

Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym

Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym

Redakcja naukowa

Cezary Trutkowski, Joanna Podgórska-Rykała



Wydawnictwo Naukowe Scholar
Warszawa 2023

Recenzje:

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie
dr hab. Arkadiusz Ptak, prof. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

Redakcja i korekta:

Anna Kaniewska, Joanna Stryczyk

Projekt okładki i ilustracja:

Marta Kurczewska

Copyright © 2023 by Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego,
Warszawa

Copyright for this edition ©2023 by Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa

ISBN 978-83-67450-32-4

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Oboźna 1, 00-340 Warszawa

tel./fax 22 692 41 18; 22 826 59 21

dział handlowy: jak wyżej w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl

www.scholar.com.pl

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: Dariusz Piskulak

Printed in Poland

Spis treści

<i>Cezary Trutkowski</i>	
Wstęp. Reformatorzy i naprawiacze	7
<i>Jerzy Reguński</i>	
Rozdział 1. Warunki rozwoju samorządności terytorialnej	33
<i>Jerzy Stępień</i>	
Rozdział 2. Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 latach doświadczeń)	53
<i>Paweł Swianiewicz</i>	
Rozdział 3. Wzrost i regres polskiej decentralizacji (w perspektywie europejskiej)	73
<i>Barbara Gąciarz</i>	
Rozdział 4. Reformować samorząd czy państwo? Deficyty samorządności jako źródło zmian instytucjonalnych i przebudowy państwa	87
<i>Grzegorz Gorzelak</i>	
Rozdział 5. Co zmienić w samorządzie terytorialnym?	113
<i>Andrzej Piasecki</i>	
Rozdział 6. Możliwości doskonalenia samorządu terytorialnego ...	127
<i>Eugeniusz Wojciechowski</i>	
Rozdział 7. Modernizacja systemu samorządu terytorialnego w Polsce	147

<i>Jacek Raciborski</i>	
Rozdział 8. Demokracja lokalna a reguły wyborów – ciąg dalszy. . . .	167
<i>Marzanna Poniatowicz</i>	
Rozdział 9. Aktualne problemy i wyzwania finansów samorządu terytorialnego w Polsce	187
<i>Krzysztof Ziemiński, Paweł Grzybowski</i>	
Rozdział 10. Kształtowanie podatków i opłat lokalnych – wnioski <i>de lege ferenda</i>	209
<i>Przemysław Śleszyński</i>	
Rozdział 11. Wyzwania organizacji przestrzennej kraju w różnych skalach terytorialnych w dobie kryzysów i niepewnej przyszłości	233
<i>Tadeusz Markowski</i>	
Rozdział 12. Gospodarowanie przestrzenią w systemie samorządu terytorialnego: wyzwania, dylematy i konieczne kierunki reform	255
<i>Jerzy Bartkowski</i>	
Rozdział 13. Demokracja lokalna – bliżej obywatela	277
<i>Aldona Wiktorska-Święcka</i>	
Rozdział 14. Współtworzenie usług publicznych w Polsce – utopia czy szansa na rozwój?	301
<i>Marek S. Szczepański, Anna Śliz</i>	
Rozdział 15. Obywatelskie prawo do gminy i miasta – perspektywa socjologiczna	321
<i>Hubert Izdebski</i>	
Rozdział 16. Aktualność propozycji zawartych w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego z 2013 r.	341

Cezary Trutkowski

WSTĘP

Reformatorzy i naprawiacze

Od wielu już lat jednym z podstawowych obszarów analiz w odniesieniu do funkcjonowania demokracji lokalnej w Polsce jest refleksja nad tym, jak samorządy wywiązują się z powierzonych im zadań oraz jakie efekty rozwojowe przynosi ich działalność. Wnioski z tych dociekań z jednej strony prowadzą do bardzo pozytywnych konstatacji, szczególnie w zakresie sukcesów samorządów w prowadzeniu inwestycji infrastrukturalnych. Z drugiej jednak często i niemal uporczywie pojawiają się głosy krytyczne – wskazujące na liczne dysfunkcje w działalności administracji samorządowej i ustrojowe ograniczenia działalności samorządów terytorialnych.

Sukces polskich reform samorządowych

Diagnozę efektów działalności samorządu terytorialnego znajdujemy także w pojawiających się co jakiś czas wypowiedziach polityków oraz samych działaczy i liderów lokalnych. Co prawda samorząd na co dzień nie zaprzęta uwagi dziennikarzy mediów ogólnopolskich, a najwyżej w tym czy innym programie informacyjnym ujawniane są kulisy kontrowersyjnych decyzji jakiegoś wójta albo oplakane konsekwencje zaniechań ze strony leniwych bądź niekompetentnych urzędników lokalnych¹. Niemniej okazją do bardziej

¹ Dla porządku należy tu jednak zwrócić uwagę, że przyczyną rozmaitych zjawisk bulwersujących opinię publiczną bywają takie, a nie inne rozwiązania ustawowe (np. w obszarze pomocy społecznej, gospodarki odpadami, planowania przestrzenne), nie zaś zła wola urzędników.

ponadczasowych refleksji bywają wydarzenia szczególne lub powtarzające się jubileusze. A te oczywiście rządzą się swoimi prawami – wszak jubileusz na ogół służy świętowaniu i docenianiu, a nie frustracji i krytyce. Warto jednak zwrócić uwagę na oceny przedstawiane podczas takich uroczystości, choćby właśnie ze względu na ich medialne oddziaływanie.

I tak na przykład podczas uroczystej gali jubileuszowej z okazji 20 rocznicy odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce, która odbyła się 20 września 2010 r. w Teatrze Polskim w Warszawie Prezydent Bronisław Komorowski stwierdził: „o reformie samorządowej możemy powiedzieć: to się udało!”. Jak informowano wtedy na oficjalnej stronie internetowej Prezydenta RP „Prezydent przekonywał, że samorząd to wielka, wspaniała rzecz, „przebudowująca odważnie Polskę”. Jak zaznaczył, w okresie zmiany systemowej samorząd trzeba było budować całkowicie od nowa. „Trudno sobie wyobrazić i wskazać na inną reformę, która by tak głęboko przeorała polską rzeczywistość, odziedziczoną po czasach PRL”. Zdaniem prezydenta reforma samorządowa pokazała drzemiące w społeczeństwie siły. „To była najmądrzejsza wersja dekomunizacji, bo komunizm został zlikwidowany, dzięki tworzeniu tych mechanizmów lokalnych” – ocenił prezydent². Prezydentowi Komorowskiemu wtórował w pewnym sensie jego następca na uroczystościach zorganizowanych 10 lat później z okazji kolejnej okrągłej rocznicy. „Co możemy powiedzieć o tych 30 latach samorządu terytorialnego w Polsce? – pytał wtedy Andrzej Duda zwracając się do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast – a więc także o Państwa działalności – i tych, którzy otrzymali dzisiaj odznaczenia, i wielu spośród zgromadzonych. Z całą pewnością był to dobry czas dla Polski. Z całą pewnością samorząd terytorialny sprawdził się w naszym kraju. Oczywiście, ktoś wyjdzie i będzie mówił o patologiach, lokalnych klikach, o różnych niekorzystnych zjawiskach, które pojawiają się w trakcie funkcjonowania w tak ogromnej rzeszy organizmów, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego, których jest w Polsce prawie 3 tys. Ale jeżeli popatrzymy globalnie, to z całą pewnością powiemy: ale na pewno stało się dużo więcej dobrego niż złego. To samorząd terytorialny w większości dobrze wykorzystał środki europejskie na inwestycje, które były najbliższe obywatelom, które służą rekreacji, wypoczynkowi, świadczeniu usług publicznych, podniesieniu jakości życia mieszkańców. To samorząd

² Źródło: oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wydarzenia/prezydent-o-reformie-samorzadowej-to-sie-udalo,13888> (19.04.2023).

lokalny i regionalny dba o bieżące sprawy. To on patrzy na przysłowiowe chodniki”³.

Ponadpartyjne uznanie dla dorobku działalności samorządu terytorialnego odzwierciedlone zostało w przyjętej przez aklamację uchwale Sejmu RP z okazji 30 rocznicy pierwszych demokratycznych wyborów do rad gmin. Czytamy w niej: „Sejm Rzeczypospolitej Polskiej doceniając podjętą 30 lat temu inicjatywę ustawodawczą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, dorobek wszystkich kadencji polskiego samorządu gminnego i dokonania powstałych później samorządów powiatowego i wojewódzkiego, wyraża uznanie i podziękowania za ten wysiłek na rzecz dobra wspólnego oraz zachęca do kolejnych lat budowania wspólnoty samorządowej”⁴.

Równie pozytywne bywają na ogół medialne podsumowania efektów działalności samorządów terytorialnych. Na przykład dziennik „Rzeczpospolita”, w specjalnym serwisie internetowym poświęconym 20 rocznicy pierwszych wyborów lokalnych donosił m.in. o „hitach Kleczewa” (budowa kompleksów oświatowo-sportowych, poprawa efektywności energetycznej, budowa centrum kultury, sieci gazowej, kanalizacji sanitarnej i oczyszczalni ścieków)⁵, „hitach Piekar Śląskich” (likwidacja niskiej emisji spalin wytwarzanych podczas ogrzewania budynków, utworzenie strefy aktywności ekonomicznej, przebudowa układu komunikacyjnego, upowszechnianie kultury)⁶, „hitach Kraśnika” (utworzenie Centrum Współpracy Polsko-Ukraińskiej, budowa Zalewu Kraśnickiego)⁷, osiągnięciach samorządu Cieszyna (utworzenie Książnicy Cieszyńskiej – komunalnej biblioteki naukowej, centrum przedsiębiorczości, budowa wielofunkcyjnej hali widowiskowo-sportowej)⁸, Leżajska (budowa oczyszczalni ścieków i kanalizacji, szkoły podstawowej, hali sportowej, basenu, utworzenie specjalnej strefy ekonomicznej)⁹, „hitach” Węgrowa¹⁰, Sochaczewa¹¹,

³ Źródło: oficjalna strona Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/prezydent-30-lat-samorzadu-terytorialnego-to-byl-dla-polski-dobry-czas,3930> (19.04.2023)

⁴ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/komunikat.xsp?documentId=DD517D646309B640C1258576005C8210> (19.04.2023).

⁵ <https://www.rp.pl/prawo/art16598931-hity-kleczewa> (19.04.2023).

⁶ <https://www.rp.pl/prawo/art16603521-hity-piekar-slaskich> (19.04.2023).

⁷ <https://www.rp.pl/prawo/art16598931-hity-kleczewa> (19.04.2023).

⁸ <https://www.rp.pl/prawo/art7254751-osiagniecia-samorzadu-cieszyna> (19.04.2023).

⁹ <https://www.rp.pl/prawo/art7268911-osiagniecia-samorzadu-lezajska> (19.04.2023).

¹⁰ <https://www.rp.pl/prawo/art7256291-hity-wegrowa> (19.04.2023).

¹¹ <https://www.rp.pl/prawo/art16624211-hity-sochaczewa> (19.04.2023).

Siemiatycz¹², Lwówka¹³, Kielc¹⁴, Mieszkowic¹⁵ i wielu, wielu innych. „Gazeta Wyborcza” z okazji kolejnego okrągłego jubileuszu pisała natomiast: „Polski samorząd terytorialny świętuje w tym roku swoje trzydziestolecie w poczuciu sukcesu i niepokoju o przyszłość. Jest to zapewne najbardziej udany owoc transformacji ustrojowej”¹⁶.

Problemy w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego

Widać zatem wyraźnie, że wśród publicznie wyrażanych opinii, prezentowanych w trakcie rozmaitych spotkań, wydarzeń jubileuszowych czy w inspirowanej jubileuszami publicystyce przeważają głosy satysfakcji z efektów, jakie przyniosła działalność polskich samorządów lokalnych. Nie należy się temu dziwić – jubileusze rządzą się swoimi prawami, a ich podniosła atmosfera rzadko skłania do pogłębionej refleksji i dyskusji. W atmosferze uroczystości zazwyczaj nieco słabiej słyszalne są głosy krytyczne, choć przedstawiciele elit, których opinie tu przywołano, sami niejednokrotnie wskazywali na kwestie problematyczne, niepokojące, stanowiące bariery w rozwoju samorządności i w efektywnym funkcjonowaniu administracji samorządowej.

Na przykład, niemal 15 lat temu, Tadeusz Mazowiecki, w czasie swego wystąpienia w Senacie pytał: „Czy nie następuje zbytne zbiurokratyzowanie samorządów i zbytne oddalanie się od społeczeństwa? I co należy zrobić, aby samorzady były aktywnym rzecznikiem organizacji społecznej, jak to się mówi, organizacji pozarządowej? Bo chyba wiele jest w tym zakresie do zrobienia?”¹⁷. W czasie tej samej senackiej debaty wskazywano także na takie choćby problemy, jak niewłaściwie skonstruowana ordynacja wyborcza w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, silne zbiurokratyzowanie samorządów, brak służby cywilnej w administracji samorządowej, niedostatek środków w stosunku do zadań powierzonych samorządowi (wystąpienia

¹² <https://www.rp.pl/prawo/art16628811-hity-siemiatycz> (19.04.2023).

¹³ <https://www.rp.pl/prawo/art16631851-hity-lwowka> (19.04.2023).

¹⁴ <https://www.rp.pl/prawo/art7265051-hity-kielc> (19.04.2023).

¹⁵ <https://www.rp.pl/prawo/art16637811-hity-mieszkowic> (19.04.2023).

¹⁶ J. Lewandowski, *Samorząd na celowniku. Nigdy wcześniej nie był tak finansowo okaleczony*, „Gazeta Wyborcza” z 16.07.2020 r.

¹⁷ „Samorząd terytorialny w państwie i w społeczeństwie. Materiały z konferencji zorganizowanej przez wicemarszałka Senatu Marka Ziółkowskiego oraz Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej”, Kancelaria Senatu, Warszawa 2009; wystąpienie Premiera Tadeusza Mazowieckiego, s. 10.

Jerzego Stępnia), brak stabilizacji terytorialnej gmin, dominującą w Polsce zarówno w kręgach politycznych, jak i w świadomości społecznej kulturę centralistyczną, słabą decentralizację majątkową (wystąpienia Michała Kuleszy), upolitycznienie samorządów (wystąpienie Barbary Imiołczyk), obawy samorządów przed wzmacnianiem sektora organizacji pozarządowych z uwagi na potencjalną konkurencję z ich strony (wystąpienie Lidii Krajewskiej), brak systemowego wymogu profesjonalizacji niektórych funkcji w administracji samorządowej, problemy związane z zarządzaniem mieniem komunalnym (wystąpienie Jerzego Regulskiego), niedostatek zaufania społecznego w niektórych wspólnotach samorządowych powodujący ograniczenie ich szans rozwojowych (wystąpienie Edmunda Wnuka-Lipińskiego) czy wreszcie różnego rodzaju problemy natury ekonomicznej: niedobór środków finansowych w stosunku do powierzonych zadań, nieakceptowalny poziom udokumentowania praw własności samorządu, słabości gospodarki mieszkaniowej oraz olbrzymie zróżnicowanie pułapu dochodów poszczególnych jednostek samorządowych (wystąpienie Czesławy Rudzkiej-Lorentz).

Krytyczne oceny wypowiada od czasu do czasu Jerzy Stępień, przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego Senatu I i II kadencji, odpowiedzialnej za przygotowywanie ustaw samorządowych. W 2014 r. deklarował on: „daję samorządowej reformie trójkę z plusem. A i to tylko dlatego, że ma on odrębny budżet, mienie komunalne, a nadzór państwa został ograniczony jedynie do legalności. Te trzy rzeczy są też istotą i źródłem sukcesu polskiego samorządu. Jeśliby do tego dodać prawdziwe rozdzielenie władzy politycznej od administracyjnej, odpowiednie ustawienie systemu kontroli decyzji indywidualnych i gdyby w perspektywie finansowej 2014–2020 udało się wygospodarować dla samorządów środki na prawdziwe planowanie przestrzenne, czyli takie, które zapewni gminom rozwój, a nie będzie źródłem rosnącego zadłużenia – to moja ocena byłaby z pewnością wyższa”¹⁸.

Refleksja krytyczna, może nieco mniej zdecydowana, nie była także obca innemu z „ojców-założycieli” odrodzonego samorządu terytorialnego, Jerzemu Regulskiemu, który w liście otwartym z okazji odznaczenia go w 2012 r. przez Prezydenta RP Orderem Orła Białego pisał: „Chociaż ciągle nie jesteśmy zadowoleni, chociaż ciągle uważamy, że można by lepiej, to mimo wszystko możemy być dumni z naszych osiągnięć”¹⁹. Wcześniej zaś

¹⁸ Wywiad Michała Cyrankiewicza z Jerzym Stępnem, *Reformie samorządowej daję trzy z plusem*, Dziennik „Rzeczpospolita” z 17.10.2014 r.

¹⁹ List z dnia 15.05.2012 r. (dostępny na stronie: www.frdl.org.pl/index.php/aktualnosc/items/prof-jerzy-regulski-kawalerem-orderu-orla-bialego.html).

niejednokrotnie zwracał uwagę na problemy w funkcjonowaniu samorządów i bariery ograniczające rozwój samorządności w Polsce²⁰.

Na problemy związane z funkcjonowaniem samorządów terytorialnych wielokrotnie zwracano uwagę w literaturze naukowej i dyskursie eksperckim (choć użyty tu czas przeszły nie powinien sugerować, że są to ustalenia nieaktualne). Podkreślano brak jednoznaczności w określeniu miejsca samorządu w strukturze państwa²¹, praktyki recentralizacyjne stosowane przez instytucje rządowe²², brak stabilizacji struktur administracyjnych (np. problem systemowego usytuowania powiatów)²³, dysfunkcjonalność modelu finansowania zadań realizowanych przez samorządy²⁴, ograniczenia płynące

²⁰ Zob. raporty Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (dalej: FRDL) opublikowane w latach 2002, 2003, 2007 czy tekst J. Regulskiego, *Kilka uwag i refleksji na tle raportu „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania”* (2013), który z niewielkimi skrótami publikujemy w tym tomie. Raporty dostępne na: www.frdl.org.pl.

²¹ Np. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009.

²² Np. Z. Grzegorzewski, *Polska samorządowa bądź resortowa*, „Wspólnota” 2005, nr 3; K. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010; M. Wójcik, *Polska resortowa wiecznie żywa! Co zostało z powiatowych służb, inspekcji i straży?*, „Dziennik Warto Wiedzieć” z 17.02.2013 r.; E. Wojciechowski, *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Analizy Celowe FRDL, Warszawa 2022; D. Sześciło, J. Przedzińska, M. Szwaś, B. Wilk, J. Jakubek-Lalik, P. Kłucińska, P. Jakubowski, *Demokracja Samorządna*, w: D. Sześciło (red.), *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2019.

²³ Np. W. Betkiewicz, *Samorządność czy administrowanie? Status powiatu postrzegany przez pryzmat wykonywanych zadań*, w: J. Wasilewski (red.), *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja struktura działanie*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006; A. Tucholska, *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007; B. Gąciarz, *Instytucjonalizacja samorządu terytorialnego a szanse rozwoju społeczności lokalnych i regionalnych*, „Studia Humanistyczne AGH” 2012, nr 4; M. Kachniarz, *Zmiana struktur czy instytucji? Poglądy na metody eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 408; P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.

²⁴ Np. K. Marchewka-Bartkowiak, M. Wiśniewski, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia JST – ocena krytyczna i propozycje zmian*, „Analizy BAS” 2012, nr 21 (88), Biuro Analiz Sejmowych; A. Kopańska, *Podział zadań publicznych między szczeble administracji publicznej a problemy koordynacji i regulacji w zakresie jakości rządzenia*, w: J. Wilkin (red.) *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013; M. Poniatowicz, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2016, nr 125, s. 7–23; J. Sierak, *Planowanie finansowe i inwestycyjne*

z narzuconego modelu kształtowania ustroju wewnętrznego jednostek samorządu²⁵, niesprawność administracyjną powiązaną z rozbudowaną biurokracją²⁶, słabości kapitału ludzkiego w administracji samorządowej²⁷, dysfunkcję absorpcji środków unijnych²⁸, problemy związane z niefunkcjonalną polityką

w zakresie realizacji usług publicznych; w: C. Trutkowski (red.), *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje*, FRDL, Warszawa 2016; K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2016; R.I. Dziemianowicz, A. Kargol-Wasiuk, A. Boltromiuk, *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance*, „Optimum. Economic Studies” 2018, nr 4 (94); L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019.

²⁵ Np. M. Chlipała, *Samodzielność samorządu terytorialnego (wybrane zagadnienia)*, „Państwo i Społeczeństwo” 2006, nr 4; W. Kisiel, *Prawo o ustroju samorządu terytorialnego: założenia gruntownej reformy*, w: P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo. Propozycje zmian w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2015; Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022.

²⁶ Np. M. Bugdol, T. Krawczyk, *Ocena systemu zarządzania jakością w administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6; H. Zięba-Załuca, *Demokracja a biurokracja*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7–8; J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013; B. Dolnicki, *Sprawność działania administracji samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.

²⁷ Np. A. Pierścieniak, *Rola zasobów ludzkich w sprawnym funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 45; M. Grzebyk, P. Filip, *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2012, nr 29; A. Kowalewska, J. Szut, E. Glińska, J. Głuszynski, *Jak doskonałą się samorządy*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2012; C. Trutkowski, *Skuteczny urząd samorządowy. Rozwój kompetencji kadr jako element budowy sprawnej administracji lokalnej*, FRDL, Warszawa 2016.

²⁸ Np. P. Galiński, *Problemy absorpcji funduszy unijnych w procesie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 547; Ekonomiczne problemy usług, nr 37, s. 13–20; M. Kozak, *Polska Wschodnia: dylematy stymulowania rozwoju*, Zeszyty Naukowe, Seria EKONOMIA, Zeszyt tematyczny: Dylematy rozwoju Polski Wschodniej 2014, nr 8 (1); M. Kozak, *10 lat polityki spójności w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2014, nr 4 (58), s. 25–50; A. Sztando, *Efemerydy, katedry na pustyni i balasty w zarządzaniu rozwojem lokalnym małych miast*, „Nauki o Zarządzaniu” 2016, nr 28; S. Bienias, M. Kozak, K. Olejniczak, *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011; J. Bober, J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje...*, op. cit.

przestrzenną²⁹ czy niedostatki społecznego zaangażowania i bierność lokalnych społeczności³⁰. Są to wskazania obejmujące niemal wszystkie obszary funkcjonowania administracji samorządowej i wspólnot lokalnych. Niektóre z analiz (np. raport o stanie samorządności terytorialnej przygotowany przez zespół kierowany przez prof. Hausnera³¹, raport Sprawne Państwo³², raporty Forum Obywatelskiego Rozwoju³³ Forum Od-nowa³⁴ czy Fundacji im. Stefana Batorego³⁵) w sposób kompleksowy (choć nie pozbawiony kontrowersji) identyfikowały dysfunkcje działalności samorządów, inne opracowania koncentrowały się na wskazywaniu jedynie wybranych, sektorowo określonych problemów.

Osobno należałoby potraktować publiczne dyskusje aktywistów społecznych dotyczące „Polski lokalnej”, w których niejednokrotnie padały diagnozy wskazujące na zjawiska patologiczne w samorządzie – partyjniactwo, korupcję, nepotyzm i kolesiostwo. Radykalniejsze środowiska niejednokrotnie przedstawiały oceny skrajnie negatywne – choćby Kongres Ruchów Miejskich, którego przedstawiciel Witold Gawda, zainspirowany książką Andrzeja Andrysiaka *Lokalsi. Nieoficjalna historia pewnego samorządu*³⁶, w lipcu 2022 r. opublikował recenzję *Sukces samorządu w Polsce to ściema*. Pisał w niej m.in.: „Kongres Ruchów Miejskich musi to zacząć głośno mówić: samorząd terytorialny w Polsce jest porażką! Trzeba to wykrzyczeć w twarz Związ-

²⁹ Np. P. Śleszyński, *Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2015, t. XL, s. 27–44; T. Markowski, P. Śleszyński, A. Kowalewski, *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2018; A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, *Kryzys polskiej przestrzeni – źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2020.

³⁰ Np. E. Bogacz-Wojtanowska, *Współdziałanie organizacji pozarządowych*; Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011; T. Kaźmierczak, *Udział mieszkańców gmin w zarządzaniu gminnymi usługami publicznymi*; w: A. Olech (red.), *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012; A. Olech, M. Kotnarowski, *Gotowość mieszkańców do partycypacji*; w: A. Olech (red.), *Dyktat...*, op. cit.

³¹ J. Bober, J. Hausner i in., *Narastające dysfunkcje...*, op. cit.

³² P. Kopyciński (red.), *Sprawne Państwo...*, op. cit.

³³ J. Paczocha, *Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2018.

³⁴ A. Dąmbka, S. Trzyna (red.), *Samorząd 3.0*, raport Forum Od-nowa, Warszawa 2013.

³⁵ D. Sześciło (red.), *Polska samorządów...*, op. cit.

³⁶ A. Andrysiak, *Lokalsi. Nieoficjalna historia pewnego samorządu*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2022.

kowi Miast Polskich i wszystkim innym towarzystwom wzajemnej adoracji burmistrzów i prezydentów. Trzeba to uświadomić dziennikarzom i różnym prodemokratycznym ruchom, które szukają jakiegoś kawałka rzeczywistości, na którym można oprzeć nadzieję na przywrócenie demokracji. Otóż nie, na tym się nie da nic zbudować³⁷.

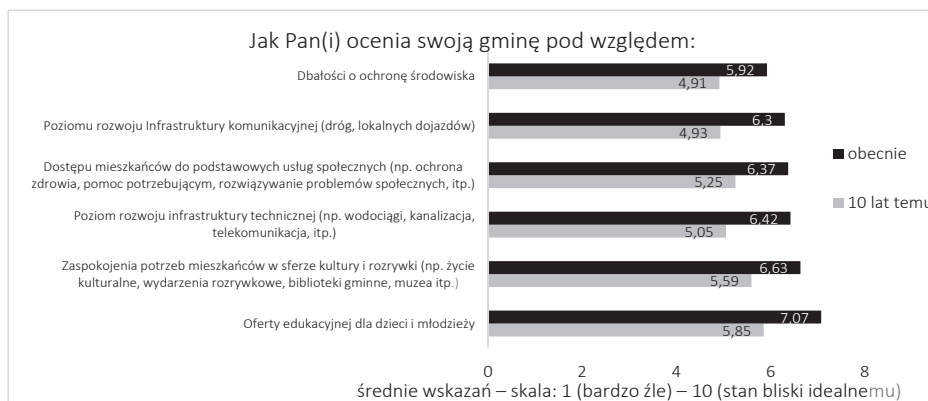
Spoleczne oceny samorządności terytorialnej

Pojawiające się w debacie publicznej i w środowiskach eksperckich głosy krytyczne dotyczące problemów związanych z funkcjonowaniem administracji samorządowej w żadnym razie nie powinny być jednak interpretowane jako zgeneralizowana krytyka samorządności terytorialnej. Nie sposób bowiem nie uznać, jeśli przyjmiemy racjonalny punkt widzenia, że działalność samorządów terytorialnych per saldo skutkowałą olbrzymim sukcesem rozwojowym naszego kraju. Widać to wyraźnie m.in. w badaniu przeprowadzonym w 2023 r. przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) na ogólnopolskiej próbie dorosłych mieszkańców kraju (N=2000)³⁸. Zgodnie z jego wynikami aż 91% Polaków pozytywnie ocenia swoją gminę (swoje miejsce zamieszkania) jako miejsce do życia (27,2% „zdecydowanie dobrze”, 63,9% „raczej dobrze”). Przy czym zdaniem badanych w ciągu ostatnich 10 lat można obserwować zdecydowaną poprawę warunków życia w gminach zamieszkania respondentów w odniesieniu do wszystkich wymiarów, o które pytano w ankiecie.

Największe różnice w ocenie warunków życia pomiędzy stanem obecnym a stanem sprzed dekady odnotowano w obszarze rozwoju infrastruktury (technicznej i komunikacyjnej) oraz w zakresie dostępności oferty edukacyjnej dla dzieci i młodzieży, przy czym w tym ostatnim wypadku różnice są największe w odniesieniu do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich.

³⁷ Zob. <https://kongresruchowmiejskich.pl/nasze-tematy/demokracja-miejska/item/170-samorzad-to-sciema> (dostęp: 17.04.2023).

³⁸ Badania zrealizowane w lutym 2023 w ramach projektu „Wspólne możliwości. Modelowe rozwiązania wzmacniające udział obywateli w decydowaniu o sprawach lokalnych” finansowanego przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię z Funduszy EOG w ramach programu Aktywni Obywatele – Fundusz Regionalny.

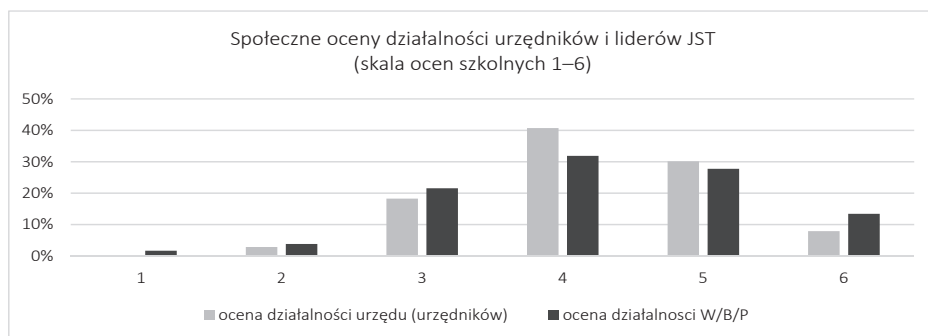


Rys. 1. Wyniki badania „Wzmacnianie potencjałów rozwojowych społeczności lokalnych”

Źródło: FRDL, 2023.

W świetle powyższych danych nie mogą dziwić stosunkowo wysokie oceny wystawiane władzom gminy za ich działalność w mijającej kadencji – jedynie 5,5% respondentów w badaniu FRDL oceniło działalność wójta / burmistrza / prezydenta swojej gminy negatywnie (1 lub 2 w skali ocen szkolnych od 1 do 6), a 41% przyznało liderom oceny najwyższe (5 lub 6). Dość wysokie oceny zyskuje również działalność urzędów samorządowych – tu oceny negatywne (1 lub 2) wystawiło jedynie 3,1% respondentów a oceny najwyższe (5 lub 6) przyznało 38% badanych.

Przedstawiając opinie sytuacji w swoich gminach badani doceniali fakt dotrzymywania obietnic wyborczych przez liderów samorządowych (71% respondentów przyznało, że takie obietnice są wypełniane) czy to, że władze lokalne starają się sprzyjać inicjatywom mieszkańców (67% wskazań).

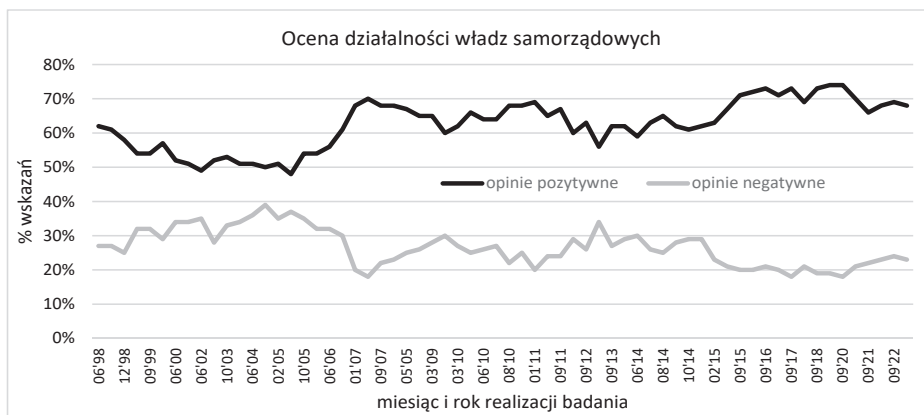


Rys. 2. Wyniki badania „Wzmacnianie potencjałów rozwojowych społeczności lokalnych”

Źródło: FRDL, 2023

Władze samorządowe od lat cieszą się wysokim zaufaniem społecznym – „pozytywnie o pracy samorządowców w swojej miejscowości wypowiada się blisko siedmiu na dziesięciu badanych (69%), a negatywnie – niespełna jedna czwarta (24%). Dobre oceny relatywnie częściej wystawiają mieszkańcy wsi, a złe – mieszkańcy dużych miast (100 000 – 499 999 ludności)”.

Podobnie wygląda społecznie definiowana pozycja władz lokalnych w publikowanym przez CBOS rankingu zaufania do instytucji życia publicznego. W ostatnim jego wydaniu z marca 2022 władze samorządowe znalazły się na trzecim miejscu (z wskaźnikiem uogólnionego zaufania na poziomie 63%), zaraz za NATO (70%) i wojskiem (76%). Dla porządku należy jedynie przypomnieć, że badania zostały przeprowadzone tuż przed rozpoczęciem pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę, w momencie wzmożonego zainteresowania mediów sytuacją międzynarodową.



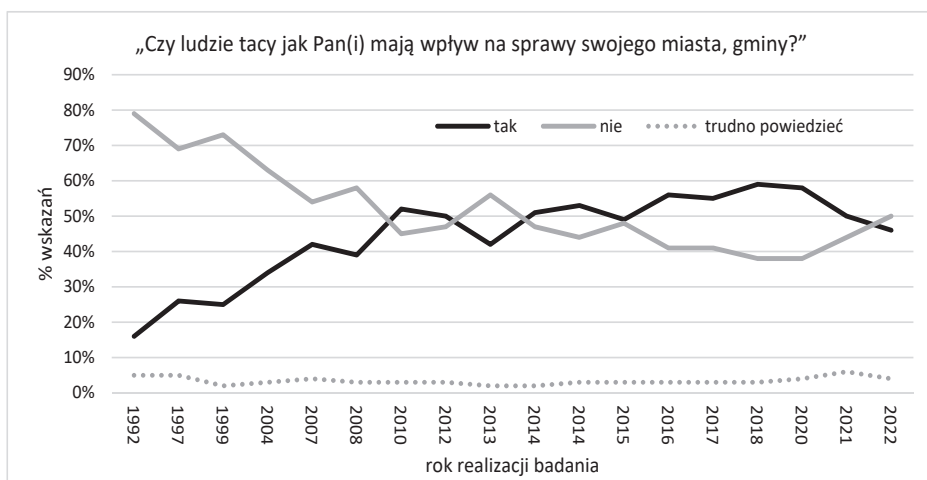
Rys. 3. Ocena działalności władz samorządowych miasta lub gminy respondenta

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów CBOS.

Nieco bardziej problematycznie wygląda ocena stanu lokalnej demokracji i możliwości bezpośredniego udziału mieszkańców w podejmowaniu decyzji o sprawach lokalnych. Zmiany w tym zakresie widoczne są od pewnego czasu w pomiarach cyklicznie prowadzonych przez CBOS.

Również badania zrealizowane przez FRDL przynoszą niepokojące informacje dotyczące postrzegania przez obywateli stanu demokracji lokalnej. Po pierwsze są to dane wskazujące, że odsetek osób przekonanych o możliwości wywierania wpływu na sprawy swojej gminy (miasta) może być nawet niższy, niż w 2022 r. wskazywał CBOS – w badaniach Fundacji (2023) takich osób zidentyfikowano jedynie 44% (46% w sondażu CBOS), przy czym nieco

częściej poczucie wpływu na sprawy lokalne wykazywali mieszkańcy miast niż gmin wiejskich i rosło ono wraz z wykształceniem. Po drugie nieco ponad 36% badanych zadeklarowało, że są całkowicie lub raczej niezadowolonych ze sposobu w jaki funkcjonuje demokracja lokalna w ich gminie (mieście), podczas gdy zadowolonych ze stanu demokracji w swoim samorządzie było niemal tyle samo badanych – 35,9%, przy czym ponownie jakość demokracji była nieco lepiej oceniana w ośrodkach miejskich. Nie są to oczywiście oceny bardzo negatywne i nie należy ich interpretować w kategoriach alarmistycznych – niemniej, jak wspomniano wyżej, są one co najmniej niepokojące.



Rys. 4. Poczucie wpływu na sprawy lokalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie komunikatów CBOS.

