



FEDERACJA STOWARZYSZEŃ SŁUŻB MUNDUROWYCH
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

JAK SIĘ SAMORZĄDZIĆ?

Poradnik dla uczestników wyborów samorządowych 2018

Warszawa 2018

I. CZYM JEST SAMORZĄD TERYTORIALNY?

Państwo to nic innego jak wspólnota polityczna powołana do **zaspokajania potrzeb społecznych, tworzenia warunków do realizacji aspiracji i celów życiowych członków tej wspólnoty**. To definicja najszersza: obejmuje kwestie najbliższe każdemu z nas: socjalne, zdrowia, edukacji, kultury, sportu, ale też bezpieczeństwa, zarówno wewnętrznego, jak i międzynarodowego. Obejmuje także warunki, które ułatwiają bądź utrudniają zaspokojenie tych potrzeb – komunikacja, łączność, środowisko naturalne, energetyka czy najszerzej rozumiana infrastruktura, w tym krytyczna.

Państwo zatem to skomplikowana machina. Aby wypełniać swoje zadania dysponuje złożoną strukturą, która – w uproszczeniu – dzieli się na trzy władze: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Druga spośród nich, bezpośrednio kieruje wykonaniem zadań państwa. Aby robić to efektywnie, dzieli się na centralną i terenową. Ta druga może mieć charakter rządowy, czyli czerpie swoją władzę (kompetencje) z woli rządu centralnego, z jego precyzyjnego upoważnienia. To na przykład wojewoda – reprezentant Rady Ministrów na terenie konkretnego województwa.

Ale wszystkie nowoczesne, demokratyczne państwa wybrały inny typ legitymacji władzy lokalnej. To samorząd, który swoją pozycję ustrojową i prawo do działania czerpie z woli obywateli zamieszkujących określony fragment terytorium państwa. To rozwiązanie zgodne jest z powszechnie akceptowaną i umieszczoną w preambule naszej Konstytucji **zasadą pomocniczości**. A więc problemy ludzi powinny być rozwiązywane jak najbliżej nich: najpierw przez samego człowieka wspartego przez rodzinę. Gdy się nie da, to przez najbliższą człowiekowi wspólnotę lokalną, potem regionalną, a w końcu rząd centralny.

Właśnie te wspólnoty – gminna, miejsko-gminna, miejska, powiatowa i wojewódzka – tworzą samorząd terytorialny. Konstytucja RP w art. 16 wprost stwierdza: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi, z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Konstytucja w tym artykule stanowi także, iż „ samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”.

Dalszą część przywoływanego wyżej artykułu stanowi przepis, który powiada, że zadania publiczne określone w ustawach, samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. To oznacza, że Konstytucja przyznaje samorządowi terytorialnemu podmiotowość prawną, a w tym m.in. prawo posiadania własnego majątku, stabilnych źródeł finansowania i **ochronę sądową**. To ostatnie oznacza, że nie można naruszyć interesów samorządu bez wykorzystania drogi sądowej, a wszystkie konflikty, których stroną jest samorząd mogą być rozstrzygane tylko przez wymiar sprawiedliwości.

Ta ostatnia uwaga dotyczy spraw prowadzonych przed sądami administracyjnymi oraz Samorządowymi Kolegiami Odwoławczymi. Te pierwsze rozpatrują konflikty pomiędzy samorządem, a innymi organami państwa oraz w trybie odwoławczym konflikty pomiędzy samorządem a obywatelami, jeśli dotyczą zadań zleconych przed państwo samorządowi. Te drugie - rozpatrują odwołania obywateli od decyzji organów samorządu w zakresie realizacji zadań własnych.

Dla realizacji swych zadań samorząd dysponuje **mieniem komunalnym**. To część majątku publicznego przekazanego na własność samorządowi. Samorząd ma pełną swobodę w gospodarowaniu tym majątkiem: może go używać bez ograniczeń, sprzedać lub wydzierżawić. Dochody z tego majątku zasilają budżet samorządu.

Oprócz tego ustawa przyznaje samorządowi dochody w postaci:

- udziału w podatkach państwa, na realizację zadań własnych;
- ustanawiania i pobierania podatków i opłat lokalnych;
- dotacji na realizację zadań zleconych przez państwo;
- subwencji, na realizację zadań powierzonych przez inne organy władzy państwowej;
- subwencji wyrównawczej dla samorządów, których dochody z powyższych źródeł nie zapewniają wykonania zadań samorządu.

To właśnie poziom udziału budżetów samorządowych w budżecie publicznym państwa świadczy o stopniu decentralizacji państwa. Doktryna powiada, że im większy poziom decentralizacji tym lepiej, trafniej rozpoznawane są potrzeby społeczne i tym efektywniej zaspakajane. W Polsce wynosi on ok. 40%, co uznaje się za umiarkowany poziom decentralizacji.

II. STRUKTURA SAMORZĄDU W POLSCE

Organizacja terytorialna państwa jest uzależniona od wielkości jego terytorium, liczby mieszkańców i rozmieszczenia infrastruktury służącej zaspokajaniu potrzeb obywateli. Nie jest niczym trwałym. Państwa zmieniają swój podział terytorialny w zależności od zadań, które realizują, poziomu decentralizacji, który chcą osiągnąć, czy też przemieszczeń ludności wewnątrz danego kraju.

