

Andrzej Piasecki, Thair Al. Azzawe*

**SAMORZĄDOWI MENADŻEROWIE.
WYBRANE ASPEKTY PRAWNE I EKONOMICZNE
W DZIAŁALNOŚCI WÓJTA GMINY PO 1990 ROKU**

**LOCAL GOVERNMENT MANAGERS. SELECTED LEGAL
AND ECONOMIC ASPECTS OF THE ACTIVITIES OF A MUNICIPAL
ADMINISTRATOR AFTER 1990**

Abstract

The aim of this article is to analyze selected legal and economic aspects of the activities of a municipal administrator (wójt) in Poland. Based on the comparative method as well as on the latest expert studies in the field of law, administration, and economics, the author compares the changes that have taken place in the systemic status and in the activities of wójts. The most important legal acts regarding their powers have been examined. The influence of wójt on shaping the municipality's budget and managing its assets have been analyzed. The effectiveness of management in the face of the diversity of Polish municipalities has also been compared. Empirical examples of effective public management by wójts have been used. The results of the local government elections in 2018 have also been analyzed as a test of the managerial competence of the wójts under consideration.

Keywords: municipality, local government, polity, public management

Wstęp

W zarządzaniu publicznym coraz większą rolę odgrywają menadżerowie, którzy muszą łączyć wiele umiejętności. Potrzebne są im predyspozycje polityczne (przywódcze), przydaje się doświadczenie w gospodarowaniu dużym majątkiem i budżetem, ważna jest też zdolność do kierowania licznymi zespołami ludzkimi. Właśnie takie cechy kształtują w polskim systemie samorządu terytorialnego pozycję wójta (burmistrza,

* Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: andrzej.piasecki@up.krakow.pl, ORCID ID: 0000-0001-5245-2242

prezydenta miasta). Do tego należy dodać podstawy prawne oraz uwarunkowania gospodarcze danej gminy.

Celem artykułu jest zarysowanie teoretycznego tła dla zarządzania publicznego w Polsce i ustalenie najważniejszych elementów przełomowych (w prawie i gospodarce), które wpłynęły na współczesną pozycję wójta: polityka, menadżera i kierownika. Szczególne znaczenie ma tu ustrojowe określenie pozycji wójta na tle innych podmiotów władzy publicznej. Dla wyjaśnienia tytułowego zagadnienia niezbędna jest także charakterystyka majątku, jakim zarządza wójt, oraz efektywności jego polityki finansowej. W tym kontekście oczywiste jest wyodrębnienie różnic pomiędzy polskimi gminami, różnic uwarunkowanych zarówno obiektywnie (np. wielkość), jak i subiektywnie (wynikających z zarządzania publicznego). Pod koniec tej analizy zostaną podane przykłady efektywnego zarządzania gminą oraz egzemplifikacja zachowań mieszkańców, którzy podczas wyborów dokonują swoistej oceny gospodarności wójta.

Podstawą do poniższych ustaleń są wyniki badań prowadzonych przez autora (Piasecki 2006) od kilkunastu lat, a w szczególności porównanie efektów pierwszej kadencji monokratycznych organów wykonawczych w polskiej gminie z analizą najnowszych rankingów (Swianiewicz 2018). Takie zestawienie umożliwi sformułowanie odpowiedzi na podstawowe pytania badawcze, które brzmią:

- W jakim stopniu zmieniające się warunki polityczne wpływają na status wójta?
- Co w większym stopniu determinuje jego działalność: polityka, prawo czy warunki gospodarcze?
- Czy ostatnie wybory samorządowe będą stanowiły znaczącą zmianę w stylu zarządzania publicznego gminą?
- Który z polskich wójtów (i dlaczego) może stanowić wzór: polityka, menadżera, szefa?

Zarządzanie publiczne w gminie. Zarys problematyki

Ogólne podstawy zarządzania publicznego sformułowane w opracowaniach teoretycznych, w dokumentach i w ustaleniach poczynionych na podstawie badań empirycznych są w wielu punktach zbieżne z teorią zarządzania i organizacji. Wszędzie chodzi o koordynację wspólnych wysiłków umożliwiających realizację celów organizacyjnych danej struktury. W procesie każdego rodzaju zarządzania ważną rolę odgrywa organ kierowniczy mający odpowiednie kompetencje i zasoby (Soduł 2012: 30).

Abstrahując od kwestii dotyczących sektora prywatnego i dorobku naukowego dotyczącego zarządzaniu tą częścią gospodarki, należy przypomnieć, że przymiotnik „publiczne” (zarządzanie) mieści w sobie określenia przeciwstawne dla „prywatnych”, a więc: powszechne, społeczne, jawne itd. I obejmuje wszystkie te dobra, które (przytaczając za danymi GUS) są własnością państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów opartych na dominujących udziałach tych publicznych makroorganizacji. Takie podejście statystyczne do sektora zarządzania publicznego zostało też potwierdzone normatywnie, czego przykładem jest ustawa o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).

Szukając podstaw teoretycznych, można się odwołać do modelu administracji zaproponowanego przez Maxa Webera i opartego na hierarchicznym podporządkowaniu (Gay 2005). Wdrożenie w krajach anglosaskich w latach osiemdziesiątych XX w. koncepcji nowego zarządzania publicznego wzmacniało rolę menadżerów w państwowych i samorządowych przedsiębiorstwach oraz instytucjach, skupiało się na egzekwowaniu efektywności, dawało tym podmiotom większą niezależność finansową. Pozwalało także wykorzystać doświadczenia z zarządzania w sektorze prywatnym.

W warunkach takich tendencji w 1990 r. rozpoczynali swoją działalność polscy wójtowie. Gminne jednostki samorządowe, którymi zarządzali, zostały umocowane w konstytucji oraz w ustawach ustrojowych (w tym w najważniejszej – ustawie o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.). Miały majątek, zyskały prawo do kształtowania własnych finansów oraz stanowienia prawa miejscowego. W ten sposób podmiotowość prawna gminy została uzupełniona o niezależność gospodarczą. Ukoronowaniem tego procesu były uprawnienia polityczne wspólnot gminnych, polegające na wyborze radnych oraz niezależnym zarządzaniu przez samorządową egzekutywę w granicach prawa i na własną odpowiedzialność (Piasecki 2009: 148).

W 1990 r. w polskich warunkach gospodarczo-politycznych pojawiła się nowa grupa menadżerów politycznych, od których wymagano przede wszystkim sprawnego zarządzania gminami i świadczenia usług publicznych wysokiej jakości. Od wójtów oczekiwano ponadto właściwej postawy etycznej, wiedzy, determinacji w dążeniu do zmian (komunalizacja mienia państwowego), umiejętności przekonywania innych do swoich projektów (a nie wydawania poleceń), zdolności do tworzenia zespołów urzędniczych i motywowania ich do pracy (Chmielowiec 2016: 218). Dość szybko stali się oni świadomi własnego potencjału, doskonalili kwalifikacje, umieli pogodzić różnorodne preferencje członków samorządowej wspólnoty i ich reprezentantów, przyswajali sobie nawyki nieustannej komunikacji z urzędnikami, radnymi oraz wyborcami.

