

Kategoria: Felietony

Opublikowano: piątek, 15, maj 2026 14:09

Adrian Pokrywczyński

Odslony: 101

---

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej opublikowała opracowanie proponujące dosyć znaczącą reformę ustrojową gminy. Autorzy diagnozują realne problemy: nadmierną koncentrację władzy w rękach wójta, słabość rady gminy jako organu kontrolnego, rosnącą apatię obywatelską. Diagnoza brzmi przekonująco. Recepta budzi poważne wątpliwości.

Zacznijmy od tego, czego w propozycji szukać próżno: prostoty. Wydaje się to bowiem kluczowe dla struktury takiej jak gmina. Przypomnijmy - najmniejszej, najbliższej mieszkańcowi strukturze administracji publicznej. Autorzy chcą, by wójt - wybrany przez mieszkańców - był nie organem wykonawczym (choć też nie do końca patrząc na uprawnienia), lecz przewodniczącym rady gminy. Funkcję wykonawczą w większości przejąłby sekretarz, wyłaniany w konkursie przez komisję złożoną z wójta, przedstawiciela pracowników urzędu, a nawet Młodzieżowej Rady Gminy, Rady Seniorów i bliżej nieokreślonych „mężów zaufania” czy organizacji pozarządowych. Następnie kandydata miałyby zatwierdzać rada większością 3/5, a gdy to nie wyjdzie - bezwzględną większością, a gdy i to zawiedzie - radzie groziłoby skrócenie kadencji. Prawie jak przy wyborze premiera.

Ale komplikacja wyboru organu wykonawczego to dopiero połowa kłopotu. Poważniejszy problem dotyczy samej roli wójta. Autorzy chcą go pozbawić bieżących kompetencji wykonawczych i uczynić „liderem politycznym” - kimś, kto nadaje kierunek, inicjuje strategię (w tym przedkłada radzie jako jedyny uprawniony pewnego rodzaju dokumenty) i przewodniczy obradom rady. Miałyby też reprezentować gminę na zewnątrz (czego już w ogóle nie robiłby sekretarz). Brzmi elegancko, dopóki nie zapytamy, co się stanie, gdy wójt - obdarzony bezpośrednim mandatem wyborczym, prawem wyłączności wnoszenia budżetu pod obrady i przewodnictwem komisji konkursowej wybierającej sekretarza - wejdzie w spór z radą. Dziś wójt co prawda dominuje nad radą, ale nie może jej sparaliżować od środka, bo siedzi, kolokwialnie mówiąc, obok albo naprzeciwko niej. W nowym modelu siedziałby wewnątrz i to na jej czele. Przekształcenie konfliktu między organami w konflikt wewnątrz organu stanowiącego to nie rozwiązanie problemu dwuwładzy lub realnej efektywności - to jego eskalacja w nowych warunkach, tym razem bez wyraźnych narzędzi rozstrzygnięcia.

Wreszcie - kwestia wpływu obywateli, która jest przecież osią całego uzasadnienia reformy. Autorzy trafnie piszą, że obecny system rodzi apatię społeczną i czasami klientelizm. Ich remedium polega jednak na tym, by kluczowego menedżera gminy - sekretarza, który wydaje decyzje administracyjne, wykonuje budżet i kieruje urzędem - wyłaniała komisja z udziałem podmiotów społecznych, a powoływała rada. Ta sama rada może go też odwołać, po nieudzieleniu wotum zaufania, bezwzględną większością głosów. Mieszkaniec, który dziś może przynajmniej zagłosować na wójta i poczuć, że ma jakiś wpływ na to, kto prowadzi jego urząd, w tym pod kątem personalnym, w nowym modelu tego wpływu nie ma prawie żadnego. Wybiera wójta-przewodniczącego, który *de facto* jest politycznym ceremoniarzem, zaś realną władzę administracyjną sprawuje urzędnik wybrany w konkursie przez ciała, których nazwy większość wyborców poznaje po raz pierwszy przy okazji lektury tego opracowania. Co więcej, możliwe że sekretarz obawiając się braku wotum zaufania, całkowicie poddałby się radzie. Reforma miała wzmocnić rolę obywateli, zapewne przez pośrednie wzmocnienie rady. W praktyce może ich od samorządu jeszcze bardziej oddalić. Przeciętny mieszkaniec, który chce wiedzieć, kto rządzi jego gminą i do kogo iść z problemem dziury w drodze, postulatem budowy placu zabaw albo otrzymania jakiegoś pozwolenia, po lekturze tego schematu nadal po prostu skieruje swoje kroki „do urzędu”, ale nie będzie rozumiał dlaczego sprawy te rozstrzyga nie szef gminy tylko jakiś pół ukryty urzędnik. No bo właśnie - kto w końcu ma realizować bieżącą politykę miejską lub gminną (a nie ściśle ustawy i inne przepisy)? W założeniu sekretarz, ale czy to on powinien rozstrzygać bieżące problemy na styku związania ustawą i samodzielności jednostki? Przecież nie da się tak totalnie odciąć zwykłego wykonawstwa przepisów od