Jedno nie ulega wątpliwości. W większości współczesnych państw podstawową jednostką podziału administracyjnego kraju jest gmina, czyli wspólnota (i przynależne jej terytorium), której wielkość zapewnia możliwie najwyższy poziom efektywności obsługi mieszkańców. Tak też stanowi art. 164 naszej Konstytucji. Gminie przysługuje domniemanie kompetencji, czyli „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (Konstytucja RP).

Gmina wykonuje podstawowe zadania związane z dobrostanem mieszkańców. Te, których nie może wykonywać efektywnie, bądź ze względu na ich specyfikę, bądź z powodów ekonomicznych (np. szpitale), wykonuje jednostka większa, czyli powiat. Te dwie jednostki nazywamy samorządem lokalnym. Ich wspólną cechą jest stosunkowo niewielkie terytorium oraz orientacja na zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych, edukacyjnych, kulturalnych oraz gospodarczych mieszkańców. Zarówno jednostek, jak i małych grup społecznych.

Czym innym jest samorząd regionalny, zwany u nas województwem. Przedmiotem jego działania nie są bezpośrednio potrzeby obywateli, lecz tworzenie warunków do ich zaspokajania. Można powiedzieć, że o ile gminy i powiaty gospodarują wedle potrzeb obywateli, to województwo gospodaruje infrastrukturą, przestrzenią publiczną niezbędną do wykonywania swych zadań przez samorząd lokalny.

Jedną rzeczą jest tu istotna. Podmioty samorządu terytorialnego są od siebie niezależne i sobie nie podporządkowane. Powiat nic nie może nakazać gminie, podobnie jak i województwo. Zbudowaliśmy system horyzontalny, w którym każdy podmiot ma swoje miejsce i w wykonywaniu swoich zadań jest w pełni samodzielny.

Tak więc, na system samorządu terytorialnego w Polsce składają się następujące podmioty:

GMINY – to najmniejszy i najważniejszy podmiot samorządu. Praktyka wyróżnia gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie. **Gminy wiejskie** obejmują obszar o niskim zurbanizowaniu. Ich jednostkami pomocniczymi są sołectwa. **Gminy miejsko-wiejskie** obejmują obszar składający się z sołectw i miejscowości, która posiada prawa miejskie. Ich jednostkami pomocniczymi są sołectwa, ale mogą to też być osiedla. **Gminy miejskie** to gminy składające się tylko z obszaru zurbanizowanego, jednego miasta. Ich organem pomocniczym są osiedla.

Obszar kilku gmin tworzy POWIAT. Klasycznym tworem jest **powiat ziemski**, na który składają się rozmaite gminy. W Polsce jest ich 314. Poza nimi jest 66 miast, które są równocześnie gminami i powiatami. Nazywamy je **powiatami grodzkimi**.

Największym podmiotem samorządowym jest WOJEWÓDZTWO. To podmiot prowadzący politykę regionalną. Tu warto dodać, że województwo jest także wykonawcą polityki regionalnej prowadzonej przez Unię Europejską, której celem jest wyrównywanie warunków życia ludności na całym terytorium UE. Temu służy przede wszystkim Fundusz Spójności, który jest mechanizmem dofinansowania przedsięwzięć prowadzonych przez władze lokalne i regionalne. Poziom tego dofinansowania zależy od celowości danego przedsięwzięcia i wynosi obecnie 50-85% jego wartości.

III. ZADANIA I KOMPETENCJE SAMORZĄDU

Zadania samorządu to nic innego, jak przedsięwzięcia, które podejmują władze samorządowe na rzecz zaspokajania potrzeb obywateli mieszkających na terytorium danej jednostki samorządowej. Natomiast kompetencje to uprawnienia władcze (najczęściej w postaci decyzji administracyjnych), które służą funkcjonowaniu państwa i wspólnoty lokalnej. To także prawo do rozstrzygania nieuchronnych konfliktów interesów pomiędzy obywatelami, a także między obywatelami a wspólnotą, do której należą.

Twórcy polskiego samorządu, projektując zadania dla jego poszczególnych jednostek, kierowali się następującą filozofią: te wszystkie zadania, które służą bezpośrednio zaspokojeniu potrzeb poszczególnych

obywateli powierzyli gminie. Te zaś, które ze względów logistycznych lub ekonomicznych nie opłacają się gminie (np. szpitale, szkolnictwo na poziomie średnim) powierzono powiatom. Natomiast województwa realizują zadania niezwiązane bezpośrednio z zaspokajaniem potrzeb obywateli. Mają one tworzyć warunki do zaspokajania tych potrzeb, poprzez „gospodarkę przestrzeni”, a więc kształtowanie ładu przestrzennego, infrastruktury komunikacyjnej i telekomunikacyjnej, prowadzenie ponadlokalnych instytucji kultury i edukacji, zdrowia itp.

