

Michał Banaś, Mateusz Zieliński

Zmiana pozycji systemowej Prezydenta Miasta Legnica – wstęp do analizy sieci

Acta Politica nr 29, 59-74

2014

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Michał Banaś*

Mateusz Zieliński**

ZMIANA POZYCJI SYSTEMOWEJ PREZYDENTA MIASTA LEGNICA – WSTĘP DO ANALIZY SIECI

Wstęp

Nowym impulsem do rozważań nad istotą i kierunkiem zmian wynikających z reformy samorządowej lat 90. XX wieku stał się pomysł polityków Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) postulujący przywrócenie podziału administracyjnego kraju z okresu sprzed transformacji systemowej. W swych publicznych wystąpieniach politycy tacy jak Grzegorz Napieralski czy Tadeusz Krzakowski otwarcie krytykowali sensowność przemian, wskazując na uszczuplenie środków budżetowych, utratę prestiżu oraz zmniejszenie możliwości miast, będących kiedyś stolicami województw¹. Nie oceniając szczerości głoszonych opinii, warto zastanowić się nad związanym z nimi poglądem sugerującym, że w wyniku reformy samorządowej lat 90. XX wieku główne organy wykonawcze byłych miast wojewódzkich utraciły część swojego potencjału władczego, co w rezultacie mogło doprowadzić do zmniejszenia efektywności ich pracy i procesów, które opisywali wspomniani już politycy. Niewątpliwie wskazany problem wymaga skomplikowanej oraz wielopoziomowej analizy, która przekracza możliwości pojedynczego artykułu. Atrakcyjną metodą umożliwiającą rzetelne badanie za-

* Michał Banaś, Studia Doktoranckie Nauk o Polityce, Filozofii i Socjologii na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, e-mail: michal.banas@uni.wroc.pl.

** Mateusz Zieliński, Studia Doktoranckie Nauk o Polityce, Filozofii i Socjologii na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego, e-mail: m.t.zielinski87@gmail.com.

¹ Zob. *SLD rusza z polityczną kampanią „49 razy Polska”*, http://fakty.lca.pl/legnica,news,44604,SLD_rusza_z_polityczna_kampania_49_razy_Polska_.html (9.04.2014); *Województwo legnickie? Czemu nie!*, <http://konkrety24.pl/index.php/temat-tygodnia/11319-wojewodztwo-legnickie-czemu-nie> (9.04.2014).

równy formalnych uwarunkowań, jak i nieformalnych relacji władzy jest analiza sieci, dla której niniejszy artykuł stanowi ważny, a zarazem konieczny pierwszy etap pracy. Jednym z możliwych sposobów na stworzenie niezbędnej bazy dla wieloaspektowych badań tak opisanego problemu jest analiza konkretnego przypadku, który w pewnym sensie może być reprezentatywny dla całego zbioru byłych miast wojewódzkich. W naszej pracy zdecydowaliśmy się na wybór Legnicy.

Celem badawczym, który chcemy zrealizować w niniejszym artykule, jest przeanalizowanie zmiany pozycji systemowej Prezydenta Miasta Legnica, która dokonała się wskutek reformy samorządowej zapoczątkowanej w 1998 roku. Analiza taka ma dać odpowiedź na następujące pytania: w jaki sposób zmieniły się formalne relacje pomiędzy Prezydentem Miasta Legnica a pozostałymi instytucjami władzy oraz w jaki sposób zmienił się zakres kompetencji prezydenta i, w rezultacie, w jaki sposób zmienił się zakres jego kontroli nad poszczególnymi obszarami funkcjonowania miasta. W poszukiwaniu odpowiedzi na tak postawione pytania zamierzamy posłużyć się głównie analizą tekstów prawnych, której ustalenia mają docelowo stanowić punkt wyjścia dla szerszego ujęcia problemu i przyszłego zastosowania metody analizy sieci.

Postanowiliśmy podzielić tekst niniejszego artykułu na dwie części opisujące kolejno pozycję prezydenta Legnicy w systemie władz lokalnych przed reformą samorządową z 1998 roku oraz po niej. Ustalenia przeprowadzonej przez nas analizy wraz ze wstępem do planowanych dalszych badań nad tym problemem prezentujemy w zakończeniu.

Pozycja Prezydenta Miasta Legnica w systemie władz lokalnych przed reformą samorządową z 1998 roku

Dnia 28 maja 1975 roku uchwalono ustawę zmieniającą podział administracyjny Polski z trójstopniowego (gmina–powiat–województwo) na dwustopniowy (gmina–województwo). Na mocy tej ustawy w miejsce 17 województw i 5 miast wydzielonych, wprowadzono nowy podział na 49 województw. Jednym z tych nowo utworzonych było województwo legnickie, w którym status miasta wojewódzkiego otrzymała Legnica.

