

9. SAMORZĄDNOŚĆ LOKALNA NA PRZYKŁADZIE GMINY I MIASTA TYCZYN

*Gminy są fundamentem państwowości polskiej.
Kto opanuje rady gminne, ten będzie miał wielką władzę w Polsce.*
[A. Łuczak]

Ponad 15-letni okres przemian ustrojowych wiedzie Rzeczpospolitą ku państwu praworządному i suwerennemu, w którym obywatele dysponują szerokim wachlarzem praw obywatelskich i obszernym zakresem wolności. Jak słusznie zauważają Andrzej Jaeschke i Magdalena Mikołajczyk²²³, w ostatniej dekadzie samorząd przeżywa okres swoistego renesansu, przenikając niemal wszystkie dziedziny życia społecznego, obejmując swym zasięgiem wiele grup społecznych zamieszkujących dane terytorium lub pełniących określone funkcje społeczne. Stereotypowe ujęcie samorządu zwykle ogranicza się do samorządu terytorialnego, należy jednak pamiętać, iż istnieją także inne formy samorządu, tj. samorzady specjalne np. zawodowe i gospodarcze, dlatego też stwierdzenie, iż samorządność jest wszechobecną formą organizacji społecznej nie wydaje się przesadzone. Wszelkie badania opinii publicznej wykazują dość lekceważący stosunek Polaków do wyborów samorządowych i działalności samorządu w ogóle, raczej interesują Polaków kwestie polityczne w skali makro, tak jak na przykład wybory prezydenckie, czy parlamentarne, traktują oni z ignorancją – by nie rzec z arogancją – to, co dzieje się na naszym własnym podwórku. Mieszkańcy małych ojczyzn zdają się nie zdawać sobie sprawy, iż nie wybrani przez nich radni, burmistrzowie czy wójtowie, stają się decydentami spraw dotyczących ich codziennej egzystencji, a pasywni politycznie mieszkańcy wyciągnięci zostają poza nawias przekształceń na lokalnym rynku.

Jedną z najprostszych definicji samorządu można odnaleźć u Sartoriego, który uważa, iż samorząd jest zjawiskiem łatwym do zdefiniowania, gdyż polega na tym, że rządząmy sami sobą²²⁴. Zdecydowanym zwolennikiem państwowego charakteru samorządu jako formy identycznej z decentralizacją administracji był J. Panejko, według którego „między administracją rządową i samorządową nie zachodzi istotna

²²³ A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczy i znaczył samorząd*, Wyd. Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2000, s. 5.

²²⁴ G. Sartori, *Teoria demokracji*, PWN, Warszawa 1994.

różnica co do jakości załatwianych spraw. Działalność obu administracji jest pod względem materialnej treści jednorodząowa i nosi państwowy charakter. Administrację samorządową można uważać za uzupełnienie administracji rządowej²²⁵.

Statystyczny Kowalski, traktując nieco ignorancko organy samorządu terytorialnego, nie wie, iż decyzje zapadające na tym szczeblu władzy mają dla niego nierzadko większe znaczenie niż to, co dzieje się na przysłowiowej górze – bowiem tutaj ustala się wysokość podatku od nieruchomości, podatek od zwierząt, na poziomie lokalnym ustala się też ceny wody i ścieków czy przewozów komunalnych. Ustrojowe przekształcenia nadające idei samorządności coraz większe znaczenie, nie idą w parze ze wzrostem świadomości Polaków w tej kwestii²²⁶. Niestety realizacja postulatu budowy społeczeństwa obywatelskiego bez aktywnego udziału jego członków w sprawach lokalnych wydaje się nikłą mrzonką. Banalny, jak się wydaje, jest fakt, iż zmiana systemu prawnego jest trudna, znacznie trudniejsze wydaje się przekształcenie ludzkiej mentalności, bowiem bez zrozumienia sensu reform i bez poparcia społecznego powstaje nie tylko rozdzźwięk między prawem a rzeczywistością, lecz wszelkie próby przekształceń stają się jałowe.

Według ustawy O samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 roku, rada gminy jest najwyższym organem stanowiącym i kontrolnym w gminie²²⁷, rada może stanowić we wszystkich sprawach, które nie zostały powierzone przez ustawę innym podmiotom lub nie zostały zastrzeżone na mocy artykułu 12. ustawy, który mówi o rozstrzyganiu w formie referendum. Kadencja rady gminy trwa cztery lata, po upływie kadencji rady wygasają mandaty radnych oraz uprawnienia do działania organów rady gminy. Liczba radnych uzależniona jest od liczby mieszkańców, może liczyć od 15 radnych w gminach do 4000 mieszkańców, do 100 radnych w największych gminach miejskich²²⁸.