Rozróżniamy trzy rodzaje zadań:

- **zadania własne** – to zadania, które samorząd wykonuje za własne pieniądze i na własną odpowiedzialność. Realizując je, samorząd podlega kontroli politycznej ponoszonej przed wyborcami oraz kontroli co do ich zgodności z prawem, którą sprawuje Prezes Rady Ministrów poprzez wojewodę. W zakresie spraw finansowych nadzór nad samorządem sprawują Regionalne Izby Obrachunkowe oraz Najwyższa Izba Kontroli. Konflikty pomiędzy organami samorządu a obywatelami wynikłe z realizacji tych zadań rozstrzygają Samorządowe Kolegia Odwoławcze;

- **zadania zlecone** – to zadania z zakresu administracji rządowej zlecone ustawą do wykonywania jednostkom samorządu terytorialnego (np. oświata). Rząd przekazuje pieniądze na realizację tych zadań, określa sposoby ich realizacji. Kontroluje także tę realizację nie tylko pod względem legalności, ale i celowości, gospodarności i rzetelności w ich realizacji i rozliczaniu. Nadzór nad realizacją zadań zleconych wykonują odpowiednie instytucje rządowe, a wynikłe z tej realizacji konflikty pomiędzy samorządem a obywatelami lub samorządem a instytucjami rządowymi rozstrzygają sądy administracyjne;

- **zadania powierzone** – to zadania, które wykonują jednostki samorządu na podstawie umów cywilno-prawnych, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Obowiązuje tu zasada równości stron i uzasadnionej odpłatności za realizację tych zadań. Przykładem niech tu będzie rejestracja pojazdów, która zależy do zadań własnych gminy. Niektóre spośród nich – ze względu na brak dostępu do systemu CEPiK – powierzyły to zadanie powiatom lub innym gminom, płacąc za wykonaną usługę.

Wspomnieliśmy wyżej o nadzorze nad samorządem. Są cztery kryteria kontroli samorządu:

- **legalności** – czyli zgodności z prawem. Kontrolę tę sprawuje – w imieniu Premiera – wojewoda. Wszystkie uchwały organów stanowiących samorządu podlegają kontroli następczej (czyli po ich przyjęciu) wojewody i publikacji w dzienniku urzędowym województwa;

- **celowości** – czyli zasadności podjęcia danego działania. W tym zakresie władze samorządowe ponoszą odpowiedzialność tylko przed wyborcami;

- **gospodarności i rzetelności**, co do gospodarowania środkami finansowymi. W tym zakresie nadzór sprawują Regionalne Izby Obrachunkowe, Najwyższa Izba Kontroli, ale także wyborcy. W ich imieniu nadzór nad rzetelnością i gospodarnością działania organu wykonawczego sprawuje Komisja Rewizyjna danej rady.

Nadzór nad poprawnością decyzji administracyjnych wydawanych przez organy samorządu na zasadach ogólnych sprawują Samorządowe Kolegia Odwoławcze w zakresie zadań własnych oraz sądy administracyjne w zakresie zadań pozostałych.

IV. WŁADZE SAMORZĄDU

Ustawy rozróżniają organy stanowiące i wykonawcze samorządu. Zadaniem tych pierwszych jest stanowienie prawa lokalnego (czyli przepisów obowiązujących na terenie gminy, powiatu, województwa) oraz ustalanie kierunków rozwoju danej jednostki samorządowej. Ustawy określają także uprawnienia rad do podejmowania uchwał szczegółowych, np. przyjmowanie budżetu gminy lub nadawanie nazw ulic.

Wykonanie tych uchwał, a także innych zobowiązań określonych ustawami, należy do organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego. W poszczególnych jednostkach struktura władzy wygląda następująco:

GMINA - organem stanowiącym jest rada gminy (miasta) wybierana w wyborach bezpośrednich, w okręgach jednomandatowych (gminy do 20 tysięcy mieszkańców) lub wielomandatowych. W tych pierwszych głosujemy na człowieka, w tych drugich na listę komitetu wyborczego (partyjnego lub

obywatelskiego), ale zawsze wskazując nazwisko kandydata, którego chcemy wybrać do rady.

Organem wykonawczym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który wykonuje zadania nałożone nań przez ustawy i uchwały rady gminy (miasta). Jest on także kierownikiem zakładu pracy jakim jest urząd gminy (miasta) w rozumieniu Kodeksu pracy. Nadzoruje także gminne jednostki organizacyjne, spółki komunalne itd. Wójt może powołać wicewójta (burmistrz wiceburmistrza, prezydent wiceprezydentów), którym daje pełnomocnictwa do prowadzenia ściśle określonych spraw i powierza nadzór nad jednostkami gminy.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest wybierany w wyborach bezpośrednich przez wszystkich uprawnionych do tego mieszkańców gminy. Aby nim zostać kandydat musi uzyskać poparcie ponad połowy głosujących. Gdy to się nie uda w pierwszej turze, przeprowadzane jest druga, do której przechodzi tylko dwóch kandydatów z największym poparciem uzyskanym w pierwszej turze.

POWIAT – organem stanowiącym jest rada powiatu, wybierana w wyborach bezpośrednich tylko w okręgach wielomandatowych (zob. uwagę wyżej). Rada powiatu wybiera zarząd powiatu (3-5 osób), na czele ze starostą, który jest organem wykonawczym powiatu. Starosta jest pracownikiem etatowym powiatu i zarazem przełożonym pracowników starostwa i wykonuje obowiązki kierownika zakładu pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. W powiatach grodzkich, które są zarazem gminami, stosuje się procedury wyłaniania władz właściwe dla gmin.

WOJEWÓDZTWO – organem stanowiącym jest sejmik województwa, wybierany w wyborach powszechnym, w okręgach wielomandatowych. Sejmik na swym pierwszym posiedzeniu wybiera zarząd województwa, którym kieruje marszałek. Zarząd województwa składa się z pracowników etatowych, a marszałek jest przełożonym wszystkich pracowników urzędu marszałkowskiego i wojewódzkich instytucji samorządowych.