W wyniku transformacji systemowej z przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku doszło w Polsce do kolejnych przeobrażeń administracyjnych. Przede wszystkim Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o zmianie Konstytucji RP przywróciła faktyczne funkcjonowanie samorządu terytorialnego, którego podstawową jednostką

została gmina². Organy, zasady funkcjonowania i zadania samorządu zostały zaś szczegółowo opisane w Ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym³. W ten sposób w miejsce jednolitej struktury administracji państwowej, funkcjonującej w czasie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, zbudowany został model rząd–samorząd lokalny, w którym każdy z tych podmiotów tworzył własne struktury administracji publicznej⁴.

Pomimo dokonanych reform miasto Legnica pozostało miastem wojewódzkim, w którym funkcjonował zarówno prezydent miasta, jak i wojewoda. Zmieniła się jednak ich pozycja ustrojowa oraz kompetencje. Wojewoda został organem administracji rządowej oraz przedstawicielem Rady Ministrów w województwie, które stało się jednostką zasadniczego podziału terytorialnego dla wykonywania administracji rządowej, nie dysponującą jednak własnym samorządem⁵. Prezydent miasta natomiast został określony jako urząd samorządowy, ale nie organ gminy posiadającej prawa miejskie, jaką stała się Legnica⁶.

Na mocy przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku prezydenta powoływała rada miasta, mogąca go również odwołać w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów ustawowego składu⁷. Art. 28 ust. 2 ustawy dopuszczał możliwość wyboru prezydenta spoza członków rady. Odnosiło się to również do zastępcy (lub zastępców) prezydenta, którzy powoływani byli na jego wniosek przez radę miasta⁸. Jako że zgodnie z przepisami ustawy prezydent został przewodniczącym zarządu gminy, kolegialnego organu wykonawczego miasta, to został on również osobą w głównej mierze odpowiedzialną za bieżące administrowanie miastem.

Istotną zmianę pozycji prezydenta Legnicy w systemie władz lokalnych przyniosła Ustawa z dnia 29 września 1995 roku o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym⁹. Wprowadziła ona koncepcję tzw. zarządu autorskiego, zgodnie

² Zob. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 94.

³ Zob. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst ogłoszony), Dz.U. 1990 r. nr 16, poz. 95.

⁴ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 75.

⁵ Ibidem, s. 76.

⁶ Zob. A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wolters Kluwer, Warszawa 2006, s. 24; por. E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 63.

⁷ Art. 18, 28, Ustawa o samorządzie terytorialnym.

⁸ Art. 28, Ustawa o samorządzie terytorialnym.

⁹ Zob. Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 1995 r. nr 124, poz. 601.

z którą prezydent zyskał wyłączne prawo zgłaszania kandydatów nie tylko na stanowiska swoich zastępców, ale ogólnie na członków zarządu miasta. Ponadto otrzymał on wyłączne prawo wnioskowania o ich odwołanie. Co więcej, powiązano mandat prezydenta z mandatami członków zarządu, co oznaczało, że odwołanie prezydenta stało się równoznaczne z wygaśnięciem mandatu pozostałych członków zarządu¹⁰.

Jako przewodniczący zarządu miasta, prezydent organizował jego pracę, kierował bieżącymi sprawami miasta i reprezentował je na zewnątrz¹¹. Choć wykonywanie zadań zarządu nie należało tylko i wyłącznie do prezydenta, to jednak jako przewodniczący tego kolegialnego organu miał on na to bardzo duży wpływ. Dlatego też omawiając pozycję, zadania i kompetencje prezydenta Legnicy warto również opisać zadania zarządu miasta, do których należało: wykonywanie uchwał rady miasta i zadań własnych miasta, przygotowywanie projektów uchwał rady miasta, określanie sposobu wykonywania uchwał, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników miejskich jednostek organizacyjnych oraz wykonywanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej¹². Warto również wspomnieć o tym, że zgodnie z art. 32 ustawy, w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego, prezydent miasta mógł podejmować czynności należące do kompetencji zarządu.

Prezydent miasta kierował urzędem miasta i z tego względu był przełożonym pracowników w nim zatrudnionych. Zajmował się także czynnościami z zakresu prawa pracy wobec kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem ich zatrudniania i zwalniania, które to czynności, jak już wspomniano, były zastrzeżone dla zarządu miasta. Mimo że zatrudnianie (powoływanie) i odwoływanie sekretarza i skarbnika miasta również formalnie było wyłączone z kompetencji prezydenta, to jednak wpływał on na obsadę tych stanowisk – rada miasta powoływała i odwoływała bowiem te osoby tylko na wniosek prezydenta¹³.

Jak już wspomniano, miasto Legnica było siedzibą nie tylko władz samorządowych, ale również terenowego organu administracji rządowej – wojewody, który przede wszystkim pełnił funkcję przedstawiciela rządu na terenie woje-

¹⁰ A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz...*, s. 26.

¹¹ Art. 31, Ustawa o samorządzie terytorialnym.