Jak zatem należy rozumieć wysokie społeczne zadowolenie z efektów działalności samorządów terytorialnych przy jedynie umiarkowanych wskaźnikach oceny demokracji lokalnej? Pytanie to staje się szczególnie istotne, jeśli weźmiemy pod uwagę różnego rodzaju informacje dotyczące faktycznego, często niewielkiego zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne na terenie swoich gmin. Wyrazistym przykładem ograniczonej chęci uczestnictwa w samorządności może być przypadek niedawnego, pierwszego w historii referendum lokalnego w Bielsku-Białej³⁹, gdzie o ważnych lokalnie sprawach

³⁹ Referendum przeprowadzone 16.04.2023. Mieszkańcy odpowiadali na pytania dotyczące budowy „instalacji termicznego przekształcania odpadów”, czyli spalarni odpadów na terenie jednej z dzielnic, finansowania z budżetu miasta zabiegów zapłodnienia pozaustrojowego in vitro oraz ograniczenia ruchu samochodowego w ścisłym centrum miasta.

zdecydowało się wypowiedzieć jedynie nieco ponad 28% uprawnionych, czyniąc to referendum nieważnym. Podobna sytuacja (braku wymaganej frekwencji) miała miejsce w połowie zaledwie 45 referendów tematycznych przeprowadzonych w kadencji 2014–2018. Warto także zwrócić uwagę na frekwencję wyborczą – w przypadku wyborów lokalnych jest ona na ogół niższa niż w wyborach parlamentarnych i prezydenckich i dopiero w 2018 r. po raz pierwszy przekroczyła próg 50%.

W kontekście zaprezentowanych tu danych należy zauważyć, że społeczne poparcie dla decentralizacji i autonomii administracji samorządowej jest dość wysokie. Zdaniem Polaków sfera ingerencji władz centralnych w rozwiązywanie lokalnych problemów powinna być zdecydowanie ograniczona: jedynie 23,5% respondentów w badaniach FRDL uznało, że „rząd państwa powinien mieć większy wpływ na działania samorządów”, a 70,5% badanych zgodziło się ze stwierdzeniem „władze samorządowe są niezależne od władz państwowych (centralnych) i powinny podejmować samodzielne decyzje w sprawach lokalnych”. Podobne wnioski płyną z wcześniejszych badań realizowanych przez inne ośrodki – w 2010 r. jedynie 9% respondentów CBOS uważało, że „wszystkie ostateczne decyzje dotyczące funkcjonowania danego miasta/gminy powinny być podejmowane w porozumieniu z władzami centralnymi”⁴⁰, a jeszcze mniej, bo zaledwie 3% Polaków w badaniach przeprowadzonych przez Związek Miast Polskich w 2013 r. skłonnych było zgodzić się ze stwierdzeniem, że decyzje dotyczące rozwoju miasta/gminy powinny zapadać „centralnie, bo władza centralna ma wizję rozwoju całego kraju i większe zasoby”⁴¹. Badania ujawniają natomiast znaczną grupę zwolenników całkowitej samorządności – według 45% badanych przez CBOS „władze samorządowe powinny być całkowicie niezależne w podejmowaniu decyzji”. Podobnej wielkości grupa respondentów sondażu ZMP uważała, że wszelkie decyzje powinny zapadać „lokalnie, bo samorząd lepiej zna nasze potrzeby”.

Wygląda zatem na to, że obywatele zainteresowani są przede wszystkim sprawnym działaniem administracji samorządowej oraz ochroną instytucji lokalnych przed potencjalnie destrukcyjnym (w tym motywowanym politycznie) wpływem odległych struktur rządowych, co ma skutkować wysoką jakością usług publicznych i adekwatnymi do potrzeb warunkami życia

⁴⁰ „Samorządność w Polsce – bilans dwudziestolecia”, komunikat z badań CBOS, nr BS/144/2010.

⁴¹ Badania oceny działalności i finansowania samorządów przeprowadzone na zlecenie Związku Miast Polskich przez PBS na N=1600 ogólnopolskiej, losowo-kwotowej próbie dorosłych Polaków; www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-8-757-konferencja_prasowa_organizacji.html (dostęp: 28.05.2013).

w najbliższym otoczeniu miejsca zamieszkania. Mamy zatem, być może, do czynienia z bardzo utylitarnym rozumieniem samorządności terytorialnej, niekoniecznie powiązaniem z szczególną troską o wzniosłe idee demokracji, samorządności, równouprawnienia, troski o innych czy współodpowiedzialności za sprawy publiczne. Dla wielu Polaków samorząd lokalny jest najwyżej „oswojonym i najbliższym organem władzy. Postrzeganie samorządu lokalnego jako części państwa i administracji publicznej przeważa nad postrzeganiem go jako wspólnoty mieszkańców”. Wyraźnie widać to w badaniach społecznych, które wykazują, że wielu obywateli nie rozumie idei samorządności w wydaniu lokalnym i się z nią nie utożsamia⁴². Chcą po prostu, aby usługi publiczne były realizowane na odpowiednim poziomie, żeby warunki życia odpowiadały ich oczekiwaniom i żeby urzędnicy administracji samorządowej pracowali w sposób przynoszący konkretne efekty. Częściowo może to wynikać z różnych partykularyzmów, ale też, w pewnym zakresie, z braku powszechnie podzielanego punktu odniesienia – wszak niemal 40% obywateli naszego kraju (oczywiście włączając osoby dziś niepełnoletnie) urodziło się po 1990 r. Jeśli natomiast weźmiemy pod uwagę wyłącznie obywatele dziś pełnoletnich i w tej grupie wyodrębnimy wszystkich, którzy urodzili się po 1989 r. lub byli wtedy młodsi niż 10 lat, wielkość tak wyodrębnionej populacji wyniesie nieco ponad 42%⁴³ (co można określić jako odsetek obywateli pełnoletnich, niemających pamięci czasów przedsamorządowych). Dla tak wielu potencjalnych wyborców działalność samorządu terytorialnego jest zatem rzeczą naturalną, zwyczajną, podlegającą, tak jak wiele innych przejawów życia codziennego, ewentualnej krytycznej ocenie.

Zwracał na to uwagę Michał Kulesza, pytając: „dlaczego ta reforma samorządowa [...] nie należy do wielkich obchodów, tylko jest gdzieś z boku? Myślę, że w pewnym sensie powodem tego jest fakt oczywisty, że ona nie sprawia kłopotów, że po prostu została przeprowadzona i to działa. Jeśli więc działa, to właściwie o czym tu specjalnie gadać? Można doskonalić, można poprawiać, trzeba doskonalić, trzeba poprawiać, trzeba uzupełniać, bo życie nie stoi w miejscu. Ale ponieważ nie sprawia kłopotów, to właściwie o czym tutaj mówić?”⁴⁴. I warto w tym miejscu podkreślić, że słowa Kuleszy należy rozumieć szerzej niż tylko jako konstatację dotyczącą pewnego stanu debaty

⁴² Zob. A. Gendźwiłł, D. Wiszejko-Wierzbińska, *Polki i Polacy o samorządności*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022.

⁴³ Obliczenia własne na podstawie danych GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-stan-w-dniu-31-grudnia,6,34.html> (3.05.2023).

⁴⁴ „Samorząd terytorialny w państwie i w społeczeństwie”..., op. cit., s. 28.

publicznej. Warto je odbierać także jako próbę zrozumienia przyczyn głosów krytycznych – jeśli bowiem coś wymaga poprawy, to nie ma sensu rozwodzić się nad wspomnieniami stosunkowo wąskiej grupy samorządowych kombatantów, lecz trzeba podejmować konkretne, ale też przemyślane działania zmierzające do poprawy rzeczywistości.

Naprawiacze samorządu

Dla ludzi związanych z samorządem – analityków, badaczy, samorządowców, działaczy związków samorządowych – jest oczywiste, że „trzeba doskonalić, trzeba poprawiać, trzeba uzupełniać”. Wielu twierdzi nawet, że konieczne są daleko idące i zdecydowane reformy. Istotne jest jednak, aby wszelkie propozycje zmian miały charakter przemyślany – aby nie psuły rozwiązań, które się sprawdziły, ale by udoskonalały całość systemu. *Primum non nocere* powinno być zatem naczelną zasadą wszystkich środowisk, które decydują się na zgłaszanie postulatów reformatorskich. A to oznacza konieczność, po pierwsze, szczegółowej analizy konsekwencji przedstawianych propozycji, a po drugie uważnego ich osadzania w skomplikowanej siatce połączeń różnych elementów na ów system się składających. Ostatnie lata obfitowały zaś niestety w zmiany dla samorządu terytorialnego szkodliwe. Niektóre z nich motywowane były politycznie, źródeł innych należy się dopatrywać w działaniach rozmaitych naprawiaczy, dla których ważniejsze od konsekwencji forsowanych pomysłów jest ich własne autorstwo zgłaszanych propozycji i możliwość zaistnienia w przestrzeni publicznej.

Wśród takich pomysłów wymienić można, choć będzie to wybór całkowicie arbitralny, choćby wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza, prezydenta. Zmiana ta była wielokrotnie krytykowana przez twórców reform samorządowych, ale została przeforsowana na skutek m.in. nacisku środowisk liderów lokalnych. Jerzy Regulski bardzo wcześnie, bo już w 2005 r., czyli na długo zanim konsekwencje wprowadzenia nowego modelu miały szansę w pełni się urzeczywistnić, pisał m.in.: „zmianę tę wprowadzono w sposób całkowicie nieprzemyślany, mimo zastrzeżeń wielu ekspertów. Po prostu w ustawie zmieniono słowo «zarząd» na «wójt» czy «burmistrz» i uznano, że cel polityczny, jakim było przeciągnięcie środowisk samorządowych na swoją stronę, został osiągnięty”⁴⁵. Argumentowano wtedy, że umocnienie pozycji lidera służyć będzie stabilizacji władzy lokalnej i stworzeniu

⁴⁵ J. Regulski, *Samorządna Polska*, Rosner i Wspólnicy, Warszawa 2005, s. 116.

możliwości bardziej skutecznego zarządzania gminą (m.in. dzięki ograniczeniu konsekwencji walk frakcyjnych w lokalnej radzie). „Szybko się okazało, że nowy model, choć rozwiązuje stare problemy, to jednocześnie tworzy inne, nie mniej poważne. [...] Organ wykonawczy stał się organem faktycznie zarządzającym gminą, a pozycja rady gminy sprowadziła się w istocie do roli mniej lub bardziej życzliwego obserwatora”⁴⁶.

Efektem jest, diagnozowany wielokrotnie, nadmiernie rozbudowany prezydencjalizm, w którym polityk stoi na czele aparatu wykonawczego gminy i w którym cele polityczne lidera samorządowego i cele rozwojowe wspólnoty zostają wymieszane, nie zawsze racjonalnie z punktu widzenia interesu społeczności lokalnej. „Wzmacniając władzę wykonawczą w gminie uczyniono z wójtów i burmistrzów, osoby wyposażone w pełnię władzy, ale wyłączone spod jakiegokolwiek kontroli”⁴⁷. Dziś konsekwencje tej zmiany są już widoczne w całej rozciągłości: obejmują one zachwianie równowagi między organem uchwałodawczym (oraz kontrolnym) a wykonawczym, prowadzące do zdominowania przez liderów politycznych agendy prawodawczej i nominacyjnej. „W przypadku nienajlepszych (konfliktowych) relacji między radą a burmistrzem/prezydentem, urzędnicy, dla których przełożonym (pracodawcą) jest przedstawiciel egzekutywy, mogą blokować dostęp do informacji o sprawach miasta czy utrudniać wykorzystywanie obsługi prawno-administracyjnej urzędu”⁴⁸. Konsekwencje widać także w spadających wskaźnikach społecznego poczucia wpływu na sprawy lokalne, ograniczeniu konkurencyjności wyborów lokalnych (od 2002 r. notuje się znaczny sukcesywny spadek liczby kandydatów nie tylko na radnych, ale i na liderów gmin)⁴⁹ czy w przypadkach braku efektywnej współpracy pomiędzy radami a liderami w gminach. Jak zauważa Jerzy Stępień: „Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci całkowicie uniezależnili się od rady, niektórzy nie przychodzą nawet na jej posiedzenia. Jeden burmistrz z Dolnego Śląska szczyli się tym, że od 12 lat nie był na posiedzeniu rady. Chcielibyśmy do Zachodu, ale duchowo bliżej nam do tych «cywilizacyjnych» wzorców, które skłonne są powierzać całość spraw publicznych «mężom opatrnościowym», wodzom i natchnionym przywódcom,

⁴⁶ D. Sześciło (red.), *Polska samorządów...*, op. cit., s. 125.

⁴⁷ J. Reguński, op. cit., s. 116.

⁴⁸ K.A. Kuć-Czajkowska, J. Wasił, M. Sidor, *Konsekwencje systemu wyborczego do miejskich samorządów w Polsce – wybrane problemy*, „Acta Politica Polonica” 2017, nr 3 (41).

⁴⁹ M. Mazurkiewicz, *Przewaga inkumbenta. Charakterystyka zjawiska i jego wpływ na jakość demokracji lokalnej*, „Analizy CELOWE FRDL” 2023, nr 3, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/mechanizmy-wylaniania-i-selekcji-kandydatow-na-radnych-w-polsce> (30.04.2023).

zamiast wytrwale, w stałej współpracy z innymi ucierać stanowiska i uparcie osiągać wspólnie ustalone cele”⁵⁰.

Innym pomysłem naprawiaczy było wprowadzenie limitu kadencji wójta, burmistrza prezydenta, co w istocie miało być remedium na konsekwencje wprowadzenia modelu prezydenckiego w samorządzie terytorialnym. W uzasadnieniu ustawy wprowadzającej limit napisano bowiem m.in.: „Wprowadzenie ograniczenia w sprawowaniu urzędu wójta, burmistrza, prezydenta miasta ma na celu m.in. wykluczenie zjawisk niepożądanych. Takimi zjawiskami może być powstanie szerokorozumianych powiązań korupcyjnych, powstawanie grup interesów, niekoniecznie związanych z rozwojem gminy czy miasta. Wprowadzenie limitu dwóch kadencji spowoduje również usprawnienie pracy wójta, poprzez intensyfikację jego prac w okresie kadencji, w zakresie przeprowadzenia wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój społeczności lokalnych. Limit dwóch kadencji pozwoli również na nadawanie nowych impulsów do rozwoju gmin i miast”⁵¹.

Żadne ze sformułowań użytych w powyższym fragmencie nie zostało poparte jakimikolwiek danymi empirycznymi, analizami eksperckimi czy odwołaniem się do jakichkolwiek źródeł. Po prostu wdrożono określone rozwiązania na zasadzie – jest pomysł, jest realizacja. W debacie, która rozgorzała wokół tego projektu, podnoszono rozmaite argumenty, zarówno zgodne z cytowanym uzasadnieniem, jak i takie, które ograniczały się do kwestii natury konstytucyjnej (pomijam tu odrzucony ostatecznie pomysł wprowadzenia tej regulacji retroaktywnie) czy społeczno-politycznej. Podkreślano m.in., że oceniając wprowadzane przepisy „należy odnieść się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jednakże nie mogą naruszać istoty wolności i praw”⁵². Dla części autorów zgodność tych rozwiązań z Konstytucją RP była co najmniej dyskusyjna. W tej właśnie perspektywie H.

⁵⁰ Wywiad Agaty Nowakowskiej z Jerzym Stępnem, *Samorząd nam się wykoślawił*, „Gazeta Wyborcza” z 12.11.2014 r.

⁵¹ Zob. Poselski projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych z 10.11.2017 r., <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2001>.

⁵² B. Springer, A.J. Jarosz, *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie zjawisk patologicznych?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 3 (67).

Izdebski proponował przeprowadzenie „rachunku aksjologicznego” według trzech kryteriów: „pierwszym z nich jest niezbędność, rozumiana jako konieczność ochrony, ale z jak najmniej uciążliwymi skutkami, odpowiednich wartości konstytucyjnych [...]. Drugie kryterium to przydatność, a mianowicie adekwatność ograniczenia do zamierzonego, zgodnego z prawem skutku, który chce się osiągnąć przez to ograniczenie. Wreszcie trzecia kwestia to proporcjonalność w ścisłym znaczeniu, przez którą rozumie się zachowanie należytej proporcji między ograniczeniem prawa a uzyskaną w ten sposób korzyścią ogólną. Wynika z tego, że ocena, czy zasada proporcjonalności jest zachowana, wymaga również poznania konkretnych celów, jakim ma służyć ograniczenie praw konstytucyjnych. Cele te, jak dotąd, nie zostały przedstawione, bo nie należy do nich ogólne twierdzenie o zabezpieczeniu przed nadużyciami czy patologiami. Celem na pewno nie może być to, że «będzie lepiej»⁵³. Tyle że dla rozmaitych naprawiaczy, a w tym wypadku także partyjnych aktywistów, argument „będzie lepiej” (jakkolwiek partykularnie owo „lepiej” bywa definiowane) jest na ogół całkowicie wystarczający.

Do spraw mniejszej wagi, ale wciąż o istotnych konsekwencjach, zaliczyć można choćby wprowadzenie obowiązkowego głosowania w ramach budżetów obywatelskich⁵⁴, co ograniczyło budowanie potencjalnie rozwojowych procesów deliberacyjnych poprzez nakaz organizowania przedsięwzięć o charakterze plebiscytowym. Innym przykładem działania, może nie szczególnie szkodliwego, ale nie przynoszącego praktycznie żadnych istotnych, pozytywnych skutków, a przy tym stanowiącego istotne obciążenie dla urzędów samorządowych, jest konieczność sporządzania raportów o stanie gminy. Zamysł ich wprowadzenia może i był słuszny – chodziło wszak o zebranie w jednym miejscu informacji o najważniejszych sprawach dotyczących gminy i umożliwienie mieszkańcom zabrania głosu w sprawach dotyczących gminy podczas corocznej debaty o stanie samorządu⁵⁵. Tyle że wykonanie okazało

⁵³ H. Izdebski, *Konstytucyjna dopuszczalność ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów miast ze skutkiem od najbliższych wyborów w odniesieniu do osób obecnie piastujących mandat*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, <https://www.batory.org.pl/publikacja/konstytucyjna-dopuszczalnosc-ograniczenia-liczby-kadencji-wojtow-burmistrzow-prezydentow-miast-ze-skutkiem-od-najblizszych-wyborow-w-odniesieniu-do-osob-obecnie-piastujacych-mandat/> (1.05.2023).

⁵⁴ Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, Dz. U. z 2018 r. poz. 130.

⁵⁵ Uzasadnienie ustawy zob. Poselski projekt ustawy..., op. cit., s. 4.

się nieefektywne – zapomniano bowiem o sprecyzowaniu zakresu raportu⁵⁶ i wskazaniu koniecznych elementów, które powinien on zawierać. W efekcie powstają opracowania, które są przeładowane treścią, trudne w odbiorze i w efekcie niedostępne poznawczo dla wielu mieszkańców gmin⁵⁷. Zwraçały na to uwagę organizacje społeczne: w opracowaniu przygotowanym w 2022 r. przez Fundację im. Stefana Batorego czytamy m.in.: „gminy do brze wywiązały się z realizacji ustawowego minimum co do treści raportów. Dużo większym wyzwaniem ponownie okazało się uczynienie z nich lektury interesującej dla mieszkańców. Choć niektórzy samorządowcy wyraźnie wzięli sobie do serca krytyczne uwagi sformułowane przed dwoma laty, to wciąż wiele raportów ma formę przeładowanych niezrozumiałymi liczbami biurokratycznych sprawozdań, które odstraszaają potencjalnych czytelników [...]. Odgórnice narzucona koncepcja raportowania nie przyjęła się na poziomie lokalnym. Nie doprowadziła do realnego ugruntowania mechanizmów rozliczalności władz samorządowych. To nie jest zaskoczenie, zważywszy, że tego typu procesów nie sposób wymusić centralną regulacją”⁵⁸.

Podobnie sprawa wygląda w przypadku transmisji z obrad rady gminy – niby stworzona została możliwość bezpośredniej obserwacji dyskusji podczas posiedzeń rady i wypowiedzi radnych, niby transmisje są na wyciągnięcie ręki, ale rozwiązanie to trudno uznać za szczególnie efektywne – zgodnie z wynikami sondażu zrealizowanego przez FRDL⁵⁹ transmisje te ogląda nie więcej niż 9% Polaków (przy czym pamiętać należy, że w Polsce mamy niemal 47 tys. radnych i nieco ponad 250 tys. urzędników samorządowych, którzy zapewne częściej niż zwykli obywatele z takich transmisji korzystają). Trzeba uznać, że jest to jeszcze jeden przykład nieudanej próby zadekretowania udziału obywateli w życiu społeczności lokalnej.

Powyższa lista pomysłów naprawiający samorządności terytorialnej nie jest oczywiście ani wyczerpująca, ani, być może, reprezentatywna (były też

⁵⁶ Z wyjątkiem wskazania: „Raport obejmuje podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady gminy i budżetu obywatelskiego”, zob. art. 28aa pkt 2 Ustawy o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r. poz. 95.

⁵⁷ Więcej na ten temat w publikacji FRDL: „Z dużej chmury mały deszcz – efekty wdrożenia instytucji raportu o stanie gminy na poziomie lokalnym”, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/z-duzej-chmury-maly-deszcz-efekty-wdrozenia>.

⁵⁸ D. Sześciło B. Wilk, *Czego (nie) dowiedzieliśmy się z raportów o stanie gminy?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/czego-nie-dowiedzieliśmy-sie-z-raportow-o-stanie-gminy/> (1.05.2023)

⁵⁹ Wyniki badania „Wzmacnianie potencjałów rozwojowych społeczności lokalnych” – sondaż na reprezentatywnej próbie N=2000 dorosłych mieszkańców kraju, FRDL, luty 2023.

inne pomysły, jak choćby ograniczenie liczby radnych czy wprowadzenie limitu kadencji w radach, co z pewnością skutkowałoby ograniczeniem reprezentacji wielu grup mieszkańców). Pokazuje ona jednak, że inicjatywy tego typu pojawiają się w różnych czasach, w różnych kadencjach parlamentu i są inspirowane przez różne grupy interesariuszy.

Do listy działań naprawiaczy należałoby dodać także przemożną chęć regulowania najdrobniejszych aspektów działalności organów samorządu terytorialnego, prowadzącą w wielu wypadkach do skrajnego zbiurokratyzowania ich funkcjonowania. Trzeba to jasno powiedzieć: samorząd terytorialny jest dziś w znacznym stopniu przeregulowany. Źródła tego stanu rzeczy są zróżnicowane, ale prawdopodobnie należy do nich brak zrozumienia idei samorządności wśród liderów partyjnych czy nieufność polityków centralnych wobec władz samorządowych, niejednokrotnie będąca skutkiem walki politycznej. To z kolei prowadzi do chęci narzucenia regulacji ograniczających władztwo struktur samorządowych. Problemem stają się częste zmiany przepisów i wątpliwości z ich interpretacją. W efekcie, w gąszczu legislacji (szczegółowe unormowania sektorowe, liczne ograniczenia w dysponowaniu zasobami lokalnymi, unifikacja kontroli i nadzoru itd.) grzęźnie inicjatywa, a dominująca staje się zachowawczość urzędników samorządowych. Przeregulowanie sprawia, że pierwotnie stosunkowo szerokie kompetencje samorządu są ograniczane i stają się pozorne. Wynikający z tego brak skuteczności administracji samorządowej postrzegany jest, zbyt pośpiesznie, jako odpowiedzialność lub wręcz dysfunkcja państwa, której trzeba zaradzić poprzez nowe regulacje. I tak koło się zamyka.

Kryzys samorządności terytorialnej

Oprócz pomysłów wdrażanych przez naprawiaczy, na kondycję samorządu terytorialnego oddziałują również, a może już obecnie przede wszystkim, rozmaite działania prowadzące wprost do rozmontowywania systemu samorządności terytorialnej. Wymienić tu wypada regulacje skutkujące recentralizacją władzy publicznej (podsumowane choćby w Indeksie Samorządności opracowanym przez ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego⁶⁰) czy zmiany w zasadach finansowania jednostek samorządowych prowadzące do osłabiania ich

⁶⁰ M. Lackowska, R. Matczak, P. Swianiewicz, D. Sześciło, K. Wojnar, *Indeks samorządności 2023*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023 <https://www.batory.org.pl/publikacja/indeks-samorzadnosci-1> (1.05.2023).

potencjału rozwojowego, nasilania się praktyk klientelistycznych i upolityczniania administracji samorządowej. Istotną rolę odgrywa także polaryzacja i ideologizacja debaty publicznej skutkująca upartyjnieniem działalności części liderów samorządowych, a w skrajnych przypadkach przyjmowaniem przez niektóre jednostki lokalne uchwał dyskryminujących wybrane grupy mieszkańców (np. rezolucje przeciw „ideologii LGBT”).

Konsekwencją zjawisk i procesów, jedynie pobieżnie tu zarysowanych, jest niewątpliwy kryzys samorządności terytorialnej w Polsce. Jego skutków w pełnej skali może jeszcze nie widać, ale symptomy dostrzegają już zarówno obywatele, jak i eksperci czy sami samorządowcy. Świadczą o tym zarówno wyniki badań społecznych (np. pogarszające się oceny demokracji lokalnej i zmniejszające się poczucie wpływu na sprawy lokalne) oraz coraz mniejsze zainteresowanie bezpośrednim udziałem w demokracji na poziomie lokalnym⁶¹, jak i analizy eksperckie, stanowiska ogłaszane przez związki samorządowe i organizacje społeczne oraz opinie organizacji międzynarodowych. Wśród tych ostatnich warto zwrócić szczególną uwagę na raport Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy z 2019 r., w którym czytamy: „raport podkreśla stosunkowo alarmistyczne trendy w demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce. Zauważa, że zasada samorządności [...] została podważona od czasu ostatniej wizyty monitorującej w 2014 r. i że sytuacja zmieniła się w niepokojący sposób w ciągu zaledwie kilku lat. Raport stwierdza, że recentralizacja niektórych kompetencji odbyła się w kontekście konfliktu między władzą centralną a władzami lokalnymi, w szczególności reprezentowanymi przez partie polityczne należące do opozycji. Sprawozdawcy wyrażają również swoje obawy dotyczące ingerencji władz centralnych w funkcje lokalne, niedociągnięć w procesie konsultacji, pogorszenia statusu wybranych przedstawicieli oraz utraty zaufania władz lokalnych do wymiaru sprawiedliwości”⁶².

W podobnym duchu wypowiadał się w 2022 r. Freedom House: „Samorządom grożą nowe problemy finansowe, ponieważ planowana reforma podatkowa zmniejszy dochody lokalne, a programy pomocowe rządu centralnego są silnie ukierunkowane na gminy zarządzane przez obóz rządzący”⁶³

⁶¹ Zob. M. Mazurkiewicz, op. cit.

⁶² „Local and regional democracy in Poland”, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee), Council of Europe, 2.04.2019, <https://rm.coe.int/CoERM-PublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680939003>; (1.05.2023).

⁶³ Zob. raport „Nations in Transit 2022. Poland”, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2022> (3.05.2023).

czy Fundacja Bertelsmanna: „Relacje między rządem centralnym a większymi miastami kraju, z których większość jest kierowana przez opozycję, pozostają napięte, co ogranicza możliwości prowadzenia innowacyjnej polityki na szczeblu niższym niż krajowy i wpływa na jakość usług publicznych w terenie”, „pomimo istniejącego poziomu decentralizacji w Polsce, rząd PiS postrzegał samorządy lokalne jako bastion opozycji. [...] Dlatego rząd PiS próbował ograniczyć uprawnienia samorządów. [...] Co więcej, rząd centralny rozdzieliał środki finansowe i wsparcie nie według zasług, lecz wybiórczo wspierał gminy przychylne PiS”⁶⁴. Autorzy raportu poświęconego indeksowi autonomii lokalnej, przygotowanego dla Komisji Europejskiej, stwierdzają zaś wprost: „Gdy przyjrzymy się indywidualnym wynikom LAI [Local Autonomy Index] w poszczególnych krajach, na średnim poziomie, w ciągu ostatnich sześciu lat (2015–2020) nie nastąpiła duża ewolucja. Największe wzrosty odnotowały Portugalia i Norwegia, największe spadki zaś Austria i Polska”⁶⁵. W tym miejscu nasuwa się gorzka refleksja, że organizacje międzynarodowe dostrzegły zjawiska, które dla rodzimych obserwatorów były widoczne od dawna.

Potrzeba zmian⁶⁶

Kryzys, w którym znalazła się samorządność terytorialna w Polsce, bez wątpienia wymaga działań. Potrzebne są zmiany, które odwrócą negatywne tendencje oraz wskrzeszą ład konstytucyjny w zakresie funkcjonowania samorządów terytorialnych – w tym rozwiązania i praktyki sprzyjające efektywnej decentralizacji władzy publicznej oraz funkcjonowaniu zasady pomocniczości.

Podkreślić przy tym należy, że odpowiedzialność za kryzys ponoszą nie tylko politycy zabiegający o interesy swoich partii politycznych, lecz także sądy administracyjne. Jak pisał niedawno H. Izdebski: „dostrzeżenie

⁶⁴ Zob. C.Y. Matthes, R. Markowski, F. Bönker, „Poland Report. Sustainable Governance Indicators 2022”, https://www.sgi-network.org/docs/2022/country/SGI2022_Poland.pdf, s. 3 i 41 (3.05.2023).

⁶⁵ A. Ladner, N. Keuffer, A. Bastianen, *Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990–2020) Release 2.0*, European Commission, Brussels 2021.

⁶⁶ Opracowanie autorstwa Eugeniusza Wojciechowskiego pt. *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym* ukazało się w cyklu „Analizy CELowe FRDL” 2022, nr 17 (<https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/potrzeba-zmian-w-samorzadzcie-terytorialnym>). Stanowiło ono inspirację dla pomysłu przygotowania tego tomu.

fundamentalnego znaczenia zasady pomocniczości pozwoliłoby doktrynie, zwłaszcza prawa administracyjnego [...] na podjęcie szerszej i pogłębionej refleksji nad całością konstytucyjnych zasad organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego oraz, tym samym, na wzmocnienie niezbędnej debaty publicznej. Skutkować mogłoby to przynajmniej zmianą linii orzecznictwa sądowno-administracyjnego⁶⁷, w którym, można dodać, powinno się zwracać większą uwagę na ideę autonomii samorządu terytorialnego w kształtowaniu sposobów rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych.

Jednakże prosty powrót do przeszłości oczywiście nie jest możliwy. Nowe czasy wymagają nowych rozwiązań. Obowiązujący w Polsce (wciąż) model samorządności terytorialnej powstawał wszak w zupełnie innych niż obecne, odległych o pokolenie warunkach ustrojowych, społecznych i gospodarczych. Jak wspomniałem wyżej, sposób postrzegania spraw i procesów decydujących o warunkach życia w najbliższej okolicy zamieszkania uległ zmianie i nadal będzie się zmieniał. Podstawowe potrzeby infrastrukturalne, których prymat w początkach okresu transformacji był niepodważalny, ustępują bowiem potrzebom często mniej oczywistym i trudniejszym w zaspokojeniu. A to wymaga stosowania nowych mechanizmów koordynacji kierunków i określania celów rozwojowych każdej wspólnoty lokalnej. I tu szczególnego znaczenia nabiera autonomia struktur lokalnych w kształtowaniu struktur, które zdolne będą na nadchodzące wyzwania odpowiedzieć.

Nowy model samorządu powinien zatem uwzględniać przemiany zachodzące w sferze społecznej, technologicznej, gospodarczej i środowiskowej. Jednym z najważniejszych wyzwań będzie zapewnienie społecznościom lokalnym dostępu do efektywnych narzędzi kształtowania zrównoważonego (sustensywnego) rozwoju. Niezbędne będzie podejmowanie działań mających na celu zmniejszenie wpływu działalności człowieka na środowisko naturalne. Zmiany demograficzne wymuszają konieczność podejmowania wysiłków zmierzających do zapewnienia równości społecznej, dostępu do wysokiej jakości edukacji, specjalizowanej opieki zdrowotnej i całego spektrum elementów „srebrnej gospodarki”. Samorządy lokalne będą musiały radzić sobie z wyzwaniami związanymi z szybkim tempem zmian technologicznych, takich jak automatyzacja, sztuczna inteligencja czy internet rzeczy, i zadbać o to, by korzyści płynące z postępu technologicznego były równomiernie

⁶⁷ H. Izdebski, *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De(re)centralizacja postcovid i...?*, „Analizy CELowe FRDL” 2001, nr 4; <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/trzeci-etap-reformy-samorzadu-terytorialnego-derecentralizacja-postcovid-i> (3.05.2023).

rozdzielane między mieszkańców. Wspólnoty lokalne będą musiały radzić sobie z wyzwaniami związanymi z różnorodnością kulturową i społeczną, w tym szukać sposobów na integrację różnych grup społecznych (także środowisk imigranckich), zapewnienie równości szans i walkę z dyskryminacją. Kluczową rolę odgrywać będzie tworzenie stabilnych i trwałych źródeł dochodów własnych, co stworzy możliwości skutecznego zaspokajania potrzeb lokalnych i reagowania na pojawiające się kryzysy.

Tego wszystkiego nie da się załatwić w prosty sposób jedną czy drugą ustawą, dorzuceniem kilku przepisów do jakiegoś aktu prawnego. Potrzebna jest całościowa refleksja nad modelem samorządności terytorialnej dostosowanym do nowych czasów. Chodzi o to, aby spojrzeć na system samorządności terytorialnej w sposób wszechstronny, żeby zobaczyć strukturę powiązań, które decydują o efektywności poszczególnych elementów, i dopiero wtedy wprowadzać zmiany. Potrzebny jest zatem zbiorowy wysiłek związany z przeglądem elementów systemu samorządowego służący wypracowaniu koherentnego zestawu propozycji reform. Potrzeba, być może, trzeciego etapu reform samorządowych⁶⁸.

W niniejszym tomie zebraliśmy opinie i rekomendacje dotyczące potrzeby zmian w systemie i praktykach funkcjonowania samorządu terytorialnego w celu zarysowania pola dyskusji. O potrzebie zmian w samorządzie terytorialnym wypowiedziało się grono znakomitych badaczy społeczności lokalnych, polityki publicznej, prawa administracyjnego, finansów publicznych, demografii i gospodarki przestrzennej. Naszą ambicją było stworzenie zespołu interdyscyplinarnego na tyle zróżnicowanego, aby debaty nad stanem samorządu i samorządności niepotrzebnie nie ograniczać, lecz umożliwić jej wyjście poza wąsko definiowane, tunelowe myślenie o problemach i zjawiskach obecnych w przestrzeni działania władz lokalnych. Autorzy poszczególnych rozdziałów, reprezentujący różne środowiska naukowe, zlokalizowane w siedmiu największych polskich miastach, przygotowali dla nas zbiór refleksji, ocen i praktycznych rozwiązań, które – mamy nadzieję – będą istotnym wkładem w przyszłą debatę publiczną. Wśród tematów, jakie podjęli nasi Autorzy, znalazły się kluczowe wyzwania, przed którymi stoi dziś samorząd terytorialny, takie jak: zagospodarowanie przestrzenne, finanse samorządowe, usługi publiczne czy rozwój lokalny i regionalny. Nie unikamy obszarów związanych ze świadomością obywatelską, procesami decentralizacyjnymi, organizacją przestrzenną i demografią. Niemniej ważne są dla nas

⁶⁸ Ibidem.

też aspekty ustrojowe, instytucjonalne i prawne, w tym procedury wyborcze stanowiące najistotniejszy składnik demokratycznego systemu rządów.

Zebranych tu propozycji nie należy traktować ani jako spójnego zbioru postulatów reformatorskich, ani, tym bardziej, jako zamkniętego katalogu rozwiązań, które mogłyby wzmocnić autonomię jednostek samorządowych i poprawić ich funkcjonowanie. Propozycje te mają w większości charakter generalny – ogólny, czasami dyskusyjny, czasami sprzeczny, ale mogą służyć jako punkt wyjścia do systematycznych prac przyszłych reformatorów.

Jerzy Regulski

ROZDZIAŁ I

Warunki rozwoju samorządności terytorialnej¹

Samorządność odegrała w Polsce ogromną rolę. Dzięki decentralizacji państwa, dzięki inicjatywom tysięcy ludzi i ich zaangażowaniu w sprawy dobra wspólnego Polska rozwijała się szybciej i w istotny sposób podniesione zostały warunki życia. Każdy system wymaga jednak okresowych ocen i analiz. I nastał najwyższy czas, aby dokonać takiej oceny właśnie w odniesieniu do naszego ustroju samorządowego. Taką potrzebę sygnalizowano już wiele razy², lecz bezwładność systemu, opory różnych ośrodków i wreszcie brak akceptowanego modelu państwa, do którego chcemy dążyć, powodowały odsuwanie rzetelnej analizy i niezbędnych korekt. Zbyt często ucieka się w takich sytuacjach do tworzenia nowych ustaw i przepisów. Jest to droga donikąd. Nie można bowiem zwiększać praw społeczności lokalnych przez tworzenie nowych regulacji. Jedyna droga musi polegać na likwidacji owych przepisów. Określanie ustawowo, co gminom wolno, oznacza, że jednocześnie określa się, czego im nie wolno. Praktyka wskazuje bowiem, że wszystkie indykatywne, otwarte wykazy kompetencyjne w praktyce orzecznictwa stają się wykazami zamkniętymi.