V. PO CO KANDYDUJEMY?

Szeroki zakres zadań i kompetencji wykonywanych przez samorząd powoduje, że praktycznie każde hasło programowe może być realizowane – w mniejszym lub większym zakresie – przez władze samorządowe. Trzeba jednak dokonać pewnego wyboru: niektóre postulaty i poglądy członków naszego środowiska wyraźnie adresowane są do władz centralnych i nie zawsze znajdują zrozumienie wśród obywateli idących na wybory samorządowe. Nasz program powinien zatem być kompilacją haseł ogólnych, zawierających pewną ideę oraz postulatów lokalnych, mogących być zrealizowanymi na poziomie gminy, powiatu i województwa. Poniżej przedstawiamy wybrane przykładowo propozycje, które mogą być osnową naszej kampanii. Pamiętać przy tym trzeba, że postulaty programowe w każdej gminie, powiecie będą inne. Musimy je formułować w oparciu o nasze obserwacje i rozpoznanie potrzeb środowiska.

Godne życie i sprawiedliwość społeczna

Idea ogólna: Nie zgadzamy się na rosnące rozwarstwienie społeczne, na podział na Polskę A i B. Trzeba ograniczyć obszary ubóstwa, wesprzeć nie tylko słowem tych, którzy nie radzą sobie z własnym niedostatkiem. Godność to równy dostęp do pracy, edukacji, kultury, a przede wszystkim zdrowia. To szacunek dla każdego człowieka, bez względu na jego wykształcenie, wiek, status pracowniczy, poglądy polityczne, światopogląd, a przede wszystkim stan materialny.

Postulaty programowe: trzeba doskonalić pracę gminnych (miejskich) ośrodków pomocy społecznej. Dać im więcej pieniędzy, zachęcić do wcześniejszego (jeszcze przed powstaniem stanu biedy) rozpoznawania sytuacji socjalnej i finansowej ludzi, zwłaszcza starych i samotnych. Zażądamy od władz samorządowych raportu o biedzie na terenie naszej gminy (miasta, powiatu, województwa) i będziemy wnosić, aby radzie gminy (miasta, powiatu, województwa) corocznie przedstawiano informacje o sytuacji materialnej obywateli wraz z wnioskami, co do pracy samorządu w tym zakresie.

Troska o seniorów

Idea ogólna: Polska staje się krajem coraz starszych ludzi. Już prawie 10 mln ludzi pobiera świadczenia emerytalne lub rentowe, a ta liczba będzie rosła. Na

emeryturę przechodzą roczniki wyżu demograficznego z początku lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku. To oznacza, że nie mogą oni liczyć na ZUS w takim stopniu, jak poprzednie pokolenia, że emerytury będą mniejsze i mieć o wiele słabszą siłę nabywczą. Poza tym ginie tradycja rodzin wielopokoleniowych, ludzie starsi będą żyć coraz gorzej i coraz bardziej samotnie.

Postulaty programowe: Zaproponujemy powołanie na każdym szczeblu samorządu komisji problemowych ds. seniorów, które będą programować i monitorować politykę samorządu w tym zakresie. Będziemy starać się o tworzenie domów dziennej opieki dla seniorów w każdej gminie z atrakcyjnym programem pobytu. Będziemy walczyć, aby każdy powiat posiadał swój Dom Seniora, w którym starsi ludzie będą mogli w spokoju i z godnością spędzić ostatnie lata swojego życia. Uważamy, że każda gmina powinna stworzyć Kartę Seniora, której posiadacz powinien otrzymywać dopłaty przy korzystaniu z publicznej komunikacji, placówek kultury, edukacji itp. Będziemy wspierać Uniwersytet Trzeciego Wieku, jako sposób na zapobiegnięcie wykluczeniu osób starszych.

Umocnienie demokracji, przywrócenie państwa prawnego

Idea ogólna: Zwrócimy państwo i gminę (miasto, powiat, województwo) obywatelom. Każdy z nas musi czuć się gospodarzem, a wszystkie procedury podejmowania decyzji powinny być jawne i przejrzyste, oparte na prawdziwych, niezafałszowanych konsultacjach społecznych, a decyzje powinny być zrozumiałe i akceptowane przez ludzi.

Postulaty programowe: Zobowiązujemy się na co dzień być dostępni dla współmieszkańców, na bieżąco informować ich o swej pracy i decyzjach, które zapadają w radzie, do której kandydujemy. Nie godzimy się na nepotyzm i kumoterstwo. Będziemy ściśle przestrzegać prawa i piętnować jego naruszenie, obojętnie na których szczeblach władzy. Będziemy bronić zasady równości obywateli, bez względu na ich wiek, wykształcenie, światopogląd i orientację seksualną. Każdy jest równy: przed urzędem, sądem i organami władzy publicznej. Będziemy szerzyć zaufanie do obywatela i wiarę w jego dobrą wolę, bez względu na okoliczności. Każdy otrzyma od nas pomoc wynikłą z naszego

doświadczenia życiowego i zawodowego, znajomości mechanizmów rządzących życiem społecznym.

Umocnienia ładu i bezpieczeństwa

Idea ogólna: Bezpieczeństwo obywateli, ich życia, zdrowia i mienia, jest dla nas – co oczywiste – priorytetem. Odpowiadają za to nie tylko służby, także szkoła, placówki kultury, nauczyciele, rodzice i środowisko. Łatwo jest karać, trudniej wychowywać, zapobiegać, resocjalizować.