¹² Art. 30, Ustawa o samorządzie terytorialnym.

¹³ A. Szewc, T. Szewc, *Wójt, burmistrz...*, s. 25.

wództwa. Dlatego ważne jest opisanie wzajemnych relacji pomiędzy tymi dwoma instytucjami.

Rola wojewody uległa istotnej zmianie wskutek reform ustrojowych przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku oraz restytucji samorządu terytorialnego. W wyniku tych procesów wojewoda został określony jako organ administracji ogólnej (gdyż zakres jego zadań i kompetencji przekraczał normy jednego resortu)¹⁴. Art. 4 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹⁵ stanowił, że do wojewody należeć miały wszystkie sprawy z zakresu administracji rządowej niezastrzeżone dla innych organów administracji¹⁶. Oznaczało to, że jeśli z przepisów dotyczących administracji rządowej nie wynikało jasno, jaki organ na terenie województwa miał dane zadanie wykonywać, należało przyjąć, iż należało ono do kompetencji wojewody.

Warto zaznaczyć, że na mocy przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym gmina (miasto) mogła otrzymywać zadania z zakresu administracji rządowej. Zadania te mogły być nakładane przez ustawę i wtedy miały charakter zadań obligatoryjnych, ale mogły też być podejmowane przez gminę (miasto) w drodze porozumienia z organami administracji rządowej (tzn. rada gminy/miasta musiała wyrazić zgodę na przejęcie określonych zadań)¹⁷. Odrębny charakter miało przekazywanie zadań gminom przez wojewodów na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 roku w sprawie określenia zadań i kompetencji rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta wraz z mieniem służącym do ich wykonywania. Gminy miejskie miały te zadania wykonywać jako zadania własne. Ten „program pilotażowy” zakładał przekazywanie miastom zadań tak, aby ich charakter był zbliżony do zadań własnych i miał na celu kontynuację reformy samorządowej, decentralizację oraz zapoczątkowanie reformy powiatowej. Program w szczególności dotyczył zadań z zakresu prawa budowlanego (np. wydawania pozwoleń na budowę czy wstrzymanie robót budowlanych), z ustawy o gospodarowaniu gruntami i obrotu nieruchomości, z ustawy o scalaniu i wymianie gruntów,

¹⁴ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 77.

¹⁵ Zob. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. z 1990 r. nr 21, poz. 123.

¹⁶ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 77.

¹⁷ Z. Niewiadomski, W. Grzelczak, *Ustawa o samorządzie terytorialnym z komentarzem*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1990, s. 14, za: E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 80.

z prawa geodezyjnego i kartograficznego, z zakresu systemu oświaty oraz z ustawy regulującej opiekę zdrowotną¹⁸.

Kolejna reforma administracji publicznej dotycząca relacji wojewoda–prezydent miasta została dokonana na podstawie Ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 roku o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej i zmierziała do zwiększenia roli koordynacyjnej wojewody wobec organów gminy¹⁹. Ustawa ta określała, że w sprawach istotnych dla rozwoju województwa, m.in. w sprawach zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska, wojewoda współdziałała z organami gminy, z sejmikiem samorządowym oraz ze związkami i stowarzyszeniami gmin. Ponadto wojewoda zapewniał współpracę podległych sobie jednostek z jednostkami samorządu terytorialnego, ich związkami, stowarzyszeniami oraz jednostkami organizacyjnymi rządowej administracji specjalnej. Na mocy przepisów tej ustawy wojewoda organizował również kontrolę wykonywania na obszarze województwa zadań administracji rządowej. W świetle tych postanowień wojewoda miał zapewnić i koordynować współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, zagrożeń środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków. Co więcej, wojewoda miał prawo wydawać zalecenia terenowym organom administracji rządowej (kierownikom urzędów rejonowych), a także działającym na terenie województwa organom gmin w wyżej wymienionych sprawach²⁰.

Bardzo duży wpływ na układ stosunków pomiędzy wojewodą a samorządem terytorialnym (w omawianym przypadku – miastem Legnica) ma również kwestia nadzoru, który wojewoda sprawuje nad organami gminy. Warto jednak zaznaczyć, że nadzór mógł dotyczyć tylko i wyłącznie przypadków określonych w ustawach i był sprawowany na podstawie dwóch kryteriów: jeśli chodzi o działalność komunalną – na podstawie zgodności z prawem (uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna), a w przypadku spraw zleconych z zakresu administracji rządowej na podstawie kryterium celowości, rzetelności i gospodarności²¹. Jeżeli wojewoda uznał, że uchwała danego organu w konkretnym

¹⁸ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 80–82.

¹⁹ Zob. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, Dz.U. z 1996 r. nr 106, poz. 498.

²⁰ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 82–83.

