

Władza w samorządzie. Wybrane zagadnienia

Power in local government. Selected issues

STRESZCZENIE

W artykule omówiono wybrane zagadnienia dotyczące władzy, samorządu i władzy w samorządzie. Celem artykułu była identyfikacja poziomu kontroli społecznej u współczesnych władarzy samorządowych na Dolnym Śląsku. W związku z tym przeprowadzono badania ankietowe wśród burmistrzów, wójtów i prezydentów na Dolnym Śląsku na temat sprawowania przez nich władzy w kontekście kontroli społecznej. W artykule przedstawiono wnioski i rekomendacje z badań.

Słowa kluczowe: władza, samorząd, kontrola społeczna.

ABSTRACT

The article discusses selected issues related to power, local government, and the exercise of power within local government. This study aimed to determine the level of social control exerted over contemporary local government leaders in Lower Silesia. For this purpose, a survey was conducted among mayors, commune heads, and city presidents in the region regarding the exercise of their authority in the context of social control. The article presents conclusions and recommendations based on the findings.

Keywords: power, local government, social control.

WPROWADZENIE

Analizując historię ludzkości mieliśmy w zdecydowanej większości do czynienia z władzą autorytarną i to nie tylko mając na uwadze poszczególne społeczeństwa, ale i relacje rodzinne i zawodowe. Kadencyjność, wymiennosc ról, kontrola i możliwość odwołania rządzących, to raczej rzadki przywilej i co ważne nie dany raz na zawsze. Sadzę, że taki stan rzeczy wynikał z co najmniej trzech przyczyn: nadaktywności, agresji, dominacji u części osób, z drugiej strony odrzucania, czy wręcz lęku ponoszenia odpowiedzialności za swoje decyzje i zgoda na podporządkowanie się w imię tzw. „świętego spokoju”, a także ze względu na to, że władza absolutna lub jej pochodne były i nieestety są najsukuteczniejszym rodzajem władzy w krótkim okresie czasu. A myślenie tu i teraz, do dzisiaj jest dominujące, podobnie jak bezrefleksyjność i funkcjonowanie w trybie: bodziec – reakcja.

W czasach komunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej mieliśmy do czynienia z władzą całkowitą, w której rządzący nie posiadali kontroli, tych którymi zarządzili. Władza absolutna występująca w krajach, w których stworzono człowieka: homo – sovieticus ma się dobrze. W pewnym stopniu zarówno w wymiarze państwowym, samorządowym, biznesowym i domowym. Bezpieczniki, które zostały wypracowane przez demokracje zachodnie, w postaci organów i mecha-

nizmów kontrolnych, łącznie z możliwością odwołania rządzących jest cały czas w takich krajach, jak Polska, czy jeszcze bardziej, jak Ukraina zadaniem do wykonania. Według Neumanna istnieją cztery zasadnicze metody oporu lub walki podległych władzy z posiadającym władzę całkowitą: „(1) dążenie do sprawowania nad nim władzy równoważnej w celu przekształcenia władzy całkowitej w system władzy obustronnej; (2) ograniczenie zasięgu (extensiveness) władzy całkowitej, czyli liczby osób jej podległych, wszechstronności (comprehensiveness), czyli liczby dziedzin i nasilenia (intensity), czyli zakresu swobody decyzji w każdej dziedzinie; (3) zniszczenie władzy całkowitej przez zdeterminowanego wyborowca; (4) wyparcie posiadającego władzę całkowitą – pozostawienie działań poprzednio przez nią kontrolowanych niczym nie wita przez zdobycie i sprawowanie jej samemu” (Neumann & Ross, 2024).

