jakie wynika z systemu wyborczego. Niemal jedna trzecia radnych to kandydaci doświadczeni, uprzedni radni, zdobywający mandaty, startując z uprzywilejowanej pozycji. Podobna jest liczebność nowych radnych, którzy zdobywali mandaty, kandydując z dalszych miejsc, czyli mający trudniejszą pozycję startową. Na dwie pozostałe kategorie – „nowy jedynka” i „doświadczony dalszy” – przypada pozostała trzecia część radnych.

Podział ze względu na miejsce na liście nie dotyczył radnych gmin mniejszych, ponieważ obowiązywał tam inny system wyborczy. W systemie tym nie było list powiązanych ze sobą kandydatów, każdy z kandydatów bowiem – z formalnego punktu widzenia – startował oddzielnie. W takim systemie, nawet jeśli w okręgach wielomandatowych mogło startować kilku kandydatów tego samego ugrupowania, wspierających się wzajemnie w trakcie kampanii, to jednak z punktu widzenia obliczenia wyniku rezultat jednego kandydata nie miał żadnego wpływu na rezultat drugiego kandydata.

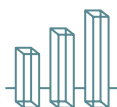
Porównanie grupy radnych z gmin mniejszych z pozostałymi radnymi wskazuje istotną różnicę, jaka wynika z systemu wyborczego. Różnice w średnich wartościach indeksu publicznego między nowymi radnymi a doświadczonymi radnymi w poszczególnych rodzajach jednostek samorządu zaprezentowano na wykresie 15.

**WYKRES 15.**  
Znaczenie doświadczenia dla średnich wartości indeksu publicznego

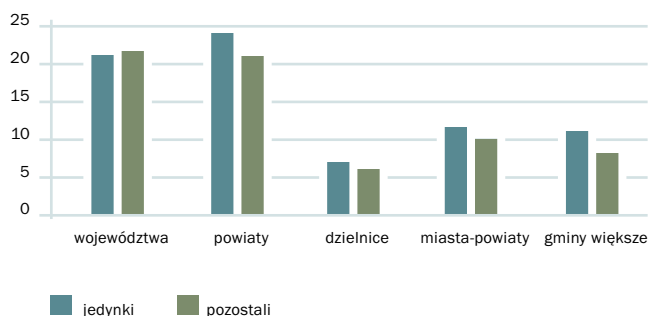


Źródło: Obliczenia własne.

Zróżnicowanie to nie jest jednoznaczne. Jest wyraźne w wypadku województw i powiatów, gdzie doświadczeni radni mają indeksy średnio wyższe niż nowi radni. W pozostałych jednostkach doświadczeni radni mają średnie wartości indeksów bardzo zbliżone do nowych radnych.



**WYKRES 16.**  
Znaczenie miejsca na liście dla średnich wartości indeksu publicznego



Źródło: Obliczenia własne.

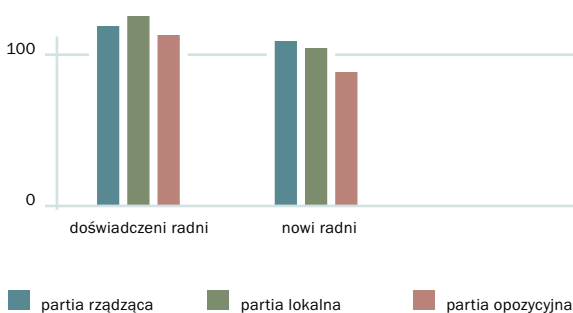
W niemal wszystkich sytuacjach jest widoczna przewaga w średnich wartościach indeksu publicznego kandydatów, którzy dostali się z pierwszych miejsc, nad kandydatami wybranymi z miejsc dalszych.

Pojawia się w związku z tym nieuchronnie pytanie o to, jaka jest zależność po skrzyżowaniu podziału na „jedynki” i „dalszych” z podziałem na radnych doświadczonych i nowych oraz ze względu na typ podmiotu politycznego, który reprezentują. Dopiero taka wielowarstwowa analiza pozwalała dojrzeć kluczowe zależności.

Na wykresie 17 pokazano, jaka jest zależność między średnimi wartościami indeksu publicznego dla jedynek i pozostałych kandydatów w rozbięciu na doświadczonych radnych i nowych radnych dla poszczególnych rodzajów ugrupowań.

#### WYKRES 17.

Średnie wartości indeksu publicznego jedynek jako procent takich wartości pozostałych kandydatów w zależności od charakteru partii i rodzaju kandydata

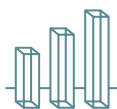


Źródło: Obliczenia własne.

Kluczowa zależność polega na tym, że – bez względu na to, jaki podmiot polityczny reprezentują radni – inkumbenci na pierwszych miejscach na liście mają indeksy wyższe niż inkumbenci z dalszych miejsc. Wygląda więc na to, że osoby o mocnej pozycji publicznej, będące już radnymi, startują z pierwszych miejsc na listach. Dzieje się tak we wszystkich rodzajach ugrupowań.

Tak prostej zależności nie można odnotować w wypadku nowych radnych. Nowi kandydaci na radnych umieszczani na pierwszych miejscach list mają przewagę nad radnymi z dalszych miejsc w ogólnopolskich partiach rządzących – jest ona zbliżona do tej, jaką uzyskują doświadczeni radni. W ugrupowaniach lokalnych jednak miejsce na liście nie różnicuje średnich wartości indeksu publicznego nowych radnych. Z kolei w wypadku partii opozycji parlamentarnej nowi kandydaci umieszczani na pierwszych miejscach na liście mają indeksy publiczne niższe niż nowi kandydaci startujący z dalszych miejsc. Można z tego wnosić, że partie rządzące i opozycyjne różnią się wzorami konstruowania list wyborczych i umieszczania na nich kandydatów, których mają do dyspozycji. Partie rządzące na pierwszych miejscach wystawiają kandydatów z mocną pozycją publiczną – i to niezależnie od tego, czy są to osoby już wcześniej będące radnymi, czy też nowe – partie opozycyjne zaś umieszczają osoby bez pozycji pu-





blicznej wyżej niż osoby z taką pozycją, które również kandydują po raz pierwszy. Tutaj może się rodzić różnicowanie między jedynkami i pozostałymi kandydatami oraz doświadczonymi radnymi i nowymi radnymi, a także między różnymi rodzajami ugrupowań. Skomplikowany charakter omawianego zjawiska wymaga uwagi nie tylko przy samym uchwyceniu jego istoty. Próby wyjaśnienia przyczyn takiej zależności każą się bowiem zastanowić nad źródłami takiego, a nie innego funkcjonowania ugrupowań politycznych.

## KONKLUZJE I HIPOTEZY WYJAŚNIAJĄCE

Zróżnicowanie indeksu publicznego układa się w skomplikowany wzór, zmuszając do ustalenia, czy zależności takie mają charakter przypadkowy, czy też są odzwierciedleniem rzeczywistych zjawisk społecznych. Czy mogą mieć one uzasadnienie w tym, co już wiadomo na temat lokalnego życia politycznego? Proponowane przez nas wyjaśnienie opiera się na założeniu, że lokalna polityka jest regulowana za pośrednictwem osi dynamicznej równowagi. We wszystkich takich osiach można wyróżnić dwie przeciwstawne siły, między którymi ustala się równowaga. Jednocześnie dla każdej osi mogą pojawić się czynniki trwale przesuwające równowagę w jedną ze stron. Spośród wielu możliwych osi równowagi warto wyróżnić pięć następujących:

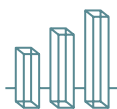


Zachowania aktorów politycznych podlegają ukierunkowaniu zarówno przez instytucje, jak i przez kulturę<sup>1</sup>. Instytucje tworzą systemy norm i interesów, kar i nagród, z kolei kultura – przez socjalizację – dostarcza

wzorów skutecznego i stosownego zachowania. Kulturowo ukształtowane wzory mają bardziej uniwersalny charakter, instytucje mogą zaś dostarczać impulsów w większym stopniu jednoznacznych. Wzory zachowań mogą się różnić między organizacjami politycznymi i poziomami struktury terytorialnej, z wyraźnym podłożem kulturowym<sup>2</sup>. Jednocześnie jednak wiele badań wskazuje duże znaczenie rozwiązań instytucjonalnych dla sposobu funkcjonowania aktorów politycznych, szczególnie dla ich grupowania się w celu tworzenia organizacji politycznych<sup>3</sup>.

Grupowanie się aktorów w organizacje polityczne to zjawisko, w którym można wyróżnić kolejną oś dynamicznej równowagi. Istotnym czynnikiem życia politycznego jest równowaga podmiotowości między jednostką a organizacją, niezależnie od tego, jak jest ona nazywana – partią czy komitetem lokalnym. Znaczenie takiej równowagi jest podkreślane w analizach sposobu głosowania – każdy wybór jest wypadkową zarówno oceny danego kandydata jako jednostki, jak i oceny ugrupowania, które on reprezentuje<sup>4</sup>. Dwie kluczowe siły, jakie tutaj występują, to identyfikacja i indywidualizacja. Szersza identyfikacja wiąże się z poszczególnymi profilami ideowymi (na przykład liberalnym lub socjalnym). Pozwalają one rozpoznać kierunki działania instytucji publicznych, wynikające z określonego wyboru, co jest jedną z podstaw kształtowania się systemów partyjnych<sup>5</sup>. Z kolei indywidualizacja wyborów przejawia się w akcentowaniu osobistych cech kandydata. Według wielu badaczy, wzrost znaczenia cech osobistych jest charakterystyczny dla współczesnej demokracji. Wynika on z upodabniania się partii politycznych i narastających trudności w rozpoznaniu ich ideowego ukierunkowania. Z braku ideowych przesłanek wyboru to właśnie cechy osobiste kandydatów – łatwiejsze do uchwycenia i oceny – stają się podstawą decyzji głosujących<sup>6</sup>. Ocena cech osobistych kandydatów wymaga jednak ich możliwie najpełniejszej znajomości, dlatego ogólną przewagą, która wynika z wiedzy o zachowaniach wyborczych, jest widoczność publiczna kandydatów, szczególnie wynikająca z pełnienia innych wyróżnionych społecznie funkcji<sup>7</sup>.

Niezależnie od tego, czy ugrupowania powstają na płaszczyźnie podziałów ideowych, czy też wokół charyzmatycznych przywódców, ich trwanie jest zależne od kolejnej osi dynamicznej równowagi. Partia jako organizacja potrzebuje zasobów i lojalności swoich członków – są one niezbędne do przetrwania między kolejnymi wyborami. Z kolei partia



jako gracz w takich wyborach musi się dostosować do fluktuujących oczekiwań elektoratu, może więc sięgać po środki i strategie, które podważają znaczenie zgromadzonych zasobów organizacyjnych i dotychczasowych lojalności<sup>8</sup>.

W wyborach lokalnych mogą brać udział zarówno ogólnokrajowe ugrupowania, które aspirują do władzy na wszystkich szczeblach i wyrażają ogólne sympatie ideowe, jak i partie lokalne. Te ostatnie mają w polskich warunkach pewną przewagę, związaną z silnym antypartyjnym sentymentem, który ukształtował się jeszcze w czasach minionego reżimu i skutkuje bardzo niskim zaufaniem do partii politycznych<sup>9</sup>. Lokalne partie polityczne są opisywane w systemie wyborczym jako byty zupełnie innego rodzaju – komitety wyborców – i znajdują możliwość odróżnienia się od ogólnopolskich partii politycznych, wykorzystując taką przewagę<sup>10</sup>.

Przewagą partii parlamentarnych jest z kolei możliwość przeniesienia zainteresowania z innych poziomów dla osób, które nie zajmują uwagi działaniem samorządu, ale swoje zachowania wyborcze ukierunkowują na ogólnopolskie podziały polityczne. Dla nich tożsamość partyjna związana z ugrupowaniami ogólnokrajowymi ułatwia podejmowanie decyzji i przesuwa równowagę na rzecz takich partii. Oczywiście istnieje także wariant pośredni, próbujący wykorzystać obie te przewagi<sup>11</sup>. Jest nim tworzenie partii politycznych, które próbują być jednocześnie lokalne i ogólnokrajowe i których nazwy sugerują więź z ogólnokrajową siłą polityczną, ale jednocześnie pozwalają wierzyć, że to nie jest ugrupowanie tożsame z taką siłą. Przykładem takich nazw są „Prawo i Samorządność” czy „Platforma Samorządowa”.

Dla wyborców identyfikacja partyjna przyczynia się do klarowności podziału „rządzący – opozycja”. W myśl definicji Josepha A. Schumpetera, z demokracją mamy do czynienia wtedy, kiedy partie przegrywają wybory<sup>12</sup>. Podział na rządzących i opozycję dostarcza korzyści zbiorowych specyficznych dla każdej ze stron takiego podziału. Dla partii władzy źródłem przewagi jest możliwość przeniesienia popularności na przykład ze sprawującego władzę burmistrza na kandydatów jego komitetu. Utożsamianie się z daną opcją polityczną pozwala zagłosować nawet na kandydata indywidualnie nieznanego, jeśli tylko się wie, że należy do obozu władzy, którą się ogólnie ocenia pozytywnie. Z punktu widzenia opozycji istotnym elementem jest tutaj kapitalizacja niezadowolenia<sup>13</sup> – to, że jest się alterna-

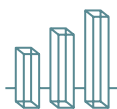
tywą dla rządzących, a także możliwość zdobywania głosów tych, którzy są niezadowoleni z działań władzy i ten wyraz swojego niezadowolenia mogą cenić bardziej niż na przykład rozbieżności ideowe.

Równowaga sił obozu rządzącego i opozycji jest związana z inną osią dynamicznej równowagi – między stałością i zmianą. W sytuacji wyborczej istotnym aspektem tego problemu jest kwestia przewagi inkumbenta, czyli osoby, która już sprawuje dany urząd<sup>14</sup>. Z punktu widzenia indywidualnego kandydata źródłem takiej przewagi jest tendencja wyborców do powielania zachowań wyborczych<sup>15</sup>. Może nim być również widoczność publiczna związana z wypełnianiem mandatu, która sprawia, że kandydaci są po prostu bardziej rozpoznawalni, co jest przecież jednym z elementów składowych wyniku wyborczego.

Jednocześnie jednak w lokalnym życiu politycznym nieuchronnie występują czynniki zmiany. Upływ czasu oznacza zmiany demograficzne wśród aktorów politycznych, z kolei wielopoziomowa struktura polityczna jest źródłem zmiany wynikającej z podejmowania działań w szerszej skali. Władze podejmują decyzje, które mogą być źle ocenione *post factum*, co skutkuje zmianami preferencji politycznych<sup>16</sup>.

W wypadku każdej z takich osi przeciwstawne czynniki wzajemnie się podtrzymują i nieustająco tworzą nowe konfiguracje. Niemniej jednak zawsze można tutaj dostrzec powtarzające się wzory, które stanowią inspirację przy poszukiwaniu zaobserwowanych zależności empirycznych.

Jakie wynikają z tego hipotezy, które mogą służyć wyjaśnieniu politycznych uwarunkowań zróżnicowania indeksów kapitału społecznego radnych, szczególnie indeksu obrazującego zaangażowanie radnych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym? Dlaczego partie opozycji parlamentarnej mają istotnie słabszą pozycję, jeśli chodzi o zaangażowanie ich radnych w role społeczno-zawodowe w sektorze publicznym? Dlaczego cechę tę dzielą z partiami władarzy? Dlaczego tak wyraźne różnice pojawiają się po uwzględnieniu rozróżnienia na doświadczonych i nowych radnych? Możliwe są tutaj trzy wyjaśnienia: nagradzanie radnych, rekrutacja osób publicznych i selekcja wyborcza.



## *Nagradzanie radnych*

Pierwsza hipoteza zakłada, że wyraźnie wyższe wartości indeksu publicznego w wypadku partii rządzących wynikają z nagradzania radnych stanowiskami publicznymi po zwycięstwie wyborczym. Nagradzanie to może przyjmować charakter „wypłaty dywidendy” dla członków politycznej „spółdzielni”. Według tej hipotezy, szczególne zainteresowanie aktywnością w partiach politycznych jest udziałem osób, które aspirują do pracy lub kariery w sektorze publicznym – w sytuacji powodzenia danego ugrupowania są one nagradzane pracą lub awansem w hierarchii instytucji publicznych. Partie rządzące w skali kraju mają większe możliwości takiego nagradzania, ponieważ odnoszących sukcesy radnych mogą zatrudnić instytucje administracji rządowej czy agencje sektora publicznego (na przykład Agencja Mienia Wojskowego czy Agencja Rynku Rolnego). Pozostałe partie nie mają takiej możliwości, stąd ich niższe indeksy publiczne. Jeśli partie w coraz mniejszym stopniu są spajane przez wyróżniające je idee, to jedność ugrupowania mogą zapewnić właśnie takie „spółdzielcze” korzyści indywidualne. Wzrost znaczenia podobnych nagród uprzywilejowuje jednak partie rządzące względem partii opozycyjnych, przesuwając równowagę na ich korzyść. Przesunięcie to oznacza także zwiększenie prawdopodobieństwa stabilizacji w lokalnej polityce kosztem napędzającej konkurencję zmiany.

Jednocześnie jednak te z pozostałych partii, które stają się partnerami koalicyjnymi w lokalnych konfiguracjach władzy, mogą zabiegać o stanowiska w sektorze publicznym dla swoich aktywistów. Wysokie wartości indeksów ugrupowań lokalnych mogą mieć – zgodnie z tą hipotezą – źródło w tym, że są one wygodniejszymi partnerami koalicyjnymi dla partii ogólnopolskich. Dzieje się tak dlatego, że koalicja z ich udziałem nie zaburza w skali lokalnej ogólnopolskich linii podziału na osi „rządzący – opozycja”. W takiej sytuacji nagroda – zatrudnienie lub awans – nie jest założoną z góry „dywidendą”, ale elementem przetargowym w negocjacjach koalicyjnych między lokalnym komitetem a partią. Skutek jest podobny, wzrasta bowiem poziom powiązań z sektorem publicznym radnych reprezentujących ugrupowania lokalne.

W obu wypadkach jest to jednak sieć powiązań o charakterze patologicznym – swoisty haracz nakładany przez ugrupowania polityczne na podatników. Z podatków bowiem są opłacane stanowiska dla radnych,

którzy – jak można się domyślać – nie spełniliby kryteriów zatrudnienia i awansu, gdyby miały o tym decydować wyłącznie zadania, jakie wiążą się z wykonywaniem danej funkcji publicznej.

### *Rekrutacja kandydatów*

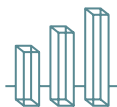
Zróznicowanie indeksów nie musi być jednak aż tak jednoznaczne, ale wynika z różnicy w sposobie rekrutacji kandydatów przez różne podmioty polityczne.

Według takiej hipotezy, ugrupowania rządzące są bardziej atrakcyjne dla osób o mocnej pozycji w instytucjach publicznych – mają większą możliwość docierania do takich osób i rekrutowania ich na swoje listy.

Zaobserwowane przewagi mogą wynikać z tego, że osoby zatrudnione w instytucjach publicznych obawiają się startu z list ugrupowań opozycji parlamentarnej, nie mają jednak takich oporów wobec partii rządzących. Może to potwierdzać szkodliwą dla jakości demokracji regułę, że zaangażowanie w działalność polityczną wpływa na ocenę personelu sektora publicznego nie z samej zasady, ale ze względu na to, po której stronie dana osoba się angażuje. W tym wypadku formalna, instytucjonalna równość w zakresie biernego prawa wyborczego nie jest potwierdzona przez kulturowe wyobrażenia na temat tego, co jest dopuszczalne, co zaś nie. To zaś ponownie może przesuwac równowagę na korzyść rządzących.

Podobny rezultat może przynieść hipoteza wychodząca z podziału na elity i kontrolity – tych, którzy akceptują społeczne *status quo*, i tych, którzy mu się sprzeciwiają. W takim ujęciu partie rządzące wyrażają zadowolenie z obecnego stanu rzeczy. Osoby na kierowniczych stanowiskach w sektorze publicznym naturalnie więc przejawiają akceptację dla dominującego porządku, z kolei osoby, które nie sprawują takich funkcji, mają mniej powodów do zadowolenia i tym samym do zaangażowania po stronie partii broniących swojej władzy.

Zwraca tutaj uwagę sytuacja komitetów lokalnych niezwiązanych z urzędującymi burmistrzami, które wyraźnie się różnią od partii lokalnych skupionych wokół włodarzy. Takie ugrupowania w powiatach czy mniejszych gminach charakteryzują się najwyższym wskaźnikiem powiązań publicznych. Może to być sygnał, że personel instytucji publicznych angażuje się w działania samorządu najchętniej właśnie w takich ugrupowaniach, nie zaś w partiach bezpośrednio wspierających włodarza. Zach-



wuje jednocześnie bezpieczny dystans względem ogólnopolskiej polityki – nie angażuje się bezpośrednio ani po stronie sprawujących władzę, ani po stronie opozycji.

Startując z ugrupowań lokalnych, uczestniczy się jednak w grze o władzę. Pozycja taka zapewnia jednak wyższy poziom bezpieczeństwa niż jednoznaczne zaangażowanie się po jednej ze stron ogólnopolskich podziałów politycznych. Ponadto umożliwia uczestniczenie w rozmowach koalicyjnych niezależnie od tego, kto w danej jednostce samorządu przejmuje władzę.

Wyjaśnienie odwołujące się do rekrutacji nie prowadzi do tak jednoznacznej oceny powiązań publicznych radnych, jak to jest w wypadku hipotezy nagradzania. Niemniej może być ono niepokojące z innego powodu. Jeśli pozycja publiczna przyczynia się do ogólnego wzmocnienia listy, to nierównowaga w rekrutacji osób z taką pozycją może zachwiać konkurencyjnością samorządowej sceny politycznej.

### *Selekcja wyborcza*

Wyjaśnienie akcentujące wyborczą selekcję może zwracać uwagę na to, że listy dysponujące przewagą, jaka wynika z ogólnopolskich identyfikacji partyjnych lub popularności osoby wóldarza, mogą odnosić sukcesy nawet mimo braku kandydatów szczególnie widocznych publicznie. Z kolei spośród pozostałych komitetów lokalnych szanse na zdobycie mandatu mają wyłącznie te, które skupiają osoby o silnej pozycji. Ugrupowania lokalne bez takich atutów po prostu przegrywają wybory, dlatego ich przedstawicieli nie ma wśród radnych.

Hipoteza selekcji wyborczej łączy się z hipotezą rekrutacji przy próbie wyjaśnienia odmiennych relacji między radnymi doświadczonymi a radnymi nowymi, jeśli się uwzględni pozycję na liście. System wyborczy stosowany we wszystkich samorządach poza gminami mniejszymi zapewnia w praktyce wyraźną przewagę kandydatom startującym z pierwszego miejsca. Jednocześnie na ich sukces pracują kandydaci z dalszych miejsc, którzy mogą liczyć na mandat, jeśli lista zdobędzie więcej niż jeden taki mandat. Mogą oni również liczyć na prześcignięcie kandydata z pierwszego miejsca dzięki osobistej popularności.

Jak można wnosić na podstawie przedstawionych wyników, partie z reguły umieszczają na pierwszych miejscach doświadczonych radnych

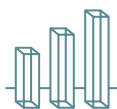
z mocną pozycją w sektorze publicznym – jedyńki z doświadczeniem stanowią około jednej trzeciej wszystkich radnych. Można to interpretować także w ten sposób, że osoby o mocnej pozycji w sektorze publicznym mają przewagę w zabiegach o zajmowanie uprzywilejowanych pozycji.

Mandaty zdobywane przez nowych kandydatów przypadają zarówno tym, którzy startowali z pierwszych miejsc, jak i tym, którzy kandydowali z dalszych pozycji. W wypadku partii rządzących i partii władarzy występują w tym zakresie podobne zależności, jakie zaobserwowano dla doświadczonych radnych. Kandydaci z mocniejszą pozycją to osoby, które zdobyły mandaty, startując z pierwszego miejsca.