Zgodnie z ordynacją wyborczą, wybory samorządowe w roku 2002 odbyły się w niedzielę 27 października, zgodnie z decyzją parlamentu głosy przeliczano metodą d'Hondta, korzystną dla dużych ugrupowań. W wyborach samorządowych frekwencja jest najniższa w stosunku do wyborów prezydenckich, w których frekwencja zawsze przekracza pułap 60 punktów procentowych, czy parlamentarnych, których wynik oscyluje wokół 50%. Udział ludności w wyborach samorządowych jest relatywnie niski – zwykle przekracza on nieco 40%; wybory samorządowe w 1990 r. – 42,3%, wybory samorządowe w 1994 r. – 33,8%, wybory samorządowe w 1998 r. – 45,5%, zaś wybory samorządowe w 2002 r. – 44,1%. Jako główne powody nieuczestniczenia w wyborach samorządowych co trzecia osoba podaje brak

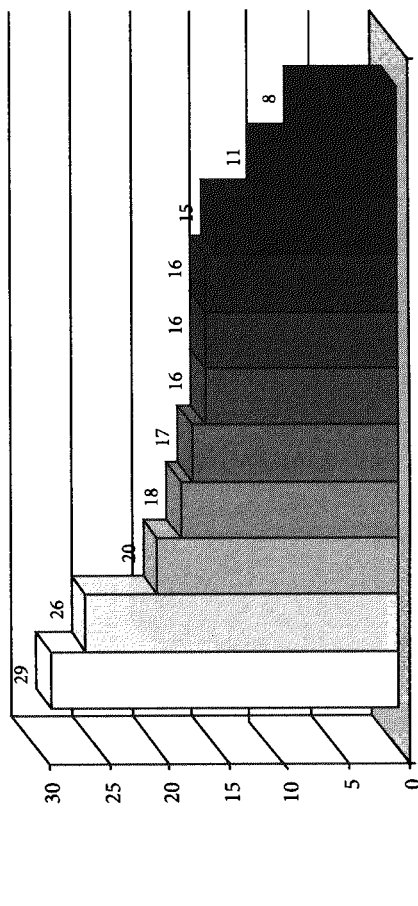
²²⁵ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 91, 106.

²²⁶ A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczy...*, wyd. cyt., s. 6.

²²⁷ DzU 1996, Nr 13, poz. 74 z późn. zm., art. 15 ust. 1.

²²⁸ M. Chmaj (red.), *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Graf-Punkt, s. 219–220.

Wykres 20. Przyczyny absencji Polaków w wyborach samorządowych 2002 roku



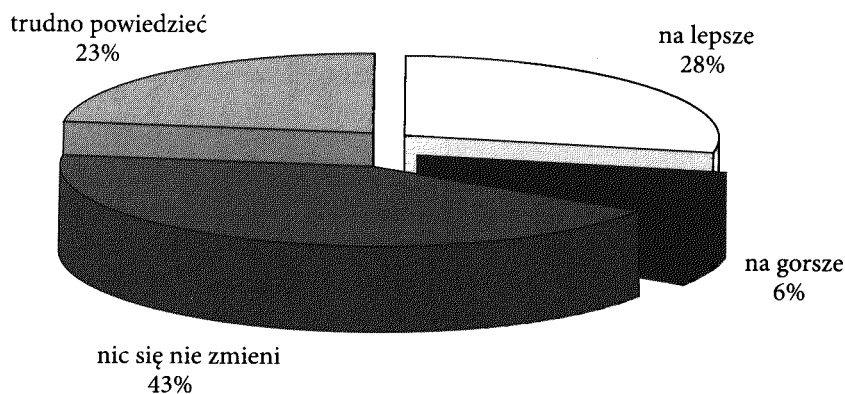
- ☐ w ogóle nie interesuję się polityką
- ☐ mam dość wyborów – ciągle są jakieś wybory i niczego to nie zmienia
- ☐ ponieważ uznałem, że mój głos i tak nie będzie miał znaczenia dla wyniku wyborów
- ☐ nie znalazłem kandydatów startujących w tych wyborach
- ☐ nie mogłem się zdecydować, na kogo głosować
- ☐ nie było odpowiednich kandydatów, na których mógłbym zagłosować w tych wyborach
- ☐ ponieważ te wybory w gruncie rzeczy są mało ważne; to, kto wygra, praktycznie nie ma większego znaczenia
- ☐ nie miałem czasu, musiałem załatwić inne ważne sprawy w tym czasie, byłem poza miejscem zamieszkania
- ☐ byłem chory, jestem niepełnosprawny
- ☐ nie odpowiadało mi, że kampania wyborcza była zdominowana przez politykę, a zbyt mało mówiono o sprawach lokalnych
- ☐ inne powody

