

NOWA ROLA WÓJTA, BURMISTRZA, PREZYDENTA MIASTA W ŚWIELE USTAWY Z 2002 ROKU

Andrzej K. P i a s e c k i. *Menadżer i polityk*. Kraków: Wydawnictwo Profesja 2006 ss. 254.

Dnia 20 czerwca 2002 r. Sejm RP przyjął ustawę zmieniającą system wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast z obowiązującego przez trzy kadencje systemu pośredniego na bezpośredni. Propozycja zmiany ordynacji wyborczej pojawiała się w ostatnim czasie wielokrotnie, zyskując zainteresowanie różnych opcji politycznych. Planowana zmiana ordynacji wyborczej miała zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników. Wśród polityków, dziennikarzy oraz naukowców pojawiło się pytanie, kim powinien być wójt, burmistrz czy prezydent wybrany w bezpośrednich wyborach. Czy powinien być to menadżer, czyli gospodarz, zarządca, czy raczej osoba biorąca czynny udział w życiu politycznym. Odpowiedzi na to pytanie nie musimy szukać daleko, bowiem najnowsza publikacja A. Piaseckiego pt. *Menadżer i polityk* w szeroki sposób opisuje etap w upodmiotowieniu lokalnych wspólnot, jakim był bezpośredni wybór lidera, oraz poszerzenie jego uprawnień. Z tytułu książki możemy już wywnioskować, że Autor odpowiedział na zadane wyżej pytanie. A zatem lokalny lider powinien być i menadżerem, i politykiem. Ale czy Autor nie zapomniał o funkcji urzędniczej, jaką pełni wójt, burmistrz i prezydent miasta?¹

Chronologicznie opisane części publikacji sprawiają, że konstrukcja książki jest przejrzysta i zrozumiała. Pracę kończy bogata bibliografia oraz aneks w postaci materiałów promocyjnych wybranych gmin, co pozwala bliżej zapoznać się z problematyką rządzenia.

Część pierwsza, *Tradycje terenowej władzy wykonawczej na ziemiach polskich*, obejmuje w zarysie proces umacniania się władzy lokalnej, ukazując najważniejsze etapy jego ewolucji. Autor poczynawszy od średniowiecza poprzez samorząd stanowy przedstawia ewolucję instytucji władzy wykonawczej na ziemiach polskich. W okresie średniowiecza instytucja sołtysa i wójta była urzędem dziedzicznym. Rekrutowali się oni spośród patrycjatu miejskiego i rycerstwa, rzadziej byli to bogaci chłopci. Obowiązki wójta były podobne do zadań sołtysa. Zdarzało się jednak, że w mieście było kilku wójtów, co wynikało z przydziału przywilejów lub było konsekwencją spadku albo sprzedaży tych stanowisk (s. 12). Samorząd chłopski załamał się już na początku XV w., a pod koniec XVII i w XVIII w. samorząd miejski znalazł się w stanie upadku. Zasadnicze zmiany w sytuacji władz wykonawczych samorządu miejskiego i wiejskiego nastąpiły dopiero w dobie Sejmu Czteroletniego. Ujednolicono

¹ Wójt kieruje urzędem i organizuje jego prace. W myśl przepisów prawa pracy jest kierownikiem zakładu pracy, odpowiedzialnym za zatrudnianie pracowników na poszczególne stanowiska, wobec których pozostaje służbowym zwierzchnikiem.

głównie prawo miejskie, regulując formy wyboru władz. Ostatecznie upadek powstania i trzeci rozbiór Polski zahamował całkowicie zmiany ustrojowe miast polskich i podporządkował je prawom zaborców. W tym okresie władza oraz sytuacja społeczności lokalnych uzależniona była od zróżnicowanej polityki zaborców. W zaborze pruskim Polacy, wykorzystując system niemieckiej praworządności, mogli w szerokim zakresie korzystać z dobrodziejstwa w działalności samorządu terytorialnego, chociaż nie w jego władzach. W Galicji wzmocnieniu lokalnych więzi sprzyjała tamtejsza autonomia. Najmniejsze możliwości samorządowego rozwoju mieli Polacy z zaboru rosyjskiego. W drugiej Rzeczypospolitej Polskiej unifikacja ustrojowa państwa miała charakter długotrwałego procesu. Przez całe dwudziestolecie trwał spór o zakres samodzielności samorządów, ich finansowanie i usytuowanie w państwie. Dotyczył on również zagadnień związanych z nadzorem nad samorządem, źródłem finansowania i stopniem jego upolitycznienia. Brak konsensusu politycznego opóźnił przyjęcie najważniejszych ustaw samorządowych. Dopiero w warunkach rządów niedemokratycznych w 1933 r. przyjęta została ustawa o samorządzie, jednak jeszcze daleko odbiegająca od postulatów środowisk samorządowych. Mimo trudnych warunków społeczno-ekonomicznych istniejące w okresie międzywojennym struktury, instytucje i organy samorządowe stały się zaczątkiem polskiej demokracji lokalnej.