W pozostałych ugrupowaniach – szczególnie w partiach opozycji parlamentarnej – można zaobserwować przeciwną tendencję. Nowi radni z pierwszych miejsc na liście mają poziom powiązań publicznych niższy niż osoby z dalszych pozycji. Może to wynikać z tego, że partie opozycji parlamentarnej na jedyńkach umieszczają osoby, które mają dopiero stworzyć ich zaplecze kadrowe (na przykład członkowie młodzieżówek czy asystenci posłów). Z kolei osoby, które osiągnęły już jakąś pozycję publiczną, są umieszczane na dalszych miejscach, mają bowiem wzmacniać wynik partii, konsumowany w pierwszej kolejności przez jedyńki. Niejednokrotnie jednak kandydaci z dalszych miejsc zdobywają mandaty – czy to wtedy, gdy partia uzyskuje w okręgu więcej niż jeden mandat, czy to wtedy, gdy są w stanie prześcignąć jedyńkę. Niemniej taka strategia – gdyby została potwierdzona przez bardziej szczegółowe analizy – wskazywałaby jeszcze jedno źródło przewagi ugrupowań rządzących nad opozycyjnymi. W rezultacie bowiem mandaty zdobywają osoby o niższej wyjściowej pozycji publicznej. Mają one szansę na mandat, ponieważ ogólnopolskie identyfikacje partyjne pozwalają im przejść test wyborczy mimo słabszej indywidualnej pozycji publicznej. Z kolei same partie opozycyjne stosując takie zabiegi, wzmacniając się jako organizacje, osłabiają swój potencjał wyborczy i znów przesuwają równowagę na rzecz rządzących.

Trzy przedstawione wyżej hipotezy nie wykluczają się wzajemnie. Przeciwnie – można sobie wyobrazić, że ostateczne zróżnicowanie indeksów jest wynikiem działania wszystkich trzech mechanizmów, które wzmacniają się wzajemnie, prowadząc do narastającego zróżnicowania ról społeczno-zawodowych radnych. Jest to o tyle ważne, że każdą z tych hipotez wypada ocenić inaczej z punktu widzenia jakości demokracji lokalnej.





Pierwsza z nich jest jednoznacznie negatywna. Takie wyjaśnienie świadczyłoby o narastającym klientyzmie i patologicznych mechanizmach życia politycznego. Druga z nich wskazywałaby istnienie problemu, który należy ocenić negatywnie, jeśli chodzi o skutki, ale którego przyczyny niekoniecznie kwalifikują się do moralnego potępienia. Można co najwyżej ubolewać, że kształt polskich podziałów politycznych stanowi wyzwanie dla równowagi na osi „rządzący – opozycja”, wzmacniając pierwszych, osłabiając zaś drugich. W wypadku trzeciej hipotezy zaobserwowane zjawisko można ocenić jedynie z perspektywy skuteczności działania. Warto zwrócić uwagę, że partie opozycyjne, troszcząc się o zachowanie własnych zasobów organizacyjnych, obniżają swoją siłę w zabiegach o poparcie społeczne. Tą metodą same się przyczyniają do wspomnianego wzmocnienia partii rządzących.

Odmienny charakter przedstawionych hipotez nie zmienia podstawowego ustalenia – indeksem, który ma największe znaczenie dla rywalizacji wyborczej i znajduje swoje odzwierciedlenie w wynikach wyborów, jest indeks powiązań z sektorem publicznym. W wypadku pozostałych sektorów różnice, choć występują, są wyraźnie mniejsze. Wszystkie ukazujące się tutaj zależności układają się w obraz wielobiegunowej gry – identyfikacje partyjne i cechy indywidualne przeplatają się ze sobą, tworząc unikalne wzory, których osnową jest system wyborczy i sprawowanie władzy. Na pewno proste przeciwstawianie ogólnopolskich partii politycznych lokalnym komitetom nie znajduje potwierdzenia w faktach, wyraźniejsze różnice dzielą bowiem typy ugrupowań wyróżnione ze względu na podziały „rządzący – opozycja”. Jednocześnie widać wyraźnie, że na takie zróżnicowanie bardzo duży wpływ mają wielkość jednostki, system wyborczy i kształt instytucji publicznych. Czynniki te – krzyżując się z podziałami politycznymi – tworzą skomplikowaną mozaikę sytuacji. Dlatego przedstawione hipotezy dotyczące źródeł zróżnicowania indeksów wymagają dalszych pogłębionych analiz, wskazują jednak niewątpliwy problem, którego znaczenie dla życia politycznego w samorządach jest trudne do przecenienia.

- <sup>1</sup> P. Norris, *Electoral Engineering*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
- <sup>2</sup> E. Nalewajko, *Powiatowe partie polityczne – trudna adaptacja*, [w:] *Powiatowa elita polityczna: rekrutacja, struktura, działanie*, red. J. Wasilewski, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006.
- <sup>3</sup> D. Nohlen, *Prawo wyborcze i system partyjny*, przeł. R. Alberski, J. Sroka, Z. Wiktor, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004; G.W. Cox, *Making Votes Count*, Cambridge University Press, Cambridge 1997; P. Norris, *Electoral Engineering*, *op. cit.*
- <sup>4</sup> W. Cwalina, A. Falkowski, *Marketing polityczny – perspektywa psychologiczna*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005.
- <sup>5</sup> K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- <sup>6</sup> I. McAllister, *The Personalization of Politics*, [w:] *The Oxford Handbook of Political Behavior*, red. R.J. Dalton, H.D. Klingemann, Oxford University Press, Oxford 2007.
- <sup>7</sup> F. Raciborski, K. Rakocy, *Internet, politycy, wybory – o możliwości badań zawartości Internetu do przewidywania wyniku wyborów*, [w:] *Wartości, polityka, społeczeństwo*, red. M. Zahorska, E. Nasalska, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2009.
- <sup>8</sup> K. Sobolewska-Myślik, *Partie i systemy partyjne na świecie*, *op. cit.*
- <sup>9</sup> A. Michalak, *Lokalni wyborcy samorządowi – socjologiczne studium politycznych reprezentacji zachowań wyborczych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2001.
- <sup>10</sup> M. Bukowski, J. Flis, A. Hess, A. Szymańska, *Opcja czy osoba? Upartyjnienie versus personalizacja w wyborach samorządowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- <sup>11</sup> J. Flis, *Partie polityczne w wyborach prezydentów miast*, „Studia Politologiczne” 2011, nr 20, s. 139–159.
- <sup>12</sup> J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Harper & Brothers Publishers, New York-London 1947.
- <sup>13</sup> Ph. Braud, *Rozkosze demokracji*, przeł. A. Matusiak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.
- <sup>14</sup> P.R. Abramson, J.H. Aldrich, D.W. Rohde, *Change and Continuity in the 2000 and 2002 Election*, CQ Press, Washington 2004.
- <sup>15</sup> S.M. Lipset, *Homo politicus. Społeczne podstawy polityki*, przeł. G. Dziurdzik-Kraśniewska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- <sup>16</sup> R. Markowski, *Political Accountability and Representation: Theoretical Assumption vs. Empirical Measurement*, [w:] *Political Accountability*, red. J. Niżnik, N. Ryabinska, IFIS Publishers, Warszawa 2007.

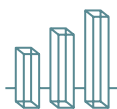


## \_05\_

# ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A ZAANGAŻOWANIE RADNYCH W SFERZE GOSPODARCZEJ

*Eugeniusz Sobczak  
Michał Staniszewski*

**W** niniejszym rozdziale poddamy analizie zależności między kapitałem społecznym organów stanowiących samorządu i radnych a indeksem zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego (tak zwanym syntetycznym miernikiem rozwoju). W dalszych rozważaniach skupimy się na wskaźniku mierzącym siłę wpływu radnych w sferze gospodarczej. Został on skonstruowany na podstawie informacji pochodzących z oświadczeń majątkowych i z Krajowego Rejestru Sądowego, mówi zaś o tym, czy i jakiego rodzaju funkcje kierownicze pełnią radni w podmiotach gospodarczych (dokładniejszy opis tego miernika jest zawarty w nocie metodologicznej w rozdziale drugim). Podstawowym założeniem tego miernika jest przekonanie, że radni, którzy są jednocześnie członkami zarządów lub rad nadzorczych albo pełnią funkcje kierownicze w przedsiębiorstwach, łącząc takie role z mandatem radnego, mają znacznie większe możliwości (w porównaniu z innymi radnymi) wpływania na decyzje samorządu pobudzające rozwój gospodarczy. Nie przesądzamy jednak z góry, czy korzystają oni z tych możliwości i jaki wpływ – negatywny lub pozytywny – ma ta siła na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów. Dla uproszczenia, odwołując się do tego miernika, będziemy się posługiwać terminem „indeks siły wpływu radnych w sferze gospodarczej” lub – skrótowo – „indeks siły”



## METODA POMIARU ROZWOJU SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO SAMORZĄDÓW

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego oceniamy za pomocą autorskiej metodyki, w skład której wchodzi szesnaście zmiennych (siedemnaście przy ocenie województw). Do zbioru tych zmiennych należą między innymi:

- wydatki majątkowe inwestycyjne *per capita*,
- wydatki na transport i łączność *per capita*,
- odsetek wydatków majątkowych inwestycyjnych oraz wydatków na transport i łączność,
- odsetek dochodów własnych w budżetach,
- liczba osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców,
- liczba osób bezrobotnych na 1 tysiąc mieszkańców,
- liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców,
- liczba absolwentów szkół ponadgimnazjalnych na 1 tysiąc mieszkańców,
- liczba komputerów z dostępem do Internetu w szkołach na 1 tysiąc mieszkańców,
- napływ i odpływ ludności w przeliczeniu na 1 tysiąc mieszkańców,
- odsetek radnych z wyższym wykształceniem,
- odsetek mieszkańców mających dostęp do sieci wodociągowej, kanalizacji ścieków i usług oczyszczalni ścieków.

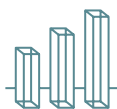
Poszczególnym zmiennym są przypisane wagi punktowe – jeden punkt za jednostkę zmiennej. W wypadku wydatków majątkowych inwestycyjnych oraz wydatków na transport i łączność zastosowano wagę jeden punkt za 10 złotych. Dwóm zmiennym – liczbie osób bezrobotnych i liczbie mieszkańców, którzy wyprowadzili się z danego samorządu – przypisano ujemne wagi punktowe. Ponadto dla województw uwzględniono produkt krajowy brutto *per capita* jako siedemnastą zmienną, przy której za jeden punkt przyznano za 100 złotych. Zróżnicowane wagi punktowe (wyższe w wypadku wydatków na projekty rozwojowe, majątkowe inwestycyjne oraz na transport i łączność, a także w wypadku produktu krajowego brutto *per capita*) są uzasadnione dążeniem do obniżenia wpływu tych zmiennych na syntetyczny miernik rozwoju społeczno-gospodarczego, jaki powstaje z sumy punktów szesnastu zmiennych. Przypisanie jednego punktu za 1 złoty na przykład w wypadku wydatków na projekty rozwojowe sprawiłoby, że punktacja za dwie pierwsze zmienne w wielu gminach

decydowałyby w 60–80% o wartości syntetycznego miernika rozwoju. Zgodność zmiennych stosowanych przy ocenie rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu sprawdzono za pomocą, między innymi, korelacji liniowej Pearsona dla kolejnych punktów czasowych, które są wysokie (na przykład w wypadku liczby pracujących, podmiotów gospodarczych czy udziału dochodów własnych są one wyższe niż 0,9) i wskazują, że wskaźniki są dobrane poprawnie. Słabsza zbieżność w czasie dotyczy udziału wydatków (współczynnik nieznacznie przekracza 0,45), co wynika z zależności tych wskaźników od siebie (rośnie pierwszy, maleje drugi).

Kolejnym ważnym czynnikiem wpływającym na zmienność wskaźników w badanym okresie (lata 2003–2012) jest dostępność środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Uzyskanie współfinansowania dużego projektu może zwiększyć udział wydatków nawet dwukrotnie w roku wystąpienia płatności (szczególnie w małych gminach). Wykonano ponadto test spójności zestawu szesnastu zmiennych za pomocą testu alfa Cronbacha. Dla wszystkich gmin współczynnik ten wyniósł 0,782, a dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego – 0,456. Współczynnik ten wyliczony tylko dla województw jest najniższy i wynosi 0,446. Analizując tendencje w rozwoju społeczno-gospodarczym (syntetycznego miernika rozwoju i wybranych zmiennych) samorządów terytorialnych i ich związek z indeksem siły wpływu radnych w sferze gospodarczej, poddamy analizie pięć jednostek określonego typu samorządu (województw, miast na prawach powiatu oraz gmin wiejskich i powiatów), które osiągnęły najwyższe wartości indeksu siły wpływu w sferze gospodarczej, i pięć jednostek, które osiągnęły najniższe wartości tego indeksu<sup>1</sup>.

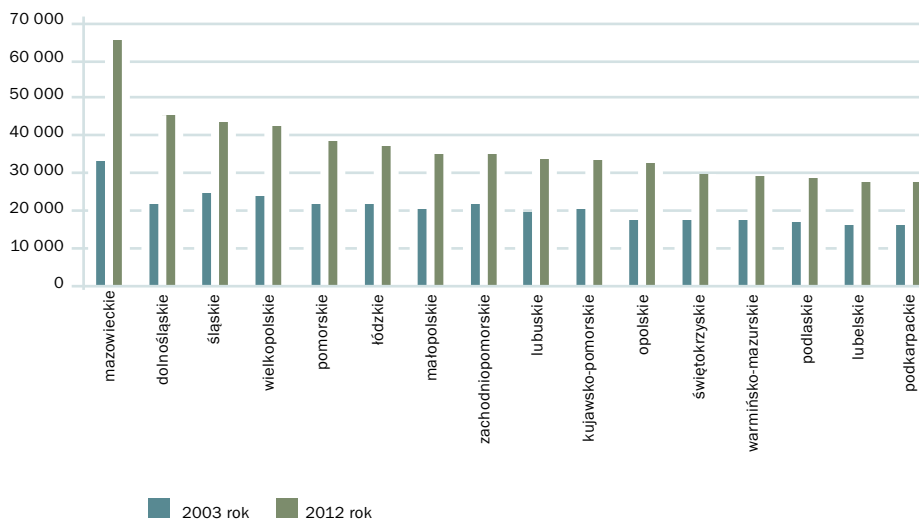
## **SILA WPŁYWU RADNYCH W SFERZE GOSPODARCZEJ A ROZWÓJ SPOŁECZNO- -EKONOMICZNY WOJEWÓDZTW**

Odnotowaliśmy relatywnie niskie współczynniki korelacji między indeksem siły wpływu radnych w sferze gospodarczej a głównymi zmiennymi wyjaśniającymi rozwój społeczno-gospodarczy. Nie potwierdzają one występowania związku między rozwojem i zaangażowaniem radnych w działalność społeczno-zawodową w sektorze prywatnym.



Najwyższe współczynniki korelacji dotyczą wydatków majątkowych inwestycyjnych oraz wydatków na transport i łączność *per capita* (0,293 i 0,204) i mogą wskazywać znaczenie ciągłości działań (projektów) nastawionych na osiągnięcie celów długoterminowych. Wymienione rodzaje wydatków inwestycyjnych służą realizacji projektów z zakresu infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków), społecznej oraz transportowej i łącznościowej (komunikacyjnej). Projekty te mają decydujący wpływ na osiągnięcie takich celów strategicznych, jak poprawa konkurencyjności inwestycyjnej i tworzenie miejsc pracy, rozwój przedsiębiorczości, poprawa konkurencyjności migracyjnej, wzrost udziału dochodów własnych. Trzeba podkreślić, że uzyskiwanie pozytywnych rezultatów w ramach wymienionych wyżej celów jest możliwe tylko w długim przedziale czasu i z zachowaniem ciągłości (systematyczności działań).

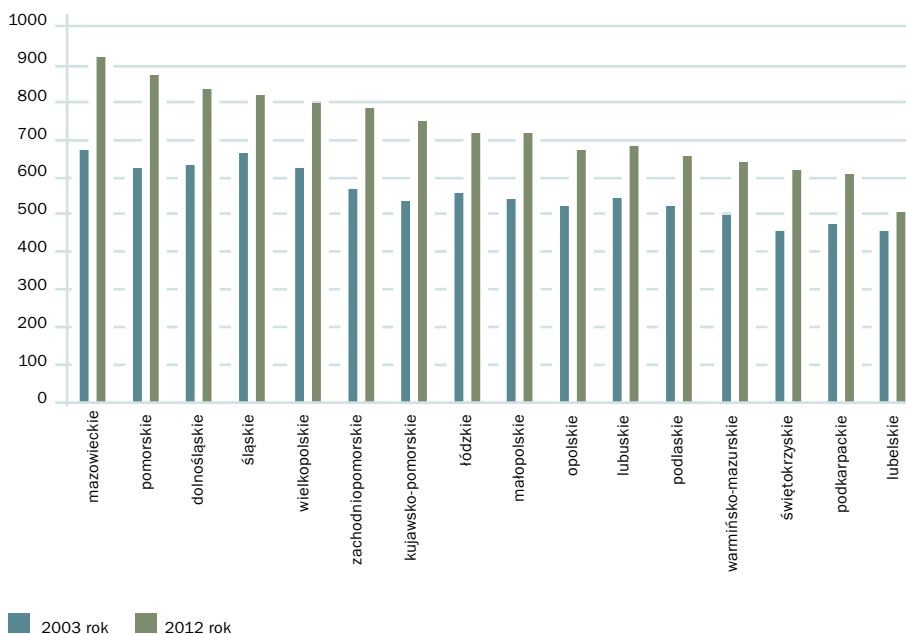
WYKRES 18.  
Produkt krajowy brutto *per capita*



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych).

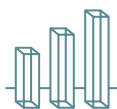
W praktyce niesprawnie działający sejmik może się przyczynić do spowolnienia rozwoju całego województwa. Najwyższe wartości indeksu siły odnotowano w następujących województwach: łódzkim, lubuskim, świętokrzyskim, mazowieckim i pomorskim (powyżej 37). Wśród tych województw są dwa zaliczane do wysoko rozwiniętych (mazowieckie i pomorskie), jedno zaliczane do średnio rozwiniętych (łódzkie) i dwa zaliczane do słabo rozwiniętych (lubuskie i świętokrzyskie). Uwagę zwraca województwo mazowieckie, które charakteryzuje się najwyższym syntetycznym miernikiem rozwoju i najwyższym produktem krajowym brutto *per capita* (66 tysięcy złotych *per capita* w 2012 roku).

WYKRES 19.  
Syntetyczny miernik rozwoju



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych).





Drugie województwo w rankingu (dolnośląskie) ma o około 20 tysięcy złotych niższy produkt krajowy brutto *per capita*. Na podkreślenie zasługuje także dynamika wzrostu tego wskaźnika, który w województwie mazowieckim w badanym dziesięcioleciu wyniósł około 32 tysięcy złotych *per capita*, a na przykład w województwie dolnośląskim (drugim w rankingu według dynamiki) – około 22 tysięcy złotych. Podobnie jest z dynamiką wzrostu syntetycznego miernika rozwoju, który w województwie mazowieckim wzrósł o ponad 200 punktów w badanym dziesięcioleciu. Wysoka dynamika wystąpiła jeszcze tylko w województwach pomorskim i zachodniopomorskim (por. wykres 19).

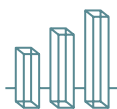
Województwo mazowieckie osiąga sukcesy w zakresie rozwoju przedsiębiorczości i liczby osób pracujących. Trzeba przy tym podkreślić, że o tych sukcesach decyduje rozwój Warszawy i obszaru funkcjonalnie powiązanego z głównym centrum. Istnieją jednak dwa słabe punkty w rozwoju województwa, a także Warszawy – zatrzymanie tendencji wzrostowej liczby osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców po 2008 roku i wyraźna tendencja spadkowa udziału dochodów własnych (wskaźnika samodzielności finansowej), co sprawiło, że wskaźnik ten w 2012 roku jest tylko o około 2% wyższy niż w roku bazowym (2003). Przedsięwzięcia sprzyjające rozwojowi (tworzenie miejsc pracy) i zwiększanie udziału dochodów własnych wymagają systematycznych działań w długiej perspektywie, ponieważ odwrócenie uwagi od tych celów nawet w krótkim przedziale czasu wywołuje zmniejszenie efektywności działań.

Można więc zakładać, że wysoka wartość indeksu siły wypływu radnych w sferze gospodarczej może utrudniać utrzymywanie ciągłości (systematyczności) działań rozwojowych w poprawie konkurencyjności inwestycyjnej i w zwiększaniu udziału dochodów własnych. Niekorzystne tendencje we wskazanych wyżej zmiennych mogły jednak wynikać na przykład z oddziaływania globalnego kryzysu na rozwój Warszawy i regionu mazowieckiego. Wiele samorządów nie podejmowało działań (projektów), których celem byłoby złagodzenie skutków nasilającego się kryzysu. Nie realizowano między innymi przedsięwzięć poprawiających konkurencyjność inwestycyjną, w rezultacie czego po 2008 roku następował spadek liczby osób pracujących.

Odmiernym przykładem województw o wysokim indeksie siły w sferze gospodarczej (około 40 punktów) są województwa lubuskie i świę-

tokrzyskie, charakteryzujące się relatywnie niskim poziomem produktu krajowego brutto *per capita* i niskim syntetycznym miernikiem rozwoju. Decydujące znaczenie w prezentowanej ocenie ma dynamika przyrostu produktu krajowego brutto *per capita* i syntetycznego miernika rozwoju, które w obu analizowanych województwach są niskie (przyrost produktu krajowego brutto w dziesięcioleciu 2003–2012 wyniósł około 12–14 tysięcy złotych *per capita*, przyrost syntetycznego miernika rozwoju – znacznie poniżej 200 punktów). Spowolnienie rozwoju w relacji do województw osiągających największą dynamikę przyrostu syntetycznego miernika rozwoju (por. wykres 19) wskazuje, że w województwach o niższym poziomie i słabszej dynamice rozwoju niekorzystny wpływ zaangażowania radnych w działalność społeczno-zawodową w sektorze gospodarczym może być bardziej widoczny. Ilustruje to liczba osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców i udział dochodów własnych, które w obu województwach (lubuskim i świętokrzyskim) w 2012 roku były relatywnie niskie (około 210 osób i 51% w województwie lubuskim, około 180 osób i 42% w województwie świętokrzyskim).

Wśród pięciu województw o niskiej wartości indeksu siły wpływu radnych w sferze gospodarczej znajdują się również województwa zarówno o niskim poziomie rozwoju (opolskie, podkarpackie i podlaskie), jak i o średnim (małopolskie) czy wysokim (śląskie) poziomie rozwoju. Najniższą wartość indeksu ma województwo opolskie (28), które jednocześnie w rankingach – według zmiennych wyjaśniających rozwój społeczno-gospodarczy – znajduje się w grupie słabiej rozwiniętych województw (według syntetycznego miernika rozwoju, plasuje się na dziesiątym miejscu wśród szesnastu województw, według produktu krajowego brutto *per capita* – na jedenastym miejscu, według liczby pracujących na 1 tysiąc mieszkańców – na dziesiątym miejscu, według wskaźnika przedsiębiorczości – na dziewiątym miejscu).

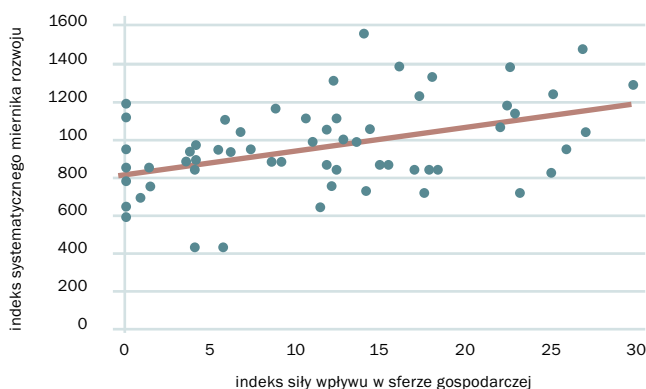


## SIŁA WPŁYWU RADNYCH W SFERZE GOSPODARCZEJ A ROZWÓJ SPOŁECZNO-EKONOMICZNY GMIN MIEJSKICH

Wykresy 20–23 wskazują, że w 2012 roku wyższym wartościom indeksu siły wpływu radnych w sferze gospodarczej towarzyszył wzrost zarówno syntetycznego miernika rozwoju, jak i liczby podmiotów gospodarczych na 1 tysięcy mieszkańców, liczby osób pracujących na 1 tysięcy mieszkańców oraz udziału dochodów własnych w budżetach miast. Przy czym wysoki współczynnik korelacji Pearsona (0,412 oraz 0,355) dotyczy tylko syntetycznego miernika rozwoju i wskaźnika przedsiębiorczości. W wypadku liczby osób pracujących na 1 tysięcy mieszkańców i udziału wydatków majątkowych inwestycyjnych współczynnik korelacji jest znacznie niższy. Brak związku korelacyjnego występuje w wypadku wydatków na transport i łączność, co świadczy o tym, że wiele samorządów w gminach miejskich nie wykazuje dbałości o dostępność transportową i komunikacyjną. Znaczenie dostępności doceniają zwykle duże centra rozwoju – Warszawa, Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto i Łódź – o czym świadczą wysokie wydatki na transport i łączność w tych miastach<sup>2</sup>. Samorzady miast peryferyjnie położonych w relacji do głównych centrów rozwoju projekty poprawiające dostępność traktują jako drugoplanowe.