Źródło: opracowanie własne na podstawie CBOS BS/217/2002 – dane w %.

zainteresowania polityką, zaś co czwarta widzi brak pozytywnych zmian w sytuacji obywateli w kraju, co piąty respondent nie wierzy w ich wpływ na swój los, twierdząc, iż jednostkowy głos nie będzie miał wpływu na wynik wyborów. Znaczna liczba badanych rezygnuje z udziału w głosowaniu ze względu na nieznajomość kandydatów (18%), niemożność podjęcia decyzji, na kogo oddać głos (17%) oraz ze względu na brak odpowiednich kandydatów (16%).

O relatywnie słabej świadomości politycznej w obszarze społeczności lokalnej świadczyć może fakt, że co drugi ankietowany nie znał w roku 2002 wyników wyborów do rady miasta, czy też gminy²²⁹. Lekceważący i nieco pobłażliwy stosunek do wyborów samorządowych niesie ze sobą konsekwencje chociażby w postaci społecznego niezadowolenia, na co wskazuje wypowiedź jednego z mieszkańców Tyczyna: *jeśli chodzi o urząd gminy, to nigdy nie mogę tam nic spokojnie załatwić; szczególnie jak pani siedząca za biurkiem rozmawia ze mną, przegryzając pomidora*. Niską frekwencję w wyborach samorządowych tłumaczyć może fakt przekonania mieszkańców gminy o niemożności jakiegokolwiek zmiany. Według badanych, po wyborach samorządowych nic się nie zmieni – tak twierdzi co drugi badany, zmian na lepsze oczekuje co trzeci badany²³⁰.

Wykres 21. Oczekiwania Polaków po wyborach samorządowych w roku 2002



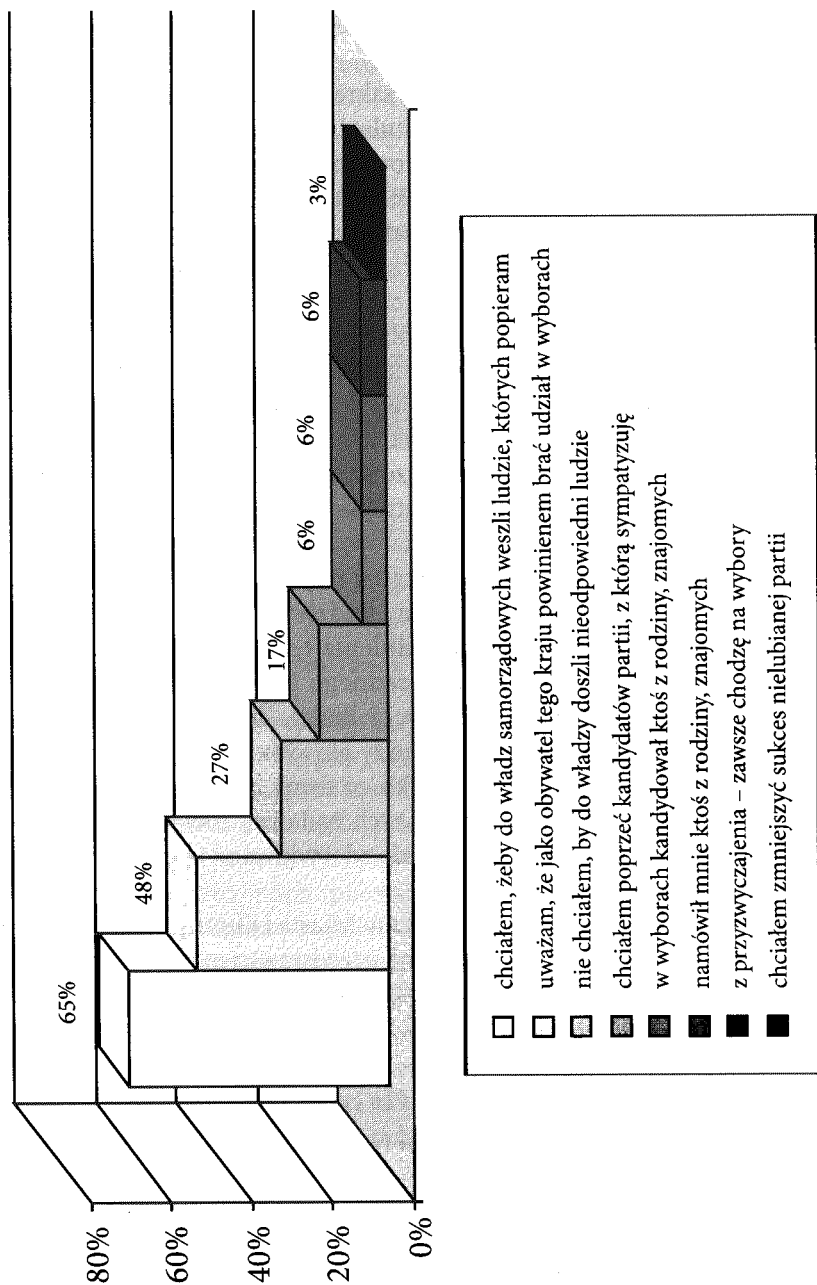
Źródło: Opracowanie własne na podstawie CBOS BS/217/2002.