Dlatego najważniejszym wyzwaniem staje się znalezienie właściwych sposobów realizacji celów, a nie ich formułowania, gdyż w gruncie rzeczy

¹ Niniejszy tekst stanowi skrót opracowania pt. *Kilka uwag i refleksji na tle raportu: „Narastające dysfunkcje. zasadnicze dylematy, konieczne działania”*, które zostało przygotowane przez Profesora Jerzego Regulskiego w 2013 r. Zdecydowaliśmy się przypomnieć ten tekst ze względu na aktualność wielu obserwacji i diagnoz w nim zawartych.

² Jako przykład można tu wymienić raporty Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej opracowane w latach 2002, 2003, 2007.

bolączki obecnego systemu są znane. Brakuje tylko koncepcji, jak je usunąć, ich usuwanie zaś nie może abstrahować od wielu istniejących ograniczeń. Trzeba być realistą i projektować ustrój dla społeczeństwa polskiego takiego, jakie ono jest, a nie takiego, jakiego byśmy chcieli. Obecnie dysfunkcje w działalności władz lokalnych i regionalnych osiągnęły stopień poważnego zagrożenia. Jest to oczywisty skutek poważnych zaniedbań ze strony kolejnych rządów i sił politycznych.

Historia i jej mechanizmy

Miasto, gmina czy region stanowią złożone systemy, obejmujące społeczeństwo, gospodarkę, administrację, tereny i całe środowisko naturalne. W takich złożonych systemach zachodzą skomplikowane wzajemne relacje pomiędzy różnymi ich elementami. Rozwój i zmiany następują w wyniku równoczesnego działania wielu podmiotów, a także licznych niezależnych od nich czynników. Wszystkie one powodują występowanie sprzeczności. Są to sprzeczności między interesami poszczególnych grup, sprzeczności między oczekiwaniami a rzeczywistością, sprzeczności między zamierzeniami a efektami pracy, sprzeczności między różnymi działaniami a środowiskiem społecznym, gospodarczym czy naturalnym. Jeśli system ma funkcjonować efektywnie, to konieczne jest cykliczne podejmowanie interwencji na rzecz likwidacji owych sprzeczności, inaczej bowiem ulegnie on degeneracji. W wyniku takich działań naprawczych system ulega usprawnieniu. Zmiany te jednak stają się zarzewiem nowych napięć i nowych problemów, które zmuszą w dalszej perspektywie do kolejnych usprawnień. Systemy społeczne i gospodarcze nigdy nie mogą pozostać stabilne. Będą one zawsze ewoluować w wyniku zmieniających się warunków. Występowanie sprzeczności jest zjawiskiem naturalnym, ale i niezbędnym dla rozwoju. Gdy nie ma sprzeczności, gdy wszyscy akceptują istniejące warunki, nie ma motywacji, aby je zmieniać, a tym samym napędzać rozwój.

Rolą władz publicznych jest utrzymanie funkcjonowania miast i gmin na odpowiednim poziomie efektywności. Władze powinny podejmować stosowne działania korygujące, gdy ewolucja powoduje, że systemy zaczynają funkcjonować źle albo ewoluują w niewłaściwych kierunkach. Tymczasem w Polsce nie ma zwyczaju monitorowania skutków wprowadzanych ustaw ani tym bardziej podejmowania działań korygujących. Czeką się, aż sprzeczności ujawnią się na tyle silnie, że działania stają się konieczne. Wówczas pod presją czasu i występujących problemów coś się koryguje fragmentarycznie, nie patrząc na całość systemów. Często więc się je psuje. Oczywiście, takie

opóźnienia są w pewnym stopniu zrozumiałe, gdyż opory przeciwko jakimkolwiek zmianom bywają z reguły silne, a znalezienie kompromisowych rozwiązań jest u nas trudne. W rezultacie jednak znaczna część systemów działa nieefektywnie, właśnie wobec braku działań naprawczych, podejmowanych z odpowiednim wyprzedzeniem.

Ta sytuacja występuje z całą ostrością w sprawach samorządu, a więc zarządzania funkcjonowaniem i rozwojem miast, gmin i regionów. Od pierwszego etapu odbudowy samorządu minęło już ponad 20 lat. Od drugiego – kilkanaście. Są to okresy wystarczająco długie, aby w wyniku ewolucji wystąpiły istotne odchylenia od pierwotnych założeń oraz właśnie uwidoczniły się dysfunkcje. W tym czasie wprowadzane były różne modyfikacje, ale wynikały one z bieżących kłopotów lub nacisków różnych grup interesu. Nie podjęto natomiast kompleksowej analizy skutków zachodzących przemian.

* * *

Tutaj chciałbym pozwolić sobie na kilka dygresji, nawiązujących do przeszłości. Gdy w latach 80., jeszcze w czasach PRL, pracowaliśmy nad modelem samorządu w Polsce, dokonywaliśmy analizy ustrojów w wielu państwach. Uznaliśmy wtedy, że najbliższy naszym oczekiwaniom będzie model skandynawski. I w dużej mierze opieraliśmy się na nim, tworząc naszą koncepcję. Jednak dzisiaj polski samorząd jest znacznie bardziej odległy od skandynawskiego, niż był 20 lat temu. Inne warunki, przede wszystkim inna tradycja i mentalność społeczna, spowodowały odmienny kierunek ewolucji. I to ewolucji, którą nie zawsze można ocenić pozytywnie.

W Raporcie³ słusznie podkreślono, że w przeszłości dokonywano nowelizacji regulacji prawnych w sposób niewłaściwy. Trafnie też jako przykład przytoczono ustawę wprowadzającą bezpośrednie wybory wójtów, która zmieniła w istotny sposób ustrój gmin, nie dokonując odpowiednich korekt dotyczących podziału kompetencji i innych niezbędnych modyfikacji. Przepisy te przyjęto na wyraźne zamówienie polityczne, ignorując zgłaszane zastrzeżenia merytoryczne. W mojej opinii, wykonanej wówczas na zaproszenie

³ Ilekcioć w teksćie mowa jest o „Raporcie”, uwagi odnoszą się do opracowania *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* przygotowanego przez zespół w składzie: Jarosław Bober, Jerzy Hausner, Hubert Izdebski, Wojciech Lachiewicz, Stanisław Mazur, Aleksander Nelicki, Bartłomiej Nowotarski, Włodzimierz Puzyna, Krzysztof Surówka, Igor Zachariasz, Marcin Zawicki. Wydawca: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

sejmu, napisałem: „[...] proponowane nowelizacje nadają rozwojowi samorządu terytorialnego niedobry kierunek, który może doprowadzić do zagrożenia demokratycznego charakteru władz lokalnych oraz naruszenia przepisów i ducha Konstytucji i ratyfikowanych konwencji międzynarodowych”. Niestety obecna sytuacja, a także ocena zawarta w raporcie potwierdza, że w dużym stopniu zaistniały zjawiska, których wówczas się obawialiśmy.

Miejsce samorządności w ustroju państwa

Jeśli podejmujemy się oceny jakiegokolwiek zjawiska, musimy określić jego cechy, które oceniamy pozytywnie lub negatywnie. Ocena stanu samorządności w Polsce musi się więc też odnosić do zestawu odpowiednich wartości, wynikających przede wszystkim z pożądanego modelu państwa. Tymczasem w świadomości społecznej i rzeczywistości politycznej nie wykształciła się wizja państwa, do której chcemy dążyć. I w efekcie poszczególne rozwiązania ustrojowe są przez niektóre środowiska oceniane pozytywnie, podczas gdy jednocześnie inne są im zdecydowanie przeciwne. Jest oczywiste, że w ustroju demokratycznym zawsze są i powinny być reprezentowane poglądy zróżnicowane, które mają stanowić podstawę do dyskusji. Jednak nasza scena polityczna nie stworzyła możliwości dyskusji rzeczywiście merytorycznej i zepchnęła ją na pozycję walki na symbole i hasła. Spowodowało to operowanie ogólnikami, które mają przyciągać zwolenników i pognębiać przeciwników, ale nie wyjaśniać meritum spraw. Ocena samorządności też wymaga sformułowania zestawu wartości, wynikających z miejsca samorządu w państwie.

Ustrój państwa, jeśli ma spełniać swoje zadania, powinien być odbiciem stanu świadomości społeczeństwa, jego tradycji, umiejętności i wzorów zachowań, stanu gospodarki, dostępnych technologii, stanu środowiska naturalnego i wielu innych czynników. Wszystkie one podlegają stałej ewolucji. Dlatego ustrój i organizacja państwa muszą ewoluować, aby dostosowywać się do zmieniającego się otoczenia oraz zmieniających się problemów i potrzeb. I jakkolwiek zasady konstytucyjne powinny być stabilne, to ich interpretacja musi być bardziej elastyczna, aby nie odstawały zbyt od rzeczywistych warunków. Zbyt duże rozbieżności między obowiązującym prawem a świadomością społeczną stwarzają ogromne zagrożenie dla państwa, jego stabilności i rozwoju.

Co do tego, że państwo powinno być demokratyczne, a obywatele powinni mieć istotny udział w sprawowaniu władzy, w zasadzie wszyscy są zgodni.

Istnieje też ogólna zgoda, że państwo polskie powinno zachować dotychczasowy unitarny charakter oraz że kilka kluczowych zadań musi się znajdować w gestii rządu i jego administracji. Jednak gdy przychodzi do dyskusji szczegółowych, widać głębokie różnice poglądów. I nie można ich rozpatrywać w oderwaniu od podstawowych kwestii ustrojowych, a przede wszystkim od określenia roli państwa.

Zatem jaka jest jego rola w stosunku do obywatela? Czy ma wyznaczać wartości i modele zachowań obywateli, czy też realizować te wartości, którym obywatele chcą służyć? Czy obywatele powinni dostosowywać swoje zachowania i działania do standardów ustalanych centralnie, czy też mają mieć zagwarantowane prawo do swobody w tym zakresie, oczywiście pod warunkiem nieszkodzenia innym?

Każda gmina, każda wspólnota stanowi jakąś niewielką część wszystkich obywateli kraju. Jest więc mniejszością. I kluczowy problem stanowi kwestia, czy ta mniejszość musi się podporządkowywać we wszystkich sprawach woli całego narodu i jego przedstawicieli w stolicy, czy też ma wydzieloną sferę swoich swobód. Jeśli powiemy, że większość decyduje o wszystkim, to negujemy możliwość istnienia samorządności. Na czym bowiem miałyby ona polegać, jeśli o wszystkim decydują ustawy, a rolę miejscowych władz jest tylko je realizować?

Niestety w Polsce jest ciągle obecne mniemanie o nadrzędności państwa i jego interesów. Nie ma tu miejsca, aby analizować, dlaczego tak jest. Być może to sentyment do własnego państwa po latach, gdyśmy go nie mieli. Nikogo jednak nie dziwi hasło „Polska jest najważniejsza”. A przecież jest ono równie nieprawdziwe, jak nawet szkodliwe, nie państwo bowiem jest najważniejsze, ale obywatele, którym ma ono służyć.

Powszechne mniemanie, że państwo jest najważniejsze, znajduje odbicie i w orzecznictwie, i w mentalności wielu ludzi. Słusznie w Raporcie zwrócono uwagę na te sprawy, na wyroki, orzeczenia i różne opinie, które w istocie prowadzą do zakwestionowania samorządności. Ustawy określają nie tylko zadania, lecz także w szczegółach sposób ich realizacji, nawet w odniesieniu do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego (JST). Instytucje nadzoru żądają wykazania podstaw ustawowych dla każdego działania, kwestionując zasadę, że interes mieszkańców może taką podstawę stanowić. Wszystko to ma swoje źródło w braku uznanego modelu państwa, który określałby miejsce w nim samorządu.

Słusznie też w Raporcie zwraca się uwagę na sprzeczności między modelem resortowym a terytorialnym. Ta kontrowersja ma podstawowe znaczenie. W PRL państwo było zorganizowane według sektorów gospodarczych i ten

model w istotny sposób wpłynął na organizację społeczeństwa. W przedsiębiorstwach działały podstawowe organizacje partyjne, decydujące nie tylko o funkcjonowaniu zakładu pracy, lecz także o karierze i warunkach życia osób zatrudnionych. Tam też istniały komórki związków zawodowych, rozdzielające różne przywileje. Branżowe związki zawodowe zawierały odrębne układy pracy. Celem było związanie obywateli z miejscem pracy, aby w ten sposób uzależnić ich od systemu władzy i wyeliminować możliwość niezależnych zachowań. Nie istniały natomiast formy organizacji społeczeństwa wokół miejsc zamieszkania. Rządząca partia obawiała się bowiem spontanicznych działań, opierających się na wspólnocie interesów mieszkańców. Ówczesne władze starały się, aby nie kształtowały się lokalne społeczności.

Tę sytuację odziedziczyliśmy w chwili przełomu. Zapoczątkowana decentralizacja państwa wymaga jednak zmiany organizacji nie tylko państwa, lecz także społeczeństwa. Kluczowa staje się rola łączenia ludzi wokół miejsca zamieszkania, wszyscy bowiem mamy podobne potrzeby niezależnie od zawodu. Oznacza to więc ograniczenie roli resortowości, które z kolei narusza interesy polityków, ministerstw, związków zawodowych czy wielu innych grup interesu. Obie formy organizacji społeczeństwa – wokół miejsca pracy lub miejsca zamieszkania – są w stosunku do siebie antagonistyczne. Wzmocnienie jednej z nich powoduje osłabienie drugiej. Walka pomiędzy tymi dwoma modelami państwa toczy się bez przerwy na wielu płaszczyznach i przynosi wiele szkód, hamując niezbędny postęp. I samorządność nie będzie mogła się rozwinąć, dopóki ministerstwa nie staną się ośrodkami prowadzącymi politykę państwa, a nie zarządzającymi poszczególnymi sektorami.

Organizacja terytorialna państwa

Właściwy podział terytorialny ma kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania JST, a tym samym dla całego państwa. Dotyczy to bezpośrednio problemów wielkości gmin. W Europie mamy dwa modele: gmin małych i dużych. Pierwszy z nich cechuje się silniejszą integracją wspólnot lokalnych, a więc zapewnia większe efekty społeczne, ale jednocześnie ogranicza zdolność do działań gospodarczych. Gminy duże mają szerokie kompetencje i możliwości realizacji usług publicznych, ale wytwarzają słabsze związki społeczne.

Samorząd opiera się na wspólnotach mieszkańców o wspólnych interesach i potrzebach. Wiadomo, że samorządność funkcjonuje efektywniej

w jednostkach małych, gdzie związki międzyludzkie są bardziej widoczne i odczuwalne. Jeżeli więc chcemy dyskutować o wielkości gmin, to najpierw trzeba się zdecydować, czym gmina ma być: czy dostarczycielem usług, czy wspólnotą ludzi? Różne kryteria będą prowadziły do różnych rozwiązań.

Należy się w każdym razie przeciwstawić pryncypialnie tym ekspertom, którzy jako kryterium wymieniają sprawne zarządzanie państwem. Gdy wprowadzaliśmy samorządność, chodziło nam właśnie nie o to, aby zarządzać państwem, ale aby umożliwić gminom, żeby zarządzały same sobą. Liczba gmin czy powiatów w kraju nie może stanowić kryterium podziału. Byłaby ona istotna tylko, gdyby istniał centralny ośrodek zarządzania, który chciałby mieć mniej czy więcej podległych sobie jednostek. Na szczęście go nie ma i wójtowie nie są delegatami ministra. A w sprawie urzędowego łączenia małych gmin doradzam zapoznanie się z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, którą Polska ratyfikowała, jest ona więc dokumentem obowiązującym w Polsce. Jako kryterium kształtowania granic JST może służyć jedynie wielkość poszczególnej jednostki, oceniana z punktu widzenia zdolności do realizacji zadań.

Sprawa łączenia gmin jest delikatna, złożona i nie wolno jej sprowadzać do kosztów usług. I w imię efektywności ekonomicznej nie można powodować zagrożeń dla samorządności, która przyniosła Polsce tak wiele dobrego. Podział terytorialny i związany z nim ustrój w Polsce jest bliższy modelowi państw o dużych gminach. Stąd trzeba być bardzo ostrożnym w powiększaniu ich wielkości. Zresztą łączenie gmin mogłoby dotyczyć tylko niewielu przypadków. Sieć osadnicza jest ustabilizowana, tak jak podział na gminy.

Prezentowane koncepcje wykorzystania zachęt finansowych do wspierania łączenia się gmin budzą zasadnicze wątpliwości. Ich nieskuteczność wykazało dotychczasowe doświadczenie. Dlatego przed podejmowaniem dyskusji o wielkości zachęt finansowych należy się zastanowić, jakie czynniki decydują o tworzeniu się gmin lub, co istotniejsze, wydzielaniu się nowych. Łączenia się gmin dotąd przecież nie było.

Uważam, że w tych sprawach decydujące są zupełnie inne czynniki niż budżety lokalne. Dla tworzenia podziału kraju na gminy kluczowe okazały się elementy takie, jak prestiż dla miejscowej elity, możliwość zatrudnienia w gminie lub jej agendach, udziału w sprawach publicznych, rozdziału środków itp. Czynnikiem decydującym o podziale gminy było zaś najczęściej poczucie obszarów peryferyjnych, że są dyskryminowane przez władze centralnej miejscowości. Miejscowości będące siedzibą gminy, a zwłaszcza miasta w gminach miejsko-wiejskich, mają silną reprezentację we władzach i stąd uprzywilejowaną pozycję w stosunku do obszarów peryferyjnych. Brak

zaufania i rozgoryczenie były kluczowymi przesłankami podziału. Przy próbach łączenia ten czynnik jest szczególnie wyraźny. Opór będą stwarzać miejscowe elity, które na połączeniu stracą. Zagrożony będzie lokalny rynek pracy. Kto zaryzykuje poparcie likwidacji gminy, urzędu i innych gminnych agend? Może to oznaczać cofnięcie się w rozwoju danej miejscowości. A kogo mogą interesować zachęty finansowe, jeśli korzystać z nich będą już inni ludzie, po nowych wyborach? Aktualne władze przecież utracą swoje mandaty.

Dlatego nie wierzę w skuteczność jakichkolwiek programów dobrowolnego łączenia gmin i przeciwstawiam się łączeniu ich „na siłę”. Nie tu należy szukać efektywności systemu. Trzeba się natomiast zastanowić nad stworzeniem warunków właściwej obsługi gmin małych, aby nie musiały wszystkiego robić same.

* * *

Tu pozwolę sobie na kolejną dygresję. W 1990 r. zostałem zaproszony na oficjalną wizytę w Szwajcarii. Zawieziono mnie również do małej górskiej wioski, stanowiącej odrębną gminę, która liczyła kilkuset mieszkańców. Miejscowy mer zatrudniał siedem i pół etatów w gminie. Byłem zaskoczony i pytałem, czy jest w stanie załatwić wszystkie lokalne sprawy. Odpowiedział, że tak. Prowadzi akta stanu cywilnego. Udziela ślubów. Ma własnego policjanta. Własne wodociągi. Organizuje wywóz odpadów. Pilnuje jakości dróg. Tylko że robi to wszystko, zlecając zadania specjalistycznym służbom i przedsiębiorstwom, nie zaś angażując własnych ludzi. I działał bardzo sprawnie. Nie wielkość gminy jest więc decydująca, tylko infrastruktura instytucjonalna, jaką władze lokalne mają do dyspozycji.

* * *

Nieco inna jest sytuacja w odniesieniu do powiatów. Trzeba pamiętać, że ich mapa powstała w wyniku szerokiej konsultacji z gminami; deklarowały one, do którego powiatu chcą należeć. Ta mapa jest odbiciem istniejących związków funkcjonalnych i sieci osadniczej. Łączenie powiatów spowoduje silne konflikty lokalne, trzeba bowiem zdecydować, które miasteczko jest ważniejsze, a które straci i prestiż i miejsca pracy. Oczywiście jest kilka powiatów wątpliwych, około dziesięciu można by zlikwidować, ale to jest skala możliwych modyfikacji.

Usprawnienia w świadczeniu usług przez JST i racjonalizacji ich kosztów nie warto więc szukać w łączeniu samorządów, ale we wspieraniu współpracy

między nimi i powstawaniu instytucji wspólnych albo zupełnie niezależnych, nastawionych na obsługę JST. Należy odkrywać, wspierać, popularyzować i inicjować aktywność samorządów w poszukiwaniu nowych form współpracy. Trzeba dać im odpowiednią swobodę, aby nie ograniczać inicjatyw i nie stwarzać barier formalnych i biurokratycznych, a przede wszystkim usunąć obecnie istniejące.

Jednocześnie warto podkreślić znaczenie stabilności podziału administracyjnego. Trzeba zahamować zmiany granic dokonywane pod wpływem różnego rodzaju nacisków. Szczególnie należy wstrzymać zmiany granic miast, które chcą inkorporować przyległe tereny gmin wiejskich. Nie można bowiem prowadzić rozsądnej polityki rozwoju bez wiedzy, czy w pewnym momencie najlepiej rozwinięte tereny, w które najwięcej inwestowano, nie będą zabrane przez kogoś innego. W dodatku zdarzają się sytuacje, gdy te okrojone gminy muszą spłacać kredyty wzięte na inwestycje, które przejął ktoś inny. Pożyczki gminne są bowiem związane podmiotowo z gminą, a nie z daną inwestycją, zmiana granic więc nie zmienia obowiązku spłaty zaciągniętych zobowiązań przez tę gminę, która kredyt zaciągnęła. Zagospodarowanie jest natomiast związane z terenem, który przechodzi do innej JST. Absurd, prawda?

Metropolie

Problem zarządzania rozwojem metropolii istnieje i jest poważny. Dotyczy on w pewnym stopniu także mniejszych aglomeracji miejskich. Sprowadza się do harmonizowania i koordynowania spraw wykraczających poza granicę gminy czy wspólnego nimi zarządzania. Na obszarach aglomeracyjnych, a metropolitalnych w szczególności, powiązania pomiędzy JST są bardzo silne i ich ignorowanie prowadzi do strat i blokady rozwoju.

Te sprawy są oczywiste dla wszystkich, którzy mieli kiedykolwiek do czynienia z planowaniem przestrzennym. Próbę wprowadzenia odpowiednich regulacji podjąłem jako pełnomocnik rządu jeszcze w grudniu 1989 r. Niestety nie było czasu, aby przygotować właściwe propozycje. Wszczęcie nad nimi prac odsunęłoby całą reformę samorządu o kilka miesięcy, a z uwagi na rozpoczynaną „wojnę na górze” mogłoby zagrozić reformie w ogóle. Nie zawsze można zrealizować to, co jest potrzebne.

To, że metropolie odgrywają wiodącą rolę w rozwoju, jest dość oczywiste, chociaż nie można traktować ich rozwoju jako jedyne go czynnika rozwoju kraju. Istnieje wiele przykładów istnienia wielu kluczowych ośrodków

rozwoju poza obszarami metropolii – wystarczy przytoczyć uniwersytety w Lund, Heidelbergu czy wiele uniwersytetów amerykańskich, które leżą poza metropoliami. Rozwój łączności internetowej będzie w dalszym ciągu zmniejszał znaczenie położenia. Nie kwestionuję jednak obecnie modnego koncentrowania uwagi na roli metropolii, byle nie zapominać o rozwoju obszarów poza nimi. Powinno to być przedmiotem polityki państwa, która do tej pory nie była prowadzona.

Skala i stopień skomplikowania relacji i współzależności zachodzących wewnątrz tych obszarów wymaga stworzenia właściwej organizacji i jej instytucjonalizacji. Powstaje więc zasadnicze pytanie, czy należy budować odrębną administrację metropolii poza i ponad istniejącymi gminami i powiatami bądź zamiast nich, czy też kształtować odpowiednie ich związki lub porozumienia.

Powołanie regionów metropolitalnych oznacza stworzenie dodatkowego szczebla samorządowego. Propozycja przekazania gminom uprawnień powiatów oznacza, jak się domyślam, postulat likwidacji powiatów na tym obszarze, czyli proponuje się układ trójszczeblowy: gmina – metropolia – województwo. Kompetencje gmin ulegają rozszerzeniu o część kompetencji powiatowych. Druga ich część przekazywana jest regionom metropolitalnym, które przejmują również część kompetencji województw. Otrzymujemy zatem na obszarach metropolii ustrój inny niż ten obowiązujący poza nimi. Potwierdzenie tego znajduję w zawartym w raporcie stwierdzeniu o „kategoryzacji” gmin, a więc o zróżnicowaniu kompetencji jednostek tego samego szczebla na różnych obszarach kraju. Jest to propozycja, za którą kryje się bardzo dużo problemów szczegółowych, oznacza np., że kompetencje władz wojewódzkich są różne na poszczególnych terenach województwa, czyli marszałek mazowiecki ma inny zakres odpowiedzialności w stosunku do Wołomina, a inny w stosunku do Płońska. Być może da się taki system wdrożyć i mógłby on funkcjonować, ale będzie to bardzo trudne.

Należy się również zastanowić, w jaki sposób wyodrębnienie administracyjne metropolii wpłynie na funkcjonowanie województw jako spójnych obszarów. Czy wyodrębnienie Warszawy nie spowoduje konieczności rozbicia Mazowsza, obecny jego kształt bowiem może stracić rację bytu? Jeśli dzisiaj już związki Radomia z Płockiem czy Ciechanowem są dość iluzoryczne, to czy w ogóle nie zagina, jeśli Warszawa uzyska większą autonomię?

Czy kategoryzacja, a więc zróżnicowanie kompetencji i odpowiedzialności, będzie się odnosić też do JST wchodzących w skład metropolii? Czy wszystkie one będą takie same? A zatem czy Warszawa i Lesznowola, Poznań i Czerwonak, Kraków i Wieliczka mają mieć taki sam zakres zadań? A może

też w ramach metropolii będą różne kategorie? Może prowadziłoby to już do powstania zbyt wielu różnych ustrojów w skali kraju.

Co to znaczy, że gminy wiejskie na obszarze metropolii mają mieć prawa powiatów? Jak taka gmina może odpowiadać za edukację na poziomie licealnym, jeśli nie będzie miała żadnego liceum? A jak zarządzać drogami powiatowymi? I czy taki wójt będzie realizował zadania administracji rządowej zlecane staroście?

To są wszystko sprawy do dyskusji. Jeśli bowiem zgadzamy się, że metropolie powinny mieć jakiś sprawny system zarządzania, to propozycje muszą wskazywać, że tworzony system będzie lepszy od obecnego. I że rzeczywiście zapewni on sprawne zarządzanie. A więc musi być jasny i zrozumiały. Diabeł tkwi zawsze w szczegółach.

Powiaty

Wokół powiatów narosło zbyt wiele nieudomówień, pytań, a często i emocji. Stały się one już trwałym elementem ustroju i ich likwidacja praktycznie nie wchodzi w rachubę. Trafnie jednak podnoszonych jest wiele spraw wymagających rozwiązania. W odniesieniu do powiatów widzę cztery podstawowe problemy:

- zakresu zadań i kompetencji,
- relacji z gminami,
- powiatów tzw. ziemskich otaczających większe miasta,
- systemu finansowania, który obecnie nie pozwala na ich udział w rozwoju.

Ograniczę tutaj swoje uwagi do dwóch pierwszych, które się zresztą ze sobą wiążą. W założeniu reformy powiatowej powiat miał wykonywać zadania lokalne, związane z obsługą mieszkańców, których poszczególne gminy nie jest w stanie realizować samodzielnie. Określono je początkowo dość szeroko, ale wkrótce zaczęło się ich „wysysanie”. Zabrano na przykład wpływ na lokalną policję czy pozbawiono powiaty wpływu właścicielskiego na rozwój własnych szpitali. Jednocześnie przekazywano im zadania uciążliwe dla władz centralnych. Prowadziło to oczywiście do wielu konfliktów strukturalnych.

Tymczasem nastąpił wyraźny rozdział między gminami a powiatami. Zamiast łączyć oba szczeble instytucjonalnie, wprowadzano podział, takie jak zakaz pełnienia jednocześnie funkcji radnego gminy i powiatu. Orzecznictwo i system nadzoru ten podział utwierdzają. Jako przykład można przytoczyć zarzut przekraczania uprawnień przez gminy, które chciały wspierać

rozwój zatrudnienia, gdyż zgodnie z ustawą należy to do powiatowych urzędów pracy. Jeśli do tego dodamy osobiste ambicje i rzeczywiście występujące sprzeczności interesów, to negatywne procesy ewolucji stają się zrozumiałe. Dziś trudno mówić, że powiaty uzupełniają zadania realizowane przez gminy. Każdy realizuje odrębnie swoje zadania, które mogą się składać w logiczną całość, ale nie muszą. Przykładem mogą być przypadki, gdy dzieci z gimnazjów nie mogły w liceach kontynuować nauki wybranego języka, ponieważ nie skoordynowano wyboru nauczanych języków w gminnych gimnazjach i powiatowych liceach.

Konieczne jest zwiększenie współpracy między gminami i powiatami, ale same zachęty nie pomogą. Często powtarzana jest sugestia, aby wójtowie, a często i przewodniczący rad gminnych, wchodzili w skład rady powiatu, a nawet żeby oni ją stanowili. Postulat ten wymaga zmiany Konstytucji, która wyraźnie mówi, że wszyscy radni muszą pochodzić z wyborów bezpośrednich. Jest więc on bezprzedmiotowy, nie wydaje się bowiem, aby w przewidywalnej przyszłości taka zmiana była możliwa.

W stosunku do wójtów można poszukiwać wyjścia zgodnego z Konstytucją przez łączenie wyboru wójta z wyborem na radnego powiatowego. Okręgi wyborcze mogą być ustalone zgodnie z granicami gmin jako okręgi jednomandatowe. I w każdym z nich uzyskiwano by jednocześnie mandat na wójta i radnego powiatu. Sądzę, że tą drogą można by zachować zgodność z Konstytucją. Nie uda się to jednak w stosunku do przewodniczących rad, dlatego sądzę, że praktyczna droga prowadzi przez wykształcenie konwentów złożonych z wójtów o uprawnieniach doradczych w skali powiatu.

Wójt–rada

Istotą samorządu jest to, że wspólnota się rządzi sama. Europejska Karta Samorządu Lokalnego podkreśla, że kluczową rolę powinna odgrywać rada jako reprezentacja mieszkańców, a wójtowie, burmistrzowie i zarządy są jej organami wykonawczymi. W Polsce w imię efektywności zarządzania zwiększano kompetencje i niezależność organów wykonawczych. Niebezpieczne zbliżono się do granic, których przekroczenie byłoby już niedopuszczalne. Z tego też wynikają coraz częściej podnoszone głosy w sprawie zwiększenia roli rad.

Diagnoza o zbyt małym wpływie rady na decyzje organów wykonawczych jest słuszna. Słuszne są uwagi dotyczące nadmiernego ograniczenia środków działania rad. Słuszne są też stwierdzenia odnośnie do zbyt małego

udziału obywateli. Ze wszech miar słuszny jest zarzut dotyczący upartyjnienia. Nasuwają się jednak wątpliwości co do kierunków proponowanych działań. Problem jest tak złożony, że wymaga kolejnego rozpatrywania poszczególnych elementów.

Pierwszy to sprawy ustrojowe. Raport proponuje „model kierowania i zarządzania przez radę, która mogłaby wynajmować menadżera wykonawczego” (s. 96). Jest to inny model ustrojowy niż obecnie istniejący. Osobiście w 1989 r. opowiadałem się za nim. Uważałem, że wójtem powinien być „najmądrzejszy we wsi”, człowiek zaufania mieszkańców, a więc wiodący lokalny polityk. Jest wówczas logiczne, aby przewodniczył on radzie, która wyznacza kierunki polityki lokalnej i kontroluje jej realizację, urzędem zaś kierowałby menedżer wybrany z konkursu. Niestety model ten był na tyle nowatorski, że mało kto go rozumiał. I pod hasłem, że wójt nie może kontrolować sam siebie, już na etapie prac w senacie wprowadzono obecnie istniejący model. A potem się dziwiono, że w niektórych miastach zaraz po wyborach zaczęło iskrzyć. Nasza grupa „reformatorów” była za słaba, aby walczyć ze wszystkimi, jej celem było doprowadzenie do tego, aby samorząd w rozsądnym kształcie w ogóle zaistniał, co wcale nie było wówczas oczywiste. Musieliśmy zatem iść na kompromisy.

Przyjęte wówczas rozwiązanie ukierunkowało późniejszą ewolucję i doszliśmy do stanu obecnego, w którym wójt musi być jednocześnie i politykiem, i menedżerem, co czasem się udaje, a czasem nie. A w każdym razie prowadzi do koncentracji władzy. Tymczasem zasada podziału władzy powinna obowiązywać nie tylko w państwie, lecz także w gminie. Tylko że na tym szczeblu podziałów nie może przebiegać na zasadzie monteskiuszowskiego trójpodziału, lecz rozdzielenia władzy politycznej (rozumianej jako prowadzenie polityki rozwoju, a nie układów partyjnych) i władzy administracyjnej. Łączenie ich, nierozstrzygnięcie, kim ma być wójt – politykiem czy menedżerem – prowadzi w niebezpiecznym kierunku.

Mamy jednak taką sytuację i nie ma powrotu do wyborów dokonanych wiele lat temu. Weszliśmy wówczas na pewną ścieżkę ewolucji i nie ma od niej odwrotu. Nie wiem więc, czy ma sens zgłaszanie takich propozycji, gdyż prowadzi do rozważań czysto teoretycznych, które tylko odwracają uwagę od poszukiwania rzeczywistych rozwiązań.

Druga sprawa to jakość obecnych rad i ich skład. Niestety poziom radnych obniża się stale w istotny sposób. Wynika to z kilku przyczyn. Jedną z nich jest poczucie, że radni nic nie mogą. Ma to różne konsekwencje. Obecnie radni, chcąc wykazać się aktywnością, starają się jak najwięcej „dokładać” wójtowi.

Rozładowują w ten sposób swoje frustracje. Gdyby im dać możliwość konkretnych działań, to może mandaty radnych stałyby się bardziej atrakcyjne?

Brak możliwości skutecznego działania odstrasza ludzi aktywnych zawodowo, na których nam powinno zależeć najbardziej. Rozumiem, że bezrobotny też ma prawo być radnym, ale prowadzi to do zjawisk radnych „dietetycznych”, dieta radnego jest bowiem dla niektórych osób atrakcyjnym zarobkiem. A nam powinno zależeć na przyciąganiu przede wszystkim ludzi aktywnych, ludzi sukcesu. Oni zaś zaangażują się tylko wtedy, kiedy będą widzieli sens poświęcania czasu i ponoszenia wysiłków.

Dodatkowym elementem, który powoduje negatywną selekcję, są oświadczenia majątkowe. Żaden szanujący się biznesmen nie pokaże konkurencji swojego majątku, wartości posiadanych akcji czy innych zasobów.

Jednocześnie upartyjnienie ordynacji wyborczych sprawia, że na listach znajdują się osoby, które się tam znaleźć nie powinny. Jakość rad i ich upartyjnienie jest więc problemem. W obecnych warunkach dopuszczenie radnych do zarządzania wiązałoby się z dużym niebezpieczeństwem blokady decyzji. Nie wyobrażam sobie, jak miałoby to wyglądać.

W tym miejscu trzeba też zwrócić uwagę na uprzywilejowanie w ordynacji partii politycznych. Przykładem jest np. wymóg pięcioprocentowego poparcia w wyborach do sejmików. Oznacza to, że eliminuje się regionalne organizacje obywatelskie. Przykładowo silna grupa z Siedlec nie ma możliwości wprowadzenia swego reprezentanta do sejmiku, gdyż w Płocku czy Radomiu nie zdobędzie poparcia niezbędnego do przekroczenia progu. Nieuzasadnione jest też zróżnicowanie trybu zgłaszania kandydatów partyjnych i bezpartyjnych. Obywatele muszą założyć lokalny komitet wyborczy i przejść drogę jego rejestrowania, a partie mają drogę łatwiejszą. Ordynacja mówi, że kandydatów zgłaszają organy partii upoważnione do jej reprezentowania, a więc kandydatów na lokalnych radnych zgłaszają zarządy regionalne lub nawet krajowe. I gdzie tu miejsce na demokrację lokalną?

Jak zatem należy oceniać postulaty dotyczące włączania radnych do zarządzania? Mam co do tego wątpliwości. Trzeba najpierw rozstrzygnąć, czym ma być rada, wobec obecnie silnej pozycji wójta. Postulowanie, że ma się ona zajmować też zarządzaniem, jest nieporozumieniem.