Po 1989 roku w Polsce miała się zmienić rola władzy oraz sposób patrzenia na władzę. Władza, która dotąd była postrzegana jako rozdzielca wytworzonych przez innych dóbr materialnych i duchowych miała teraz sama uczestniczyć w procesie tworzenia: integracji społecznej, perspektyw rozwoju oraz bezpieczeństwa indywidualnego i społecznego. Władza nie miała być już tylko odczuwalna jako rząd, lecz objawiać się również w wymiarze lokalnym i regionalnym. Celem demokratycznych

przemian było stworzenie „państwa obywatelskiego” jest rzeczą oczywistą jest, że społeczeństwa obywatelskiego nie można stworzyć nakazem czy ustawą. Jego budowanie jest procesem długotrwałym, gdyż wymaga przemian świadomości ludzi i wykształcenia odpowiednich wzorów zachowań. I w krajach Europy Środkowo-Wschodniej będzie trwał jeszcze przez dziesięciolecia.

Samorząd od początku swojego istnienia jest najbliższym społeczeństwa i ma możliwość szybkiego reagowania na jego potrzeby i kryzysy. W Polsce samorząd odrodził się po okresie PRL-u w latach dziewięćdziesiątych i do dzisiaj przeprowadzone wówczas reformy są powszechnie uznawane za najbardziej udane w III Rzeczypospolitej po roku 1989. W samorządzie nie tylko w Polsce, ujawniane są jednak te same dolegliwości sprawowania władzy. W imię skuteczności, szybkości, ogólnie sprawczości dominuje podejście autorytarne zarówno wśród marszałków, prezydentów, starostów i wójtów. Dochodzi zatem do napięcia pomiędzy władzą wykonawczą a radami, radnymi. Jednak drugim obszarem są relacje z centrum, z władzą państwową, która najczęściej widziałaby samorząd, jako przedłużenie swojego mandatu sprawowania władzy w terenie.

Ważnym pojęciem w tym kontekście jest władza obustronna. Władza obustronna w samorządzie oznacza, że zarówno władze wybieralne przez mieszkańców (np. wójt, burmistrz, prezydent miasta, rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa), jak i administracja zespolona (np. wojewoda) mają swoje kompetencje i zakres odpowiedzialności. Samorząd terytorialny ma zapewnioną autonomię i niezależność w realizacji zadań publicznych, ale jednocześnie podlega nadzorowi ze strony państwa, który ma na celu zapewnienie zgodności z prawem i interesem publicznym. Przekształcenie władzy całkowitej w obustronną w nowoczesnych państwach nigdy nie jest jednak możliwe w pełni, gdyż władza tych państw zawiera element integralności nie dający się wyeliminować. Karty praw, gwarancje konstytucyjne, ograniczenia jurysdykcyjne i statutowe granice swobody decyzji są środkami ograniczenia całkowitej władzy państwa bez eliminowania jej przez pozabawienie strony rządzącej wszelkich dziedzin, w których może ona podejmować decyzje i działać zgodnie z własnym przekonaniem. Usunięcie pewnych istotnych spraw spod kontroli państwa i zapewnienie możliwości swobodnego wyboru rządzonego w takich dziedzinach, jak wolność słowa, religii, zrzeszania się, miejsca pobytu itd., eliminuje w tych dziedzinach władzę całkowitą państwa, natomiast pełna eliminacja władzy państwowej, czyli trzecia spośród możliwości wyżej wymienionych – nie była nigdy trwale zrealizowana w żadnym cywilizowanym społeczeństwie (choć, oczywiście, była celem anarchizmu jako ruchu politycznego) (Neumann & Ross, 2024).

1. WŁADZA

Władzę można traktować jako władzę nad sobą samym, władzę nad innymi, władzę nad zasobami, władzę nad innymi i zasobami, władzę, którą jest nad nami. Punktem wyjścia w moich

rozważaniach jest matematyczna definicja władzy, która odnosi się do następującego twierdzenia: władza to siła z jaką siła A oddziałuje na B minus siła z jaką B przeciwstawia się A. Podpowiada ona, że sprawczość władzy zawsze jest ograniczona, o czym bardzo często zapominają decydenci, którzy między innymi w związku z tym rządzą iluzjami, rzeczywistością – która tworzona była w postaci deklaratywnej. W istocie władza zawsze napotyka opór, czy to w domu przez dzieci w stosunku do rodziców, w pracy, czy w państwie. Władza według Maxa Webera [używał on terminu Macht] „jest prawdopodobieństwem, że jeden aktor w stosunku społecznym będzie w stanie przeforować swą wolę wbrew oporowi, bez względu na to, na czym to prawdopodobieństwo polega”. Formuła ta jest przydatna w badaniu władzy, gdyż przypomina nam, że nie ma trwałych i pewnych relacji między tym, co czyni P [posiadacz władzy] i tym, jak na to reaguje R [poddany władzy] (Weber, 1985, 1988, 2002, 2011).