²¹ *Ibidem*, s. 90–91.

przypadku była niezgodna z jednym z tych dwóch kryteriów, to wówczas mógł ją uchylić i wydać zarządzenie zastępcze, powiadamiając o tym prezydium sejmiku samorządowego i właściwego ministra. Wojewoda mógł wezwać radę gminy do zastosowania niezbędnych środków wobec zarządu gminy, jeśli zarząd dopuszczał się stałego naruszenia konstytucji lub ustaw. Jeśli wezwania nie odnosiły skutków, wojewoda mógł wystąpić z wnioskiem do sejmiku o rozwiązanie zarządu gminy. Do czasu wyboru nowego zarządu, jego funkcję oraz kompetencje prezydenta pełniła osoba wyznaczona przez prezydium sejmiku²².

Warto zaznaczyć, że podstawową różnicą między nadzorem wojewody nad samorządem terytorialnym a nadzorem sprawowanym w systemie jednolitej władzy państwowej, funkcjonującym w Polsce przed 1990 rokiem, był zewnętrzny charakter tego pierwszego. Uzewnętrznienie to polegało na tym, że środki nadzoru nie były kierowane do jednostek pozostających w tym samym pionie organizacyjnym, który poprzednio miał charakter hierarchicznego podporządkowania. Odnosiło się to także do zadań zleconych gminie, skierowanych do adresata znajdującego się na zewnątrz, jakkolwiek również uprawnionego do sprawowania administracji państwowej²³.

W analizie pozycji systemowej prezydenta miasta Legnicy przed reformą samorządową z 1998 roku bardzo istotne jest także opisanie jego relacji z kierownikiem urzędu rejonowego, którego siedzibą, podobnie jak wojewody, było miasto Legnica. Kierownik urzędu rejonowego był samodzielnym terenowym organem administracji państwowej, wyodrębnionym pod względem organizacyjnym i wyposażonym przez prawo we własne kompetencje, ale mimo wszystko zależnym od wojewody²⁴. Na podstawie art. 5 Ustawy z dnia 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej²⁵ do właściwości kierowników urzędów rejonowych przeszły zadania i kompetencje należące uprzednio do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. W konsekwencji część spraw o znaczeniu lokalnym została gminom odebrana, a nastąpiło zwiększenie liczby zadań i zakresu działania administracji

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 86.

²⁵ Zob. Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 198.

rządowej, co wpłynęło z kolei na określenie niższego miejsca samorządu terytorialnego (w tym prezydenta miasta) wobec administracji rządowej²⁶.

Zadania należące do rejonowych organów rządowej administracji ogólnej od początku tworzenia struktury samorządowej w 1990 roku były przedmiotem ostrych konfliktów z samorządami. Spory te powodowały nie tylko skutki organizacyjno-prawne, ale także skutki społeczne – syndrom negatywnego postrzegania państwa jako centralistycznej całości. Wpłynęły także na wzrost akceptacji systemu samorządowego, poczucie identyfikacji gmin z terytorium i zadaniami własnymi²⁷.

Pozycja Prezydenta Miasta Legnica w systemie władz lokalnych po reformie samorządowej zapoczątkowanej w 1998 roku

Kulminacją reform zapoczątkowanych na początku lat 90. XX wieku była Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa²⁸. Proponowane zmiany budziły liczne kontrowersje i obawy, które ustawodawca starał się przewyciężyć wprowadzając rozwiązania eliminujące zbędne rozwarstwienie władz samorządowych, jednym z których było miasto na prawach powiatu. W ramach tego hybrydowego ustroju funkcje organów powiatu sprawuje rada i prezydent miasta, co eliminuje sytuację, w której odpowiedzialność prawna za wykonanie części zadań publicznych spoczywa na staroście, podczas gdy polityczna odpowiedzialność wobec mieszkańców ciąży na prezydencie²⁹.

Ustawa o samorządzie powiatowym z 1998 roku w art. 92 punkt 2 stanowi wyraźnie, że: „miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie”. Z formalnego punktu widzenia zmiana uprawnień prezydenta nie powoduje zatem zmiany pozycji systemowej samego organu, co dodatkowo potwierdza punkt 3 tegoż artykułu mówiący, że: „ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym”.

²⁶ E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny...*, s. 86–89.

²⁷ *Ibidem*, s. 88.

²⁸ Zob. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. nr 96, poz. 603, z późn. zm.

²⁹ A.K. Piasecki, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wydawnictwo Profesja, Kraków 2006, s. 207.

Według prawa komunalnego rada i prezydent miasta są organami gminy „wzbogaconymi” jedynie o dodatkowe kompetencje. Jak podkreśla B. Dolnicki, pozycja systemowa prezydenta miasta na prawach powiatu jest taka sama jak wójta, burmistrza czy prezydenta gmin nieposiadających takich uprawnień³⁰. Prezydent, niezależnie od „grodzkości” miasta, jest organem wykonawczym, przygotowującym oraz określającym sposoby wykonania projektów uchwał rady gminy oraz odpowiedzialnym za gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu gminy oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Pamiętać również należy, że zadania te mają charakter organizacyjny – nie należy do niego wykonawstwo w sensie technicznym, lecz politycznym³¹.