Zarządzenie gminą w warunkach społecznej i politycznej kontroli od początku wiązało się z przejrzystością (prawa, procedur, procesu decyzyjnego). W oddolnej weryfikacji tego rodzaju zarządzania publicznego uczciwość była ważniejsza od efektywności. Dalsze kryteria stanowiła ocena współpracy przy realizacji zadań z różnymi podmiotami (w tym rządowymi), a na końcu zaangażowanie i partycypacja obywateli. W swej pracy polski wójt wpisywał się w oczekiwania stawiane przez międzynarodowe agendy ekonomiczne (również sektorowi prywatnemu), zobowiązujące menadżerów do służenia społeczeństwu i realizacji zasad zrównoważonego rozwoju¹. Miało to istotne znaczenie, gdyż na poziomie gminy coraz widoczniej dawały o sobie znać skutki globalizacji życia społeczno-gospodarczego i rosnące koszty energii.

Od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego wójtowie starali się zaspokajać potrzeby mieszkańców, a w dalszej kolejności szukać źródeł dochodu dla działalności samorządowych jednostek organizacyjnych. Rozwój materialny gminy był powiązany z wszechstronnym rozwojem mieszkańców. Ich oczekiwania musiały być przez wójtów monitorowane.

W samorządzie gminnym, zgodnie z teorią wyboru publicznego, wdrażano świadczenie usług przez podmioty publiczne, choć jednocześnie możliwości tego wyboru były ograniczone (zwłaszcza w małych gminach). Wzmacniało to tym bardziej rolę wójta jako menadżera odpowiedzialnego za jakość świadczonych usług. Teoretyczną i prawną podbudowę zarządzania publicznego w gminie tworzyli wybitni eksperci (np. Jerzy Regulski i Michał Kulesza), którzy mieli rzadką okazję implementacji swoich gabinetowych projektów w realia Polski lokalnej. To, że profesorowie ci byli też ministrami, czyli politykami, dawało im (oraz dyscyplinom naukowym) rzadką okazję empirycznej weryfikacji swoich założeń. W takich warunkach ukształtował się model zarządzania publicznego w polskiej gminie, realizowany w dużej mierze przez wójtów (Regulski 2000).

Ewolucja pozycji wójta w ustroju władzy lokalnej

W 1995 r. po raz pierwszy znacząco wzmocniono pozycję wójta poprzez utrudnienie procedury jego odwołania (wydłużenie procesu rozpatrywania wniosku; wymóg zaopiniowania rewokacji przez komisje rady; podniesienie progu głosów niezbędnych do odwołania wójta – do 3/5

¹ Zasady te zostały sformułowane na Trzecim Europejskim Sympozjum Zarządzania w Davos już w 1973 r.

członków rady uczestniczących w głosowaniu). Ponadto zmniejszono liczbę członków zarządu i nadano wójtowi wyłączne prawo zgłaszania kandydatów na członków zarządu oraz wnioskowania o ich odwołanie. W trzeciej kadencji organów gminnych (1998–2002) nastąpiło zaostrzenie przepisów antykorupcyjnych. Wójt był zmuszony do złożenia oświadczenia majątkowego, ograniczono też wysokość jego wynagrodzenia. Poszerzony został zakres funkcji, których nie mógł łączyć wójt; dotyczyło to m.in. mandatu parlamentarzysty.

Wzmocnienie pozycji ustrojowej wójta związane było także z ograniczeniami, które dotyczyły radnych, zwłaszcza w wyniku nowelizacji z 2001 i 2002 r. Zmniejszono liczbę radnych, nie mogli oni być kierownikami (ani zastępcami) jednostek organizacyjnych gminy, nie mogli być członkami organu innej jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczono kompetencje przewodniczącego rady, m.in. pozbawiając go przywileju rozstrzygającego głosu w przypadku równego wyniku głosowania.

W ten sposób, pod koniec trzeciej kadencji, wójt uzyskał znaczącą przewagę formalnoprawną w stosunku do zmniejszającej się rangi zarządu, rady i jej przewodniczącego. Stworzyło to dogodne warunki do przekształcenia stanowiska wójta w monokratyczny organ gminy, wzmocniony demokratycznym mandatem i bezpośrednim wyborem. Zmiana ta nastąpiła wraz z początkiem trzeciej kadencji władz gminnych (2002–2006) i była największym przełomem w zarządzaniu publicznym w Polsce lokalnej (Chmaj 2013).

W ustawie o bezpośrednim wyborze wójta z 20 czerwca 2002 r. określono precyzyjnie warunki wyboru:

- kandydata mogą zgłosić partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz grupy wyborców (w zależności od wielkości gminy od 150 do 3 tys. podpisów);
- kandydata może wystawić tylko komitet wyborców, który w wyborach do rady zarejestruje pełne listy radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w gminie;
- kandydat musi mieć ukończone 25 lat;
- nie musi być mieszkańcem gminy, w której ubiega się o to stanowisko;
- nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie, ale może ubiegać się o mandat radnego w „swojej” gminie, choć w przypadku wyboru z jednego z tych mandatów – musi zrezygnować;
- druga tura wyborów odbywa się w przypadku, gdy żaden z kandydatów nie uzyska więcej niż połowy głosów.

Zasadnicza zmiana w pozycji ustrojowej wójta oznaczała przede wszystkim wzmocnienie jego roli politycznej. Tryb zgłaszania wójta

w większym stopniu uniezależniał go od partyjnych układów, dawał możliwość tworzenia własnego zaplecza politycznego. Mandat demokratyczny wójta wybieranego w trybie pięcioprzymiotnikowych wyborów dawał mu jeszcze silniejszą pozycję w relacjach z radnymi, parlamentarzystami, urzędnikami rządowymi. Jednocześnie likwidacja kolegiatnego organu wykonawczego, jakim był dotąd zarząd gminy, czyniła z wójta głównego menadżera gminy, zarządzającego jednoosobowo znaczącym majątkiem i budżetem. Po 2002 r., rzadziej niż w latach poprzednich, dochodziło do zmiany na stanowisku wójta. Mógł on stracić stanowisko na skutek odwołania w referendum (najczęściej występujący tryb) oraz w wyjątkowych sytuacjach przewidzianych prawem. Zwycięzcy w wyborach na wójtów w 2002 r. często wygrywali głosowania po kolejnych kadencjach i stali się najsilniejszym podmiotem w życiu publicznym gminy. W przypadku prezydentów największych miast ich znaczenie nabierało wymiaru ogólnokrajowego (Piasecki 2012).