### WYKRES 20.

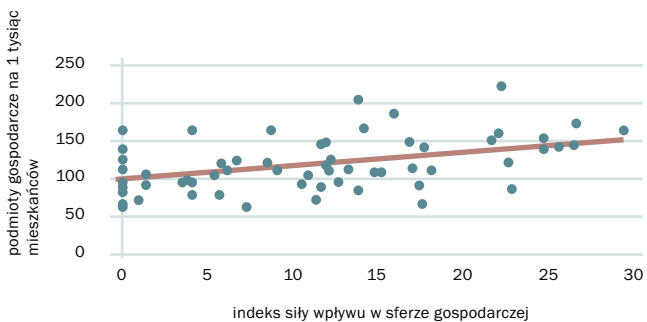
Syntetyczny miernik rozwoju a indeks siły wpływu radnych w sferze gospodarczej



Źródło: Obliczenia własne.

### WYKRES 21.

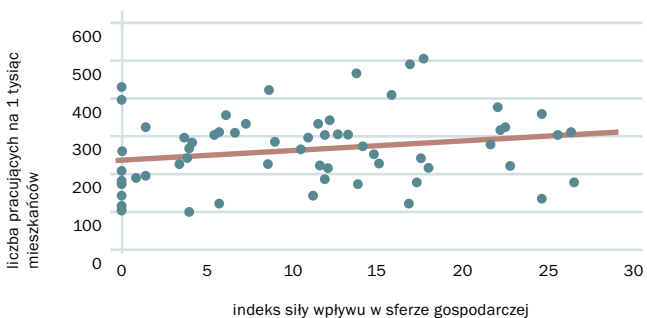
Liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysięcy mieszkańców a indeks siły wpływu radnych w sferze gospodarczej



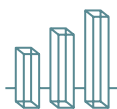
Źródło: Obliczenia własne.

### WYKRES 22.

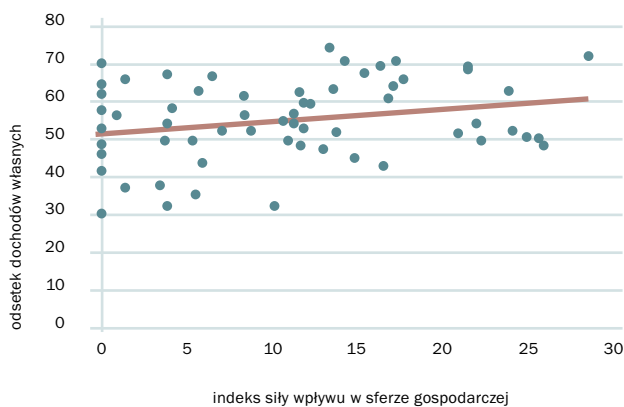
Liczba osób pracujących na 1 tysięcy mieszkańców a indeks siły wpływu radnych w sferze gospodarczej



Źródło: Obliczenia własne.



**WYKRES 23.**  
Odsetek dochodów własnych a indeks siły wpływu  
radnych w sferze gospodarczej



Źródło: Obliczenia własne.

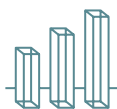
Analizowano sytuację 62 miast, wśród których są ośrodki duże i dynamicznie się rozwijające (na przykład Warszawa, Wrocław, Poznań, Kraków, Katowice) oraz małe i wolniej się rozwijające (na przykład Brańsk, Górowo Iławeckie, Radymno, Ozorków). W zbiorze miast znalazły się zatem główne centra rozwoju, jak i miejscowości położone w obszarze ich oddziaływania (na przykład Ząbki, Józefów), funkcjonalnie związane z centrami, a także miasta położone peryferyjnie w relacji do głównych centrów (na przykład Skórcz, Wisła).

Najwyższą wartością indeksu siły wpływu radnych w sferze gospodarczej charakteryzują się Wrocław (41,89), Gdańsk (39,30), Brańsk (37,50), Sopot (36,87) i Jelenia Góra (36,79).

**TABELA 6. →**  
Siła wpływu radnych w sferze gospodarczej  
a rozwój społeczno-ekonomiczny gmin miejskich

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych  
Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych  
Lokalnych).

Zmienne	Gdańsk	Sopot	Wrocław	Limanowa	Jelenia Góra	Łomża	Brańsk	Kowary	Radymno	Ozorków
wydatki majątkowe inwestycyjne <i>per capita</i> w 2003 roku	27,48	77,06	32,09	30,28	30,90	19,11	15,20	3,62	25,32	2,43
wydatki majątkowe inwestycyjne <i>per capita</i> w 2012 roku	246,60	245,92	125,99	79,80	125,23	54,49	35,20	27,99	37,46	10,31
odsetek wydatków majątkowych inwestycyjnych w 2003 roku	13,21	22,47	13,43	16,91	14,23	10,20	8,86	3,53	17,69	1,93
odsetek wydatków majątkowych inwestycyjnych w 2012 roku	38,22	31,78	21,53	22,49	26,13	13,34	11,24	11,46	13,76	4,23
wydatki majątkowe na transport i łączność <i>per capita</i> w 2003 roku	24,16	41,33	60,37	10,74	26,85	17,15	17,14	1,63	1,22	3,71
wydatki majątkowe na transport i łączność <i>per capita</i> w 2012 roku	252,44	64,50	132,93	69,06	73,87	40,41	3,58	8,57	3,30	8,70
odsetek wydatków majątkowych na transport i łączność w 2003 roku	11,62	12,05	25,27	6,00	12,36	9,15	10,00	1,59	0,85	2,94
odsetek wydatków majątkowych na transport i łączność w 2012 roku	39,12	8,33	22,72	19,46	15,41	9,89	1,14	3,51	1,21	3,57
odsetek dochodów własnych w budżecie w 2003 roku	62,51	69,72	66,44	53,86	43,34	31,96	40,91	52,70	38,72	54,23
odsetek dochodów własnych w budżecie w 2012 roku	50,11	68,31	71,33	51,94	51,41	41,31	49,91	48,77	52,43	57,52
liczba osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców w 2003 roku	280,72	264,16	282,22	414,65	256,93	199,82	157,10	178,58	170,41	144,54
liczba osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku	318,62	320,67	370,11	434,64	284,94	213,86	223,94	143,89	192,47	187,32
liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców w 2003 roku	128,87	178,58	149,44	91,85	134,32	101,60	102,31	98,16	71,77	79,89
liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku	146,99	222,78	166,53	113,34	152,32	98,52	89,01	115,73	66,57	71,68
indeks syntetycznego miernika rozwoju w 2003 roku	876,16	1057,33	970,82	850,21	818,66	713,07	548,75	577,75	462,48	499,99
indeks syntetycznego miernika rozwoju w 2012 roku	1474,53	1370,60	1277,78	1107,56	1065,90	832,91	702,86	603,48	590,97	588,59
indeks siły wpływu	39,30	36,87	41,89	0,00	36,79	0,00	37,50	0,00	0,00	0,00



Pierwsza piątka w rankingu – uszeregowanym według indeksu siły wpływu w sferze gospodarczej – obejmuje zatem miasta bardzo różne pod względem wielkości i potencjału rozwojowego (por. tabela 6). Ośrodki te różnią się również poziomem rozwoju, czego przykładem są Gdańsk, Wrocław i Sopot, które w 2012 roku znajdowały się w pierwszej dziesiątce powiatów grodzkich o najwyższym syntetycznym mierniku rozwoju społeczno-gospodarczego. Przykładem miasta o niższym syntetycznym mierniku rozwoju i o słabej dynamice jego przyrostu jest Brańsk (702 punkty w 2012 roku i przyrost o 150 punktów w latach 2003–2012). Jest to niewielka dynamika w porównaniu z Gdańskiem, który w dziesięcioleciu 2003–2012 osiągnął przyrost syntetycznego miernika rozwoju rzędu blisko 600 punktów. Relatywnie dużą dynamikę wzrostu syntetycznego miernika rozwoju zanotowano we Wrocławiu i w Sopocie (ponad 300 punktów w latach 2003–2012). Nieco niższą, ale wciąż wysoką dynamiką wykazała się Jelenia Góra (około 250 punktów w okresie 2003–2012). Trzeba podkreślić, że wyjątkowo wysoka dynamika wzrostu syntetycznego miernika rozwoju społeczno-gospodarczego w Gdańsku wynika głównie ze wzrostu wydatków na projekty rozwojowe (wydatki majątkowe inwestycyjne, wydatki na transport i łączność – budowa dróg, zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu). Wydatki te wzrosły z około 25% w 2003 roku do blisko 77% w 2012 roku, co wskazuje, że samorząd Gdańska pozyskał znaczne środki finansowe z funduszy europejskich. Udział wydatków na projekty rozwojowe bez pozyskanych środków z funduszy europejskich zwykle nie przekracza 50%. Potwierdzeniem jest Wrocław, w którym udział wydatków na projekty rozwojowe w 2012 roku nie przekracza 45%. Na podkreślenie zasługuje wysoki udział tych wydatków w 2003 roku (około 39%), co wskazuje, że samorząd Wrocławia wykazywał się wysoką otwartością na działania rozwojowe w całym badanym dziesięcioleciu. Świadczy to o ciągłości działań w długim przedziale czasu, czego rezultatem jest między innymi wysoka dynamika wzrostu liczby osób pracujących (wzrost o 88 osób na 1 tysiąc mieszkańców w latach 2003–2012 – w Gdańsku wzrost tego wskaźnika wyniósł 38 osób). W rezultacie w 2012 roku Wrocław osiągnął liczbę 370 osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców, przy wyniku 319 osób w Gdańsku. Niska dynamika wzrostu liczby osób pracujących w Gdańsku może wynikać z zaniedbań w poprawie konkurencyjności inwestycyjnej miasta albo może być rezultatem trudności związanych z rozwojem przemysłu stoczniowego.

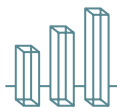
Procesy te mogą mieć związek z analizowaną tutaj siłą wpływu radnych w sferze gospodarczej. Jedną z hipotez wyjaśniających może być stwierdzenie, że zasiadający w samorządach przedstawiciele firm, dodatkowo o wysokiej pozycji (członkowie zarządów, właściciele przedsiębiorstw, dyrektorzy), są po prostu aktywni i mają wpływ na decyzje organów wykonawczych dotyczące konkurencyjności inwestycyjnej jednostek samorządu. Rezultatem tego mogą być warunki sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości i tworzeniu miejsc pracy.

Pozytywnym przykładem jest Sopot (a także Wrocław), gdzie wzrost w latach 2003–2012 liczby pracujących wyniósł 57 osób na 1 tysiąc mieszkańców (88 osób we Wrocławiu). Zaniedbania rozwojowe w Gdańsku dotyczą także przedsiębiorczości (wzrost liczby podmiotów gospodarczych o 18 na 1 tysiąc mieszkańców w badanym dziesięcioleciu) i udziału dochodów własnych (wskaźnika samodzielności finansowej), który w 2012 roku nie przekraczał 50% (71% we Wrocławiu i 68% w Sopocie). W wypadku Gdańska może to być skutek, podkreślonej już, dekonjunkury w przemyśle stoczniowym.

Zwykle zaniedbania rozwojowe mają charakter długoterminowy i występują w wielu centrach regionalnych i subregionalnych (powiatach grodzkich). Biorąc to pod uwagę, można również postawić inną hipotezę. Osiąganie celów rozwojowych wymaga systematyczności działań w długiej perspektywie, może być więc zależne od składu organów stanowiących samorządu, szczególnie obecności w nim osób dobrze znających sektor prywatny i zajmujących w nim wysoką pozycję (radnych o wysokim indeksie siły wpływu w sferze gospodarczej). Jest to bardziej widoczne w Gdańsku, Jeleniej Górze i we Wrocławiu. Interesującym przykładem jest Brańsk, który ma stosunkowo wysoki indeks siły wpływu, ale jednocześnie rozwija się mało dynamicznie.

Dość trudno prowadzi się jednak analizę porównawczą miast peryferyjnych (takim ośrodkiem jest właśnie Brańsk) o niskim potencjale rozwoju w porównaniu z głównymi miastami kraju – centrami metropolitalnymi. Niski syntetyczny miernik rozwoju (poniżej 1 tysiąca punktów) i słaba dynamika jego wzrostu (poniżej 200 punktów w latach 2003–2012) wynikają z wielu czynników, między innymi z braku tradycji rozwojowych czy błędów w zarządzaniu działaniami rozwojowymi, w tym braku jasno sformułowanych celów strategicznych i operacyjnych oraz braku programu działań. Trzeba jednak podkreślić, że samorząd Brańska odniósł pewne sukcesy, na przykład w tworzeniu miejsc pracy. Liczba pracujących na

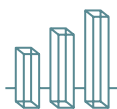




1 tysięcy mieszkańców zwiększyła się tam w latach 2003–2012 o 67 osób (ze 157 do 224 na 1 tysięcy mieszkańców). Do sukcesów można również zaliczyć wzrost udziału dochodów własnych, które w badanym dziesięcioleciu zwiększyły się o 9% i w 2012 roku wyniosły 50%. Jest to duże osiągnięcie, ponieważ są subregionalne centra, które mają trudności z przekroczeniem tej granicy (na przykład Toruń, Piotrków Trybunalski czy Radom). Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę przedsiębiorczość, to zauważymy, że wskaźnik ten zmniejszył się w okresie 2003–2012 o 13 podmiotów na 1 tysięcy mieszkańców (ze 102 w 2003 roku do 89 w 2012 roku). Na wymienione wyżej sukcesy mogły mieć również wpływ struktura organu stanowiącego i aktywny udział w nim osób o silnych afiliacjach w sektorze gospodarczym. Jeśli nawet tak było, to – z przyczyn, których nie jesteśmy w stanie tutaj ustalić – czynnik ten okazał się jednak niewystarczający, aby zapewnić Brańskowi stabilną dynamikę rozwoju. Przykład tego miasta wskazuje, że przedsiębiorczość jest bardzo wrażliwa na niesystematyczne działanie (brak ciągłości działań), z kolei samorząd, w którym osoby o afiliacjach w sektorze prywatnym są silnie reprezentowane, nie zawsze jest w stanie zapewnić systematyczność działań. Podobne zaniedbania w rozwoju przedsiębiorczości są widoczne w wielu gminach miejskich, szczególnie jednak w gminach wiejskich, których analiza będzie przedstawiona w dalszej części niniejszego rozdziału. Przykładami miast o niskim wskaźniku przedsiębiorczości są Wrocław, Gdańsk czy Jelenia Góra, w których jest widoczna niewielka liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysięcy mieszkańców (najwyższa we Wrocławiu – 166 w 2012 roku) i słaba dynamika wzrostu tego wskaźnika (przyrost mniejszy niż 20 podmiotów na 1 tysięcy mieszkańców). Tylko Sopot nie ma problemów z rozwojem przedsiębiorczości, czego potwierdzeniem jest wzrost liczby podmiotów gospodarczych w badanym dziesięcioleciu o 45 firm na 1 tysięcy mieszkańców. Świadczy to o systematycznych działaniach samorządu tego miasta w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, w czym pomaga wysoki indeks siły w sferze gospodarczej (36,87). Dynamiczny rozwój przedsiębiorczości w Sopocie ma swoje źródło w specjalizacji gospodarczej, mianowicie w turystyce, która sprzyja działaniom przedsiębiorczym. Turystyka nie wyjaśnia jednak w pełni rozwoju przedsiębiorczości – miastami turystycznymi są zarówno Jelenia Góra, jak i Gdańsk, mimo to w ośrodkach tych wskaźnik przedsiębiorczości i dynamika jego wzrostu są znacznie mniejsze niż w Sopocie.

Analizując wskaźnik przedsiębiorczości, liczbę osób pracujących i udział dochodów własnych w budżetach samorządów, można przyjąć, że wysoki indeks siły w sferze gospodarczej może utrudniać utrzymanie w długiej perspektywie ciągłości (systematyczności) działań rozwojowych. Decydujący wpływ ma zaangażowanie radnych w działalność zawodową, czego skutkiem jest konkurowanie o czas i koncepcyjną pracę na rzecz rozwoju obszaru (gminy). Tworzenie wizji rozwoju, w tym systematyczne diagnozowanie stanu oraz formułowanie celów strategicznych i operacyjnych, a także programowanie działań i kontrola zarządcza, wymagają pełnego zaangażowania radnych w działalność samorządową. Druga sprawa wiąże się z tym, że operacyjnym zarządzaniem w takim przedsiębiorstwie, jakim jest miasto, zajmuje się zarząd, który jest wspierany przez urząd, w mniejszym zaś stopniu trudnią się tym radni. Pozostaje jednak obszar decyzji strategicznych, w tym formułowanie celów strategicznych, programowanie działań (projektów) i ocena osiągniętych rezultatów (efektywności działań), które powinny być procedowane przez rady miast lub gmin.

Oceniając wpływ zaangażowania radnych w działalność w sektorze prywatnym na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów, warto się odwołać do przykładu Warszawy, która zajmuje dwudziestą dziewiątą pozycję w rankingu uszeregowanym według indeksu siły w sferze gospodarczej w grupie miast o największych jego wartościach. Warszawa cechuje się najwyższym poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego (najwyższą wartością syntetycznego miernika rozwoju) – najwyższym udziałem wydatków na projekty rozwojowe (około 50% w 2012 roku), najwyższym wśród głównych miast (centrów rozwoju) wskaźnikiem przedsiębiorczości (około 207 podmiotów na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku) i najwyższym udziałem dochodów własnych (około 74%). Jest to miasto o wysokiej liczbie osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców (474 osoby na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku). Należy także podkreślić zmienną, która wyróżnia Warszawę, mianowicie bardzo wysoki wskaźnik przedsiębiorczości (zdecydowanie najwyższy wśród centrów regionalnych), oraz dużą dynamikę wzrostu tego wskaźnika (wzrost o 44 podmioty gospodarcze na 1 tysiąc mieszkańców w badanym dziesięcioleciu). Uwagę zwracają również dwie inne zmienne – liczba osób pracujących i udział dochodów własnych, które są relatywnie wysokie, ale wykazują tendencję spadkową po 2008 roku. Świadczy to o tym, że samorząd



Warszawy nie wykazał się wystarczającą dbałością o dwa ważne cele rozwojowe, czyli konkurencyjność inwestycyjną i poprawę wskaźnika samodzielnności finansowej (udziału dochodów własnych). Przedstawione wyżej dane wskazują, że istniejące zaniedbania rozwojowe mogą wynikać z przekonania, że konkurencyjności inwestycyjnej Warszawy nie trzeba poprawiać, ponieważ stolica ma największy potencjał rozwojowy wśród polskich miast, a może nawet wśród miast środkowej Europy.

Są również miasta, w których indeks siły wpływu w sferze gospodarczej jest zerowy. Oznacza to, że wśród radnych w tych ośrodkach nie ma ani jednej osoby zajmującej istotne stanowisko w sektorze gospodarczym. Cztery miasta o najniższym indeksie (Kowary, Ozorków, Radymno, Łomża) cechują się relatywnie niskim syntetycznym miernikiem rozwoju i słabą dynamiką rozwoju (przyrost syntetycznego miernika rozwoju w latach 2003–2012 przekracza zaledwie 100 punktów). Wyjątkiem jest Limanowa, której syntetyczny wskaźnik rozwoju wzrósł nieco ponad 250 punktów w okresie 2003–2012, o czym zdecydowały przede wszystkim wydatki na projekty rozwojowe (majątkowe inwestycyjne oraz na transport i łączność – wzrost z 23% do 42%). Trzeba także podkreślić dużą liczbę pracujących na 1 tysiąc mieszkańców (435 osób w 2012 roku), co należy traktować jako osiągnięcie, szczególnie w relacji do całego podzbioru pięciu miast z najniższym indeksem siły wpływu w sektorze gospodarczym, w których liczba pracujących wynosi zwykle poniżej 200 osób na 1 tysiąc mieszkańców (tylko w Łomży było 214 osób w 2012 roku). Liczba osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców w Limanowej jest większa niż we Wrocławiu, gdzie wskaźnik ten w 2012 roku wyniósł 370 osób, ale przewaga dolnośląskiego centrum rozwoju kryje się w wyższej produktywności miejsc pracy, o czym świadczy wysoki udział dochodów własnych (71% w 2012 roku przy 52% w Limanowej).

Oznacza to, że miasta o dużym potencjale rozwojowym są bardziej konkurencyjne dla inwestorów, którzy zamierzają wytwarzać produkty czy usługi zaawansowane technologicznie (o wysokiej wartości dodanej). Z drugiej jednak strony, wskazuje to, że konkurencyjność inwestycyjna powinna być kierowana do możliwie precyzyjnie określonych inwestorów.

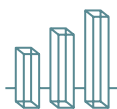
Reasumując, można stwierdzić, że szczegółowa analiza dziesięciu miast (pięciu z najwyższym i pięciu z najniższym indeksem siły wpływu) nie pozwala przyjąć, że wysokie zaangażowanie zawodowe radnych w sferze gospodar-

czej utrudnia rozwój społeczno-gospodarczy. Systematyczne i – w rezultacie – efektywne działania rozwojowe samorządu zależą od wielu czynników, między innymi od doświadczenia i talentu prezydenta, burmistrza lub wójta, a także od umiejętności identyfikowania czynników endogenicznych, w tym marki miejsca, która jest ważna z punktu widzenia budowania przewagi konkurencyjnej gminy (miasta). Ważne są ponadto otwartość na działania rozwojowe i skłonność do podejmowania ryzyka przez zarządy.

Można oczywiście wskazać więcej czynników, co pokazują prezentowane w analizie podzbiory, szczególnie podzbiór miast z najniższym (zerowym) indeksem siły wpływu w sferze gospodarczej, obejmujący ośrodki peryferyjne położone w relacji do głównych centrów i jednocześnie relatywnie słabo rozwinięte (z niskim syntetycznym miernikiem rozwoju). Wyjątkiem w tej grupie jest Limanowa, która charakteryzuje się wysokim poziomem rozwoju (1108 punktów w 2012 roku) i jednocześnie mocną dynamiką rozwoju (przyrost syntetycznego miernika rozwoju o ponad 250 punktów w badanym dziesięcioleciu). Można stwierdzić, że peryferyjne miasta mają mniejsze możliwości angażowania się w różne układy gospodarcze ze względu na ograniczone możliwości, czego przykładem jest Łomża, w której odnotowano niską liczbę pracujących (214 osób na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku) i bardzo niski wskaźnik przedsiębiorczości (99 podmiotów na 1 tysiąc mieszkańców).

Niski wskaźnik przedsiębiorczości występuje we wszystkich pięciu miastach z zerowym indeksem siły wpływu w sferze gospodarczej (tylko w Kowarach i Limanowej wskaźnik przekracza 100 podmiotów na 1 tysiąc mieszkańców). Ponadto wzrost wskaźnika przedsiębiorczości jest widoczny tylko w dwóch wymienionych wyżej miastach, w pozostałych trzech nastąpił bowiem spadek liczby podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców w badanym dziesięcioleciu. Może to sugerować, że brak przedstawicieli biznesu w radach miast odsuwa problemy przedsiębiorców i rozwój przedsiębiorczości na drugi plan.

Na zakończenie analizy sytuacji w miastach trzeba wspomnieć o – podkreślanej wielokrotnie – ciągłości (systematyczności) działań samorządu, do której utrzymania jest niezbędne pełne zaangażowanie radnych w działalność samorządową. Należy jednak stwierdzić, że choć zaangażowanie radnych jest istotne, to o ciągłości działań rozwojowych w największym stopniu decyduje zarząd, często zaś prezydent lub burmistrz.



## SIŁA WPŁYWU RADNYCH W SFERZE GOSPODARCZEJ A ROZWÓJ SPOŁECZNO- -EKONOMICZNY GMIN WIEJSKICH

Gminy wiejskie mają relatywnie niską wartość indeksu siły wpływu radnych w sferze gospodarczej, czego potwierdzeniem jest duża liczba gmin z indeksem zerowym (56 na 128 w próbie). Wynika to z ograniczonych możliwości dostępnych na obszarach wiejskich, co przejawia się w niskim wskaźniku przedsiębiorczości (często poniżej 50 podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców) i w niewielkiej liczbie pracujących (zwykle znacznie poniżej 100 osób na 1 tysiąc mieszkańców). W wypadku gmin wiejskich nie odnotowano istotnych związków korelacyjnych między indeksem siły wpływu i syntetycznym miernikiem rozwoju, całościowo opisującym poziom rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu, a także między poszczególnymi zmiennymi wyjaśniającymi rozwój zrównoważony (składającymi się na syntetyczny miernik rozwoju).

