

Stanowisko Fundacji Moc Partnerstwa w sprawie planowanej nowelizacji przepisów znoszącej dwukadencyjność włodarzy gmin i miast

Zdecydowanie sprzeciwiamy się propozycji zniesienia ograniczenia liczby kadencji dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Dwukadencyjność jest jednym z nielicznych dostępnych obecnie mechanizmów, chroniących samorządy przed koncentracją władzy, nadużyciami i tworzeniem zamkniętych lokalnych układów zależności. Jej zniesienie byłoby poważnym krokiem wstecz w rozwoju demokratycznego państwa prawa i społeczeństwa obywatelskiego.

1. Dwukadencyjność jako demokratyczny bezpiecznik

Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych w samorządzie terytorialnym sprzyja zdrowej rotacji władzy, otwiera przestrzeń dla nowych liderów i liderek, wzmacnia konkurencję społeczno-polityczną oraz ogranicza możliwość budowania trwałych, nieformalnych sieci zależności między lokalną władzą a grupami interesu. Dwukadencyjność ogranicza ryzyko zabetonowania lokalnych układów i klientelizmu, które – jak pokazuje praktyka – są szczególnie silne w mniejszych gminach i na terenach wiejskich.

2. Ograniczona konkurencja

W gminach do 20 tys. mieszkańców, w których obowiązują jednomandatowe okręgi wyborcze, osoby chcące wystartować do rady gminy często rezygnują z udziału w wyborach ze względu na silną dominację lokalnego aparatu władzy. W ostatnich wyborach aż 10% mandatów radnych w takich gminach zostało obsadzonych bez głosowania – ponieważ zgłoszono tylko jednego kandydata w okręgu.

Kandydaci powiązani z urzędującym wójtem lub burmistrzem mają zwykle za sobą całe lokalne zaplecze: kierownictwo gminnych jednostek organizacyjnych, spółek komunalnych, dyrektorów szkół, pracowników urzędu oraz powiązane z nimi instytucje i media. Niezależna osoba, która chciałaby wystartować, musi brać pod uwagę rywalizację nie tyle z pojedynczym kandydatem, co z całym lokalnym układem zależności.

W efekcie brakuje pluralizmu i realnej konkurencji politycznej. Wiele osób, nawet kompetentnych i zaangażowanych społecznie, rezygnuje z kandydowania z obawy przed wysokimi kosztami kampanii oraz ryzykiem przed negatywnymi konsekwencjami zawodowymi, społecznej izolacji czy konfliktu z osobami od których są zależne. Takie warunki sprzyjają stagnacji politycznej i utrwalaniu władzy w rękach tych samych osób i środowisk, a także tworzą systemową barierę dla nowych kandydatur – zwłaszcza niezależnych.

Potwierdzają to sytuacje z niedawnych wyborów samorządowych (2024), w których w wielu okręgach wyborczych nie startowali żadeni kandydaci spoza list związanych z osobami ubiegającymi się o funkcję wójta lub burmistrza.

3. Słabe społeczeństwo obywatelskie i brak niezależnych mediów

Na wielu obszarach Polski – szczególnie poza dużymi ośrodkami miejskimi – brakuje niezależnych lokalnych mediów, aktywnych i niezależnych od władz organizacji pozarządowych oraz silnych grup obywatelskich, które mogłyby równoważyć władzę wykonawczą. Zamiast tego obserwujemy uzależnianie lokalnych inicjatyw, stowarzyszeń czy mediów od decyzji władarzy – poprzez przyznawanie dotacji, zakup reklam, czy udział w wydarzeniach gminnych. W takich warunkach społeczna kontrola władzy jest osłabiona, a mieszkańcy obawiają się krytykować lokalną władzę z powodu możliwych represji – np. utraty pracy, ostracyzmu lub dostępu do środków publicznych.

4. Argumenty za zniesieniem kadencyjności są nietrafione

Zwolennicy likwidacji dwukadencyjności powołują się na stabilność długofalowych strategii rozwoju, jakoby opartych na osobach pełniących funkcje wójtów czy burmistrzów. Tymczasem strategie i plany inwestycyjne są efektem pracy zespołów, konsultacji społecznych oraz decyzji kolegialnych (rad, organów doradczych). Ich kontynuacja nie wymaga nieograniczonego sprawowania władzy przez te same osoby – przeciwnie, dopływ nowych osób zwiększa szansę na innowacje i aktualność strategii.

Również porównania z państwami, w których nie obowiązują ograniczenia kadencyjności, są nieprzekonujące. Polska nie posiada równie silnych mechanizmów kontroli i przejrzystości, jakie funkcjonują np. w Skandynawii czy Niemczech. Dlatego też nie można bezkrytycznie przenosić takich rozwiązań na polski grunt.

5. Ostrzeżenia zawarte przez samych autorów projektu

Zaskakujące jest to, że sami autorzy projektu nowelizacji – przedstawiciele PSL – w dołączonej do projektu ocenie skutków regulacji (DSR), wskazują na potencjalne skutki zniesienia dwukadencyjności: ryzyko „zacieśnienia relacji między lokalną władzą a grupami gospodarczymi”, „ograniczenie przejrzystości procesów decyzyjnych i inwestycyjnych” czy „zamykanie się układów wykonawczych”. To otwarte przyznanie się do wiedzy o możliwych negatywnych skutkach – a mimo to, projekt jest forsowany. Trudno nie odnieść wrażenia, że motywacją nie są względy dobra wspólnego, lecz chęć utrzymania lub odzyskania długotrwałej władzy przez struktury lokalne.

Reasumując, uważamy, że dwukadencyjność wójtów, burmistrzów i prezydentów miast powinna zostać utrzymana i gorąco sprzeciwiamy się jej zniesieniu. Zamiast znosić mechanizmy ochrony demokracji lokalnej, należy wzmacniać transparentność, udział mieszkańców w procesach decyzyjnych oraz społeczną kontrolę działań samorządów. Zniesienie dwukadencyjności byłoby krokiem w odwrotnym kierunku – ku większemu uzależnieniu mieszkańców od władzy, a nie ich podmiotowości.

Iwona Janicka
Prezeska Zarządu, Fundacji Moc Partnerstwa