Propozycje programowe: Będziemy organizować i prowadzić lekcje bezpieczeństwa w szkołach i placówkach wychowawczych, wprowadzimy je na stałe w wychowaniu przedszkolnym. Wspierać będziemy Ochotnicze Straże Pożarne na naszym terenie. Wesprzemy dzielnicowych w ich pracy, będziemy chcieli aby nasza gmina (miasto) dofinansowywała dodatkowe służby. Chcemy budować zaufanie do wszystkich, którzy służą bezpieczeństwu mieszkańców. Chcemy, aby mundurowi stali się ludźmi naszego zaufania, byli empatyczni i rozumiejący swoje obowiązki jako wsparcie i pomoc dla obywatela, aby do swej pracy podchodzili z zaangażowaniem i sercem. My najlepiej wiemy jak trudna to służba i czego ludzie od niej oczekują.

VI. ZASADY WYBORÓW SAMORZĄDOWYCH

Konstytucja przesądza, iż **wybory do organów stanowiących samorządu** (rad gmin, rad powiatów i sejmików województw) **są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym**. Od 2002 roku taki charakter mają również wybory do organów wykonawczych w gminach (wójta, burmistrza i prezydenta miasta). Wybory na funkcję starosty powiatu i marszałka województwa mają charakter pośredni i dokonywane są odpowiednio przez rady tych jednostek samorządu. Szczegółowe zasady wyborów do samorządu zawarte są w Ustawie z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks Wyborczy. Po koniec 2017 roku dokonano istotnej nowelizacji Kodeksu Wyborczego. Część z nowych przepisów będzie obowiązywała już w wyborach samorządowych w 2018 roku, część wejdzie w życie dopiero po nich. Jednolity tekst tej ustawy wraz z informacjami o dacie wejścia w życie poszczególnych

zmienianych przepisów można znaleźć na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej (www.pkw.gov.pl).

Kto może kandydować?

Czynne i bierne prawa wyborcze w wyborach do organów stanowiących samorządu mają wszyscy pełnoletni obywatele polscy stale zamieszkujący odpowiednio teren gminy, powiatu lub województwa. W wyborach do rad gmin prawo to przysługuje także obywatelom państw Unii Europejskiej stale zamieszkującym na terenie danej gminy. W wyborach wójta czynne prawo wyborcze mają wszyscy powiadający prawo wyboru rady gminy. Są jednak ograniczenia w biernym prawie wyborczym. Na funkcje wójta może kandydować wyłącznie obywatel polski, który ukończył 25 lat. Nie musi on być mieszkańcem gminy, gdzie ubiega się o funkcję wójta. Podobnie jak w pozostałych rodzajach wyborów **czynnego prawa wyborczego nie mają osoby** prawomocnym orzeczeniem sadu ubezwłasnowolnione, pozbawione praw publicznych lub wyborczych. **Bierne prawo wyborcze tracą osoby** skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz osoby wobec których sąd wydał orzeczenie o utracie tego prawa w związku ze złożeniem nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego.

Kandydować można tylko do jednego z organów stanowiących. To znaczy, że nie można jednocześnie ubiegać się o mandat radnego gminy, powiatu czy województwa. Można się ubiegać jednocześnie o funkcję wójta i mandat radnego w tej samej gminie. Nie są to jedyne ograniczenia dla ewentualnych przyszłych radnych.

Radny nie może być zatrudniony w urzędzie, w którym sprawuje swój mandat. Nie może też pełnić funkcji kierownika bądź zastępcy kierownika samorządowej jednostki organizacyjnej. Radny ma także zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy. Tego typu zakazy nie uniemożliwiają kandydowania i wyboru na funkcję radnego. Jednak w konsekwencji mogą zmuszać albo do ograniczenia prowadzonej działalności albo zmiany zatrudnienia jeśli zainteresowana osoba zamierzałaby objąć mandat radnego.

Kto i jak zgłasza kandydatów?

Kandydatów na radnych mogą zgłaszać komitety wyborcze partii politycznych, koalicje partii politycznych i organizacje społeczne. W przypadku partii i organizacji komitetem wyborczym staje się z reguły ich organ statutowy uprawniony do reprezentowania partii lub organizacji na zewnątrz. **Komitet wyborczy mogą utworzyć również obywatele posiadający czynne prawo wyborcze.** Jeśli komitet wyborczy wyborców zamierza wystawić kandydatów w więcej niż w jednym województwie, wtedy musi go zawiązać 15 osób i konieczne jest zebranie co najmniej 1000 podpisów obywateli popierających utworzenie takiego komitetu. Jeżeli chce się ograniczyć z wystawianiem kandydatów tylko do jednego województwa wtedy zawiązuje go 5 osób i wymaga to zebrania 20 podpisów. Komitety wyborcze zgłaszają swoje powołanie do Państwowej Komisji Wyborczej lub do komisarza wyborczego właściwego ze względu na siedzibę i teren działania komitetu.

Prawo zgłaszania kandydatów na wójta ma komitet wyborczy, który zarejestrował listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu.

Kandydat musi wyrazić pisemną zgodę na kandydowanie, która wraz ze zgłoszeniem kandydatów przekazywana jest właściwej administracji wyborczej. Kandydaci urodzeni przed 1 sierpnia 1972 r. do pisemnej zgody na kandydowanie dołączają również oświadczenie lustracyjne, dotyczące pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z tymi organami w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.