Ostatni etap kształtowania się samorządu terytorialnego omawiany przez Autora w tej części publikacji to okres PRL. Samorząd terytorialny zostaje w tym czasie reaktywowany jako trzeci człon struktury ustroju administracji terenowej dekretem PKWN z 23 listopada 1944 r. Dekret listopadowy wprowadzał na wzór radziecki rady narodowe, które zostały podporządkowane władzy centralnej. Prezydenci, burmistrzowie i wójtowie stanowili jednoosobowy organ samorządowy, działający obok kolegialnego, jakim były zarządy. Od początku funkcjonowania rad narodowych nie łączono funkcji wykonawczych burmistrza z przewodniczącym rady, co obowiązywało przed wojną. Zakres uprawnień burmistrza był rozległy, choć wynikało to przede wszystkim z rozszerzenia uprawnień administracji rządowej, które to zadania spadały na zarządy (s. 30).

Mimo dość dobrej pozycji gospodarczej samorządu terytorialnego *Ustawą o terenowych organach jednolitej władzy państwowej* z dnia 20 marca 1950 r. władze polityczne dokonały likwidacji samorządu terytorialnego. Zniesiono organy jednoosobowe: wójta, burmistrza, prezydenta. W systemie pionowej nadrzędności na najwyższym szczeblu stała Rada Państwa. Dopiero dyskusje z lat siedemdziesiątych i liberalizacja ustroju utorowały drogę powrotu do koncepcji samorządu terytorialnego. *Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego* z 1983 r., zwłaszcza po noweli z 1988 r., zawierała pewne elementy rozwiązań samorządowych, jednak nadal pozostawała przy określonych wzorcach systemu radzieckiego. Autor w tej części publikacji dość szeroko i wnikliwie opisał ewolucję pozycji organu wykonawczego.

W części drugiej, *Modele zarządzania gminami w państwach europejskich*, Autor poddał analizie ustrój i funkcjonowanie administracji lokalnej w Europie. Piasecki zaznacza, że podstawowym wyznacznikiem zróżnicowania Europy jest podział na państwa, choć w przypadku federacji mamy do czynienia z odmiennymi systemami

władzy lokalnej na poziomie regionu. Trwałe podziały ideologiczne, polityczne i ekonomiczne umożliwiają pogrupowanie wszystkich występujących tu modeli administracyjnych w kilku zbiorach. Autor zwraca uwagę, że w państwach Europy północnej częściej mamy dwuszczeblowy podział administracyjny (zwykle województwa i gminy). W organach władzy gminnej dominującą rolę odgrywają ciała kolegialne (zarządy), a szefowie jednostek samorządowych wybierani są w sposób pośredni przez radnych. Na południu Europy natomiast większy nacisk położony jest na reprezentacje społeczności lokalnych. Autor jednocześnie zwraca uwagę na problem postawiony w tytule książki, stwierdzając (w pewnym uproszczeniu), że w krajach południowych na czele miasta i gmin stoją politycy-przywódcy, zaś na północy menadżerowie-gospodarze.

Kolejnym podziałem różnicującym europejski system władzy lokalnej są m.in. relacje lokalnego przywódcy z kolegialnymi ciałami samorządowymi (rada i zarząd). W państwach Europy północnej to organy kolegialne decydują o strategii rozwoju i bieżących sprawach lokalnej wspólnoty. Natomiast na południu Europy mamy więcej przykładów silnych rządów burmistrza, który nawet jeśli jest podporządkowany administracji rządowej, to w stosunku do lokalnych organów władzy ma daleko idącą niezależność. Dodatkowym atutem lidera jest legitymizacja wzmocniona poprzez bezpośrednie wybory. W ciągu ostatnich kilkunastu lat takie rozwiązanie wybrano w większości landów niemieckich, a także częściowo w Wielkiej Brytanii, Norwegii, we Włoszech i w Irlandii. Bezpośrednie wybory burmistrzów wprowadzono też na początku lat dziewięćdziesiątych w Rumunii, Bułgarii, Albanii, Słowenii, na Ukrainie i na Węgrzech. W tej części publikacji Autor wyróżnia cztery typy przywódcy, jakie charakteryzują poszczególne państwa w Europie. Jest to model silnego przywództwa politycznego, model komisji i lidera, model kolektywny oraz model radni i menadżer. Piasecki słusznie zauważa, że na całym świecie zmienia się stosunek do samorządu terytorialnego. Samorząd nie jest już tylko narzędziem do wytwarzania i dostarczania usług. Jest to również przestrzeń umożliwiająca rozwój społeczności lokalnej. Zarządzanie taką przestrzenią pociąga za sobą konieczność współpracy z różnymi podmiotami lokalnej władzy, która przestaje być stopniowo „władzą nad”, a koncentruje się na procesie mobilizacji różnych zasobów w celu osiągnięcia celów jako „władza służąca do”. Warto również zwrócić uwagę na proces personalizacji zarządzania oraz pozycję lokalnego przywódcy, która ulega wyraźnym przekształceniom. Istotne predyspozycje lokalnego lidera, na które Autor zwrócił uwagę, to umiejętność współpracy, budowania koalicji, mobilizacji zewnętrznych zasobów i skutecznej komunikacji z innymi aktorami sceny lokalnej. W tym kierunku podążają reformy samorządowe w państwach europejskich.