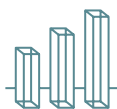
Szczegółowa analiza pięciu gmin o najwyższym indeksie siły wpływu w sferze gospodarczej wskazuje, że tylko dwie gminy z tego podzbioru (Lipno i Kołbaskowo) mają relatywnie wysoki syntetyczny miernik rozwoju (685 punktów w 2012 roku), korzystając z marki miejsca: Lipno w obszarze oddziaływania Leszna, Kołbaskowo przy granicy z Niemcami. Położenie Lipna przyczyniło się do rozwoju i dzięki temu jest utrzymywana wysoka liczba pracujących (214 osób na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku). Rezultatem tego jest także wysoki wskaźnik przedsiębiorczości (114 podmiotów na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku) i wysoki udział dochodów własnych (67% w 2012 roku).

### TABELA 7. →

Siła wpływu radnych w sferze gospodarczej  
a rozwój społeczno-ekonomiczny gmin wiejskich

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych  
Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych  
Lokalnych).

Zmienne	Rudna	Kolbaskowo	Lipno	Męcinka	Wojciechowice	Zbiczno	Lisewo	Radomin	Jemielno	Bytów
wydatki majątkowe inwestycyjne <i>per capita</i> w 2003 roku	76,07	141,41	8,29	17,32	31,63	1,35	25,83	13,72	30,63	25,19
wydatki majątkowe inwestycyjne <i>per capita</i> w 2012 roku	143,54	117,60	41,28	91,11	51,17	52,45	21,96	24,18	53,17	24,61
odsetek wydatków majątkowych inwestycyjnych w 2003 roku	22,28	50,95	6,00	13,22	25,59	1,06	15,73	10,39	17,43	19,24
odsetek wydatków majątkowych inwestycyjnych w 2012 roku	25,69	30,98	14,51	26,97	18,96	17,34	7,40	8,51	14,96	8,69
wydatki majątkowe na transport i łączność <i>per capita</i> w 2003 roku	56,98	6,11	3,76	5,72	28,29	2,30	5,03	2,99	0,96	11,06
wydatki majątkowe na transport i łączność <i>per capita</i> w 2012 roku	44,25	20,93	29,97	75,47	56,40	11,25	14,84	13,24	0,90	15,64
odsetek wydatków majątkowych na transport i łączność w 2003 roku	16,69	2,20	2,72	4,37	22,88	1,80	3,06	2,26	0,55	8,45
odsetek wydatków majątkowych na transport i łączność w 2012 roku	7,92	5,52	10,53	22,34	20,90	3,72	5,00	4,66	0,25	5,52
odsetek dochodów własnych w budżecie w 2003 roku	82,10	48,10	47,38	56,23	40,72	31,98	34,14	27,72	28,68	24,69
odsetek dochodów własnych w budżecie w 2012 roku	83,56	66,59	60,10	42,22	35,21	31,82	37,69	32,64	36,50	20,04
liczba osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców w 2003 roku	265,86	125,13	243,13	109,75	71,55	37,68	70,40	49,80	39,50	48,43
liczba osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku	186,82	154,83	214,08	101,86	60,15	58,84	105,98	52,36	46,91	58,27
liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców w 2003 roku	54,88	125,63	107,38	63,99	48,80	59,80	42,43	48,13	48,42	56,72
liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku	57,04	145,32	113,66	64,54	49,00	69,88	49,03	52,11	53,21	52,50
indeks syntetycznego miernika rozwoju w 2003 roku	805,48	753,60	493,79	272,79	294,28	176,71	267,66	169,27	156,83	188,93
indeks syntetycznego miernika rozwoju w 2012 roku	833,03	830,46	685,90	586,02	368,99	364,87	320,20	313,57	257,80	240,87
indeks siły wpływu	0,00	30,15	39,03	0,00	33,12	33,12	0,00	0,00	0,00	30,67



Trzeba również podkreślić bardzo dynamiczny wzrost udziału dochodów własnych, który w gminie Lipno zwiększył się w badanym dziesięcioleciu o 19%, co świadczy o systematycznych działaniach samorządu i w rezultacie o harmonijnym rozwoju. Wskazane osiągnięcia dowodzą, że decydowało o tym wiele czynników. Podobnie było w gminie Kołbaskowo, w której syntetyczny miernik rozwoju w 2012 roku osiągnął poziom 830 punktów. Na szczególne podkreślenie zasługuje wskaźnik przedsiębiorczości (145 podmiotów na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku) i dynamika wzrostu tego wskaźnika (wzrost w latach 2003–2012 o 19 podmiotów na 1 tysiąc mieszkańców). Podobnie wysoko trzeba ocenić udział dochodów własnych, który wzrósł z 47% do 60% w badanym dziesięcioleciu. W gminie Kołbaskowo trzeba zwrócić uwagę na wysoką otwartość na osiąganie celów długoterminowych (udział wydatków majątkowych inwestycyjnych oraz na transport i łączność – 36,5% w 2012 roku), co dodatkowo skłania do podkreślenia systematyczności i ciągłości działań rozwojowych w długiej perspektywie. Na tle osiągnięć Lipna i Kołbaskowa trzy pozostałe gminy (Wojciechowice, Zbiczno, Bytoń) z podzbioru pięciu samorządów z najwyższym indeksem siły wypływu radnych w sferze gospodarczej cechują się wyraźnie gorszymi wynikami, czego przykładem jest bardzo niski udział dochodów własnych, który waha się od 20% do 35%. Wielokrotnie mniejsza jest również liczba pracujących (58–60 osób na 1 tysiąc mieszkańców) i podmiotów gospodarczych (49–70 firm na 1 tysiąc mieszkańców).

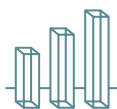
Zbliżona sytuacja występuje w podzbiorze pięciu gmin wiejskich (Jemielno, Lisewo, Radomin, Męcinka, Rudna) o zerowym indeksie siły wpływu, w którym to podzbiorze dwie gminy wyróżniają się relatywnie wysokim syntetycznym miernikiem rozwoju (Rudna w powiecie lubińskim i Męcinka w powiecie jaworskim – obie w województwie dolnośląskim). Pierwsza gmina korzysta z bogactwa rynku pracy Okręgu Miedziowego, druga – z oddziaływania lokalnego powiatowego centrum rozwoju i Legnicy (subregionalnego centrum rozwoju). Tylko te dwie gminy wiejskie cechuje wysoka otwartość na działania rozwojowe (udział wydatków na projekty rozwojowe: 33,5% w gminie Rudna i 49% w gminie Męcinka). Wyraźnie wyższy syntetyczny miernik rozwoju występuje w gminie Rudna (833 punkty w 2012 roku), która wyróżnia się również bardzo wysokim udziałem dochodów własnych (83% w 2012 roku), co świadczy o aktywnym wykorzystywaniu oddziaływania Okręgu Miedziowego. Można zatem

stwierdzić, że poziom syntetycznego miernika rozwoju zależy w decydującym stopniu od położenia w relacji do centrów rozwoju i od otwartości samorządów na działania rozwojowe (osiąganie celów długoterminowych). Trzeba także podkreślić systemowe podejście do działań rozwojowych, które jest niezbędne do harmonijnego rozwoju.

Często bowiem samorzady przywiązują wagę do infrastruktury (technicznej i społecznej), zaniedbując projekty przyczyniające się do poprawy konkurencyjności inwestycyjnej, rozwoju przedsiębiorczości czy wzrostu udziału dochodów własnych. Takie podejście jest zrozumiałe, ponieważ przyczynia się do poprawy warunków życia mieszkańców i wzrostu poparcia dla rządzącej koalicji większościowej. W długiej perspektywie nie prowadzi to jednak do zwiększania się liczby pracujących czy liczby podmiotów gospodarczych albo do wzrostu wskaźnika samodzielności finansowej, skutkując zależnością od dotacji i subwencji z budżetu centralnego oraz innych zewnętrznych źródeł finansowania. Przykładem jest gmina Męcinka, w której zmniejszyła się liczba pracujących na 1 tysiąc mieszkańców (ze 110 do 102 osób) i obniżył się udział dochodów własnych (z 56% do 42%). Przedstawiony skrótkowo przegląd możliwości oraz popełnianych przez samorzady błędów i zaniedbań wskazuje złożoność procesu rozwoju. Świadczy to jednocześnie, że indeks siły wpływu radnych w sferze gospodarczej może być jednym z wielu czynników oddziałujących na efektywność podejmowanych działań rozwojowych.

Reasumując, trzeba stwierdzić, że gminy wiejskie oddalone od centrów (metropolitalnych lub przemysłowych) cechuje niski poziom rozwoju przedsiębiorczości, co przekłada się na niewielki indeks siły wpływu w sferze gospodarczej. Potwierdza to duży udział gmin z zerowym indeksem siły wpływu w sferze gospodarczej (58 gmin na 128 w próbie). Z przedstawionej analizy wynika, że decydujący wpływ zarówno na otwartość na działania rozwojowe, jak i na rezultaty tych działań (syntetyczny miernik rozwoju, liczbę osób pracujących i liczbę podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców oraz udział dochodów własnych w budżecie) ma położenie gmin. Potwierdzają to takie gminy, jak Lipno (z obszaru oddziaływania Leszna) i Kołbaskowo (leżące przy granicy z Niemcami) – z pięciu samorządów o najwyższym indeksie siły wpływu w sferze gospodarczej, a także Rudna (z Okręgu Miedziowego) – z zerowym indeksem siły. Gminy te mają wysoki syntetyczny miernik rozwoju, dużą liczbę osób pracujących





i podmiotów gospodarczych oraz wysoki udział dochodów własnych. Pozostałe gminy – zarówno z piątki z zerowym indeksem siły wpływu, jak i z piątki o najwyższym indeksie – charakteryzują się niskim syntetycznym miernikiem rozwoju i niskimi wartościami głównych zmiennych.

## SIŁA WPŁYWU RADNYCH W SFERZE GOSPODARCZEJ A ROZWÓJ SPOŁECZNO-EKONOMICZNY POWIATÓW

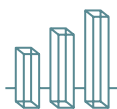
W wypadku powiatów – jako jednostek samorządu terytorialnego – istotny związek korelacyjny między indeksem siły wpływu w sferze gospodarczej i zmiennych wyjaśniających zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy dotyczy tylko wskaźnika przedsiębiorczości (współczynnik korelacji Pearsona równy 0,306). Świadczy to o tym, że wskaźnik przedsiębiorczości (liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców) występujący na obszarze powiatu wpływa na wartość indeksu siły w sferze gospodarczej. Współczynnik korelacji nie jest jednak istotny w wypadku syntetycznego miernika rozwoju, liczby osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców czy udziału dochodów własnych (poniżej 0,2). Analiza pięciu powiatów o zerowej wartości indeksu siły (radziejowskiego, wąbrzeskiego, parczewskiego, zamojskiego i skierniewickiego) wskazuje, że w podzbiore tym znajdują się powiaty o relatywnie niskim syntetycznym mierniku rozwoju (od 301 do 523 punktów w 2012 roku).

### TABELA 8. →

Siła wpływu radnych w sferze gospodarczej  
a rozwój społeczno-ekonomiczny powiatów

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych  
Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych  
Lokalnych).

Zmienne	powiat tatrzański	powiat ostrowiecki	powiat leszczyński	powiat zielonogórski	powiat malborski	powiat wąbrzeski	powiat parczewski	powiat radziejowski	powiat skierniewicki	powiat zamojski
wydatki majątkowe inwestycyjne <i>per capita</i> w 2003 roku	23,31	30,43	27,96	27,22	18,96	21,67	18,74	17,80	19,54	19,43
wydatki majątkowe inwestycyjne <i>per capita</i> w 2012 roku	60,66	55,01	63,16	39,58	42,55	54,88	58,11	42,71	50,05	41,56
odsetek wydatków majątkowych inwestycyjnych w 2003 roku	15,63	23,43	19,14	17,87	13,78	13,28	13,80	13,40	14,90	15,35
odsetek wydatków majątkowych inwestycyjnych w 2012 roku	18,90	20,10	21,43	13,70	14,93	17,60	18,55	14,09	17,64	15,57
wydatki majątkowe na transport i łączność <i>per capita</i> w 2003 roku	8,06	12,29	7,04	6,44	4,23	5,49	5,99	6,18	6,40	8,95
wydatki majątkowe na transport i łączność <i>per capita</i> w 2012 roku	37,28	42,57	26,56	12,48	13,18	22,96	12,29	17,68	18,57	18,03
odsetek wydatków majątkowych na transport i łączność w 2003 roku	5,41	9,47	4,82	4,23	3,08	3,36	4,41	4,66	4,88	7,08
odsetek wydatków majątkowych na transport i łączność w 2012 roku	11,61	15,55	9,01	4,32	4,63	7,36	3,92	5,84	6,54	6,76
odsetek dochodów własnych w budżecie w 2003 roku	49,38	42,57	40,69	49,10	48,95	41,82	32,40	32,81	33,19	27,26
odsetek dochodów własnych w budżecie w 2012 roku	51,47	43,60	42,98	55,09	47,83	39,13	30,81	30,79	39,64	26,79
liczba osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców w 2003 roku	146,19	162,60	153,65	139,74	157,05	121,03	119,47	95,97	59,65	71,53
liczba osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku	152,88	164,03	182,76	171,43	144,54	153,00	119,01	113,85	101,56	85,19
liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców w 2003 roku	125,28	82,23	93,66	81,32	91,28	73,79	57,54	76,46	52,76	49,98
liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku	143,61	91,24	98,09	91,75	96,73	65,57	63,88	71,64	60,21	55,11
indeks syntetycznego miernika rozwoju w 2003 roku	535,15	495,32	454,39	427,74	507,16	384,44	368,49	302,14	245,20	205,27
indeks syntetycznego miernika rozwoju w 2012 roku	687,09	649,83	623,71	608,15	607,34	522,95	470,53	409,09	407,64	300,90
indeks siły wpływu	40,04	38,59	39,41	41,23	38,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

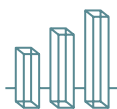


Najwyższy syntetyczny miernik rozwoju występuje w powiecie policim (945 punktów), który cechuje się jednocześnie dość wysokim indeksem siły wpływu w sferze gospodarczej (27,92 punktu). Pierwsza piątka powiatów ziemskich z zerowym indeksem siły wpływu w sferze gospodarczej charakteryzuje się również niską dynamiką przyrostu syntetycznego miernika rozwoju (od około 100 do 150 punktów w latach 2003–2012). Niewielki jest ponadto wskaźnik przedsiębiorczości (od 55 do 72 podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców), podobnie jak liczba pracujących, która waha się od 83 do 153 osób na 1 tysiąc mieszkańców i jest znacznie niższa od wielu powiatów, w których wskaźnik ten przekracza 250 osób pracujących na 1 tysiąc mieszkańców.

Wyraźnie korzystniejszą sytuację odnotowano w pięciu powiatach ziemskich, w których występuje najwyższy wśród powiatów indeks siły wpływu w sferze gospodarczej (38–41 punktów). W powiatach tych – malborskim, ostrowieckim, leszczyńskim, tatrzańskim i zielonogórskim – znacznie wyższy jest syntetyczny miernik rozwoju, który waha się od 607 do 687 punktów. W czterech powiatach z tego podzbioru dynamika przyrostu syntetycznego miernika rozwoju przekroczyła 150 punktów w latach 2003–2012 (tylko w powiecie malborskim przyrost wyniósł 100 punktów). Znacznie wyższy jest również wskaźnik przedsiębiorczości – we wszystkich pięciu powiatach przekracza 90 podmiotów na 1 tysiąc mieszkańców (w powiecie tatrzańskim 144 podmioty na 1 tysiąc mieszkańców). Wyraźna przewaga powiatu tatrzańskiego w rozwoju przedsiębiorczości wynika z turystycznego charakteru tego obszaru, co przyczyniło się do dość dużej dynamiki wzrostu liczby podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców (przyrost o 19 podmiotów w latach 2003–2012). W pięciu powiatach o najwyższym indeksie siły wpływu w sferze gospodarczej większa jest także liczba pracujących (od 144 do 183 osób na 1 tysiąc mieszkańców), choć znaczna dynamika tego wzrostu wystąpiła tylko w dwóch powiatach – leszczyńskim i zielonogórskim (wzrost odpowiednio o 30 i 36 osób na 1 tysiąc mieszkańców w latach 2003–2012). Wskazuje to, że na rozwój przez tworzenie miejsc pracy ma wpływ korzystne położenie w relacji do centrów rozwoju (Leszno i Zielona Góra). Do dwóch powiatów, które wyróżniają się dynamiką przyrostu liczby pracujących, trzeba dodać powiat tatrzański, który odniósł sukces w rozwoju przedsiębiorczości (przyrost liczby podmiotów gospodarczych o 19 na 1 tysiąc mieszkańców w latach 2003–2012). Źródłem sukcesów w trzech

wymienionych powiatach ziemskich jest położenie: leszczyńskiego i zielonogórskiego w relacji do centrów, tatrzańskiego w atrakcyjnym turystycznie obszarze. Potwierdza to tezę, że decydujące znaczenie w rozwoju społeczno-gospodarczym mają czynniki związane z lokalizacją (marka miejsca). Prawidłowość tę odnotowano także w innych badanych powiatach, między innymi polickim (wymienianym wcześniej w związku z najwyższym syntetycznym miernikiem rozwoju), wrocławskim, poznańskim, warszawskim zachodnim i bełchatowskim. Wszystkie te powiaty cechuje wysoki syntetyczny miernik rozwoju (ponad 850 punktów), duża liczba pracujących (ponad 250 osób na 1 tysiąc mieszkańców), wysoki wskaźnik przedsiębiorczości (ponad 100 podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców) i znaczny udział dochodów własnych (ponad 70%). Jednocześnie powiaty te mają zróżnicowany indeks siły wpływu w sferze gospodarczej, który waha się od 10 punktów w powiecie wrocławskim do 34,44 punktu w powiecie poznańskim.

Reasumując, trzeba podkreślić, że zarówno współczynniki korelacji, jak i analiza pięciu powiatów z najniższym indeksem siły wpływu radnych w sferze gospodarczej oraz pięciu z najwyższym indeksem wskazują, że poziom i dynamika przyrostu syntetycznego miernika rozwoju oraz najważniejszych zmiennych nie zależą od zaangażowania radnych w działalność gospodarczą. Największe osiągnięcia odnotowano w powiatach położonych w obszarach oddziaływania głównych centrów rozwoju (Wrocław, Warszawa, Poznań) i w powiatach z zasobami naturalnymi (uprzemysłowione powiaty bełchatowski i policki). Świadczy to o tym, że osiągnięcia rozwojowe zależą od czynników związanych z lokalizacją (marką miejsca), która sprzyja identyfikacji wewnętrznych i zewnętrznych czynników rozwoju. Przykładem jest położenie w obszarze oddziaływania głównych centrów rozwoju (w obszarze metropolitalnym), co zachęca okoliczne samorzady lokalne do korzystania z tych możliwości. Istotny współczynnik korelacji Pearsona (0,306) – między indeksem siły wpływu w sferze gospodarczej i wskaźnikiem przedsiębiorczości (liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców) – skłania do podkreślenia znaczenia udziału przedstawicieli sfery gospodarczej w działalności samorządów. Ich obecność może się bowiem przyczyniać do zapewniania korzystnych warunków rozwoju przedsiębiorczości – inwestowania i tworzenia miejsc pracy. W tym wymiarze trzeba wspomnieć o kształtowaniu działalności powiatowych urzędów pracy, które mają znaczny wpływ na rozwój przedsiębiorczości.



## ZAKOŃCZENIE

Poziom i dynamika rozwoju społeczno-gospodarczego (wartość syntetycznego miernika rozwoju) zależą od wielu czynników. Decydujące znaczenie mają: otwartość na działania rozwojowe, dobre zarządzanie (diagnoza, formułowanie celów strategicznych i operacyjnych, programowanie działań, realizacja projektów, szacowanie ryzyka, kontrola osiągnięcia celów, analiza wskaźników ich osiągnięcia), ciągłość i systematyczność działań.

W wielu wypadkach czynnikiem decydującym o osiągnięciach rozwojowych (konkurencyjności inwestycyjnej i migracyjnej, rozwoju przedsiębiorczości, zwiększaniu udziału dochodów własnych) jest korzystne położenie w relacji do centrów – marka miejsca. Do tego trzeba dodać umiejętności zarządcze liderów (prezydenta, burmistrza, wójta, starosty).

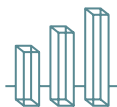
Zaangażowanie radnych w sektorze gospodarczym jest jednym z czynników, którego wpływ może się ujawniać w ciągłości i systematyczności działań rozwojowych. Przedstawiona złożoność procesu rozwoju społeczno-gospodarczego wskazuje, że identyfikowanie wpływu jednego czynnika jest bardzo trudne, często zaś – niemożliwe.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można jednak sformułować kilka wniosków:

- Wśród badanych jednostek samorządu terytorialnego tylko miasta cechuje relatywnie wysoki współczynnik korelacji Pearsona między indeksem siły wpływu radnych w sferze gospodarczej, syntetycznym miernikiem rozwoju i takimi zmiennymi, jak liczba osób pracujących i liczba podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców, udział dochodów własnych i udział wydatków na projekty rozwojowe. Istotny współczynnik korelacji w powiatach dotyczy indeksu siły wpływu i wskaźnika przedsiębiorczości. W wypadku innych jednostek samorządu zależności takie nie występują.
- Z analizy sytuacji gmin miejskich wynika, że wzrostowi syntetycznego miernika rozwoju towarzyszy wzrost wartości indeksu siły wpływu radnych w sferze gospodarczej. Podobny związek dotyczy liczby osób pracujących i liczby podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców oraz udziału dochodów własnych, co pozwala stwierdzić, że indeks siły wpływu w sferze gospodarczej sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Jednocześnie szczegółowa analiza pięciu miast

z najwyższym indeksem siły wpływu wskazuje, że w ośrodkach tych są widoczne trudności z rozwojem wynikającym z tworzenia miejsc pracy, poprawy wskaźnika przedsiębiorczości i udziału dochodów własnych. Potwierdzeniem tego jest przykład Gdańska (wzrost liczby pracujących o 18 osób na 1 tysiąc mieszkańców w latach 2003–2012 i udział dochodów własnych na poziomie około 50%), z kolei w wypadku przedsiębiorczości – także Wrocławia i Jeleniej Góry. Wskazuje to, że w miastach, w których występują strukturalne problemy z rozwojem i tworzeniem miejsc pracy, jest zauważalny brak ciągłości (systematyczności) działań rozwojowych. Przykładem systematyczności działań jest Sopot, gdzie odnotowano bardzo wysoki wskaźnik przedsiębiorczości i dużą dynamikę jego wzrostu (223 podmioty na 1 tysiąc mieszkańców w 2012 roku oraz wzrost o 45 podmiotów na 1 tysiąc mieszkańców w latach 2003–2012). Osiąganiu sukcesów w rozwoju przedsiębiorczości sprzyja specjalizacja turystyczna miasta (marka miejsca). Sukcesy w rozwoju zrównoważonym Sopotu są osiągnane mimo wysokiego indeksu siły wpływu w sferze gospodarczej (Sopot znalazł się wśród pięciu miast o najwyższym indeksie siły wpływu radnych w sferze gospodarczej).