W takim rozumieniu reformy samorządowej kryje się jednak niekonsekwencja, bagatelizująca dodatkowe kompetencje prezydenta, wpływające w sposób zasadniczy na lokalne struktury władzy. Zmiany te najpełniej uwidoczniają się w perspektywie porównawczej. W stosunku do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nieposiadających uprawnień powiatu, zakres kompetencji prezydenta miasta grodzkiego rozciąga się na rozleglejszą dziedzinę przedmiotów, relacji i zjawisk. W porównaniu z innymi starostwami, prezydent miasta na prawach powiatu ma również zdecydowanie mocniejszą pozycję w stosunku do rady, która nie może bezpośrednio odwołać go z pełnionego urzędu. Prezydent zyskuje zatem dodatkowe korzyści płynące z pozyskania szerszych kompetencji, unikając jednak wiążącej się z tym konsekwencji – większego podporządkowania radzie.

Prezydent przejął samodzielnie zadania kolegiального zarządu powiatu, które oprócz bliźniaczych, w stosunku do szczebla gminnego, zadań organizacji prac rady, dotyczą również zatrudniania i zwalniania kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz określania regulaminów ich pracy. Dodatkowo przejmuje on również kompetencje własne starosty, który jako organ monokratyczny kieruje bieżącymi sprawami powiatu, reprezentuje go na zewnątrz, pełni zwierzchnictwo służbowe, organizuje pracę starostwa powiatowego oraz pełni zwierzchnictwo nad kierownikami jednostek organizacyjnych, powiatowych służb, inspekcji i straży³².

³⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Kraków 2009, s. 139 i n.

³¹ Z. Bukowski, *Organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Ustrój samorządu terytorialnego*, red. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, TNOiK – Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 228.

³² Kompetencje te mogą ulec dość znacznym zmianom w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych, np. zagrożenia powodziowego.

W perspektywie kontroli nad zasobami podporządkowanymi władzy samorządowej możemy także zaobserwować uprzywilejowaną pozycją prezydenta miasta na prawach powiatu. W kategorii zasobów kadrowych i instytucjonalnych dotyczy to przede wszystkim sfery edukacji i oświaty, służby zdrowia oraz komunikacji. W samej Legnicy można wyróżnić ponad 50 jednostek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych działających pod nadzorem urzędu miasta. Zmianą wyróżniającą powiaty grodzkie na tle miast nieposiadających tego statusu jest jednak kontrola nad szkołami ponadgimnazjalnymi i specjalnymi. Podobna sytuacja dotyczy również innych jednostek budżetowych (np. szpitali powiatowych i rejonowych), w których dzięki połączeniu funkcji organów władz powiatowych i gminnych usprawniono komunikację i zoptymalizowano proces wewnętrznych kontroli. W zakresie transportu i łączności doskonałym przykładem tego stanu rzeczy jest ujednoczenie nadzoru nad skompilowanym systemem dróg gminnych i powiatowych.

Na szczególną uwagę zasługuje funkcja koordynacji powiatowej administracji zespolonej. Miasto wykonuje zadania własne, zlecone przez administrację rządową oraz przejęte na podstawie porozumień, co również wpływa na szczególną pozycję prezydenta miasta. Z ogólnej koncepcji władzy administracyjnej wynika, że prezydent pełniący funkcję starosty, czyli jednoosobowego organu administracji publicznej, ponosi polityczną odpowiedzialność za prawidłowe wykonywanie zadań państwa w sferze bezpieczeństwa powszechnego i publicznego³³. Według Z. Leońskiego analiza ustawy kompetencyjnej z 24 lipca 1998 roku wskazuje, że powiat w zakresie administracji rządowej „stanowi główne ogniwo tej administracji po przejęciu zadań i kompetencji byłych kierowników rejonowych urzędów”³⁴.

Powiatową administrację zespoloną, czyli administrację działającą pod zwierzchnictwem prezydenta miasta stanowią: urząd miast pełniący funkcję starostwa powiatowego, powiatowy urząd pracy oraz jednostki organizacyjne (służby, inspekcje i straże) stanowiące aparat pomocniczy ich kierowników. Pomimo zmniejszającego się stopnia zespolenia osobowego i finansowego, a zwiększania kompetencyjnego zespolenia w ramach układów resortowych, prezydent miasta na prawach powiatu ma wciąż zwierzchnictwo o charakterze politycznym w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży. Objawia się to głównie przy powoływaniu i odwoływaniu kierowników tych jednostek (w uzgodnieniu z wo-

³³ Z. Bukowski, *Organy wykonawcze...*, s. 238.