W części trzeciej – *Przewodniczący zarządu gminy* – Autor opisuje regulacje prawne i ustrojowe wójta jako przewodniczącego kolegialnego organu wykonawczego. W grudniu 1989 r. wśród poprawek wprowadzonych do Konstytucji znalazł się zapis mówiący, iż „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”. Kolejną istotną zmianą było wprowadzenie 8 marca 1990 r. do rozdziału VI Konstytucji poprawki formułującej zasadnicze zręby prawne samorządu terytorialnego jako podstawowej instytucji organizującej życie publiczne w gminie. Opierając się na tych przepisach, gminę określono jako wspólnotę samo-

rządową, posiadającą osobowość prawną i wykonującą zadania publiczne własne i zlecone oraz dysponującą własnym majątkiem. Samorządność gmin podlegała prawnej ochronie, a władze gmin wybierali mieszkańcy danej wspólnoty. Gminom zagwarantowano też dochody własne i subwencje oraz dotacje rządowe. Gminy mogły stanowić „prawo miejscowe”, ustalać wysokość niektórych podatków. Jednakże – jak trafnie zauważa Autor – twórcy reformy samorządowej nie mieli wówczas skryształizowanych poglądów na temat roli wójta w systemie lokalnej władzy. W pierwotnej wersji ustawy samorządowej wójt miał być zarazem przewodniczącym rady i zarządu. Rola przewodniczącego zarządu na samym początku została mocno ograniczona. Nie stanowił on samodzielnego organu rady ani gminy. Jako przewodniczący zarządu był jednak faktycznym „przełożonym gminy” (s. 3).

Ustawodawca nie wymagał od wójta szczególnych kwalifikacji. Przewodniczący zarządu musiał mieć zdolności i umiejętności kierowania sprawami gminy. Piasecki pisze, że faktyczne kompetencje wójta były rozsiane po licznych przepisach ustawy oraz dodatkowo precyzowane w statutach gmin. Statutowe zapisy również wzmacniały pozycję członków zarządu wobec wójta. Liczyła się też praktyka polityczna, a ta początkowo nie sprzyjała umacnianiu jednoosobowej władzy. Autor pisze, że do regulaminów zarządów wprowadzono przepisy umożliwiające przeprowadzenie konkursu na stanowisko wójta. Była to próba uregulowania procedury wyłaniania przewodniczącego zarządu, widoczna szczególnie w połowie lat dziewięćdziesiątych. Komentatorzy uważali to za poprawianie prawa i usiłowanie dokonania manipulacji. Piasecki zwraca uwagę, że wybory wójta na początku drugiej kadencji samorządu przynosiły wiele komplikacji w związku z częstym nadużywaniem przez radnych opozycji bojkotu procedury wyborczej. Dlatego w wyniku nowelizacji ustawy z 29 września 1995 r. zasady wyboru zarządu zostały poważnie zmodyfikowane. Odtąd wójt wybierany był bezwzględną większością głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Według Autora oznaczało to ułatwienie wyboru wójta, natomiast inne fragmenty nowelizacji dodatkowo wzmacniały jego pozycję.

Najważniejsza zmiana w noweli z 1995 r. dotyczyła utrudnienia procedury odwołania przewodniczącego zarządu (i całego zarządu) z innego powodu niż nieudzielenie absolutorium. Wymagało to pisemnego i umotywowanego wniosku ¼ radnych. Jednak w praktyce samorządowej, jak pisze Autor, absolutorium pozostało najbardziej krytycznym momentem w stosunkach na linii wójt–zarząd–rada. Korzystając z tego głosowania, opozycja mogła doprowadzić w takich warunkach do próby sił, bez względu na faktyczny rezultat gospodarki finansami.

Kolejne zmiany samorządowego ustawodawstwa wzmacniały pozycję wójta, a jednocześnie narzucały mu szereg ograniczeń, które zmuszały do lawirowania. W trzeciej kadencji nastąpiło dalsze zaostrzenie przepisów dotyczących samorządowców. W 1998 r. powstała nowa ordynacja wyborcza, upolityczniająca wybory radnych i sprzyjająca dużym ugrupowaniom. Zaostrzono przepisy dotyczące rozliczania kampanii oraz zgłaszania kandydatów na radnych. 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 przekształ-

cenia stanowiska wójta w samodzielny organ samorządu, wzmocniony demokratycznym mandatem pochodzącym z bezpośredniego wyboru (s. 71).

Część czwarta – *Niezależny samorządowiec* – opisuje pozycję ustrojowo-polityczną organu wykonawczego. Autor począwszy od opisanego pierwszych wolnych wyborów w 1990 r. poprzez następne kadencje, skończywszy na bezpośrednich wyborach, analizuje problem współpracy wójta z partiami politycznymi, z radą, uwzględniając przy tym problem istnienia (bądź nieistnienia) zaplecza politycznego. Skupia również uwagę na przedstawieniu charakterystyki organu wykonawczego, głównie na rozwiązaniu problemu, kim ta osoba powinna być w gminie. Lider czy menadżer – wokół tych określeń trwała polemika wśród ówczesnych samorządowców.