Czym więc powinna być rada? W moim przekonaniu – przede wszystkim organem reprezentującym mieszkańców, wyznaczającym kierunki polityki i zadania wójtom, wreszcie organem kontrolującym ich wykonywanie. Trzeba wzmocnić rolę rady, tak aby radni mieli możliwość wpływania na realizację postulatów swoich wyborców, nie tylko przez prośby kierowane do

wójta. Należy nadać strategiom rzeczywiste znaczenie. I ustalić regulacje, które czyniłyby wójta autentycznie odpowiedzialnym za ich realizację. Jest to możliwe tylko pod warunkiem zdecydowanego podwyższenia jakości radnych i ich poczucia odpowiedzialności za realizację interesów swoich wyborców.

Oczywiście wymaga to ustalenia właściwych relacji między organem stanowiącym a wykonawczym, gdyż obecne nadają się do zdecydowanej weryfikacji. Szczególnie potrzebne jest stworzenie radom niezbędnego aparatu wykonawczego, zarówno w sensie obsługi, jak i zlecenia analiz. W sytuacjach konfliktu na linii wójt–rada czasami radni są pozbawieni możliwości działania. Konieczne jest znalezienie właściwych rozwiązań, gdyż rada gminy czy powiatu nie jest – i nie może być – odrębnym zakładem pracy z odrębnym budżetem.

Władze lokalne a obywatele

Nie mogę się zgodzić, że następuje „uwiad zaangażowania”. Ono nigdy nie było silne, może poza okresem przełomu 1989 r., nie bardzo ma więc co więdnąć. Jest natomiast odwrotnie – w ostatnich latach obserwuje się wzrastającą liczbę różnych inicjatyw obywatelskich, prowadzących do utożsamiania się mieszkańców z własnymi miejscowościami. Jest to właśnie dowód zaangażowania w sprawy publiczne. Zauważamy też wzrastającą liczbę różnego rodzaju inicjatyw władz lokalnych prowadzących do intensyfikacji kontaktów z mieszkańcami i zwiększenia udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych. Są to sprawy trudne. Już nie wystarczają ogłoszenia wywieszane pod kościołami, bo prawie nikt ich nie czyta. Nie można jednak już obecnie przejść na internet, ponieważ też jeszcze niewiele osób z niego korzysta. Trzeba pamiętać, że tylko znikoma liczba mieszkańców jest rzeczywiście zainteresowana uczestniczeniem w decyzjach. Jeśli droga i chodniki są dobre, do szkoły i lekarza niedaleko i autobusy kursują, to ogromna większość mieszkańców nie będzie chciała się angażować. Przygniatająca ich liczba to bierni odbiorcy usług i nie chcą – i nigdy nie będą chcieli – poświęcać czasu i wysiłku na dyskusje o rozwoju, jeśli decyzje nie będą bezpośrednio dotyczyły jakości ich dzisiejszego życia.

Znalezienie właściwych dróg dotarcia do tej milczącej i biernej większości jest trudnym problemem. Takie poszukiwania są jednak obecnie podejmowane i nie wolno ich pomijać. Głoszenie haseł o fasadowości wszystkich konsultacji jest też nieprawdziwe. Są konsultacje i dobre, i złe, ale nie wolno generalizować.

Raport, krytykując władze samorządowe, pomija zupełnie ocenę organizacji pozarządowych, które są rzekomo „poszturchiwane”. A przecież wiadomo, że tak jak władze samorządowe są dobre i złe, nie wszystkie organizacje zasługują jedynie na pochwałę. Nie chcę rozwijać tu tego tematu, ale mamy wiele organizacji, które są zaangażowane bardzo silnie w lokalną politykę, i to na ogół nastawioną przeciw aktualnym władzom.

Trzeba też jasno określić udział i rolę organizacji pozarządowych (NGO) w kierowaniu lokalnym rozwojem. Organizacje pozarządowe nie mogą być traktowane jako reprezentacja całej lokalnej społeczności. Taki mandat mają tylko władze samorządowe, uzyskały go bowiem w wyniku wyborów. Pewien wójt powiedział mi, że u siebie ma trzy NGO: ochotniczą straż pożarną, koło gospodyń wiejskich i koło „Caritas” na plebanii. I zapytał mnie, jak uważam, kogo one reprezentują. On sądzi, że znacznie więcej mają do powiedzenia zebrania sołectkie.

NGO angażują ludzi aktywnych, przez to cennych dla rozwoju, ale reprezentujących jedynie pewne grupy społeczne, związane z pewnymi problemami i na ogół połączone wspólnymi poglądami. Działalność NGO jest ważna, ale nie obejmuje całości działań i zachowań „obywatelskich”. Żadne konsultacje czy działania „obywatelskie” nie zdejmą z władz odpowiedzialności za rozwój i stan danej JST. Zarówno władze samorządowe, jak i organizacje pozarządowe mają wspólny cel ostateczny: zaspokojenie potrzeb mieszkańców, poprawę ich warunków życia i wzrost zadowolenia. Konieczne jest więc znalezienie właściwych form współpracy, a nie przeciwstawianie się sobie na zasadzie „my i oni”. Niezbędne jest też poszukiwanie właściwych źródeł finansowania działalności NGO. Istnieje zbyt duże ich uzależnienie od władz lokalnych, co utrudnia, a nawet wyklucza niektóre kierunki działalności.

Wybory lokalne

Kwestionowanie wartości wyborów i innych walorów demokracji jest ostatnio dość rozpowszechnione. Nie tak dawno ktoś mówił, że kogoś wybrano przez pomyłkę i że władze nie reprezentują narodu. Obawiam się, że ludzie, powtarzając takie hasła, zbyt często nie zastanawiają się nad ich rzeczywistym znaczeniem. Kwestionowanie wartości wyborów bowiem oznacza, że kwestionuje się podstawowe zasady demokracji. Albo też uważa się, że nasze społeczeństwo jeszcze do demokracji nie dojrzało i nie wie, co wybiera.

W konsekwencji takie rozumowanie musi doprowadzić do stwierdzenia, że tylko oświecona dyktatura jest dobra, bo niemądrzy ludzie nie wiedzą, co jest dla nich dobre.

Nie widzę nic złego w tym, że jest wielu wójtów i prezydentów, którzy przez wiele lat sprawują władzę, uzyskując potwierdzenie zaufania w kolejnych wyborach. Stabilność władzy jest korzystna oczywiście, jeśli złego prezydenta można usunąć. A mieliśmy przykłady nie tak dawne, że można „ruszyć” nawet bardzo zasiedziały prezydentów dużych miast. Jestem zdecydowanym przeciwnikiem ograniczeń kadencyjnych. Nie wolno dla jakichś założeń, mniej czy bardziej abstrakcyjnych, ograniczać praw obywatelskich, a więc zakazywać ludziom wybierania tego, kogo chcą. Skoro chcą żyć w jakimś „układzie”, to kto ma prawo tego im zakazywać? To jest ich wybór i na tym polega demokracja i samorządność. Jeśli ludziom jest dobrze, tak jak jest, to jest to ich prywatna sprawa i ich własna odpowiedzialność za ich własne sprawy.

Boże, chroń nas przed tymi, którzy wiedzą lepiej od nas samych, czego nam potrzeba!

Finanse lokalne

Finanse lokalne domagają się generalnej reformy. Jest to rozległy temat, wymagający poważnych studiów i dyskusji. Tutaj chciałbym jedynie zasygnalizować jedną sprawę, która na ogół jest pomijana.

Podstawą ustroju samorządowego jest założenie, że mieszkańcy wnoszą swoje podatki do budżetu JST i w zamian uzyskują określone usługi. Ten związek tworzy silną więź między ludźmi a władzą – płacę i wymagam dobrych usług. Stanowi to powód do kontrolowania działalności władzy i włączania się mieszkańców w inicjatywy lokalne. W Polsce, pomimo że praktycznie nie ma podatków lokalnych, związek ten wszakże istnieje dzięki udziałom w PIT, które trafiają do budżetów lokalnych.

Następuje u nas jednak rozziw między tymi dwoma elementami: miejscem płacenia podatków i miejscem pobierania usług. Wielka liczba ludzi płaci podatki nie tam, gdzie mieszka. Nie miejsce tu na analizę tego zjawiska. Jest to wynik ruchliwości społeczeństwa, ale także różnych przepisów rodem z PRL, a w szczególności meldunków. W Warszawie w wynajętych mieszkaniach mieszka niemeldowanych 200 czy 300 tys. osób. Żaden z właścicieli ich nie zamelduje, aby nie stracić możliwości usunięcia lokatorów, gdy przestaną płacić, zatem tu mieszkają, a płacą gdzie indziej. Teoretycznie mogą napisać

do urzędu skarbowego, aby ich udział w PIT trafiał do Warszawy. Ale po co mają to robić? Jest to istotny problem nie tylko ze względu na bilansowanie budżetów lokalnych, lecz także szerzej, ze względu na społeczne znaczenie kształtowania wspólnot lokalnych.

O czym wyżej nie napisałem?

Upartyjnienie samorządu staje się elementem zagrażającym istocie samorządności. Aby mieć zaufanie do władz, mieszkańcy muszą zyskać pewność, że reprezentują one ich interesy, a nie interesy partii.

Proces tworzenia prawa ignoruje w wielu przypadkach sprawy samorządności. Ustawy są opracowywane w komisjach specjalistycznych i choć ogromna ich część ma wpływ na działalność władz lokalnych, to nie są one konsultowane z komisją odpowiedzialną za samorząd ani z przedstawicielami władz samorządowych. W efekcie narzucane są rozwiązania nieefektywne, a często i nieracjonalne, pociągające zbędne koszty.

Orzecznictwo administracyjne ewoluuje w złym kierunku, pozbawiając JST samodzielności, która im została przyznana w Konstytucji. Neguje się klauzulę generalną, przyznającą gminie prawo zajmowania się wszelkimi sprawami lokalnymi niezastrzeżonymi dla innych instytucji. Brakuje ścieżki rozpatrywania skarg JST na rozstrzygnięcia nadzorcze. Co gorsza, w wielu przypadkach JST wprost boją się je zaskarżać, pomimo że są absurdalne. Paraliżuje je strach, a przez to nie ma impulsów do usprawniania funkcjonowania państwa.

Brak ogólnokrajowych standardów usług publicznych – czy obecnie istnieje możliwość ich ustalenia w sposób jednakowy dla całego kraju? Sadzę, że postulat można będzie zrealizować za kilkadziesiąt lat.

System nadzoru wymaga zmian – konieczna jest profesjonalizacja i nakierowanie ocen na sprawy celowości i efektywności, a odrzucenie jedynie sprawdzania zgodności z literą prawa. Organy nadzoru powinny ponosić odpowiedzialność za swoje decyzje. Nie mogą być z niej zwolnione, aby nie szafować szkodliwymi i nieodpowiedzialnymi zakazami.

Szkolenie radnych jest konieczne, tak samo jak edukacja obywatelska wszystkich mieszkańców. Powinna się ona zaczynać w przedszkolu i trwać stale, obejmując wszystkie grupy wiekowe. Brak takiego programu uważam za jeden z największych błędów wszystkich kolejnych rządów. Radni i mieszkańcy myślą o rozwoju w sposób tradycyjny i zachowawczy. Jest to normalne, gdyż ludzie zawsze chcą mieć więcej tego, co mają, a nie myślą

perspektywicznie, skąd bowiem mają czerpać wzory? A kto w Polsce podjął jakiegokolwiek starania, aby takie wzory wykształcić?

Co robić?

Jako te podstawowe cele nasuwają mi się następujące sprawy:

- 1) zapewnienie JST niezbędnej samodzielności i swobody, z zachowaniem odpowiedniego nadzoru;
- 2) stworzenie efektywnego systemu udziału obywateli w kierowaniu rozwojem;
- 3) znalezienie właściwej organizacji dla zarządzania metropoliami i aglomeracjami miejskimi;
- 4) stworzenie warunków dla efektywnego kierowania rozwojem.

Sprawy finansów, absorpcji środków unijnych powinny być traktowane jako narzędzie realizacji tego ostatniego celu, a nie jako autonomiczne zadania.

Najważniejszym wyzwaniem nie jest jednak formułowanie kolejnych postulatów, ale zarysowanie strategii ich realizacji. Gdy patrzy się na przedstawioną listę, bardzo wyraźnie widać, że różne postulaty wymagają zupełnie innych narzędzi; w odniesieniu do niektórych konieczne będzie przyjęcie nowych ustaw lub uchylene istniejących, a więc zmiany legislacyjne. Realizacja wielu postulatów wymaga wszakże zmiany nie prawa, ale rutyny postępowania, sposobu myślenia lub działań organizatorskich. Pewne zmiany legislacyjne są konieczne, ale jednocześnie potrzebne są inne działania. Tylko jakie? Jak zmienić mentalność polityków czy administracji? Jak przyspieszyć kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego i zachęcić obywateli do udziału w sprawach publicznych? Jak spowodować, aby nie bano się prokuratorów, podejmując programy współpracy publiczno-prywatnej?

Takich pytań można formułować wiele, ale bez poszukiwania na nie odpowiedzi nie można rozwiązać narosłych spraw związanych z funkcjonowaniem samorządów. Ustawami nie zmienimy bowiem społeczeństwa. A samorząd będzie taki, jakie jest społeczeństwo. Ani lepszy, ani gorszy.

Jerzy Stępień

ROZDZIAŁ 2

Samorząd terytorialny w polskim porządku publicznym (po 30 latach doświadczeń)

Samorząd terytorialny jest koniecznym elementem struktury państwowej w zachodnioeuropejskim porządku publicznym. Praktyka ustrojowa w tej części kontynentu podporządkowana jest standardom Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Porządki poszczególnych państw, które ratyfikowały tę konwencję, różnią się co prawda w szczegółach, a nawet stopniem autonomii, ale wszystkie respektują pewien klasyczny model relacji między centrum a wspólnotami lokalnymi (regionalnymi).

Europejskie wspólnoty terytorialne kierują się klasycznymi, sformułowanymi przez tę Kartę zasadami, wypracowanymi w długim procesie dziejowym. Jego początków można upatrywać w rzymskim *lex municipium* z połowy I w. p.n.e., a następnie śledzić jego rozwój w ustroju miast włoskich, prawie magdeburskim w różnych jego odmianach, aż po dziewiętnastowieczne formy nowoczesnego samorządu. Zasady te mówią, że wspólnoty samorządowe mają osobowość prawną, są właścicielami mienia komunalnego, dysponują odrębnymi od budżetu państwa własnymi budżetami, samodzielnie kreują własne władze, a ich działalność kontrolowana jest przez odpowiednie agendy rządowe wyłącznie pod kątem zgodności z prawem. Zasady te są jednocześnie koniecznym instrumentarium, gwarantującym wspólnotom realną samodzielność.

Paradygmat samorządności

Takie właśnie zasady, głęboko wrosnięte w zachodnioeuropejską państwowość, składają się na charakterystyczny dla tego kręgu cywilizacyjnego paradygmat ustrojowy, który najogólniej mówi, że obywatele kreują na warunkach całkowicie transparentnych zarówno władze centralne, jak i lokalne (regionalne) oraz że to, co ma wymiar lokalny (regionalny), zależy w zasadzie od decyzji podejmowanych lokalnie (regionalnie), a możliwość i zakres ingerencji centrum w lokalność (regionalność) jest limitowana prawem. W tym kontekście sytuacja państw spoza wspomnianego kręgu (np. w skrajnej postaci rosyjskiej) wskazuje jaskrawo na niemoc społeczeństwa w procesie powoływania władzy zarówno centralnej, jak i lokalnej; jednocześnie panuje powszechne przekonanie, że to, co lokalne, zależy całkowicie od centrum. Spotkamy, oczywiście, poza tym kręgiem państwa, których praktyka ustrojowa mieści się w ramach owego paradygmatu, ale będą to łatwe do zidentyfikowania wyjątki od zasady (np. Japonia).

Polska tradycja samorządowa, mająca własne korzenie, ale także czerpiąca z dorobku państw zaborczych (Austro-Węgier i Prus, *sic!*), została przerwana w wyniku przyporządkowania Polski po II wojnie światowej rozwiązaniom ustrojowym przyjętym w Związku Radzieckim. Ich podstawą był system tzw. jednolitych organów państwowych w ramach scentralizowanego aparatu państwowego, kontrolowanego w pełni przez monopartię.

Odbudowanie samorządu terytorialnego w latach 90. według wskazanych wyżej klasycznych zasad było wręcz rewolucyjnym przełamaniem monopolu państwa w sferze władzy państwowej, politycznej, a także w odniesieniu do budżetu państwa, zasobów mienia państwowego (Skarb Państwa) oraz korpusu urzędników państwowych¹.

Stosunkowo szybki proces tworzenia instytucji samorządowych w czasie bezpośrednio po Okrągłym Stole i przede wszystkim w konsekwencji wyborów czerwcowych, toczący się w oderwaniu od bieżącego, systematycznego śledzenia rozwoju samorządu terytorialnego za żelazną kurtyną, narażony był jednak na możliwość popełnienia błędów, wynikających także z niezrozumienia niektórych mechanizmów funkcjonujących we współczesnym państwie zdecentralizowanym, stawiającym sobie za cel wprowadzenie gospodarki rynkowej. Po 25 latach działania samorządu dało się zauważyć kilka podstawowych niedomogów funkcjonowania całego systemu samorządowego – całego,

¹ M. Kulesza, J. Regulski, *Droga do samorządu: od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.

gdyż w latach 1998–1999 w wyniku drugiego etapu reformy został wprowadzony samorząd powiatowy i wojewódzki (regionalny). Najważniejsze mankamenty systemu zostały zidentyfikowane m.in. w artykule autorstwa niżej podpisanego, opublikowanym w jubileuszowym wydawnictwie Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu². Ocena stanu rzeczy po ćwierćwieczu dotyczyła głównie samorządu gminnego, ponieważ w tym czasie był on już strukturą w miarę utrwaloną i stanowił punkt wyjścia do budowy całego systemu samorządowego. W związku z tym konieczne będzie w tym miejscu jedynie skrótowe przypomnienie wskazanych we wspomnianej publikacji błędnych zdaniem autora rozwiązań. Chodziło przede wszystkim o:

- umożliwienie wyboru na przewodniczącego organu wykonawczego osoby spoza rady;
- niezdefiniowanie zadań sekretarza gminy, likwidację pozycji dyrektora miejskiego w gminach miejskich;
- wyeliminowanie Krajowego Związku Gmin, przez co zawaliła się m.in. chwilowo projektowana pierwotnie konstrukcja regionalnych izb obrachunkowych;
- wyłączenie możliwości tworzenia obowiązkowych związków gmin dla istniejących już konurbacji (Trójmiasto, Górny Śląsk, ewentualnie Warszawa z przyległościami);
- wprowadzenie diet dla radnych w miejsce rekompensat z tytułu utraconych zarobków;
- stworzenie takiego mechanizmu odwoławczego od decyzji indywidualnych, który organ drugiej instancji, rozpoznający sprawy merytoryczne, sytuował poza gminą;
- stworzenie odrębnego ustroju dla m.st. Warszawy, zakładającego istnienie w ramach jednego miejskiego organizmu kilku, a w latach 1994–2002 nawet 11 gmin.

Nie były to wszystkie subiektywnie widziane ułomności tworzącego się samorządu, w wielu przypadkach twórcom rozwiązań ustawowych brakło po prostu wyobraźni bądź kierowali się zbyt idealistycznymi wyobrażeniami co do postaw przyszłych radnych czy generalnie funkcjonariuszy samorządowych. Takim pierwszym przykładem z wielu może być pierwotne niewprowadzenie zakazu łączenia mandatu radnego z pracą w urzędzie tego samego samorządu. Dochodziło więc i do takiej nawet patologii jak wykonywanie funkcji przewodniczącego rady w połączeniu z zawodową pracą kierownika

² J. Stępień, *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, nr 77 (3), s. 46–63.

wydziału w urzędzie, co odnotowano np. w samorządzie Miechowa (woj. małopolskie) w trakcie pierwszej kadencji.

Źródłem wielu nieprawidłowości w początkach funkcjonowania nowego systemu władz lokalnych był także brak zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez radnych z wykorzystaniem mienia komunalnego czy zawieranie przez nich kontraktów z reprezentowanymi przez siebie wspólnotami samorządowymi. Te mankamenty zostały w miarę szybko usunięte w trakcie jeszcze pierwszej kadencji, ale już wykreowanie w miarę poprawnego ustroju Warszawy przewidującego dla całości miasta postać jednej gminy, z dzielnicami o ograniczonych zadaniach i kompetencjach, zajęło lat kilkanaście. Nowy ustrój Warszawy został wprowadzony dopiero w 2002 r. i przez pewien czas wywoływał liczne kontrowersje, wygaszone dopiero przez orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Te kilkanaście lat ośmielię się uznać za czas w dużej mierze stracony dla rozwoju stolicy, która dopiero w nowych warunkach ustrojowych uzyskała możliwość planowania w skali makro, a także przyciągania liczących się inwestorów oraz nadania rozwojowi miasta tempa i skali na miarę prawdziwej europejskiej metropolii. Ten czas ewidentnie zmarnowany widać szczególnie wyraźnie na tle tego, jak rozwijały się w pierwszych trzech kadencjach polskie miasta, i to nie tylko te największe. O wyjściu w 2002 r. ze ślepej uliczki, w której znalazło się miasto stołeczne, może także świadczyć stan aktualnej dyskusji publicznej na temat Warszawy, w której na szczęście nie powracają już argumenty za przewagami „siedmiogrodu” czy „jedenastogrodu”, jak kąśliwie nazywano stolicę w tamtym pierwszym okresie.

Kolejne ślepe uliczki

Niestety nie wszystkie wskazane wyżej wady zostały usunięte w kolejnych latach, tak jak to było w przypadku ustroju Warszawy czy praw i obowiązków radnych. Co więcej – można stwierdzić, że w większości dają one o sobie znać również dziś. W drodze kolejnych nowelizacji pojawiały się jednak także nowe rozwiązania, które w istocie cofały pewne zdobycze pierwszego okresu.

Tak się stało – moim zdaniem – w odniesieniu do wybierania do komisji rady członków spoza rady, co przewidywał pierwotny kształt ustawy samorządowej z 8 marca 1990 r. Rozwiązaniu takiemu przyświecał cel przyciągnięcia do gremiów dyskutujących i decydujących osób z kręgu lokalnych autorytetów, które z różnych powodów nie angażują się bezpośrednio w walkę o mandaty, ale których wiedza i kompetencje mogą być szczególnie przydatne w wypracowywaniu optymalnych rozwiązań. Instytucję członka komisji rady

s poza rady usunięto pod hasłem walki z „oszołomami” utrudniającymi sprawne procedowanie, choć dziś może już nawet zwolennicy tamtego radykalnego cięcia spojrzeliby na jego skutki inaczej, mając na uwadze współczesne poszukiwania form obywatelskiej partycypacji. Warto więc obecnie wrócić do poszukiwania form wsparcia organów samorządowych także w tej zarzuconej postaci, sprawdzającej się doskonale np. w praktyce niemieckiej.

Warto też poddać głębszej analizie skutki decyzji o przyznawania radnym diet w ustawowej wysokości za posiedzenia rady czy komisji, choć na tle innych ważnych dla samorządu problemów ta akurat kwestia wydaje się marginalna. Marginalna jednak nie jest. Pierwotnie, w projekcie senackim, przyjęto, że radnemu, który poniósł uszczerbek majątkowy w wyniku aktywności w samorządzie, przysługiwać będzie pewna rekompensata. Rozwiązanie to zostało generalnie odrzucone przez sejm „kontraktowy” z uzasadnieniem, że niemal wszyscy przecież pracują albo w państwowych zakładach pracy, albo w urzędach, mają więc zbliżony status materialny, a poza tym wyliczenie strat radnego z tego tytułu w każdym innym przypadku byłoby niezmiernie utrudnione. Istotnie, w początkach lat 90. zdecydowana większość zatrudnionych pracowała w zakładach i instytucjach państwowych, ale sytuacja pod tym względem zaczęła się szybko zmieniać, natomiast z pewnością rekompensata z tytułu utraconego zarobku nie byłaby ważnym motywem ubiegania się o mandat radnego. Nie dotyczyłoby to przecież emerytów czy osób o wysokich dochodach, dla których ważniejsza jest zwykle kwestia prestiżu i chęć społecznego zajmowania się sprawami samorządowej wspólnoty niż ubieganie się o stosunkowo niewielkie kwoty. Nie od rzeczy będzie też zauważyć, że w pierwszej kadencji samorządu wiele rad decydowało o rezygnacji nawet z przysługujących im diet. Taka sytuacja panowała np. przez wiele lat w Nieszawie (woj. kujawsko-pomorskie), aż do czasu kiedy radni zostali generalnie zmuszeni do przyjmowania diet... orzecznictwem sądów administracyjnych. Warto do tej kwestii wrócić z powodów zasadniczych, a także dlatego, że pierwotnie projektowany system rekompensat antycypował rozwiązania przyjęte w tej mierze przez Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, o której istnieniu polscy parlamentarzyści i ich eksperci w roku 1989 nie mieli w ogóle pojęcia. Karta, nad którą pracowano w Radzie Europy od 1950 r., została przyjęta w formie konwencji w 1985 r., a ratyfikowana przez wymaganą większość państw w 1989 i 1990 r. Polska stanie się członkiem Rady Europy w 1993 r., a Kartę ratyfikuje rok później. System diet – moim zdaniem – premiuje raczej postawy typowe dla zjawiska „bmw”³.

³ Bierny, mierny, ale wierny.

Organem drugiej instancji w procesie kontroli indywidualnych decyzji burmistrza miało być według projektu senackiego kolegium odwoławcze usytuowane przy radzie, składające się z fachowych członków wybieranych także spoza członków rady. Ta koncepcja została frontalnie zaatakowana przez posłów sejmiku „kontraktowego” oraz ich ekspertów, którzy utrzymywali, że w takim przypadku zniesiona będzie tzw. dewolutywność, czyli kontrola przez organ usytuowany wyżej w porządku hierarchicznym danych organów. Zaproponowano w to miejsce powołanie kolegiów odwoławczych funkcjonujących przy sejmikach samorządowych, które były w tamtym czasie reprezentacją gmin. Działalność tak usytuowanych kolegiów odwoławczych, finansowanych z budżetów gmin, spotkała się w krótkim czasie z generalną krytyką płynącą przede wszystkim ze strony wójtów, burmistrzów i prezydentów, którzy nie mogli pogodzić się z mechanizmem finansowania kolegiów z budżetów gminnych w sytuacji, kiedy ich decyzje są przez te kolegia uchylane. W trakcie kolejnej kadencji samorządu pojawiła się więc i została zrealizowana koncepcja stworzenia systemu samorządowych kolegiów odwoławczych, finansowanych przez budżet państwa i z członkami powoływanymi przez rząd.

Chwilowo to rozwiązanie, zapewniające rzeczywiście pełną dewolutywność, mogło uchodzić od biedy za mieszczące się w niedookreślonym w tamtym czasie w pełni porządku konstytucyjnym, choć jego twórcom powinna zapalić się czerwona lampka sygnalizująca wejście administracji rządowej na teren także zadań własnych samorządu. Kolegia nie orzekają przecież jedynie pod kątem badania zgodności decyzji z prawem, ale wydają orzeczenia zmieniające decyzje pierwszej instancji, badając ich zasadność również pod względem merytorycznym – czyli poruszają się w materii zastrzeżonej dla samorządu. W moim głębokim przekonaniu taka ustrojowa pozycja kolegiów odwoławczych, z pewnością organizacyjnie nie samorządowych, lecz samorządowych jedynie ze względu na rodzaj rozpoznawanych spraw, jaskrawo narusza porządek prawny, stworzony Konstytucją z 1997 r., ponieważ ostateczną decyzję w sprawach własnych gmin poddaje merytorycznej kontroli organu w istocie rządowego. Sprzeczność z artykułami Konstytucji jest w tym przypadku – moim zdaniem – ewidentna; wielka natomiast szkoda, że ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych nie była nigdy poddana kontroli konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Z pewnością brano by wówczas pod uwagę i to, że sam rządowy projektodawca przewidywał – w jednym z projektów ustaw procedowanych w ramach drugiego etapu reformy samorządowej – ich likwidację z chwilą przekształcenia samorządowych kolegiów odwoławczych w sądy administracyjne pierwszej instancji. Warto pamiętać, że taka koncepcja

zrodzona w środowisku członków kolegiów odwoławczych nigdy nie została zrealizowana, ponieważ zderzyła się w tamtym czasie z wizją budowy dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego. Wizję tę rozważało konkurencyjne niejako środowisko sędziów administracyjnych, którzy chcieli ze zrozumiałych względów zachować w pełni personalną kontrolę nad tworzeniem kadr sądów administracyjnych pierwszej instancji. Na tym przykładzie widać ofensywność środowiska kolegiów odwoławczych, które ostatecznie nie mogąc zrealizować koncepcji „likwidacji przez przekształcenie”, wymogły na ustawodawcy dalsze istnienie 49 samorządowych kolegiów odwoławczych, czyli tylu, ile mieliśmy województw przed 1998 r., pomimo wprowadzenia po tej dacie nowych 16 województw. I tak jest do dziś, choć oczywiście bardziej sensowne byłoby pozostawienie 16 kolegiów z delegaturami w pozostałych 33 ośrodkach, które przestały być siedzibami województw.

W powyższym kontekście powstaje pytanie, jak powinien kształtować się system instancyjnej kontroli decyzji administracyjnych wydawanych przez wójtów, burmistrzów, prezydentów, gdyby w przyszłości kwestia kontroli instancyjnej przynajmniej w sprawach własnych samorządu wróciła, w zgodzie z Konstytucją, w gestię samorządu; merytoryczne decydowanie poza systemem organów samorządowych w tej materii jest bowiem całkowicie sprzeczne z przywołanym wyżej paradygmatem lokalnego rozstrzygania spraw lokalnych.

Moim zdaniem należy rozważyć przywrócenie z niewielką modyfikacją pierwotnego założenia, że decyzja administracyjna pierwszej instancji jest merytorycznie weryfikowana przez organ znajdujący się „wewnątrz” gminy, czyli przez kolegium powoływane przez radę spośród członków rady, nie wykluczałbym jednak wyboru do kolegium fachowych sił spoza rady. Decyzje zapadające w drugiej instancji, a także decyzje prawomocne, wydane w pierwszej instancji, mogłyby być zaskarżane do sądów administracyjnych według zasad obowiązujących na tej drodze. Nie ma żadnych przeszkód, by analogiczne kolegia powstawały przy radach powiatowych i sejmikach wojewódzkich z możliwością skarżenia ich orzeczeń do sądów administracyjnych. Nieprzekonująco – moim zdaniem – brzmią argumenty, że w takim przypadku kontrola kolegiów przy radach byłaby iluzoryczna, ponieważ organ wykonawczy wspólnoty zawsze zachowuje dominującą pozycję decyzyjną. Względy konstytucyjne oraz te, które wynikają z przyjętego paradygmatu decydowania lokalnego o sprawach lokalnych, a także będące konsekwencją działania zasady kontroli samorządu przez sądy administracyjne, muszą bowiem wziąć górę nad ustrojowym oportunizmem narzucanym przez złą praktykę. Należy też w przyszłości wziąć pod uwagę praktykę kolegiów, które

najczęściej orzekają niejako kasatoryjnie, broniąc się argumentem o niewielkim stopniu merytorycznego rozeznania w wielu sprawach, wymagających przede wszystkim dobrej znajomości lokalnych uwarunkowań. Prowadzi to do faktycznego istnienia trzech instancji orzekających pod względem zgodności z prawem, w gruncie rzeczy bez merytorycznej kontroli. Aktualny stan rzeczy w każdym kierunku niesie negatywne konsekwencje: wchodząc w meritum, kolegia narusza autonomię w zakresie zadań własnych, natomiast uciekając od merytorycznego orzekania, tworzą absurdalną piramidę teoretycznie trzech instancji zajmujących się wyłącznie stroną prawną sprawy.

Ważkim argumentem jest fakt, że aktualnie (od 2002 r.) wójt (burmistrz, prezydent) wybierani są w wyborach bezpośrednich, zatem ich organizacyjne podporządkowanie radzie już nie istnieje. Taka konstrukcja byłaby także krokiem we właściwą stronę na przyszłość, ale wymaga to pogłębionej analizy relacji między sferą polityczną a administracją w samorządzie oraz wskazania, gdzie powinna przebiegać pomiędzy nimi granica, co będę próbował wskazać w dalszej części niniejszego opracowania.

Kto ważniejszy? Rada czy wójt?

W tym miejscu konieczne jest krótkie przypomnienie faz rodzenia się i budowania obecnie obowiązującej relacji rada – organ wykonawczy: w początkowym okresie kształtowania się ogólnej wizji odbudowy samorządu przewidywany był model skupienia najważniejszych decyzji w samej radzie. Rada miała więc wybierać swego przewodniczącego, on z kolei miał reprezentować gminę na zewnątrz jako wójt, burmistrz, prezydent, stojąc na czele zarządu. Ciężar codziennego prowadzenia spraw administracyjnych miał spoczywać na fachowej administracji, kierowanej w miastach przez dyrektora miejskiego lub sekretarza w gminach wiejskich. Chodziło o współpracę w gminie czynnika politycznego (funkcjonariuszy z wyboru) z profesjonalnymi urzędnikami kierowanymi przez dyrektora (sekretarza). Taki model nawiązywał głównie do doświadczeń skandynawskich, jako że w tamtych krajach właściwe ułożenie relacji osób wybieranych i zatrudnianych daje pożądaną synergii w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań i podejmowaniu trafnych decyzji. Tak się jednak nie stało. Na wczesnym etapie prac przesądzono bowiem, że należy rozdzielić funkcję przewodniczącego rady i wójta (burmistrza, prezydenta), a w końcowej fazie prac senackich nad projektem przegłosowana została nadto poprawka umożliwiająca postawienie na czele zarządu osoby spoza rady. Z kolei na etapie prac sejmowych wyeliminowano pozycję dyrektora

miejskiego, nie określając jednocześnie ustawowo zadań i kompetencji dla sekretarza powoływanego przez radę. O ich zakresie miał każdorazowo decydować przewodniczący zarządu i w efekcie konia z rzędem temu, kto określi, kim właściwie był i jest sekretarz polskiej gminy. Ten sam błąd został powtórzony w odniesieniu do pozycji sekretarza w drugim etapie reformy samorządowej, ponieważ w rozstrzygnięciu tego fundamentalnego problemu relacji polityka–administracja nie posunęliśmy się od początków transformacji ani o krok⁴.

Można to tłumaczyć tylko w jeden sposób: nie udało nam się do dziś po prostu przezwyciężyć mentalnej zaszczości, która tak jak w poprzedniej epoce daje prymat polityce i „upolitycznia” w ten sposób także struktury z natury administracyjne. Wójt (burmistrz, prezydent) stoi od początku na czele całej administracji samorządowej, skupiając w swoim ręku olbrzymią władzę (polityczną i administracyjną), przez pewien czas nawet jako zwierzchnik służbowy tych członków zarządu, którzy byli członkami rady. Jego faktyczna władza w gminie została dodatkowo wzmocniona przez przesunięcie decyzji o powołaniu sekretarza rady na wójta. W swoim czasie usiłowano też dokonać takiego samego decyzyjnego przesunięcia w stosunku do skarbnika gminy i zarazem jej głównego księgowego, ale na szczęście tak się nie stało. Przewidziany bowiem w kompetencjach skarbnika (głównego księgowego) instrument kontroli wykonania budżetu w postaci kontrasygnaty podpisu wykonawcy wydatku stałby się całkowicie iluzoryczny.

