

**Magdalena Kalisiak-Mędelska**

Uniwersytet Łódzki

---

## **FUNKCJONOWANIE WŁADZ LOKALNYCH I SPRAWNOŚĆ PODLEGŁEJ IM ADMINISTRACJI NA PRZYKŁADZIE GMIN WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO**

---

**Streszczenie:** Niniejsze opracowanie koncentruje się na wybranych zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem władz lokalnych. Rozważania zawarte w artykule oparte zostały na wynikach badań ankietowych przeprowadzonych w gminach województwa łódzkiego. Uzyskane w ten sposób wyniki pozwoliły na identyfikację głównych czynników determinujących sprawność działania podległej władzom lokalnym administracji, a co za tym idzie – na próbę oceny funkcjonowania samych władz. W artykule odniesiono się również do wcześniejszych badań ankietowych z tego samego zakresu w celu uwypuklenia ewentualnych zmian, jakie zaszły w funkcjonowaniu administracji szczebla gminnego w województwie łódzkim.

### **1. Wstęp**

Władze lokalne jako organy administracji samorządowej są wyodrębnionymi w strukturze państwa podmiotami mającymi prawnie przyznaną możliwość władczego działania w stosunku do osób zarówno fizycznych, jak i prawnych. Są one zasadniczymi jednostkami składowymi administracji publicznej w sensie podmiotowym. Wyposażone bowiem zostały w określony zakres kompetencji w celu podejmowania kluczowych i strategicznych decyzji z punktu widzenia państwa jako całości oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zakres posiadanego przez te organy władztwa wynika wprost z prawa stanowionego przez organy prawodawcze państwa [Boć 2000, s. 123].

Istota administracji publicznej, a szczególnie administracji samorządowej, silnie akcentuje służebny charakter władz lokalnych w stosunku do obywateli. Zobligowane zostały one do realizacji zadań publicznych (zaspokajania potrzeb społeczeństwa w toku świadczenia usług publicznych) w poszanowaniu podstawowych praw publicznych obywateli. Wykonywane zadania publiczne interpretowane są jako ich obowiązki, nie zaś uprawnienia. Oznacza to, iż organy te nie mają możli-

wości powstrzymania się od ich podjęcia i realizacji [Boć 2003, s. 20]. Prowadzą one natomiast swoją działalność w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność jako wyłączny gospodarz właściwej sobie kategorii spraw w obrębie powierzonych przez prawo kompetencji. Stają się zatem swoistego rodzaju organizatorem różnorodnych procesów społeczno-gospodarczych, dostarczycielem wiadomych dóbr i usług. Warto również wskazać na inne tzw. miękkie funkcje władz lokalnych. A mianowicie są one dla członków wspólnot samorządowych istotnym punktem odniesienia w procesie kształtowania ich własnych opinii. Ujawniane przez reprezentantów władz lokalnych postawy wobec istotnych zjawisk oraz procesów politycznych, społecznych i ekonomicznych są przez obywateli akceptowane bądź też odrzucane. Zawsze jednak podlegają one analizie i odnoszone są wobec ich własnych działań. Ponadto obywatele często oczekują od władz wskazówek dotyczących sposobów postępowania w zmieniającej się rzeczywistości społeczno-ekonomicznej i politycznej [Niedźwiecki 2006].

Celem opracowania jest zwrócenie uwagi na znaczenie i rolę aparatu administracyjnego w procesie funkcjonowania władz lokalnych. Pełnienie przez władze służby publicznej wymaga bowiem odpowiednio działającego, sprawnego zaplecza administracyjnego. W związku z tym główny nurt rozważań podjętych w artykule ukierunkowano na wskazanie przyjętych w urzędach gminnych województwa łódzkiego rozwiązań organizacyjnych.