Wójt tracił stanowisko w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (co dotyczyło też wszystkich pracowników samorządowych). Od 2006 r. przyczyną wygaśnięcia jego mandatu mogło być kłamstwo lustracyjne. Wśród przemijających przeszkód w wykonywaniu zadań wójta ustawodawca wymienia: tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności za przestępstwo nieumyślne, niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, zawieszenie w czynnościach służbowych. Wójt dopuszczający się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw wzywany jest przez wojewodę do zaprzestania naruszeń, a w przypadku bezskuteczności tego wezwania premier (na wniosek wojewody) odwołuje wójta, wyznaczając na to stanowisko komisarza (Skrenty 2016: 155).

Uchwalona w 2008 r. ustawa o pracownikach samorządowych w niewielkim stopniu dotyczy pozycji wójta. Jak każdy pracownik samorządowy musi on dbać o wykonywanie zadań publicznych gminy z uwzględnieniem interesu państwa, gminy i obywateli. Ponadto nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogły wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Jednak wójt (w odróżnieniu od pozostałych pracowników samorządowych) nie obowiązywały wysokie wymagania merytoryczne: odpowiednie wykształcenie, doświadczenie zawodowe, znajomość języków obcych. Jako jedyny pracownik samorządowy wójt jest zatrudniony na podstawie wyboru, a stosunek pracy zostaje rozwiązany wskutek upływu kadencji, chyba że ponownie wybrano go na kolejną kadencję.

Ostatnie, najbardziej istotne zmiany w pozycji ustrojowej wójta zostały wprowadzone w 2018 r. i obowiązują od nowej (ósmej) kadencji samorządu gminy (2018–2023). Kadencja organów władzy gminnej została wydłużona z czterech do pięciu lat, a wójt może pełnić swą funkcję najwyżej przez dwie kadencje. Dodatkowym obowiązkiem nałożonym na wójta wraz z tymi zmianami jest doroczny raport o stanie gminy będący podsumowaniem działalności wójta za rok miniony, składany przez niego radzie gminy w terminie do 31 maja. W debacie nad przyjęciem raportu mogą uczestniczyć mieszkańcy gminy (Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie...). Ten ostatni przepis znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym świadczył o coraz większym znaczeniu demokracji bezpośredniej w lokalnych realiach ustrojowych.

Podstawy prawne zarządzania gminą

Kompetencje wójta są rozproszone w ponad 300 ustawach i to one stanowią główny kontekst prawny w procesie zarządzania gminą. Towarzyszą temu rozporządzenia, akty prawa miejscowego, regulaminy, choć według hierarchii ważności, najistotniejsze jest umocowanie samorządu gminy w ustawie zasadniczej.

Poza konstytucją organy polskiego samorządu terytorialnego mają gwarancje prawne także w aktach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę, wśród których najważniejsza jest *Europejska karta samorządu lokalnego*. Szereg ustaw ustrojowych określających zakres władzy wójta powstało na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., wraz z restytucją samorządu terytorialnego. Podstawę stanowi tu ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która wielokrotnie zmieniana, w swym zasadniczym kształcie do dziś stanowi stały punkt odniesienia do zarządzania gminą. W przypadku nadzoru finansowego na podobnej zasadzie funkcjonuje ustawa z 7 października o regionalnych izbach obrachunkowych. Szerszy zakres nadzoru nad pracą wójta wynika z ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych. Ta instytucja sprawuje administracyjną i merytoryczną kontrolę nad pracą wójta, daje obywatelom możliwość odwołania się od jego decyzji, sprzyja klarowności procedur. Wójt, analizując pracę podległych mu urzędników oraz jednostek organizacyjnych, bierze pod uwagę opinie Samorządowego Kolegium Odwoławczego (Dolnicki 2005: 105).

W przypadku pozostałych ustaw można odwołać się do egzemplifikacji aktów normatywnych, które w największym stopniu określają prawne podstawy gospodarczych kompetencji wójta.

- Po raz pierwszy zostały one zdefiniowane w ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, porządkującej kwestie własności majątku gmin i jego eksploatacji.
- Z kolei zasadę transparentności swojej pracy wójt realizuje na podstawie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
- Kompetencje z zakresu gminnej przestrzeni, wyznaczające zakres wielu decyzji administracyjnych umożliwiających inwestycje, podejmowane są na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- W wydatkowaniu środków niezależność wójta reglamentuje ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.
- Jako dysponent środków publicznych podlega ustawie z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- Kwestie społeczne, za które odpowiada wójt, regulowane są w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
- Proces technologicznego unowocześnienia pracy urzędów wyznacza ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.
- Jej dopełnieniem była nowelizacja Kodeksu Postępowania Administracyjnego z 2009 r., polegająca m.in. na dodaniu mechanizmu, który umożliwia elektroniczną obsługę urzędów gminnych (w przyszłości na wzór banków).
- W zakresie bezpieczeństwa publicznego prawne umocowanie wójta wynika z ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
- Sprawy komunikacji miejskiej reguluje ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.
- Z kolei tzw. ustawa wdrożeniowa z 11 lipca 2014 r. umożliwiła realizację wielu projektów w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP; ustawę o PPP przyjęto 19 grudnia 2008 r.).
- Natomiast ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji dała szansę na przyjęcie przez gminy strategicznego programu, którego celem jest wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, cechujących się koncentracją różnych negatywnych zjawisk.
- O obowiązkach wójta z zakresu ekologii stanowiła ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.
Duże zmiany w odpowiedzialności wójta za zarządzanie lokalne wносиły też częste nowelizacje ustaw.
- Dobitym przykładem są tu nowelizacje z 2013 i 2016 r. ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

na podstawie której wójt mógł zostać upoważniony przez radę do załatwiania spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Wołowiec 2018: 58).

- W połączeniu z ustawą z 14 grudnia 2012 r. o odpadach miało to znaczący wpływ na politykę wójta w obszarze utrzymania czystości.

Wśród rządowych rozporządzeń dla realizacji zadań budżetowych szczególnie ważne są rozporządzenia ministra finansów. Inne tego typu akty prawne wynikają z wdrażania dyrektyw UE, czego dobitnym przykładem było rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) obowiązujące od 25 maja 2018 r.

Normatywny zakres działalności wójta określają też statuty, regulaminy oraz inne akty prawa miejscowego tworzone przez konkretne organy i jednostki organizacyjne. Granice tych aktów wyznaczają ustawy, a do najważniejszych z nich należy zaliczyć statut gminy, będący zbiorem samoistnych przepisów wynikających z delegacji ustawowej i regulujących zadania, strukturę oraz sposób działania samorządu gminy oraz jego organu wykonawczego. Samorządy największych miast (powyżej 300 tys. mieszkańców) na wniosek właściwego ministra uzgadniają z premierem projekt swojego statutu. Z kolei regulamin urzędu gminy nadaje wójt (Dąbek 2004).