Kandydatów zgłasza się w okręgach wyborczych. W gminach do 20 tysięcy mieszkańców są to okręgi jednomandatowe i zgłaszana lista może liczyć 1 kandydata. W gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców okręgi mogą liczyć od 5 do 8 mandatów. Zgłaszana przez komitet wyborczy lista nie może zawierać mniej niż 5 nazwisk kandydatów i może być większa o dwa nazwiska od liczby mandatów w okręgu. W wyborach do rad powiatu okręgi wyborcze liczą od 3 do 10 mandatów, a zgłaszane listy muszą zamierać nazwiska minimum trzech kandydatów i mogą być powiększone o 2 nazwiska w stosunku do liczby

mandatów w okręgu. W wyborach do sejmików województw okręgi wyborcze mogą liczyć od 5 do 15 mandatów. Zgłaszana lista to minimum 5 nazwiska kandydatów z możliwością powiększenia o 2 nazwiska w stosunku do liczby mandatów w okręgu.

Komitet wyborczy może zgłosić w okręgu wyborczym tylko jedną listę kandydatów. Listy zgłaszanych kandydatów muszą być poparte podpisami wyborców. W gminach do 20 tysięcy mieszkańców musi to być co najmniej 25 podpisów wyborców, a w gminie powyżej 20 tysięcy mieszkańców – 150 podpisów. Lista kandydatów do rady powiatu musi być poparta co najmniej 200 podpisami wyborców, a do sejmiku województwa 300 podpisami.

Listy wyborcze zgłaszane w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców oraz do rad powiatów i sejmików województw muszą uwzględniać parytet płci. Na listach tych musi być co najmniej 35 % kobiet lub co najmniej 35% mężczyzn.

Jak finansuje się kampanię wyborczą?

Finansowanie kampanii wyborczej jest jawne Każdy komitet wyborczy musi powołać pełnomocnika finansowego komitetu, który prowadzi jego gospodarkę finansową oraz ponosi odpowiedzialność za jego zobowiązania finansowe. Komitet może pozyskiwać środki finansowe oraz je wydawać jedynie na cele związane z wyborami. W przypadku partii politycznej środki te mogą pochodzić wyłącznie z jej funduszu wyborczego, a w przypadku komitetów organizacji i wyborców – mogą pochodzić wyłącznie z wpłat obywateli polskich mających miejsce stałego zamieszkania na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz kredytów bankowych zaciąganych wyłącznie na cele związane z wyborami. Zakazane jest prowadzenie zbiórek publicznych.

Wydatki na kampanię podlegają ograniczeniom. Limit wydatków dla komitetu wyborczego związany jest z liczbą wystawionych przez niego radnych do poszczególnych organów stanowiących samorządów. Kwoty na jednego radnego wydatków ustalone są ustawowo, a przed każdymi wyborami ich korektę o stopień inflacji może wprowadzić rozporządzeniem minister finansów. Określona w kodeksie wyborczym kwota przypadająca na jeden mandat radnego wynosi: w wyborach do rady gminy w gminach liczących do 40 000 mieszkańców – 1000 złotych, do rady gminy w gminach liczących powyżej

40 000 mieszkańców – 1200 złotych, do rady powiatu – 2400 złotych, do rady miasta w miastach na prawach powiatu – 3600 złotych, do sejmiku województwa – 6000 złotych.

Limit wydatków dla komitetu ustala się, mnożąc kwotę przypadającą na jeden mandat radnego przez liczbę mandatów przypadających na okręg lub okręgi, w których komitet wyborczy zarejestrował kandydatów. **Limit nie dotyczy wydatków kandydata na swoją kampanię, a wydatków komitetu na kampanię wszystkich wystawionych przez niego kandydatów na radnych.** Wydatki na kampanię jednego kandydata mogą być większe niż wydatki na kampanię innego. Zależy to od decyzji organizatorów kampanii. To nie kandydat na radnego finansuje swoją kampanię, a czyni to jego komitet wyborczy. Zazwyczaj komitety wymagają od kandydatów określonych wpłat na rzecz kampanii.

Jak przydziela się mandaty radnych?

Wybory do rad gmin liczących do 20 000 mieszkańców są wyborami większościowymi, natomiast te w gminach powyżej 20 000 mieszkańców oraz do rad powiatów i sejmików województw mają charakter proporcjonalny. Tam gdzie wybory mają charakter większościowy, gminy podzielone są na jednomandatowe okręgi wyborcze. **Radnym zostaje kandydat, który uzyskał największą liczbę ważnych głosów.** Jeżeli dwóch lub więcej kandydatów otrzyma równą liczbę głosów, o wyborze decyduje większa liczba obwodów, w których kandydaci otrzymali największą liczbę głosów, a gdyby i liczby obwodów były równe – rozstrzyga losowanie przeprowadzone przez komisję.

Tam gdzie wybory mają charakter proporcjonalny mandaty rozdzielane są proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów. Aby uczestniczyć w podziale mandatów komitet wyborczy musi uzyskać co najmniej 5% ważnych głosów w skali gminy (i odpowiednio, powiatu lub województwa). Ten 5% próg wyborczy preferuje środowiska i ugrupowania, które są w stanie zgłosić kandydatów we wszystkich okręgach wyborczych i które są znane i rozpoznawalne nie tylko w swoim najbliższym otoczeniu. Można wygrać wybory w jednym z okręgów wyborczych, zrobić to nawet spektakularnie bo zdobywając w tym okręgu ponad 50% ważnych głosów, a mimo to nie uczestniczyć w podziale mandatów

gdyż wyniki w pozostałych okręgach nie pozwoliły na przekroczenie 5 % progu wyborczego.