## **2. Rola administracji w działalności władz lokalnych**

Funkcjonowanie władz lokalnych i realizacja przyznanych im zadań nie byłyby możliwe bez różnego rodzaju instytucji, w tym przede wszystkim urzędów. Sam urząd jest wyodrębnionym w celu wykonywania zadań publicznych zespołem praw i obowiązków usankcjonowanych przepisami prawa administracyjnego. Jest to zbiór środków technicznych i materialnych, za pomocą których władze lokalne wypełniają ciężące na nich obowiązki. Budowa, struktura i sposób organizacji urzędu uzależnione będą zarówno od charakteru i zakresu zadań przypisanych danemu organowi, jak i od jego swoistości. Szerokie rozumienie pojęcia urzędu pozwala na wyodrębnienie trzech odmiennych płaszczyzn znaczeniowych odnoszących się do niego, a mianowicie takich jak:

1. Urząd jako wyodrębniony zespół kompetencji (praw i obowiązków związanych z określonym organem administracji).
2. Urząd jako szczególna nazwa organu administracyjnego (np. urząd celny).
3. Urząd jako zorganizowany zespół osób przydatnych organowi administracyjnemu do pomocy w wykonywaniu jego funkcji [Boć 2000, s. 125].

Rola urzędu nie ogranicza się jednak tylko do wykonywania czynności technicznych związanych z realizacją decyzji danego organu, choć niewątpliwie na tym głównie się koncentruje. Władze lokalne przez podległą im administrację także or-

ganizują, kształtują procesy rozwoju społeczno-gospodarczego i sterują nimi, tak by zachodziły one z właściwą sobie płynnością przy poszanowaniu interesów wszystkich partnerów. Wspieranie rozwoju nie dotyczy jedynie organizacji świadczenia usług publicznych. To także optymalne wykorzystanie zarówno własnych środków finansowych, jak i pozyskanych środków zewnętrznych na realizację przedsięwzięć związanych z rozwojem wspólnoty.

Znaczenie urzędu w rozwoju i postrzeganiu jednostek samorządu terytorialnego wydaje się zatem niemałe. Jak wskazuje G. Kołodko, urząd odzwierciedla m.in. [Kołodko 2004, s. 10-11]:

- legalne i zwyczajowo akceptowane w praktyce procedury i zasady postępowania administracji,
- obowiązujące prawo i przepisy, które stworzone zostały w celu ochrony interesów podmiotów funkcjonujących na rynku,
- struktury administracyjne i polityczne obsługujące podmioty funkcjonujące na rynku, a także zmuszające je do określonych zachowań zdefiniowanych w obowiązującym prawie w interesie całego układu społeczno-gospodarczego,
- w szerokim ujęciu kulturę i mentalność polityczną i administracyjną państwa i samorządu terytorialnego.

Coraz bardziej świadome swoich praw społeczeństwo wymaga od władz lokalnych, a co za tym idzie – od również podległych im urzędów, by działały sprawnie i efektywnie. Członkowie wspólnoty samorządowej stają się zatem odbiorcami świadczonych na ich rzecz usług publicznych. Podstawowymi zadaniami władz jest zatem dostarczenie takich usług, które odpowiadają oczekiwaniom ich odbiorców, tj. usług o wysokim poziomie jakości i wykonywanych bez zbędnej zwłoki. Aby urzędy administracji samorządowej mogły wypełniać te zadania na miarę istniejących i pojawiających się potrzeb, konieczne jest wzmocnienie ich potencjału. Wskazuje się tutaj chociażby odpowiednie struktury organizacyjne, właściwe procedury, mechanizmy zapewniające udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami publicznymi oraz kompetentnych i sprawnych urzędników [Misiąg 2005, s. 18].

### **3. Funkcjonowanie władz lokalnych i podległej im administracji w gminach województwa łódzkiego. Prezentacja wyników badań**

Ocena działalności władz publicznych coraz częściej staje się przedmiotem różnorodnych badań. Wiele z nich potwierdza pozytywne przeobrażenia w ich funkcjonowaniu, wzrost zainteresowania nowoczesnymi metodami i instrumentami zarządzania czy też z drugiej strony zmianę optyki postrzegania władz przez samych obywateli. Oczywiście badania tego rodzaju nie dają pełnego obrazu, niemniej jednak dostarczają ważnych informacji z punktu widzenia zarówno obywatela, jak i samych władz.