Partycypacja mieszkańców Podkarpacia we wszystkich rodzajach wyborów jest stosunkowo wyższa od średniej ogólnopolskiej, podobna sytuacja jest w gminie i mieście Tyczyn. Czynnikiem zachęcającym do udziału w wyborach samorządowych była – zdaniem ⅔ ankietowanych przez CBOS – chęć wsparcia określonych osób kandydujących w ich okręgu wyborczym, dla blisko połowy głosujących

²²⁹ A. Cybulska, *Komunikat CBOS*, BS/217/2002.

²³⁰ Tamże.

Wykres 22. Powody, dla jakich Polacy wzięli udział w wyborach samorządowych w roku 2002



Źródło: opracowanie własne na podstawie CBOS BS/217/2002; dane nie sumują się do 100, gdyż respondenci mieli możliwość wyboru dwóch odpowiedzi.

(48%) był to przede wszystkim obywatelski obowiązek, niemal co czwarta osoba została zmotywowana uniemożliwieniem dojścia do władzy nieodpowiednich osób, zaś dla co piątej ważne było wsparcie kandydatów popieranego przez siebie ugrupowania²³¹.

Już sama „definicja radnego” wyznacza zakres jego obowiązków, tj. „przyjmowanie zgłaszanych przez mieszkańców postulatów i przedstawienie ich do rozpatrzenia odpowiednim organom samorządowym, udział w pracach organów, do których został wybrany lub desygnowany”²³². Sokół w swojej próbie zdefiniowania radnego podąża nieco dalej, określając go jako osobę, która „utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami”²³³. Niezwykle istotne w definicji Sokoła wydaje się być owo poczucie więzi, która często niestety pozostaje na poziomie deklaracyjnym, niejako wygasając wraz z objęciem wakatu radnego.

W gminie Tyczyn na przewidzianych ustawą 15 mandatów zgłosiło się 49 kandydatów. Jak słusznie zauważa Stanisław Michałowski, zatrudnienie w administracji samorządowej staje się coraz bardziej atrakcyjne, wskazuje na to nie tylko gwałtowny rozwój szkolnictwa w sferze administracji publicznej²³⁴, ale także znaczna liczba chętnych do objęcia mandatu posła czy radnego. O jeden mandat w Matysówce ubiegało się czterech kandydatów, w Borku Starym o dwa mandaty ubiegało się ośmiu kandydatów, w Budziwoju o trzy mandaty walczyło dwanaście osób – tak więc w Matysówce, Borku Starym i Budziwoju na jedno miejsce radnego przypadają cztery osoby aspirujące do pełnienia tej ważnej funkcji społecznej. Po trzech kandydatów na jedno miejsce radnego przypadło w Tyczynie oraz Hermanowej, zaś po dwóch w Kielnarowej i Białej. Z badań CBOS wynika, iż zdecydowana większość (76%) wyborców przy głosowaniu na radnego kierowała się przede wszystkim osobą kandydata, tylko co ósmy badany, głosując, kierował się nazwą partii kandydującego²³⁵ – wyniki tych badań są adekwatne do wyborów na radnych w Gminie i Mieście Tyczyn, gdzie zdecydowana większość wybranych określa się jako osoby bezpartyjne.