- Przykładem świadczącym o braku prostego związku między rozwojem społeczno-gospodarczym a indeksem siły wpływu radnych w sferze gospodarczej jest Warszawa, która wśród głównych miast charakteryzuje się najwyższym poziomem syntetycznego miernika rozwoju, największą liczbą podmiotów gospodarczych na 1 tysiąc mieszkańców (207 firm w 2012 roku) i najwyższym udziałem dochodów własnych (74% w 2012 roku). Trzeba przy tym podkreślić spadkową po 2008 roku tendencję zarówno udziału dochodów własnych, jak i liczby osób pracujących. Przedstawione słabe punkty w rozwoju Warszawy wynikają ze światowego kryzysu, ale również z zaniedbań – niewystarczającego zaangażowania się samorządu w poprawę konkurencyjności inwestycyjnej i wzrost udziału dochodów własnych.
- Analiza sytuacji gmin wiejskich i powiatów prowadzi do stwierdzenia, że poziom rozwoju i jego harmonijność zależą od lokalizacji (marka miejsca), czego potwierdzeniem są Kołbaskowo (leżące przy granicy z Niemcami), Lipno (przyległe do Leszna) czy Rudna (przyległa do Lubina) oraz powiaty: poznański, warszawski zachodni, wrocławski, beł-



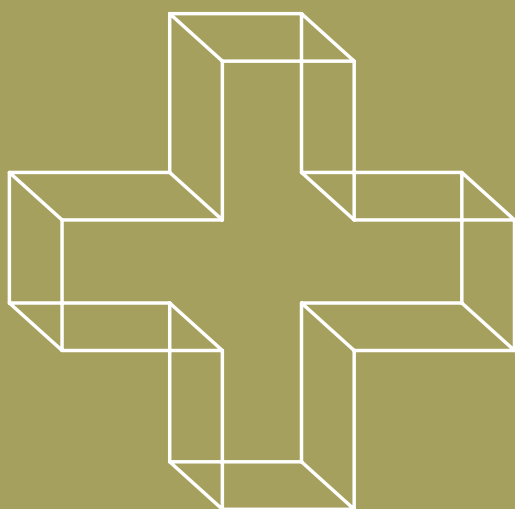
chatowski i policki. W wyniku korzystnego położenia – niezależnie od wartości indeksu siły wpływu w sferze gospodarczej – jednostki te zarówno osiągają wysoki poziom rozwoju, jak i cechują się harmonijnością rozwoju, czyli zwiększają konkurencyjność inwestycyjną, tworzą miejsca pracy, poprawiają warunki rozwoju przedsiębiorczości, zwiększają udział dochodów własnych.

<sup>1</sup> E. Sobczak, *Wykorzystanie funduszy unijnych a spójność społeczno-ekonomiczna w rozwoju regionów*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2012, s. 17-18.

<sup>2</sup> Idem, *Tendencje rozwojowe miast jako centrów rozwoju województw*, „Badania Systemowe”, t. 63, Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2008.







SUPPLEMENT



ANALIZA  
USTAW REGULUJĄCYCH  
FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO I POZYCJĘ  
USTROJOWĄ LOKALNYCH  
ORGANÓW STANOWIĄCYCH

*Krzysztof Izdebski*  
*Szymon Osowski*



## USTRÓJ TERYTORIALNY W POLSCE A ZASADA SUBSYDIARNOŚCI

Przedstawiając zarys samorządu terytorialnego w Polsce, w pierwszym rzędzie należy określić pozycję ustrojową jednostki samorządu terytorialnego jako takiej. W tym celu trzeba nawiązać do zasady subsydiarności (pomocniczości) zawartej w dwóch istotnych dokumentach – Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku<sup>1</sup> i Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>2</sup>.

Twórcy konstytucji uznali, że podstawowe prawa gwarantowane przepisami ustawy zasadniczej będą oparte na „zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Rozwinięcie tej koncepcji można znaleźć w treści art. 163 konstytucji, określającego, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazuje z kolei, że zasadę subsydiarności należy realizować w takim kierunku, aby między innymi odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosiły przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, powinno się uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymagania efektywności i gospodarności. Ponadto społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Polski ustrojodawca zagwarantował więc w konstytucji realizację decentralizacji zadań władz publicznych przy udziale samorządu terytorialnego. W art. 15 ust. 2 konstytucji wskazano bowiem, że podział terytorialny Polski – uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych – określa ustawa, art. 17 ust. 2 konstytucji stanowi zaś, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zgodnie z art. 164 ust. 1 konstytucji, gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, zgodnie zaś z ust. 3 tego przepisu – wykonuje ona wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Pozostałe szczeble samorządu zosta-

ły określone odpowiednio Ustawą o samorządzie powiatowym<sup>3</sup> i Ustawą o samorządzie województwa<sup>4</sup>.

Z powyższego wynika, że samorząd terytorialny – rozumiany jako wspólnota wszystkich zamieszkujących go mieszkańców – jest podstawową jednostką ustrojową, która ma za zadanie zaspokajanie prymarnych potrzeb społeczności lokalnej. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1 konstytucji). Pozostałe zadania mogą być realizowane w formie zadań zleconych.

## PODZIAŁ TERYTORIALNY KRAJU NA TRZY SZCZEBLE SAMORZĄDU

Obecny podział administracyjny kraju obowiązuje od 1 stycznia 1999 roku i opiera się na trzech szczeblach: województwie, powiecie i gminie, jest to zatem system trójstopniowy. W Polsce jest dziś 2479 gmin, 380 powiatów (w tym 66 miast na prawach powiatu) i 16 województw.

### *Kompetencje samorządu*

Podstawowym elementem realizacji zasady pomocniczości i zasady decentralizacji władzy publicznej jest wyrażone w przywołanych wyżej art. 163 i 164 konstytucji domniemanie przekazywania zadań i kompetencji w systemie władzy publicznej na rzecz samorządu terytorialnego. W ramach ustroju samego samorządu domniemanie to dotyczy gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego<sup>5</sup>. Przyjęty model samorządu terytorialnego w Polsce jest nazywany modelem dualistycznym<sup>6</sup>, w którym samorząd realizuje zadania własne i zadania zlecone. Zadaniem własnym będą te zadania, które w pierwszym rzędzie służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, czyli wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu. Jednocześnie poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego może być zlecone wykonywanie innych zadań publicznych państwa. Zadania zlecone mogą być nałożone do realizacji tylko ustawą, która określa tryb ich przekazania i zakres wykonywania. Organy jednostek samorządu terytorialnego realizują najczęściej swoje zadania, wydając



akty normatywne (uchwały i zarządzenia) lub akty administracyjne (decyzje, postanowienia, zaświadczenia). Istotnym dokumentem kształtującym ustrój danej jednostki – praktyczne aspekty sprawowania władzy i wykonywania zadań – jest jej statut. Statut jest aktem prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Statut określa przede wszystkim zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy. Może również, w wypadku gminy, określać uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3, który *de facto* pozwala wyodrębnić tak zwane budżety obywatelskie).

Jak zauważają autorzy raportu o stanie samorządności w Polsce, „podział zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne poziomy JST [jednostek samorządu terytorialnego], ustalony w 1998 r., sprawia wrażenie chęci zapewnienia wszystkim JST [jednostkom samorządu terytorialnego] podobnych zakresowo zadań. To oznacza rozproszenie i rozmycie odpowiedzialności za poszczególne rodzaje usług publicznych”<sup>7</sup>. Podział zadań między poszczególne szczeble samorządu terytorialnego wynika również z przedstawionej wyżej zasady pomocniczości, trzeba jednak podkreślić, że gminom i powiatom przypadła realizacja zadań o charakterze lokalnym, związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców, z kolei zadania samorządu wojewódzkiego tylko pośrednio są związane z osiągnięciem tego celu – samorządy wojewódzkie wykonują zadania o znaczeniu regionalnym, czyniąc ich odbiorcami głównie jednostki organizacyjne o charakterze gospodarczym<sup>8</sup>. Ze względu na kluczową rolę samorządu wojewódzkiego w kształtowaniu polityki rozwojowej, pojawiają się pytania o jego ewentualny kształt po 2020 roku, gdy zdecydowanie zmniejszy się kwota dotacji przyznawanych przez Unię Europejską i następnie dystrybuowanych przez samorząd tego szczebla<sup>9</sup>.

Szczegółowy podział zadań poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego został uregulowany przede wszystkim w odpowiednich ustawach ustrojowych.

### **Gmina**

Szczegółowe określenie przykładów zadań publicznych realizowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, jaką jest gmina, zawiera art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym<sup>10</sup>. Zgodnie z jego brzmieniem, za-

spokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują szczególnie sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.





## *Powiat*

Powiat wykonuje, zgodnie z art. 4 Ustawy o samorządzie powiatowym, określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- działalności w zakresie telekomunikacji.

## *Samorząd województwa*

Najbardziej istotnym zadaniem samorządu województwa, zgodnie z art. 11 Ustawy o samorządzie w województwie, jest określenie strategii rozwoju województwa, uwzględniającej szczególnie następujące cele:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Samorząd województwa prowadzi również politykę rozwoju województwa, która obejmuje:

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kształtowanie rynku pracy,
- utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie,
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Samorząd województwa wykonuje, zgodnie z art. 14 Ustawy o samorządzie województwa, zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, szczególnie w zakresie:

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego,
- promocji i ochrony zdrowia,
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,



- pomocy społecznej,
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- polityki prorodzinnej,
- modernizacji terenów wiejskich,
- zagospodarowania przestrzennego,
- ochrony środowiska,
- gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, szczególnie wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury fizycznej i turystyki,
- ochrony praw konsumentów,
- obronności,
- bezpieczeństwa publicznego,
- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- działalności w zakresie telekomunikacji,
- ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

## ORGANY UCHWAŁODAWCZE I ICH KOMPETENCJE – RELACJA KOMPETENCJI ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### *Gmina*

Artykuł 11a ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że organami gminy są rada gminy i wójt (burmistrz, prezydent). Określenie kompetencji organów gminy nie może być jednak rozpatrywane bez ustalenia charakteru gminy. Należy się zgodzić z Markiem Mączyńskim<sup>11</sup>, że analiza organów gminy wymienionych w Ustawie o samorządzie gminnym powinna również dotyczyć pozycji mieszkańców i uprawnień przysługujących im w stosunku do władz (między innymi referendum). Szczególną rolę w zakresie wykonywania zadań publicznych mają do odegrania jednostki pomocnicze gminy, które z mocy prawa powinny wykonywać zadania publiczne, a zatem wyłączają na pewnym terytorium działalność gminy ujmowanej jako rada gminy i wójt wraz z urzędem. Powołanie jednostki

pomocniczej gminy zawsze się wiąże z przekazaniem konkretnych zadań gminy. Jak się podnosi w doktrynie: „Określenie zakresu przekazywanych jej [jednostce pomocniczej gminy] przez gminę zadań własnych oraz sposób ich realizacji stanowi obligatoryjną regulację statutową jako warunek *sine qua non* utworzenia danej jednostki pomocniczej. [...] Nieprzekazanie zadań do realizacji jednostce pomocniczej bądź pozorne ich przekazanie uniemożliwia powołanie danej jednostki i jej funkcjonowanie w strukturze gminy. W ten sposób została podniesiona ranga zagadnień dotyczących zakresu działania jednostek pomocniczych i warunkujących możliwość ich istnienia. Stały się one najistotniejsze w statucie”<sup>12</sup>. Dlatego – w ramach wzajemnych relacji władz gminy – w wypadku powołania jednostek pomocniczych należy określić, jaki zakres zadań został przekazany do danej jednostki pomocniczej i czy rada gminy na podstawie art. 39 ust. 4 Ustawy o samorządzie gminnym nie upoważniła jej do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej (do czego „rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej”). Sytuacja taka pozwala wyłączyć określone kompetencje na rzecz innego podmiotu w ramach struktury gminy. Dodatkowo warto zauważyć, że radny może być jednocześnie sołtysem, prawdopodobna jest zatem sytuacja, w której radny jednocześnie jako organ jednostki pomocniczej wydaje decyzje administracyjne w imieniu gminy i zarządza mieniem gminy.

Mimo że w art. 11a Ustawy o samorządzie gminnym zostały wymienione dwa organy gminy (wójt, burmistrz lub prezydent miasta oraz rada gminy), to jednak przede wszystkim należy zwrócić uwagę na sam art. 11, zgodnie z którym mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w wyborach i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Tym samym, jak już wskazaliśmy, to właśnie mieszkańcy stanowią władzę gminy, którą wykonują za pośrednictwem między innymi organów gminy. Dlatego trzeba pamiętać o roli, jaką organy te mają odgrywać w stosunku do mieszkańców.

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym (art. 15 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym), w skład którego wchodzi radni w liczbie określonej na zasadach wyrażonych w art. 17 Ustawy o samorządzie gminnym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest organem wykonawczym gminy (art. 26 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym). Zgodnie z art. 18 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym, do właściwości rady gminy należą



wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej. W kwestii rozdziału kompetencji uchwałodawczo-kontrolnych i wykonawczych wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 października 1999 roku, wskazując, że: „Ustanowione w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. 1996 nr 13 poz. 74 ze zm.) domniemanie właściwości rady «we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy» należy rozumieć w ten sposób, iż rada gminy jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 ustawy), lub kontrolą (art. 18 ust. 1 ustawy). Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP)”<sup>13</sup>.

Przyjęcie zasady o bezpośrednim wyborze wójta (burmistrza, prezydenta miasta) spowodowało, że rada gminy nie ma instrumentów wpływu na organ wykonawczy, zachowując wyłącznie funkcje uchwałodawcze i kontrolne. Rozwiązanie to sprawia, że rada gminy jest również pozbawiona własnego zaplecza osobowo-finansowego – w niektórych wypadkach zajmuje się w zasadzie głosowaniem nad projektami uchwał przygotowywanymi przez organ wykonawczy. Można zauważyć, że organ wykonawczy podlega właściwie wyłącznie odpowiedzialności politycznej przed wyborcami. Uwidocznia się to na przykład w sytuacji nieudzielenia absolutorium przez radę gminy po upływie dziewięciu miesięcy od dnia wyborów i nie później niż na dziewięć miesięcy przed zakończeniem kadencji. Rozstrzygnięcie to jest równoznaczne z podjęciem inicjatywy o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Rada gminy może podjąć w takim wypadku uchwałę o przeprowadzeniu referendum na sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie czternastu dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie nieudzielenia absolutorium. Przeprowadzenie referendum może być wówczas nieskuteczne ze względu na treść art. 55 ust. 2 Ustawy o referendum lokalnym, który przewiduje w takiej sytuacji ważność referendum, jeśli weźmie w nim udział trzy piąte biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Referendum, które nie doprowadziło do odwołania organu wykonawczego, jest niewiążące i nie wpływa na dalsze pełnienie funkcji przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Do celów prowadzonej analizy w ramach kompetencji rady gminy wyróżniamy:

- kompetencje związane z organizacją gminy i jej działaniem (art. 18 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 7, 12, 12a Ustawy o samorządzie gminnym), dotyczące: wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), powoływania i odwoływania skarbnika, uchwalania statutu, funkcjonowania i organizacji jednostek pomocniczych gminy, współdziałania z innymi gminami i społecznościami innych państw,
- kompetencje związane z uchwalaniem budżetu (art. 18 ust. 2 pkt 4 Ustawy o samorządzie gminnym), a więc określanie głównych kierunków działania, uchwalanie budżetu, rozpatrywanie sprawozdania z budżetu, udzielanie albo nieudzielanie absolutorium,
- kompetencje finansowo-majątkowe (art. 18 ust. 2 pkt 8, 9, 10 Ustawy o samorządzie gminnym), czyli między innymi ustalanie podatków w zakresie przewidzianym do kompetencji rad gmin, określenie sumy, do jakiej organ wykonawczy może zaciągać w imieniu gminy zobowiązania, kwestie gospodarki nieruchomościami, emisję obligacji, tworzenie spółek, zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów.

Wyłączną kompetencją rady gminy jest uchwalanie statutu gminy i inicjatywy dotyczące jego zmiany. Regulacje statutowe wpływają zarówno na relacje między organami gminy, jak i na relacje „mieszkańcy – organy gminy”. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym, o ustroju gminy stanowi jej statut (według zaś art. 22 tej ustawy, organizację wewnętrzną i tryb pracy organów gminy określa statut gminy). Rola statutu gminy jest szczególna, ponieważ niektóre elementy funkcjonowania samorządu gminy ustawodawca pozostawił do uregulowania właśnie w statutach gmin. Przy czym statut – jako akt prawa miejscowego – może być poddany kontroli sądu na podstawie skargi indywidualnej (art. 101 Ustawy o samorządzie gminnym). Potencjalnie istnieje możliwość uznania za niezgodną z prawem uchwałę, która jest sprzeczna ze statutem<sup>14</sup>. Postulowanym rozwiązaniem powinno być poddanie obowiązkowym konsultacjom społecznym statutu gminy nie tylko przy jego uchwaleniu, ale także w wypadku wprowadzania zmian do tego dokumentu (takie rozwiązanie zostało zagwarantowane w wypadku statutów jednostek pomocniczych gminy).

Wiesław Kisiel<sup>15</sup> wskazuje między innymi następujący zakres obligatoryjnych uregulowań w statucie gminy:



1. Organizacja wewnętrzna i tryb pracy rady gminy, przygotowanie sesji przez przewodniczącego:
  - częstotliwość sesji,
  - tryb i termin doręczania materiałów,
  - zasady przeprowadzania głosowania imiennego.
2. Lista komisji stałych oraz zasady ich organizacji i funkcjonowania:
  - lista komisji i ich zadania,
  - liczebność komisji stałych, wybór członków,
  - tryb wyboru przewodniczącego,
  - tryb podejmowania uchwał,
  - organizacja i tryb działania komisji.
3. Organizacja pracy komisji rewizyjnej:
  - liczba członków,
  - wybór członków,
  - tryb ustalania i zatwierdzania planu kontroli,
  - opiniowanie sprawozdań z wykonania budżetu,
  - wyznaczenie osoby zobowiązanej do przekazania regionalnej izbie obrachunkowej wniosku w sprawie absolutorium.
4. Zasady powoływania komisji doraźnych.
5. Zasady tworzenia i działania klubów radnych.
6. Zasady tworzenia, łączenia i podziału jednostek pomocniczych.
7. Zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.
8. Zasady dostępu do dokumentów.
9. Tryb pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Wskazany wyżej zakres regulacji statutu jest bardzo szeroki, dlatego analiza działalności określonego samorządu gminy (zasada ta będzie miała zastosowanie do każdego szczebla samorządu terytorialnego) musi być poprzedzona odwołaniem się nie tylko do przepisów Ustawy o samorządzie gminnym, ale także do statutu konkretnej gminy.

Rada gminy ma wyłączną kompetencję do powoływania i odwoływania skarbnika i sekretarza gminy, których powołanie następuje na wniosek wójta. W zakresie wzajemnych relacji między organami należy wskazać, że rada gminy ustala wynagrodzenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), stanowi o kierunkach jego działania i przyjmuje sprawozdania z działalności. Określanie kierunków działań organów wykonawczych gminy powin-

no przybierać formę uchwały rady gminy, nie mogą to być jednak uchwały, które wprost nakazują załatwienie określonej sprawy w sposób wskazany w uchwale. Znajduje to potwierdzenie między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 listopada 2011 roku (sygn. akt II SA/Gl 624/11): „Natomiast przepis ten upoważnia radę gminy do podejmowania działań niewładczych – uchwał (np. o charakterze programowym), ale pozostających w granicach zadań gminy przewidzianych w przepisach prawa. Taka jest właśnie zaskarżona uchwała podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 2 usg [Ustawy o samorządzie gminnym] (nie powołany w podstawie prawnej, a o skutkach takiego nie powołania była już mowa wyżej). Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 2 usg [Ustawy o samorządzie gminnym] do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie o kierunkach działania wójta (prezydenta) oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Zaskarżona uchwała określa kierunek działania Prezydenta Miasta D., będącego organem wykonawczym, poprzez podjęcie działań zmierzających do wybudowania w latach 2011–2013 minimum 200 mieszkań komunalnych. Zobowiązanie zawarte w uchwale ma charakter ogólny, a § 2 zobowiązuje jedynie do przedstawienia bieżącej informacji. Uchwała ta nie wskazuje jakie konkretnie działania powinien podjąć Prezydent, a w szczególności nie zobowiązuje go do wybudowania określonej ilości mieszkań. Nie można zatem tej uchwale przypisać charakteru polecenia konkretnego sposobu załatwienia sprawy”. Zbliżoną wykładnię znajdujemy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 grudnia 1992 roku (sygn. akt SA/Wr 1314/92)<sup>16</sup>.

Rada gminy podejmując uchwałę budżetową, ale rola tego organu w procesie tworzenia budżetu gminy jest ograniczona. Zgodnie z art. 233 Ustawy o finansach publicznych, wyłączna inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej, o prowizorium budżetowym i o zmianie uchwały budżetowej przysługuje wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta). Rada gminy została upoważniona na mocy art. 234 Ustawy o finansach publicznych do przyjęcia uchwały w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

Ważną rolę rada gminy odgrywa w sferze majątkowej. Zakres uprawnień rady gminy w tej kwestii został szeroko uregulowany między innymi w art. 18 ust. 2 pkt 9–10 Ustawy o samorządzie gminnym, w którym wskazano:





1. Podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:
  - zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wdzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej (uchwała rady gminy jest wymagana również w wypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość – do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy)<sup>17</sup>,
  - emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta,
  - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
  - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym,
  - zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy,
  - tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
  - określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta,
  - tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
  - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.
2. Określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania.

Organizacja pracy rady gminy została powierzona przewodniczącemu, który jest wybierany z grona radnych bezwzględną większością głosów w obecności połowy ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym (art. 19 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym). Sesję zwyczajną zwołuje przewodniczący rady. Na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub co najmniej jednej czwartej ustawowego składu rady gminy przewodniczący ma obowiązek zwołania sesji w ciągu siedmiu dni od dnia złożenia wniosku. Wraz ze zwołaniem sesji przewodniczący doręcza przygotowany przez siebie porządek obrad, który może być zmieniony bezwzględną większością

głosów ustawowego składu rady. Autonomia tworzenia porządku obrad znajduje ograniczenie w zakresie, jakim na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest zobowiązanie przewodniczącego rady do wprowadzenia do porządku obrad projektów uchwał, jeśli zostały złożone radzie gminy co najmniej siedem dni przed dniem rozpoczęcia sesji.

Rada gminy może powoływać ze swojego grona komisje stałe i doradcze. Obowiązkowo w każdej gminie musi być powołana komisja rewizyjna, która służy radzie gminy do kontroli działalności wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i jednostek pomocniczych gminy (art. 18a Ustawy o samorządzie gminnym). Przy czym, zgodnie z art. 28b ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym, komisja rewizyjna opiniuje również wniosek o przeprowadzenie referendum w sprawie odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z przyczyn innych niż nieudzielenie absolutorium. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni wszystkich klubów (członkiem komisji rewizyjnej nie może być jednak przewodniczący rady gminy). Komisja rewizyjna pełni szczególnie ważną funkcję w zakresie kontroli wykonania budżetu, zgodnie bowiem z art. 18a ust. 3 Ustawy o samorządzie gminnym, „opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje z wnioskiem do rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi”. Należy jednak stwierdzić, że nieprzyjęcie uchwały o udzieleniu absolutorium nie rodzi w zasadzie żadnych skutków prawnych. Jak już wskazano wcześniej, tylko podjęcie uchwały, która dotyczy nieudzielenia absolutorium, skutkuje obowiązkiem podjęcia decyzji o referendum w sprawie odwołania organu wykonawczego gminy.

Warto również zwrócić uwagę na pozycję wójta (burmistrza, prezydenta miasta) określoną w art. 30, 31 i 33 Ustawy o samorządzie gminnym. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz<sup>18</sup>. Swoje zadania realizuje z pomocą urzędu gminy (w zasadzie pracownicy podlegający organowi wykonawczemu wykonują zadania na rzecz rady gminy), którego jest kierownikiem. Przy czym wykonuje również uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W zasadzie więc rada gminy jest pozbawiona organizacyjnych i technicznych warunków samodzielnego funkcjonowania, co w niektórych wypadkach rodzi trudności w bieżącym wykonywaniu przez nią zadań. Zgodnie z art. 30 ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym, do zadań



organu wykonawczego należy szczególnie:

- przygotowywanie projektów uchwał rady gminy,
- określanie sposobu wykonywania uchwał,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- wykonywanie budżetu,
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Pozycja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w gminach jest bardzo silna, w wypadku większości w radzie gminy może być więc sprawowana właściwie bez rzeczywistego nadzoru i odpowiedniej kontroli przez radę. Przy czym znaczenie dla wzajemnej roli organów gminy ma sposób wykonywania swoich zadań przez gminę. Jako przykład można wskazać kwestie majątkowe gminy. Do decyzji poszczególnych rad gmin pozostawiono zakres swobody, jaką będzie miał organ wykonawczy. Jeśli rada gminy przyjęła wąski zakres samodzielnej działalności organu wykonawczego, uzyska wpływ na politykę gminy w tym zakresie.

