

Jerzy SIELSKI

## Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)

### Wstęp

Problem przywództwa politycznego jest podejmowany w wielu dziedzinach nauk społecznych. Pojęcie przywództwa politycznego jest wieloznaczne i funkcjonuje na wielu płaszczyznach działania. Co badacz tego problemu to inna definicja. Przywództwo polityczne ma swoją specyfikę, ma odrębność celów, jak i odmienne funkcje w porównaniu do innych form działania.

Na wstępie tej pracy chciałbym przedstawić teoretyczne ujęcie przywództwa politycznego w odniesieniu do współczesnej sceny politycznej w Polsce samorządowej (lokalnej).

Ogólnie można przyjąć, że przywództwo polityczne to wpływanie na zachowania innych ludzi w sferze polityki<sup>1</sup>. J. Blondel dodaje, że przywództwo polityczne jest pojęciem szerszym niż pozostałe formy przywództwa<sup>2</sup>. Gdyż może obejmować swoim zasięgiem wpływ na podmioty nie będące politycznymi. Obywatel nie chcący zajmować się polityką i tak uwikłany jest w struktury państwowe, które w sposób pośredni, jak i bezpośredni oddziałują na niego. Oczywiście tutaj powstaje od razu problem polityczności działań podmiotów polityki, ale temat ten zostawmy na boku do rozstrzygnięcia innym autorom<sup>3</sup>.

Według nas, należy odróżnić rolę przywódcy od roli lidera. W niektórych koncepcjach liberalnych pojęcie lidera przeciwstawia się przywództwu<sup>4</sup>. Według Zbigniewa Pełczyńskiego i Sergiusza Trzeciaka, pojęcie lidera jest wieloznaczne. Można je przedstawić w trzech ujęciach. Po pierwsze: w ich przekonaniu

---

<sup>1</sup> Zob. J. Iwanek, *Przywództwo demokratyczne w systemie demokratycznym*, [w:] *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*, red. L. Rubisz, K. Zub, Toruń 2004, s. 110.

<sup>2</sup> J. Blondel, *Political Leadership. Towards a General Leadership*, London 1987, s. 15.

<sup>3</sup> Zob. m.in. C. Mouffe, *Polityczność. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Warszawa 2008.

<sup>4</sup> Zob. m.in. A. Mindelli, *The leader as Martial Artist*, New York 1992.

i naszym lider to osoba wyróżniająca się i wiodąca w określonej dziedzinie, niezależnie od piastowanej funkcji. Po drugie: to osoba mająca kierownicze funkcje w organizacjach społecznych, samorządzie i w państwie. Liderami będą prezesi organizacji społecznych, radni, posłowie, politycy. Po trzecie: jednostki twórcze, posiadające odpowiednie cechy charakteru, wiedzę i umiejętności do tworzenia nowych pomysłów, motywowania innych ludzi<sup>5</sup>.

S. Michałowski przyjmuje, że pojęcie przywództwa lokalnego obejmuje trzy aspekty rozważań: terytorialny, podmiotowy i przedmiotowy. „W systemie władzy publicznej rolę lokalnych jednostek samorządu terytorialnego spełniają gminy i powiaty. To głównie na tym poziomie wykonywane są, zgodnie z Konstytucją oraz ustawami, podstawowe zadania służące zaspokojeniu potrzeb mieszkańców. Na tym poziomie rozstrzyga się generalnie problem modelu demokracji w Polsce, czyli przejścia od demokracji politycznej (reprezentacyjnej) do demokracji partycypacyjnej. [...] W sensie podmiotowym oznacza to zarówno radnych, jak też przedstawicieli organów wykonawczych wybieranych w sposób bezpośredni lub pośredni. Przywódcami lokalnymi mogą być również liderzy organizacji pozarządowych czy też szczebli podstawowych partii politycznych. Taką rolę mogą także odgrywać przedstawiciele biznesu i gospodarki, jeśli potrafią wpływać na społeczności lokalne, inicjować ich aktywność i kreować lokalną rzeczywistość”<sup>6</sup>.

Aspekt przedmiotowy niewątpliwie związany jest z materią polityczną. W naszym przypadku będziemy pisać o przywódcy i liderze politycznym o charakterze samorządowym (lokalnym).

Zaprezentowane trzy aspekty analizy przywódców i liderów w jednym punkcie rodzą dość istotny problem. S. Michałowski twierdzi, że w systemie władzy publicznej w Polsce rolę lokalnych jednostek samorządu terytorialnego spełniają tylko gminy i powiaty. Jednak w takim razie jak potraktować szczebel wojewódzki? Może należy mówić i pisać o przywódcach i liderach samorządowych, a nie tylko o lokalnych? My w naszym artykule będziemy przede wszystkim poruszać problem przywódców i liderów politycznych trzech szczebli: wojewódzkich, powiatowych, gminnych. W naszym więc rozumieniu, pisząc o problematyce przywództwa, mamy na uwadze dwa poziomy: centralny i terenowy. Terenowy utożsamiamy z samorządowym. Zgodnie zresztą z praktyką i teorią polityczną<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Z. Pełczyński, S. Trzeciak, *Deficyt liderów*, „Rzeczpospolita” 3 listopada 2004.

<sup>6</sup> S. Michałowski, *Uwarunkowania pełnienia ról przywódczych w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, red. S. Michałowski, K. Kuć-Czajkowska, wyd. UMCS Lublin 2008, s. 27–28.