³⁴ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 37.

jewodą), zatwierdzeniu programu ich działania, uzgadnianiu wspólnych działań (zwłaszcza w sytuacjach szczególnego ryzyka) oraz zlecając przeprowadzenie wewnętrznej kontroli³⁵.

Oprócz przyrostu uprawnień zmiana roli prezydenta wynika również z charakteru bezpośrednich wyborów wprowadzonych zgodnie z Ustawą z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³⁶. Zmiana ta w zdecydowany sposób wzmacnia pozycję prezydenta, którego odwołanie obecnie może nastąpić tylko w wyniku referendum. Kluczowe w relacjach z radą gminy głosowanie nad absolutorium zostało obostrzone wymogiem głosowanie imiennego, zwiększającego odpowiedzialność osobistą radnych oraz koniecznością wysłuchania opinii regionalnej izby obrachunkowej. Dodatkowo nieudana próba przeprowadzenia referendum odsuwa możliwość jego ponownego głosowania na 12 miesięcy, a odrzucenie w referendum propozycji odwołania prezydenta skutkuje rozwiązaniem samej rady. Torpedowanie prac prezydenta zostało także napiętnowane w licznych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, który jednoznacznie wskazał, że „rada gminy nie jest uprawniona do ustanowienia w drodze przepisów gminnych wytycznych warunków ograniczających samodzielność wykonywania przez wójta gminy ustawowo przyznanej mu kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych”³⁷.

Najszerszy przedmiotowo zakres kompetencji nadzorczych w stosunku do prezydenta miasta ma wojewoda. Prezydent jest zobowiązany do przedkładania wszelkich uchwał rady wojewodzie w terminie do 7 dni oraz wszelkich przepisów porządkowych w terminie do 2 dni. Wojewoda w terminie do 30 dni może unieważnić przedstawione uchwały, dysponuje również tzw. zarządzeniem zastępczym w przypadku niewykonania zadań powierzonych przez administrację centralną. Oprócz wojewody takie kompetencje kontrolne ma również prezes rady ministrów i stosowny minister, korzystający z nich jednak zazwyczaj na wyraźny wniosek wojewody. W kwestiach budżetowych pewnymi uprawnieniami kontrolnymi dysponuje regionalna izba obrachunkowa.

³⁵ Z kwestią nadzoru nad powiatową administracją zespoloną wiąże się również pojawienie się Komisji Bezpieczeństwa i Porządku, która ocenia zagrożenie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na terenie powiatu, a której starosta (prezydent miasta) jest przewodniczącym.

³⁶ Zob. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz.U. z 2002 r. nr 113, poz. 984.

³⁷ Z. Bukowski, *Organy wykonawcze...*, s. 231.

Niewątpliwie na pozycję prezydenta wpływa również kwestia ogólnego dobrobytu gospodarczego. Trudno jednak na tym etapie badań wskazać, na ile zmieniająca się sytuacja gospodarcza Legnicy wynika bezpośrednio z badanych zmian instytucjonalnych, a na ile jest odzwierciedleniem narodowych i globalnych trendów ekonomicznych. Ważnym czynnikiem jest niewątpliwie kwestia pozyskiwania funduszy unijnych, co m.in. stało się motorem napędowym w próbach odzyskania statusu miasta na prawach powiatu przez Wałbrzych³⁸. Większość czołowych inwestycji w Legnicy, takich jak modernizacja Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego, pozyskanie nowych autobusów dla miejskiego MPK czy zmiany w systemie kanalizacji i wodociągów byłyby niewątpliwie niemożliwe bez wsparcia unijnego.

Zakończenie

Realizując postawiony cel badawczy prześledziliśmy zmiany formalnych relacji pomiędzy prezydentem a pozostałymi instytucjami władzy lokalnej. Podstawową wykazaną różnicą jest wzrost uprawnień prezydenta miasta na prawach powiatu, wynikający z połączenia jego standardowych funkcji z uprawnieniami przypisanymi staroście. Dodatkowym wzmocnieniem jego pozycji jest również zmiana sposobu elekcji, co podkreśla jego bezpośrednią legitymację do sprawowania władzy na tym poziomie. Według naszej analizy o silnej pozycji prezydenta świadczy również rozszerzający się zakres jego kontroli nad poszczególnymi obszarami funkcjonowania miasta, w szczególności sferą edukacji, służby zdrowia oraz łączności i komunikacji.

Wyjaśnienie zmiany pozycji systemowej Prezydenta Miasta Legnicy przez analizę uwarunkowań prawnych daje obraz tego procesu jedynie w aspekcie instytucjonalnym. Badania te, choć niewątpliwie potrzebne, nie wyjaśniają jednak specyficznego charakteru wybranego przykładu, opisując głównie ogólny poziom zmian prawno-instytucjonalnych. Obszar nieformalnych relacji, opartych na wartościach symbolicznych i personalnych zależnościach może mieć również istotny wpływ na sposób funkcjonowania organów władzy, co wymienione wyżej podstawy prawne. Aby lepiej uchwycić charakter interesujących nas przemian, konieczne jest użycie odmiennego narzędzia badawczego, przystosowanego do

³⁸ *Wałbrzych znów będzie miastem grodzkim. „Teraz będziemy się rozwijać”*, <http://www.wprost.pl/ar/333010/Walbrzych-znow-bedzie-miastem-grodzkim-Teraz-bedziemy-sie-rozwijac/> (9.04.2104).

badania skomplikowanej struktury lokalnych zależności. Według nas takim narzędziem jest analiza sieciowa.