### *Powiat*

Artykuł 8 ust. 2 Ustawy o samorządzie powiatowym przewiduje, że organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu. Należy zwrócić uwagę na konstrukcję tego przepisu, który stanowi w ust. 1, że mieszkańcy powiatu podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym – w wyborach i referendum powiatowym lub za pośrednictwem organów powiatu. Konstrukcja taka jest zgodna z art. 169 i 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można jednak pominąć tego, że art. 8 ust. 2 Ustawy o samorządzie powiatowym znajduje się w rozdziale zatytułowanym *Władze powiatu*, a więc tak samo, jak to zostało uregulowane w wypadku gminy, to mieszkańcy są władzą powiatu i ustawodawca zdecydował się na wskazanie ich roli w podejmowaniu rozstrzygnięć w strukturze powiatu, między innymi za pośrednictwem organów powiatu<sup>19</sup>.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu. Należy jednak pamiętać, że rada powiatu jest organem pochodzącym z powszechnych wyborów, zarząd powiatu jest zaś wybierany przez radę. Artykuł 12 Ustawy o samorządzie powiatowym konstytuuje wyłączną właściwość rady powiatu do podejmowania rozstrzygnięć w sytuacjach wskazanych w tym

przepisie. Jednocześnie art. 12 nie może być rozpatrywany bez odniesienia się do art. 4 ust. 1 omawianej ustawy, który zawiera zamknięty katalog zadań przypisanych do powiatu, przy czym zadania te muszą mieć charakter ponadgminny. Artykuł 4 ust. 2, 3 i 4 Ustawy o samorządzie powiatu umożliwia wykonywanie przez powiat innych zadań, wskazuje ponadto w art. 4 ust 2, że do zadań powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem, ustawy mogą także określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat.

Zanim przejdziemy do omówienia roli rady powiatu i radnych powiatu, chcemy ponownie zwrócić uwagę na art. 8 ust. 2 Ustawy o samorządzie powiatowym. Jak już wskazaliśmy wyżej, zostały tam wymienione dwa organy powiatu: zarząd powiatu i rada powiatu. Artykuł 26 Ustawy o samorządzie powiatowym określa, że zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu, w skład którego wchodzi: starosta jako przewodniczący zarządu i pozostali członkowie (zgodnie z art. 27 ust. 1, zarząd może liczyć od trzech do pięciu członków, w tym starostę i wicestarostę). W ramach organu powiatu, jakim jest zarząd powiatu, jego członkowie nie mają wobec siebie pozycji uprzywilejowanej. Artykuł 34 ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatu określa, że starosta organizuje pracę zarządu powiatu i kieruje bieżącymi sprawami powiatu, w tym reprezentuje powiat na zewnątrz. Choć z punktu widzenia funkcjonowania powiatu można byłoby wyróżnić osobny organ powiatu, czyli starostę (na przykład wydaje rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych), to jednak art. 8 ust. 2 Ustawy o samorządzie powiatowym ma charakter bezwzględny. Doktryna i orzecznictwo w tym zakresie wskazują, że starostę należy uznać za monokratyczny organ samorządu powiatowego<sup>20</sup>, który jednak nie jest organem powiatu wymienionym w ustawie.

Kompetencje rady powiatu są w doktrynie dzielone na różne klasyfikacje. Z punktu widzenia celów prowadzonej tutaj analizy znaczenie mają zadania, które bezpośrednio przekładają się na wzajemne funkcjonowanie organów powiatu. Naszym zadaniem, trzeba wyróżnić następujące zadania rady powiatu, ujęte w Ustawie o samorządzie powiatowym:

- związane z kształtowanie składu osobowego zarządu powiatu i kierunków działań zarządu (art. 12 pkt 2, 3, 4, 6, art. 30),



- uchwalanie budżetu (art. 12 pkt 5),
- finansowo-majątkowe (art. 12 pkt 7, 8, 9).

Podstawowym obowiązkiem rady powiatu – obok stanowienia aktów prawa miejscowego – jest wybór zarządu powiatu. Członkowie zarządu powiatu korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Ustawa o samorządzie powiatowym nie przewiduje ograniczeń w zakresie powoływania składu zarządu powiatu, istnieje więc możliwość wyboru zarządu na przykład spośród radnych powiatu<sup>21</sup> (radny wchodzący w skład zarządu powiatu nie może być jednak przewodniczącym rady powiatu ani członkiem komisji rewizyjnej). W pierwszej kolejności jest wybierany starosta, ponieważ dopiero na wniosek starosty mogą być powołani pozostali członkowie zarządu. Brak powołania zarządu w terminie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników powoduje rozwiązanie rady powiatu z mocy prawa (art. 29 ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym), co skutkuje przedterminowymi wyborami i powołaniem przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej osoby do wykonywania funkcji organów powiatu. Zgodnie z art. 26 Ustawy o samorządzie powiatowym, członkiem zarządu powiatu nie może być osoba, która nie jest obywatelem polskim. Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego i z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora. Ponadto, na mocy art. 27 pkt 2 Ustawy o samorządzie gminnym, wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie mogą być członkami zarządu powiatu ani rady powiatu. Zarząd jako organ i jego członkowie – zgodnie z art. 26 ust. 4 Ustawy o samorządzie powiatowym – nie mogą głosować, jeśli głosowanie dotyczy interesu prawnego.

W wypadku nieudzielenia absolutorium zarządowi następuje automatycznie procedura odwołania zarządu. Odwołania dokonuje się w głosowaniu tajnym na sesji zwołanej nie wcześniej niż czternaście dni od dnia podjęcia uchwały o nieudzieleniu absolutorium, w obecności większości trzech piątych głosów ustawowego składu rady powiatu. Głosowanie w sprawie absolutorium może dotyczyć wyłącznie wykonania budżetu przez zarząd powiatu.

Rada powiatu może odwołać starostę na pisemny wniosek jednej czwartej ustawowego składu rady, zawierający uzasadnienie. Odwołanie następuje w głosowaniu tajnym, w obecności co najmniej trzech piątych

głosów ustawowego składu rady. Odwołanie starosty jest równoznaczne z odwołaniem całego zarządu.

Do wyłącznej kompetencji rady powiatu należy powołanie – na wniosek starosty – sekretarza i skarbnika powiatu. Przy czym skarbnik i sekretarz nie są członkami zarządu, jedynie mogą brać udział w posiedzeniach zarządu i rady (oraz komisji) z głosem doradczym.

Rada powiatu ma silną pozycję w procesie kształtowania zarządu powiatu – w zakresie zarówno powoływania jego członków, jak i odwoływania zarządu. Należy jednak zwrócić uwagę na silne upolitycznienie samorządu powiatu i wynikające z tego skutki, w tym przewidywalność kształtowania zarządu (i jego trwałości) w wyniku powszechnych wyborów i powstawania lokalnych koalicji. Mimo silnego mandatu rady do kształtowania zarządu może zatem zaistnieć sytuacja, w której przysły starosta reprezentujący partię dysponującą większością w radzie będzie miał decydujący głos w sprawach powiatu, czyli także w procedurze kształtowania zarządu.

Poza uchwalaniem budżetu do ważnych zadań rady powiatu należy zaliczyć ustalanie trybu prac na projektem uchwały budżetowej (art. 53 Ustawy o samorządzie powiatowym i art. 234 Ustawy o finansach publicznych). Jest to dokument o dużym znaczeniu, ponieważ wyznacza zakres podmiotowy i przedmiotowy tworzenia budżetu wraz z terminami dla poszczególnych czynności, które nie wynikają z Ustawy o finansach publicznych i Ustawy o samorządzie powiatowym.

Równie ważną rolę odgrywa rada powiatu w sferze majątkowej. Zakres tych uprawnień został szeroko uregulowany między innymi w art. 12 pkt 8 Ustawy o samorządzie powiatowym i dotyczy:

- zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej (uchwała rady powiatu jest wymagana również wtedy, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość – do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady powiatu),
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkotermino-



- wych zaciąganych przez zarząd oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd w roku budżetowym,
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę,
  - tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich,
  - tworzenia i przystępowania do spółek, ich rozwiązywania i występowania z nich, określania zasad wnoszenia wkładów oraz obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
  - współdziałania z innymi powiatami i gminami, jeśli jest to związane z koniecznością wydzielenia majątku,
  - tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

Jest zasadą, że uchwały rady powiatu i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady lub zarządu, w głosowaniu jawnym, poza odmiennie uregulowanymi sytuacjami (na przykład odwołanie zarządu).

Pracę rady powiatu i prowadzenie jej obrad organizuje przewodniczący rady. Rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Ważną kwestią jest uprawnienie do zwoływania sesji i określania jej porządku. W zasadzie ustalenie porządku sesji i jej zwołanie należy do przewodniczącego rady. Rada powiatu może jednak wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, co powoduje, że porządek obrad może być w każdym momencie zmieniony przez radnych. Obostrzenie w zakresie zmiany porządku sesji dotyczy sesji nadzwyczajnych rady powiatu. W tym wypadku zmiana porządku wymaga zgody wnioskodawcy, a możliwość zmiany jest wprowadzana bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Z wnioskiem o zwołanie sesji nadzwyczajnej może wystąpić zarząd powiatu lub jedna czwarta ustawowego składu rady powiatu. Przewodniczący ma wówczas obowiązek zwołać sesję w ciągu siedmiu dni od dnia złożenia wniosku (art. 15 ust. 7–8 Ustawy o samorządzie powiatowym). Swoboda kształtowania przez przewodniczącego porządku sesji w pewnym zakresie jest ograniczona przez obowiązek włączenia do porządku obrad na najbliższej sesji projektów uchwał zgłoszonych na wniosek starosty, jeśli wpłynęły do rady powiatu

co najmniej siedem dni przed rozpoczęciem sesji (art. 15 ust. 9 Ustawy o samorządzie powiatowym).

Podobnie jak w innych jednostkach samorządu terytorialnego, rada powiatu kontroluje działalność zarządu i powiatowych jednostek organizacyjnych, powołując w tym celu obowiązkowo komisję rewizyjną złożoną z radnych wszystkich klubów (członkiem komisji nie może być przewodniczący rady powiatu ani radny będący członkiem zarządu powiatu). Zgodnie z art. 19 Ustawy o samorządzie powiatowym, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy komisji rewizyjnej i rady powiatu określa statut powiatu uchwalany przez radę powiatu. Komisja rewizyjna ma duże znaczenie w procedurze udzielania absolutorium – w ramach opiniowania budżetu komisja ta występuje do rady powiatu z wnioskiem o udzielenie lub nieudzielenie absolutorium zarządowi. Rada może również tworzyć inne komisje – o charakterze stałym albo doraźnym.

Rada powiatu ma szeroko określone kompetencje w ustalaniu składu zarządu powiatu, co w dużej mierze powinno definiować jej rolę w stosunku do zarządu. Pozostałe kompetencje są w zasadzie porównywalne z zakresem działania samorządu gminnego.

### *Województwo*

Artykuł 15 Ustawy o samorządzie województwa przewiduje, że organami województwa są sejmik województwa i zarząd województwa. Zgodnie z art. 5 ust. 1 tej regulacji, mieszkańcy województwa podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (w wyborach i referendum) lub za pośrednictwem organów samorządu województwa. Konstrukcja wykonywania władzy przez mieszkańców jest identyczna jak w wypadku samorządu powiatu i gminy – mieszkańcy jako wspólnota wykonują ją bezpośrednio albo za pośrednictwem organów samorządu terytorialnego. Sejmik województwa jest organem stanowiąco-kontrolnym (art. 16 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa), zarząd województwa jest zaś organem wykonawczym województwa (art. 31 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa). Sejmik województwa pochodzi z powszechnych wyborów, z kolei zarząd województwa jest wybierany przez sejmik województwa (art. 32 ust. 1 Ustawy o samorządzie województwa). Sejmik województwa zatem ma wyłączoną kompetencję tworzenia składu organu wykonawczego województwa. Zarząd województwa liczy pięć osób: marszałka wojewódz-





twa jako przewodniczącego, wicemarszałka lub dwóch wicemarszałków i dwóch lub trzech członków zarządu. Członkowie zarządu nie mogą być członkami organu innych jednostek samorządu terytorialnego ani pracować w administracji rządowej, nie mogą również sprawować mandatu posła lub senatora. Kształtowanie składu zarządu – poza powyższymi ograniczeniami – jest jednak dowolne (członkowie zarządu nie muszą pochodzić ze składu sejmiku województwa), przy czym marszałek województwa, przewodniczący i wiceprzewodniczący sejmiku województwa oraz radni będący członkami zarządu województwa nie mogą być członkami komisji rewizyjnej.

Wybór marszałka województwa wymaga bezwzględnej większości głosów ustawowego składu sejmiku i odbywa się w głosowaniu tajnym. Pozostałych członków zarządu sejmik województwa wybiera zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku, również w głosowaniu tajnym.

Marszałek województwa ma szczególną pozycję. Przede wszystkim kieruje bieżącymi sprawami województwa i reprezentuje województwo na zewnątrz, wydaje decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, ponadto organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, jest także kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Przy podejmowaniu decyzji w zarządzie województwa głos marszałka jest wiążący w wypadku równej liczby głosów.

Do celów prowadzonej analizy, w ramach kompetencji sejmiku województwa ujętych w Ustawie o samorządzie województwa wyróżniamy działania związane z:

- organizacją województwa i jego funkcjonowaniem (art. 18 pkt 1, 2, 15, 16, 17, 18),
- uchwalaniem budżetu i procedurą udzielania absolutorium (art. 18 pkt 4, 5, 6, 10),
- kwestiami finansowo-majątkowymi (art. 18 pkt 19).

Należy zauważyć, że – poza wskazanymi wyłącznymi kompetencjami w zakresie kształtowania zarządu województwa – sejmik województwa powołuje i odwołuje w głosowaniu tajnym skarbnika województwa (głównego księgowego budżetu województwa), na wniosek marszałka wo-

jewództwa, bezwzględną większością głosów i w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku.

Uchwała sejmiku województwa (podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu sejmiku województwa) w sprawie nieudzielenia zarządowi województwa absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu województwa. Sejmik województwa może wówczas odwołać zarząd co najmniej trzema piątymi głosów ustawowego składu sejmiku. Przy czym odrzucenie w głosowaniu uchwały o udzieleniu absolutorium jest równoznaczne z przyjęciem uchwały o nieudzieleniu absolutorium.

W sprawach majątkowych – zgodnie z art. 18 pkt 19 Ustawy o samorządzie województwa – do kompetencji sejmiku województwa należy:

- określenie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej (uchwała sejmiku województwa jest wymagana również wtedy, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość – do czasu określenia zasad zarząd może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą sejmiku województwa),
- emitowanie obligacji oraz określanie zasad ich zbywania, nabywania i wykupu,
- zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów,
- ustalanie maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez zarząd województwa oraz maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd województwa w roku budżetowym,
- tworzenie spółek prawa handlowego lub spółdzielni i przystępowania do nich oraz określania zasad wnoszenia wkładów, a także obejmowania, nabywania i zbywania udziałów i akcji,
- tworzenie, przekształcanie i likwidowanie wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek.

Podobnie jak w innych jednostkach samorządu terytorialnego, także sejmik województwa (jako organ stanowiąco-kontrolny) kontroluje działalność zarządu i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, powołując w tym celu komisję rewizyjną. W skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów. Komisja rewi-



zyjna opiniuje wykonanie budżetu i występuje z wnioskiem do sejmiku województwa w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium zarządowi województwa.

Sejmik województwa – tak samo jak rada powiatu w stosunku do zarządu powiatu – ma szerokie kompetencje w zakresie ustalania składu zarządu województwa, co w dużej mierze określa rolę sejmiku w stosunku do zarządu województwa.

## STATUS RADNYCH I NIEKTÓRE OGRANICZENIA ZWIĄZANE Z PEŁNIENIEM FUNKCJI RADNEGO

### *Status radnego i jego samodzielne kompetencje w samorządzie (gmina, powiat, województwo)*

Status radnego – w zależności od szczebla samorządowego – jest określony w odpowiednich ustawach ustrojowych (Ustawie o samorządzie gminnym, Ustawie o samorządzie powiatowym, Ustawie o samorządzie województwa). Można jednak wyodrębnić wspólne cechy radnych wszystkich szczebli. W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, że radny samodzielnie nie jest organem gminy (powiatu, województwa), ale tworzy go wraz z innymi radnymi jako członek organu kolegiального – rady lub sejmiku. Mimo że radni nie są związani instrukcjami wyborców, ustawy nakładają na nich jednak obowiązek kierowania się w swojej pracy dobrem wspólnoty samorządowej. Brak związania instrukcjami wyborców oznacza, że radny nie reprezentuje określonej grupy interesów i przy podejmowaniu działań w ramach aktywności w radzie albo w sejmiku powinien się kierować interesem wszystkich mieszkańców. Wśród obowiązków radnych wszystkich szczebli należy wymienić obowiązek udziału w pracach rady lub sejmiku oraz ich komisji, utrzymanie stałej więzi z mieszkańcami danej wspólnoty samorządowej oraz informowanie mieszkańców o swojej pracy i o działalności organów samorządu terytorialnego.

Radni wszystkich szczebli mogą tworzyć kluby radnych. Ustawodawca nie określił obowiązku tworzenia klubów ani obowiązku przystępowania do takich gremiów. Członkostwo w klubie może – ale nie musi – się wiązać z przynależnością partyjną lub polityczną. Nie istnieją przeszkody, aby

klub zrzeszał radnych według innych kryteriów, na przykład przedsiębiorców czy członków organizacji społecznych. Zgodnie z ustawami samorządowymi, istnieje obowiązek wchodzenia w skład komisji rewizyjnej przedstawicieli każdego klubu. Zasady tworzenia klubów radnych określa statut danej jednostki samorządu.

Prawo inicjatywy uchwałodawczej powinno być określone w statucie danej jednostki samorządu. Z reguły prawo takiej inicjatywy – oprócz wójta, rady, komisji i klubów – ma między innymi grupa co najmniej trzech radnych<sup>22</sup>. Samodzielna rola radnego nie ma właściwie żadnego znaczenia – zyskuje on dopiero jako członek organu kolegialnego (komisji lub rady czy sejmiku). Tylko organ kolegialny ma rzeczywiste kompetencje kształtowania polityki danej jednostki samorządu terytorialnego. Identyfikatora opinię wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 8 sierpnia 2001 roku (sygn. akt III SA 1732/01), ustalając, że „korzystanie z praw radnego” i „bycie radnym” nie obejmuje uprawnień do zaskarżania uchwały rady gminy do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

### *Ograniczenia związane z pełnieniem funkcji radnego (gmina, powiat, województwo)*

Ustawy określające zasady ustrojowe samorządu terytorialnego zawierają wiele rozwiązań, które mają zapobiegać sytuacjom potencjalnie korupcyjnym. Z tego względu wprowadzono do nich liczne ograniczenia wpływające na pełnienie przez radnego samorządowego innych funkcji. Znalazło to swój wyraz również w art. 7 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, który stanowi, że „funkcje lub działania nie dające się pogodzić z mandatem przedstawiciela wybranego do władz lokalnych mogą być określone jedynie przez ustawę lub wynikać z podstawowych zasad prawnych”. Zakres ograniczeń jest dość szeroki, a jednym z jego elementów jest obowiązek składania oświadczeń majątkowych. Na potrzeby niniejszych rozważań zagadnienie oświadczeń majątkowych zostanie pominięte, będą zaś przedstawione szczegółowo przepisy wprost ograniczające wykonywanie określonych funkcji i działań.

Z radnym nie może być nawiązywany stosunek pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego (urządzie gminy, starostwie powiatowym, urzędzie marszałkowskim), w której radny uzyskał mandat. Przepis ten dotyczy zatem sytuacji, w której radny nie był do tej pory zatrudniony (w rozu-



mieniu przepisów Kodeksu pracy) w urzędzie i dopiero będąc już radnym, decyduje się na zatrudnienie w urzędzie. Jest to sytuacja dość oczywista i niewymagająca szczególnej interpretacji, warto jednak zwrócić uwagę na możliwy interesujący wariant, w którym radny może nie ze swojej winy zostać pracownikiem urzędu gminy<sup>23</sup>. Zdarza się to w sytuacji, w której osoba taka jest zatrudniona w jednostce organizacyjnej gminy, ta zaś ulegając rozwiązaniu i przekazując wykonywanie zadań urzędowi gminy, gwarantuje swoim pracownikom na mocy art. 231 Kodeksu pracy przejście do pracy w urzędzie. W takim wypadku najważniejszym działaniem byłoby wystąpienie przez radnego o udzielenie bezpłatnego urlopu, zamiast zrzeczenia się mandatu, gdyż jego sytuacja prawna zmieniła się niezależnie od podejmowanych przez niego działań. Stąd zastosowanie powinien mieć tutaj przepis art. 24b ust. 1 i 4 Ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że osoba zatrudniona w urzędzie gminy (również w starostwie powiatowym czy urzędzie marszałkowskim) jest zobowiązana do wzięcia bezpłatnego urlopu niezwłocznie po wyborze do rady. Radny może – i zdarza się to dość często – być zatrudniony na stanowisku urzędniczym w innej jednostce samorządu terytorialnego. Taka praktyka może jednak budzić wątpliwości, ponieważ na przykład wójtowie lub burmistrzowie sąsiednich powiatów i gmin zatrudniają nawzajem życzliwych sobie radnych, zyskując tym samym ich przychyłność w przeprowadzanych głosowaniach.

Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej (powiatowej, wojewódzkiej) jednostki organizacyjnej i jego zastępcy. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca zastosował szerokie rozumienie sformułowania „pełnienie funkcji”, ograniczając tym samym możliwość na przykład nieodpłatnego (lub na podstawie kontraktu menedżerskiego) pełnienia funkcji kierownika gminnego ośrodka kultury<sup>24</sup>. Również nawiązanie przez radnego powiatu stosunku pracy na stanowisku zastępcy kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej, jakim jest utworzony (lub przejęty od państwa) przez powiat publiczny zakład opieki zdrowotnej, wywołuje *ex lege* skutek prawny równoznaczny – w związku z treścią art. 23 ust. 4 Ustawy o samorządzie powiatowym – ze zrzeczeniem się mandatu. Stosowną wykładnię znajdujemy na przykład w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 18 listopada 2005 roku (sygn. akt III SA/Wr 221/05).

Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny, zakaz ten należałoby interpretować rozszerzająco, włączając w sferę zakazów zatrudnianie

radnych również w charakterze radcy prawnego lub głównego księgowego jednostki organizacyjnej gminy<sup>25</sup>. Zdaniem innych, byłoby to jednak zbyt szerokie podejście, niezgodne z zamiarem ustawodawcy ujawnionym w przepisach ustaw samorządowych<sup>26</sup>. Niezależnie od szerokiej debaty na temat charakteru jednostki organizacyjnej gminy (powiatu, województwa), należy przyjąć za Anną Wierzbicą, że wszystkie osoby kierujące podmiotami utworzonymi przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w celu realizacji zadań jednostki samorządu terytorialnego są kierownikami samorządowych jednostek organizacyjnych, do których stosuje się przepisy antykorupcyjne<sup>27</sup>.

Nie można powierzyć radnemu gminy (powiatu, województwa), w której uzyskał on mandat, wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 22 stycznia 2010 roku (sygn. akt II OSK 1834/09) stwierdził, że „wprowadzony zakaz w art. 24d ustawy o samorządzie gminnym jest obok zakazu nawiązywania stosunku pracy (art. 24a ust. 1, art. 24b ust. 1) gwarancją antykorupcyjną, która obejmuje wykonywanie pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, do której to pracy nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy”. Należy zwrócić uwagę, że w omawianym przepisie zakaz dotyczy, po pierwsze, powierzenia, co oznacza, że nie ma on zastosowania do umów zawartych przed objęciem funkcji radnego (umów-zleceń, umów o dzieło, umów na roboty budowlane), po drugie, jest ograniczony jedynie do umów dotyczących wykonywania pracy, nie zaś umów cywilnoprawnych jako takich. Taką wykładnię znajdujemy między innymi w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 2 lutego 2007 roku (sygn. akt III SA/Wr 140/09) czy w wyroku tego samego sądu z 12 czerwca 2008 roku (sygn. akt III SA/Wr 55/08). Ustawodawca nie przewidział jednak, jakie działania powinny być podjęte w sytuacji, gdy umowa została zawarta przed objęciem mandatu przez radnego. Zdaniem Stefana Płażka, choć art. 24b ust. 3 Ustawy o samorządzie gminnym nie ma w tym wypadku bezpośredniego oddziaływania, to wójt powinien taką umowę rozwiązać<sup>28</sup>.

Radni nie mogą wykonywać dodatkowych zajęć ani otrzymywać darowizn, które mogłyby podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu. Ustawodawca nie przedstawił wyjaśnienia, jak należy rozumieć pojęcie „dodatkowe zajęcia”. Trzeba więc przyjąć, że są to jakiegokolwiek czynności podejmowane przez radnego poza wykonywaniem przez niego mandatu.