<sup>7</sup> Zob. m.in. K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Wolters Kluwer Dom Wyd. ABC, Warszawa – Kraków 2006 – gdzie pisze się o trzech szczeblach samorządowych.

## Przywództwo polityczne ze względu na siłę wpływu<sup>8</sup>

Wielu autorów uważa, że przywództwo polityczne jest szczególnym darem politycznym<sup>9</sup>. J.J. Wiatr tak pisze na ten temat: „Przywódcą politycznym jest ten, kto w stopniu szczególnym jest w stanie skłonić swych zwolenników do dobrowolnego działania zgodnie z wolą przywódcy. Przywództwo jest więc relacją między tymi, którzy przewodzą, a tymi, którzy za nimi podążają – między przywódcami i zwolennikami”<sup>10</sup>. Specyficzną cechą przywództwa jest nieprzymusowy charakter wywoływanych zmian i to różni go od sprawowania władzy, które może być realizowane przez przymus. „Innymi słowy, przywódca powoduje zmiany w postawach i/lub zachowaniach ludzi za pośrednictwem takich metod, jak: perswazja, negocjacje, wyrażanie solidarności z grupą, pochwały, składanie obietnic, propozycji programowych, prawnych”<sup>11</sup>.

Takie ujęcie „przywódcy” pozbawia charakteru przywództwa wiele podmiotów politycznych będących w danym układzie politycznym na najwyższym stanowisku np. prezydenta, premiera. Obiegowo i po dziennikarsku każdego prezesa Rady Ministrów RP nazywamy przywódcą. Ale z punktu widzenia przedstawionych powyżej stwierdzeń, mało który z nich byłby przywódcą, np. używał przymusu (policja interweniująca w czasie demonstracji pod gmachami Sejmu, Rady Ministrów itp.). Dlatego też proponuję rozróżnić ze względu na siłę wpływu trzy typy przywództwa:

1. Przywództwo nadzwyczajne (prestiz nabyty),
2. Przywództwo naturalne (prestiz osobisty),
3. Przywództwo charyzmatyczne.

Prezentowana typologia w dużym stopniu została zainspirowana koncepcją prestiżu wg Le Bona<sup>12</sup>. Prestiż polityczny to pozycja w hierarchii politycznej, określona miarą autorytetu, uznania, wpływu i poważania danej jednostki lub grupy.

Pojęcie prestiżu politycznego współcześnie zostało przyjęte od Le Bona, który rozpatrując oddziaływanie ludzi na tłum, stwierdził, że szczególną moc wpływu na tłum ma osoba, która cechuje się odpowiednim, dużym prestiżem.

Le Bon wyróżnił dwa rodzaje prestiżu: nabyty i osobisty. Prestiż nabyty wynika z nazwiska (np. Jarosław Wałęsa, syn Lecha, nie mający dużego doświad-

<sup>8</sup> Zob. J. Sielski, *Teoretyczne ujęcie przywództwa politycznego. Studium przypadku – Polska*, część II, rozdział 1, [w:] *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, red. W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski, Wyd. SWPS „Academica”, Warszawa 2011, s. 147–160.

<sup>9</sup> W kontekście przywództwa lokalnego zob. L. Habuda, L. Hawrysz, *Polityczny lider*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, red. A. Lutrzykowski, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 204 i nn.

<sup>10</sup> J.J. Wiatr, *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Łódź 2008, s. 23.

<sup>11</sup> U. Jakubowska, *Czym jest przywództwo polityczne?*, [w:] *Przywództwo polityczne*, red. T. Bodio, seria: *Studia Politologiczne*, vol. 5, Warszawa 2001, s. 34.

<sup>12</sup> G. Le Bon, *Psychologia tłumy*, Warszawa 1986.

czenia i osiągnięć w polityce, dostaje się do parlamentu z ostatniego miejsca na liście), posiadanych tytułów, tradycji rodzinnych (np. Symeon II ostatni car Bułgarii 1943–1946, prawnik, politolog, menedżer i polityk, pierwszy w historii państw Europy Wschodniej monarcha obalony przez reżim komunistyczny, który został premierem republiki 2001–2005), majątku (np. premier Włoch Berlusconi – właściciel największych stacji telewizyjnych komercyjnych we Włoszech, czy w Polsce były senator Stokłosa, właściciel Farmutilu w byłym województwie piłskim), sławy (np. Gustaw Holoubek – wybitny aktor teatralny i filmowy, w latach 1989–1991 był senatorem I kadencji wybranym z ramienia Komitetu Obywatelskiego. Od 1992 do 1993 zasiadał w Radzie ds. Kultury przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej Lechu Wałęsie), odniesionych sukcesów (Grzegorz Lato, były znany piłkarz z okresu K. Górskiego, wybrany na senatora w latach 2001 – 2005 z ramienia SLD, dziś prezes PZPN).

Ten typ prestiżu można kreować. Prestiż nabyty z reguły cechuje przywódców częściej niż prestiż osobisty. Ten ostatni interpretuje się jako wrodzony urok i moc wpływu.

Osobnicy mający prestiż osobisty wywołują u ludzi fascynację i podziw. Uczucia te sprawiają, że poglądy, idee, działania przywódcy nie są poddawane dyskusji i krytyce.