Zrealizowane w 2008 r. przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego badanie „Aspekt instytucjonalny funkcjonowania admini-

stracji samorządowej na przykładzie gmin województwa łódzkiego”<sup>1</sup> także miało na celu zidentyfikowanie głównych czynników wpływających na sposób pracy władz lokalnych oraz na sposób kierowania urzędem będącym aparatem pomocniczym organu wykonawczego w procesie realizacji jego zadań. Uwzględniono również wybrane kwestie związane z organami wykonawczymi gmin jako tymi, które decydują o sposobie podległej im administracji. Analizie poddano m.in. wiek, płeć, wykształcenie, kwalifikacje, doświadczenie zawodowe, przynależność polityczną. Celowo pominięto charakterystykę organów stanowiąco-kontrolnych ze względu na ich znikomy wpływ na kierowanie urzędem.

Niniejsze opracowanie prezentuje jednak tylko część wyników wspomnianego badania. Skoncentrowano się jedynie na pytaniach odnoszących się do samego urzędu i działań władz (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) zmierzających do usprawnienia jego funkcjonowania. Ankietę uzyskano przede wszystkim z małych gmin (do 10 tys. mieszkańców) o charakterze wiejskim, co niewątpliwie przekłada się na pozyskane wyniki. Należy bowiem wziąć pod uwagę, że charakter i wielkość jednostki związane są z zakresem realizowanych przez nią zadań, a co za tym idzie – ze sposobem pracy urzędu i niejednokrotnie rodzajem wykorzystanego instrumentarium.

Sprawność funkcjonowania władz lokalnych w dużej mierze związana jest z organizacją samego aparatu administracyjnego. Praktycznie wszystkie gminy spośród 54<sup>2</sup>, jakie odpowiedziały na pytania zamieszczone w kwestionariuszu, podjęły działania mające na celu modernizację, usprawnienie organizacji urzędu. Jedynie 4 nie dokonały żadnych zmian, argumentując to trudnymi warunkami lokalowymi, względami finansowymi czy też brakiem takiej potrzeby. Głównymi inicjatorami tych zmian byli wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast (45 wskazań), którzy jako szefowie urzędów mieli w tym zakresie największe możliwości decyzyjne. W 13 przypadkach jako współinicjatorów wymieniano kadre kierowniczą urzędu. Zdecydowanie zaś rzadziej w działania te angażowali się szeregowi pracownicy urzędu i radni (odpowiednio 4 i 3 wskazania). Co ciekawe w omawiany proces nie zostali włączeni, bądź też nie odczuwali takiej potrzeby, przedsiębiorcy (podmioty gospodarcze) oraz obywatele. Tylko w jednej gminie sugestie mieszkańców spowodowały zainicjowanie działań zmierzających do podniesienia sprawności funkcjonowania urzędu.

---

<sup>1</sup> Kwestionariusz ankiety skierowano do wszystkich gmin województwa łódzkiego bez wyłączenia miast na prawach powiatu, tj. Łodzi, Skierniewic i Piotrkowa Trybunalskiego. Respondentami byli wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) oraz sekretarze.

<sup>2</sup> Spośród 177 gmin, do których skierowano ankietę, odpowiedź uzyskano z 67, co stanowi 37,9% wszystkich gmin wchodzących w skład województwa łódzkiego. Badanie w pierwszej fazie realizowane było w formie elektronicznej. Niestety tą drogą udało się uzyskać jedynie 13 ankiet. Dopiero wersja „papierowa” wysłana do respondentów tradycyjną pocztą spotkała się ze zdecydowanie większym odzewem i dzięki temu udało się zebrać 54 ankiety. Ze względu na brak możliwości połączenia „elektronicznych” ankiet z tradycyjnymi na potrzeby niniejszego opracowania uwzględniono tylko te, które nadesłano pocztą (tj. 54 gminy).