Dwie podstawowe cechy władzy to motyw i zasoby. Obie są powiązane ze sobą. Gdy brak motywu spadają zasoby. Gdy brak zasobów, motywy leżą bezużytecznie. Gdy brak jednego z tych czynników załamuje się. Ludzie, zarówno posiadacze władzy jak i ich poddani, od dwóch tysięcy czy więcej lat próbowali przeniknąć jej tajemnicę, ale natura władzy nadal pozostaje nieuchwytna. Czterdzieści lat temu Bertrand Russell nazwał władzę podstawowym pojęciem nauk społecznych, „w takim sensie jak energia jest podstawowym pojęciem fizyki”. Jest to bardzo pociągająca metafora. Sugeruje, że źródła władzy mogą leżeć w niezmiernych rezerwach pożądań oraz potrzeb posiadaczy i poddanych władzy, tak jak wiatry i przypływy, ropa i węgiel, atom i słońce zostały zaprzęgnięte jako źródła energii fizycznej.

O celach posiadaczy władzy decydują różne motywy – pragnienia, potrzeby, oczekiwania itd. Jedni mogą poszukiwać nie władzy, a statusu, uznania, prestiżu i sławy lub mogą poszukiwać władzy jako wartości pośredniej, pomocnej w uzyskiwaniu bardziej podniosłych celów. Niektórzy psychologowie uważają, że szczególnie w zachodnich kulturach, potężnym motywem jest potrzeba osiągnięć, motywem, którego efekty są bardziej cenione jako sam wynik, niż jako środek kontroli społecznej. Inni używają władzy, by gromadzić dobra takie jak obrazy, samochody czy biżuteria, mogą też kolekcjonować żony czy kochanki, nie tyle by nad nimi dominować, lecz by je kochać i chwalić się nimi. Inni będą zdobywać władzę dla emocji i poszukiwania nowych doświadczeń. Innym znów władza będzie sprawiać satysfakcję głównie dlatego, że umożliwia im popisanie się, niechby nawet tylko przed samym sobą, swymi umiejętnościami i wiedzą, umiejętnością pobudzania własnych możliwości i kontroli swego środowiska (Weber, 1985, 1988, 2002, 2011).

Władza ujawnia wiele twarzy i przybiera wiele form. Może być tak widoczna jak odznaka i pałka policjanta i tak zasłonięta jak szept polityka w kulisach. Może być wszechobecna lub może istnieć jako potencjał, do którego można się odwołać w miarę potrzeby. Może pojawić się w formie pieniędzy, seksu, autorytetu, zarządzeń administracyjnych, charyzmy, amunicji, za-

sobów ludzkich czy narzędzi tortur. Ale wszystkie te zasoby muszą mieć jedną cechę wspólną: muszą być odpowiednie do motywów tych, którzy władzy podlegają. Nawet najbardziej przerażające narzędzia władzy, takie jak więzienie, tortury czy odmowa jedzenia i napoju mogą nie mieć wpływu na zachowania masochisty czy męczennika. Władza to możliwość wywierania wpływu na zasoby danej organizacji (personel, środki finansowe, zasoby techniczne i inne) w celu sprawienia, że będą one działały zgodnie z wolą podmiotów sterujących, na przykład dysponujących majątkiem, wiedzą lub uprawnieniami nadanymi przez system polityczny i prawnym. Władza jest więc nieodłącznym atrybutem procesu zarządzania, ponieważ aby móc zarządzać organizacją (przedsiębiorstwem, szpitalem, szkołą lub fundacją), trzeba mieć określony zakres władzy. Zdolność do wywierania wpływu na zachowania innych, kontrolowania rzeczy i wartości może mieć charakter bezpośredni, wynikający z uprawnień do dysponowania nimi lub pośredni, który wypływa z atrybutów niezbędnych do ich osiągnięcia (np. kwalifikacji, doświadczenia, własności środków) (Weber, 2002).