Prestiż upada, gdy przywódca zaczyna ponosić niepowodzenia. Pojawiają się ludzie zaczynający wątpić w jego prestiż, moc oddziaływania zaczyna się zmniejszać, a w skrajnych przypadkach zostaje on pozbawiony swej przywódczej roli.

W nauce niektórzy badacze utożsamiają prestiż z charyzmą, inni traktują tę kategorię jako wstęp do charyzmy, tzn. najpierw zdobywa się prestiż, a potem dopiero charyzmę, gdy zespoli się prestiż nabyty z osobistym, wtedy tworzy się autorytet polityczny, który jest ważnym elementem charyzmy.

Dzisiaj odpowiedni marketing polityczny potrafi zbudować prestiż nabyty, ale nie prestiż osobisty.

Przywódtwo nadzwyczajne (prestiż nabyty) z reguły związane jest ze stanowiskiem. W tym znaczeniu, każdy premier RP ma prestiż nabyty, czyli przywództwo nadzwyczajne. Przywództwo naturalne związane jest z prestiżem osobistym, w naszym rozumieniu jest wyższym etapem przywództwa, które zdobywa się po pewnym czasie w wyniku osobistych predyspozycji fizycznych i intelektualnych. Sądzymy, że takim przywódcą naturalnym był Lech Wałęsa, a także Tadeusz Mazowiecki, Włodzimierz Cimoszewicz, Aleksander Kwaśniewski, Jarosław Kaczyński, Donald Tusk.

Przywódtwo charyzmatyczne to najwyższy stopień przywództwa. Wszystkie zacytowane uprzednio definicje przywództwa odnosiły się do tego typu. Po-

nieważ na ten temat napisano wiele<sup>13</sup>, więc tylko dodajmy, że przywódca charyzmatyczny ma swoich zwolenników, którzy pójdą za nim bez przymusu, bez względu na treść decyzji czy przyszłościowe skutki.

W ujęciu M. Webera: „Charyzmat ma oznaczać uchodzącą za niepowszednią [...] właściwość pewnej jednostki, dzięki której jednostka ta uchodzi za obdarzoną nadprzyrodzonymi czy też nadludzkimi lub co najmniej specyficznymi niepowszednimi, nie każdemu dostępnymi siłami i cechami, traktowana jest albo jako zesłana od Boga, albo jako wzór dla innych, a więc jako wódz”<sup>14</sup>.

Współcześnie nie traktujemy charyzmy jako cechy nadprzyrodzonej, niemniej nie każdy przywódca polityczny ją posiada. „Koncepcja «dominacji charyzmatycznej» sama w sobie nic nie mówi o zawartości danego tytułu do przywództwa ani o powodach jego akceptacji. Powody te zależne są od okoliczności, tła i określonego kształtu kultury politycznej”<sup>15</sup>. Bardzo ważna jest jeszcze jedna cecha charyzmy – jej niestałość. Z chwilą niepowodzeń następuje jej rozproszenie.

## Cechy przywództwa

Wśród politologów i przedstawicieli nauk społecznych nie ma jednoznacznego określenia, jakie cechy można przypisać przywódcy politycznemu. Przytoczone poniżej typologie cech to tylko te, które można uważać za najbardziej reprezentatywne (zdaniem autorów przytaczanych publikacji).

Według J. Blondela<sup>16</sup> władza przywódcza ma dwa podstawowe atrybuty: 1. Trwałość. Przywódcą się jest nie krótkotrwale, ale przez pewien ciągły okres czasu. 2. Decyzje przywódcy mają charakter strategiczny.

M.G. Hermann<sup>17</sup> wyróżnia pięć cech, które charakteryzują przywództwo: 1. Osobowość i rodowód lidera. 2. Charakter grupy i pojedynczych sympatyków, którym lider przewodzi. 3. Naturę więzi, łączącej lidera z tymi, którzy podążają za nim. 4. Kontekstu, będącego szerszym układem społecznym, w którym sprawowane jest przywództwo. 5. Efekty konkretnych przypadków interakcji między liderem a podporządkowaną mu grupą. Przywództwo według autorki zależy od charakteru i proporcji wymienionych elementów.

Wyróżnienie przez autorkę 5 elementów jest ciekawą propozycją, ale nie daje odpowiedzi na nasze pytanie o cechy wyróżniające przywódcę. W zależności od sytuacji politycznej inny typ osobowości się sprawdza jako optymalny decy-

<sup>13</sup> Zob. m.in. M. Karwat, *Charyzma i pseudocharyzma*, [w:] *Przywództwo polityczne*, s. 126–175; J.G. Otto, *Destrukcyjna charyzma Adolfa Hitlera*, Warszawa 2006.

<sup>14</sup> M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1925, s. 140.

<sup>15</sup> J.G. Otto, *Destrukcyjna charyzma...*, s. 23.

<sup>16</sup> J. Blondel, *Political Leadership...*

<sup>17</sup> M.G. Hermann, *Elementy przywództwa*, [w:] *Władza i społeczeństwo 2*, wyb. i oprac. J. Szczupaczyński, Warszawa 1998, s. 298.

dent. Z punktu widzenia temperamentu, w okresach kryzysu i transformacji pożądana jest osobowość silna (choleryk), w okresach stabilizacji – perfekcyjna (melancholik), spokoju – spokojna (flegmatyk). Widzimy więc pewną zależność, że dla określonej sytuacji politycznej pożądana jest odpowiednia osobowość polityczna z punktu widzenia temperamentu<sup>18</sup>. Podobnie jest z charakterem grupy, kontekstem społecznym. Wymienione przez autorkę elementy przywództwa mają charakter zmienny. Naszym celem jest przede wszystkim znaleźć cechy stałe, które by odróżniały przywódcę od polityka. Dlatego też dwa atrybuty wg J. Blondela są dla nas istotne i warte akceptacji. Niemniej niewystarczające. Według nas należy dodać jeszcze dwie cechy: 3. Posiadanie odpowiedniego zaplecza politycznego. 4. Zajmowanie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym.