Pozycja organu wykonawczego w gminie niepomrotnie wzrosła nadto od 2002 r., tj. od wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójta (burmistrza, prezydenta) bez jednoczesnego dokonania odpowiednich zmian w ustroju gminy. W rezultacie rady gmin pozbawione zostały najważniejszego instrumentu kontroli organu wykonawczego – szczególnie że od tego momentu jest on organem jednoosobowym. Radom pozostaje w tej sytuacji albo podporządkowanie się kierunkowi nadawanemu przez ich organy wykonawcze, albo wchodzenie z nim w permanentny konflikt, co w jednym i drugim przypadku wiedzie do negatywnych dla funkcjonowania wspólnoty skutków. Tej problematyce poświęcono wiele krytycznych uwag i opracowań, tu pozostaje jedynie zwrócić na nie uwagę i odnotować, że może najbardziej wszechstronnie negatywne strony zmiany modelu wyborów na bezpośrednie naświetlono

⁴ Problem relacji polityka–administracja nie dotyczy tylko samorządu. To zagadnienie szersze, które nie doczekało się właściwego rozwiązania w skali całego naszego mechanizmu państwowego, zob. J. Stępień, *Niestrzeżona granica*, w: B. Kaniewska, T. Wallas, K. Urbaniak (red.), *Między prawem a polityką. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Hannie Suchockiej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2023, s. 743–751.

w raporcie sporządzonym pod kierunkiem prof. Jerzego Hausnera⁵. Już tylko na marginesie i z kronikarskiego obowiązku warto też przypomnieć, że kiedy po raz pierwszy, jeszcze w 2001 r., pojawiła się koncepcja bezpośredniego wyboru jednoosobowego organu wykonawczego gminy, stanowisko zajęte wspólnie przez faktycznych twórców reformy samorządowej⁶ odnosiło się krytycznie do tego zamysłu, wskazując na posiedzeniu komisji sejmowej na spodziewane negatywne skutki takiego rozwiązania. Stanowisko to pominięto, trzeba jednak podkreślić, że pomysł takich wyborów został przyjęty w 2002 r. za zgodą głównych sił w parlamencie osiągniętą ponad podziałami. Z jednej strony świadczyło to o skutecznym lobbowaniu szczególnie prezydentów dużych miast, z sesji na sesję obawiających się odwołania, a z drugiej strony to zgodne głosowanie ujawniło – moim zdaniem – głęboko tkwiącą w naszych elitach politycznych zasadniczą nieufność wobec administracji. W wyniku opisanych wyżej zabiegów wykreowano bardzo silny podmiot, dominujący nie tylko w samorządzie, lecz także w szerszej skali na scenie politycznej. Prezydenci dużych miast, ale nie tylko oni, bo także liczni burmistrzowie mniejszych ośrodków, jak się wydaje, już aktualnie nie mieszczą się w gorsecie samorządowym. Poszukują poszerzenia swoich wpływów politycznych w skali kraju, i to nie tylko w odniesieniu do własnego podwórka. Czy dzieje się to zawsze z korzyścią dla samorządu? Stan niepewności przy pełnieniu funkcji organu wykonawczego to oczywiście stan niepożądany, ale w celu jego usunięcia sięgnięto po środek niweczący to, co najważniejsze w samorządzie: umiejętność wypracowania decyzji w drodze dyskursu, szacunek dla opozycji itd. Po bezpośrednie wybory jednoosobowego organu wykonawczego nie sięgnięto, na szczęście, we wspólnotach powiatowych i wojewódzkich, choć od czasu do czasu słyszy się takie sugestie. Zauważyć również trzeba, że dotychczasowy model wyboru organów wykonawczych w tych ostatnich wspólnotach nie prowadzi też do zakłócenia stabilności władz w stopniu niepokojącym.

Drogi wyjścia z impasu

Pesymistyczna ocena obecnego stanu rzeczy wymaga nie tylko ujawnienia przesłanek jej sformułowania, lecz także wskazania dróg wyjścia z obecnego impasu, czyli stanu niskiej partycypacji w procesach decyzyjnych ze strony

⁵ *Raport o stanie samorządności w Polsce*, http://arch.kmwi.pl/wp-content/uploads/2018/03/BOBER_Raport-o-stanie-samorzadnosci_finalna_JB.pdf (dostęp: 21.04.2023).

⁶ Jerzy Regulski, Michał Kulesza, Jerzy Stępień.

zarówno radnych (często na powrót nazywanych bezradnymi), jak i szerszych kręgów społecznych.

Co można przynajmniej teoretycznie choćby postulować, by odwrócić niekorzystne tendencje widoczne gołym okiem? Warto oczywiście sugerować powrót do pierwotnych założeń, upatrujących w przewodniczącym rady również reprezentującego na zewnątrz gminę wójta (burmistrza, prezydenta), ale trzeba nie tyle uwzględniać może samą siłę przyzwyczajenia społeczeństwa, które chętniej angażuje się w indywidualne wybory personalne, ile raczej popatrzyć na ewentualną zmianę modelu wyboru jako na możliwy w szerokim odbiorze akt ograniczający wcześniej nabyte prawa. Istnieje niebezpieczeństwo, że tak właśnie wyborcy odebraliby próbę powrotu do wyboru tego pierwszego obywatela w gminie przez radę. Wydaje się, że sprawy zaszły już za daleko. Popatrzmy przez chwilę na ten sam problem w odniesieniu do prezydenta państwa. Zdecydowana większość specjalistów powie, że obecny model bezpośrednich wyborów prezydenta, zapewniający mu bardzo silną legitymację, rozmija się z „filozofią” stosunkowo skromnego garnituru jego zadań i kompetencji, choć taka właśnie najsilniejsza z możliwych legitymacja upoważniałaby go raczej do poruszania się w znacznie większej przestrzeni decyzyjnej. Tego pewnie oczekiwaliby wyborcy, ale gdyby ktoś proponował, dla utrzymania symetrii między skalą możliwości i odpowiedzialności, zmianę modelu na głosowanie w parlamencie czy nawet w szerokim kolegium elektorckim, z pewnością stałoby się to przyczyną poważnego konfliktu. Nikt nie lubi, jednym słowem, kiedy ktoś inny próbuje pozbawić nas jakiegokolwiek prawa.

W tej sytuacji jedynie sensowne wydaje się utrzymanie dotychczasowego sposobu legitymizowania owego „pierwszego obywatela” w gminie z przypisaniem mu funkcji przewodniczącego rady, pod warunkiem że jednocześnie na czele urzędu gminy postawimy wyłonionego w przyzwoitym konkursie dyrektora generalnego tegoż urzędu i określimy granice jego zadań i kompetencji. Zbliżylibyśmy się w ten sposób do praktyki obowiązującej w wielu amerykańskich stanach, gdzie często na czele rady stoi bezpośrednio wybierany *mayor*, ale gdzie nikt sobie nie wyobraża, by urzędem kierował nie *city manager* z prawdziwego zdarzenia, lecz politycznie dobrany amator. Gdyby wójt (burmistrz, prezydent) wrócił na pozycję przewodniczącego rady, można byłoby się pokusić nawet o przeniesienie kompetencji decyzji pierwszej instancji w sprawach indywidualnych w ręce tak usytuowanego dyrektora urzędu z możliwością odwołania się od jego decyzji do kolegium odwoławczego przy radzie. Stałoby się tak z pożytkiem dla fachowości tych decyzji oraz ich transparentności; nie byłoby także wówczas dylematu

z konstytucyjnością podejmowania w drugiej instancji merytorycznych decyzji w sprawach własnych samorządu przez kolegia odwoławcze – a samorządowe tylko z nazwy.

Szkodliwie niedoceniona siła

W ten sposób zbliżyliśmy się do kolejnego dużego zespołu zagadnień, które wymagają krytycznego spojrzenia, i to ze względu zarówno na brak instytucjonalnej klarowności pierwotnej koncepcji, jak i ujawnione w praktyce jej mankamenty. Chodzi o korpus urzędników samorządowych. Niżej podpisanemu wypada przyznać się po latach, że pierwsza ustawa o pracownikach samorządowych nie miała solidnych podstaw teoretycznych⁷. Wiedzieliśmy, że tą grupą pracowników powinny rządzić inne zasady niż zastosowane do pracowników urzędów państwowych, ale na tej konstatacji kończyła się nasza wyobraźnia. Usprawiedliwieniem tego niedostatku może być fakt, że w tamtym czasie przełomu nawet nie mówiło się jeszcze o konieczności zbudowania korpusu służby cywilnej. Pierwsze próby zidentyfikowania oczekiwań kierowanych do tej kategorii specjalnie wyodrębnionych funkcjonariuszy publicznych pojawiły się dopiero w 1991 r. i musiało upłynąć dobrych parę lat, zanim uchwalono pierwszą ustawę o służbie cywilnej (1997 r.). Koniecznością chwili było więc dostosowanie zasad ustawy o pracownikach państwowych do ram samorządu i taki cel legł u podstaw ustawy o pracownikach samorządowych, uchwalonej 8 marca 1990 r. wraz z ustawą o samorządzie terytorialnym (dziś gminnym). Jednym z najważniejszych błędów konstrukcyjnych w tej ustawie było wrzucenie do jednego worka z napisem „pracownicy samorządowi” wszystkich zatrudnionych w samorządzie – łącznie z funkcjonariuszami pochodzącymi z wyboru. Zatarła została w ten sposób różnica między wójtem (burmistrzem, prezydentem) i jego politycznym otoczeniem a personelem merytorycznym. Jest to błąd powtórzony niestety przez ustawę z 2009 r., co nadal nie pozwala na precyzyjne przeprowadzenie granicy między sferą polityczną i administracyjną w samorządzie. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest utrzymywanie niejasnej strefy decyzyjnej, a raczej zbyt dużego podporządkowania pracowników merytorycznych słabo kontrolowanemu jednoosobowemu organowi wykonawczemu w gminie. O nieprawidłowościach w tym zakresie powiedziano i napisano już wiele, a lekarstwa

⁷ Autor był przewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego Senatu I i II kadencji w latach 1989–1993.

na nie upatrywano w ograniczeniu kadencji organu wykonawczego do dwóch. Wydaje się, że nie jest to właściwe remedium. Pominąwszy zarzut naruszenia biernego prawa wyborczego w drodze ustawy, a nie Konstytucji, na co zwraca uwagę wielu specjalistów, łącznie z niżej podpisanym, trzeba uznać, że ten zabieg nie uleczy samorządu, konieczne natomiast będzie kompleksowe, nowe ujęcie problematyki korpusu pracowników samorządowych i znalezienie właściwych dla specyfiki światów polityki i administracji ustawowych rozwiązań.

Zobiektywizowane kryteria

Najwięcej uwag zgłaszanych w dyskursie publicznym w odniesieniu do samorządu dotyczy zasad jego finansowania. Tym zagadnieniom jest poświęcona odrębna kategoria wypowiedzi w niniejszej publikacji, z mojego punktu widzenia konieczne jest zwrócenie tylko uwagi na pierwotne założenie, które miało rządzić źródłami finansowania samorządu z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji. Ustawa o samorządzie terytorialnym w pierwotnym brzmieniu posługiwała się pojęciem „rozdziału środków według zobiektywizowanych kryteriów”. Chodziło tu o wyeliminowanie w możliwie największym stopniu swoistego klientelizmu w sferze publicznej, polegającego na przyznawaniu środków według niejasnych, nietransparentnych mechanizmów – po prostu „po uważaniu”. Jak łatwo się domyślić, za brakiem czytelnych dla wszystkich zasad kierowania strumieniem środków publicznych z centrum do samorządu kryją się zwykle zakusy politycznego uzależniania samorządu od formacji aktualnie znajdującej się u władzy. Przykładem działania takiego mechanizmu może być deklarowane wspieranie samorządów, które straciły część dochodów tzw. własnych w wyniku obniżenia stawek podatku PIT. Ubytek z tego tytułu jest łatwo wyliczalny, rząd obiecuje wsparcie dla samorządów, których dochody zostały uszczuplone, a następnie przekazuje niektórym gminom nawet znaczne fundusze, ale bez wskazania, jakimi kierował się kryteriami. Z badań Pawła Swianiewicza, Julity Łukomskiej i Jarosława Flisa przeprowadzanych systematycznie od kilku już lat dla Fundacji Batorego⁸, wynika, że w większości owe wyrównania płyną do samorządów opcji tożsamej z obozem rządzącym. Warto więc w tym miejscu zauważyć, że pojęcie „rozdziału środków według zobiektywizowanych kryteriów” zniknęło z tekstu ustawy w wyniku kolejnej jej nowelizacji pod koniec lat 90. ubiegłego wieku.

⁸ Zob. <https://www.batory.org.pl/forumidei/publikacje/>

Wielokrotnie opisany także został mechanizm przekazywania do samorządu nowych zadań bez przydzielenia środków koniecznych dla ich zrealizowania. Sztandarowym przykładem może być obarczenie gmin dopłatami dla rolników z tytułu używania tzw. paliwa rolniczego, ale bez wskazania źródła finansowania tego zadania, zaliczonego w ustawie do kategorii... zadań własnych.

Konieczna jest też głębsza refleksja nad takimi – wydawałoby się – mocno utrwalonymi już kategoriami, jak zadania własne i dochody własne, a także stworzenie wyraźnych granic pozwalających identyfikować konkretne zadania jako rzeczywiście własne. Z pewnością dochody z tytułu udziału w powszechnych podatkach państwowych nie powinny być zaliczane do dochodów własnych, a w ustalaniu podatków gminnych i różnego rodzaju opłat powinna panować większa swoboda ich nakładania; w tym przypadku należałoby oczekiwać wręcz autonomii decyzyjnej samorządu.

Imperium i dominium

Zdarzało się w przeszłości, że podstawy prawne zaliczające pewne działania gmin do zadań własnych były sztucznie kreowane tylko po to, by coś, co wydawało się naturalną przestrzenią do samorządowej aktywności, mogło być w ogóle zrealizowane. Tak było np. w przypadku podejmowania spontanicznej akcji pomocy niesionej gminom dotkniętym powodzią przez inne, które tej klęski uniknęły. Wydatki z tym związane zostały następnie zakwestionowane w trybie nadzoru przez regionalną izbę obrachunkową, wyjaśnienia samorządu nie przekonały także sądów administracyjnych, a w uzasadnieniu takiego stanowiska powołano się na przepis konstytucyjny wymagający działania wszystkich organów władzy publicznej „na podstawie i w granicach prawa” (art. 7 Konstytucji). Ponieważ tego rodzaju przypadki kwestionowania działań, które rodziła bieżąca potrzeba, zdarzały się często, prof. Michał Kulesza w jednej ze swoich najgłośniejszych publikacji⁹ zwrócił uwagę na dwa różne w istocie rodzaje działalności samorządu: jeden rodzaj – jego zdaniem – jest realizowany w sferze imperium i tu konieczne jest w każdym przypadku wskazanie konkretnej podstawy prawnej, ponieważ decyzyje w tym zakresie dotyczą praw i obowiązków obywateli oraz

⁹ M. Kulesza, *Ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 1-2, s. 101 i n. (artykuł został pierwotnie opublikowany w „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12)

przestrzeni ich wolności. Jest też jednak – jego zdaniem – druga sfera, sfera dominium, w której gminy działają jako gospodarz terenu, dbający o pewien poziom zbiorowego życia obywateli bez bezpośredniego przełożenia na ich indywidualne prawa i obowiązki. Trudno się nie zgodzić z tym wywodem, za którym przemawia nie tylko zawarta w ustawie o samorządzie gminnym klauzula ogólna art. 6, uznająca gminę za kompetentną we wszystkich sprawach publicznych o charakterze lokalnym, niezastrzeżonych ustawami dla innych władz. Za takim ujęciem przemawiają także – zdaniem niżej podanego – poważne względy konstytucyjne. Artykuł 163 Konstytucji nie posługuje się ze zrozumiałych względów kategorią spraw lokalnych, ponieważ dotyczy całego systemu samorządowego, ale mowa w nim o przypisaniu samorządowi takich zadań publicznych, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Jednocześnie trzeba zauważyć, że nie istnieje coś takiego jak zupełny katalog zadań publicznych, nie zostało też prawnie (konstytucyjnie) wskazane kryterium zaliczenia zadań do takiego ich zbioru, brak także wskazówek, które pozwoliłyby zidentyfikować elementy tego zbioru, chyba że zostały wyraźnie już i szczegółowo określone w ustawach. Co więcej, istnienie takiego zupełnego katalogu czy zbioru, na dodatek w formie prawnej, musiałoby prowadzić do absurdów, a zadaniem każdej władzy publicznej jest elastyczne reagowanie na pojawiające się coraz to nowe wyzwania, oczekiwania bądź nawet tylko chwilowe konieczności, którym władza publiczna musi sprostać tu i teraz, bo od tego właśnie jest.

W takim dyktowanym nawet daną chwilą przypadku władza publiczna musi działać, jeśli więc zadanie publiczne, które trzeba wykonać, nie jest zastrzeżone prawem dla organów innych niż samorząd, a w szczególności kiedy ma charakter lokalny lub regionalny, należy podejmować odpowiednie działania, chyba że działania te wkraczałyby w sferę praw, wolności i obowiązków – wówczas potrzebne jest wskazanie konkretnej podstawy prawnej. W każdym innym przypadku wystarczające jest przywołanie ogólnej podstawy i przestrzeganie granic upoważnień do działania.

Konieczne jest także zwrócenie uwagi na to, że przepisy dotyczące źródeł prawa wyraźnie różnicują kognicję rozporządzeń oraz granice działania prawa miejscowego. Artykuł 92 Konstytucji precyzuje, że rozporządzenia wydawane są „na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”, natomiast art. 94 stanowi, że organy samorządu oraz terenowe organy administracji rządowej wydają akty prawa miejscowego „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie”. W tym drugim przypadku nie ma mowy o wydawaniu aktu w celu wykonania ustawy, stąd

wniosek, że w odniesieniu do samorządu mamy do czynienia z pewnym dyskrecjonalnym luzem, nieznanym materii ujętej w rozporządzeniach, gdzie mowa o „celu wykonania”.

Przypomnieć także trzeba, że zadania własne samorządu nie są również skatalogowane. Artykuł 7 ustawy o samorządzie gminnym mówi o zadaniach przykładowych, użyto tu zwrotu „w szczególności”, ich zbiór był początkowo niewielki, z czasem w ustawie samorządowej, a także w innych szczegółowych ustawach, dopisywano kolejne zadania, ale nie oznacza to, że w jakimkolwiek momencie zbiór zadań publicznych istnieje jako ich zamknięty na daną chwilę katalog.

W przyszłości – mając z jednej strony na uwadze klauzule ogólne działania samorządu, a z drugiej zasadę pomocniczości (subsydiarności), której nie da się, co prawda, wyczytać *expressis verbis* z tekstu ustawy o samorządzie gminnym ani pozostałych ustaw samorządowych, choć wpisana jest w paradygmat państwa zdecentralizowanego i znalazła swoje zakotwiczenie w Konstytucji (preambuła) – należałoby patrzeć na praktykę samorządową przez pryzmat interesu lokalnego czy regionalnego. Wiele może sprawić w tym zakresie przede wszystkim orzecznictwo sądów administracyjnych i regionalnych izb obrachunkowych, a wskazówki interpretacyjne zawarte w powołanym artykule prof. Kuleszy doskonale wyznaczają właściwy kierunek wykładni.

Granice i podmioty nadzoru

W dyskusjach nad formami nadzoru państwa nad samorządem i treścią całego rozdziału ustawy o samorządzie gminnym rozważane były dwa modele aktywności wojewody w tej sferze. Jedna znalazła wyraz w nadal aktualnych rozwiązaniach, polegających na bezpośredniej ingerencji wojewody w proces uchwałodawczy z kompetencją uchylecia uchwały samorządu oraz z możliwością odwołania się organu gminy do sądu administracyjnego. Druga koncepcja przewidywała jedynie zawieszenie uchwały organu gminy i zaskarżenie jej do jednoinstancyjnego wówczas Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zwyciężyło to pierwsze rozwiązanie, dyktowane względami sprawności postępowania. Istniała także obawa, że taka niejako prokuratorska rola wojewody, bez rozstrzygania o ważności uchwały, może doprowadzić do paraliżu NSA z powodu zalewu kierowanych tam przez wojewodę spraw. Dziś sytuacja jest odmienna. Mamy od 1999 r. dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne, nie powiodły się natomiast próby stworzenia korpusu wojewodów

jako urzędników, choć podejmowano takie krótkotrwałe wysiłki w okresie np. premierostwa Hanny Suchockiej. Utrwaliła się natomiast praktyka powoływania wojewodów jako partyjnych nominatów, którzy są raczej skłonni kontrolować samorząd nie tyle z punktu widzenia ogólnego interesu państwa, ile pod kątem polityki rządzącego ugrupowania. W tej sytuacji warto – moim zdaniem – wrócić do porzuconej koncepcji, która zakładała jedynie wniosek wojewody do sądu administracyjnego o zbadanie uchwał pod względem ich zgodności z prawem. Tego rodzaju procedura kontroli pozbawiona byłaby niszczącego samorząd elementu politycznego, a gwarantowałaby bardziej obiektywną w rezultacie ocenę jego uchwał.

Kto właściwie reprezentuje samorząd

Z pierwotnego senackiego projektu ustawy tzw. ustrojowej sejm „kontraktowy” usunął cały rozdział traktujący o Krajowym Związku Gmin, który miał zrzeszać wszystkie gminy z mocy prawa. Chodziło o silną ich reprezentację na zewnątrz, szczególnie w stosunkach z rządem i parlamentem, chodziło też o utworzenie instytucji szkoleniowej, także wydawniczej, dbającej najogólniej o rozwój samorządu i jego promocję. Ten pomysł został jednak odczytany w sejmie jako próba nałożenia na samorząd od pierwszej chwili swoistej „czapki”, rzekomo uzurpującej sobie ingerencję w jego wewnętrzne sprawy. Nie bez wpływu na tę decyzję była podejmowana wówczas równoległe w parlamencie próba likwidacji Krajowej Rady Spółdzielczej, która takim nadzorcą spółdzielni rzeczywiście była. Nie dostrzeżono zalet powołania projektowanej reprezentacji samorządu, zwyciężyły zaś obawy o szkodliwe jej wpływy. Sejm przeszedł przy tej okazji do porządku dziennego nad ważnym problemem wmontowania regionalnych izb obrachunkowych w całość systemu, tak aby ta ważna instytucja kontrolno-nadzorcza znalazła się w przestrzeni względnej równowagi pomiędzy rządem i samorządem. Właśnie KZG miał w założeniu współdecydować o personalnej obsadzie RIO. Brak tego ważnego filaru konstrukcyjnego spowodował załamanie się koncepcji tworzenia RIO, opóźniło to o trzy lata powstanie ustawy stanowiącej podstawę ich działania. W rezultacie gmin nie kontrolowano pod względem gospodarki finansowej, ponieważ ta kompetencja, przekazana przejściowo wojewodzie, *de facto* nie była wykonywana. Jednocześnie powstał problem powołania reprezentacji gmin w ogóle. Brakom materii ustawowej w tym zakresie próbowano zaradzić przez utworzenie pozaustawowego Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego, zrzeszającego sejmiki wojewódzkie,

wkrótce powstał też konkurencyjny Związek Miast Polskich, nawiązujący do przedwojennej tradycji istnienia takiej instytucji, ale nie zdołał zrzeszyć wszystkich polskich miast. Jest ich niemal tysiąc, podczas kiedy ZMP ma 354 członków¹⁰. Nie lepiej pod tym względem przedstawia się reprezentacja w postaci Związku Gmin Wiejskich czy Unii Małych Miasteczek. Obecnie wchodzimy w niepokojący okres tworzenia związków o wyraźnym zabarwieniu politycznym, co bardzo źle wróży samorządowi w ogóle. Lepiej z tego punktu widzenia wygląda problem reprezentacji powiatów (do tej organizacji należą prawie wszystkie powiaty) czy województw, ponieważ Związek Polskich Województw skupia wszystkie sejmiki.

Problemem jest jednak reprezentacja gmin. Dobrowolność przynależności ma swoje dobre strony, ale w takim przypadku zawsze będzie istniała kwestia reprezentatywności organizacji; daje się przy tej okazji zauważyć też zjawisko wykorzystywania dorobku podmiotów należących do związku przez inne gminy, nieponoszące przy tym żadnego finansowego i organizacyjnego wysiłku. Aktualny stan rzeczy sprzyja również powstawaniu konkurencyjnych związków o proveniencji wyraźnie politycznej, co nie jest – moim zdaniem – zjawiskiem pozytywnym. Wydaje się, że pewnym półśrodkiem w dobrym kierunku byłoby ustawowe wprowadzenie obowiązku należenia do jednego z istniejących już związków o utrwalonej tradycją pozycji, ale nie umożliwiałoby to jeszcze włączenia wszystkich tych organizacji w system instytucji publicznych z prawdziwego zdarzenia, którym można przekazywać zadania i kompetencje chociażby w kreowaniu ważnych dla samorządu innych instytucji, takich jak przywołane już RIO. Zalety jednej reprezentacji byłyby natomiast ewidentne, nie wykluczałbym nawet wyposażenia takiej powszechnej reprezentacji z kręgu podmiotów uprawnionych do inicjatywy ustawodawczej w kompetencję występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego czy obligatoryjnego opiniowania projektów ustaw.

Z góry przy tej okazji chciałbym wyrazić pogląd, że rozwiązaniem tych problemów nie może być postulowana często izba samorządowa jako izba senatu. I to z kilku powodów. Po pierwsze nie mogłaby to być wyłącznie izba samorządu terytorialnego, ponieważ mamy jeszcze samorządy zawodowe, których aspiracje musiałyby być także brane pod uwagę. Po drugie taka izba musiałaby zrzeszać wszystkie samorządy, a więc również samorząd gospodarczy, którego nadal, mimo konstytucyjnej zapowiedzi (art. 61), w naszym porządku ustrojowym nie ma. Po trzecie, wydaje się, że taka izba musiałaby być drugą izbą w senacie, ponieważ trudno uznać, by reprezentanci samorządu

¹⁰ Zob. <https://www.miasta.pl/miasta/> (19.05.2023)

w parlamencie byli kompetentni we wszelkich możliwych sprawach, które do senatu trafiają, i jednocześnie zachowali powściągliwość przed przedkładaniem interesów samorządowych nad nie mniej ważne inne.

* * *

Powyższe rozważania pozostawiają poza polem zainteresowania wiele istotnych zagadnień z dziedziny samorządu. Nie dotyczą niezwykle ważnych kwestii prawa wyborczego, poza kręgiem analizy znalazły się też doniosłe problemy podziałów terytorialnych, źródła finansowania samorządu, o czym była już mowa, a także cała gama spraw związanych z wykonywaniem najważniejszych zadań samorządu (kwestie zagospodarowania przestrzennego wysuwają się tu – moim zdaniem – na plan pierwszy) oraz zasad współpracy samorządów w przestrzeni zagranicznej i wielu, wielu innych jeszcze fundamentalnych zagadnień. Mam nadzieję, że wszystkie te kwestie, jak również wiele innych, nie mniej istotnych, staną się w niniejszym zbiorze opracowań przedmiotem koniecznych pogłębionych analiz.

Warto może jednak, pomimo nagromadzonych wyżej utyskiwań, zacytować na koniec fragment eseju prof. Marka Belki, w którym zawarł taką ogólną refleksję: „Niebłahą konsekwencją decentralizacji państwa było także bardzo dobre wykorzystanie funduszy europejskich po przystąpieniu kraju do UE w roku 2004. Można zaryzykować stwierdzenie, że reforma ta najgłębiej zmieniła ekonomiczno-społeczny obraz Polski”¹¹.

¹¹ M. Belka, *Transformacja. Blaski i cienie*, w: M. Kleiber i in. (red.), *Polska: eseje o stuleciu*, Wydawnictwo Bosz, Olszanica 2018, s. 124.

Paweł Swianiewicz

ROZDZIAŁ 3

Wzrost i regres polskiej decentralizacji (w perspektywie europejskiej)

Polska reforma samorządowa jest często przywoływana jako przykład jednej z najbardziej udanych przeprowadzonych w Polsce po 1989 r., a także najbardziej radykalnej decentralizacji w całej Europie Środkowo-Wschodniej. Opinię taką spotyka się nie tylko w Polsce, lecz także w akademickiej literaturze międzynarodowej¹. Potwierdzeniem tego były też chętnie publikowane i czytane opracowania „ojców założycieli” polskiej reformy samorządowej² i częste korzystanie z doświadczeń polskich samorządów w programach doradczych wspierających decentralizację w byłych krajach „bloku wschodniego”. W jednej ze swoich wcześniejszych publikacji określiłem Polskę jako „czempiona wschodnioeuropejskiej decentralizacji”³. Równocześnie zwraca się uwagę, że ostatnie lata przyniosły odwrócenie tej tendencji – Polska jest

¹ Zob. A. Levitas, *Local government reform as state building: What the Polish case says about “decentralization”*, „Studies in Comparative International Development” 2017, nr 52 (1), s. 23–44; A. Coulson, A. Campbell, *Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2006, nr 32 (5), s. 543–562; I. Elander, M. Gustafsson, *The re-emergence of local self-government in Eastern Europe*, „European Journal of Political Research” 1993, nr 23, s. 295–322.

² Np. M. Kulesza, *Methods and techniques of managing decentralization reforms in CEE countries. The Polish experience*, w: G. Peteri, V. Zentai (red.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe*, LGI–Open Society Institute, Budapest 2002, s. 189–214; J. Regulski, *Local Government Reform in Poland: An Insider’s Story*, LGI–Open Society Institute, Budapest 2003.

³ P. Swianiewicz, *An empirical typology of local government systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies” 2014, t. 40 (2), s. 292–311.

krajem, w którym przybywa oznak recentralizacji wiążącej się z osłabianiem pozycji samorządów⁴. W niniejszym eseju próbuję pokazać te zmieniające się trendy na tle systemów samorządowych innych krajów europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem krajów Europy Środkowo-Wschodniej (byłego „bloku wschodniego”).

Procesy decentralizacji w Europie Środkowo-Wschodniej – charakterystyka ogólna

Początkowy okres przemian demokratycznych przyniósł reformy decentralizacyjne w niemal wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Jak zauważają Coulson i Campbell⁵ oraz Bennett⁶ po doświadczeniach skrajnie scentralizowanego i zarazem nieefektywnego systemu sowieckiego decentralizacja i odrodzenie samorządów lokalnych powszechnie pojawiały się wśród haseł przemian po 1990 r. Jednak był to w znacznej mierze zwrot retoryczny. W wielu krajach regionu system pozostał silnie scentralizowany, a rola samorządów w faktycznym decydowaniu o kształcie usług publicznych – bardzo ograniczona⁷. Polska zauważalnie wyróżniała się na tym tle. Znaczenie miało nie tylko przekazanie na poziom lokalny istotnego spektrum zadań związanych z życiem codziennym mieszkańców, lecz także komunalizacja dużej części majątku publicznego⁸.

O szerokim zakresie decentralizacji funkcjonalnej świadczą także współczesne dane pokazujące, jaka część wydatków publicznych ponoszona jest na szczeblu samorządowym (rys. 1). Jeśli weźmiemy pod uwagę kraje o ustroju unitarnym, to Polska ustępuje pod tym względem tylko kilku państwom nordyckim (Dania, Szwecja, Finlandia, Norwegia). Ten prosty wskaźnik ilustrujący zakres usług, za które odpowiadają samorządy, jest także najwyższy w całej Europie Środkowo-Wschodniej (stosunkowo najbliższej Polski są pod tym względem Czechy, Mołdawia i Chorwacja).

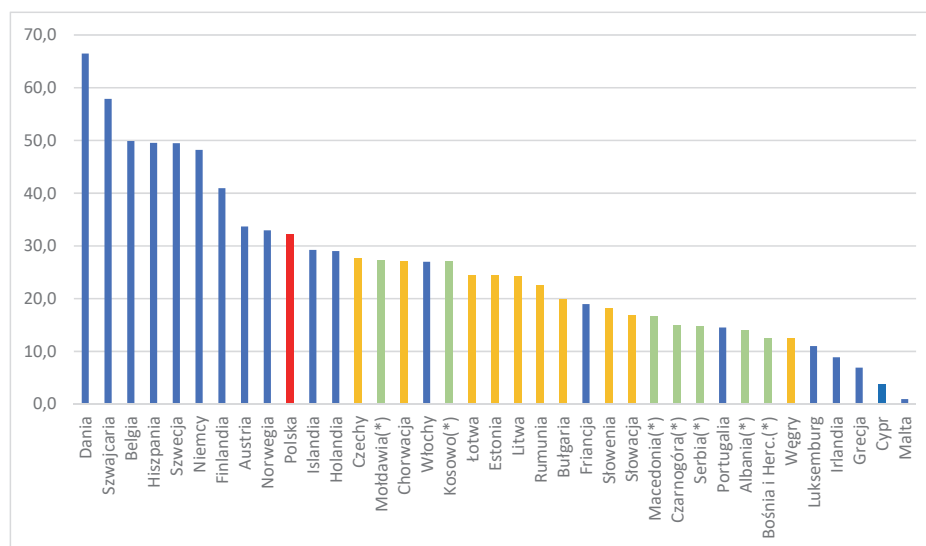
⁴ D. Sześciło, *Samorząd–centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.

⁵ A. Coulson, A. Campbell, op. cit.

⁶ R. Bennett, *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London–New York 1993.

⁷ P. Swianiewicz, op. cit.

⁸ A. Levitas, op. cit.



Rys. 1. Udział wydatków samorządowych w całości wydatków publicznych (2021, procent)

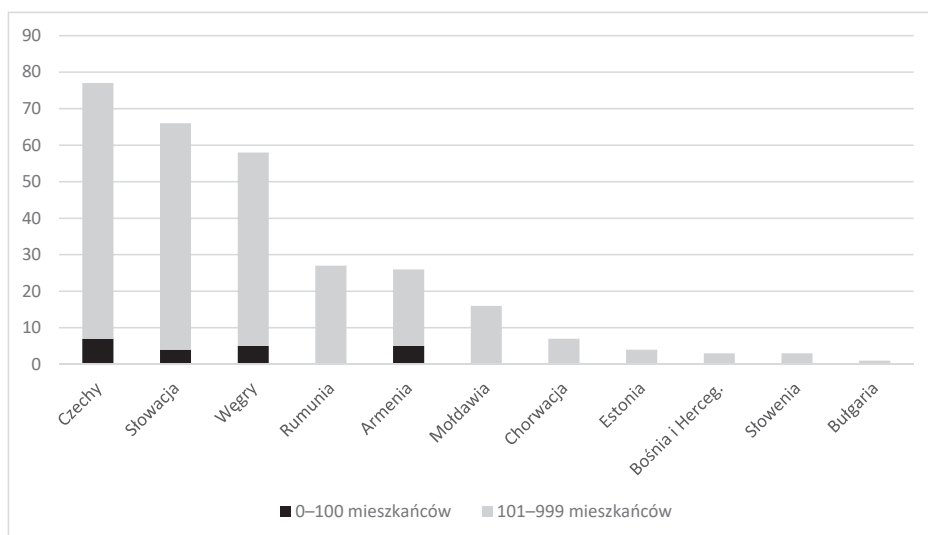
Uwaga: w przypadku Szwajcarii, Belgii, Niemiec i Austrii razem z wydatkami podmiotów federacji (landów, kantonów). (*) – dane z roku 2019. Kolory: żółty – kraje Unii Europejskiej położone w Europie Środkowo-Wschodniej, kolor zielony – pozostałe kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Źródło: dla krajów Unii Europejskiej: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_MAIN/default/table?lang=en (dostęp: 20.04.2023), dla pozostałych krajów: *NALAS Fiscal Decentralization Report, 8th edition*, Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe, Skopje 2021.

Spore znaczenie miało również uniknięcie trendu do radykalnej fragmentacji terytorialnej szczebla gminnego, jaki dotknął znaczną część innych krajów regionu. Najbardziej radykalne zmiany w tym zakresie zaszły w Chorwacji, gdzie w ciągu kilkunastu lat po roku 1990 liczba gmin wzrosła ponad pięciokrotnie, ale liczne przypadki dzielenia gmin na mniejsze jednostki terytorialne obserwowane były też w wielu innych krajach, m.in. w Czechach, Słowacji, na Węgrzech, w Mołdawii, Rumunii, Słowenii, Bośni i Hercegowinie, Czarnogórze, Macedonii czy Ukrainie⁹. Te zmiany organizacji terytorialnej powodowały, że wiele najmniejszych gmin nie było w stanie efektywnie wykonywać nawet podstawowych lokalnych usług publicznych, stanowiąc w ten sposób barierę dla dalszej decentralizacji, a także dostarczając argumentów przeciwnikom wzmocnienia samorządów. W niektórych krajach jest to

⁹ P. Swianiewicz, *From post-communist democratic laissez-fair to prevention of territorial fragmentation: tightening rules of municipal splits in Central and Eastern Europe after 1990*, „Miscellanea Geographica”, t. 25 (1), s. 5–17.

problemem do dzisiaj. Wystarczy wspomnieć, że obecnie w Europie Środkowo-Wschodniej można spotkać ponad 8000 gmin liczących mniej niż tysiąc mieszkańców, co w niektórych opracowaniach traktowane jest jako dolna granica umożliwiająca realizację znacznej części zadań przypisywanych zwykle samorządom lokalnym w krajach europejskich (częstotliwość występowania tak małych gmin w poszczególnych krajach ilustruje rys. 2). W czterech krajach (Armenia, Czechy, Słowacja, Węgry) spotykamy nawet mikrogminy o liczbie mieszkańców nieprzekraczających 100 – jest ich w sumie ponad 700.