Pierwsze wolne wybory w 1990 r. doprowadziły do całkowitej zmiany w składzie dotychczasowych przedstawicieli władz. System partyjny z czasów PRL rozpadł się, a na to miejsce nie powstał nowy trwały układ. W 1994 r. bardziej liczyły się realia lokalnego układu sił i aktualne preferencje wyborcze elektoratu. Doświadczenie radnych oraz ich zróżnicowanie spowodowało, że śmieiej, częściej i skuteczniej sięgano do instrumentów istniejących w prawie. Kolejne wybory oznaczały koniec rządów bezpartyjnych fachowców lub burmistrzów pozbawionych szerszego zaplecza politycznego. Nadal utrzymywał się zwyczaj przydzielania wszystkich stanowisk w radzie i zarządzie zwycięskiej koalicji, bez uwzględnienia wpływów mniejszości. Kontrowersyjne sytuacje pojawiały się również w związku z utrzymaniem tajnego trybu głosowania nad wyborem władz. Autor zwrócił uwagę, że jeśli chodzi o wybór przewodniczącego zarządu, partie polityczne potraktowały samorząd jako miejsce do podziału łupów po stoczony walce wyborczej (s. 85).

Kolejny problem, jaki został ukazany w tej części publikacji, dotyczy relacji wójta z radą i urzędem. Poprawna współpraca przewodniczącego rady, wójta i zarządu była podstawą skutecznego funkcjonowania władz samorządowych. Jednak w pierwszych latach samorządu w relacjach między tymi trzema podmiotami zazwyczaj główną rolę odgrywała rada, która decydowała nie tylko o wyborze wójta, ale i o personalnym składzie zarządu. Według ankiety przeprowadzonej przez Autora wynika, że najczęściej problemów stwarzała wójtom współpraca z komisjami rady i samą radą. Aż co dziesiąty wójt uważał, że z radą współpracuje mu się źle. Trudne początki samorządowego władztwa związane były również z niestabilnością na stanowiskach przewodniczących zarządów. Kolejne stopniowe zmiany przepisów sprzyjały stabilizacji pracy wójtów. Pod koniec trzeciej kadencji samorządu rozpoczął się wyraźny proces erozji wizerunku wójta jako apolitycznego wójarza.

Sytuacja w Polsce w latach dziewięćdziesiątych sprzyjała zapotrzebowaniu na „silnego człowieka”, który weźmie na siebie odpowiedzialność kierowania wspólnotą. Jednak aktywność radnych pierwszej kadencji, znacząca rola przewodniczącego rady, zarządu gminy oraz częste zmiany na stanowiskach wójtów, burmistrzów, prezydentów miast nie sprzyjały kreacji jednego lidera lokalnej wspólnoty. W latach dziewięćdziesiątych wizerunek wójta bliższy był wzorcowi „doskonałego dyplomaty” niż „lokalnego dyktatora”. Jak pisze Autor, społeczność gminy widząc w wójcie lidera numer jeden w swym środowisku, obciążała go wszystkimi kłopotami ekonomicznymi i społecznymi, których nie brakowało w Polsce w pierwszych latach transformacji. W pierwszej kadencji zaplecze przewodniczących zarządów związane było głównie

z obozem „Solidarności”, natomiast w drugiej wójtowie i burmistrzowie częściej wiązali się z ugrupowaniami politycznymi, co dodatkowo wzmacniało ich pozycję. Mieszkańcy coraz bardziej zaczęli identyfikować samorząd z wójtem, uznając ją za osobę decydującą za kluczowe rozstrzygnięcia w gminie. W drugiej kadencji samorządu wójtowie z każdym rokiem mieli coraz więcej zadań, które w efekcie jeszcze bardziej wiązały urząd ze środowiskiem. Wraz z rozkwitem samorządności zaczęły się również rozwijać lokalne media, z którymi wójt musiał się niejako „zmierzyć”. Jak słusznie zauważył Autor, rozwój ilościowy i jakościowy mediów, pojawienie się Internetu oraz ustawodawstwo wymuszające charakter pracy samorządowych organów sprzyjały większej otwartości i elastyczności polityki informacyjnej wójtów. Na zmianę tych postaw wpłynęła także coraz powszechniejsza świadomość znaczenia opinii publicznej, profesjonalna dbałość o wizerunek samorządowego lidera, a także perspektywa bezpośrednich wyborów (s. 98). Jednak, jak pisze dalej Piasecki, o pozycji lidera w lokalnym środowisku decydowały trwałe ślady jego działalności. Umiejętność marketingowej sprzedaży swoich dokonań, wizji, image była tutaj nie bez znaczenia. W miarę utrwalania się samorządowej rzeczywistości w panoramie politycznej kraju właśnie te czynniki w coraz większym stopniu wpływały na ocenę lokalnego lidera. Odgrywał on bardzo ważną rolę w lokalnym rozwoju. Był koniecznym warunkiem sukcesu lokalnego. Musiał łączyć wiele cech przywódczych i menadżerskich. Według Autora na profil zawodowy wójta składała się jego kierownicza rola w urzędzie, koordynacja spraw finansowych, profesjonalizm pracownika służby publicznej, predyspozycja do działalności politycznej, znajomość prawa i umiejętność jego interpretacji, skuteczność jako organu wykonawczego, aktywność w komunikacji społecznej, przywództwo, nadzór, zarządzanie zasobami ludzkimi. Z wyżej wymienionych cech można wywnioskować, że lider powinien być przede wszystkim urzędnikiem, a zarazem politykiem i menadżerem.