W demokracji, jak i innym systemie politycznym, przywódca musi sobie zapewnić zaplecze polityczne. W naszym rozumieniu, w demokracji jest to twardy elektorat, który będzie głosował na swojego polityka. Czym większy twardy elektorat, tym większa siła wpływu danego przywódcy. Zaplecze polityczne to także poparcie elity i członków danej partii politycznej, z której wywodzi się przywódca, ale też grupy wpływu (związki zawodowe, organizacje biznesu, autorytety itp.). Odpowiednie zaplecze polityczne daje gwarancję sukcesu politycznego w postaci nabycia stanowiska przewodniczącego partii (prezesa), premiera czy prezydenta.

Istotnym czynnikiem, który potwierdza bycie przywódcą, jest zajmowanie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym. Przywódca jest z reguły jeden. W niektórych systemach politycznych, takich jak Polska, przywódców państwowych mamy dwóch: premiera i prezydenta. Niemniej realna władza w polskim systemie politycznym należy do premiera. Prerogatywy prezydenta RP są mniejsze.

Te cztery atrybuty to po pierwsze: trwały charakter przywództwa. 2. Decyzje przywódcy mają charakter strategiczny. 3. Posiadanie odpowiedniego zaplecza politycznego. 4. Zajmowanie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym<sup>19</sup>. Powyższe atrybuty znamionują, według nas, każdego przywódcę. Aby być przywódcą na polskiej scenie politycznej, musi on posiadać wszystkie cztery cechy równocześnie. Jak powyższe atrybuty można odnieść do przywództwa samorządowego (lokalnego)?

Nasza hipoteza sformułowana na podstawie analizy czynnikowej (cztery powyżej zaprezentowane czynniki) brzmi następująco: tylko trzy urzędy w Polsce lokalnej mogą stworzyć przywódcę samorządowego (lokalnego): wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

<sup>18</sup> Szerzej zob. J. Sielski, *Osobowość polityczna idealnego polityka*, [w:] *Etyka i polityka*, red. E.M. Marciniak, T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2001, s. 165 i nn.

<sup>19</sup> Zob. J. Sielski, *Teoretyczne ujęcie przywództwa politycznego...*, s. 147–160.

## Przywódcy i liderzy

Przywódcy i liderzy to elita polityczna. Z reguły przywódca polityczny to przywódca państwowy, partyjny, organizacji społeczno-politycznej – jest jeden. Staje on na czele państwa, partii czy określonej organizacji społeczno-politycznej. Posiada tytuł premiera, kanclerza itp., prezydenta, króla itp., przewodniczącego (np. SLD, PO) lub prezesa (PiS, PSL). Cechą wyróżniającą go jest to, że podejmuje decyzje strategiczne w sposób trwały dla państwa, partii czy organizacji społeczno-politycznej. Bardzo ważną cechą jest posiadanie trwałego zaplecza politycznego. Przywódca państwowy buduje zaplecze poprzez przynależność do określonej partii albo jako przywódca partyjny (Tusk), albo jako jego członek (Komorowski). Może też tworzyć zaplecze polityczne w postaci swojego elektoratu wyborczego w państwie (L. Wałęsa), w mieście (Dutkiewicz) lub też tworzyć koalicje polityków popierających przywódcę organizacji społeczno-politycznej (sekretarz generalny ONZ Ban Ki-moon) itp. dopóki ma za sobą większość elektoratu – gdy go traci, przestaje nim być. Walka pomiędzy aktualnym przywódcą a pretendentem do najwyższej władzy jest istotą polityki. Z reguły pretendentem do władzy są liderzy partycji, państwowi, samorządowi czy organizacyjni. Liderzy państwowi, partyjni to przede wszystkim politycy partyjni mający urząd i sprawujący władzę partyjną lub państwową (lider formalny)<sup>20</sup>. W wyjątkowych wypadkach może być więcej niż jeden przywódca partyjny, wtedy można mówić o przywództwie kolektywnym partyjnie. Szczególnie może to nastąpić w początkowym okresie tworzenia się partii, gdy „ojców założycieli” może być więcej niż jeden. Tak było w początkowym okresie tworzenia się Platformy Obywatelskiej, kiedy struktura ta nie była jeszcze partią, tylko ruchem politycznym. Niemniej ten okres nie trwał długo, dziś jest tylko jeden przywódca PO (Donald Tusk).

Liderami państwowymi typu *stricte* są politycy piastujący urząd ministra, czy to w rządzie, czy w kancelarii prezydenta, lub też zajmujący samodzielne stanowisko państwowe (np. prezes NIK). Lider polityczny organizacyjny to np. komisarze w Komisji Europejskiej.