Kategoria: Felietony

Opublikowano: piątek, 15, maj 2026 14:09

Adrian Pokrywczyński

Odsłony: 101

---

pewnego rodzaju wizji politycznej (w pozytywnym rozumieniu, a nie, jak w Polsce często utożsamianej z partyjniactwem). Widać to zwłaszcza w kontekście zaciągania zobowiązań finansowych oraz kontroli nad spółkami i jednostkami gminnymi, które w całości miałyby przejść w ręce sekretarza. Podstawowe pytanie brzmi - kto w tym modelu zdecyduje o zorganizowaniu linii autobusowej? Kto o kształcie kampanii promocyjnej gminy? Kto o reorganizacji szkół? Tego typu decyzje to często kwestia kalkulacji społeczno-politycznej, a nie prostego wykonywania ustawy.

Co więcej, w modelu jest już wszyty spór kompetencyjny egzekutywy. Czemu? Bo sami autorzy w punkcie 7 swojej propozycji proponują by potencjalne spory kompetencyjne między wójtem a sekretarzem rozstrzygała... rada. Na czele której, przypomnę, ma stanąć wójt. Intuicyjnie czują więc, że niektóre kwestie będą na styku dwóch ciał funkcjonujących w ramach urzędu. Można krytykować obecny model, ale wydaje się, że przynajmniej tutaj mamy jasność, że decyzje w sprawach wykonawczych podejmuje jedna osoba, a ewentualny spór „wewnątrzjednostkowy” musi być już rzeczywiście fundamentalny i dotyczy organów o dwóch różnych typach (czyli rady i wójta/burmistrza/prezydenta).

Na marginesie należy zapytać co w przypadku powiatów i województw, gdzie organ wykonawczy jest aktualnie wieloosobowy? Czy struktura na tym szczeblu odbiegałaby od gminnej? W opracowaniu nie ma mowy o takim rozróżnieniu, a przecież obecny ustrojowy podział zadań, w tym funkcjonowanie sekretarzy, w skutkach polityczno-strukturalnych są z grubsza podobne co w gminach, choć egzekutywy w powiecie i województwie nie wybiera się bezpośrednio.

Problemy, które autorzy propozycji opisują, się zdarzają. Pytanie tylko, czy odpowiedzią na nadmierną władzę wójta musi być struktura, którą rozumieją tylko prawnicy-entuzjaści doktrynalnie zajmujący się ustrojem, w której mamy rzeczywistą władzę wykonawczą o dwóch głowach (co tak często jest krytykowane w kontekście naszej egzekutywy państwowej) i w której wpływ mieszkańców na funkcjonowanie gminy jest już mocno pośredni? Taki przymusowy duumwirat wójta i sekretarza na pewno za to przyniosłby kolejne tomy orzecznictwa, analiz, opinii, glos i komentarzy w literaturze i doktrynie prawniczej. To byłby jedyny pewny skutek reformy.

Nie wiem jak Czytelnicy, ale autor niniejszego felietonu wolałby chyba jednak dyskusję o podziale zadań na poszczególne szczeble samorządu, co rzeczywiście wymusiłoby refleksję nad znaczeniem rady i organu wykonawczego. Zapewniam, że i tutaj entuzjaści tematów ustrojowych i samorządowych mieliby pole do popisu.