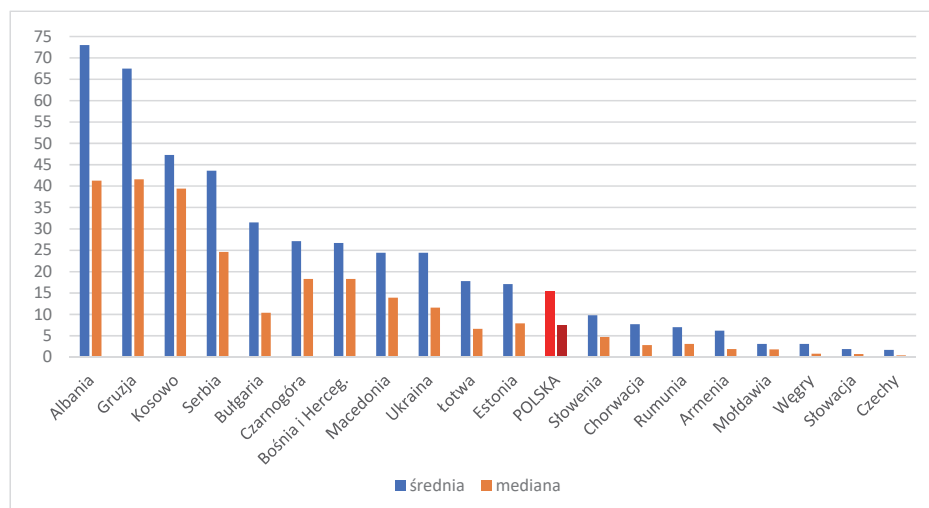
Rys. 2. Gminy poniżej 1000 mieszkańców jako odsetek wszystkich gmin

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, K. Houlberg, J.E. Klausen, *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*, Routledge, London 2022.

Polskie gminy ominęła ponadto przestrzenna rewolucja związana z radykalną reformą konsolidacji terytorialnej, polegającą na administracyjnym łączeniu gmin. Reformy te, będące często reakcją na wspomnianą wyżej fragmentację terytorialną, tylko w XXI w. dokonywane były w 20 krajach europejskich¹⁰, w tym w siedmiu położonych w Europie Środkowo-Wschodniej (Albania, Armenia, Estonia, Gruzja, Łotwa, Macedonia, Ukraina). W niektórych przypadkach (Albania, Gruzja) ich radykalny charakter prowadził do powstania bardzo dużych jednostek samorządowych, o dużej rozciągłości

¹⁰ P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, K. Houlberg, J.E. Klausen, *Municipal Territorial Reforms of the 21st Century in Europe*, Routledge, London 2022.

terytorialnej i słabej dostępności komunikacyjnej do centrum gminy, co pozabawiało je faktycznych cech jednostek lokalnych.



Rys. 3. Przeciętna liczba mieszkańców gmin w Europie Środkowo-Wschodniej (w tysiącach)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, K. Houlberg, J.E. Klausen, *Municipal Territorial Reforms...*, op. cit.

Wskaźnik autonomii lokalnej (LAI)

Bardziej pogłębioną ocenę procesów decentralizacji w poszczególnych krajach umożliwiają nam wyniki międzynarodowego projektu badawczego *Local Autonomy Index* (LAI), realizowanego na zlecenie Komisji Europejskiej¹¹. W pierwszej fazie projektu według ujednoliconej metodologii zbierane były dane o sytuacji samorządów gminnych w 39 krajach europejskich (w tym w 17 krajach Europy Środkowo-Wschodniej) w okresie 1990–2014. Druga faza pozwoliła na zgromadzenie informacji dla lat 2015–2020, a także

¹¹ Koordynatorem projektu był prof. Andreas Ladner z Uniwersytetu w Lozannie. Zob. A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, N. Hlepas, P. Swianiewicz, K. Steyvers, C. Navarro, *Patterns of Local Autonomy in Europe*, Palgrave Macmillan, London 2019, s. 229–230 oraz A. Ladner, N. Keuffer, A. Bastianen, *Self-rule Index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990–2020)*, release 2.0, European Commission, Brussels 2021. Zmiany wartości wskaźnika w krajach Europy Środkowo-Wschodniej do 2014 r. zostały opisane dokładniej w: P. Swianiewicz, *Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku*, „Studia Politologiczne” 2019, nr 53, s. 10–27.

uzupełnienie danych brakujących w pierwszej fazie dla kolejnych pięciu krajów wschodniej części kontynentu.

Wskaźnik autonomii lokalnej (LAI) odnosi się do szerebu gminnego i jest bardziej złożonym indeksem opartym na eksperckim pomiarze 11 zmiennych (niektóre z nich są agregatami wielu wskaźników szczegółowych) obejmujących:

- 1) swobodę instytucjonalną (*institutional depth*); informuje ona, do jakiego stopnia samorządy mogą podejmować z własnej inicjatywy nowe zadania publiczne;
- 2) zakres decentralizacji funkcjonalnej (*policy scope*) – to zmienna złożona z szeregu wskaźników opisujących zadania publiczne, które zostały przyznane samorządom gminnym;
- 3) swobodę wykonywania zadań (*effective policy discretion*) – mierzącą zakres swobody samorządów w zarządzaniu poszczególnymi zadaniami;
- 4) kilka wskaźników odnoszących się do autonomii w zakresie polityki finansowej:
 - a) autonomię w zakresie lokalnej polityki podatkowej (*tax autonomy*) – możliwość samodzielnego kształtowania podstawy i wymiaru opodatkowania;
 - b) niezależność finansową (*financial self-reliance*) – udział dochodów własnych¹² w całości budżetów gminnych;
 - c) strukturę transferów do budżetów samorządowych (*financial transfer system*) – określaną przez rolę subwencji ogólnej i dotacji celowych;
 - d) autonomię w zakresie zaciągania długu przez władze samorządowe (*borrowing autonomy*);
- 5) swobodę organizacyjną (*organizational autonomy*) – opisuje ona, w jakim stopniu samorządy mają swobodę samodzielnego organizowania struktury swojej administracji, wynagradzania pracowników i decydowania o szczegółach systemu wyborczego;
- 6) ochronę prawną (*legal protection*) – odnoszącą się przede wszystkim do ochrony konstytucyjnej i innych prawnych gwarancji niezależności;

¹² W tym przypadku uwzględniano nie klasyfikację dochodów stosowaną w poszczególnych krajach, ale jako dochody własne traktowano tylko te, na których wysokość mogą bezpośrednio wpływać władze samorządowe (np. regulując stawki podatków czy też udzielając ulg i zwolnień). Zatem np. polskie udziały w CIT i PIT w świetle tej definicji nie są dochodami własnymi (zob. też H. Blöchliger, O. Petzold, *Finding the Dividing Line Between Tax Sharing and Grants: a Statistical Investigation*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Paris 2009).

- 7) zakres i formy nadzoru nad samorządem (*administrative supervision*);
- 8) dostęp do polityk krajowych i regionalnych (*central or regional access*) – opisuje ona, w jakim stopniu samorządy są konsultowane i mają możliwość wpływania na polityki odnoszące się do ich działalności.

Do każdego z kryteriów przypisane są punkty, a łączna wartość wskaźnika może się wahać od 0 do 38.

W jaki sposób zmieniała się wartość wskaźnika syntetycznego obliczonego na podstawie powyższych zmiennych oraz jak wyglądała pozycja Polski w tym swoistym rankingu lokalnej autonomii?

Przeciętna wartość wskaźnika dla wszystkich krajów europejskich systematycznie, choć powoli rosła w całym badanym okresie (1990–2020). Wyjątkiem były okresy trudności gospodarczych, w szczególności po kryzysie bankowym i finansowym 2008 r. i lat następnych, kiedy rządy próbowały poprawiać dyscyplinę finansów publicznych m.in. przez ściślejszą kontrolę samorządów¹³. Najczęstsze zmiany obniżające poziom autonomii lokalnej odnosiły się do wskaźnika opisującego swobodę w zakresie korzystania przez samorządy z instrumentów dłużnych. Wiele rządów obawiało się w tym okresie nadmiernego wzrostu długu publicznego, który zresztą faktycznie nastąpił, ale zdecydowanie częściej w wyniku kredytów i pożyczek zaciąganych na szczeblu krajowym, a nie lokalnym.

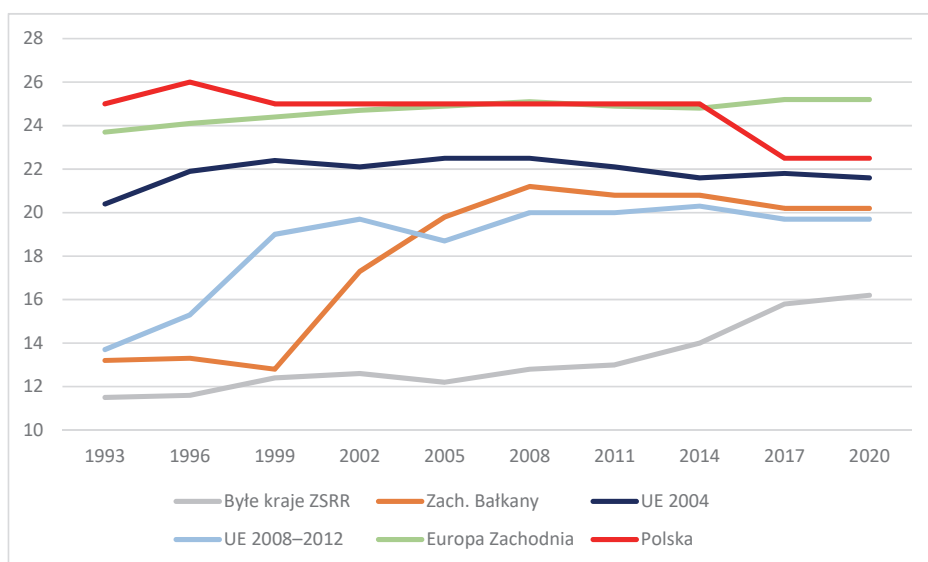
W ostatniej dekadzie XX w. i pierwszych latach XXI w. na wzrost przeciętnego wskaźnika wpływ miały przede wszystkim reformy decentralizacyjne przeprowadzane kolejno w różnych krajach wschodniej części kontynentu. Kraje te startowały z bardzo niskiego pułapu autonomii lokalnej, typowego dla skrajnie scentralizowanego systemu obowiązującego przed 1990 r. Oczywiście zdarzały się też reformy pogłębiające autonomię lokalną w krajach Europy Zachodniej (np. Włochy, Portugalia), ale były one mniej radykalne (bo i punkt startowy był na wyższym poziomie autonomii samorządów) i nie miały tak dużego znaczenia dla przeciętnej wartości wskaźnika LAI.

Zjawiska, o których mowa wyżej, widoczne są na rys. 4, który koncentruje się na trajektorii zmian w Europie Środkowo-Wschodniej i na którym kraje europejskie podzielone zostały na pięć następujących grup:

- kraje Europy Zachodniej – wchodzące w skład Unii Europejskiej przed 2004 r. plus Islandia, Norwegia i Szwajcaria;
- kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. (oprócz Polski także Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa,

¹³ A. Ladner i in., *Patterns...*, op. cit.

- Słowacja, Słowenia, Węgry; grupa ta na rys. 4 oznaczona jest jako „UE2004”);
- kraje Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do Unii Europejskiej w latach 2008–2012 (Bułgaria, Chorwacja, Rumunia; grupa ta na rys. 4 oznaczona jest jako „UE2008-12”);
 - kraje Bałkanów Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia, Serbia);
 - kraje byłego Związku Radzieckiego (Armenia, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina).



Rys. 4. Zmiany wskaźnika autonomii lokalnej (LAI)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z: local-autonomy.andreasladner.ch

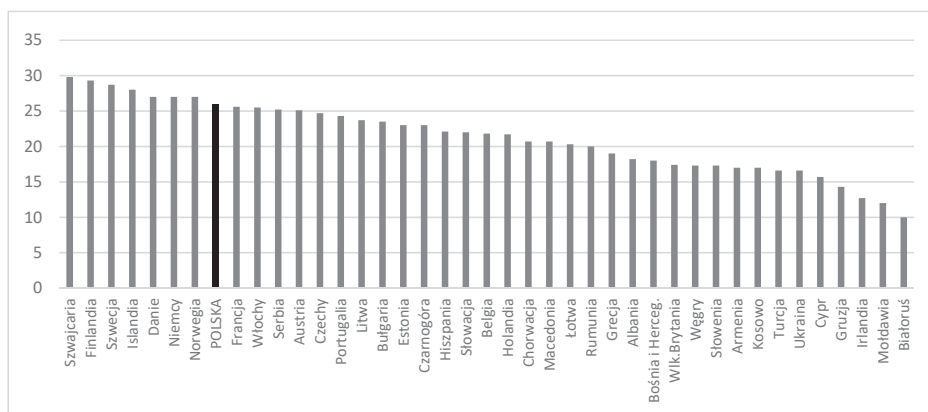
Na rys. 4 widać, że lata 90. XX w., a potem pierwsze lata XXI w. to okres radykalnej decentralizacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i zmniejszania różnicy w stosunku do wartości przeciętnego wskaźnika LAI w Europie Zachodniej. W dalszym ciągu jednak utrzymuje się różnica w tym zakresie – zachodnia część kontynentu jest przeciętnie bardziej zdecentralizowana. Bliższa analiza poszczególnych wskaźników szczytkowych wskazuje, że o różnicy tej w największym stopniu decydują zmienne odnoszące się do autonomii finansowej, której poziom jest w Europie Środkowo-Wschodniej szczególnie niski w porównaniu z wieloma krajami „starej Unii Europejskiej”. Widać także, że główne nasilenie reform pogłębiających stopień autonomii

lokalnej przypadało na różne okresy w poszczególnych grupach krajów. W grupie państw, które stały się członkami Unii Europejskiej już w 2004 r., reformy decentralizacyjne były przeprowadzane w pierwszych latach po przełomie politycznym 1990 r., natomiast wskaźnik LAI przestał rosnąć już około 2000 r. Kraje przystępujące do Unii Europejskiej z kilkuletnim opóźnieniem (Bułgaria, Rumunia, Chorwacja) główną falę reform decentralizacyjnych przeszły kilka lat później – w drugiej połowie lat 90. Jeszcze później, bo na przełomie XX i XXI w., przyspieszyły reformy zwiększające poziom wskaźnika LAI w krajach Bałkanów Zachodnich. Co ciekawe, już około 2005 r. przeciętna wartość LAI w tej grupie przekroczyła poziom w grupie krajów przystępujących do Unii Europejskiej w latach 2008–2012. Dominującą część tej grupy bałkańskiej stanowią kraje powstałe po rozpadzie Jugosławii, która była zdecydowanie najbardziej zdecentralizowanym krajem bloku wschodniego przed 1990 r. i w której pozycja samorządów lokalnych była nieporównywalnie silniejsza niż w Polsce, Czechosłowacji czy innych krajach tej części Europy. Można się domyślać, że nawiązanie do tej tradycji pozwoliło na odbudowanie stosunkowo silnej pozycji władz gminnych w XXI w. Najmniej zdecydowane i najpóźniejsze były reformy decentralizacyjne w byłych krajach ZSRR (linia na rys. 4 to średnia wartości LAI dla Armenii, Gruzji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii). Nieco wyraźniejszy wzrost wskaźnika autonomii lokalnej zaznaczył się tam dopiero w połowie pierwszej, a zwłaszcza w drugiej dekadzie XXI w.

Wartość wskaźnika LAI dla Polski przez wiele lat była wyższa od wartości średniej dla którejkolwiek z wyróżnionych grup krajów. Podobnie jak w przypadku omawianego wcześniej prostszego wskaźnika udziału budżetów lokalnych w łącznych wydatkach publicznych, polskie gminy przez wiele lat utrzymywały się w czołówce rankingu samorządów europejskich o najwyższym wskaźniku autonomii. Jak widać na rys. 5, w 2014 r. Polskę wyprzedzało jedynie kilka krajów nordyckich, Szwajcaria oraz Niemcy. Wskaźnik LAI dla naszego kraju był wyższy niż w którymkolwiek innym kraju Europy Środkowo-Wschodniej. Natomiast według najnowszego pomiaru – uwzględniającego dane za rok 2020 – sytuacja wygląda już trochę inaczej (rys. 6). Między rokiem 2014 i 2020 wskaźnik LAI obniżył się z 26 do 22,5, a Polska w tym najnowszym zestawieniu znalazła się mniej więcej w środku rankingu krajów europejskich. Jednak ten spadek poziomu autonomii lokalnej nie był bardzo radykalny. Wprawdzie Polska straciła pozycję kraju Europy Środkowo-Wschodniej z najwyższym poziomem autonomii gminnej, ale – jak widać na rys. 4 – wartość wskaźnika nadal jest wyższa od średniej dla wszystkich wyróżnionych grup krajów tej części kontynentu.

Nie jest tematem tego artykułu szczegółowa analiza ewolucji pozycji samorządów w systemie prawnym, ekonomicznym i politycznym Polski w ostatnich latach, ale można wskazać kilka zmian, które miały wpływ na to przesunięcie pozycji w rankingu między rokiem 2014 i 2020:

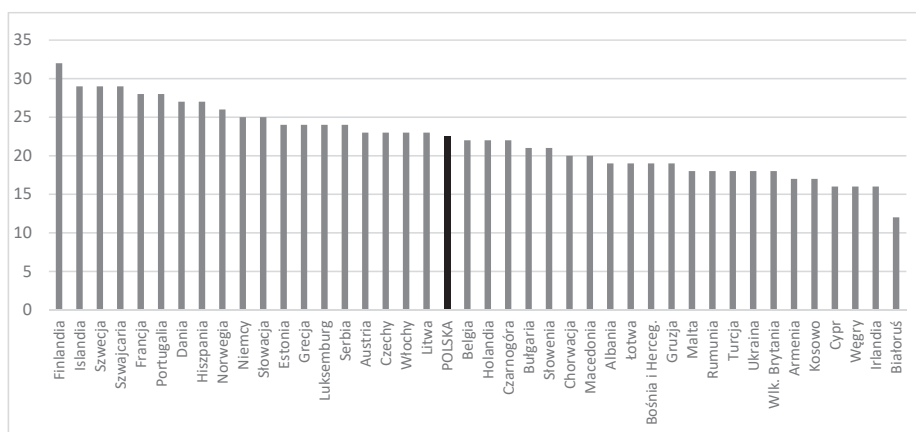
- uszczupleniu uległy niektóre kompetencje decyzyjne samorządów. Zmiany te nie miały radykalnej formy odebrania całych obszarów kompetencyjnych, ale obniżały swobodę prowadzenia polityki lokalnej w znaczącym niekiedy stopniu. Przykładami takich rozwiązań były narzucenie obowiązku uzyskiwania zgody kuratora na zmiany w organizacji sieci szkolnej, odebranie radom gmin i przekazanie przedsiębiorstwu Wody Polskie prawa zatwierdzania taryf za wodę i ścieki czy też narzucanie ograniczeń w zarządzaniu przestrzenią miejską (np. odebranie kompetencji w zakresie organizacji przestrzeni w niektórych fragmentach miast w Warszawie czy Gdańsku, ustawa narzucająca zmiany nazw ulic, specjalne regulacje prawne zawarte w tzw. *lex deweloper*);
- zmieniła się struktura dochodów samorządowych – stopniowo zwiększał się udział dotacji celowych kosztem dochodów własnych (w tym w szczególności udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych);
- zmniejszyła się rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w opiniowaniu przyjmowanych przez rząd i parlament aktów prawnych odnoszących się do funkcjonowania samorządów;



Rys. 5. Wskaźnik autonomii lokalnej (LAI) w 2014 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z: local-autonomy.andreasladner.ch

- w praktyce pogorszyła się jakość nadzoru nad działalnością samorządu, co widać chociażby w zwiększającym się odsetku orzeczeń nadzorczych wojewodów uchylanych przez sądy administracyjne.



Rys. 6. Wskaźnik autonomii lokalnej (LAI) w 2020 r.

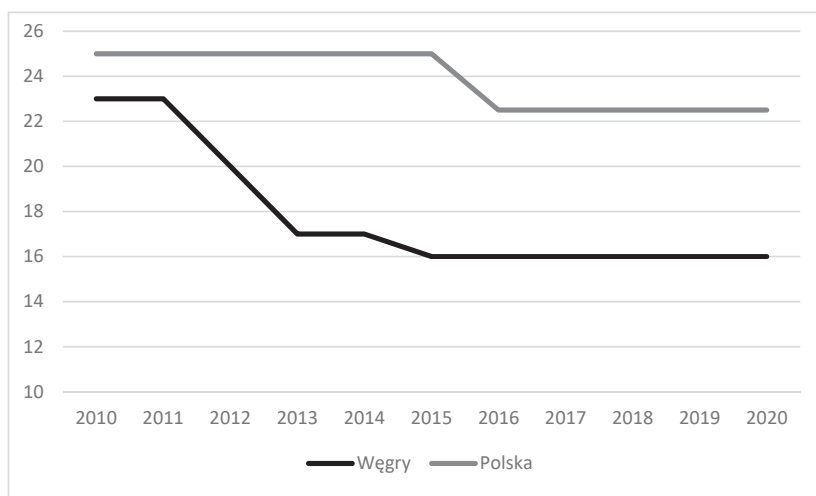
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z: local-autonomy.andreasladner.ch

W kierunku powtórnej centralizacji władzy publicznej

Warto przy tym pamiętać, że Polska nie jest najbardziej spektakularnym przykładem trendu recentralizacyjnego ostatniej dekady. Palma pierwszeństwa należy pod tym względem do Węgier¹⁴. Różnicę w głębokości zwrotu osłabiającego poziom autonomii lokalnej widać na rys. 7.

Warto zauważyć, że przebieg tego procesu w obu krajach jest wyraźnie odmienny. W modelu węgierskim nastąpiło gwałtowne, formalne odebranie znacznej części kompetencji władz samorządowych. Przeprowadzenie takiej radykalnej zmiany ułatwił podział terytorialny kraju. Liczne, bardzo małe gminy – o czym była już mowa powyżej – nie były w stanie skutecznie wykonywać części swoich działań. Dawało to rządowi trudny do odparcia argument będący pretekstem do wprowadzenia reformy. Przyjęta w Polsce

¹⁴ Zob. G. Hajnal, M. Rosta, *A new doctrine in the making? Doctrinal foundations of sub-national governance reforms in Hungary (2010–2014)*, „Administration & Society” 2019, nr 51 (3), s. 404–430; G. Soos, G. Dobos, *Against the Trend: Recentralization of Local Government System in Hungary*, IPSA World Congress, Montreal 2014.



Rys. 7. Zmiany wskaźnika LAI w drugiej dekadzie XXI w.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z: local-autonomy.andreasladner.ch

strategia, zwana w literaturze kroczącą recentralizacją¹⁵, przywodzi na myśl działanie w białych rękawiczkach – stopniowe, realizowane małymi krokami, ale sukcesywnie ograniczanie samodzielności samorządowej. Zasoby i kompetencje są stopniowo przesuwane w stronę rządu. Postępuje finansowe uzależnienie gmin od „kroplówki” z budżetu państwa. Dokonuje się to bez odebrania samorządom lokalnym istotnej części zadań publicznych czy radykalnego obniżenia łącznego poziomu dochodów. Formalne zmiany kompetencyjne są na pozór nieznaczne, dopiero w połączeniu z ograniczeniami finansowymi uzyskują poważny wydźwięk. Zamiast partnerskiego traktowania gmin coraz częściej mamy do czynienia z nieuwzględnianiem samorządów w konsultacjach projektów ustaw ich dotyczących, a także ze wzmacnianiem klientelistycznych relacji na linii rząd–samorząd.

Przedstawione w niniejszym artykule wyniki to tylko przybliżenie faktycznych trendów w zakresie zmian poziomu autonomii lokalnej. Z jednej strony skrócowa forma publikacji wymusza uproszczenia i zwrócenie uwagi tylko na najbardziej ogólne tendencje. Z drugiej wskaźnik LAI nie jest instrumentem bardzo precyzyjnym. Konieczność opracowania wskaźników możliwych do zastosowania w wielu krajach i w różnych latach wymusiła dość wysoki poziom generalizacji, niepozwalający na uchwycenie szczegółów.

¹⁵ D. Sześciło, op. cit.

Dokładniejsze przyjrzenie się sytuacji samorządów możliwe jest na poziomie poszczególnych systemów krajowych. Taką próbę bliższej analizy zmian zachodzących ostatnio w Polsce, która doprecyzowuje pomiar LAI, podjęli niedawno eksperci samorządowi Fundacji im. Stefana Batorego¹⁶. Wyniki opracowanego przez nich Wskaźnika Samorządności potwierdzają stosunkowo powolny zwrot ku recentralizacji, jaki następował w latach 2014–2021, ale pozwalają też na przyjrzenie się szczegółom tej zmiany, które nie są widoczne przy posługiwaniu się metodologią projektu LAI. Równocześnie zaletą tego stosunkowo mało precyzyjnego obrazu uzyskiwanego za pomocą analizy zmian wskaźnika LAI jest możliwość dostrzeżenia sytuacji samorządów polskich na szerszym tle międzynarodowym. Jak wynika z przedstawionej wyżej analizy, polskie gminy w dalszym ciągu dysponują stosunkowo wysokim zakresem autonomii w wykonywaniu swoich zadań, ale w ciągu minionych kilku lat utraciły pozycję „czempionów decentralizacji Europy Środkowo-Wschodniej”. Kontynuacja tego trendu w kolejnych latach może zagrozić statusowi kraju zdecentralizowanego, co według opinii wielu cenionych badaczy¹⁷ pogorszyłoby zarówno sprawność demokracji, jak i efektywność dostarczania wielu usług publicznych.

¹⁶ M. Lackowska, R. Matczak, P. Swianiewicz, D. Sześciło, K. Wojnar, *Indeks samorządności 2023*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023.

¹⁷ L.J. Sharpe, *Theories and values of local government*, „Political Studies” 1973, nr 2; R. Ebel, S. Yilmaz, *On the measurement and impact of fiscal decentralization*, w: J. Martinez-Vazques (red.), *Public Finance in Developing and Transition Countries: Essays in Honour of Richard Bird*, Edward Elgar, Cheltenham 2003; A. Shah, *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?*, World Bank Institute, Washington 1998.

Barbara Gąciarz

ROZDZIAŁ 4

Reformować samorząd czy państwo? Deficyty samorządności jako źródło zmian instytucjonalnych i przebudowy państwa

Kwestia potrzeby reformowania samorządu terytorialnego w Polsce budzi wiele wątpliwości zarówno ze względu na historyczny rozwój i dorobek tej instytucji, jak i obecną jej kondycję. Gdyby odwoływać się wyłącznie do wewnętrznych mechanizmów funkcjonowania samorządu terytorialnego i ich skutków, z pewnością należałoby wskazać szereg aspektów strukturalnych i operacyjnych instytucji samorządowych, których modyfikacja (a niekiedy gruntowna zmiana) byłaby potrzebna i pożądana. Nie można jednak pomijać przy rozważaniu tego zagadnienia istotnych uwarunkowań zewnętrznych, które w ostatnich latach wpłynęły destrukcyjnie na działanie samorządu terytorialnego. Musimy więc odróżniać potrzebę zmian wynikającą z organicznej logiki funkcjonowania społeczności terytorialnych i ich instytucjonalnych systemów od potrzeby adaptacji do warunków ich funkcjonowania narzucanych przez politykę rządu centralnego. Te zastrzeżenia są istotne dla odróżnienia postulatów reformowania samorządu terytorialnego, które wynikają z afirmacji zasady subsydiarności i uznania prymatu samodzielności społeczności terytorialnych w rozwiązywaniu kwestii istotnych dla warunków życia obywateli, od propozycji będących pochodną konieczności dostosowania się do zmienionych uwarunkowań zewnętrznych w konsekwencji narzucanych przez rząd centralny rozwiązań prawnych, finansowych czy organizacyjnych. W tym drugim przypadku występuje poważne zagrożenie uruchomienia mechanizmu zniekształcania instytucji samorządu terytorialnego, prowadzącego do dysfunkcji w jego funkcjonowaniu oraz atrofi

zaufania społecznego uzyskanego przez kilkadziesiąt już lat działalności. W pierwszym zaś będziemy mieli do czynienia z zestawem postulatów reformatorskich osadzonych w kontekście immanentnych mechanizmów funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego, a tym samym zwiększających prawdopodobieństwo trwałej zmiany poprawiającej sprawność i skuteczność jej działania.

Rozróżnienie dwóch kontekstów nacisku na zmiany w samorządzie terytorialnym ma istotne znaczenie wobec ciągle występującego w Polsce napięcia między dążeniami decentralizacyjnymi a tendencjami centralizacyjnymi stale powracającymi w polityce rządu. O ile postępy decentralizacyjne były stosunkowo umiarkowane, o tyle tendencje centralizacyjne nabrały znacznej dynamiki po zmianie politycznej w 2015 r. Rządzący obóz Zjednoczonej Prawicy dokonał licznych zmian prawnych osłabiających zdolność samorządu terytorialnego do samodzielnego realizowania polityk publicznych oraz do podmiotowego kształtowania rozwoju społecznego i gospodarczego społeczności terytorialnych. Oznacza to, że w analizie potrzeb reformowania instytucji samorządu terytorialnego musimy ostrożnie i precyzyjnie odróżniać to, co jest pochodną wewnętrznej dynamiki funkcjonowania samorządów, od skutków narzuconych dostosowań do polityki rządu centralnego. Obydwa konteksty nacisku na zmiany generują zasadniczo inny zakres działań niezbędnych do uzyskania pozytywnych przekształceń instytucji samorządu terytorialnego. W dalszej części analizy zajmę się wyłącznie tymi zagadnieniami, które wynikają z wewnętrznej logiki funkcjonowania instytucji samorządu terytorialnego. W odniesieniu do działań centralizacyjnych i ich skutków trzeba wyraźnie stwierdzić, że rozwiązanie wynikających z nich problemów to kwestia zmiany polityki rządu, usunięcia z legislacji i praktyki instytucji rządowych tych mechanizmów, które odbierają samodzielność samorządom oraz ograniczają ich zdolność do realizowania ich zadań.

Dysfunkcje samorządności terytorialnej: źródło zmian strukturalnych czy korekt operacyjnych?

Reformowanie złożonych systemów instytucjonalnych wymaga przede wszystkim dogłębnej diagnozy źródeł i przyczyn niedomagań, które ograniczają wykonywanie funkcji i zadań tych systemów, a nawet w skrajnych przypadkach mogą całkowicie blokować ich działanie w zgodzie

z zakładanymi celami. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce jest przedmiotem systematycznych badań prowadzonych przez przedstawicieli wielu dyscyplin nauk społecznych, ekonomicznych czy prawnych. Jest ono również obiektem monitoringu prowadzonego przez wyspecjalizowane media, organizacje pozarządowe, ośrodki analityczne i firmy konsultingowe. Dzięki temu dysponujemy rozległym zasobem danych i rezultatów prac analitycznych, które pozwalają z dużą dozą pewności zidentyfikować kluczowe defekty, niedostatki i słabości w działalności samorządów terytorialnych.

Kompleksową analizę i ocenę stanu samorządności w Polsce przedstawił w 2013 r. zespół autorów, którzy byli od lat i są nadal zaangażowani w badanie problematyki samorządności, a także niejednokrotnie współtworzyli rozwiązania prawne i organizacyjne określające ramy działalności instytucji samorządu terytorialnego. Chodzi tu o raport zatytułowany *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* opublikowany przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej. Diagnozy i rekomendacje w nim zawarte nie tylko nie straciły na aktualności, lecz wręcz ich znaczenie uległo wzmocnieniu wskutek polityki kolejnych rządów powoływanych po wyborach w latach 2015 i 2019. Autorzy przywoływanego raportu wskazali na osiem głównych dysfunkcji w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej w Polsce:

„1. Dysfunkcja etatystyczna – postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego;

2. Dysfunkcja autokratyczna – stopniowe osłabianie demokracji samorządowej;

3. Dysfunkcja biurokratyczna – niesprawność administracyjna powiązana z urzędniczą dominacją w funkcjonowaniu JST;

4. Dysfunkcja finansowa – stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej JST;

5. Dysfunkcja absorpcji środków unijnych – finansowanie ze środków unijnych przedsięwzięć doraźnych i przypadkowych, słabe wykorzystanie funduszy unijnych jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych;

6. Dysfunkcja ułomnej wspólnotowości – rozwijanie się relacji patrymonialno-klientelistycznych i generowanie wiążącego, krępującego podmiotowość kapitału społecznego;

7. Dysfunkcja przestrzenna – nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią, prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych w sferach zurbanizowanych;

8. Dysfunkcja braku podmiotowości rozwojowej – nikła zdolność większości JST do programowania i pobudzania rozwoju swego terytorium, co implikuje jego rozwój niezrównoważony”¹.

Dwie spośród tych dysfunkcji – etatystyczna i finansowa – są spowodowane polityką rządu centralnego, który w ostatnich latach z narastającą siłą wdraża rozwiązania prawne odbierające samorządom kompetencje i uprawnienia, co skutkuje ograniczeniami samodzielności w realizowaniu zadań. Obszerne omówienie tych zmian legislacyjnych i analizę ich skutków zawiera raport opublikowany przez Forum Rozwoju Obywatelskiego w 2018 r.² Generalna tendencja tych procesów to odbieranie samorządom terytorialnym władztwa nad instytucjami i służbami w takich dziedzinach, jak inspekcja sanitarna i inspekcja bezpieczeństwa żywności, nadzór budowlany i inwestycyjny, służby geologiczne, rynek pracy, ruch drogowy. Kompetencje i uprawnienia są odbierane instytucjom funkcjonującym w ramach samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich, a następnie przenoszone do instytucji znajdujących się we władztwie ministerstw, urzędów centralnych lub wojewodów. W wyniku takiej polityki rządu centralnego samorząd terytorialny traci wpływ na istotne aspekty funkcjonowania podmiotów gospodarczych działających na jego obszarze, a także możliwości oddziaływania na kształtowanie ładu przestrzennego czy też ochronę środowiska naturalnego. Dramatyczna katastrofa ekologiczna Odry w 2022 r. była jaskrawym przykładem patologii, do jakiej może doprowadzić całkowite oderwanie od instytucji samorządu terytorialnego agencji odpowiedzialnych za zarządzanie wodami śródlądowymi i nadzór nad stanem środowiska. Rządowe agencje odpowiedzialne za monitorowanie środowiska, w szczególności jakości wód, nie zareagowały na narastające zatrucie wód Odry i idącą za nim katastrofę biologiczną. Władze samorządowe województw, przez które przepływa Odra, a także samorządów powiatowych i gminnych podjęły jako pierwsze – a często jako jedyne – próby przeciwdziałania zagrożeniu, lecz często były pozbawione wsparcia agencji rządowych, a nawet spotykały się z atakami ze strony funkcjonariuszy rządu za swoje działania, w szczególności za alarmowanie opinii publicznej w sprawie zatrucia rzeki, masowego pomoru ryb i zagrożeń zdrowotnych dla ludzi. Nie tylko brakowało współpracy pomiędzy instytucjami rządowymi

¹ J. Bober, J. Hausner, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 14.

² J. Paczocha, *Raport: Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Forum Rozwoju Obywatelskiego, Warszawa 2018.

a samorządami, lecz nawet te pierwsze wobec drugich przejawiały wrogie zachowania. Trudno znaleźć bardziej ewidentny dowód na antysamorządowe nastawienie rządu centralnego, gdyż nieskuteczność wprowadzanych rozwiązań centralizacyjnych została obnażona w praktyce, nie przeszła elementarnego testu empirycznego. To, przed czym ostrzegało wielu prawników i teoretyków administracji publicznej, zyskało potwierdzenie w faktach.

Taka polityka rządu centralnego systematycznie osłabia pozycję ustrojową i znaczenie instytucji samorządu terytorialnego w całokształcie ładu instytucjonalnego. Jest to przejaw procesu oddalania się systemu administracji publicznej w Polsce od standardów europejskiej przestrzeni administracyjnej, jak również tendencja przeciwna do procesu zwiększania się roli i znaczenia struktur regionalnych i lokalnych w kształtowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, który obserwujemy w skali globalnej, a zwłaszcza w krajach wysokorozwiniętych od kilkudziesięciu już lat. Znaczny wzrost znaczenia struktur regionalnych i lokalnych w całokształcie procesów zarządzania publicznego – od dostarczania usług publicznych po kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego – znajduje swoje odzwierciedlenie w mechanizmach Unii Europejskiej (i innych międzynarodowych organizacji zorientowanych na współpracę i integrację gospodarczą, a także polityczną), w której polityka regionalna stała się osią integracji europejskiej, a mechanizmy wsparcia rozwoju adresowane są głównie do regionów i innych zbiorowości subnarodowych. Rozwój instytucji samorządu regionalnego i lokalnego jest istotnym warunkiem osiągnięcia odpowiedniej zdolności do absorpcji środków pomocy rozwojowej i środków strukturalnych, a w konsekwencji możliwości ich pozyskania od instytucji międzynarodowych. Olbrzymi sukces Polski w wykorzystaniu środków z UE – zarówno w pierwszym okresie po akcesji w 2004 r., jak i w kolejnych perspektywach finansowych 200713 i 201421 – to przede wszystkim zasługa sprawnego działania instytucji odpowiedzialnych za politykę regionalną na poziomie rządowym i sprawności samorządów regionalnych.