W kolejnej części publikacji, *Bezpośrednia elekcja*, Autor skupił się na analizie projektów bezpośrednich wyborów, proponowanych przez partie polityczne, ekspertów, polityków i praktyków. Doświadczenia z pierwszych lat funkcjonowania samorządu, a zwłaszcza niestabilność stanowiska wójta, skłaniały do poszukiwania rozwiązań umożliwiających wzmocnienie jego pozycji. Służyły temu nowelizacje ustawy oraz praktyka polityczna. Konieczność wprowadzenia zmian w wyborze wójta ujawniła się podczas wyborów w 1994 r., kiedy to wzrosła liczba gmin, w których dochodziło do manipulacji i obstrukcji przy wyłanianiu władz wykonawczych rad.

Już pod koniec 1996 r. środowisko samorządowe zareagowało ożywioną dyskusją, gdy w Kancelarii Prezydenta RP powstał projekt bezpośredniego wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Byli zwolennicy i przeciwnicy tego projektu. Przeciwnicy obawiali się, że tak wybrany wójt byłby nieusuwalny. Jerzy Regulski zwrócił wówczas uwagę na fakt, że wybory bezpośrednie nie mogą prowadzić do jednowładztwa. Wskazał również na konieczność przejęcia przez burmistrza funkcji przewodniczącego rady oraz umocnienia pozycji sekretarza gminy, który byłby apolitycznym dyrektorem urzędu, niezależnym od wójta. Zwolennikami bezpośrednich wyborów byli przede wszystkim sami zainteresowani, czyli wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, którzy będąc tyle lat w cieniu wpływowego przewodniczącego rady, chcieli mieć pozycję ustrojową równoznaczną z odpowiedzialnością, jaką dotąd

ponosili. Marek Czekalski, Przewodniczący Rady Unii Metropolii Polskich, twierdził, że wójt wybierany bezpośrednio przez mieszkańców jest jednoosobowym organem wykonawczym gminy, który powinien przewodniczyć radzie gminy. To ta rola, a nie kierowanie urzędem miejskim, czyni go liderem politycznym i autentycznym gospodarzem miasta.

Sprawa bezpośrednich wyborów powracała w parlamencie kilkakrotnie. Również Związek Miast Polskich zapowiedział prezentację własnego projektu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta. W sejmie burzliwie debatowano nad projektami złożonymi przez Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Platformę Obywatelską. Z przeprowadzonych badań wynika, że środowisko wójtów ostrożnie przyjęło nową ordynację. Najczęściej sądzono, że wójt powinien przewodniczyć radzie oraz że kandydat powinien mieszkać w gminie, w której stara się o mandat. Większość wójtów opowiadało się za rozdzieleniem tej funkcji i obowiązków kierownika urzędu. Lokalni liderzy uważali, że nowy tryb wyborów spowoduje personalizację odpowiedzialności władz samorządowych za podejmowane działania, doprowadzi do zacieśnienia więzi między wyborcami a osobą wybraną, skoncentruje uwagę wójta na zobowiązaniach wobec wyborcy, przyczyni się do profesjonalizacji wójtów, usprawni administrację samorządową, ustabilizuje władzę wykonawczą i w największym stopniu przyczyni się do skrócenia procesu decyzyjnego.

Jak słusznie zauważył Autor, w kampanii 2002 r. ujawniło się wiele tendencji i stylów uprawiania polityki. Najbardziej widowiskowe zmagania liderów z metropolią spychały w cień walkę wyborczą kandydatów z ośrodków średniej wielkości. Tradycyjnie też w gminach i małych miastach marketing wyborczy stosowano na niewielką skalę. Rywalizacja kandydatów na radnych bywała często zagłuszana przez zmagania potencjalnych wójtów. Kampania samorządowa 2002 r. okazała się najdłuższą, najbardziej efektywną i medialną walką w dziejach lokalnej demokracji III RP. Jak pisze dalej Autor, powtórzył się syndrom małego zainteresowania samorządową elekcją. Spowodowane to było frustracją społeczną, kryzysem gospodarczym, alienacją elit, aferami politycznymi, wzrostem poczucia zagrożenia. Drugorzędne znaczenie miały inne czynniki: brak wiedzy o samorządzie, skomplikowany charakter głosowania, niesprzyjająca pogoda.

Według badań wyborcy częściej preferowali menadżerów niż polityków. W gminach lepiej gospodarujących liderzy mogli w większym stopniu liczyć na reelekcje. Podsumowując rezultaty pierwszych wyborów, Piasecki zwrócił uwagę na wyrównany charakter rywalizacji kandydatów. Podkreślił również, że samorządowi menadżerowie musieli nauczyć się politycznego działania w skali masowej i medialnej.