Wprowadzone zmiany dotyczyły przede wszystkim usprawnienia obsługi mieszkańców (48 wskazań) oraz już funkcjonujących, jak również potencjalnych podmiotów gospodarczych (43 wskazania). W przypadku zarówno mieszkańców, jak i podmiotów gospodarczych starano się stworzyć jak najdogodniejsze warunki do załatwienia spraw drogą internetową (odpowiednio 31 i 26 wskazań). Znajduje to uzasadnienie w zapisach art. 2 Ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>3</sup> [Ustawa z dnia 17 lutego... 2005] oraz konieczności umieszczenia do 2010 r. na platformie elektronicznej ponad 20 zadań publicznych. Przy okazji budowania elektronicznej administracji nie zdecydowano się na uruchomienie specjalnej infolinii, za pomocą której interesanci mogliby uzyskać niezbędne informacje (tylko 1 wskazanie w przypadku systemu obsługi mieszkańców). Taką funkcję często pełnią strony internetowe urzędów, przy czym nie zawsze są one na bieżąco aktualizowane. Ponadto w niektórych urzędach dostosowano godziny pracy do potrzeb klientów (34 wskazania), uproszczono procedury ich obsługi (18 wskazań) oraz przełamano bariery architektoniczne utrudniające korzystanie z usług urzędu osobom niepełnosprawnym (13 wskazań).

W odniesieniu do klientów indywidualnych w 7 przypadkach utworzono biuro obsługi klienta, a w 8 usprawniono funkcjonowanie dotychczas istniejącego. Natomiast w celu kompleksowej obsługi podmiotów gospodarczych tworzono komórki obsługi i wsparcia (8 wskazań) lub też wydzielano specjalne z myślą o potencjalnych inwestorach (7 wskazań). Niestety tego rodzaju usprawnienia znalazły zastosowanie jedynie w nielicznych urzędach. Władze nie były także zainteresowane badaniem satysfakcji klientów zarówno indywidualnych (4 wskazania), jak i instytucjonalnych (3 wskazania). W przypadku pozostałych obszarów zmian, jakie zostały ujęte w pytaniach o poprawę mechanizmów obsługi mieszkańców i podmiotów gospodarczych, uzyskano następujące wyniki:

- dodatkowe dyżury pracowników – 7 wskazań,
- utworzenie punktów informacyjnych – 5 wskazań,
- wdrożenie kompleksowego systemu rozpatrywania skarg i wniosków – 3 wskazania.

Gminy bardzo nisko oceniły również przydatność systemów zarządzania jakością. Jedyną formą jakiegokolwiek aktywności na tym polu jest certyfikacja pracy urzędów (normy ISO), pozostająca jednak bardziej w fazie planowania (10 wskazań) niż rzeczywistego wykorzystania (2 wskazania). Metody CAF<sup>4</sup>, podobnie jak TQM<sup>5</sup>, nie wprowadziła żadna z badanych gmin. Na etapie „przymiarek” do wdrożenia metody CAF są 3, a w przypadku TQM 2 gminy. Pozostałe nie wykazują żadnego zainteresowania tymi rozwiązaniami. Na etapie planowania znalazły się także działania związane ze standaryzacją świadczonych usług (16 wskazań) oraz opracowaniem ich katalogu

---

<sup>3</sup> Przepisy ustawy stosuje się m.in. do realizujących zadania publiczne, określone przez właściwe ustawy, jednostek samorządu terytorialnego i ich organów.

<sup>4</sup> *Common Assessment Framework* – powszechny model oceny.

<sup>5</sup> *Total Quality Management* – kompleksowe zarządzanie jakością.

(10 wskazań). Przy czym zaledwie 9 urzędów sklasyfikowało przydatność standaryzacji jako dużą, a 12 wysoko oceniło przydatność katalogu usług.