Analiza sieciowa jest metodą niezwykle przydatną w śledzeniu nieformalnych połączeń społecznych i instytucjonalnych, jednak jej szersze użycie w ramach politologii jest stosunkowo nowym zjawiskiem³⁹. Gwałtowny rozwój metody przypadł na lata 70. XX wieku i dotyczył antropologii i socjologii. Współcześnie jest ona często postrzegana jako osobna dyscyplina badawcza, jednak „z punktu widzenia metodologii analizę sieciową należy traktować przede wszystkim jako technikę badawczą, w mniejszym stopniu zasługuje ona na miano teorii, bowiem jeszcze w sposób niepełny stanowi pewien sposób analizy i wyjaśniania zjawisk społecznych”⁴⁰. W dużej mierze wzrost popularności analizy sieciowej związany jest z rozwojem internetu oraz tzw. rewolucji informacyjnej, a jej zastosowanie spotęgowały również przemiany dotyczące rozpadu państwocentrycznego sposobu postrzegania polityki oraz sieciowych form rządzenia⁴¹.

Ujęcie sieciowe, w odróżnieniu od innych statycznych metod badawczych, polega na analizie dynamicznych wzorców połączeń sieci oraz przepływu zasobów pomiędzy poszczególnymi „aktorami” – jednostkami definiowanymi na podstawie dynamicznej „gry” (interakcji społecznych), w której odnajduje je badacz⁴². Ujednoczenie badanych aktorów jako „punktów sieci” pozwala na analizę wielowymiarową, pomiędzy pozornie odmiennymi rodzajami podmiotów⁴³. W analizie sieci możliwe jest badanie na kilku poziomach relacji:

- analiza struktury sieci (badanie całej sieci) – opisuje fragment badanej rzeczywistości używając współczynników takich jak: **kształt** – odnoszący się do dystrybucji połączeń, grupowań i rozgałęzień sieci oraz poziomu swobody przepływu zasobów w sieci; **spójność** – odnosząca się do podgrup sieci ze specyficznymi właściwościami, takimi jak wysoka gęstość, liczba „krótkich” połączeń lub wielość niezależnych ścieżek pomiędzy aktorami,

³⁹ D. Lazer, *Networks in Political Science: Back to the future*, „PS: Political Science & Politics” 2011, t. 44, nr 1, s. 63.

⁴⁰ A. Marcinkowska, D. Mider, *Polityczna topografia Internetu. Zastosowanie analizy sieciowej do badań polskich partii politycznych w kampanii parlamentarnej w 2011 roku*, „Studia Politologiczne” 2012, t. 26, s. 247.

⁴¹ A. Rothert, *Dezagregacja polityki*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 17–18.

⁴² A. Marin, B. Wellman, *Social Network Analysis: An Introduction*, w: *Handbook of Social Network Analysis*, red. P. Carrington, J. Scott, Sage, London 2010.

⁴³ D. Lazer, *Networks in Political Science...*, s. 64.

- analiza pozycji w sieci (badanie pojedynczego aktora) – analiza na poziomie podmiotów, punktów sieci (*nodes*) – opisuje pozycję aktorów za pomocą kategorii **centralności** badanego aktora oraz liczby i charakteru dostępnych dla niego połączeń,
- diadyczny (dwójkowy) poziom analizy – bada relacje pomiędzy parami aktorów sieci na zasadzie określenia ich spójności (dystansu pomiędzy nimi i liczbą oraz rodzajami połączeń) oraz ich wzajemnej równoważności (w jakim stopniu pełnią oni podobne role)⁴⁴.

Naszym zdaniem badanie zmiany poziomu władzy Prezydenta Miasta Legnica po reformie samorządowej z lat 90. XX wieku powinno uwzględniać jego relacje z podmiotami, takimi jak organizacje trzeciego sektora, lokalne elity polityczne, duże zakłady przemysłowe itp. Zmiany w strukturze prawnej stanowiły jedynie impuls do modyfikacji połączeń pomiędzy poszczególnymi aktorami, ale nie determinowały ich kształtu. Analiza sieci daje możliwość włączenia do badań problemu połączeń nieformalnych, wynikających m.in. z historycznych uwarunkowań czy przynależności do struktur partyjnych. Pozwala lepiej zrozumieć dualistyczną naturę urzędu prezydenta miasta, który z jednej strony jest organem pełniącym wzajemnie rozliczne funkcje polityczne, a z drugiej jest menedżerem poruszającym się w przestrzeni zdeterminowanej ekonomicznie.