Instrumenty legislacyjne i finansowe zmniejszające samodzielność i zdolności do działania samorządu terytorialnego są w swej istocie sprzeczne z fundamentalnymi zasadami ustrojowymi, jakie określono w założeniach transformacji ustrojowej Polski, w tym ze standardami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego³. Raport FOR podsumowuje istotę tej polityki w sposób syntetyczny:

³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. poz. 607.

„Oznacza to postępujący demontaż samorządności terytorialnej i recentralizację państwa. Koalicja rządząca czyni to:

- 1) łamiąc zasadę decentralizacji państwa, zapisaną wprost w Konstytucji, której art. 15 ust. 1 mówi, że «ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej»;
- 2) łamiąc zasadę pomocniczości (subsydiarności), zapisaną wprost w preambule Konstytucji, która stwierdza m.in., że konstytucyjne prawa podstawowe dla państwa są oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot», a także w jej art. 163, uściślającym, że «samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych»;
- 3) łamiąc art. 16 ust. 2 Konstytucji, który mówi, że «samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność»;
- 4) godząc w prawa i interesy mieszkańców wszystkich gmin, wynikające z art. 16 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że «ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową»⁴.

Łamanie reguł ustrojowych czy ignorowanie zobowiązań wynikających z aktów ratyfikowanego prawa międzynarodowego to jedynie przejaw nastawienia wobec sposobu funkcjonowania państwa charakterystycznego dla rządzących ugrupowań politycznych. Znacznie ważniejsze są głębokie konsekwencje społeczne i ekonomiczne takiej praktyki politycznej, które podważają osiągnięte w ciągu ostatnich 30 lat rezultaty rozwoju społeczno-gospodarczego. Znaczna poprawa jakości usług publicznych, modernizacja (a często po prostu budowa od podstaw) infrastruktury technicznej oraz stworzenie przestrzeni dla aktywności obywatelskiej w sferze usług społecznych, kultury i edukacji to niewątpliwe zasługi samorządu terytorialnego. To również znaczące wsparcie dla rozwoju przedsiębiorczości i promocja inwestycji. Wobec ograniczania kompetencji i uprawnień samorządu, a przede wszystkim zasobów będących w jego władaniu, te wszystkie korzystne zmiany społeczne są narażone na ryzyko atrofii lub co najmniej poważnego regresu. Próba przywracania władztwa zcentralizowanych struktur państwowych nad tymi dziedzinami usług publicznych, w których samorządy potwierdziły

⁴ J. Paczocha, op. cit., s. 44–45.

swoją skuteczność i efektywność, przeczy logice rozwoju administracji publicznej w skali globalnej, w tym w szczególności na szeroko rozumianym Zachodzie⁵.

Stanowi to poważne wyzwanie rozwojowe dla naszego kraju, gdyż jak wskazują wieloletnie studia i analizy procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, jego motorem stają się w coraz większym stopniu struktury samorządów regionalnych i lokalnych. W sposób wyczerpujący zagadnienia te przeanalizowaliśmy z Jerzym Bartkowskim w wydanej w 2012 r. książce *Samorząd a rozwój: instytucje, obywatele, podmiotowość*⁶. Zasadniczym powodem ewolucji systemów instytucjonalnych odpowiedzialnych za wykonywanie funkcji z zakresu polityki gospodarczej i polityki społecznej była (i ciągle jest) niesprawność scentralizowanych struktur państwa w kreowaniu i wdrażaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Przejawiała się ona przede wszystkim w nieadekwatności odgórnie narzucanych celów wobec potrzeb i oczekiwań społeczności subnarodowych, co w konsekwencji stawało się źródłem trudności w mobilizowaniu zasobów ludzkich, finansowych i materialnych niezbędnych do osiągania zadeklarowanych celów. Niesprawność scentralizowanych struktur państwowych stworzyła strukturalnym i lokalnym przestrzeń dla odegrania prorozwojowej roli. Odwołam się do wniosków, które zaprezentowałam na XIV Zjeździe Socjologicznym w Krakowie w 2010 r.:

„Substytucyjna rola instytucji regionalnych i lokalnych wobec niesprawności państwa dotyczyć może obszarów tak istotnych jak:

- współkształtowanie i wdrażanie polityki gospodarczej i polityk sektorowych,
- obsługa i wsparcie biznesu,
- realizacja polityk społecznych zapewniających stabilność socjalną i rozwój kapitału ludzkiego,

⁵ Zwracało na to uwagę wielu autorów. Warto odwołać się do opinii przedstawionych przez Jerzego Supernata na konferencji naukowej w 2005 r. Wskazał on w szczególności na tendencję do wycofywania się instytucji państwa z realizowania zadań w sferze polityki społecznej i przejmowania ich przez samorządy terytorialne [i trzeci sektor – uwaga B.G.]. Z perspektywy 2023 r. ta tendencja wydaje się czymś oczywistym i doprawdy trudno podać racjonalne powody dla jej odwrócenia. Zob. J. Supernat, *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie (kilka uwag w trzech kwestiach)*, w: E. Ura (red.), *Granice samodzielności wspólnot samorządowych: Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski, 22–25 maja 2005*, Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Prawa, Rzeszów 2005, s. 283–287.

⁶ B. Gąciarz, J. Bartkowski, *Samorząd a rozwój: instytucje, obywatele, podmiotowość*, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa 2012.

- zarządzanie i rozwój infrastruktury technicznej,
- zarządzanie i rozwój infrastruktury społecznej (edukacja, kultura, nauka).

Szansą jest spontaniczne powstawanie nowej kultury przedsiębiorczości w społecznościach regionalnych i lokalnych. Dynamikę rozwojową uzyskają te regiony Polski, które ukształtują skutecznie działające instytucje publiczne wytwarzające zachęty odpowiednie dla warunków konkurencji rynkowej. [...] oczekiwania mieszkańców wiążą się z odgrywaniem przez samorząd większej roli w kształtowaniu ich warunków życia i rozwoju społeczno-gospodarczego ich regionu”⁷.

Ostatnie kilkanaście lat – od wstąpienia do UE – w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski charakteryzowało się coraz większym udziałem samorządu regionalnego i lokalnego w realizowaniu przedsięwzięć skutecznie poprawiających jakość życia mieszkańców i tworzących przesłanki dla rozwiązywania problemów społecznych, z jakimi konfrontują się społeczności terytorialne. Znajduje to odzwierciedlenie w świadomości społecznej. Mieszkańcy traktują władze samorządowe jako rzeczywistego partnera w poprawianiu sytuacji społecznej i gospodarczej, warunków życia i budowaniu przesłanek sukcesu ich społeczności. W tym okresie ukształtował się swoisty syndrom postrzegania uwarunkowań powodzenia w osiąganiu celów społecznych i gospodarczych rozwoju, polegający na uznaniu, że decydujące znaczenie ma dwubiegunowy układ „władze lokalne – Unia Europejska”. Rząd, władze centralne, nie był dominantą w poszukiwaniu szans rozwojowych.

Doświadczenia wielu krajów – a przede wszystkim tych najwyżej rozwiniętych – wskazują jednoznacznie, że osiąganie wysokich wskaźników rozwojowych dokonuje się w warunkach znacznej decentralizacji funkcji i zadań państwa, która zapewnia najbardziej racjonalne zorganizowanie usług publicznych oraz odpowiednie kształtowanie warunków funkcjonowania biznesu. Nie jest więc przypadkiem, że kraje o najwyższych wskaźnikach dochodu narodowego na mieszkańca czy też (co jeszcze ważniejsze) o najwyższych wskaźnikach HDI (*Human Development Index*) to w przytłaczającej większości te silnie zdecentralizowane. Również takie miary, jak światowy wskaźnik szczęśliwości HPI (*Happy Planet Index*), opracowany przez New

⁷ B. Gąciarz, *Niesprawne państwo versus przedsiębiorcze samorządy. Instytucjonalne dysfunkcje rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce jako szansa?*, w: M. Flis, K. Frysztański, G. Skąpska, P. Polak (red.), *Co dzieje się ze społeczeństwem?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 56–57.

Economics Foundation (NEF) do mierzenia poziomu dobrostanu w poszczególnych krajach, pokazują dominację w rankingach krajów silnie zdecentralizowanych (w tym przypadku Skandynawii i państw nordyckich, ale także Beneluksu czy też Zjednoczonego Królestwa)⁸. Wiele więc wskazuje na to, że osłabiając samorząd terytorialny, dokonujemy jako państwo poważnego osłabienia naszych zdolności do kreowania i realizowania skutecznych strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego. Jeśli dodatkowo weźmiemy pod uwagę to, że obecnie dominującym wzorcem rozwoju jest model rozwoju zrównoważonego, w którym kluczową rolę odgrywa partycypacja społeczna (dialog obywatelski, uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego w określaniu priorytetów rozwoju i ścieżki ich osiągania), harmonizacja celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, to polityka recentralizacji oznacza co najmniej poważne utrudnienie w dążeniu do sukcesu rozwojowego. Samorządy terytorialne w modelu zrównoważonego rozwoju odgrywają bowiem kluczową rolę w wypracowywaniu i wdrażaniu strategii rozwojowych. W każdej strategii zrównoważonego rozwoju istotne miejsce zajmują cele i działania związane z ochroną środowiska, których znaczenie jest z reguły mocno artykułowane przez środowiska lokalne i struktury społeczeństwa obywatelskiego, a które są marginalizowane lub interpretowane w błędny sposób przez władze centralne. Kwestia ta staje się niezwykle poważna w sytuacji, gdy absolutnym priorytetem polityki UE staje się zapobieganie zmianie klimatu i przeciwdziałanie negatywnemu wpływowi aktywności gospodarczej człowieka w tej sferze. To organizacje społeczeństwa obywatelskiego i liczne władze samorządowe podejmują inicjatywy służące realizacji celów paktu klimatycznego, bardzo często wbrew stanowisku rządu czy też ustanawianym przez władze centralne barierom. Bez takiej postawy władz samorządowych nie można liczyć na to, że Polska wykorzysta środki funduszy europejskich przeznaczone na politykę spójności i pomoc strukturalną w Nowej Perspektywie Finansowej 2021–2027.

Szczególnie niekorzystny wpływ na funkcjonowanie samorządów miały zmiany dotyczące podatku od dochodów osobistych wprowadzone w 2019 r. oraz nowy system podatkowy zwany Polskim Ładem uchwalony w 2021 r. Nowe reguły podatkowe pozbawiły samorządy znaczących wpływów z podatku od dochodów osobistych, a także wprowadziły nieproporcjonalny system rozdziału subwencji rekompensującej utracone dochody samorządom. Poziom dotacji rządowych nie zapewnił pełnego pokrycia poniesionych strat,

⁸ *World Happiness Report 2021: gdzie żyją najszczęśliwsi ludzie?*, <https://worldhappiness.report/ed/2022/> (dostęp: 14.03.2023).

a ponadto był dyskryminujący wobec dużych miast i gmin o dużej liczbie mieszkańców⁹. Ubytek dochodów spowodował znaczne problemy budżetowe w gminach, powiatach i województwach samorządowych. Nieuchronną konsekwencją takiej sytuacji jest redukcja inwestycji realizowanych przez samorządy terytorialne, a także ograniczenia w finansowaniu usług publicznych. Na razie trudno jest oszacować skalę negatywnego wpływu relatywnego zmniejszania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, ale spodziewać się należy istotnego obniżenia poziomu świadczenia usług publicznych, przy czym zjawisko to będzie prawdopodobnie mocno zróżnicowane zależnie od wielkości jednostki samorządu terytorialnego i jego położenia geograficznego (wiele wskazuje bowiem na to, że rząd podejmie działania kompensacyjne wobec tych samorządów, które uznaje za swoje zaplecze polityczne).

W tak zarysowanym kontekście dwóch fundamentalnych dysfunkcji samorządu zasadne jest pytanie, czy stanowią one przesłankę do dokonania zmian strukturalnych w ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Paradoksalnie można przyjąć, że tak w istocie rzeczy mogłoby się stać. Skoro samorządy terytorialne tracą kolejne uprawnienia, a ich samodzielność finansowa coraz bardziej się zmniejsza, to po osiągnięciu pewnego stopnia tych redukcji roli i znaczenia instytucji samorządu terytorialnego można by rozważać, czy ma sens utrzymywanie układu instytucjonalnego wymagającego spełniania wygórowanych warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych, skoro i tak jest on bezpośrednio lub pośrednio zależny od decyzji władz centralnych lub ich agend terenowych. Rozpatrując zagadnienie reformy samorządu terytorialnego z takiej perspektywy, można sobie wyobrazić reformę polegającą na uczynieniu z jednostek samorządu terytorialnego agencji wykonawczych rządu centralnego poddanych pełnej kontroli administracji rządowej, które zachowałyby swobodę decyzyjną w ograniczonym zakresie kwestii całkowicie lokalnych. Niestety wydaje się, że kolejne inicjatywy legislacyjne podejmowane w ostatnich latach oraz polityka rządu w sferze polityki społecznej, środowiskowej, rynku pracy i wielu innych sektorach wskazują na to, iż taka logika ustrojowa kieruje siłami rządzącymi w Polsce. Może to zabrzmieć bardzo kontrowersyjnie, ale kontynuacja tej linii politycznej prowadzić będzie do marginalizacji samorządu terytorialnego. Podsumowując, trzeba uznać, że przyjęcie założenia, iż dysfunkcja etatystyczna i finansowa

⁹ Zob. stanowisko w tej sprawie Unii Metropolii Polskich, <https://metropolie.pl/arttykul/stanowisko-do-tzw-ustawy-podatkowej-polskiego-ladu> (dostęp: 12.03.2023).

może być źródłem zmian strukturalnych samorządu terytorialnego, oznacza wkroczenie na ścieżkę jego faktycznej likwidacji.

Jaka jest więc alternatywna odpowiedź na tendencje etatystyczne? Jeśli realistycznie uznać, że zmiana koncepcji politycznych na poziomie krajowym nie jest możliwa w krótkim czasie, to jedynym racjonalnym wyborem jest adaptacja i minimalizacja strat ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Strategicznym celem takiego działania jest maksymalna ochrona zdolności do działania i realizowania własnych inicjatyw przez samorządy terytorialne. Jednostki samorządów terytorialnych są zmuszone wdrażać szereg korekt operacyjnych, które umożliwiają im wykonywanie zadań w sposób satysfakcjonujący dla mieszkańców. Korekty te to przede wszystkim racjonalizacja wydatków, ale także niestety rezygnacja z finansowania przedsięwzięć długoterminowych i działań wspierających w szerokim zakresie aktywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Może przyczynić się to do wytworzenia nowych standardów zarządzania publicznego na szczeblu lokalnym i regionalnym, które pozwolą na efektywniejsze wykorzystanie zasobów pozostających w dyspozycji struktur samorządowych. Zarazem jednak samorządy terytorialne nie mogą zrezygnować z presji na rząd w celu uzyskania adekwatnego finansowania zadań własnych, zleconych i powierzonych. Luka w finansowaniu oświaty staje się barierą w dostarczaniu jakościowych usług oświatowych, a tam, gdzie samorządy podejmują decyzje o utrzymaniu ich standardu przez przekierowanie środków z innych linii budżetowych, prowadzi to do obniżenia poziomu innych usług publicznych. Instrumenty stosowane przez samorządy w celu wywierania nacisku na władze centralne obejmują zorganizowane działania wspólne realizowane przez związki i zrzeszenia gmin, powiatów i województw samorządowych (np. Unię Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich itp.), ale także wszczynanie postępowań sądowych przeciw Skarbowi Państwa o roszczenia wynikające z nieadekwatnego kompensowania wydatków ponoszonych przez samorządy na wykonywanie zadań, które wymagają subwencji lub dotacji ze strony rządu. Wchodzenie na drogę sądową w celu wyegzekwowania adekwatnego finansowania zadań świadczy niestety o tym, że istniejące formy negocjacji między rządem a samorządem (głównie Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego) nie spełniają w dostatecznym stopniu swojej funkcji polegającej na uzgadnianiu zakresu i warunków wykonywania przez samorządy zadań, które rząd powierza lub zleca jednostkom samorządu terytorialnego.

Recentralizacja państwa konfrontuje nas z dylematem, czy samorząd terytorialny ma być elementem systemu zarządzania państwem zorganizowanego

w wertykalnie podporządkowaną strukturę transmisji nakazów i kontroli działalności, czy formą organizacji wspólnoty obywateli, która samodzielnie zaspokaja ich potrzeby przez świadczenie usług publicznych i dbałość o wszechstronny rozwój działalności gospodarczej, społecznej, kulturalnej w danej społeczności. Przez zdecydowaną większość okresu po dokonaniu transformacji ustrojowej w Polsce odpowiedź na powyższe pytanie wskazywała jednoznacznie na preferencję przyznawaną drugiej wizji ustroju administracji publicznej. Powrót tego dylematu z pełną mocą świadczy o istotnej zmianie w sposobie postrzegania przez dominujące siły polityczne roli i funkcji państwa oraz miejsca w nim wspólnot terytorialnych. Dopóki nie dojdzie do zasadniczej zmiany politycznej na szczeblu krajowym, dopóty postulowanie fundamentalnych reform samorządu terytorialnego niesie ze sobą ryzyko uruchomienia działań, które mogą podważyć najistotniejsze właściwości tej instytucji ustrojowej. Rozsądniejszym wyborem w tej sytuacji jest skoncentrowanie się na działaniach usprawniających działalność istniejących struktur samorządu terytorialnego i chronieniu jego pozycji prawno-ustrojowej. To nie oznacza, że nie należy starać się o modyfikację działalności samorządów, aby zapewnić im większą sprawność i skuteczniejszą realizację ich misji.

Partycypacja ma znaczenie

Dysfunkcje biurokratyczna i autokratyczna to typowe przypadłości struktur administracji publicznej, które nie są poddane odpowiednio skonstruowanej i konsekwentnie wykonywanej kontroli społecznej.

Istotną trudnością w przewyżczeniu bariery biurokratyzmu i autokratyzmu w sferze sprawowania władzy w samorządach terytorialnych jest zdominowanie świadomości społecznej przez koncepcje technokratyczne i menedżerskie¹⁰, które uznają za model zarządzania jednoosobowe kierowanie, podejmowanie decyzji wyłącznie na podstawie kryteriów technicznych i rozważania własnego wysoko kwalifikowanego menedżera oraz bezwzględny wymóg podporządkowania działań racjonalności ekonomiczno-finansowej określonej przez osoby zajmujące stanowiska kierownicze. Uznanie nadrzędnej roli wiedzy specjalistycznej i umiejętności menedżerskich w ujęciu znacznej

¹⁰ Zagadnienie to było analizowane przez zespół badawczy pod moim kierunkiem w ramach realizowanego w latach 2008–2012 projektu pt. „Cywilizacyjny rozwój społeczności subnarodowych a procesy instytucjonalizacji samorządności terytorialnej i partycypacji społeczno-ekonomicznej w Polsce” (nr rej. N N116 0885/34). Rezultaty projektu omówiono obszernie w książce: B. Gąciarz, J. Bartkowski, op. cit.

większości mieszkańców polskich gmin i powiatów łączy się ze specyficznym rozumieniem kategorii „ekspert” i „wiedza ekspercka”. Większość mieszkańców i radnych różnych szczebli za ekspertów uważa pracowników urzędów samorządowych¹¹. Sięganie do opinii ekspertów zewnętrznych było (i prawdopodobnie nadal jest) zjawiskiem relatywnie rzadkim. Takie nastawienie powiększa skalę zależności różnych grup obywatelskich od grupy urzędniczej w działaniach podejmowanych w ramach samorządu terytorialnego.

Koncepcje menedżerskie stanowiły podłoże zmiany ustroju samorządu terytorialnego w 2002 r., na mocy której wprowadzono bezpośrednie i powszechne wybory prezydentów, burmistrzów i wójtów. Organy wykonawcze gmin zyskały dominującą pozycję w ustroju jednostek samorządu terytorialnego, co wzmocniło tendencję do marginalizowania organów przedstawicielskich i kolegialnych (rad i komisji), a także stworzyło przestrzeń do narzucania działań w partykularnym interesie różnego rodzaju grup nacisku. To ostatnie stało się źródłem klientelizmu, który określa sposób funkcjonowania wielu społeczności terytorialnych. Zjawisko to umacnia silna dominacja wiążącego kapitału społecznego, który sprzyja tworzeniu nieprzejrzystych więzi społecznych opartych na pokrewieństwie lub sieciach zależności o charakterze klikowo-rodzinnym.

Znaczenie tego czynnika – często ignorowane w odniesieniu do społeczności terytorialnych w Polsce – pokazał Robert D. Putnam w swojej pracy na temat zróżnicowania więzi społecznych charakteryzujących północne i południowe Włochy oraz jego konsekwencji dla rozwoju społeczno-gospodarczego obu tych części Półwyspu Apenińskiego¹². Wiążący kapitał społeczny charakterystyczny dla społeczności południowych Włoch stanowił podglebie procesów, które uniemożliwiały rozwijanie nowoczesnych form aktywności ekonomicznej, a co najmniej osłabiały zdolność do ich upowszechniania. Pomostowy kapitał społeczny generujący wysoki poziom zaufania społecznego stał się dźwignią rozwoju gospodarczego i bogactwa północy Włoch. Jeśli się odwołać do szerszego kontekstu całej Europy, to mamy do czynienia z analogicznym zróżnicowaniem kontynentu na Północ i Południe, w którym ta pierwsza charakteryzuje się najwyższymi wskaźnikami zaufania społecznego, a zarazem bogactwa i dobrostanu, drugie zaś lokuje się na przeciwnych pozycjach. Spójrzmy z tej perspektywy na społeczności terytorialne w Polsce,

¹¹ Zob. B. Gąciarz, J. Bartkowski, op. cit., s. 197–199.

¹² R.D. Putnam, *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995.

na mapę ich zróżnicowania pod względem otwartości na innowacje, na modernizacyjne rozwiązania społeczne i kulturowe, na akceptację dla inności (we wszystkich jej wymiarach), a znajdziemy szereg odpowiedzi na pytania o przyczyny niedorozwoju ekonomicznego i społecznego wielu obszarów naszego kraju oraz o możliwości jego przezwyciężenia. Skutki wiążącego kapitału społecznego syntetycznie ujmuje poniższy cytat: „Konsekwencjami kapitału wiążącego, nazwanego przez Alejandro Portesa wręcz kapitałem negatywnym, jest wykluczenie osób nienależących do grupy oraz ograniczenie możliwości wyboru i działania osób go tworzących. Dostęp do sieci społecznych zbudowanych na zasadach kapitału wiążącego jest utrudniony, a nawet niemożliwy. Jednostki takich grup charakteryzują się niskim stopniem zaufania do każdej »inności« i posiadają skłonność do nawiązywania relacji z osobami podobnymi do nich samych. Jest to czysty paradoks związany z siłą słabych więzi. Ten rodzaj kapitału społecznego ma przede wszystkim negatywne konsekwencje dla życia społecznego – umacnia lokalizm i ogranicza dialog, kreując sytuację zamknięcia się jednostki lub grupy w wąskiej i ograniczonej przestrzeni lokalnej oraz nieufności wobec grup spoza lokalnego terytorium”¹³. Ten rodzaj kapitału społecznego jest źródłem dominacji postawy nazwanej przez Edwarda C. Banfielda amoralnym familizmem¹⁴, zgodnie z którą lojalność i uczciwość praktykowana jest wyłącznie wobec członków własnej rodziny, a wobec obcych stosujemy inne reguły postępowania niż wobec swoich. Postawa ta skutkuje nastawieniem na doraźne, szybkie korzyści materialne i całkowitym ignorowaniem interesu społecznego.

Można się spierać o zasięg i siłę powyżej opisanych zjawisk w społeczeństwie polskim oraz ich wpływ na funkcjonowanie władz publicznych na szczeblu lokalnym. Niewątpliwie jest jednak to, że znaczna ich część jest obciążona syndromem patrymonialnych, klientelistycznych relacji między piastującymi stanowiska kierownicze w organach władz samorządowych a różnymi środowiskami funkcjonującymi w ramach danych społeczności. Ten rodzaj relacji społecznych między sprawującymi władzę (i ich zapleczem administracyjnym) a mieszkańcami-obywatelami nie sprzyja harmonijnemu rozwojowi społeczności, wykorzystaniu jej zasobów do realizacji strategicznych celów gospodarczych i społecznych. Brakuje w takich społecznościach poczucia rzeczywistej wspólnoty i zaangażowania w rozwiązywanie

¹³ D. Konopka, *Znaczenie zaufania i kooperacji w wymiarach lokalnych widziane z perspektywy 25 lat samorządności w Polsce*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace” 2016, nr 4, s. 105.

¹⁴ E.C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe 1958.

problemów wspólnych dla wszystkich mieszkańców. Potencjał rozwojowy jest więc ograniczony przez to, że zdolność do definiowania długofalowych programów działania na rzecz dobra wspólnego jest niewielka. Istnieją społeczności terytorialne, które są dalekie od takiego wzorca organizacji stosunków społecznych i stanowią one rosnącą grupę liderów rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyzwaniem dla przyszłości samorządu terytorialnego jest rozszerzanie w społecznościach zasięgu stosunków społecznych opartych na pomostowym kapitale społecznym, fundowanych na zaufaniu społecznym i otwartości na współpracę zarówno z partnerami zakorzenionymi we własnej społeczności, jak i takimi, którzy pochodzą z zewnątrz, reprezentują inne społeczności, środowiska społeczne czy też np. organizacje międzynarodowe.

Przezwyciężenie dysfunkcji ułomnej wspólnotowości jest ważnym warunkiem pomyślnego rozwoju samorządów terytorialnych, ale trzeba mieć świadomość, iż jest to niezwykle trudne i złożone przedsięwzięcie. Oznacza ono zmianę wzorców kulturowych i norm społecznych, co zawsze jest procesem długotrwałym i nie za każdym razem przynoszącym rezultaty jednoznaczne. Wiele wspólnot lokalnych w Polsce – jak zresztą w innych krajach – cierpi na swoisty syndrom społeczności peryferyjnych, które żyją z dala od głównego nurtu życia gospodarczego, społecznego, politycznego, charakteryzując się silnym poczuciem odrębności i nieufnym podejściem do wszelkich działań wynikających z inicjatyw sił zewnętrznych lub narzucanych np. wskutek zaistnienia zobowiązań podjętych przez państwo w stosunku do układów międzynarodowych. Nie jest możliwe przeprowadzenie zmiany społecznej w tym zakresie przez zmiany legislacyjne czy też reorganizację administracji. W tym celu wykorzystać trzeba całą gamę instrumentów, od programów szkoleniowych, programów wymiany stażowej pracowników samorządowych, krajowych i międzynarodowych, poprzez zachęty do udziału instytucji samorządowych i lokalnych organizacji pozarządowych w wielopodmiotowych projektach, po stanowienie wymogów szerszej współpracy podczas aplikowania o finansowanie przedsięwzięć z funduszy europejskich lub krajowych. Oczywiście powodzenie takiej strategii zmiany społecznej jest uzależnione od jednoznacznego i konsekwentnego zaangażowania instytucji rządowych odpowiedzialnych za dystrybucję różnego rodzaju funduszy pomocowych, ale także może ona uzyskać znaczące rezultaty dzięki wsparciu organizacji pozarządowych o zasięgu ogólnokrajowym i organizacji międzynarodowych zajmujących się promowaniem współpracy podmiotów subnarodowych w różnych sektorach życia publicznego. Odwołując się do metafory muzycznej, trzeba powiedzieć, że jest to utwór polifoniczny o niezwykle złożonej partyturze, którego dobre wykonanie wymaga wirtuozerii

od poszczególnych muzyków i dyrygenta świadomego całości. Polskie samorządy są bardzo zróżnicowane pod względem zaawansowania w budowaniu otwartej, nowoczesnej wspólnotowości. Nie brakuje liderów tego procesu. Pozostaje więc podjęcie wysiłku na rzecz upowszechnienia ich doświadczeń i stworzenia warunków dla stopniowego przewycięzania pułapki „swojskości” i postawy „moja chata z kraja”. Jest to wyzwanie stojące przed tymi siłami politycznymi i społecznymi, które deklarują dążenie do pogłębienia decentralizacji państwa i odbudowy pozycji samorządów.

Kwestia odbiurokratyzowania samorządów to przede wszystkim zagadnienie zmiany relacji pomiędzy różnymi szczeblami urzędów administracji publicznej (administracja wojewodów, organy nadzoru i kontroli a urzędy samorządowe), pomiędzy urzędami samorządowymi a mieszkańcami i ich reprezentacjami. Jednoznaczna ocena stopnia zbiurokratyzowania działalności samorządów nie jest możliwa, gdyż mamy tu do czynienia z dużym zróżnicowaniem charakteru aktywności poszczególnych sektorów administracji samorządowej oraz sposobu zorganizowania agend samorządu. Niemniej jednak podejmowanie starań na rzecz zmniejszenia biurokracji jest zawsze działaniem sprzyjającym poprawie jakości obsługi obywateli i zwiększającym sprawność funkcjonowania instytucji. W przypadku administracji samorządowej jest to tym istotniejsze, iż jest to sektor, w którym nieustannie rośnie zatrudnienie, co z jednej strony może wynikać z ciągłego przyrostu liczby zadań wykonywanych przez administrację samorządową, a z drugiej strony może być również skutkiem nadmiarowych działań administracyjnych ustanawianych przez menedżerów instytucji samorządowych. Trzeba też pamiętać o tym, że w wielu miejscach w Polsce urzędy samorządowe i różne ich agendy są największymi pracodawcami, a zatrudnianie w nich jest formą budowania zaplecza dla aktualnych liderów politycznych. Skuteczne ograniczanie biurokracji rozumiane jako redukcja niepotrzebnego zatrudnienia wymaga wdrożenia procedur przeglądu efektywności wydatków na administrację i racjonalności rozwiązań organizacyjnych stosowanych w urzędach i agendach samorządowych. Jeszcze większym wyzwaniem jest przeciwdziałanie dominacji urzędników nad aktywnością organów samorządu i jego agend. W tym drugim wypadku konieczne jest stworzenie efektywnej przeciwwagi dla grupy urzędniczej w zakresie ekspertyzy odnoszącej się do poszczególnych dziedzin funkcjonowania samorządu.

Ani pierwsze, ani drugie ze wskazanych działań nie jest przedmiotem żadnego zobowiązania prawnego wynikającego z obowiązujących ustaw i nie można założyć, że takie przepisy zostaną wprowadzone w dającej się przewidzieć przyszłości. Jedynym więc źródłem podejmowania tego typu działań

jest aktywność struktur społeczeństwa obywatelskiego, wywalczenie przez nie ustanowienia silnych mechanizmów kontroli obywatelskiej nad funkcjonowaniem instytucji samorządowych. W ostatnich latach w wielu społecznościach terytorialnych można było zaobserwować podejmowanie tego rodzaju inicjatyw i uzyskiwanie przez nie realnego wpływu na procesy decyzyjne oraz sposób funkcjonowania instytucji samorządowych. Najbardziej widocznym przejawem tego rodzaju aktywności jest powstanie i rozwój ruchów miejskich oraz uzyskanie przez nie znaczącej pozycji. Są one ważnym składnikiem życia publicznego w dużych aglomeracjach miejskich i potrafią kształtować decyzje samorządów w istotnych sprawach odnoszących się do organizacji życia w miastach, podejmowania lub rezygnowania z inwestycji itp. Sformułowana już przez Maxa Webera reguła, zgodnie z którą to, jak funkcjonuje biurokracja, zależy od tego, jak skuteczna jest kontrola polityczna nad jej działalnością, oznacza w tym wypadku, że jedyne antidotum na biurokratyzację samorządu stanowi silne społeczeństwo obywatelskie, które skutecznie artykułuje wartości dla niego zasadnicze i priorytetowe interesy oraz egzekwuje ich realizację przez instytucje do tego powołane.

Silna aktywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego i obywateli zrzeszających się *ad hoc* w celu rozwiązywania konkretnych problemów stanowi również warunek przeciwdziałania stopniowemu ograniczaniu demokracji samorządowej, czyli zagrożeniu autokratycznym stylem zarządzania sprawami publicznymi w społeczności terytorialnej. Wzmacnianie instrumentów demokracji partycypacyjnej jest sposobem na zapewnienie drożności artykulacji różnorodnych interesów społecznych i alternatywnych rozwiązań kwestii, które wymagają rozstrzygnięcia w ramach procesów decyzyjnych instytucji samorządu terytorialnego. Wszelkie formy konsultacji społecznych, takie jak wysłuchania publiczne, panele obywatelskie, referenda czy też udział obywateli w posiedzeniach organów samorządowych to działania służące budowaniu autentycznej demokracji samorządowej i wzmacniające więzi społeczne wśród mieszkańców. Ich naturalną funkcją jest również budowanie pluralistycznej tożsamości zróżnicowanych grup tworzących społeczność terytorialną i ich identyfikacji z samorządem jako formą zarządzania dobrem wspólnym. Rozwój partycypacji obywatelskiej nie może być narzucany czy zadekretowany odgórnie, np. przez legislację, choć niewątpliwie warto byłoby rozważyć uczynienie z niektórych jej form obligatoryjnych składników procesu decyzyjnego w samorządzie. Kluczowym warunkiem skuteczności partycypacji obywatelskiej jest jednak zdolność do samoorganizacji obywateli i ich motywacja do działania na rzecz wspólnie zdefiniowanych celów. W społecznościach, w których istnieją silne, dobrze rozwinięte struktury społeczeństwa

obywatelskiego, od dawna już obserwujemy zwiększanie się różnych form dialogu pomiędzy organami władzy samorządowej a organizacjami obywatelskimi. Dzieje się tak nie tylko w dużych miastach, ale także w mniejszych społecznościach o silnych tradycjach i tożsamości lokalnej. Te praktyki warto upowszechniać i umożliwiać ich transfer za pomocą programów finansowanych z niezależnych źródeł (np. funduszy europejskich lub prywatnych fundacji). Demokracja partycypacyjna nie jest antidotum na wszystkie słabości zarządzania publicznego na szczeblu lokalnym lub regionalnym i konieczne jest systematyczne monitorowanie jej działania w praktyce oraz ewaluowanie rezultatów, jakie ona przynosi. Wynika to przede wszystkim z tego, że jej instrumenty mogą być używane do manipulowania opinią społeczną. Na problem ten zwróciliśmy uwagę z Jerzym Bartkowskim:

Największym zagrożeniem dla rządzenia partycypacyjnego jest potraktowanie go jak instrumentu manipulacji społecznej, służącego do narzucenia partykularnych celów działań rozwojowych przez biurokrację regionalną lub lokalną, bądź też przez grupy interesu wykorzystujące swoją przewagę organizacyjną lub komunikacyjną. Innym zagrożeniem jest rytualizacja działań partycypacyjnych, która zwykle jest dodatkowym efektem zawłaszczenia mechanizmów partycypacyjnych przez wybrane środowiska¹⁵.

Pomimo ryzyka, jakie może być związane z manipulatorskim nadużywaniem mechanizmów partycypacji obywatelskiej, nie powinno się rezygnować z rozszerzania tej sfery aktywności mieszkańców, ponieważ korzyści płynące dla integracji społeczności terytorialnych i jakości rządzenia przeważają nad ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami ich nieodpowiedniego stosowania.

Bezpośrednie i powszechne wybory zwierzchników organów wykonawczych gmin i związana z tym ich daleko idąca autonomia wobec organów stanowiących to niewątpliwie czynniki sprzyjające kształtowaniu się niedemokratycznych relacji władzy na szczeblu lokalnym. To rozwiązanie ustrojowe stało się czynnikiem generującym konflikty między organami stanowiącymi i wykonawczymi samorządu gminnego. Zwróciła na to uwagę Katarzyna Dzieniszewska-Naroska w konkluzjach swojego badania nad tym zagadnieniem:

ważną konkluzją zaprezentowanej analizy jest ustrojowy brak zabezpieczeń przed wykorzystywaniem posiadanych zasobów władzy, i to przez oba organy

¹⁵ B. Gąciarz, J. Bartkowski, op. cit., s. 58.

gminy, do zwalczania drugiego organu w sytuacji konfliktu. Wprowadzenie w gminach wyborów bezpośrednich organu wykonawczego spowodowało, że sytuacje konfliktu politycznego między dwoma organami nie tylko są potencjalnie możliwe, ale – jak pokazała przedstawiona analiza – występują realnie w systemie i utrudniają efektywne działanie samorządu¹⁶.