Z powyższego widać, iż spora część urzędów nie przedsięwzięła jakichkolwiek kroków zmierzających do podniesienia jakości obsługi swoich klientów. Argumentowano to najczęściej brakiem takiej potrzeby, gdyż aktualnie istniejące systemy nie budzą żadnych zastrzeżeń. Należy jednak zaznaczyć, iż jest to jedynie opinia samych władz. Jest ona o tyle zastanawiająca, że tylko w 3 urzędach przeprowadzane są analizy efektywności i skuteczności świadczenia usług administracyjnych, w 21 są one w fazie planowania, a w 29 w ogóle nie przewiduje się ich wprowadzenia. Podobnie sytuacja wygląda z rozkładem odpowiedzi na pytanie o monitoring funkcjonowania urzędu. Z 52 gmin, jakie udzieliły odpowiedzi (2 gminy nie ustosunkowały się w żaden sposób do tego pytania), aż 38 wskazań było negatywnych. Dziwi zatem aż tak duży stopień zadowolenia władz, tym bardziej że – jak wspomniano wcześniej – właściwie nie monitorują one oczekiwań odbiorców i ich oceny pracy urzędu. Inne wymieniane powody braku zmian to: mały przepływ spraw, niewielka liczba działających na terenie gminy podmiotów gospodarczych (wskazywały to przede wszystkim małe gminy wiejskie do 5 tys.) czy też względy finansowe.

Wyniki omawianego badania uwidoczniły także pewną sprzeczność, a mianowicie respondenci jako zasadniczą przyczynę wszelkich usprawnień organizacyjnych urzędu podali właśnie rosnące oczekiwania mieszkańców m.in. w stosunku do obsługi administracyjnej (47 wskazań). Niewiele mniej wskazań odnosiło się do rozwoju nowoczesnych technik informatycznych i teleinformatycznych (42 wskazania). Natomiast trudna sytuacja finansowa gminy tylko w 6 urzędach blokowała modernizację ich funkcjonowania. Nie przeszkodziło to jednak ankietowanym wskazać niedofinansowania (33 wskazania), oprócz nadmiernego biurokratyzmu (34 wskazania), jako zasadniczego ograniczenia codziennej pracy urzędu. Ponadto skarżono się na niedoetatyzowanie (19 wskazań), złe warunki lokalowe (14 wskazań) oraz brak wykwalifikowanych pracowników (9 wskazań).

Jedynie 3 urzędy usprawniły zarządzanie swoją administracją, bazując na doświadczeniach zagranicznych. Może to być efektem małego rozeznania w tym temacie (np. niewielka skala popularyzacji rozwiązań zagranicznych) lub też braku racjonalnego uzasadnienia ich wykorzystania w warunkach polskich. Wśród rzadziej sygnalizowanych pobudek wdrożonych zmian w urzędzie znalazły się:

- dodatkowe zadania do realizacji – 36 wskazań,
- przeobrażenia w zakresie zadań publicznych – 20 wskazań,
- dostosowanie do wymogów Unii Europejskiej – 20 wskazań,
- rosnąca konkurencja między gminami – 6 wskazań,
- sprzeciw mieszkańców wobec wzrastających opłat za świadczone usługi w stosunku do ich jakości – 1 wskazanie<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Liczba wskazań nie sumuje się do 54, respondenci mogli bowiem wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Wszelkie przedsięwzięcia podnoszące sprawność funkcjonowania urzędów nie pozostają bez wpływu na strukturę organizacyjną instytucji. Stanowi ona bowiem swoistego rodzaju szkielet urzędu, którego kształt i elastyczność determinuje m.in. przebieg procesów informacyjno-decyzyjnych, niezwykle ważnych z punktu widzenia organu wykonawczego. W większości ankietowanych gmin w okresie bieżącej kadencji dokonywano różnorodnych zmian w obrębie struktury organizacyjnej. Opierały się one jednak głównie na dostosowaniu organizacyjnym urzędu do zmieniających się uwarunkowań przez powoływanie nowych komórek organizacyjnych (27 wskazań), łączenie już istniejących (10 wskazań) bądź ich likwidowanie (5 wskazań). Zmiany organizacyjne urzędu w wielu przypadkach spowodowały zmiany w wielkości zatrudnienia (26 wskazań), podobnie jak pojawienie się nowych zadań (28 wskazań).

Zatrudnienie wzrosło w 34 urzędach, przy czym jego skala oscylowała w granicach od 1 osoby (11 wskazań – najczęściej rotacja pracowników ze względu na odejścia na emeryturę) do 6 osób (4 wskazania). Większy wzrost odnotowany został w pojedynczych przypadkach. Biorąc pod uwagę wcześniejsze odpowiedzi respondentów wskazujące na niedoetatyzowanie jako jedno z ograniczeń w pracy urzędu, można wnioskować, iż wzrost ten nadal jest niewystarczający w odniesieniu do potrzeb. Spadek zatrudnienia wykazały 4 urzędy, przy czym największy wyniósł 15 osób (1 wskazanie).