Warto zaznaczyć, że w literaturze politologicznej bardzo często utożsamia się liderów z przywódcami<sup>21</sup>. Oczywiście np. przywódca partyjny jest zarówno liderem partyjnym, jak i działaczem partyjnym, ale liderzy partyjni są działaczami partyjnymi sprawującymi urząd w partii lub w państwie (lider partyjny formalny), ale nie przywódcami. Według mnie, należy te dwie kategorie odróż-

<sup>20</sup> Zob. J. Sielski, *Typologia podmiotów polityki ze względu na zasięg wpływu*, [w:] *Partie polityczne – przywództwo partyjne*, red. J. Sielski i M. Czerwiński, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 9–18.

<sup>21</sup> Zob. M. Hartliński, *Przywództwo partyjne w Polsce*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 237 i nn.

nić od siebie<sup>22</sup>. Lider partyjny buduje dopiero sobie zaplecze polityczne, zarówno w swojej partii, jak i też w państwie, stara się zdobywać ważne urzędy partyjne, jak i państwowe. Niekiedy zdobycie przywództwa państwowego (np. stanowiska premiera, prezydenta) daje możliwość stania się przywódcą partyjnym (np. Tadeusz Mazowiecki). Liderzy partyjni są także bardzo ważnymi przedstawicielami partii w społeczeństwie, są „twarzami” partii. W zależności od relacji między przywódcą partyjnym a liderami partyjnymi, pisze się o stylu przywództwa politycznego. Gdy liderzy partyjni są podporządkowani bezwzględnie politycznie i organizacyjnie przywódcy partyjnemu, mówi się wtedy o stylu wodzowskim, np. relacje takie można zauważyć w PiS, gdzie Jarosław Kaczyński w sposób bezwzględny realizuje swoje przywództwo. O stylu wodzowskim, ale oświeconym, mówi się w kontekście panowania politycznego Donalda Tuska w Platformie Obywatelskiej. W dużym stopniu styl przewodzenia uzależniony jest od cech osobowościowych przywódcy partyjnego. W konsekwencji, można wysunąć hipotezę, że liderzy partyjni w PiS to osobnicy dysponujący niezbyt silnym temperamentem: sangwinicy, melancholicy czy flegmatycy. Ci liderzy partyjni, którzy okazali samodzielność i niezależność od Prezesa, PiS musieli opuścić (m.in. Dorn, Marcinkiewicz, Zalewski). Zostali przede wszystkim wykonawcy lub politycy, którzy nie zagrażają J. Kaczyńskiemu politycznie. W PO liderzy partyjni mogą pokazać swoją samodzielność, ale jeśli to się mieści w linii politycznej i programowej partii, lecz nie wolno im pokazać samodzielności organizacyjnej i wykonawczej.

Zaliczenie do kręgu liderów partyjnych danej partii wynika z wielu czynników. Inna jest sytuacja liderów w partii opozycyjnej, a inna w partii rządzącej. Partia rządząca kreuje liderów przede wszystkim przez obsadzanie swoich ludzi na stanowiskach państwowych (nie wspominając o wyższych stanowiskach partyjnych), przez to medialnie są oni widoczni i stanowią „twarze” danej partii, goszcząc często w masowych mediach. Z reguły przeto liderów jest więcej niż w partiach opozycyjnych.

Inna jest sytuacja w partiach opozycyjnych, gdzie krąg liderów partyjnych jest węższy. Pierwsza grupa związana jest ze stanowiskami partyjnymi, druga grupa – gdy partia jest w parlamencie – to objęcie wyższych funkcji w tym organie, np. wicemarszałka czy przewodniczącego komisji bądź też jego zastępcy. Trzecia grupa to wybijający się politycy partyjni, będący posłami czy europosłami, ale znani medialnie, np. Wojciech Olejniczak w SLD, obecnie jest tylko europoseł, ale był uprzednio przewodniczącym tej partii, i dziś często jest widoczny w mediach. Podobnie jest z przyjętym na powrót do SLD – Leszkiem Millerem (byłym premierem). Ich twarze są znane z przeszłości, dziś są przede wszystkim „twarzami” partii, ale bez władzy partyjnej, mają władzę medialną

---

<sup>22</sup> J. Sielski, *Liderzy partyjni we współczesnych polskich partiach politycznych*, [w:] *Partie i system partyjny III RP*, red. K. Kowalczyk, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 97 i nn.

i często autorytet partyjny nieformalny. W niektórych partiach duży wpływ na obsadę liderów partyjnych mają przywódcy lokalni (baroni partyjni). W partiach wodzowskich decydujący wpływ na obsadę centralnych stanowisk partyjnych ma przywódca partyjny (PiS, PO), w partiach niewodzowskich duży wpływ mają także przywódcy regionów (SLD, PSL).

Można więc wyróżnić następujące typy liderów politycznych:

1. Lider z władzą partyjną, państwową, organizacyjną (sprawuje centralne stanowisko partyjne, państwowe, organizacyjne), z reguły są to stanowiska w zarządach krajowych, prezydiach partii, ministerstwach itp. W hierarchii liderów ten typ jest najważniejszy.
2. Lider medialny (były lider czy przywódca partyjny, czy państwowy, były premier, były przywódca polityczny, organizacyjny), tzw. twarze partyjne, państwowe czy organizacyjne.
3. Ostatni typ to lider nieformalny – jego siła polityczna wynika z wewnętrznych układów państwowych, organizacyjnych, partyjnych: merytorycznych lub też afiliacyjnych (np. baroni partyjni, fachowcy partyjni – profesorowie-eksperti z danej dziedziny będący także członkami partii, np. Śpiewak z PO, Hausner z SLD, itp.).