Stosownie do ordynacji wyborczej, do Rady Miasta i Gminy Tyczyn wybranych zostało 15 przedstawicieli. Największą liczbę przedstawicieli wprowadził Komitet Wyborczy Podkarpacie Razem – 8 osób, oraz Podkarpackie Forum Samorządowe – 5 osób, dwie osoby wprowadził KW PSL. Jeśli chodzi o wykształcenie, wybrani

²³¹ Tamże.

²³² R. Smolski, M. Smolski, E. H. Stadtmuller (red.), *Słownik Encyklopedyczny Edukacja Obywatelska*, Wyd. Europa, 1999.

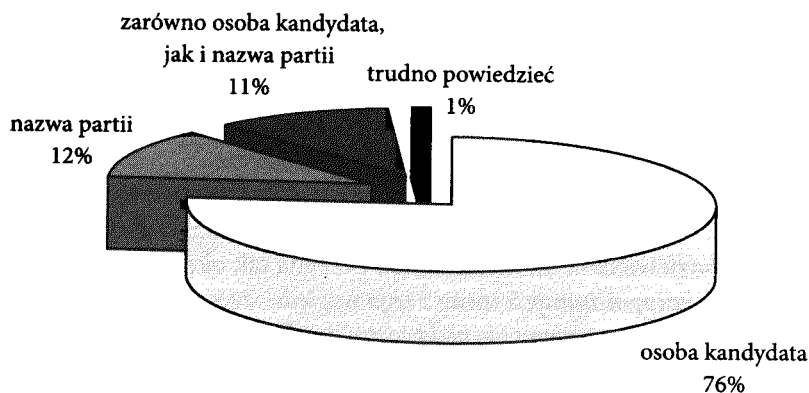
²³³ W. Skrzydło, M. Chmaj (red.), *Encyklopedia Politologii*, t. II, Wyd. Zakamycze 2000, s. 331.

²³⁴ S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej*, Wyd. UMCS, Lublin 2002, s. 15.

²³⁵ A. Cybulska, *Komunikat CBOS*, wyd. cyt.

radni legitymowali się wykształceniem średnim – 7 osób, 6 osób wykształceniem wyższym (należy podkreślić, iż wszystkie osoby z wykształceniem wyższym posiadały wykształcenie o profilu technicznym), 2 osoby zasadniczym zawodowym. Najstarszym radnym jest Julian P. urodzony w 1928 roku, zaś najmłodszym Ryszard W. urodzony w 1971 roku. Do Rady Miasta Tyczyna IV kadencji weszły trzy panie – w poprzedniej kadencji jedna więcej.

Wykres 23. Motywy, jakimi kierowali się Polacy przy wyborze do rady miasta/gminy w 2002 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie CBOS BS/217/2002.

Próbując sportretować reprezentatywnego radnego IV kadencji w Tyczynie, należy stwierdzić, że byłby to mężczyzna w wieku 51 lat z wykształceniem średnim, bezpartyjny, sprawujący swoją funkcję drugą kadencję. Możemy postawić hipotezę, iż znanej osobie łatwiej objąć funkcję radnego po wtórnie.

Należy zauważyć, iż w 2002 roku Polacy po raz pierwszy mieli możliwość decydowania o tym, kto w ich miejscowości zostanie wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta. Ponad połowa ankietowanych²³⁶ deklaruje, iż brała pod uwagę przede wszystkim kompetencje i kwalifikacje kandydata do przyszłej funkcji. Drugim istotnym czynnikiem było doświadczenie samorządowe kandydata – zdaniem co trzeciego badanego. Na doświadczenie samorządowe kandydata także zwracali uwagę wyborcy z gminy i miasta Tyczyn, o czym może świadczyć wybór na stanowisko radnego po raz trzeci aż trzech kandydatów, zaś po raz drugi dwóch kandydatów. Wielokrotny wybór tej samej osoby na stanowisko radnego z pewnością świadczyć może, iż dana osoba sprawdziła się na danym stanowisku, co także potwierdzają badania CBOS, zgodnie z którymi co trzecia osoba przy głosowaniu na danego kandydata brała pod uwagę „sprawdzenie się” na danym stanowisku²³⁷.

²³⁶ Wg CBOS.

²³⁷ A. Cybulska, *Komunikat CBOS*, wyd. cyt.

Możemy postawić hipotezę, iż jest to efekt prostej racjonalizacji własnych decyzji opartych na znajomości, podszeptach otoczenia itp.