Proporcjonalny podział mandatów między ugrupowania dokonywany jest w okręgach wyborczych tak zwaną metodą d’Hondta polegającą na podzieleniu liczby głosów ważnie oddanych na każdą z list w okręgu kolejno przez 1; 2; 3; 4 i dalsze kolejne liczby, aż do chwili, gdy z otrzymanych w ten sposób ilorazów da się uszeregować tyle kolejno największych liczb, ile wynosi liczba mandatów do rozdzielenia.

Najlepiej zobaczyć to na przykładzie. Przyjmijmy, że w jednym z tak zwanych dawnych miast wojewódzkich liczącym około 100 tysięcy mieszkańców do obsadzenie jest 25 mandatów radnych. Miasto zostało podzielone na 5 okręgów wyborczych, po 5 mandatów radnego każdy. W wyborach rywalizowało 7 komitetów wyborczych, a 5 % progu wyborczego w skali miasta nie przekroczył Komitet Wyborczy D. W jednym z okręgów podział mandatów między komitety ustalono w sposób następujący: W tabeli poniżej w kolumnach są kolejne ilorazy głosów ważnych oddanych na poszczególne komitety. Pogrubiona czcionką zaznaczone zostało 5 kolejnych najwyższych ilorazów dających w konsekwencji mandat radnego. Komitet D – mimo dobrego wyniku w tym okręgu - został pominięty ponieważ nie przekroczył wymaganego progu wyborczego

	Liczba głosów ważnych w okręgu			
	1	2	3	4
Komitet Wyborczy A	2243	1122	748	561
Komitet Wyborczy B	1722	861	574	431
Komitet Wyborczy C	1255	628	418	314
Komitet Wyborczy D	2212	1106	737	553
Komitet Wyborczy E	989	495	330	247
Komitet Wyborczy F	1569	785	523	392
Komitet Wyborczy G	896	448	299	224

W tym przykładowym okręgu dwa mandaty radnych obsadzili kandydaci komitetu wyborczego A, a po jednym Komitetów wyborczych B, C i F. Oczywiście rodzi się pytanie, którzy kandydaci lub który kandydat z listy wyborczej. Odpowiedź jest prosta. Ten lub ci którzy otrzymali największą liczbą głosów.

VII. KAMPANIA WYBORCZA

Kampania wyborcza do samorządów jest trudna z wielu powodów. Do obsadzenia jest blisko 47 tysięcy mandatów radnych wszystkich szczebli. W wyborach w 2014 roku ubiegało się o nie około 230 tysięcy kandydatów. Skala rywalizacji jest jednak bardzo zróżnicowana w zależności od rodzaju samorządu. W wyborach do rad gmin w gminach nie będących miastami na prawach powiatu o jeden mandat radnego ubiegało się średnio w kraju nieco ponad 3 kandydatów. Jednak już w gminach będących miastami na prawach powiatu stopień rywalizacji był dużo większy. O jeden mandat ubiegało się średnio blisko 14 kandydatów. Podobny stopień rywalizacji – porównywalny z tym do Sejmu RP miał miejsce w wyborach do rad powiatów i sejmików województw.

Nie tylko sama liczba kandydatów i duży stopień rywalizacji w większych miastach stwarza trudności w samorządowej kampanii wyborczej. Jednego dnia wybierani są radni do trzech poziomów samorządów oraz także w wyborach bezpośrednich wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Stwarza to istotne trudności i napięcia u samego wyborcy, który nie zawsze na tyle interesuje się sprawami publicznymi by zdecydować się na głosowanie w każdej z czterech samorządowych elekcji. W dotychczasowych wyborach znacznie większa liczba głosów nieważnych (z powodu nie wskazania żadnego z kandydatów) była w wyborach do rad powiatów i do sejmików województw. To jednocześnie pokazuje, że kandydatom w wielu przypadkach trudno jest dotrzeć do wyborców i zainteresować ich swoją propozycją.

O tym jak prowadzić kampanię wyborczą napisano wiele poradników. Mają one różną wartość i ich przydatność dla kandydatów w wyborach samorządowych może być ograniczona. Niemniej warto do nich zajrzeć choćby w poszukiwaniu inspiracji do własnych pomysłów. Pamiętać należy, iż nie ma uniwersalnej metody osiągnięcia zwycięstwa w kampanii wyborczej, a dróg prowadzących do sukcesu wyborczego może być wiele. Każdy komitet wyborczy i każdy kandydujący powinni zastanowić się nad kilkoma dylematami. Poniżej jedynie wstępne uwagi na ich temat, które mogą okazać się przydatne w zbudowaniu własnej koncepcji kampanii wyborczej.