Część szósta publikacji, mająca tytuł *Gospodarz i przywódca*, opisuje pozycję ustrojowo-prawną wójta jako organu monokratycznego. Zwrócono w niej uwagę na zadania i obowiązki, jakie zostały przyznane wójtowi zgodnie z art. 30 *Ustawy o samorządzie gminy*. Zmiana wielu artykułów spowodowała wzmocnienie pozycji wójta w relacjach z radą. Nowe przepisy prawne dotyczące pozycji wójta miały wiele odniesień w pracy bieżącej gminnych organów oraz urzędów. Wynikało to z norm prawa cywilnego, prawa pracy, prawa administracyjnego. Przepisy antykorupcyjne, konieczność składania oświadczeń majątkowych, sprawy uposażenia, a także rozbudowa i upolitycznienie procedury absolutoryjnej. Wszystkie te kwestie – jak pisze

Autor – wywołały krytykę w środowisku wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zaostrzone rygory antykorupcyjne w przypadku wójtów wynikały z dążenia do utrzymania mechanizmów kontrolnych nad nowym, silnym kompetencyjnie, jednoosobowym organem samorządowej władzy. Z badań Kowalik, które Autor uwzględnił w swojej pracy, dowiadujemy się, że wójtowie starają się godzić różne role: polityka i negocjatora w kontaktach między różnymi siłami politycznymi; menadżera zarządzającego majątkiem gminnym i przedsiębiorstwami komunalnymi; organu administracji publicznej; kierownika urzędu. Dla wójta największe znaczenie ma rola menadżera, następnie wskazywano na funkcje reprezentacyjne, wypełnianie obowiązków organu administracji, kierownika urzędu gminy, a na końcu polityka.

Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast nie byli w większości zadowoleni z faktu, że o ich uposażeniu decydują radni. Z przeprowadzonych badań wynika również, że pomimo zmiany trybu wyboru wójta nadal utrzymuje się konflikt z radą. Wyraźne były też dążenia wójtów do dalszego wzmocnienia swojej pozycji kosztem rady, co w efekcie mogło stanowić pewne zagrożenie dla demokracji lokalnej. Wójtom wciąż brakowało kompetencji w wielu dziedzinach, zwłaszcza menadżerskich, oraz niezależności w kształtowaniu polityki kadrowej. Zwiększyło się natomiast zdecydowanie poczucie odpowiedzialności wójtów za zarządzanie dobrem publicznym, wzrosła czytelność i przejrzystość procesów decyzyjnych oraz aktywność społeczności lokalnych. Jednak – jak słusznie zauważyła Autorka badań – zmiany w świadomości przebiegały dość wolno, dlatego skutki reformy związanej z bezpośrednimi wyborami wójtów mają bardziej długofalowy charakter. Z ankiety przeprowadzonej przez Autora wynika, że polscy liderzy samorządowi mają trudności w znalezieniu konsensusu z radą, dążą do dalszego wzmocnienia swej pozycji, krytycznie oceniają istnienie innych wspólnot samorządowych, wskazują na niekonsekwencje ustawodawcy. Chcą być menadżerami, a muszą być politykami. Mają skromną wiedzę o warunkach, w jakich pracują ich odpowiednicy na Zachodzie.

Autor powołując się na wspomnianą ankietę przeprowadzoną wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, odpowiada na pytania: Kim są „długowieczni” wójtowie i burmistrzowie? Jaki jest ich portret socjologiczny? Jak brzmi recepta na skuteczne zarządzanie i przewodzenie? Cytuje tu Węglarz, która dostrzegając liczne rozterki liderów, stwierdziła, że „już nie wystarczy bycie dobrym menadżerem. Trzeba jeszcze być dobrym politykiem i strategiem”.

Ostatnia część publikacji, zatytułowana: *Wójtowie, burmistrzowie, prezydenci*, stanowi głęboką analizę sytuacji liderów samorządowych. Według ankiety przeprowadzonej przez Autora sytuacja polskich wójtów była najbardziej stabilna. Większość z nich sprawowała swoją funkcję w poprzednich kadencjach. W tej grupie było też największe zróżnicowanie związane z potencjałem przywódców, efektywnością gospodarowania, aktywnością polityczną. Wśród wójtów najwięcej było osób niezwiązanych bezpośrednio z partiami politycznymi. Zaangażowanie polityczne polskich burmistrzów, jak pisze Autor, było o wiele bardziej wyraźne. Wśród parlamentarzystów byli burmistrzowie stanowili proporcjonalnie najliczniejszą grupę samorządowców. Powody zróżnicowania miast burmistrzowskich były podobne jak w przypadku gmin, jednak prawdopodobnie w tych środowiskach rola lidera w rozwoju lokalnym mogła być największa. Wynikało to z długich tradycji samodzielności

lokalnych wspólnot miejskich, silnego poczucia tożsamości oraz potencjału społeczno-ekonomicznego większości tego typu ośrodków.