Pierwsza kategoria to liderzy polityczni *sensu stricto*, inaczej ujmując problem – są to liderzy właściwi, czyli liderzy polityczni formalni. Pozostałe dwie kategorie liderów to liderzy polityczni *sensu largo*, nie posiadający władzy partyjnej ani państwowej, organizacyjnej formalnie, ale posiadają „moc” medialną i nieformalny wpływ na układy państwowe, partyjne, organizacyjne, czyli liderzy polityczni nieformalni.

## Przywódcy samorządowi

Aby stwierdzić, że dany polityk jest przywódcą, musi on wypełnić cztery uprzednio przedstawione warunki (decyzje strategiczne i trwałe, odpowiednie zaplecze polityczne i zajęcie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym).

Nasza hipoteza sformułowana na podstawie analizy czynnikowej (cztery powyżej zaprezentowane czynniki) brzmi następująco: tylko trzy urzędy w Polsce samorządowej (lokalnej) mogą stworzyć przywódcę samorządowego (lokalnego): wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Trzej powyżej zaprezentowani politycy wypełniają w stopniu minimalnym co najmniej cztery zaprezentowane przez nas atrybuty.

Po pierwsze: zajmują w danym układzie politycznym najwyższe stanowisko polityczne, odpowiednio: wójta, burmistrza i prezydenta w danej społeczności lokalnej. Ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta zmieniła w sposób istotny pozycję trzech powyższych sta-

nowisk. Stanowisko to stało się w małym stopniu zależne od miejscowych partii politycznych, a bardziej od lokalnej społeczności wyborców. Wójt, burmistrz i prezydent stał się niezależnym podmiotem politycznym na swoim terenie. Uprzednio, przed Ustawą, zmuszeni byli do ciągłego monitorowania większości w radzie, sejmiku itp. Częste zakulisowe układy z radnymi wzmacniały raczej pozycję zarządu i przewodniczącego. Dochodziło do częstych manipulacji i obstrukcji przy wyłanianiu władz wykonawczych rad<sup>23</sup>.

Urząd wójta, burmistrza i prezydenta stał się stabilny. Wygaśnięcie mandatu tego typu polityka stało się utrudnione i uzasadnione w ściśle określonych warunkach art. 26<sup>24</sup>. Ust. 1. tegoż artykułu zawiera zamknięty katalog okoliczności faktycznie powodujących wygaśnięcie mandatu.

Pozycja tego urzędu została bardzo wzmocniona, wójt (burmistrz i prezydent) przejął funkcje wykonawcze zarządu gminy itp. Wyłączną kompetencją wójta jest powołanie i odwołanie zastępców oraz określenie ich liczby. Jednocześnie reprezentuje gminę na zewnątrz, składając oświadczenie woli w zakresie zarządu mieniem. Wójt, burmistrz i prezydent jednocześnie zachował swoje dotychczasowe uprawnienia dotyczące wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Nadto należy dodać liczne kompetencje wójta ze sfery publicznoprawnej, szczególnie w dziedzinach takich, jak: oświata, ochrona środowiska, zagospodarowanie przestrzenne<sup>25</sup>.

W wyniku zmian wielu artykułów nastąpiło wzmocnienie pozycji wójta w relacjach z radą. To wójt przygotowuje projekty uchwał, statut gminy, składa oświadczenie woli, określa wielkość dochodów i wydatków budżetu, ponadto bez zgody wójta rada nie może wprowadzić zmian w projekcie uchwał budżetowych zmniejszających dochody lub zwiększających wydatki i jednocześnie zwiększenie deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego (art. 123 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Ogólnie bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta wpłynął na umocnienie jego pozycji w strukturach władzy oraz w całej lokalnej wspólnocie. Dziś jest to najwyższe samodzielne stanowisko w strukturach władzy samorządowej.

Po drugie, wójt, burmistrz i prezydent podejmuje decyzje strategiczne. Określając strukturę budżetu, a więc wydatki i dochody, wypełnia funkcje wykonawcze, powołuje i odwołuje zastępców, wydaje decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, posiada też liczne kompetencje ze sfery publicznoprawnej. Obsadza wakaty w urzędzie i w jednostkach podległych itp.

<sup>23</sup> A.K. Piasecki, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Profesja, Kraków 2006, s. 108.

<sup>24</sup> Ustawa z 20 czerwca 2002 o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Dz. U. nr 113, poz. 984 z późniejszymi zmianami.

<sup>25</sup> A.K. Piasecki, *Menadżer...*, s. 139.

Jego niezależność jest bardzo duża, co ujawnił ostatnio konflikt na linii rząd a samorządy lokalne, na tle deficytu i długów samorządowych. Miasta, gminy, powiaty rozkręciły inwestycje, chcąc wykorzystać unijne dotacje. Minister finansów Jacek Rostowski 23 grudnia wydał rozporządzenie bardzo ograniczające możliwości finansowe samorządów. Ale wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast protestują głośno, że „lex Rostowski” działa wstecz i rujnuje ich plany<sup>26</sup>. „Prezydenci nie ograniczyli się tylko do medialnej ofensywy. Piotr Krzystek, by uniknąć zrywania umów na już zaplanowane inwestycje, postanowił ubiec ministra Rostowskiego i doprowadzić do uchwalenia budżetu Szczecina, nim ewentualne zmiany weszłyby w życie. Ożywił się sektor prywatny. Sovereign Fund TFI zaoferował samorządom finansowanie inwestycji bez zwiększenia zadłużenia, uczestnicząc w podwyższeniu kapitału w powołanej pod projekt spółki celowej”<sup>27</sup>.