Po 2015 r. w zakresie organizacji pracy pomocy społecznej duże znaczenie miała realizacja rządowego programu socjalnego „Rodzina 500 plus” (Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa...). Jednocześnie na fali wzmocnienia władzy centralnej kosztem kompetencji samorządu terytorialnego powstało wiele projektów ograniczenia władzy wójta, przy ciągłym zwiększaniu jego obowiązków, czego dobitnym przykładem była nowelizacja ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe. Niepowodzeniem zakończyła się za to próba nowelizacji ustawy o RIO umożliwiającej premierowi odwołanie wójta z powodu nieefektywnego zarządzania, bez możliwości wykorzystania procedury odwoławczej w sądzie administracyjnym. Ostatecznie projekt został zawetowany przez prezydenta. Rządowi udało się jednak doprowadzić do obniżenia wynagrodzenia wójta rozporządzeniem Rady Ministrów z 15 maja 2018 r.

Majątek i polityka finansowa samorządu lokalnego

Mienie, którym zarządza wójt, służy realizacji celów publicznych. Składają się na nie prawo własności i inne prawa majątkowe: użytkownika wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe (prawo użytkowania, służebności gruntowe, zastaw, hipoteka), wierzytelności, środki finansowe.

Majątek gminy tworzy mienie administrowane oraz takie, którego celem jest przynoszenie dochodu. Podmiotem mienia komunalnego może być nie tylko gmina, ale także inne podmioty tegoż mienia powiązane organizacyjnie.

Ten ostatni aspekt dotyczy zwierzchnictwa wójta nad działalnością podmiotów, natomiast powiązanie majątkowe oznacza wydzielenie mienia gminy i przydzielenie go samorządowym osobom prawnym. Poza gminą samorządowymi osobami prawnymi stanowiącymi podmioty mienia komunalnego są najczęściej przedsiębiorstwa komunalne, które powstały z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w spółki kapitałowe. Ich udziały bądź akcje posiada gmina. Do głównych składników mienia komunalnego należą m.in.: obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej (szkoły, ośrodki zdrowia, ośrodki kultury itp.), grunty związane z urządzeniami komunalnymi, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej (transport, energetyka, wodociągi), komunalne zasoby mieszkaniowe, budynki administracyjne. Wójt jest zobowiązany do zarządzania i ochrony mienia „ze szczególną starannością” pod rygorem odpowiedzialności cywilnej i karnej.

Po pierwszym okresie tworzenia majątku gminy w oparciu o ustawy i rozporządzenia nastąpił rozwój sektora komunalnego poprzez własną działalność gospodarczą (Czarnow 2007: 26). Prowadzenie takiej działalności przez gminę może się odbywać tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do realizacji zadań publicznych. Gmina prowadzi działalność w sferze użyteczności publicznej, dbając przede wszystkim o ciągłość i powszechność świadczenia tych usług, ich dostępność, rezygnując z maksymalizacji zysku i dopuszczając możliwość wystąpienia nieekwiwalentności w świadczeniu usług. Gmina może w swej działalności gospodarczej wykroczyć poza sferę użyteczności publicznej, gdy łącznie wystąpią następujące okoliczności:

- na rynku lokalnym istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty;
- bezrobocie występujące na danym terenie ujemnie wpływa na poziom życia wspólnoty;
- zastosowanie innych działań nie doprowadziło do jego ograniczenia.

Ponadto gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich także wtedy, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też zarządzanie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

W bieżącej polityce finansowej wójt musi brać pod uwagę: wieloletnie prognozy finansowe, procedury terminowego uchwalania budżetu, pilnowanie tzw. progów ostrożnościowych zadłużenia gminy powiąza-

nych z wiarygodnością kredytową, upoważnienie do zaciągania długoterminowych zobowiązań. Część gminnych zasobów finansowych trafia do różnych gałęzi gospodarki, a zwłaszcza do sektorów odpowiadających za dostarczanie dóbr, dla których zawodna jest rynkowa (prywatna) alokacja.

Własne finanse są jedną z gwarancji niezależności gminy, która może uchylać stawki podatków (w określonych granicach). Gminy mają udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz podatku od osób prawnych (CIT), posiadają dostęp do rynku kapitałowego i same kształtują formy redystrybucji swych dochodów (Kornberger-Sokołowska 2002: 78). Finanse każdej gminy tworzą: budżet, samorządowe fundusze celowe oraz finanse innych podmiotów sektora samorządowego powołanych przez daną jednostkę. Kluczowe znaczenie ma budżet jednostki, który służy zaspokojeniu potrzeb wspólnoty. Jest to dokument opracowany szczegółowo, według działów klasyfikacji. Dzieli dochody na: własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa. Subwencja składa się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Część równoważąca dla gmin tworzona jest w oparciu o tzw. podatek janosikowy, czyli opłatę, jaką bogatsze jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek odprowadzać na rzecz biedniejszych. Dotyczy on gmin, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca przekroczył 150% średniej obliczonej dla wszystkich gmin.

Dotacja celowa z budżetu państwa z przeznaczeniem na cele ogólne obejmuje zadania z zakresu administracji rządowej, zadania własne oraz innych jednostek samorządu terytorialnego i zadania wynikające z nadzwyczajnych okoliczności. W dotacji celowej mieszczą się też środki na inwestycje dofinansowywane z UE. Zdecydowana większość powyższych transferów ma charakter zryczałtowany, jedynie przy dotacjach celowych na zadania inwestycyjne zastosowany został mechanizm proporcjonalności.

Źródłem dochodów własnych są:

- podatki lokalne – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportu, podatek od czynności cywilno-prawnych, podatek od spadków i darowizn, podatek od działalności gospodarczej płacony w formie ryczałtu;
- udziały w podatkach budżetu państwa – w podatku PIT, w podatku CIT;
- opłaty – gminy pobierają opłatę skarbową, targową, adiacencką, miejscową, uzdrowską, administracyjną, eksploatacyjną (częściowo), planistyczną, opłatę od posiadania psów. Inną formą opłaty pobieranej przez gminę jest opłata za koncesję na sprzedaż alkoholu;

- ponadto dochody wynikające z gospodarowania majątkiem i niestanowiące przychodu jednostki – dochody z umów najmu, dzierżawy, odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, odsetki od pożyczek i papierów wartościowych, dywidendy, dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw;
- inne dochody – wpłaty z zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, spadki, zapisy, darowizny, odszkodowania, dochody z kar pieniężnych i grzywien, wpłaty z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji, 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, dotacje z funduszy celowych, dotacje z budżetu innych jednostek samorządu terytorialnego;
- dochody zagraniczne – środki niepodlegające zwrotowi i pochodzące z funduszy Unii Europejskiej oraz z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (Wyszkowska 2018: 98).