Najbardziej upolitycznionymi samorządowcami są prezydenci miast. Uzależnienie od partii jest wśród nich największe, choć bezpośredni wybór wzmocnił ich pozycje zarówno w stosunku do własnego, jak i konkurencyjnego ugrupowania. Jednocześnie stali się oni w największym stopniu menadżerami. Nierzadko odpowiadają za ogromny majątek i zarządzają równie dużym budżetem.

Piasecki pisze, że skupienie tak dużej władzy w rękach jednego człowieka w przypadku polskich dużych miast i metropolii oznaczało największą zmianę ustrojową, dla której trudno znaleźć porównanie zarówno w sferze politycznej, jak i gospodarczej. W instytucjach, przedsiębiorstwach i organizacjach władza zwierzchnika na ogół jest stymulowana w większym stopniu przez organy kolegialne. Spośród trzech grup samorządowych liderów prezydenci miast byli największymi beneficjentami zmiany trybu wyboru.

Kim powinien być wójt w gminie: menadżerem, politykiem czy może urzędnikiem? O czym zapomniał Autor książki. Według Kowalik sprawowanie władzy wykonawczej w gminie stawia przed wójtem bardzo różne w swej istocie wyzwania, wymagające zarówno znajomości teorii, jak i różnego rodzaju umiejętności. Jako najbardziej klarowne jawią się tu: rola polityka i negocjatora między różnymi siłami politycznymi; rola menadżera w stosunku do majątku gminnego i przedsiębiorstw komunalnych; rola kierownika urzędu gminy; funkcja reprezentacyjna i wreszcie rola organu administracji publicznej, podejmującego decyzje administracyjne, czyli rola urzędnika gminy. Bezkonfliktowe godzenie tych ról wymaga mobilności i znacznych umiejętności organizacyjnych. Z kolei Haus i Heinelt pojęcie przywództwa miejskiego odnoszą do lidera działającego w ramach instytucji politycznej oraz do osobistego odgrywania szczególnej roli w tej instytucji.

Liderem miejskim (politycznym) jest więc osoba, która zajmuje formalną pozycję na szczycie administracji lub władz politycznych w mieście. Przywództwo miejskie łączy zatem zasoby organizacyjne, administracyjne i polityczne z osobistą odpowiedzialnością lidera. Swianiewicz pisze, że przywództwa politycznego nie da się ściśle oddzielić od technicznej czynności, jaką jest administrowanie miastem. Jest to obserwacja teoretyczna, ale poparta badaniami empirycznymi. Klausen i Magnier rozróżniają np. wśród menadżerów zarządzających miastami europejskimi administratorów klasycznych i politycznych. Hambleton wskazuje jednak na kluczową różnicę między liderem i administratorem: administrator wykonuje swoje zadania dobrze, lider zaś wykonuje dobre (odpowiednie) zadania. Swianiewicz twierdzi, że wprowadzenie bezpośrednich wyborów prezydenta pozwoliło na większą samodzielność i pewność siebie w procesie zarządzania, a także do pewnego stopnia uniezależniło prezydenta od chwiejnych koalicji zawieranych w radzie miasta. Ten ostatni czynnik ma szczególne znaczenie w sytuacji znacznej fragmentacji politycznej rady (braku wyraźnej, stabilnej większości popierającej działania zarządu miasta). Fragmentacja taka jest bardzo często spotykana w polskich miastach.

Problem ten poruszył również Regulski. Jego zdaniem jeżeli ktoś odnosi sukcesy w jednej działalności i w drugiej, tzn. jest dobrym politykiem i dobrym menadżerem, to bardzo dobrze, choć zdarza się to bardzo rzadko.

Wybierając wójta, burmistrza i prezydenta miasta w wyborach powszechnych, wybieramy człowieka, którego darzymy zaufaniem i spodziewamy się, że będzie on dbał o nasze interesy. Urzędnika natomiast wyłania się zwykle w drodze konkursu, na podstawie analizy wiedzy i kwalifikacji kandydata. Reguński uważa, że połączenie tych dwóch funkcji prowadzi do tego, że wójt jest liderem politycznym, realizuje swoją politykę lub politykę ugrupowania, które reprezentuje, a jednocześnie podejmuje decyzje w sprawach indywidualnych. Polityk myślący o własnych celach politycznych decyduje w sprawach indywidualnych obywateli. Według Reguńskiego prowadzi to do zagrożenia praw obywatelskich. Dlatego w tym przypadku powinna mieć zastosowanie demokracja polegająca na podziale władzy. Jeżeli wójt jest politykiem lokalnym, to jego władztwo administracyjne powinno zostać ograniczone. Wtedy wójt opracowywałby kierunek działania, a resztą zajmowałby się menadżer w osobie np. dyrektora administracyjnego z dużymi uprawnieniami lub sekretarza odpowiednio do tego uprawnionego. Padła również propozycja, którą uważam za słuszną, aby wójt był przewodniczącym rady. Wójt powinien współpracować z radą, rządzić w radzie i z radą, a nie przeciw niej. Wtedy współpraca byłaby bardziej owocna.