Według NIK-u to samorządy lepiej sobie radzą z inwestycjami. Na skontrolowanych 80 projektów o wartości 530 mln złotych, zastrzeżenia były tylko co do jednego<sup>28</sup>.

Ci trzej urzędnicy samorządowi podejmują dziś samodzielne decyzje polityczne, ekonomiczne i prawne. Nie zważając nawet na urzędy naczelne czy centralne (np. rząd, ministerstwa), podejmują strategiczne decyzje.

Po trzecie, przywództwo ma charakter trwały. Po 2002 roku stanowisko wójta, burmistrza i prezydenta zostało w sposób istotny wzmocnione, gdy chodzi o trwałość tego urzędu. Kadencja trwa 4 lata i może być wielokrotnie powtórzona.

Po czwarte, przywódca samorządowy musi mieć odpowiednie zaplecze polityczne. Dziś, aby wygrać wybory na urząd wójta, burmistrza i prezydenta, polityk musi mieć odpowiednie zaplecze polityczne albo w postaci partii politycznej, organizacji społeczno-politycznej, czy też przekonać do siebie w sposób pozytywny dużą część wyborców swojej gminy, miasta.

Często kandydaci na ten urząd tworzyli oddzielny komitet wyborców, skupiający wiele partii i organizacji społeczno-politycznych. Np. w 2006 roku uznany kandydat na prezydenta Rzeszowa Tadeusz Ferenc stworzył przy pomocy SLD szeroki front poparcia swojej kandydatury. Rzeszowski SLD, aby zdobyć władzę w mieście, postanowił utworzyć Komitet Wyborczy Wyborców Tadeusza Ferenc – „Rozwój Rzeszowa”. Sygnatariuszami zostali: PD, SD, KPEiR, Socjaldemokracja Polska, SLD, UP, Forum Związków Zawodowych, ZNP i wiele innych organizacji społeczno-politycznych. Lista kandydatów Komitetu była tworzona w porozumieniu z organizacjami wchodzącymi w jego skład. Prezydent Ferenc przy tworzeniu list miał trzy życzenia odnośnie do kandydatów: interes miasta na pierwszym miejscu, musi być pod numerem 7 kandydat studentów i na liście muszą się znaleźć radni z poprzedniej kadencji, którzy z nim

<sup>26</sup> G. Cydejko, P. Karnaszewski, *Zbuntowane metropolie*, „Forbes” 6 listopada 2011.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

współpracowali. Tak stworzona lista dała po wygraniu wyborów na prezydenta Rzeszowa przez T. Ferencę (76,59%) większość także w radzie miasta (13 na 25 mandatów). Kandydaci Komitetu T. Ferencę pochodzili z różnych grup zawodowych, prezentowali różnorodne poglądy i przynależności polityczne, ale mieli wspólny cel, którym się kierowali, łączyło to ich, nie powodując konfliktów (6 radnych było z SLD)<sup>29</sup>.

Z reguły uznani kandydaci na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta tworzyli własne komitety wyborcze, które z jednej strony miały dać wygranie wyborów przez kandydata na określony urząd, a jednocześnie stworzyć własną listę wyborczą do rady miasta, aby mieć jak największe poparcie w radzie miasta przy podejmowaniu decyzji politycznych.

## Lider samorządowy

Liderami samorządowi będą więc politycy, którzy nie posiadają czterech przedstawionych powyżej atrybutów. Np. wojewoda jest przedstawicielem rządu, a więc nie jest najwyższym w danym układzie politycznym, z tego też powodu nie podejmuje decyzji strategicznych; podobnie z politykami, będącymi na szczeblach lokalnych, czyli oddziałach terenowych partii centralnych, są oni transmisjami decyzji zapadających w centrali partyjnej.

Pozostałe urzędy, które mogą tworzyć aspiracje do przywództwa politycznego, np. przewodniczący rad, są zmajoryzowani przez wójta, burmistrza i prezydenta miasta. To oni starają się narzucać radom swoje decyzje, a przewodniczący rady jest tylko jej reprezentantem. B. Dolnicki wskazuje, że rada została pozbawiona większości swoich władczych uprawnień, gdyż nie istnieją instrumenty, które zmuszałyby wójta (burmistrza i prezydenta miasta) do wykonywania uchwał rady, ani też rada nie może zastąpić wójta w jego czynnościach związanych z wykonywaniem władzy zarządczej, nawet wtedy gdy kontrola rady uzna, że wójt wykonuje zadania w sposób niezadowolający<sup>30</sup>.

Szczebel pośredni, czyli powiaty – tam liderem jest starosta, który swoje aspiracje przywódcze realizuje poprzez kandydowanie w wyborach samorządowych (tak wykazały wybory w 2006 r.) na stanowisko wójta bądź burmistrza miasta. Funkcja starosty powiatu jest stopniem ku karierze wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Opis Komitetu Wyborczego T. Ferencę przedstawiony powyżej zaczerpnąłem z pracy doktorskiej J. Paucz-Olszewskiej, *Sojusz Lewicy Demokratycznej w wyborach na Podkarpaciu (1990–2007)*, praca obroniona na UMCS w Lublinie w 2010 r.