Gminy (na tle powiatów i województw) posiadają największą niezależność od budżetu centralnego (Bordo 2002: 101). Mają one najbardziej zróżnicowany system dochodów, najwyższy (spośród innych samorządowych jednostek) udział w podatkach państwowych. Większość lokalnych podatków i opłat wpłacana jest bezpośrednio na rachunek danej gminy. Wydatki w budżecie gminy uwzględniają rezerwę na nieprzewidziane sytuacje. Pozostałe kwoty dzielone są na wydatki bieżące: dotacje, wynagrodzenia, uposażenia (wraz z pochodnymi), świadczenia na rzecz osób fizycznych, zakupy towarów i usług, inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań; wydatki na obsługę długu: odsetki od obsługi kredytów (pożyczek, papierów wartościowych), wypłaty za poręczenia i gwarancje; wydatki majątkowe – inwestycje własne i dotacje na inwestycje realizowane przez podmioty spoza sektora publicznego, wydatki kapitałowe.

W strukturze wydatków gmin dominuje oświata i wychowanie (około 40%). Na dalszych miejscach są: pomoc społeczna, gospodarka komunalna, administracja rządowa i samorządowa. Razem dziedziny te stanowią średnio trzy czwarte gminnych wydatków. Ewolucja wydatkowania gminnych środków wskazuje na rosnące potrzeby pomocy społecznej, a także oświaty i wychowania. Zmniejszają się natomiast wydatki na gospodarkę komunalną. Nieco inna jest struktura wydatków miast na prawach powiatów, gdzie wydatki na oświatę i wychowanie są mniejsze, maleją też koszty administracji publicznej, ale za to więcej wydaje się na remonty i budowę dróg.

Zrównoważenie dochodów i wydatków jest problemem każdej gminy. Deficyt budżetowy powoduje zadłużenie, którego wysokość jest

ograniczona przepisami konstytucji i ustaw. Wiązą one wartość państwowego długu publicznego z deficytem budżetowym wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Na negatywne następstwa przekroczenia przez relację długu publicznego w stosunku do PKB tzw. progów ostrożnościowych 50% i 55% wynikających z ustawy o finansach publicznych, jak również konstytucyjnego limitu 60%, wskazuje wiele rządowych dokumentów. Gdy dług państwa przekroczy 60% PKB, w następnym roku budżetowym wszystkie gminy muszą zlikwidować swój deficyt. Również przekroczenie granicy 50% oraz 55% długu publicznego państwa uruchamia mechanizm ochronny.

Zróżnicowanie gospodarki gminnej a efektywność zarządzania

Transformacja po 1990 r. przyniosła nowe procesy polaryzacji, nie zmniejszając przy tym zróżnicowania między regionami Polski. Mimo rządowych inwestycji i unijnych pieniędzy dysproporcje te są coraz większe. Najszybciej rozwijają się duże aglomeracje i gminy położone wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych, zwłaszcza w zachodniej części kraju. Najwolniej ewoluują regiony, w których kumulują się problemy gospodarcze i społeczne, szczególnie na wschodzie kraju (Zarycki 2002: 170). Z czynników zewnętrznych, niezależnych od wspólnot lokalnych, a wpływających na ich rozwój, liczą się inne aspekty geograficzne: bliskość metropolii, granicy państwa, atrakcyjność turystyczna. Istotne jest zlokalizowanie na danym obszarze dużych przedsiębiorstw dających zatrudnienie i płacących podatki oraz np. odszkodowania za szkody górnicze.

Ważne są jednak także czynniki wewnętrzne. Aktywność gminy uzależniona jest od pozycji politycznej i kwalifikacji lidera oraz jego najbliższego otoczenia. Dobrze rozwijająca się gmina ma najczęściej gospodarza posiadającego jasną strategię, który potrafi zmobilizować do jej realizacji swoich współpracowników i jest popularny w społeczności lokalnej. Dużą rolę odgrywa również kapitał społeczny zwłaszcza tzw. pomostowy, w którym pojawiają się zdolności do tworzenia gęstej, otwartej sieci wymiany społecznej, w odróżnieniu od kapitału „wiążącego”, broniącego interesów zamkniętej grupy. Pomostowy kapitał społeczny jest najwyższy w Polsce zachodniej (województwo dolnośląskie), a kapitał wiążący – we wschodniej (województwo podlaskie). W Wielkopolsce oba typy kapitału społecznego są równie wysokie (Herbst, Swianiewicz 2008).

Wspólne cechy gmin, które rozwijają się najlepiej, to:

- silny przywódca, działający w korzystnym kontekście kulturowym, ale również w nieco konkurencyjnym otoczeniu,

- konsekwentne zarządzanie strategiczne,
- współpraca międzysektorowa.

Do gmin najbogatszych (*per capita*) należy Kleszczów (powiat bełchatowski), 40 tys. zł dochodu na mieszkańca w 2017 r. Kolejne miejsca w rankingu tygodnika „Wspólnota” zajmują: Polkowice, Sopot, Warszawa, Rewal, Rzęśnia, Mielno, Ustronie Morskie. Z kolei najbiedniejsze gminy znajdują się w powiatach białostockim i łomżyńskim: Zawady i Przytuły. Normatywnym symbolem biedy i złego zarządzania stała się gmina Ostrowice (powiat drawski), której zadłużenie spowodowało zawieszenie wójta i rady oraz wprowadzenie zarządu komisarycznego. Z dniem 1 stycznia 2019 r. na mocy specjalnej ustawy gmina została zniesiona, jej tereny weszły w skład dwóch gmin sąsiednich, a długi przejął Skarb Państwa. Na rok przed likwidacją gminy jej zadłużenie wynosiło 47 mln zł, tj. 437% rocznych dochodów (Żółciak 2018). Los gminy Ostrowice jest przestrożą dla polskich wójtów.