2. SAMORZĄD

Wraz z końcem komunizmu w Polsce, który symbolicznie datujemy na 4 czerwca 1989 roku, czyli na dzień pierwszych, wolnych wyborów po II wojnie światowej, rozpoczął się okres samostanowienia zarówno w wymiarze społecznym i ekonomicznym na poziomie państwowym, jak i w późniejszym czasie, poziomie lokalnym. Polska w 1990 roku wraz z reformą samorządową weszła nie tylko na drogę decentralizacji władzy państwowej, ale też pozwoliła pojawić się tysiącom gospodarzom na swoich terenach. Pozwoliło to wyzwolić się ogromnej energii społecznej. Jednak często zapał i pobieżnie przyswajana wiedza musiały rekompensować braki fundamentalnej wiedzy w zakresie zarządzania, sprawowania władzy w terenie. Dlatego tak ważnym – z punktu widzenia interesu społecznego – jest gromadzenie doświadczeń, a także przekazywanie wiedzy w zakresie nauk o zarządzaniu, w celu podnoszenia nie tylko umiejętności, ale przede wszystkim poziomu świadomości i zmianie mentalności – po tylu latach funkcjonowania socjalizmu – dla zarówno praktyków samorządowych, jak i interesariuszy ich usług: mieszkańców, przedsiębiorców czy inwestorów. Samorząd w 1990 i 1998 roku obudził lokalne i regionalne siły społeczne i tożsamość lokalną. Reformy przywróciły osobowość prawną, majątek i finanse samorządowe.

Minione trzydzieści lat dowodzą, że reformy samorządowe to największy sukces Polski, dzięki którym wzmocnione zostały filary demokracji i gospodarki wolnorynkowej. Do autorów przywracania polskiej samorządności należeli przede wszystkim Michał Kulesza, Jerzy Rogulski oraz Walerian Pańka (Hausner, 2003). Reforma samorządowa z 1990 roku (utworzenie gmin) i 1998 roku (utworzenie powiatów i województw) wpłynęła na decentralizację władzy. Ciekawą analizę tego procesu zaproponował Jerzy Regulski, który – korzystając z mierników decentralizacji opracowanych przez Harry'ego Wolmana i R. A. W. Rhodesa – wskazał na potrzebę przełamania

pięciu wielkich monopolii państwa: politycznego, władzy publicznej, własności publicznej, finansów publicznych i administracji publicznej (Regulski, 2005). Mimo tych zmian znaczenie i siła samorządów cały czas pozostają niezadowolające – władze centralne przekazywały bowiem zadania na szczebel niższy głównie ze względu na brak środków finansowych, które musiałyby zostać zapewnione. Od 1999 roku w Polsce funkcjonuje trójstopniowy system samorządu: wojewódzki, powiatowy oraz gminny.

Jak podkreśla Izdebski (2020), samorząd terytorialny stanowi standardową instytucję demokratycznego państwa prawnego o gospodarce rynkowej, która coraz częściej jest przedmiotem unormowań międzynarodowych, jak w ramach Rady Europy – Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Samorząd terytorialny to przede wszystkim pojęcie prawne, które ma swoje uregulowania w przepisach prawa. Konstytucja RP w art. 15 i 16 (rozdział VII) stanowi: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Natomiast w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego nacisk położony jest bardziej na mieszkańców: „Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (Szewc, 2005).