Między kooperacją a rywalizacją

Ten dylemat dotyczy relacji między osobami znajdującymi się na tej samej liście wyborczej. Jeśli lista uczestniczy w podziale mandatów, to przydzielane są one kandydatom według liczby uzyskanych przez nich głosów. Siłą rzeczy wymusza to rywalizację między kandydatami tego samego komitetu wyborczego. Każdy z nich stara się zdobyć jak najwięcej głosów by zwiększyć swoje szanse na mandat. Nadmiar rywalizacji stwarza jednak znaczne ryzyko walki o ten sam elektorat. Dla kandydujących celem staje się nie dobry wynik całej listy wyborczej na której się znajdują, ale słabsze od uzyskanego przez nich rezultaty kolegów z tej samej listy. Konsekwencją może być uzyskanie słabszego niż oczekiwany wyniku wyborczego, a w skrajnym przypadku wyniku nie pozwalającego na udział w podziale mandatów. Wewnętrznej rywalizacji między kandydatami na tej samej liście wyborczej nie da się wykluczyć żadnymi zakazami. Zadaniem organizatorów kampanii (sztabów wyborczych) jest jednak takie skonstruowanie listy, aby zwiększyć szanse na współpracę kandydatów w pozyskiwaniu nowego elektoratu, a osłabić ich tendencje do rywalizacji o już istniejącą i zadeklarowaną grupę wyborców. Unikać należy umieszczania na jednej liście wyborczej kandydatów o podobnej charakterystyce społecznej czy zawodowej.

Między kampanią bezpośrednią a kampanią medialną

Poprzez komunikaty w mediach można dotrzeć do znacznie większej liczby wyborców niż ktokolwiek byłby w stanie dotrzeć bezpośrednio. Nie znaczy to, że kampania bezpośrednia, polegająca na osobistym docieraniu do potencjalnych wyborców, nie ma swoich zalet. Wręcz przeciwnie. Wiele badań pokazuje, iż jest to w pozyskiwaniu głosów bardzo skuteczna metoda. Przelicza się nawet ile to uścisków rąk zamienia się w jeden wyborczy głos. Oczywiście wiele zależy od tego kto tę rękę ściska, jak jest już znany i od wielu innych czynników, takich jak program, czy ogólny wizerunek kandydata. Z drugiej strony wielu wyborców na pytanie co było przyczyną, iż oddali głos na konkretną listę wyborczą wskazuje informacje w mediach, przede wszystkim w telewizji i radio.

Już to zestawienie pokazuje, że potrzebne są obie kampanie – i medialna i bezpośrednia. Ta pierwsza jest stosunkowo droga, i powinna być realizowane w

tych mediach. które dają minimum gwarancji, iż nasz komunikat dotrze do tych wyborców, do których chcemy aby dotarł. Kampania bezpośrednia prawie nie generuje kosztów. Stanowi więc znakomite uzupełnienie innych rodzajów kampanii wyborczej. Okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin, nawet wielu miastach na prawach powiatu nie są duże i stwarzają możliwości przeprowadzania kampanii „od drzwi do drzwi”, czy też na chodnikach i placach. Dla wyborcy bezpośrednia rozmowa z kandydatem może być miłą odmianą od ulotek, plakatów i reklam.

Kampania pozytywna czy negatywna

Jest rzeczą udowodnioną, także w polskich doświadczeniach wyborczych, że kampania negatywna, to znaczy taka, w której jeden kandydat stara się zdyskredytować swojego rywala podając na jego temat negatywne (niekoniecznie w 100% zgodne z prawdą) informacje, z reguły obraca się przeciwko inicjatorowi takiej kampanii. Mimo to elementy kampanii negatywnych zdarzają się w każdym kolejnych, także samorządowych wyborach.

Przede wszystkim trzeba być przygotowanym na elementy negatywnej kampanii przeciwko sobie. Warto, aby kandydat przeprowadził analizę jakie sprawy i problemy mogą stać się tematem negatywnej kampanii przeciwko niemu. Celem takiej analizy powinno być przygotowanie sposobów reakcji i odpowiedzi na ewentualne pojawiające się zarzuty. Trzeba pamiętać, że kwestie, które dla nas nie są czymś złym i wartym krytyki, dla konkurentów mogą stanowić przesłankę do personalnego ataku. Właśnie wtedy, gdy nie ma odpowiedniej reakcji kampania negatywna może przynieść zamierzone efekt.

Nie należy więc być inicjatorem negatywnej kampanii. Lepiej mówić, że jest się lepszym od konkurenta, bo ma się lepszy program i więcej kompetencji, niż mówić, że konkurent jest gorszy, bo kiedyś coś tam zrobił lub nie zrobił, a w ogóle to jest zły. Na kampanię negatywną wobec siebie trzeba być jednak dobrze przygotowanym.

Program czy wizerunek

To z pozoru fałszywy dylemat. Oczywiście kandydat powinien mieć program. Nawet ten ubiegający się mandat radnego w niewielkiej gminie powinien umieć

powiedzieć wyborcom po co kandyduje i co zamierza zrobić. Dobry wizerunek kandydata - rozumiany jako pewien zestaw cech kojarzących się z konkretną osobą - także nie przeszkadza w kampanii. Na co więc postawić, na co położyć większy akcent. Wizerunek buduje się dość długo. Mało tego. Budowie wizerunku służą dość często kampanie wyborcze. Kandydaci, którzy dopiero zaczynają swoje wyborcze starty muszą zacząć od programu. Najlepiej, aby program ten dał się „przełożyć” na proste agitacyjne hasła. Wyborca nie będzie się zapoznawał z długimi, trudnymi programami, Trzeba mieć program w tak zwanej pigułce i umieć go w razie potrzeby rozwinąć. Jeśli wizerunek związany z pracą zawodową kandydata, jego dotychczasową aktywnością publiczną i doświadczeniem życiowym będzie mógł wspierać program, to będzie to służyło lepszymu wynikowi. Należy jednak unikać przedstawiania wizerunku nieprawdziwego lub nie w pełni uzasadnionego. Taki może dać rywalom okazję do całkiem skutecznej kampanii negatywnej.