Według Stefana Płażka, nie muszą to być zajęcia o charakterze okresowym, co sugeruje użycie liczby mnogiej, ale również czynności jednorazowe (badacz podaje tutaj przykład wzięcia udziału radnego w niekorzystnej dla gminy umowie kupna-sprzedaży<sup>29</sup>). Radni nie mogą się także powoływać na swój mandat w związku z podjętymi dodatkowymi zajęciami lub działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek albo wspólnie z innymi osobami. Podobnie jak w wypadku ograniczeń dotyczących podejmowania dodatkowych zajęć, również powoływanie się na swój mandat w związku z wykonywanymi dodatkowymi zajęciami (lub prowadzoną działalnością gospodarczą) nie niesie za sobą konkretnych sankcji dla radnego, może się jedynie wiązać z przejawami krytyki<sup>30</sup>. Radny nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego jednostki samorządu (gminy, powiatu, województwa), w której uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Jeśli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził taką działalność gospodarczą, jest obowiązany do zaprzestania jej prowadzenia w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie tego obowiązku stanowi podstawę stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego. Sądy administracyjne zwróciły uwagę na szczególnie pojemny termin „wykorzystanie mienia komunalnego”. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, „artykuł 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie ogranicza zakazu do «własności» ani do «zarządzania» mieniem komunalnym gminy, a używa znacznie pojemniejszego określenia «wykorzystanie mienia», którego granice desygnatów są o wiele trudniej uchwytne. Wynika to z tego, że zakres przedmiotowy działalności bankowej obejmuje w szczególności «wykorzystanie» w rozumieniu art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym środków finansowych budżetu gminy przez bank obsługujący rachunek bankowy gminy”. W przywołanej sprawie sąd rozstrzygał, czy radny może pełnić swoją funkcję, jednocześnie zasiadając w zarządzie banku, który obsługuje rachunek gminy. Konkludując, sąd doszedł do wniosku, że nie może, ponieważ „nie ma wątpliwości, że bank odniesie tym większą korzyść finansową, im większe będą środki finansowe otrzymane do «wykorzystania» od obsługiwanego gminy”. Znalazło to wyraz w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2012 roku (sygn. akt II OSK 1164/12), a także w wyroku tego sądu z 14 grudnia 2010 roku (sygn. akt II OSK 2054/10). Iden-

tyczne stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego zajął w wyroku z 8 stycznia 2010 roku, stwierdzając między innymi, że: „Zarządzanie przez radnego powiatu działalnością banku, który prowadzi rachunek powiatu mieści się w użyciu w art. 25b ust. 1 z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym pojęciu prowadzenia działalności z wykorzystaniem mienia powiatu. Nie ma przy tym żadnego znaczenia okoliczność, czy bank za prowadzenie rachunku pobiera prowizję czy inne opłaty”.

Wyjaśnienie pojęcia zarządzania własnością samorządową można znaleźć w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 3 września 2009 roku (sygn. akt II SA/Ol 591/09), w którym zawarto tezę, że: „«Zarządzanie działalnością gospodarczą» (art. 25b ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) należy rozumieć jako kierowanie działalnością scharakteryzowaną w ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, którą prowadzi inny podmiot będący przedsiębiorcą. Z kierowaniem tym wiąże się możliwość samodzielnego decydowania o wszelkich kwestiach związanych z prowadzoną działalnością, w tym decydowania o sposobie pozyskiwania dochodów, formach działalności, przeznaczeniu środków stanowiących dochód. Należy zwrócić uwagę, że zarządzanie lub prowadzenie działalności gospodarczej w powyższej sytuacji nie musi wiązać się z osobistym zyskiem radnego. Radny zarządzając działalnością gospodarczą stowarzyszenia narusza zakaz określony w art. 24f ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, bez względu na to, czy czyni to na własny rachunek, ani też czy odnosi z niej osobiste korzyści. To, że dochody stowarzyszenia uzyskiwane z prowadzenia działalności gospodarczej są przeznaczone na takie czy inne cele, nie zmienia charakteru takiej działalności”. Podobnie wskazano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 maja 2010 roku (sygn. akt II OSK 527/10). Odmienne zdanie w tej kwestii prezentuje na przykład Joanna Jagoda, stwierdzając, że nie można zrównywać każdego przejawu prowadzenia działalności gospodarczej lub zarządzania mieniem samorządowym<sup>31</sup>. Jak wykazano wyżej, sądy administracyjne, wydając orzeczenia w sprawach z zakresu tego rodzaju przepisów antykorupcyjnych, przyjmują bardziej radykalne podejście. Trzeba ponadto pamiętać, że zakaz dotyczy również bycia przedstawicielem, pełnomocnikiem lub prokurentem w działalności gospodarczej prowadzonej z wykorzystaniem mienia samorządowego<sup>32</sup>.





Jak wynika z przytoczonych przepisów, radni mają dość ograniczone możliwości prowadzenia działalności zarobkowej, ze szczególnym uwzględnieniem działalności gospodarczej. Jest to duża przeszkoda zwłaszcza w małych gminach. Ograniczenie wyrażone w art. 24f Ustawy o samorządzie gminnym będzie miało zastosowanie na przykład w wypadku radnego, który wynajął od gminy teren pod okazjonalnie zorganizowany parking dla samochodów. Sytuacja ta nie oznacza, że nie pojawi się sytuacja zależności radnego od wójta – jeśli ma on silną pozycję polityczną, może wskazać radnego do pracy w innej gminie, w której wójt jest jego sojusznik polityczny. Powszechna jest praktyka, że radni są urzędnikami w urzędach ościennych gmin lub zasiadają w organach ich spółek komunalnych. Nic nie stoi również na przeszkodzie, aby działalność gospodarczą, o której mowa w art. 24f Ustawy o samorządzie gminnym, na czas pełnienia obowiązków radnego przejął jego małżonek lub przejęły jego dzieci.

Radni i ich małżonkowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych lub przedsiębiorstw, w których uczestniczą takie osoby. Chodzi tutaj o zakaz zajmowania funkcji w zarządzie, radzie nadzorczej czy komisji rewizyjnej. Wybór lub powołanie radnych na takie funkcje są z mocy prawa nieważne. Należy przy tym zauważyć, że nie ma zakazu zatrudniania radnych w spółkach prawa handlowego, których właścicielem jest gmina (powiat, województwo). Sytuacje takie często się zdarzają, wydaje się więc, że powinien obowiązywać całkowity zakaz pracy w jednostkach organizacyjnych (również w spółkach prawa handlowego), które podlegają gminie (powiatowi, województwu) lub są współwłasnością gminy (powiatu, województwa), ponieważ może to rodzić wątpliwości co do bezstronności radnych w ramach kompetencji uchwałodawczych i kontrolnych.

Radni nie mogą posiadać więcej niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych (powiatowych, wojewódzkich) osób prawnych lub przedsiębiorstw, w których uczestniczą takie osoby. Udziały lub akcje przekraczające wielkość tego pakietu powinny być zbyte przez radnego przed pierwszą sesją rady gminy (rady powiatu, sejmiku województwa) – w wypadku ich niezbycia nie uczestniczą one przez okres sprawowania mandatu i dwa lata po jego wygaśnięciu w wykonywaniu

przysługujących im uprawnień (prawa głosu, prawa do dywidendy, prawa do podziału majątku, prawa poboru).

Istotne z punktu widzenia przeciwdziałania korupcji jest ograniczenie radnemu możliwości brania udziału w głosowaniu, jeśli dotyczy ono jego interesu prawnego. Należy jednak zauważyć, że konkretny kształt tego ograniczenia różni się w zależności od statusu danej jednostki samorządu terytorialnego. Ustawa o samorządzie gminnym stanowi w art. 25a, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Z kolei Ustawa o samorządzie powiatowym mówi w art. 21 ust. 7, że radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeśli dotyczy to jego interesu prawnego. Stosunkowo najwięzsze podejście znalazło się w Ustawie o samorządzie województwa, której art. 24 ust. 2 wprowadza ograniczenie polegające na tym, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach o charakterze majątkowym, jakie wynikają ze stosunków cywilnoprawnych radnego z województwem lub wojewódzkimi osobami prawnymi, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak czytamy w wyroku z 11 stycznia 2012 roku (sygn. akt I OSK 2006/11), samoistną przesłanką wyłączenia radnego z głosowania nad podejmowanym aktem jest przyjęcie, że głosowanie dotyczy interesu prawnego radnego. Interes prawny w sytuacji, o której mowa w art. 25a Ustawy o samorządzie gminnym, ma znaczenie materialnoprawne: „Zachodzi wtedy, gdy sposób jej załatwienia ma skutek dla sfery stosunków prawnych danej osoby, choćby nie była ona bezpośrednio uczestnikiem tej sprawy”. Jak zauważa Anna Wierzbica, należy przyjąć, że w każdej ustawie samorządowej chodzi o zakaz głosowania w organie stanowiącym i w komisjach rady (sejmiku). Dodatkowo w samorządzie powiatowym i wojewódzkim zakaz głosowania występuje w zarządzie powiatu albo w zarządzie województwa, o ile radny jest jego członkiem, a głosowanie zarządu odbywa się w sprawie, która dotyczy interesu prawnego radnego<sup>33</sup>.

Przepisy antykorupcyjne dotyczące ograniczeń w podejmowaniu określonych działań lub pełnienia funkcji przez radnych są bez wątpienia zasadne, choć niekoniecznie będą wpływać na spadek poziomu korupcji w samorządzie. Od momentu wprowadzenia bezpośrednich wyborów na wójta, burmistrza czy prezydenta rola radnych w gminie zdecydowanie zmalała, a najważniejsze decyzje, które potencjalnie mogą rodzić konflikt interesów, są podejmowane przez urzędników samorządowych<sup>34</sup>.



## OŚWIADCZENIA MAJĄTKOWE RADNYCH

Ustawodawca – oprócz ograniczeń w podejmowaniu określonej działalności przez radnych – zaliczył ich również do kręgu podmiotów zobowiązanych do składania oświadczeń majątkowych. Obowiązek składania oświadczeń majątkowych – będący jedną z form ochrony przed zachowaniami korupcyjnymi<sup>35</sup> – został sformułowany w stosunku do radnych wszystkich szczebli samorządu (art. 24h ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym, art. 25c ust. 1 Ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27c Ustawy o samorządzie województwa). Zakres informacji udostępnianych w oświadczeniu jest taki sam dla radnych każdego szczebla. Radni muszą zawrzeć w nim informacje o:

- zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach i akcjach w spółkach handlowych oraz o nabyciu od Skarbu Państwa, innej państwowej osoby prawnej, jednostek samorządu terytorialnego, ich związków lub od komunalnej osoby prawnej mienia, które podlegało zbyciu w ramach przetargu, a także dane o prowadzeniu działalności gospodarczej i dotyczące zajmowania stanowisk w spółkach handlowych,
- dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub innych zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu,
- mieniu ruchomym o wartości powyżej 10 tysięcy złotych,
- zobowiązaniach pieniężnych o wartości powyżej 10 tysięcy złotych, w tym zaciągniętych kredytach i pożyczkach oraz warunkach, na jakich zostały udzielone.

Co istotne, przywołane wyżej przepisy rozstrzygają, że informacje dotyczą zarówno majątku osobistego, jak i majątku, który został objęty małżeńską wspólnością majątkową. Odpowiednie przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego wskazują, że wspólność ta obejmuje wszystkie składniki majątku nabyte w czasie trwania małżeństwa przez każdego z małżonków<sup>36</sup>. Dotyczy to szczególnie wynagrodzeń za pracę, dochodów z innej działalności oraz dochodów osiągniętych z majątku wspólnego i osobistego każdego z mał-

żonków. Ma to również znaczenie dlatego, że należy każdorazowo wskazać w oświadczeniu, jaka część zadeklarowanego mienia należy do majątku osobistego, jaka zaś – do wspólnego.

Szczegółowe elementy majątku, które muszą być ujawnione w treści oświadczenia, a także forma oświadczenia zostały określone w załącznikach do rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów określających wzory formularzy oświadczeń majątkowych radnych, członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego i innych pracowników samorządowych<sup>37</sup>. Zakres informacji przewidzianych do wypełnienia na formularzach dla radnych różni się od zakresu informacji podawanych przez inne osoby pełniących funkcje w samorządzie terytorialnym, celem oświadczeń majątkowych jest bowiem weryfikacja przestrzegania ustawowych zakazów, te zaś różnią się nieznacznie w wypadku radnych i innych osób zobowiązanych do składania oświadczeń<sup>38</sup>. Gdy radny po raz pierwszy składa oświadczenie majątkowe, wówczas musi dołączyć informacje o sposobie i terminie zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, w której uzyskał mandat, jeśli taką działalność prowadził przed wyborami. Nie ma miejsca w niniejszym opracowaniu na przytoczenie wszystkich składników wzoru oświadczenia majątkowego.

Oświadczenie majątkowe jest składane przewodniczącemu rady wraz z kopią zeznania o wysokości osiągniętego dochodu w roku podatkowym (PIT) za rok poprzedni. Pierwsze oświadczenie jest składane w terminie trzydziestu dni od dnia ślubowania. Kolejne oświadczenia są składane do 30 kwietnia, z tym, że ostatnie oświadczenie w kadencji powinno być przekazane dwa miesiące przed jej upływem. Jeśli radny nie złoży oświadczenia w przewidzianym terminie, przewodniczący wyznaczy mu dodatkowy czternastodniowy termin na wypełnienie tego obowiązku. Analizy treści oświadczeń dokonują przewodniczący rady i urząd skarbowy. Jeśli zachodzi podejrzenie, że radny podał w oświadczeniu nieprawdę lub zataił prawdę, powyższe podmioty mogą wystąpić do urzędu kontroli skarbowej z wnioskiem o przeprowadzenia kontroli oświadczenia.



Wskazuje się w literaturze, że takie działanie nie zawsze spełni swoją funkcję, ponieważ działania podejmowane przez urząd skarbowy lub urząd kontroli skarbowej ograniczą się tylko do kontroli oświadczeń „wyłącznie pod kątem podatkowym, a zatem uchybienia polegające np. na zatajeniu wykorzystywania mienia gminy w prowadzonej przez radnego działalności gospodarczej nie będą ich w ogóle interesowały”<sup>39</sup>.

Niezłożenie oświadczenia przez radnego w odpowiednim terminie skutkuje wygaśnięciem jego mandatu. Z kolei podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 par. 1 Kodeksu karnego, co oznacza, że jest to przestępstwo umyślne. W wypadku błędów w wypełnieniu oświadczenia radny nie poniesie odpowiedzialności karnej<sup>40</sup>.

Kontrola oświadczeń majątkowych nie mieści się w zakresie kompetencyjnym sądów administracyjnych. Potwierdza to między innymi postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2008 roku (sygn. akt II SA/Wa 1204/08), podobnie wypowiadają się również przedstawiciele doktryny<sup>41</sup>.

- <sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- <sup>2</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 roku (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).
- <sup>3</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 578 ze zm.).
- <sup>4</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., Nr 91, poz. 576 ze zm.).
- <sup>5</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, op. cit.*, s. 18.
- <sup>6</sup> G. Herc, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Difin, Warszawa 2013, s. 24.
- <sup>7</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, op. cit.*, s. 21.
- <sup>8</sup> Por. J. Niczyporuk, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego, op. cit.*, s. 90.
- <sup>9</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce, op. cit.*, s. 23.
- <sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95 ze zm.).
- <sup>11</sup> M. Mączyński, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 171-172.
- <sup>12</sup> M. Augustyniak, *Jednostki pomocnicze gminy*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 192-193.
- <sup>13</sup> Por. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D8FF5D57CA> (sygn. akt I SA/Ka 1628/99). Podobnie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 kwietnia 2012 roku – por. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/AEC39D824F> (sygn. akt I OSK 62/12).
- <sup>14</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 22 grudnia 2006 roku (sygn. akt IV SA/GI 1213/06).
- <sup>15</sup> W. Kisiel, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, op. cit.*, s. 59-60.
- <sup>16</sup> Szerzej – por. P. Chmielnicki, [w:] *ibidem*, s. 216-217.
- <sup>17</sup> Analizując kształtowanie wzajemnej relacji organów, między innymi w zakresie gospodarowania nieruchomościami, warto zwrócić uwagę, że podejmowanie określonych uchwał może mieć daleko idące konsekwencje, o czym przekonuje na przykład teza z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 grudnia 2011 roku (sygn. akt II SA/GI 624/11): „Podejmowanie przez radę gminy uchwał w sprawach gospodarowania nieruchomościami, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), należy traktować kompleksowo, a regulacja uchwałą obejmować powinna wszystkie elementy zawarte w tym przepisie, a więc nabywanie, zbywanie i obciążanie nieruchomości oraz ich wydzierżawienie i wynajmowanie na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Podejmując uchwałę w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami, o których mowa w powołanym przepisie, rada nie może wyłączyć niektórych z wymienionych powyżej elementów i uznać, że wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za jej zgodą”.
- <sup>18</sup> Należy również zwrócić uwagę na sytuację, w której zostałyby zaskarżona uchwała rady gminy. O tym, kto powinien w takim wypadku reprezentować gminę, wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 grudnia 2011 roku (sygn. akt II OSK 2062/11): „Jak już wspomniano ustawa o samorządzie gminnym wskazuje wprost na pewne kompetencje rady gminy w zakresie zaskarżania rozstrzygnięć nadzorczych wojewody, ale nie zmienia to najistot-



niejszego z punktu widzenia przedmiotowej sprawy rozwiązania, a mianowicie tego, że przmiot strony postępowania w przypadku zaskarżenia uchwały rady gminy przysługuje gminie a nie radzie gminy. Gminę reprezentuje w takim wypadku zgodnie z art. 31 u.s.g. [Ustawy o samorządzie gminnym] wójt gminy i wynika to wprost z tego przepisu. Rada gminy ani jej przewodniczący nie posiadają wyraźnie nadanych kompetencji reprezentowania gminy na zewnątrz. Wójt jest zobowiązany m.in. do podpisania każdego pisma procesowego gminy w sprawie toczącej się przed sądem administracyjnym". Por. P. Chmielnicki, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 407 i n., oraz przywołany tam wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 września 2005 roku (sygn. akt II OSK 6/05 – System Informacji Prawnej LEX, nr 195013). Sytuacja sporu w tej kwestii może mieć znaczenie na przykład dla władz Jarocina – wojewoda wydał rozstrzygnięcie nadzorcze w sprawie powołania tam sołectw i radni chcą zaskarżyć to rozstrzygnięcie, ale organ wykonawczy nie zamierza tego uczynić. Por. także art. 46 Ustawy o samorządzie gminnym.

<sup>19</sup> Szerzej – por. C. Martysz, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, red. B. Dolnicki, Dom Wydawniczy ABC Grupa Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 85.

<sup>20</sup> Szerzej – *ibidem*, s. 93.

<sup>21</sup> W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 kwietnia 2003 roku (sygn. akt SA/Bk 55/03) uznano, że każdy radny może głosować w kwestii powołania zarządu powiatu, nawet jeśli dotyczy to jego osoby: „Każdy z członków rady powiatu jest uprawniony do udziału w głosowaniu w sprawie wyboru starosty. Dotyczy to również radnego, który kandyduje na to stanowisko. Prawo do kandydowania przez radnego w wyborach jest bowiem prawem politycznym obywatela i nie może być ujmowane w kategoriach interesu prawnego. Głosowanie w sprawie obsady personalnej w zarządzie powiatu czy komisji rady powiatu nie dotyczy interesu osób kandydujących”.

<sup>22</sup> Por. J. Rychlik, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 104.

<sup>23</sup> S. Płażek, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2010, s. 318.

<sup>24</sup> C. Kosiński, *Czasowe powierzenie radnemu obowiązków kierownika zakładu budżetowego gminy lub zawarcie kontraktu menadżerskiego, a wygaśnięcie mandatu mandatu radnego*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2007, nr 2, s. 28.

<sup>25</sup> A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2005, s. 187.

<sup>26</sup> S. Płażek, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 320.

<sup>27</sup> A. Wierzbica, *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych*, [w:] *Korupcja i antykorupcja. Wybrane zagadnienia. Część I*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012, s. 75.

<sup>28</sup> S. Płażek, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 329.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 331.

<sup>30</sup> A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, op. cit., s. 197.

<sup>31</sup> J. Jagoda, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, op. cit., s. 216.

<sup>32</sup> A. Wierzbica, *Analiza obowiązujących przepisów antykorupcyjnych z wykazaniem mankamentów prawnych*, op. cit., s. 155.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 201.

<sup>34</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, op. cit., s. 30.

<sup>35</sup> Szerzej o praktyce funkcjonowania obowiązku składania oświadczeń majątkowych na szczeblu wojewódzkim – por. P. Sitniewski, J. Ruszewski, *Jawność i kompetencja IV. Raport z monitoringu realizacji obowiązku składania oświadczeń ma-*

jętkowych przez funkcjonariuszy samorządowych szczebla wojewódzkiego w Polsce, Centrum Aktywności Społecznej PRYZMAT, Suwałki 2010, s. 21.

<sup>36</sup> Art. 31 Ustawy z dnia 25 lutego 1964 roku - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59 ze zm.).

<sup>37</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 roku w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego gminy, wójta, zastępcy wójta, sekretarza gminy, skarbnika gminy, kierownika jednostki organizacyjnej gminy, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego gminą osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu wójta (Dz.U. z 2003 r., Nr 34, poz. 282); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2003 roku w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego powiatu, członka zarządu powiatu, sekretarza powiatu, skarbnika powiatu, kierownika jednostki organizacyjnej powiatu, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu starosty (Dz.U. z 2003 r., Nr 34, poz. 283); Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 roku w sprawie określenia wzorów formularzy oświadczeń majątkowych radnego województwa, członka zarządu województwa, skarbnika województwa, sekretarza województwa, kierownika wojewódzkiej samorządowej jednostki organizacyjnej, osoby zarządzającej i członka organu zarządzającego wojewódzką osobą prawną oraz osoby wydającej decyzje administracyjne w imieniu marszałka województwa (Dz.U. z 2003 r., Nr 60, poz. 490).

<sup>38</sup> S. Płażek, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 349.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 353.

<sup>40</sup> Por. art. 233 par. 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.): „Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

<sup>41</sup> K. Jaroszyński, [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, red R. Hauser, Z. Niewiadomski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.



## ANEKS

### BADANIE OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH METRYCZKA OŚWIADCZENIA

Informacje pozwalające na weryfikację danych o radnym i połączenie danych z bazy oświadczeń majątkowych z innymi bazami.

**1. Nr kodera \***

PROSZĘ WPISAĆ ODPOWIEDŹ TUTAJ: \_\_\_\_\_

Wpisz swój przydzielony numer (inicjały i numer)

**2. Data urodzenia radnego (w kolejności takiej, jak w nr PESEL, tzn. RRRMDD): \***

do tego pola można wprowadzić tylko liczbę całkowitą.

PROSZĘ WPISAĆ ODPOWIEDŹ TUTAJ: \_\_\_\_\_

NIE UŻYWAJ ŻADNYCH ZNAKÓW W CELU ODDZIELANIA DNI, MIESIĘCY I LAT. JEŚLI DATA JEST NIEPEŁNA, NA PRZYKŁAD MIESIĄC I ROK, WPISZ TYLKO TE DANE, KTÓRE SĄ DOSTĘPNE, ZACHOWUJĄC FORMAT. JEŚLI BRAK DATY URODZENIA LUB JEST NIECZYTELNA, WPISZ KOD: 999

**3. Imię radnego: \***

PROSZĘ WPISAĆ ODPOWIEDŹ TUTAJ: \_\_\_\_\_

**4. Nazwisko radnego: \***

PROSZĘ WPISAĆ ODPOWIEDŹ TUTAJ: \_\_\_\_\_

**5. ID jednostki samorządowej (skopiuj i wklej numer z nazwy katalogu): \***

W TYM POLU MOŻNA WPISAĆ TYLKO LICZBY \_\_\_\_\_

## CZĘŚĆ A – MIEJSCE ZATRUDNIENIA RADNEGO

Zaznacz wszystkie miejsca pracy i/lub funkcje, które radny zadeklarował na początku formularza oświadczenia lub w Część A, p. VIII - inne dochody osiąmane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej.