W wielu publikacjach oraz systemach funkcjonujących w obiegu międzynarodowym samorząd odnoszony jest do administracji zdecentralizowanej (Izdebski i Kulesza, 2004, s. 93), autonomii lokalnej czy demokracji terytorialnej. Istotą samorządu jest nie tylko jego niezależność od centralnej władzy publicznej, ale także samodzielność (Wiktorowska, 2002). Najczęściej pojęcie to odnosi się do czterech wymiarów: samodzielności ustrojowej, administracyjnej, majątkowej oraz finansowej. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2013 roku (Trybunał Konstytucyjny, 2013) wskazuje jednak, że zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego nie ma charakteru absolutnego. Oznacza to w szczególności, że:

1. Jednostki samorządu mają określony zakres zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców oraz zadań zleconych ustawami;
2. Realizują je samodzielnie, wyrażając wolę mieszkańców;
3. Ingerencja organów władzy wykonawczej powinna być ograniczona do procedur nadzorczych opartych na kryterium legalności i jest dopuszczalna tylko w przypadkach wskazanych w ustawach;
4. Ingerencja prawodawcza w sferę samodzielności wymaga zachowania formy ustawowej oraz zupełności regulacji;
5. Wszelkie ograniczenia muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności;
6. Prawa i interesy jednostek samorządu podlegają ochronie sądowej.

Samorząd terytorialny można – za Izdebskim (2020, s. 77–

78) – zdefiniować jako „realizujące zasady pomocniczości i decentralizacji samodzielne wykonywanie istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez organy samorządu terytorialnego, demokratycznie wyłonione przez ustawowo utworzone lokalne i regionalne wspólnoty ogółu mieszkańców, w ramach ustaw, przy wykorzystaniu również instrumentów demokracji bezpośredniej, pod dokonywanym wyłącznie z punktu widzenia zgodności z prawem nadzorem organów administracji państwowej”.

Konstytucja RP w art. 164 wymienia gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, odróżniając przy tym samorząd lokalny i samorząd regionalny. W Polsce funkcjonują trzy poziomy samorządu lokalnego, wyznaczone przez zakres zadań własnych: zadania lokalne gminne, zadania ponadgminne oraz zadania regionalne – wojewódzkie (Dolnicki, 2003).

Można za Dolnickim (2019) wskazać, że o ile centralnym punktem odniesienia dla gminy jest obywatel, to dla regionu powinien, to być przedsiębiorca. W ustawie o samorządzie województwa (w rozdziale drugim) wskazuje się na: pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, pozyskiwanie środków finansowych (Musioł-Urbańczyk 2015).

Obecnie żyjemy w dwóch epokach jednocześnie: w przemijającym kapitalizmie oraz w tworzącej się, związanej z rewolucją informatyczną, epoce Internetu. Jak wskazywał Toffler (2005), komputer stał się narzędziem pracy tworzącym zupełnie nowe społeczeństwo. Żyjemy w świecie, w którym zbyt wielu już nic nie wytwarza, a dominującą rolę przejęli pośrednicy – trafnie zauważa to także Elżbieta Mączyńska (2011, s. 38–39).

W takim otoczeniu tradycyjne teorie ekonomiczne coraz częściej zawodzą. Jedyną szansą rozwoju – jak już w XIX wieku podkreślał John Stuart Mill – jest wielość dróg i koncepcji, ich konfrontacja oraz wybór tej najbardziej skutecznej. Zasada ta powinna mieć zastosowanie nie tylko wobec przedsiębiorstw, lecz również wobec jednostek samorządu, w tym regionów.

Jeżeli w regionie mają powstać skuteczne wizje, cele i priorytety, konieczne jest codzienne zbliżenie tych, którzy podejmują decyzje, z tymi, którzy posiadają odpowiednią wiedzę, potrafią przewidzieć skutki decyzji lub zaproponować alternatywne rozwiązania. Sukces regionów jest zatem – prędzej czy później – uzależniony od autentycznej współpracy pomiędzy biznesem a samorządem oraz pomiędzy nauką a samorządem.

Właśnie w tym duchu można rozumieć koncepcję „Gry o region”, wprowadzoną przez pierwszego marszałka województwa dolnośląskiego, profesora Jana Waszkiewicza, w ramach pierwszej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego. Rozwój regionalny w Polsce to proces nieodwracalny, którego dynamika zależeć będzie od uregulowań prawnych sprzyjających decentralizacji, od poziomu świadomości decydentów regionalnych oraz od efektywnej współpracy ze światem nauki (Piekara, 1986, s. 36).