Władze lokalne w swojej działalności nierzadko potrzebują wsparcia ze strony obywateli, a zarazem dość często narzekają na ich niewielkie zainteresowanie sprawami lokalnymi. Przyczyn tego upatruje się przede wszystkim w poczuciu samych obywateli o ich niewielkim wpływie na losy swojej gminy<sup>7</sup>. Z drugiej zaś strony same urzędy nie zawsze przywiązują wagę do kreowania pozytywnego wizerunku, który przekłada się na uznanie, zaufanie oraz akceptację społeczeństwa w stosunku do władz. Spośród badanych jednostek w 31 urzędach podjęto działania w ramach zewnętrznego *public relations*, a jedynie w 14 takie, które były ukierunkowane na pracowników. W pierwszym przypadku działania te polegały głównie na budowaniu jawnej i przejrzystej polityki komunikacji pomiędzy władzami a obywatelami, klientami (spotkania z mieszkańcami, strony WWW, konferencje prasowe, targi itp.), w drugim zaś ich zakres był węższy. Ograniczał się bowiem do wprowadzenia identyfikatorów dla pracowników, obowiązku noszenia schludnego, stonowanego ubioru czy też ustanowienia zasad obsługi klienta (ta odpowiedź pojawiała się najczęściej) wraz z organizacją stosownych szkoleń w tym zakresie.

---

<sup>7</sup> W 2007 r. CBOS przeprowadził badania w ramach programu „Warunki życia społeczeństwa polskiego: problemy i strategię”. Badania przeprowadzono na próbie losowo-mieszkaniowej liczącej 38 866 respondentów. Badania m.in. wykazały, że 58,5% mieszkańców, niezależnie od charakteru zamieszkiwanej miejscowości, uważa, że są pozbawieni jakiegokolwiek wpływu na jej sprawy. Tylko 5,2% sądzi, że ich wpływ jest duży i można przypuszczać, że najczęściej są to osoby pracujące w lokalnej administracji i innych instytucjach ważnych dla danej gminy. Około 1/3 mieszkańców (35,6%) uważa, że ma jednak pewien niewielki wpływ na sprawy swojej miejscowości [Ocena sytuacji... 2008, s. 7].

#### 4. Zakończenie

Niniejsze badanie nie wyczerpuje oczywiście całej problematyki funkcjonowania władz lokalnych i sprawności podległej im administracji. Może stanowić natomiast przyczynek do zastanowienia się nad stanem kondycji lokalnej administracji samorządowej województwa łódzkiego i być punktem wyjścia do dalszych badań, np. porównawczych z innymi województwami.

Odnosząc wyniki powyższego badania do nieprzywoływanych wcześniej w opracowaniu wyników uzyskanych w podobnym badaniu z 2005 r.<sup>8</sup>, należy stwierdzić, że nie widać radykalnych zmian w sposobie funkcjonowania władz lokalnych, jeżeli chodzi o województwo łódzkie. Jak miało to miejsce w aktualnym badaniu, tak i w 2005 r. wskazywano na zbliżone ograniczenia w pracy urzędu w postaci: biurokratyzmu, niewspółmierności środków finansowych do skali potrzeb, braku wykwalifikowanych pracowników [Kalisiak-Mędelaska i in. 2006, s. 102]. W urzędach zastosowania nie znalazły także takie rozwiązania, jak: tworzenie punktów informacyjnych, kompleksowe systemy rozpatrywania skarg i wniosków czy też infolinie. Gminy w ciągu trzech lat pomiędzy badaniami nie zainteresowały się również w większym stopniu systemami zarządzania jakością [Kalisiak-Mędelaska, Chądzyński 2008, s. 176] w przeciwieństwie do elektronicznej administracji (możliwość załatwienia spraw przez Internet, elektroniczne systemy obiegu dokumentów itp.), która ma obecnie szersze zastosowanie w urzędach. Wprowadzane są natomiast te same rozwiązania w zakresie obsługi interesantów – mieszkańców i podmiotów gospodarczych czy też struktur organizacyjnych.