### 6. Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje):

PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE, KTÓRE PASUJĄ:

- a) samorząd szczebla gminnego
- b) samorząd szczebla powiatowego
- c) samorząd szczebla wojewódzkiego
- d) administracja samorządowa – brak możliwości przypisania szczebla
- e) administracja centralna
- f) inne podmioty publiczne
- g) podmioty gospodarcze / prywatne / z udziałem jst i/lub skarbu państwa
- h) organizacje społeczne
- i) inne zajęcia lub źródła przychodów (deklarowane w p. 8)
- j) wszelkie inne zajęcia nigdzie nie sklasyfikowane

OCEŃ WSTĘPNIE I ZAZNACZ WSZYSTKIE GŁÓWNE KATEGORIE PODMIOTÓW. WEWNĄTRZ KATEGORII ZNAJDUJĄ SIĘ SZCZEGÓLOWE TYPY FUNKCJI, KTÓRE MOGĄ PEŁNIĆ RADNI.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII „inne dochody osiąmane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej”.**

### 7. Funkcje pełnione w samorządzie szczebla gminnego

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była „SAMORZĄD SZCZEBLA GMINNEGO” w pytaniu „6”

(Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje):

PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE PASUJĄCE ODPOWIEDZI:

- a) administracja samorządowa szczebla gminnego – urząd miasta / gminy i wewnętrzne komórki organizacyjne urzędu (np. wydział)
- b) jednostka pomocnicza samorządu gminnego np. sołectwo, osiedle, kolonia)
- c) publiczna szkoła (zespół szkół) podstawowa, gimnazjum, przedszkole lub żłobek

- d) jednostka podlegała szczebla gminnego wykonująca zadania z zakresu polityki społecznej (np. gminny / miejski ośrodek pomocy społecznej, ośrodek adopcyjny, centrum pomocy rodzinie)
- e) jednostka podlegała szczebla gminnego wykonująca zadania z zakresu polityki infrastrukturalnej i środowiska (np. gminny / miejski zakład dróg, wodociągów, zieleni, oczyszczania, etc.)
- f) jednostka podlegała szczebla gminnego wykonująca zadania z zakresu polityki zdrowotnej (np. szpital miejski, etc.)
- g) jednostka podlegała szczebla gminnego wykonująca zadania z zakresu polityki kulturalnej (przede wszystkim domy kultury)
- h) inne jednostki podległe samorządu szczebla gminnego

ZAZNACZ WSZYSTKIE PODMIOTY, W KTÓRYCH RADNY PEŁNI FUNKCJE I NAWIĄZUJĄC NAZWI FUNKCJE UŻYWAJĄC POLA OBOK PODMIOTU LUB TEŻ ODPOWIEDŹ „NIE PODANO FUNKCJI” JEŚLI RADNY NIE PODAŁ JAKIE FUNKCJE PEŁNI WE WSKAZANYCH PODMIOTACH.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII „inne dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej”.**

Przykładowe podmioty:

- szkoła podstawowa
- gimnazjum
- zespół szkół (szczebla gminnego)
- przedszkole
- żłobek
- ośrodek szkolno-wychowawczy
- gminny / miejski ośrodek sportu i rekreacji
- dom dziecka
- dom pomocy społecznej
- poradnia psychologiczno-pedagogiczna
- ośrodek adopcyjno opiekuńczy
- gminny / miejski ośrodek pomocy społecznej
- gminny / miejski ośrodek pomocy rodzinie
- gminny / miejski zakład usług komunalnych
- gminny / miejski zakład gospodarki mieszkaniowej
- gminny / miejski zakład dróg
- gminny / miejski zakład wodociągów i kanalizacji
- gminny / miejski zakład oczyszczania
- gminny / miejski zakład gospodarki odpadami

- gminny / miejski zakład (zarząd) zieleni
- gminny / miejski zakład (zarząd) komunikacji
- gminny / miejski zakład (zarząd) autobusowy
- gminny / miejski zakład (zarząd) zieleni
- lasy miejskie
- cmentarz komunalny
- cmentarz gminny
- wysypisko odpadów komunalnych
- zakład opieki zdrowotnej (ZOZ) – przychodnia, szpital
- zakład opiekuńczo-leczniczy
- dom kultury
- biblioteka gminna / miejska
- muzeum
- teatr
- straż pożarna
- miejska / gminna komenda policji
- miejski / gminny komisariat policji
- miejski / gminny zakład karny
- miejski / gminny dom kultury
- straż miejska

#### 8. Funkcje pełnione w samorządzie szczebla powiatowego

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była „SAMORZĄD SZCZEBLA POWIATOWEGO” w pytaniu „6” (Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje):

PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE PASUJĄCE ODPOWIEDZI

- a) administracja samorządowa szczebla powiatowego – starostwo powiatowe (w tym wewnętrzne jednostki organizacyjne – departamenty, wydziały, etc.)
- b) publiczna szkoła nadzorowana przez powiat
- c) jednostka podległa szczebla powiatowego wykonująca zadania z zakresu polityki społecznej (np. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie)
- d) jednostka podległa szczebla powiatowego wykonująca zadania z zakresu polityki infrastrukturalnej i środowiska (np. zarząd dróg powiatowych)
- e) jednostka podległa szczebla powiatowego wykonująca zadania z zakresu polityki zdrowotnej (np. szpital powiatowy, etc.)

f) jednostka podległa szczebla powiatowego wykonująca zadania z zakresu polityki kulturalnej

g) inne jednostki podległe samorządu szczebla powiatowego

ZAZNACZ WSZYSTKIE PODMIOTY, W KTÓRYCH RADNY PEŁNI FUNKCJE I NAZWYJ FUNKCJE UŻYWAJĄC POLA OBOK PODMIOTU LUB TEŻ ODPOWIEDŹ „NIE PODANO FUNKCJI” JEŚLI RADNY NIE PODAŁ JAKIE FUNKCJE PEŁNI WE WSKAZANYCH PODMIOTACH.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII „inne dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej”.**

Przykładowe podmioty:

- liceum
- technikum
- szkoła zawodowa
- zespół szkół ponadgimnazjalnych
- powiatowe centrum pomocy rodzinie
- powiatowy urząd pracy
- poradnia psychologiczno-pedagogiczna
- biblioteka powiatowa
- poradnia psychologiczno-pedagogiczna
- zarząd dróg powiatowych
- powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego
- samodzielny publiczny zespół zakładów opieki zdrowotnej
- powiatowa stacja sanitarno-epidemiologiczna
- młodzieżowy dom kultury
- biblioteka powiatowa
- powiatowa komenda policji
- powiatowy lekarz weterynarii

## 9. Funkcje pełnione w samorządzie szczebla wojewódzkiego

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odповідź była „SAMORZĄD SZCZEBLA WOJEWÓDZKIEGO” w pytaniu „6” (Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje):

PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE PASUJĄCE ODPOWIEDZI

- a) administracja samorządowa szczebla wojewódzkiego – urząd marszałkowski (w tym jednostki organizacyjne – wydziały departamenty, etc.)
- b) publiczna szkoła nadzorowana przez województwo

- c) jednostka podległa szczebla wojewódzkiego wykonująca zadania z zakresu polityki społecznej (np. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej)
- d) jednostka podległa szczebla wojewódzkiego wykonująca zadania z zakresu polityki infrastruktury i środowiska (np. zarząd dróg, zarząd melioracji i urządzeń wodnych, etc.)
- e) jednostka podległa szczebla wojewódzkiego wykonująca zadania z zakresu polityki zdrowotnej (np. szpital miejski, etc.)
- f) jednostka podległa szczebla wojewódzkiego wykonująca zadania z zakresu polityki kulturalnej
- g) inne jednostki organizacyjne samorządu szczebla wojewódzkiego

ZAZNACZ WSZYSTKIE PODMIOTY, W KTÓRYCH RADNY PEŁNI FUNKCJE I NAZWIJ FUNKCJE UŻYWAJĄC POLA OBOK PODMIOTU LUB TEŻ ODPOWIEDŹ „NIE PODANO FUNKCJI” JEŚLI RADNY NIE PODAŁ JAKIE FUNKCJE PEŁNI WE WSKAZANYCH PODMIOTACH.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII „inne dochody osiągnane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej”.**

Przykładowe podmioty:

- szkoła policealna
- zespół szkół policealnych
- wojewódzki urząd pracy
- regionalny ośrodek polityki społecznej (ROPS)
- biuro / zarząd / służba dróg / kolei / transportu
- biuro / zarząd melioracji i urządzeń wodnych
- instytut rozwoju terytorialnego
- biuro / zarząd geodezji
- wojewódzki ośrodek ruchu drogowego
- zespół parków krajobrazowych / przyrodniczych
- wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej
- szpital wojewódzki
- wojewódzki samodzielny zakład opieki zdrowotnej
- muzeum
- filharmonia
- wojewódzka biblioteka publiczna

#### 10. Funkcje pełnione w administracji samorządowej – brak możliwości przypisania szczebla

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była „ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA – BRAK MOŻLIWOŚCI PRZYPISANIA SZCZEBŁA” w pytaniu „6” (Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje):

PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE PASUJĄCE ODPOWIEDZI

- a) jednostka podległa wykonująca zadania z zakresu polityki oświatowej (np. szkoła)
- b) jednostka podległa wykonująca zadania z zakresu polityki społecznej
- c) jednostka podległa wykonująca zadania z zakresu polityki infrastrukturalnej i środowiska
- d) jednostka podległa wykonująca zadania z zakresu polityki zdrowotnej
- e) jednostka podległa wykonująca zadania z zakresu polityki kulturalnej (przede wszystkim domy kultury)
- f) inne jednostki podległe samorządu

ZAZNACZ WSZYSTKIE PODMIOTY, W KTÓRYCH RADNY PEŁNI FUNKCJE I NAZWIJ FUNKCJE UŻYWAJĄC POLA OBOK PODMIOTU LUB TEŻ ODPOWIEDŹ „NIE PODANO FUNKCJI” JEŚLI RADNY NIE PODAŁ JAKIE FUNKCJE PEŁNI WE WSKAZANYCH PODMIOTACH.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII „inne dochody osiągnane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej”.**

#### 11. Funkcje pełnione w administracji centralnej

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była „ADMINISTRACJA CENTRALNA” w pytaniu „6” (Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje):

PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE PASUJĄCE ODPOWIEDZI

- a) ministerstwo
- b) urząd centralny lub inna instytucja zależna bezpośrednio od centralnych organów władzy (np. Najwyższa Izba Kontroli)
- c) urząd wojewódzki

ZAZNACZ WSZYSTKIE PODMIOTY, W KTÓRYCH RADNY PEŁNI FUNKCJE I NAZWIJ FUNKCJE UŻYWAJĄC POLA OBOK PODMIOTU LUB TEŻ ODPOWIEDŹ „NIE PODANO FUNKCJI” JEŚLI RADNY NIE PODAŁ JAKIE FUNKCJE PEŁNI WE WSKAZANYCH PODMIOTACH.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII „inne dochody osiągnane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej”.**

#### 12. Funkcje pełnione w innych podmiotach publicznych

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ‚INNE PODMIOTY PUBLICZNE’ w pytaniu ‚6’, (Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje):

PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE PASUJĄCE ODPOWIEDZI ORAZ DODAĆ KOMENTARZ

- a) biuro posła/senatora/europosła
- b) publiczna szkoła wyższa
- c) inna instytucja publiczna nigdzie nie sklasyfikowana, jaka?

ZAZNACZ WSZYSTKIE PODMIOTY, W KTÓRYCH RADNY PEŁNI FUNKCJE I NAZWIJ FUNKCJE UŻYWAJĄC POLA OBOK PODMIOTU LUB TEŻ ODPOWIEDŹ ‚NIE PODANO FUNKCJI’ JEŚLI RADNY NIE PODAŁ JAKIE FUNKCJE PEŁNI WE WSKAZANYCH PODMIOTACH.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII ‚inne dochody osiągnane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej’.**

### 13. Funkcje pełnione w podmiotach gospodarczych – prywatnych i/lub z udziałem jst lub z udziałem skarbu państwa

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ‚PODMIOTY GOSPODARCZE / PRYWATNE / Z UDZIAŁEM JST I/LUB SKARBU PAŃSTWA’ w pytaniu ‚6’, (Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje):

PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE PASUJĄCE ODPOWIEDZI

- a) przedsiębiorstwo, nazwa:
- b) przedsiębiorstwo z udziałem JST (jeśli na podstawie nazwy lub własnej wiedzy możemy to ustalić)
- c) jednoosobowa działalność gospodarcza
- d) szkoła prywatna / społeczna (podstawowa, gimnazjum, średnia)
- e) uczelnia prywatna / społeczna
- f) inny podmiot gospodarczy, jaki?

ZAZNACZ WSZYSTKIE PODMIOTY, W KTÓRYCH RADNY PEŁNI FUNKCJE I NAZWIJ FUNKCJE UŻYWAJĄC POLA OBOK PODMIOTU LUB TEŻ ODPOWIEDŹ ‚NIE PODANO FUNKCJI’ JEŚLI RADNY NIE PODAŁ JAKIE FUNKCJE PEŁNI WE WSKAZANYCH PODMIOTACH.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII ‚inne dochody osiągnane z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej’.**

### 14. Funkcje pełnione w organizacjach społecznych

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była ‚ORGANIZACJE SPOŁECZNE” w pytaniu ‚6” (Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje):



PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE PASUJĄCE ODPOWIEDZI

- a) organizacja pozarządowa (fundacja, stowarzyszenie, towarzystwo)
- b) organizacja pozarządowa stworzona przez JST (głównie stowarzyszenia i fundacje samorządowe, tylko wtedy, gdy można jednoznacznie zidentyfikować na podstawie nazwy)
- c) związek zawodowy
- d) inna organizacja społeczna (np. korporacja zawodowa, spółdzielnia, spółdzielnia socjalna, lokalna grupa działania – LDGitp.), jaka?

ZAZNACZ WSZYSTKIE PODMIOTY, W KTÓRYCH RADNY PEŁNI FUNKCJE I NAWIĄZUJĄCE FUNKCJE UŻYWAJĄC POLA OBOK PODMIOTU LUB TEŻ ODPOWIEDŹ „NIE PODANO FUNKCJI” JEŚLI RADNY NIE PODAŁ JAKIE FUNKCJE PEŁNI WE WSKAZANYCH PODMIOTACH.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII „inne dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej”.**

#### 15. Inne zajęcia lub źródła przychodów (deklarowane głównie w p. 8)

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odowiedź była „INNE ZAJĘCIA LUB ŹRÓDŁA PRZYCHODÓW (DEKLAROWANE w P. 8)” w pytaniu „6” (Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje)

PROSZĘ WYBRAĆ WSZYSTKIE PASUJĄCE ODPOWIEDZI

- a) prawa autorskie, majątkowe i pokrewne (np. z tytułu wykonywania pracy wykładowcy)
- b) dzierżawa
- c) rolnik
- d) stosunek pracy (ogólnie)
- e) umowa zlecenie lub umowa o dzieło
- f) emerytura lub renta
- g) diety, zwroty kosztów działalności, podróży, itp.
- h) sprzedaż (np. nieruchomości, samochodów, etc.)
- i) wynajem
- j) student

ZAZNACZ WSZYSTKIE PODMIOTY, W KTÓRYCH RADNY PEŁNI FUNKCJE I NAWIĄZUJĄCE FUNKCJE UŻYWAJĄC POLA OBOK PODMIOTU LUB TEŻ ODPOWIEDŹ „NIE PODANO FUNKCJI” JEŚLI RADNY NIE PODAŁ JAKIE FUNKCJE PEŁNI WE WSKAZANYCH PODMIOTACH.

**UWAGA!!! Sprawdź zarówno początek oświadczenia jak i Części A, p. VIII „inne dochody osiągnięte z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej”.**

**16. Wszelkie inne zajęcia nigdzie nie sklasyfikowane**

Pozwól na udzielanie odpowiedzi, gdy spełnione są warunki:

Odpowiedź była „WSZELKIE INNE ZAJĘCIA NIGDZIE NIE SKLASYFIKOWANE” w pytaniu „6” (Wybierz główną kategorię podmiotów w jakich radny pełni funkcję (lub funkcje): \_\_\_\_\_

TU WPISZ WSZYSTKIE INNE MIEJSCA, ZAJĘCIA, ŹRÓDŁA PRZYCHODU, KTÓRYCH NIE JESTEŚMY W STANIE NIGDZIE PRZYPISAĆ.

**17. Wolne komentarze / uwagi do części opisującej miejsce zarudnienia i funkcje pełnione przez radnego.**

Proszę wpisać odpowiedź tutaj: \_\_\_\_\_

TU WPISZ WSZELKIE ISTOTNE TWOIM ZDANIEM UWAGI. ODNOTUJ TEŻ FAKT JEŚLI RADY Z JEDNEGO MIEJSCA OSIĄGA RÓŻNE DOCHODY, NP. Z JEDNEJ ORGANIZACJI OTRZYMUJE DIETY I ZLECENIA ROZLICZANE NA UMOWĘ O DZIEŁO.

**CZĘŚĆ A – INNE INFORMACJE O RADNYM**

Informacje z cz. A, pkt. od III do VII oświadczenia

**18. Część A, p. III, pp. 3 - posiadam gospodarstwo rolne**

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- a) tak
- b) nie
- c) brak danych

**19. Część A, p. VI, pp. 1 - prowadzę działalność gospodarczą**

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- a) tak
- b) nie
- c) brak danych

**20. Część A, p. VI, pp. 2 - zarządzam działalnością gospodarczą / jestem przedstawicielem, pełnomocnikiem takiej działalności**

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- a) tak

- b) nie
- c) brak danych

21. Część A, p. VII, myślNIK 1 - w spółkach handlowych jestem członkiem zarządu

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- a) tak
- b) nie
- c) brak danych

22. Część A, p. VII, myślNIK 2 - w spółkach handlowych jestem członkiem rady nadzorczej

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- a) tak
- b) nie
- c) brak danych

23. Część A, p. VII, myślNIK 3 - w spółkach handlowych jestem członkiem komisji rewizyjnej

Proszę wybrać jedną odpowiedź z poniższych:

- a) tak
- b) nie
- c) brak danych

## NOTY O AUTORACH

**KATARZYNA DZIENISZEWSKA-NAROSKA** – socjolożka, adiunkt na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Ukończyła studia magisterskie i doktoranckie w Instytucie Stosowanych Nauk Społecznych i Resocjalizacji Uniwersytetu Warszawskiego. Pod kierunkiem profesora Jacka Kurczewskiego napisała rozprawę doktorską na temat reprezentacji politycznej na poziomie lokalnym. Prowadzi badania z zakresu socjologii prawa, stosując perspektywę zaproponowaną przez Adama Podgóreckiego. Bada również politykę lokalną, skupiając się na reprezentacji politycznej, partycypacji i komunikacji społecznej. Interesuje ją także praktyka propagandy politycznej i konflikt polityczny na poziomie gminy.

**JAROSŁAW FLIS** – doktor socjologii, wykładowca na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Komentator polityczny. Stały współpracownik „Tygodnika Powszechnego”. Publikował w „Dzienniku Polska – Europa – Świat”, „Gazecie Wyborczej”, „Polska. The Times” i „Rzeczpospolitej”. Wydał: *Obywatel, biznes, władza. Powiązania międzysektorowe w Małopolsce* (1999), *Samorządowe public relations* (2007).

**KRZYSZTOF IZDEBSKI** – ekspert prawny Sieci Obywatelskiej – Watchdog Polska specjalizujący się w dostępie do informacji publicznej, przeciwdziałaniu korupcji i prawie administracyjnym. Udziela porad w sprawach związanych z dostępem do informacji publicznej. Autor publikacji dotyczących prawnych aspektów kontroli społecznej i dostępu do informacji publicznej.

**GRZEGORZ MAKOWSKI** – doktor socjologii, dyrektor programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, wykładowca w Collegium Civitas w Warszawie. Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012 – jako analityk, później kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego – współpra-

cował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych.

**SZYMON OSOWSKI** – prezes stowarzyszenia Sieć Obywatelska – Watchdog Polska. Doktorant na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. W 2011 roku został nominowany do tytułu Prawnika PRO BONO za swoją pracę na rzecz prawa do informacji i praw obywateli. W 2014 roku zajął dziewiąte miejsce w rankingu najbardziej wpływowych prawników, zestawianym przez „Dziennik Gazetę Prawną”.

**EUGENIUSZ SOBCZAK** – doktor habilitowany, profesor nadzwyczajny na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Od piętnastu lat specjalizuje się w badaniach nad zrównoważonym rozwojem jednostek samorządu terytorialnego (gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich, powiatów i województw). W prowadzonych badaniach wykorzystuje autorską metodologię (wdrożoną do oceny gmin aplikujących o przyznanie Godła Promocyjnego „Teraz Polska”), czego rezultatem jest wydanie czterdziestu dwóch publikacji, w tym trzech monografii naukowych i pięciu prac zbiorowych opublikowanych w Oficynie Wydawniczej Politechniki Warszawskiej. Jest organizatorem – wspólnie z Komisją Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Fundacją Godła Promocyjnego „Teraz Polska” – konferencji naukowej „Zrównoważony rozwój jednostek samorządu terytorialnego”, na której są prezentowane rankingi gmin (dziesięć pierwszych gmin, uszeregowanych według syntetycznego miernika rozwoju – punktacji sumarycznej – otrzymuje dyplomy i statuetki).

**MICHAŁ STANISZEWSKI** – asystent na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Od dziesięciu lat specjalizuje się w badaniach nad zrównoważonym rozwojem jednostek samorządu terytorialnego (gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich, powiatów i województw). Jest autorem i współautorem ośmiu publikacji naukowych, w tym monografii opublikowanej w Oficynie Wydawniczej Politechniki Warszawskiej. Ekspert w Fundacji Godła Promocyjnego „Teraz Polska” do spraw oceny rozwoju gmin. Posiada ośmioletnie doświadczenie w pracy samorządowej w Urzędzie m.st. Warszawy. Opracowuje materiał staty-

styczny dotyczący zrównoważonego rozwoju wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

**MAREK TROSZYŃSKI** – doktor socjologii, absolwent historii i socjologii na Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu, kierownik Centrum Badań nad Nowymi Mediami Collegium Civitas, kierownik specjalizacji „Kultura, nowe media i komunikacja społeczna” oraz „Marketing, reklama i nowe media”. Prezes Fundacji Wiedza Lokalna, zajmującej się badaniami społecznymi na potrzeby wspólnot lokalnych i organizacji pozarządowych. Współtwórca i badacz w ramach projektu „Samorządowe unie personalne”.

## PODZIĘKOWANIA

SKŁADAMY PODZIĘKOWANIA ZA UDZIAŁ W PROJEKCIE STUDENTKOM WARSZAWSKIEJ UCZELNI COLLEGIUM CIVITAS, które zakodowały większość oświadczeń majątkowych: Monice Mróz, Joannie Nowak, Urszuli Rząd, Małgorzacie Simonowicz, Agnieszce Uścjanuk, Laurze Wojtasik, a także badaczom terenowym: Markowi Dudkiewiczowi, dr Katarzynie Górniak, Pawłowi Kociszewskiemu, Joannie Kociszewskiej, dr Markowi Troszyńskiemu i Janowi Urmańskiemu.

PODZIĘKOWANIA KIERUJEMY RÓWNIEŻ DO KRAJOWEGO BIURA WYBORCZEGO ORAZ DEPARTAMENTU POŻYTKU PUBLICZNEGO MINISTERSTWA PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ. Instytucje te nie tylko bez zwłoki udostępniły dane niezbędne do przeprowadzenia analiz i badań, ale także ich pracownicy z zaangażowaniem służyli pomocą zespołowi realizującemu projekt.

**SAMORZĄDOWE UNIE PERSONALNE** – pojęcie utworzone na potrzeby badań stanowiących podstawę niniejszego opracowania – to zespół ról społeczno-zawodowych, które odgrywają radni w trzech sferach: w sektorze publicznym, gospodarczym i pozarządowym.

Głównym elementem badania unii personalnych była analiza oświadczeń majątkowych radnych wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, wzbogacona o dane z Krajowego Rejestru Sądowego i Państwowej Komisji Wyborczej.

Celem było uzyskanie bogatszego obrazu radnych jako grupy społecznej oraz rad i sejmików niż ten, który można otrzymać, posiłkując się tylko statystykami publicznymi. Liczyliśmy, że zdobędziemy wiedzę o tym, czy i w jaki sposób są pełnione różne funkcje społeczno-zawodowe, w jakich występują radni, a co za tym idzie – ustalimy, w jakiej mierze skład władz samorządowych przekłada się na sytuację gospodarczą i polityczną wspólnot samorządowych, czy ma wpływ na jakość współpracy władz samorządów z organizacjami społecznymi i czy może mieć związek z występowaniem konfliktu interesów i jego negatywnych konsekwencji (przekupstwa, nepotyzmu).

Fundacja im. Stefana Batorego  
ul. Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. |48 22| 536 02 00  
faks |48 22| 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

ISBN: 978-83-62338-39-9