Używając terminologii analizy sieciowej, konieczne jest zbadanie zmiany odległości pozycji prezydenta Legnicy od centrum decyzyjnego sieci instytucji władzy politycznej w Polsce, które w instynktownych odczuciach mieszkańców oddaliło się po reformie administracyjnej. Należy zbadać, jak w strukturze sieci zmieniła się liczba połączeń, jakimi dysponuje prezydent Legnicy i jak w faktyczny sposób wpłynęło to na poziom jego władzy. Pojawienie się nowych aktorów niewątpliwie zwiększyło gęstość sieci, co również musi mieć zasadnicze znaczenie dla jego pozycji. Analiza na poziomie diadycznym może wykazać stopień dysproporcji pomiędzy np. prezydentem Legnicy a władzami wojewódzkimi. Wszystkie powyższe uwagi stanowią wstęp i przyczynek do dalszych, planowanych przez nas badań.

Podsumowując, artykuł w jasny sposób udowadnia, że obecna pozycja systemowa prezydenta Legnicy w znaczący sposób odbiega od wizji przedstawianej przez przytoczonych we wstępie polityków, podzielanej zapewne przez znaczną część lokalnej opinii publicznej. Różnica w stosunku do sceptycznych wizji

⁴⁴ S.P. Borgatti, A. Mehra, D.J. Brass, G. Lebianca, *Network Analysis in the Social Science*, „Science” 2009, t. 323, nr 5916, s. 892–895.

upadku znaczenia władz miejskich jest jednak zbyt wyraźna, by tłumaczyć ją jedynie faktem częściowej ignorancji mieszkańców oraz politycznego populizmu. Zamiast tego autorzy postulują konieczność rozszerzenia narzędzi badawczych o analizę sieci, mogącą w skuteczny sposób uzupełnić powyższe rozważania. Ostateczny werdykt nad zmianą pozycji prezydenta musi być w tym momencie odroczone do momentu uwzględnienia dalszych badań.

Streszczenie

Reforma administracyjna Polski pomimo upływu lat pozostaje tematem sporów pojawiających się na różnych poziomach debaty publicznej. Jej celowość bywa kwestionowana, a rezultaty podlegają krytycznej ocenie głównie mieszkańców miast i regionów, uchodzących za pokrzywdzonych w wyniku przemian struktur samorządowych.

Dobrym przykładem omawianego problemu jest Legnica, której pozycja systemowa uległa zmianie po utracie statusu miasta wojewódzkiego. Pytanie o trafność tej oceny wymaga jednak kompleksowych badań przekraczających możliwości pojedynczego artykułu. Niewątpliwie analiza zmiany pozycji systemowej prezydenta Legnicy, będącego jednocześnie podstawowym aktorem politycznym i głównym menedżerem miasta, stanowi konieczny etap na drodze do pogłębionej oceny wskazanego problemu. Artykuł ten w zamierzeniu jest wstępem do dalszej analizy sieci formalnych i pozaformalnych powiązań warunkujących realną siłę i pozycję polityczną władz miejskich. Celem artykułu jest prześledzenie zmiany zakresu kompetencji Prezydenta Miasta Legnica oraz jego relacji z pozostałymi instytucjami władzy.

Zawarte w artykule wprowadzenie do analizy sieci oraz wnioski płynące z analizy powiązanych kluczowych aktów prawnych będą w przyszłości rozwinięte w dalszej pracy badawczej.

Słowa kluczowe: Legnica, prezydent, reforma administracyjna, zmiana pozycji systemowej, analiza sieci

SYSTEMIC POSITION CHANGE OF THE PRESIDENT OF LEGNICA – AN INTRODUCTION TO NETWORK ANALYSIS

Summary

Polish administrative reform, despite the passage of years, remains the subject of disputes arising at different levels of public debate. Its purposefulness is sometimes ques-

tioned and the results are subject to critical evaluation mainly from residents of cities and regions that are believed to be disadvantaged by the transformation of local government structures.

A good example of this problem is Legnica, which systemic position has changed after the loss of the status of the capital city of voivodeship. The question of the accuracy of that assessment, however, requires a comprehensive research beyond the capabilities of a single article. Undoubtedly, the analysis of changes in the systemic position of the President of Legnica, who is also the primary political actor and general manager of the city, is a necessary step on the way to in-depth evaluation of the previously mentioned problem. This article is intended to be a prelude to further analysis of formal and non-formal network of relationships determining the real power and political position of the municipal authorities. The purpose of this article is to trace the changes in the scope of competence of the President of Legnica and its relations with the other institutions.

Included in the article introduction to network analysis and conclusions drawn from the analysis of key legal acts will be developed in further research.

Key words: Legnica, president, administrative reform, systemic position change, network analysis