Należy stwierdzić, że polski samorząd terytorialny jest efektem decentralizacji dokonanej przez państwo, a nie uznania „przed konstytucyjnego” istnienia wspólnoty terytorialnej i określenia przepisami prawa pozytywnego jedynie ram jej działania.

W rozważaniach na temat miejsca i znaczenia samorządów nie sposób pominąć dwóch zasad, które jakkolwiek nie mają mocy prawnej, to jednak wyznaczają kierunki, w jakich regulacje prawa mają kształtować ustrój państwa i kompetencje poszczególnych organów:

- zasada pomocniczości (subsydiarności), która przyjmuje człowieka jako podstawowy podmiot wszelkich spraw i głosi, że inne instytucje powinny być tworzone jedynie jako pomocnicze w stosunku do działań i potrzeb poszczególnej osoby. Jest to przyjęcie zasady, że państwo jest organizacją pomocniczą, oznacza ograniczanie kompetencji administracji rządowej, a więc ich decentralizację i przekazywanie „w dół” jednostkom znajdującym się „bliżej” obywatela;
- zasada decentralizacji państwa, która oznacza ograniczanie zadań i odpowiedzialności administracji rządowej.

Te zadania i środki niezbędne dla ich realizacji, są przekazywane ustawowo organom samorządowym, w tym przede wszystkim władzom regionalnym i lokalnym, wybranym bezpośrednio przez mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych. Wymaga to określonej postawy władz samorządowych, otwarcia na współpracę, umiejętności poszukiwania kompromisów, rozwiązywania konfliktów, negocjowania, odpowiedniej kultury politycznej, wzajemnego zaufania oraz przywództwa. Nie oznacza to dla niej utraty dominującej pozycji w procesach decyzyjnych, ze względu na społeczną legitymizację i umocowanie prawne posiadanych kompetencji, ale skutkuje zmianą roli w polityce lokalnej. Z perspektywy jednego z wielu uczestników sieci będą one zmuszone pełnić nowe role, polegające na: moderowaniu polityk lokalnych, rozwijaniu i umacnianiu powiązań z podmiotami niepublicznymi, koordynowaniu i harmonizowaniu działań i interesów zaangażowanych w sieć podmiotów czy sterowaniu współzależnościami między aktorami (Haus & Heinelt, 2005; Podgórnjak-Krzykacz, 2011).

3. WŁADZA W SAMORZĄDZIE NA PODSTAWIE BADAŃ

Celem głównym przeprowadzonego badania była identyfikacja czynników, które decydują o sprawowaniu władzy wśród samorządowców, jakie cechy można przypisać władzy samorządowej oraz jaki jest jej wpływ na otoczenie. Badanie dotyczyło również próby identyfikacji poziomu kontroli społecznej zarówno w warstwie podmiotowej, jak i przedmiotowej. Hipotezy, które postawiono odnosiły się do następujących stwierdzeń: Cechy osobowościowe to najważniejszy czynnik, który kształtuje władzę wśród samorządowców oraz władza autorytarna w przeważającym stopniu występuje wśród badanych. W badaniu wzięło udział 32 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast i gmin na Dolnym Śląsku, w regionie

lubuskim i opolskim. Posłużono się wywiadem pogłębianym i w zdecydowanej większości respondenci wyrażali zgodę na udział w badaniu (14 odmów).

Wyniki badań zostały przedstawione w tab. 1-4 (pytania miały charakter otwarty).

Tabela 1. Czynniki, które decydują o posiadaniu władzy w opinii respondentów

Identyfikacja czynnika	Udział % w udzielonych odpowiedziach
Postawa życiowa	12%
Wychowanie i edukacja	14%
Potrzeba kształtowania rzeczywistości	39%
Brak chętnych do decydowania wśród lokalnej społeczności	22%
Wskazanie przez innych jako dobry gospodarz	7%
Potrzeba dominacji i wpływu	3%
Poczucie wyższości	3%

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Cechy władzy samorządowej

Cechy władzy samorządowej	Udział % w udzielonych odpowiedziach
Otwartość	12%
Kompleksowość	21%
Waga, znaczenie	18%
Złożoność	19%
Niewdzięczność	25%
Poświęcenie	15%
Sprawczość	27%

Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie jaka władza w samorządzie jest skuteczna? Najczęściej respondenci odpowiadali, że władza silnej ręki 49%, władza konsekwentna 38%, władza we współpracy z innymi – tylko 13 %.