Wójcik zwrócił uwagę na niejasny, niejednoznaczny system filozofii samorządu, który nie tylko utrudnia wypracowanie i przyjęcie odpowiedniego modelu władzy samorządowej, ale – jak na razie – jest sprawcą dużego chaosu intelektualnego i moralnego wśród władz politycznych państwa, samorządu i społeczności lokalnych. Model samorządowej władzy kolektywnej, jak i jednoosobowej, realizowany był i jest z różnym, często wręcz mizernym skutkiem. W historii Polski, jak dotąd, mieliśmy silne sejmy i rady oraz o wiele słabszą władzę wykonawczą. Czy odmieni tę tendencję ostatnia zmiana ordynacji wyborczej do samorządu, oparta na bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta? Warto by też zwrócić uwagę na profil doktryny potencjalnych wójtów, burmistrzów i prezydentów. Przykładowo, co się stanie, jeśli będziemy mieli do czynienia z neomarksistą, liberałem albo katolikiem. Na pewno musi upłynąć trochę czasu, musi wykształcić się doświadczenie społeczne. Należy też sukcesywnie dokonywać korekt w przepisach prawa, aby ostatecznie uzyskać oczekiwany rezultat, no i budować nową filozofię samorządu, która przyczyni się do uformowania człowieka i ludzi kompetentnych, odpowiedzialnych i moralnych.

Podsumowując, należałoby się zastanowić, czy nie trafniejszy byłby tytuł *Menadżer* czy *polityk*. Według badanych największe znaczenie ma rola menadżera, a rola polityka spadła do najmniej istotnej. Rola urzędnika znajduje się na drugim miejscu. Dlatego Autor winien i tę funkcję omówić szerzej, bo organy wykonawcze sprawują ją według ustawy, która dla samych sprawujących jest nie mniej ważna. Zgadzam się, iż funkcja ta wymaga menadżerskich umiejętności, a funkcje polityczne są tutaj mniej istotne niż funkcja urzędnicza, jaką pełni organ wykonawczy gminy. Członkowie społeczności lokalnych nie chcą polityki w samorządzie. Chcą dobrego gospodarza, który publiczne pieniądze wykorzysta dla wspólnego dobra. Teoretycy z zakresu administracji publicznej wymieniają trzy modele sprawowania władzy: administrator–menadżer–lider. Mając te trzy atuty, można prędzej czy później zdobyć poparcie polityczne w radzie.

Praca Piaseckiego oparta jest na bogatym materiale źródłowym. Analizując liczne akty prawne, badania, artykuły, publikacje, Autor przedstawił ciekawą pracę, która będzie przydatna dla wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz dla pracowników urzędów gminnych i miejskich, i nie tylko. Książka napisana jest przystępnym językiem, dzięki temu adresowana jest do szerokiego grona czytelników zainteresowanych tą problematyką.

Edyta Kondracka

*Katedra Samorządu Terytorialnego i Polityki Lokalnej
Instytut Socjologii KUL*

Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego. Wydawnictwo IFiS PAN. Warszawa 2006 ss. 287.

Kilka miesięcy temu, ukazała się kolejna książka polskiego socjologa Piotra Glińskiego pt. *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego*, wydana przez Instytut Filozofii i Socjologii PAN w Warszawie. Książka jest efektem pracy badawczej prowadzonej przez zespół kierowany przez prof. P. Glińskiego. Stanowi raport z pierwszych szerokich, jakościowych badań organizacji pozarządowych w Polsce. Publikacja ta to kompleksowe źródło nowych ustaleń i oryginalnych spostrzeżeń dotyczących polskiego społeczeństwa obywatelskiego, jego rozwoju, dynamiki, sukcesów, słabości i szans.

Zagadnienie społeczeństwa obywatelskiego ma w Polsce bogatą literaturę. Są w niej jednak uwagi o niedostatecznej dokumentacji empirycznej. W tym kontekście recenzowane studium stanowi ważną i udaną próbę uzupełnienia tej luki. Gliński jest kierownikiem Zakładu Społeczeństwa Obywatelskiego IFiS PAN oraz profesorem Instytutu Socjologii Uniwersytetu w Białymstoku. Ma wieloletnie doświadczenie w zakresie obserwacji i badań nad uczestnictwem społecznym i kondycją społeczeństwa obywatelskiego w naszym kraju, co znajduje odzwierciedlenie w licznych publikacjach. Owo doświadczenie pozwala Autorowi z jednej strony na precyzyjną konceptualizację badań, z drugiej zaś na zdystansowaną charakterystykę i ocenę ich wyników, która tworzy jednocześnie szeroką przestrzeń interpretacyjną dla czytelnika.

Centralnym zagadnieniem prezentowanej pracy jest kondycja organizacji pozarządowych jako jednej z form, w jakich przejawia się uczestnictwo społeczne. Autor postawił sobie za cel jakościową charakterystykę funkcjonowania Trzeciego Sektora w Polsce, ma bowiem świadomość, że w badaniach nad społeczeństwem obywatelskim nie można pozostawać tylko na poziomie ilościowym, ze względu na wewnętrzną złożoność i niejednorodność zjawiska. Gliński podjął się także niełatwego zadania klasyfikacji organizacji pozarządowych według kryterium stylu działania. Interesuje