Wydaje się, iż konieczne jest skonfrontowanie stanowiska i działań władz lokalnych z potrzebami i odbiorem mieszkańców w celu potwierdzenia bądź zaprzeczenia słuszności dotychczas podejmowanych działań. Tym bardziej że ostatnie badania CBOS-u pokazały, iż ocena działalności władz lokalnych nie zawsze jest pozytywna [*Ocena sytuacji...* 2008, s. 4-7]. Najlepiej postrzegane są przez mieszkańców władze małych miast. Nie jest bowiem wykluczone, że małe miasta stwarzają swoim władzom większe możliwości rzeczywistego wpływu na rozwój miejscowości. Badani z największych ośrodków miejskich dobrze oceniają swoje miasta przy jednoczesnej złej ocenie ich władz. Może to wynikać nie tyle z pragmatycznego, ile z politycznego punktu widzenia. Jak wskazuje bowiem raport CBOS-u hipoteza o politycznym charakterze niezadowolenia z lokalnej administracji potwierdzona jest w dużej mierze przez fakt, że mieszkańcy dużych miast znacznie

---

<sup>8</sup> W 2005 r. przeprowadzono pilotażowe badanie „Sprawność funkcjonowania administracji samorządowej. Studium przypadku województwa dolnośląskiego i łódzkiego”. Zakładało ono zidentyfikowanie stopnia zaawansowania przeobrażeń zmierzających do podniesienia sprawności funkcjonowania urzędów gminnych. Badaniem objęto łącznie 60 gmin z województwa dolnośląskiego i łódzkiego. Nie brano jednak pod uwagę takich ośrodków, jak Łódź i Wrocław [Kalisiak-Mędelaska i in. 2006, s. 102].



częściej niż ludność wiejska czy też zamieszkująca mniejsze ośrodki podkreślają dbałość władz samorządowych przede wszystkim o partykularne interesy swoje i swoich partii [*Ocena sytuacji...* 2008, s. 5]. Miasta od 50 do 100 tys. mieszkańców charakteryzują się natomiast najgorszymi ocenami zarówno swojej sytuacji, jak i działalności swych władz.

## Literatura

- Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2003.
- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2000.
- Kalisiak-Mędelska M., Chądzyński J., *Aspekt instytucjonalny funkcjonowania administracji samorządowej na przykładzie gmin województwa łódzkiego. Wstępne omówienie badań*, [w:] *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Wydawnictwo JAREMEN PRESS, Jelenia Góra 2008.
- Kalisiak-Mędelska M., Podgórnjak-Krzykacz A., Dybowska A., *Sprawność funkcjonowania administracji samorządowej. Studium przypadku województwa dolnośląskiego i łódzkiego*, [w:] *Współczesne aspekty zarządzania i marketingu*, red. S. Pajączkowski, H. Węgrzyn, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Legnicy, Legnica 2006.
- Kołodko G., *Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy*, „Ekonomista” 2004 nr 4.
- Misiąg W. (red.), *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005.
- Niedźwiecki D., *Władze lokalne – znaczenie w procesie kształtowania postaw prointegracyjnych*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, <http://www.ukie.gov.pl/www/serce.nsf/0/7E89F10125F55659C12571E8003188D3?Open&RestrictToCategory=>, Warszawa 2006.
- Ocena sytuacji i stosunek do władz lokalnych*, Komunikat z badań Warunki życiowe społeczeństwa polskiego: problemy i strategie, CBOS, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, DzU 2005 nr 64, poz. 565 z późn. zm.

## FUNCTIONING OF LOCAL AUTHORITIES AND PROFICIENCY OF THEIR ADMINISTRATION ON THE EXAMPLE OF LODZ VOIVODESHIP'S MUNICIPALITIES

**Summary:** The article describes a selected problem of local government activity and its administration. It bases on the results of research carried out in the communities of voivodeship.