Z drugiej strony, istnieją efektywnie zarządzane gminy, stanowiące dla innych wzór do naśladowania. Dotyczy to ośrodków z dobrą tradycją (Zakopane, Pruszcz Gdański, Kołobrzeg, Polkowice, Piaseczno, Koziernice, Dziwnów, Krynica Morska, Międzyzdroje), jak i tych miejscowości, które dopiero w ostatnich latach weszły na podium liderów rankingów rozwoju, właśnie dzięki wybitnym wójtom (Trzebnica, Szczyrk, Sieraków). Najnowszym, modelowym przykładem efektywnego zarządzania gminą jest Uniejów (woj. łódzkie), którego burmistrzem od 2002 r. jest Józef Kaczmarek (bezpartyjny). Większość radnych pochodzi z jego komitetu wyborczego, a wśród współpracowników dominują ludzie młodzi o wysokich kwalifikacjach. W 2015 r. 85% pracowników urzędu stanowiły osoby poniżej 40 lat, z których niemal wszyscy posiadali wyższe wykształcenie. Zmiany organizacyjne w uniejowskim samorządzie wpłynęły na szybszy rozwój gminy. W urzędzie stworzono Dział Promocji i samodzielne stanowisko inspektora ds. funduszy UE, w Radzie Gminy powstała Komisja Uzdrawiskowa. Władze podjęły współpracę z instytucjami naukowymi (Smętkiewicz 2014: 88), rozwijała się działalność spółki Geotermia Uniejów, w której gmina posiada 64% udziałów.

Wzrastające zróżnicowanie w rozwoju gmin jest bodajże największym problemem zarządzania w samorządzie terytorialnym. Pomiędzy pierwszą setką miast w rankingu a dwiema kolejnymi setkami są dwu- i trzykrotne dysproporcje w poziomie majątkowych wydatków inwestycyjnych *per capita*. Podobnie wygląda zróżnicowanie wskaźnika przedsiębiorczości. Taka polaryzacja oznacza ciągle przyspieszanie rozwoju głównych centrów, a jednocześnie spowolnienie rozwoju ośrodków peryferyjnych (Sobczak 2016: 125). Wraz z wyczerpywaniem się dotacji

unijnych zmniejszać się będzie okazja do minimalizacji złych uwarunkowań w gminach nieefektywnie zarządzanych, dla których szansą nie będzie powołanie nawet najlepiej zarządzającego wójta.

Egzemplifikacja ekonomicznego wymiaru działalności wójta

W ciągu blisko trzydziestu lat stanowiska wójtów sprawowało kilka tysięcy menadżerów. Efekty ich pracy były widoczne już w pierwszych kadencjach samorządu gminy. Wśród miast wojewódzkich na przełomie XX i XXI w. dało się zauważyć efekty realizacji priorytetowych planów wieloletnich. W tym czasie coroczne rankingi „Rzeczpospolitej” i „Wspólnoty” odnotowywały przykłady dobrego zarządzania. Katowice wydawały najwięcej na infrastrukturę, Kraków poszerzał swoją ofertę turystyczną, Warszawa miała największy wzrost dochodów z podatku PIT i CIT, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca – najwięcej wydawała na szkoły oraz inwestycje. W Zielonej Górze zminimalizowano zadłużenie miasta, a Gdańsk inwestował w bezpieczeństwo, tworząc, jako pierwsze miasto wojewódzkie, Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Skutecznością odznaczyli się prezydenci średnich miast. Gliwice ściągnęły do miasta fabrykę Opla (Jarczewski 1996), Ełk potrafił najlepiej zaoszczędzić na administracji, Konin miał największą nadwyżkę operacyjną, a spośród miast na prawach powiatu najlepiej oceniano stan finansów w Płocku. W tej grupie miast najwięcej w infrastrukturę inwestował Sopot. Został uznany za pierwsze miasto w Polsce, które weszło w epokę postindustrialną dzięki wspieraniu rozwoju firm czwartego sektora: finanse, informatyka, przetwarzanie danych, konsulting. Innowacyjne projekty polegające na sprzedaży mieszkań komunalnych i emisji obligacji miejskich realizowali prezydenci Ostrowa Wielkopolskiego i Gdyni.

Wśród miast i miasteczek pozytywne wyniki odnotowano w Choroszczynie (inwestycje ekologiczne i oświatowe), Drawsku Pomorskim i Polkowicach (nadwyżka budżetowa), Gryfinie (bezpieczeństwo, ekologia), Konstancinie-Jeziornej i Łomiankach (atrakcyjność inwestycyjna), Krynicy Morskiej i Słubicach (wydatki ze środków zagranicznych), Pajęcznie (przyjazność inwestorom). Najliczniejsze przykłady sukcesów gospodarczych wójtów dotyczą gmin wiejskich (stanowią dwie trzecie wszystkich gmin). Wójtowie takich gmin potrafią oszczędzać na administracji (Besko), inwestują w ekologię (Kobylanka), w infrastrukturę (Krościenko Wyżne), w zrównoważony rozwój (Ornontowice), ściągają środki z zagranicy (Lniano, Adamówka, Kamienica, Dobra Szczecińska), mają sporą nadwyżkę operacyjną (Kobierzyce, Osieczna). Wielu wójtów osiąga największe sukcesy w kilku kategoriach gospodarności.

Tak jest m.in. w przypadku Kleszczowa, Kołbaskowa, Lesznowoli, Rewala czy Tarnowa Podgórnego.

Jakość gospodarowania w gminach poprawiła się wraz z napływem środków unijnych po 2004 r. Wtedy też stały się one beneficjentami wzrostu cen nieruchomości. Ponad 300 gmin znalazło się w obszarze specjalnych stref ekonomicznych (sse.mapa.info.pl). W kolejnych rankingach najlepiej zarządzanych miast i gmin zmiany były już niewielkie. Mimo różnych ocen politycznych, a nawet oskarżeń o charakterze aferowym, najlepsi wójtowie utrzymywali swoje stanowiska. Przykładem odporności na medialny zgiew i polityczno-prokuratorskie naciski była postawa Jacka Karnowskiego – prezydenta Sopotu, który mimo postępowań karnych (rozstrzygniętych po latach na jego korzyść) zwycięsko wychodził z kolejnych wyborczych weryfikacji (2010, 2014, 2018). Był też jedynym włodarzem gminy, który pozytywnie przeszedł próbę odwołania w drodze referendum w 2009 r. (Karnowski 2009).

W drugiej dekadzie XXI w. działalność wójtów skupiała się na zupełnie nowych obszarach zarządzania publicznego opartego na partycypacji i innowacjach (Sokołowicz 2017). Tak należy oceniać pracę prezydentów dużych miast na rzecz ograniczenia nadmiernej prywatyzacji oraz grodzenia przestrzeni publicznej. Coraz większe znaczenie miały kwestie ekologiczne (czyste powietrze, tereny zielone, jakość wody, krajobraz). Upowszechniano nowoczesne technologie, rozwijano rewitalizację, utrwalano styl zarządzania poprzez partnerstwo (Kotarba 2014).