Mieszkańcy Tyczyna dwukrotnie częściej cenią sobie uczciwość kandydata niż respondenci próby ogólnopolskiej, gdzie taka cecha jak uczciwość/nieprzekupność znalazła się dopiero na piątej pozycji, po wykształceniu, doświadczeniu, „sprawdzeniu się” oraz dobrym programie. Mieszkańcy gminy i miasta Tyczyn twierdzą, że najwyżej u radnego cenią sobie uczciwość (47%), znajomość problemów mieszkańców (39%), wykształcenie (29%), kompetencje (23%), przedsiębiorczość (22%), sumienność (20%). Mieszkańcy Tyczyna i okolic, głosując na radnego, brali pod uwagę jego program (42%), pochodzenie (24%), kompetencje (20%), wcześniejszą działalność (20%), wykształcenie (14%), religijność (13%), realizację obietnic wyborczych (12%) oraz osiągnięcia (11%). Poniżej 10% znalazły się takie cechy, jak: uczciwość, przynależność partyjna, kultura osobista, komunikatywność, spotykanie się z wyborcami, opinia, gospodarność, majątek.

Mieszkańcy gminy Tyczyn zapytani o uwagi pod adresem lokalnych władz, domagają się głównie „mądrego rządzenia” i niewypowiadania obietnic bez pokrycia. Czterdziestodwuletni mieszkaniec Tyczyna tak określa swój stosunek do władz: *Nie przekazałbym żadnych uwag z tego względu, że każdy z nich na początku ma piękne obietnki, które później nie będą spełniane*. Równie sceptycznie wypowiada się mężczyzna czterdziestodwuletni: *Żeby nie obiecywał, że będzie lepiej, tylko niech robi, co do niego należy, żeby było widać rezultaty jego pracy*. Czterdziestodwuletnia kobieta podobnie negatywnie wypowiada się o pracy radnych: *Radnemu bym powiedziała, żeby walczył o ludzi, a nie zajmował się tylko swoimi interesami*. Wybrani przez mieszkańców gminy Tyczyn radni zdają się wychodzić naprzeciw postulatam stawianym przez ich wyborców. Stanisław W. deklaruje, iż nie głosi żadnych haseł, bowiem *najważniejsze nie obiecywać, a coś dla społeczeństwa zrobić*. W podobnym tonie wypowiada się radny Jacek K.: *zamiast pustych obietnic liczą się czyny*, radny Grzegorz L. również deklaruje pracę „dla dobra gminy”. Zdecydowana większość tyczyńskich radnych za główne hasła kampanii wyborczej uznała budowę wodociągów i kanalizacji, poprawę stanu dróg, a także walkę z bezrobociem.

Należy zauważyć, iż dominująca liczba radnych tyczyńskich IV kadencji jest aktywna społecznie, pełniąc wiele funkcji społecznych. Nowo wybrani radni pełnią funkcję sołtysa, działają w radzie osiedla, związku emerytów, radzie rodziców, zespole Caritas, Ochotniczej Straży Pożarnej, a także w stowarzyszeniu rodzin katolickich.

Polska droga do społeczeństwa obywatelskiego jest niezwykle trudna. Przekonanie Polaków, iż to, jak wygląda ich własne „podwórko”, w dużej mierze zależy od nich samych, jest bardzo słabe. Dużą frekwencją wyborczą cieszą się wybory ze świata „wielkiej polityki”, zaś wybory lokalne traktowane są przez nas nieco protekcyjnie. Sceptycyzm Polaków szczególnie dobitnie odzwierciedlają wypowiedzi mieszkańców gminy Tyczyn, którzy podobnie jak populacja generalna Polaków,

nie wierzą w lepsze jutro. Oczywiście nie można generalizować, obok biernych, apatycznych wobec spraw lokalnej polityki, egzystują osoby, dla których *gmina to mała ojczyzna, skrawek Polski, który jest mi bliski*²³⁸. Należy zauważyć w gminie Tyczyn wzrost społeczno-politycznej świadomości kandydujących, którzy zaczynają zauważać, iż nie wystarczą górnolotne slogany, bowiem społeczność lokalna dość szybko weryfikuje składane przez nich obietnice. Tyczyńscy radni w swoich hasłach przedwyborczych raczej dość ostrożnie szafowali obietnicami, skupiając się na palących potrzebach, takich jak: budowa kanalizacji i wodociągów, czy też poprawa stanu dróg.

²³⁸ Autentyczna wypowiedź mieszkańca Tyczyna, mężczyzny lat 37, z wykształceniem średnim.