<sup>30</sup> B. Dolnicki, *Pozycja prawna wójta, (burmistrza, prezydenta miasta) wobec rady gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 1–2.

<sup>31</sup> K. Dojwa, *Samorząd powiatowy jako kreator lokalnej elity politycznej. Rola powiatu w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej*, [w:] *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji...*, s. 69.

Można więc wyróżnić następujące typy liderów politycznych samorządowych:

1. Lider z władzą partyjną, państwową, organizacyjną (sprawuje terenowe stanowiska partyjne, państwowe, organizacyjne), z reguły są to stanowiska przewodniczących rad, w zarządach terenowych partii, organizacji społeczno-politycznych itp. W hierarchii liderów ten typ jest najważniejszy.
2. Lider medialny (były lider czy przywódca oddziału terenowego, czy państwowego, były np. wójt (burmistrz, prezydent), były przywódca polityczny organizacyjny), tzw. twarze partyjne, państwowe czy organizacyjne.
3. Ostatni typ to lider nieformalny – jego siła polityczna wynika z wewnętrznych układów państwowych, organizacyjnych, partyjnych: merytorycznych lub też afiliacyjnych (np. baroni partyjni, fachowcy partyjni – profesorowie eksperci z danej dziedziny będący także członkami partii na danym terenie itp.).

Pierwsza kategoria to liderzy samorządowi polityczni *sensu stricto*, inaczej ujmując problem, są to liderzy właściwi czyli liderzy samorządowi polityczni formalni. Pozostałe dwie kategorie liderów to liderzy samorządowi polityczni *sensu largo*, nie posiadający władzy partyjnej ani państwowej, organizacyjnej formalnie, ale posiadają „moc” medialną i nieformalny wpływ na układy państwowe, partyjne, organizacyjne, czyli liderzy samorządowi polityczni nieformalni.

## Zakończenie

W naszej interpretacji wójt, burmistrz, prezydent miasta, gdy wygra bezpośrednio wybory na urząd i złoży ślubowanie przed radą, staje się przywódcą samorządowym inaczej, posiadał prestiż nabyty. Z chwilą, gdy zacznie budować swój prestiż osobisty, który związany jest z odpowiednimi kompetencjami, odpowiednimi walorami osobistymi, można wtedy mówić o przywództwie samorządowym naturalnym. Czyli inaczej, na kanwie prestiżu nabytego i osobistego tworzy się autorytet polityczny. Dalszą kolejną rzeczą jest tworzenie się kręgu zwolenników, sympatyków, którzy są pod wrażeniem autorytetu politycznego. Gdy krąg zwolenników jest odpowiednio duży, tworzy się charyzma polityczna przywódcy. Zwolennicy wierzą w sposób ślepy w charyzmę polityka – czyli nie jest ważne, jaką on podejmie decyzje, ważne, że to on ją podejmie. Polityk staje się przywódcą samorządowym charyzmatycznym. Myślmy, że co najmniej ci wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, którzy wygrali wybory po raz drugi, można o nich mówić, że są przywódcami naturalnymi, elektorat samorządowy docenił ich kompetencje, walory osobiste i uważa, że posiadają autorytet polityczny.

Gdy zostają wielokrotnie wybrani w pierwszej turze na urząd wójta, burmistrza, prezydenta miast można wtedy pisać, że krąg zwolenników jest stały i za-

razem została stworzona charyzma polityczna a polityk stał się przywódcą samorządowym charyzmatycznym.

## Streszczenie

### Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)

Autor stara się przedstawić teoretyczne ujęcie przywództwa politycznego w odniesieniu do współczesnej sceny politycznej w Polsce samorządowej (lokalnej). Aby stwierdzić, że dany polityk jest przywódcą, musi on wypełnić cztery warunki: decyzje jego mają charakter strategiczny i trwałe, posiada odpowiednie zaplecze polityczne i zajmuje najwyższe stanowisko w danym układzie politycznym. Hipoteza autora jest następująca: na podstawie analizy czynnikowej (cztery powyżej zaprezentowane czynniki) tylko trzy urzędy w Polsce samorządowej (lokalnej) mogą stworzyć przywódcę samorządowego (lokalnego): wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Politycy zajmujący trzy powyższe urzędy wypełniają w stopniu minimalnym co najmniej cztery zaprezentowane atrybuty, a więc stają się przywódcami samorządowymi (lokalnymi).

W artykule powyższym autor przedstawił też problem, jak należy odróżnić lidera samorządowego od przywódcy. Jakie są typy przywództwa samorządowego i lidera samorządowego.

## Summary

### Leaders and leaders of local government (local)

The author attempts to present the theoretical approach of the political leadership in relation to the contemporary political scene in Poland, local. To determine that the politician is the leader, he must fulfill four conditions: its decisions are strategic and sustainable manner, has adequate political backing and occupies the highest position in the political systems. Author's hypothesis is as follows: on the basis of factor analysis (four factors presented above), only three local authorities in Poland (local) can create a leader of the local government (local): village mayor, mayor, president of the city. Politicians involved three above offices filled to a minimum of at least four attributes presented by us and so are the leaders of local governments (local).

In this article the author presents the problem of how to distinguish leadership from local government leaders. What type of leadership of local government and local government leader.