Szczególnie w ostatnich kadencjach samorządu (2010–2018) widoczne były efekty długofalowego oddziaływania wójtów na rozwój swoich gmin. Dały o sobie znać wieloletnie doświadczenia umiejętnego zarządzania oraz synergia wynikająca z dobrej koniunktury, własnej przedsiębiorczości i wygasających źródeł unijnych. Sukces tej kadencji wyznaczały czynniki finansowe (bilans budżetu), ekonomiczne (stan gospodarki lokalnej), infrastrukturalne (komunalna infrastruktura techniczna) i społeczne (edukacja, mieszkalnictwo). W takim rankingu najlepiej wypadły: Warszawa i Wrocław (miasta wojewódzkie), Bielsko-Biała i Tarnów (miasta na prawach powiatu), Wieliczka i Sucha Beskidzka (miasta powiatowe), Ożarów Mazowiecki i Józefów (miasteczka), Czosnów i Jaworze – gminy wiejskie (Swianiewicz 2018).

Osiągnięcia ekonomiczne we wzorcowo zarządzanych gminach można wiązać z osobowością wójtów lub z ich kwalifikacjami (zazwyczaj mają oni dyplomy kierunków ekonomicznych i zarządzania). Rządziej można wiązać te osiągnięcia z ich doświadczeniem zawodowym, gdyż dobrze prosperujący menadżerowie nie są na ogół zainteresowani przejściem do służby publicznej i na to – *stricte* – polityczne stanowisko.

Polskie realia samorządowe ukształtowały w ten sposób korpus wójtów, którzy zazwyczaj uczyli się ekonomii i zarządzania dopiero po objęciu stanowiska. Gospodarując średnio przez trzy kadencje, potrafili realizować zadania, które opierały się na teoriach z zakresu ekonomii i finansów oraz zarządzaniu i organizacji. Osiągnięcia z tego zakresu umożliwiły im uzyskanie dobrych wyników politycznych.

Wybory 2018 r. a kompetencje menadżerskie samorządowych liderów

Ostatnie wybory samorządowe już na etapie przygotowań miały wyjątkowy charakter. Wynikało to z wydłużenia kadencji organów, z utrwalonej już dominacji wójta w systemie władzy lokalnej oraz z niskiego poziomu konkurencyjności. O mandat ubiegało się średnio 2,8 kandydata (w 13% gmin był tylko jeden). Nadzwyczajne znaczenie tych wyborów określiły też ich wyniki. Dotyczy to bardzo wysokiej frekwencji – 55% w pierwszej turze i 49% w drugiej. Kolejny rekord padł przy rozstrzygnięciach w pierwszej turze (74% gmin) oraz w związku z dominacją inkumbentów – w 67% gmin zwyciężyli urzędujący wójtowie (Gendźwiłł 2018).

Politolodzy i socjolodzy, skupiając się na partyjnej proveniencji wójta, podkreślali sukces kandydatów PO w największych miastach (23 prezydentów) i porażkę PiS (czterech), przy 68 bezpartyjnych (Flis 2018). Ekspertcy podkreślali przegraną ugrupowań rządzących, której liderzy mocno zaangażowali się w kampanię wyborczą swoich kandydatów. Mimo to, oraz mimo sporego poparcia ze strony prorządowego elektoratu, kandydaci PiS spektakularnie przegrali wybory na prezydenta zarówno w największych miastach (Warszawa, Kraków, Łódź), jak i w średnich: Nowy Sącz, Ostrołęka, Żyrardów, Mielec. Burmistrzami nie zostali też reprezentanci rządzącej partii w Świebodzicach, Sanoku, Bochni, Brzeszczach, Pelplinie. PiS przegrał w gminie Czarny Dunajec, gdzie od 16 lat rządził przedstawiciel tej partii. Takie wyniki interpretowano jako przejaw niezależnej oceny wyborców (którzy nie wiązali obietnic rządowych z lokalnym zarządzaniem), a przede wszystkim jako rezultat osobistych wpływów urzędujących wójtów.

Jeszcze nigdy stabilność na stanowiskach wójtów nie zaznaczyła się tak wyraźnie, jak w 2018 r. Z pewnością miały na to wpływ nie tylko polityczne predyspozycje włodarzy, ale także ich kompetencje menadżerskie. Dynamiczny rozwój polskich miast, sukcesy w zarządzaniu, wykorzystanie środków unijnych – wszystko to składało się na ocenę wójta. Zdecydowana większość z nich (82%) nie jest związana z żadną ogólnopolską partią, a zarządzają obszarem zamieszkanym przez 59% Polaków (mieszkańców tych gmin).

Jeśli nawet wśród tych liderów występują jakieś ukryte formy afiliacji politycznej, to niewielkie znaczenie partyjnych symboli podczas wyborów świadczy o tym, że o pracy wójtów nie decydują polityczne gremia (niemal wszechwładne na poziomie krajowym). Ich ogromna rozpoznawalność nie wynika z wiecowego i medialnego uprawiania polityki, ale z zasług występowania w roli gospodarzy, inwestorów, kierowników konkretnych projektów społeczno-ekonomicznych.

W tej roli do rangi symbolu urasta prezydent Rzeszowa – Tadeusz Ferenc (lat 78), który po raz pierwszy wygrał wybory w 2002 r., a następnie co cztery lata (2006, 2010, 2014, 2018) w pierwszej turze był wybierany na to stanowisko. Jednocześnie dwukrotnie (w 2011 i 2015 r.) przegrywał wybory do Senatu RP. Nie zdziałał też wiele w roli współzałożyciela komitetu wyborczego Bronisława Komorowskiego podczas wyborów prezydenckich w 2015 r. Widać więc, że poparcie, jakie posiada Ferenc, dotyczy jego roli samorządowego menadżera miasta, a nie przywódcy z politycznymi ambicjami.

W 2018 r. mimo konfrontacyjnej atmosfery w polityce ogólnokrajowej w wyborach lokalnych było zdecydowanie więcej kontynuacji niż zmian. Ucichły narzekania na niską frekwencję, a urzędujący wójtowie w większym stopniu liczyli się z nowymi podmiotami społeczno-politycznymi (ruchy miejskie, lokalne grupy działania) niż z partiami. Pięcioletnia kadencja pozwala na wydłużenie strategicznego planowania w wykonaniu wójta, a silny mandat polityczny (mierzony wysokim poparciem – przykład prezydent Łodzi, Hanny Zdanowskiej) wzmacnia niezależność władzy samorządowej od administracji rządowej.

Z drugiej strony, wyniki wyborów w 2018 r. pokazały również zagrożenia, z którymi wójtowie muszą się zmierzyć. I choć dotyczą one bardziej kwestii politycznych, to mogą jednak odbić się też na efektach zarządzania, a w konsekwencji prowadzić do negatywnych skutków ekonomicznych. Bowiem rozwój gospodarczy gminy bez zapewnienia wysokiej jakości demokratycznych standardów może okazać się iluzoryczny. Tymczasem w gminnej polityce zaczyna dominować bezalternatywność; za mało jest różnorodności programowej i personalnej – wójtowie zbyt często nie mają konkurenta. Wygenerowanie zmian (również kadrowych) powinno nastąpić najpóźniej w 2028 r.