Na pytanie jakie kompetencje są potrzebne sprawując władzę w samorządzie i w jakim % je posiada konkretny respondent udzielono następujących odpowiedzi (według ich wagi):

1. Wyższe wykształcenie – 95%
2. Doświadczenie w kierowaniu organizacją – 65 %
3. Doświadczeniu w kierowaniu ludźmi – 85%
4. Umiejętności zarządcze – 65%
5. Umiejętność rozmowy, negocjacji – 75%
6. Umiejętność dyscyplinowania i kontrolowania – 60%
7. Umiejętność planowania strategicznego – 70%
8. Umiejętność uczenia się – 60%
9. Sprawność fizyczna i psychiczna – 45%
10. Pogodny, ugodowy charakter – 30%

Na koniec zwrócono uwagę w badaniu na korelację stażu władzy w samorządzie ze sposobem jej sprawowania. Wyniki otrzymano jednoznaczne: im dłuższy staż tym większy poziom władzy autorytarnej. I odwrotnie im krótszy staż tym większy poziom władzy demokratycznej, udziału innych w podejmowaniu decyzji.

Tabela 3. Wpływ władzy samorządowej na otoczenie

Poziom wpływu	Udział % w udzielonych odpowiedziach
Bardzo duży	30%
Duży	55%
Średni	10%
Mały	5%
Bardzo mały	0%

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wyciągnąć następujące wnioski:

1. Dominującym stylem władzy w samorządzie jest autorytaryzm.
2. Kontrola społeczna ogranicza się do działań rady gminy czy miasta i stanowi dużej bariery dla władzy wykonawczej.
3. Słabość kontroli społecznej wynika z niedojrzałości, nieświadomości, braku zainteresowania i przyzwyczajenia do czasów PRL znacznej części społeczeństwa, a także z chęci tych potencjalnych kontrolerów społecznych do załatwiania poza obowiązującymi zasadami.
4. Większość badanych wskazała, że motorem sprawowa-

Tabela 4. Podmiotowa i przedmiotowa kontrola społeczna władzy samorządowej

Podmiot kontroli społecznej	Przedmiot kontroli społecznej	Poziom wpływu kontroli społecznej na sprawowanie władzy
Rada Gminy/Miasta	Podejmowane uchwały	Bardzo duży
Organizacje pozarządowe	Obszary wymagające interwencji, wsparcia	Mały
Urzędnicy	Zgodność z obowiązującym prawem i możliwościami Gminy/miasta	Duży
Eksperti/Audytory	Opracowywanie wymaganych dokumentów, projektów	Mały
Mieszkańcy/Interesariusze	Bieżące sprawy	Bardzo mały
Organy państwowe	Kontrola legalności, rzetelności i gospodarności	Duży
Opinia publiczna/media	Ogólna ocena funkcjonowania i ocena poszczególnych zjawisk i przedsięwzięć	Średni

Źródło: opracowanie własne.

nia przez nich władzy jest chęć kształtowania rzeczywistości – co jest dobrym prognozą na przyszłość.

4. REKOMENDACJE:

1. Zwiększanie partycypacji– udziału mieszkańców w procesach decyzyjnych – zwiększa cechy demokratyczne władzy w samorządzie, dlatego należy poświęcić wiele uwagi i sprawczości dla znacznego udziału takiej formy w funkcjonowaniu JST.

2. Zwiększenie rotacyjności wśród włodarzy w samorządzie będzie zwiększało poziom ciągłego doskonalenia i standaryzacji życia publicznego.

3. Powszechny udział samorządów w procesie certyfikowania poszczególnych procesów zmniejszy wpływ włodarzy, którzy „chodzą na skróty” i dla których wyznacznikiem jest ich własny interes.

4. Wprowadzenie kultury organizacyjnej opartej na szacunku, podmiotowości i zaufaniu.

PODSUMOWANIE

Problematyka władzy w samorządzie jest rzadko poruszana i trudna ze względu na dotarcie nie do faktów, rzeczywistości, a jedynie do deklaracyjnych ocen i opinii. Dlatego uzupełnieniem przeprowadzonych badań powinna być kwerenda materiałów zastanych protokołów z sesji gminnych, zarządzeń włodarzy, a także sprawozdań i notatek, dzięki którym byłoby możliwe dotarcie do faktycznego obrazu władzy w gminie. Ważnym elementem są również badania wśród mieszkańców, współpracowników i organów kontrolnych dany samorząd. Jednak takie badania wymagają znacznych nakładów czas, ludzi i finansów.

LITERATURA

- Alberoni, F. (2006). *Sztuka rządzenia*. Wydawnictwo Akademickie DIA-LOG.
- Barber, B. R. (2014). *Gdyby burmistrzowie rzadzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*. Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Dolnicki, B. (2003). *Samorząd terytorialny*. Zakamycze.
- Dolnicki, B. (2019). *Samorząd terytorialny* (wyd. 7). Wolters Kluwer.
- Giuliani, R. W. (2003). *Przywództwo*. Wydawnictwo M.
- Harańczyk, A. (2010). *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Haus, M., & Heinelt, H. (2005). How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on a complementarity of urban leadership and community involvement. In M. Haus, H. Heinelt, & M. Stewart (Eds.), *Urban governance and democracy: Leadership and community involvement*. Routledge.
- Hausner, J. (Red.). (2003). *Administracja publiczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski, H. (2020). *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*. Wolters Kluwer.
- Izdebski, H., & Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Karakiewicz, J. (2013). *Zielone technologie w rozwoju miast. Przestrzeń i Forma*, 19, 123–134.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, z późn. zm.), art. 169 ust. 1.
- Leoński, Z. (2002). *Nauka administracji* (wyd. 4). Wydawnictwo C. H. Beck.
- Łukasiewicz, J. (2004). *Zarys nauki administracji*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Mączyńska, E. (2011). *Ekonomia w warunkach gospodarki nietrwałości. Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego: Polska myśl strategiczna na spotkanie z enigmą XXI wieku*.
- Milewski, R. (Red.). (1998). *Podstawy ekonomii*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Musioł-Urbańczyk, A. (2015). *Metody wspomagające implementację strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie*, 78, 205–213.
- Neumann, R., & Ross, A. (2024). *Kodeks władzy. Reguły manipulacji*.
- Nye, J. S., Jr. (2007). *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Piasecki, A. K. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piekara, A. (1986). *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego a rozwój lokalny*. In A. Piekara & Z. Niewiadomski (Red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny* (ss. 25–36).
- Podgórniak-Krzykacz, A. (2011). *Rola sieci powiązań w procesach zarządzania w gminie*. In M. Dylewski (Red.), *Rozwój lokalny i regionalny* (Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, nr 39, ss. 205–213).
- Regulski, J. (2005). *Samorządna Polska*. Rosner i Wspólnicy.
- Scott, J. (2006). *Władza*. Wydawnictwo Si!
- Stawasz, D., Drzazga, D., & Szydłowski, C. (2011). *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej* (rozdz. I–II). Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szewc, A. (2005). *Samorząd gminny*. Wolters Kluwer.
- Szreniawski, J. (1996). *Wprowadzenie do nauki administracji*. Wydawnictwo Morspol.
- Trybunał Konstytucyjny. (2013, listopad 28). *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt K 25/10*.
- Weber, M. (1985). *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Mohr Siebeck.
- Weber, M. (1988). *Polityka jako zawód i powołanie*. SIW ZNAK.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Weber, M. (2011). *Etyka protestancka i duch kapitalizmu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wiktorowska, A. (2002). *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*. Liber.
- Wojciechowski, E. (2012). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Difin.
- Wojciechowski, M. (2014). *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*. Wydawnictwo Difin.
- Zalewski, A. (2005). *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. In A. Zalewski (Red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Szkoła Główna Handlowa.