Zakończenie

Status wójta uwarunkowany został przez dwie kluczowe ustawy: o samorządzie gminnym z 1990 r. i o bezpośrednim wyborze wójta z 2002 r. Mimo zmieniających się układów politycznych i występowania

tendencji centralistycznych (zwłaszcza po 2015 r.) ustrojowe podstawy działalności wójta pozostają niezagrożone. Nadal jest to jedyny organ wykonawczej gminy, a zarazem dominujący podmiot, kreujący budżet i politykę gospodarczą w swej jednostce. Niezależność wójta dotyczy jego relacji z kolejnymi poziomami władzy samorządowej i rządowej. Jest także związana z posiadaniem własnego zaplecza politycznego, bez konieczności układania się z lokalnymi lobby partyjnymi.

Przeprowadzona analiza wykazała dobitnie, że zmiany polityczne w niewielkim stopniu wpływają na działalność wójta. Jego stanowisko należy do najstabilniejszych w całym systemie polskiego modelu zarządzania publicznego i stanowi znaczące osiągnięcie ustrojowej transformacji: urząd menadżerski w służbie publicznej odporny na odgórne (i częste) przemiany polityczne – to spełnienie jednego z głównych założeń „ojców założycieli” samorządu terytorialnego. Warto o tym przypomnieć w kontekście wielu negatywnych ocen polskiej transformacji i powszechnej (a często nieuzasadnionej) krytyki liderów życia publicznego. Z polityką wójtowie radzą sobie całkiem dobrze, podobnie jak i ze zmieniającym się prawem. Mimo powszechnych utyskiwań na niestabilność przepisów z pewnością to nie bariery normatywne determinują pracę wójta. Podstawy prawne jego działalności rozstrzyga kompetencja generalna dotycząca samorządu gminnego (jeśli przepisy nie stanowią inaczej, to dane zadanie powinno być realizowane przez wójta i jego pracowników), w połączeniu z unijną i konstytucyjną zasadą pomocniczości (najlepiej zadania publiczne rozwiązują jednostki administracyjne znajdujące się najbliżej obywatela, korzystające z pomocy administracji z wyższych poziomów).

Skoro więc ani polityka, ani normy nie stanowią głównych przeszkód w zarządzaniu publicznym w wykonaniu wójta, pozostają warunki gospodarcze, które w największym stopniu określają jego możliwości. Najczęściej są to czynniki obiektywne: położenie geograficzne, lokalizacja firm, koniunktura. Jednak geografia rzadko bywa determinantą, wszak nawet peryferyjne położenie można wykorzystać jako atrakcję turystyczną. Dla przedsiębiorców można zorganizować specjalną ofertę, a koniunktura i tak bywa zmienna. Jednocześnie fundusze unijne stworzyły niepowtarzalną szansę pozyskania środków na inwestycje i projekty, a ich pozyskanie jest już przede wszystkim zależne od operatywności wójta.

Wszystkie te zjawiska potwierdziły wyniki ostatnich wyborów samorządowych. Nie zmieniły one gruntownie zasobu kadrowego polskich wójtów, ale wzmocniły ich (i tak już silną) pozycję. Umożliwiły też wydłużenie planowania w związku z pięcioletnią kadencją oraz urealniły perspektywę (2028 r.) zasadniczej zmiany, do jakiej dojdzie w tej grupie menadżerskiej.

Bibliografia

- Bordo A. 2004, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa.
- Chmaj M. 2013, *System wyborczy do organów samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa.
- Chmielowiec B. 2016, *Menadżer publiczny jako lider innowacji w zarządzaniu zasobami ludzkimi* [w:] *Zmiany ról w zarządzaniu zasobami menadżerów w organizacjach publicznych i non profit*, red. A. Andrzejczak, J. Furmańczyk, Poznań.
- Czarnow S. 2007, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Dąbek D. 2004, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków.
- Dolnicki B. 2005, *Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym – kierunki przemian* [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, red. J.P. Tarno, Zielona Góra.
- Flis J. 2018, *PiS słabszy w wyborach, niż się Kaczyńskiemu wydaje*, „Gazeta Wyborcza”, 8 listopada 2018.
- Gay P. de 2005, *The Values of Bureaucracy: An Introduction* [w:] *The Value of Bureaucracy*, ed. P. de Gay, Oxford.
- Gendźwił A. 2018, *Kto porządzi przez 5 lat*, „Wspólnota”, nr 24.
- Herbst J., Swianiewicz P. 2008, *Kapitał społeczny na Dolnym Śląsku i w Małopolsce na tle ogólnopolskiego zróżnicowania regionalnego* [w:] *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, red. P. Swianiewicz, Warszawa.
- Jarczewski A. 1996, *Jak złowić Opla*, Warszawa.
- Karnowski J. 2009, *Polowanie na prezydenta*, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. 2002, *Zasady systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej*, red. A. Piekara, Warszawa.
- Kotarba B. 2014, *Zasady partnerstwa w wybranych działaniach samorządów gminnych* [w:] *Partnerstwo w sferze publicznej*, red. A. Kołomycew i B. Kotarba, Warszawa.
- Piasecki A. 2006, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków.
- Piasecki A. 2009, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa.
- Piasecki A. 2012, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków.
- Regulski J. 2000, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa.
- Skrenty Ż. 2016, *Ewolucja statusu prawnego organu wykonawczego gminy w latach 1990–2015* [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia przeszłości, wnioski na przyszłość*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz.
- Smętkiewicz K. 2014, *Świadomość społeczna wykorzystania wód geotermalnych w województwie łódzkim i w landzie Styria w kontekście zrównoważonego rozwoju regionów*, Łódź.
- Sobczak E. 2016, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem na przykładzie miast* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa.
- Sokołowicz M. E. 2017, *Miejskie dobra wspólne („commons”) z perspektywy ekonomii miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 70 (4).
- Sudoł S. 2012, *Nauki o zarządzaniu. Podstawowe problemy, kontrowersje i propozycje*, Warszawa.
- Swianiewicz P. 2018, *Sukces mijającej kadencji*, „Wspólnota”, nr 21.

- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, DzU 2018, poz. 130.
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, DzU 2016, poz. 195.
- Wołowicz T. 2018, *Dopuszczalność przekazania kompetencji burmistrza do wydawania decyzji administracyjnej o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Wyszkowska D. 2018, *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok.
- Zarycki T. 2002, *Region jako kontekst zachowań politycznych*, Warszawa.
- Żółciak T. 2018, *Lex Ostrowice nabiera wyraźnych kształtów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14 maja 2018.