W świetle wniosków z badań nad relacjami władzy w organach samorządu terytorialnego i licznych doniesień medialnych o występujących konfliktach na ich tle należałoby poważnie przemyśleć nowe uregulowanie legislacyjne tej sfery w celu stworzenia warunków dla zrównoważenia pozycji organów wykonawczych i stanowiących.

Problemy strukturalne relacji organów wykonawczych i uchwałodawczych znajdują odzwierciedlenie w marginalizacji znaczenia rad gmin i roli radnych. Ciała te są z reguły pozbawione wsparcia eksperckiego (a najczęściej są całkowicie uzależnione od opinii i propozycji przedstawianych przez urzędników) i mają ograniczone możliwości dokonywania niezależnej oceny przedkładanych im do zatwierdzenia propozycji aktów prawa lokalnego lub też uchwał w sprawach budżetowych. Pozycja i realne możliwości działania przedstawicieli mieszkańców są w istocie rzeczy niemal całkowicie zależne od wsparcia udzielanego im przez urzędników, pracowników zatrudnianych przez wójta, burmistrza czy też prezydenta miasta. Są oczywiście radni, którzy budują sobie niezależną pozycję, opierając się na działalności ruchów miejskich i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Z reguły stanowią oni jednak zdecydowaną mniejszość wśród ogółu radnych i ich zdolność oddziaływania na decyzje podejmowane w ramach instytucji samorządowych zależy od tego, jak dalece są w stanie wywołać silną mobilizację opinii społecznej.

Konieczność zmiany pozycji radnych i stworzenia instrumentarium umożliwiającego im samodzielne, niezależne od władz wykonawczych kształtowanie opinii o alternatywach decyzyjnych jest podkreślana przez badaczy, którzy w ostatnich latach prezentowali raporty na temat stanu samorządu terytorialnego. Podkreśla się w tych raportach, że dla poprawy jakości zarządzania publicznego na szczeblu lokalnym niezbędne jest zwiększenie odpowiedzialności radnych za podejmowane decyzje finansowe i sposób zarządzania mieniem komunalnym oraz przedsiębiorstwami komunalnymi, co z jednej

¹⁶ K. Dzieniszewska-Naroska, *Relacje między organem wykonawczym i stanowiącym gminy w sytuacji ostrych konfliktów politycznych*, w: A. Gołębiowska, P. B. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 88–89.

strony wymaga wzrostu poziomu kompetencji radnych (np. wprowadzenie obowiązkowego udziału w szkoleniach, tych samych, w których w szerokim zakresie uczestniczą urzędnicy instytucji samorządowych), a z drugiej strony wyposażenia ich w większe uprawnienia kontrolne (np. w zakresie dostępu do dokumentacji i informacji związanych z działalnością urzędów administracji samorządowej i przedsiębiorstw komunalnych). Generalnie chodzi o to, aby zrównoważyć dominującą pozycję organów wykonawczych przez upodmiotowienie radnych i wzmocnienie wsparcia fachowego dla ich działalności¹⁷.

Umacnianie pozycji i wpływu radnych na funkcjonowanie instytucji samorządowych nie jest działaniem o wyłącznie pozytywnych konsekwencjach. Wynika to z wiedzy na temat charakteryzujących ich koncepcyjnych wzorców myślenia o uwarunkowaniach rozwoju społeczno-gospodarczego, czynników sprzyjających sukcesowi społeczności, którą reprezentują, jej potrzeb i oczekiwań współobywateli. W cytowanej już książce *Samorząd a rozwój: instytucje, obywatele, podmiotowość*, na podstawie analizy wywiadów i ankiet wśród szerokiego grona radnych, dokonaliśmy następującego podsumowania: „[...] radni i mieszkańcy są wciąż jeszcze pod wpływem ekstensywnego modelu rozwoju, związanego z zewnętrznymi inwestycjami przemysłowymi (głównie inwestycjami zagranicznymi). Zrozumienie czynników i mechanizmów rozwoju nie jest duże”¹⁸. Zgodnie z takim nastawieniem działania władz samorządowych winny być ukierunkowane przede wszystkim na pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych i środków z różnego rodzaju funduszy (głównie europejskich, ale także pochodzących z budżetu centralnego).

Taka koncepcja budowania podstaw rozwoju własnej społeczności sprzyja petryfikowaniu dominacji liderów organów wykonawczych, którzy z racji swoich uprawnień reprezentują społeczność terytorialne w relacjach z podmiotami zewnętrznymi, zarówno prywatnymi, jak i rządowymi. Co więcej, może to być również wygodne usprawiedliwienie dla pacyfikowania wszelkich form działania opozycyjnego wobec kręgu menedżerów administracji samorządowej, pod hasłem nienaruszania dobrego obrazu, reputacji danej społeczności w oczach ewentualnych sponsorów. Ma to niewiele wspólnego z modelem rozwoju zrównoważonego, w którym wartości takie jak integracja społeczności, budowanie konsensusu sił politycznych i społecznych wokół wspólnych celów strategicznych, otwartość komunikowania alternatyw

¹⁷ Zob. E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, Z. Dolewka, M. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w Polsce. Raport*, Instytut Diagnoz i Analiz Społecznych, Łódź 2014, s. 25–26, 69–71; M. Bober, J. Hausner i in., op. cit., s. 96–97.

¹⁸ B. Gąciarz, J. Bartkowski, op. cit., s. 168.

rozwojowych, dbałość o zasoby własne społeczności to ważne dźwignie osiągnięcia sukcesu rozwojowego. Świadomość znaczenia endogennych czynników rozwoju jest nadal stosunkowo niewielka, a to nie sprzyja wzmocnieniu aktywności i pozycji przedstawicieli społeczności lokalnych. Jeśli samorządy terytorialne podejmą wysiłek na rzecz opracowywania i wdrażania strategii rozwojowych opartych na wykorzystaniu własnych silnych stron i mobilizacji własnych zasobów strukturalnych, to zwiększą się szanse na ukształtowanie korzystnych warunków dla partnerstwa między władzami samorządowymi a strukturami społeczeństwa obywatelskiego, a także na lepszą współpracę między urzędnikami samorządowymi i przedstawicielami mieszkańców.

Przebudowa świadomości elit samorządowych w kwestiach dotyczących modelu rozwoju społeczno-gospodarczego i roli partycypacji obywateli w jego kształtowaniu staje się jednym z kluczowych wyzwań wobec coraz większego znaczenia, jakiego nabiera dysfunkcja absorpcji środków unijnych. Niewątpliwy sukces, jaki odniosły polskie samorządy w wykorzystaniu funduszy europejskich, był związany głównie z ich przeznaczeniem w przeważającej mierze na poprawę jakości życia mieszkańców (inwestycje infrastrukturalne, usprawnienie usług publicznych, poprawa jakości gospodarki komunalnej). Środki z funduszy europejskich i budżetu centralnego przekazywane były na działania związane z partykularnymi interesami władz regionalnych i lokalnych lub ważnych dla nich środowisk społecznych. Ich funkcją nie było jednak budowanie warunków dla przyszłej przewagi konkurencyjnej gospodarki lokalnej, np. przez podnoszenie jakości kapitału ludzkiego czy też transfer innowacyjnych technologii i tworzenie warunków dla rozwijania społeczeństwa informacyjnego¹⁹. W perspektywie średnio- i długookresowej służyły one głównie umacnianiu wizerunku miejscowych liderów jako „dobrych gospodarzy” dbających o potrzeby i komfort życia mieszkańców. Wobec nowych reguł dystrybucji środków z funduszy europejskich konieczna będzie zasadnicza rewizja priorytetów w staraniach o środki europejskie. Władze samorządowe będą musiały ukierunkować się na inwestycje prorozwojowe, na projekty wdrażające cele Zielonego Ładu, dostosowujące gospodarkę do wyzwań związanych ze zmianami klimatycznymi. Aby podołać tym wyzwaniom, potrzebne będzie odwołanie się do wiedzy eksperckiej i zaangażowania organizacji społecznych reprezentujących ruchy ekologiczne oraz firm z sektora nowych technologii. Podsumowując ten wątek, trzeba uznać, że zdolność

¹⁹ M.W. Kozak, *Współczesne problemy rozwojowe – reakcja instytucjonalna – niespełnione nadzieje?*, w: M. Jarosz (red.), *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2012, s. 178–209.

do kreowania samodzielnej polityki rozwojowej przez samorządy terytorialne jest uzależniona od otwarcia się elit samorządowych na współpracę z grupami eksperckimi, organizacjami i firmami, które są nośnikami zmian technologicznych, ekonomicznych i kulturowych. Powodzenie tego przedsięwzięcia jest uzależnione od tego, w jakim stopniu w kreowanie strategii rozwojowej zostaną zaangażowani obywatele, ich zrzeszenia i konstelacje *ad hoc* artykułujące specyficzne interesy społeczne.

Przezwyciężenie dysfunkcji braku podmiotowości rozwojowej jest ściśle powiązane z aktywnością społeczeństwa obywatelskiego i zdolnością władz samorządowych do integrowania swoich społeczności wokół osiągania strategicznych, długofalowych celów. Obecnie mamy jednak do czynienia z silnym oddziaływaniem czynników zewnętrznych wobec samorządów, które poważnie osłabiają ich zdolności do kształtowania skutecznych strategii rozwojowych. Czynniki te podważają przede wszystkim możliwość wdrażania przedsięwzięć prorozwojowych; głównie chodzi tu o ograniczanie samodzielności finansowej samorządów wskutek negatywnego wpływu zmian w systemie podatkowym na dochody własne gmin, powiatów i województw. Wobec kryzysu finansów samorządów zrozumiałym wyborem większości ich władz jest ochrona poziomu usług publicznych, co ma bezpośrednie znaczenie dla jakości życia mieszkańców. Prowadzi to nieuchronnie do rezygnacji z ambitnych przedsięwzięć prorozwojowych, a co najmniej do odsuwania ich w czasie. Być może ten kryzys wywrze korzystny wpływ na koncepcyjne wzorce myślenia elit samorządowych, gdyż znane są przykłady gmin, które w nieodległej przeszłości zdecydowały się na duże inwestycje w odnawialne źródła energii i dzięki temu obecnie nie odczuwają tak głęboko destrukcyjnego wpływu skoku cen energii na ich finanse. Jak więc wskazuje ten przykład, przemyślane inwestycje w nowoczesne, proekologiczne technologie przynoszą długofalowe korzyści, które poprawiają kondycję finansową samorządów.

Poważnym problemem obciążającym możliwości realizacji długoterminowych strategii rozwojowych przez samorządy terytorialne jest zablokowanie dostępu do środków europejskich (głównie z Krajowego Planu Odbudowy) wskutek konfliktu między polskim rządem a instytucjami UE. Wiele przedsięwzięć o dużym potencjale innowacyjnym i modernizacyjnym nie może zostać wdrożonych ze względu na blokadę tych środków. Dodatkowym źródłem problemów z długoterminowym programowaniem rozwoju są bariery w realizacji Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030, które wynikają z kryzysu finansów publicznych, niepewności odnoszącej się do zdolności państwa do finansowania licznych przedsięwzięć o kluczowym znaczeniu dla osiągnięcia celów rozwoju regionalnego, a także zagrożeń, jakie

stwarza inflacja dla stabilnego finansowania kosztów polityki rozwojowej. Oznacza to, że samorządy stoją przed koniecznością weryfikacji własnych zamierzeń rozwojowych i poszukiwania alternatywnych sposobów osiągnięcia celów strategicznych.

Przegląd wyzwań, z jakimi mierzą się samorządy terytorialne, prowadzi do wniosku, że ich pomyślna przyszłość zależy przede wszystkim od zdolności do zmobilizowania wewnętrznych zasobów w celu ochrony osiągniętego poziomu jakości życia i uruchomienia długoterminowych projektów, które pozwolą im osiągnąć przewagę konkurencyjną w zakresie warunków funkcjonowania biznesu i zapewnienia wysokiej jakości życia mieszkańców. Podstawowym mechanizmem sprzyjającym osiągnięciu dobrych rezultatów w obu tych sferach jest partnerstwo społeczne we wszystkich jego wymiarach: współpracy pomiędzy organami wykonawczymi i stanowiącymi samorządów, współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, zwiększania zakresu partycypacji obywateli w działaniach instytucji samorządu i wdrażania uzgodnionych inicjatyw.

Samorząd terytorialny jako nośnik zmiany społecznej: ku państwu zdecentralizowanemu

Jak wskazują zarysowane problemy związane z rozwojem samorządu terytorialnego w Polsce, wspólnym mianownikiem zachodzących obecnie procesów jest recentralizacja państwa, odebranie samorządom samodzielności, podporządkowanie ich władzy centralnej określającej cele rozwoju społeczno-gospodarczego i priorytety polityk publicznych. Są to tendencje sprzeczne z ustrojem konstytucyjnym i zaprzeczające dorobkowi samorządów terytorialnych, które dzięki swojej działalności uzyskały pozycję cieszącego się największym zaufaniem społecznym składnika systemu instytucji publicznych w Polsce²⁰. Zakusy na samorządność były od dawne obecne w polityce różnych rządów w Polsce, ale z pewnością obecnie są one najsilniejsze i najbardziej konsekwentnie egzekwowane za pomocą instrumentów legislacyjnych, finansowych, administracyjnych, a niekiedy po prostu otwartej, brutalnej presji politycznej.

Autorzy przywoływanego już w tym tekście raportu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności*

²⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Wartości i zaufanie społeczne w Polsce w 2015 r. (notatka informacyjna na podstawie Badania spójności społecznej)*, Warszawa, 20.11.2015, s. 2.

terytorialnej w Polsce tak określili dylematy związane z rozwojem samorządności w Polsce:

- „1. Samorząd terytorialny jako element systemu zarządzania państwem czy forma organizacji wspólnoty mieszkańców-obywateli?
2. Samorząd terytorialny jako dostawca usług publicznych czy podmiot odpowiedzialny za rozwój danego terytorium?
3. Samodzielność i ochrona prawna samorządu terytorialnego czy silny nadzór państwowy nad jego funkcjonowaniem?
4. Resortowość czy terytorializacja w podejściu do samorządu terytorialnego?
5. Głównie zadania zlecone czy własne?
6. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego czy międzysamorządowa wyrównawcza redystrybucja dochodów?
7. Jednolitość czy kategoryzacja JST?
8. Menedżerski czy obywatelski model samorządności terytorialnej?
9. Samorząd terytorialny jako administrator i wykonawca usług publicznych czy gospodarz terytorium, właściciel i podmiot prowadzący działalność gospodarczą?
10. Potrzebujemy zasadniczej zmiany legislacyjnej czy tylko nowelizacyjnej korekty uzupełniającej działania pozalegisłacyjne?”²¹.

Rozstrzygnięcia wskazanych wyżej dylematów oznaczają wybór albo modelu państwa scentralizowanego, albo modelu państwa zdecentralizowanego. W pierwszym modelu będziemy mieli do czynienia z odgórnym narzucaniem celów rozwojowych i administracyjnym wymuszaniem sposobu wykonywania funkcji zarządzania publicznego, a także ograniczeniem pozycji obywateli do kontroli negatywnej działania władz politycznych w akcie wyborczym dokonywanym raz na cztery lata. W modelu państwa zdecentralizowanego funkcjonują mechanizmy oddolnego, autonomicznego kreowania strategii rozwojowych, definiowania celów, których osiągnięcie uznawane jest za istotne, oraz określania preferowanych metod służących zaspokajaniu interesów społecznych. Państwo jest w takim układzie instytucją służącą konsensualnemu kształtowaniu wspólnego działania różnorodnych grup obywateli, którzy dzięki dyskursywnemu porozumieniu działają wspólnie w celu realizacji dobra publicznego.

Żaden z wymienionych dylematów nie stał się w ostatnich latach przedmiotem publicznej debaty i prób sformułowania projektu zreformowania systemu samorządu terytorialnego, aby dokonać w nim zmian

²¹ M. Bober, J. Hausner i in., op. cit., s. 15.

przewyciężających niedomagania w jego funkcjonowaniu lub też dostosować go do zmienionego kontekstu ekonomicznego i społecznego wytworzonego przez ponad trzydzieści lat, jakie upłynęły od reformy gminnej, i ponad dwadzieścia od reformy powiatowej i ustanowienia województw samorządowych. Oznacza to, że wiele problemów pogłębia się, a samorządy terytorialne z konieczności podejmują różne spontaniczne działania adaptacyjne do istniejących uwarunkowań. Zamiast jasno zadeklarowanego projektu przekształcenia samorządu terytorialnego mamy do czynienia z niejawnymi zamierzeniami obecnie rządzącego układu politycznego, który w licznych uchwalanych ustawach wprowadza często przepisy głęboko wpływające na warunki prowadzenia działalności przez samorząd terytorialny. Niekiedy te działania kończą się niepowodzeniem, jak stało się z próbą zmiany statusu i uprawnień regionalnych izb obrachunkowych (RIO). Uchwalona ustawa została zawetowana przez Prezydenta RP, ponieważ opór środowisk samorządowych i szeroko rozumianej opinii publicznej okazał się na tyle mocny, że uświadomił przynajmniej części elity politycznej, iż jej wdrożenie oznaczałoby faktyczne zanegowanie podstaw samodzielności i niezależności samorządów. W praktyce prowadziłoby to do daleko idącego podporządkowania ich rządowi. Ten przypadek jest bardzo instruktywny dla obecnego stanu relacji między rządem a samorządem terytorialnym: ponawianych prób podporządkowywania tego drugiego pierwszemu i stosowania taktyki „salami” polegającej na stopniowym ograniczaniu uprawnień i zasobów finansowych. Trzeba jednoznacznie ocenić takie podejście jako sprzeczne z wymogami, które należy spełniać, aby zapewnić Polsce właściwą dynamikę rozwojową i pełne wykorzystanie potencjału rozwojowego każdej społeczności składającej się na całość naszego społeczeństwa.

Samorząd terytorialny przez ostatnie kilkadziesiąt lat niewątpliwie wykazał zdolność do skutecznego zarządzania sprawami publicznymi. Powinno to być oczywistą rekomendacją dla liderów politycznych, w jakim kierunku przekształcać system instytucjonalny państwa. Państwo zdecentralizowane nie jest antidotum na wszystkie wyzwania współczesności, ale z całą pewnością znacznie redukuje zakres wyzwań, z którymi trzeba się zmagać, aby zachować zdolność do kształtowania warunków życia satysfakcjonującego obywateli. Dlatego umacnianie samodzielności samorządów terytorialnych i wzmacnianie ich zdolności do działania jest fundamentalnym wymogiem osiągnięcia pożądanego stanu rozwoju społeczno-gospodarczego w przyszłości.

Grzegorz Gorzelak

ROZDZIAŁ 5

Co zmienić w samorządzie terytorialnym?

Wiele razy stwierdzano – i w pełni się z tym zgadzam – że są dwa filary sukcesu polskiej transformacji po 1989 r.: prywatna przedsiębiorczość i samorząd terytorialny. Co więcej, jest w dużej mierze prawdą, że poszczególne rządy, poza nielicznymi okresami, kiedy dokonywano rzeczywistych, a nie pozorowanych lub wręcz szkodliwych reform, oddziaływały raczej niekorzystnie. Ta ostatnia uwaga jest szczególnie prawdziwa w odniesieniu do okresu po 2015 r. Można wskazać na dwa rodzaje potrzebnych zmian, w zależności od tego, kto miałby je wprowadzać: władze centralne (ustawodawcze i rządowe) czy same samorządy. Rozpatrzę je oddzielnie.

Co trzeba zmienić na szczeblu centralnym

Powrót do decentralizacji

Obserwujemy ostatnio postępującą centralizację zarówno w sferze kompetencji, jak i w finansowaniu samorządów (poza korzystaniem z funduszy unijnych, o czym za chwilę). Rząd przejął wiele dotychczasowych funkcji sprawowanych przez samorządy, powierzając je agendom rządowym. Wystarczy przypomnieć przejście kontroli nad ośrodkami doradztwa rolniczego, wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska, Państwową Inspekcją Sanitarną, zarządzaniem gospodarką wodną, funkcjonowaniem stacji kontroli pojazdów, także zwiększenie kontroli rządu nad konserwacją zbytków. Zawłaszczane są części miast, które przechodzą pod zarząd wojewody. Niezależnie od tego

w wielu przypadkach wojewodowie blokują potrzebne decyzje samorządów wywodzących się z odmiennej od nich orientacji politycznej (a więc połowy województw i wszystkich większych miast), opóźniając lub wręcz uniemożliwiając podjęcie koniecznych inwestycji czy wprowadzenie słusznych regulacji (Konstanty Radziwiłł, wojewoda mazowiecki, stosował to szczególnie często wobec władz Warszawy). Podobnie, na szczęście (na razie?), nie udały się próby podporządkowania rządowi regionalnych izb obrachunkowych oraz radykalnego ograniczenia władzy dyrektorów szkół i zwiększenia kontroli ze strony kuratoriów. Odwrócenie tych niekorzystnych zmian jest celowe, wręcz konieczne, po ewentualnej zmianie władz na szczeblu krajowym.

Uszczuplenia finansowe

Częstą praktyką – nie tylko w ostatnim okresie – jest zmienianie systemu podatkowego polegające na łagodzeniu obciążeń podatkami PIT i CIT bez wyrównywania ewentualnych strat z tego wynikających dla budżetów samorządowych. Podobne efekty ma zwiększanie płac pracowników finansowanych przez samorządy (np. nauczycieli). Szczodrość względem określonych grup społecznych czy podmiotów gospodarczych (prowadząca z reguły do zwiększenia długu publicznego) odbija się niekorzystnie na możliwościach rozwojowych układów terytorialnych. Należy wprowadzić ustawowe zasady zmuszające do rekompensowania powstających w wyniku takich zabiegów strat budżetów samorządowych.

Inną formą obciążania budżetów samorządowych jest nakładanie dodatkowych obowiązków bez właściwego ich wynagradzania ze strony budżetu centralnego. Doskonałym przykładem jest ostatnio konieczność wykonywania wielu działań związanych z obsługą migrantów – uchodźców wojennych z Ukrainy (np. wydawanie numerów PESEL, wypłaty dodatkowych środków pomocy socjalnej, wypłaty rekompensat za przyjmowanie uchodźców przez osoby prywatne itp.), co narzuca pracownikom administracji samorządowej dodatkowe obowiązki, których koszty nie są pokrywane przez dodatkowe środki płynące z budżetu centralnego.

Szczególnym przypadkiem finansowego upośledzenia samorządów jest brak wpływu do kraju środków Unii Europejskiej spowodowany konfliktem między polskim rządem a władzami UE (Parlamentem i Komisją) w szeroko rozumianej sferze praworządności. Konflikt ten – w całości zawiniony przez polskie władze – pozbawia układy terytorialne funduszy, które są udziałem ogromnej większości krajów członkowskich i ich regionów oraz układów lokalnych. Niestety pomysły, by środki te choć w pewnej części płynęły

bezpośrednio do jednostek terytorialnych, z pominięciem władz krajowych, nie zostały wprowadzone w życie.

Należy jednocześnie pamiętać, że w skali UE, a na pewno wśród krajów członkowskich, które przystąpiły do niej w 2004 r. i po tej dacie, Polska ma jeden z najgłębiej regionalnie zdecentralizowanych systemów wykorzystywania środków UE¹ – w ramach polityki spójności do regionów trafiało prawie ich 40%, i na szczęście zakusy wojewodów zmierzające do poszerzenia władztwa nad tymi środkami nie okazały się skuteczne.

Zarządy metropolitalne

„Metropolie rządzą światem” oraz „od pozycji polskich metropolii w światowej sieci metropolitalnej zależy pozycja Polski w gospodarce globalnej” – te dwa hasła oddają istotę roli układów metropolitalnych w procesach rozwoju.

Metropolizacja jest jednym z najważniejszych wyznaczników współczesnego modelu rozwoju (tematykę tę w polskiej literaturze zapoczątkował Bohdan Jałowiecki)². Większość wielkich miast krajów wysoko rozwiniętych – i niektóre z krajów rozwijających się – stała się ośrodkami nowoczesnej, wysoko wydajnej gospodarki o dominacji „usług wiedzy”, w tym naukowych, doradczych, finansowych, publikacyjnych i medialnych. Ośrodki te są siedzibami rządów globalnych korporacji, stając się centrami podejmowania decyzji o zasięgu międzynarodowym, często ogólnosiwiatowym. Są to jednocześnie miejsca, w których rodzą się nie tylko innowacje technologiczne, lecz także nowe wzorce kulturowe, style życia i wartości. Metropolie są dobrze skomunikowane ze światem, a ich zasoby kulturowe powodują, iż stanowią atrakcyjne cele odwiedzin, przyciągając turystów z całego niemal świata, w tym zwłaszcza turystów „biznesowych”.

Proces metropolizacji jest szczególnie widoczny w krajach, które relatywnie niedawno włączyły się w obieg gospodarki globalnej – w tym w krajach postsocjalistycznych. Wśród europejskich krajów byłego bloku wschodniego Polska znajduje się w relatywnie korzystnej sytuacji, gdyż kilka polskich miast zaznacza swoją obecność na mapie Europy (GaWC)³, a nie tylko jedno (jak w pozostałych krajach tej grupy). Polskie dokumenty strategiczne w coraz większym stopniu odnotowują rosnące znaczenie ośrodków

¹ G. Gorzelak, *Regional policies in East-Central Europe*, w: M. Fisher, P. Nijkamp (red.), *Handbook of Regional Science*, Springer, Berlin–Heidelberg 2020.

² B. Jałowiecki, *Metropolie*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Białystok 1999.

³ *The World According to GaWC*, 2020, lboro.ac.uk/microsites/geography/gawc (dostęp tu i dalej: 23.04.2023).

metropolitalnych w rozwoju kraju i w umacnianiu jego powiązań z układem międzynarodowym.

Tabela 1. Formy organizacyjne, instytucje i aktorzy metropolitalnego zarządzania

Formy organizacyjne		Aktorzy	Zakresy współdziałania
Twarde	Miękkie		
• jednostka terytorialnej organizacji kraju, rada i prezydent wybierani w głosowaniu powszechnym • gminy zachowują odrębność w ramach znacznie zmniejszonych kompetencji	• obligatoryjne związki gmin • dobrowolne związki gmin • stowarzyszenia metropolitalne • agencje rozwoju metropolitalnego	• rząd • partie polityczne • władze regionalne • samorządy • organizacje przedsiębiorców	• planowanie strategiczne • zagospodarowanie przestrzenne • transport publiczny • gospodarka odpadami • inwestycje metropolitalne • policja, straż pożarna • promocja

Źródło: opracowanie własne.

Jest wiele modeli zarządów metropolitalnych (tab. 1)⁴. W tabeli 1 przedstawiono ich formy organizacyjne, od najbardziej „twardych” – „rządu metropolitalnego”, czyli odrębnej jednostki terytorialnej organizacji kraju wyjętej z całości obszaru, do którego przedtem należała – aż do form najbardziej „miękkich”, działających na prawach stowarzyszenia. Starano się także wyodrębnić możliwie szeroki wachlarz aktorów „metropolitalnej gry” oraz powszechnie występujące zakresy współdziałania czy też transferu kompetencji w przypadku utworzenia odrębnej jednostki terytorialnej organizacji kraju.

Niestety w obowiązującym aktualnie populistycznym profilu polityki gospodarczej i polityki przestrzennej polskie układy metropolitalne – jeden ukształtowany (warszawski) i kilka kształtujących się, o już dość dobrane rozwiniętych funkcjach metropolitalnych – są traktowane jako zło

⁴ Ich przegląd jest dostępny m.in. w: V. Rubbo, *Looking at metropolitan areas as Laboratories of metropolitan governance*, METREX, 2021, <https://www.eurometrex.org/publications/models-of-metropolitan-and-regional-governance/>; także R. Pyka, *Ewolucja władzy miejskiej we Francji na początku XXI wieku. Nowe wymiary, nowe poziomy na przykładzie Metropolii Lyonu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3 (65); idem, *Ewolucja statusu metropolii w ramach systemu federalnego Kanady na przykładzie Toronto i Montrealu*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2019, nr 3 (77).

konieczne, tym bardziej że obecna władza nie ma w nich poparcia politycznego. W konsekwencji obiecująca i potrzebna ustawa dotycząca tworzenia zarządów metropolitalnych – jedna z ostatnich przyjętych przez koalicję PO-PSL w 2015 r. i jedna z pierwszych podpisanych przez prezydenta Andrzeja Dudę – została zniesiona ustawą szczegółową, powołującą Górnośląsko-Zagłębiowską Metropolię, a wszelkie następne projekty wnoszone do sejmu, próbujące utworzyć kolejne zarządy metropolitalne, były odrzucane przez większość sejmową.

Sytuację tę należy jak najszybciej zmienić. Oddolne tworzenie związków metropolitalnych, będących porozumieniami zainteresowanych gmin, sprawy nie załatwia, nie zapewnia to bowiem ani wystarczających dla rozwoju układów metropolitalnych środków finansowych, ani też nie stwarza wystarczającej płaszczyzny dla sprawnego zarządzania wspólnymi projektami. Utworzenie zarządów metropolitalnych dla metropolii warszawskiej (pomiędzy tu nieszczęsny, na szczęście nieudany, motywowany wyłącznie politycznie pomysł pilotowany przez Jacka Sasina), trójmiejskiej, poznańskiej, być może także wrocławskiej i krakowskiej, a nawet bydgosko-toruńskiej (przy założeniu wygaśnięcia animozji między tymi dwoma miastami), jest warunkiem poszerzenia możliwości rozwoju tych ważnych układów terytorialnych, koncentrujących większość rozwojowego potencjału Polski – a tym samym ważną dla całego kraju pożądaną zmianą ustrojową.

Powiaty „grodzkie”

Temat ten – w odróżnieniu od poprzednich – wnoszę jako zagadnienie dyskusyjne, wymagające pogłębionych studiów i politycznego namysłu. Wiadomo, że znaczna większość (wszystkie?) „obwarzanków” 65 miast na prawach powiatu nie ma wystarczającego potencjału rozwojowego i że znaczna (w wielu przypadkach dominująca) część usług społecznych, z których korzystają mieszkańcy tych powiatów, jest zlokalizowana w mieście powiatowym, co rodzi istotne problemy w zarządzaniu tymi placówkami. Już niedługo po ustanowieniu kategorii miast na prawach powiatu, w 2000 r., rozważano możliwość połączenia tych powiatów z otaczającymi je powiatami „ziemskimi”, jednak prace w tym kierunku i refleksje nad ten temat zarzucono. Być może po prawie ćwierćwieczu należy do nich wrócić.

Europejskie zadania samorządów

W ustawie z dnia 5 czerwca 1988 r. o samorządzie województwa (ze zmianami z 2022 r.) Unia Europejska jest wymieniona jedynie raz – w art. 4, gdy mowa o środkach finansowych, którymi może on dysponować. W art. 14, wyliczającym zadania samorządu województwa, nie ma wskazania, iż powinien on dążyć do zacieśniania współpracy w ramach integracji europejskiej, promować Unię Europejską, wzmacniać świadomość mieszkańców na temat procesów integracji itd. Także w art. 11 tej ustawy, poświęconym strategii rozwoju województwa, nie wspomina się o tym, że ma ona uwzględniać polityki Unii Europejskiej (choć realizacja strategii w znacznym stopniu jest finansowana z tych środków), a w kolejnym artykule Unia nie jest wymieniona jako jeden z partnerów, z którymi samorząd województwa powinien współpracować (mimo że regionalne programy operacyjne są uzgadniane z Komisją Europejską). Podobny brak występuje w rozdziale 7 (dotyczącym zakresu działania i zadań gminy) ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r., w jej ostatecznym kształcie z 2023 r. Unia Europejska jest w niej wskazana jedynie w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego. Identyczny brak dostrzega się w ustawie o samorządzie powiatowym. Należy stwierdzić, że poszerzanie wiedzy o Unii Europejskiej, prowadzenie kampanii informacyjnych i edukacyjnych w tym zakresie należy do zadań samorządu terytorialnego i zadania te powinny być *explicite* wymienione w odpowiednich ustawach.

Potrzebne zmiany w samorządach

Pieniądze to nie wszystko i niekoniecznie trzeba je przeznaczać na infrastrukturę

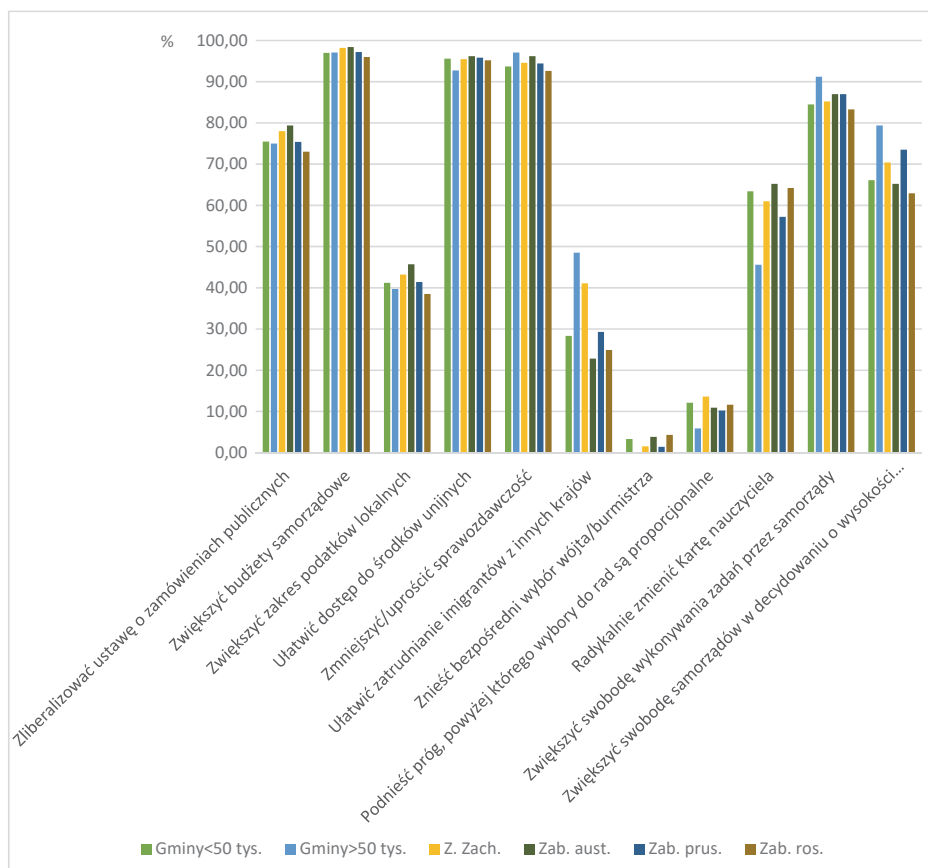
W powszechnej świadomości, przejawianej również przez elity polityczne, korzyści z członkostwa w Unii polegają głównie na napływie unijnych pieniędzy. Najlepiej ten typ myślenia wyraził swego czasu wicepremier Waldemar Pawlak w skandalicznym stwierdzeniu, że polską specjalnością powinno być „wyciskanie Brukselki”. Podobnie liderzy PO przed wyborami w 2015 r. szczylicili się, że tylko oni mogą zdobyć dla Polski 300 mld złotych pieniędzy unijnych. W obecnych dysputach nad naszymi relacjami z UE sprawa środków unijnych jest też często podnoszona (choć zdarzają się także wypowiedzi, że nie są one tak bardzo potrzebne). Badania wskazują jednak, że efekty

środków płynących z UE to tylko niewielka część procesów rozwojowych Polski⁵. Znacznie większy wpływ na rozwój polskiej gospodarki wywiera dostęp do wspólnego rynku UE. Ogromne znaczenie ma napływ inwestycji zagranicznych – dla którego członkostwo w UE jest istotną zachętą – a jak wiadomo, kapitał ten jest głównym nośnikiem innowacji i postępu technologicznego, otwiera również rynki zbytu na produkty i usługi wytwarzane w naszym kraju. Nie można pominąć też niematerialnych czynników korzystnych dla rozwoju kraju, związanych z naszym członkostwem w UE: swobody podróżowania, wymiany naukowej i edukacyjnej oraz, co staje się ostatnio szczególnie istotne, przeciwstawiania się tendencjom autorytarnym i łamaniu praworządności. Sama strefa Schengen i możliwość swobodnego przemieszczania się po całym kontynencie zwiększa spójność społeczną bardziej niż jakikolwiek program finansowy. Przywiązywanie nadmiernej wagi do funduszy płynących z Unii Europejskiej może okazać się paraliżujące w obecnym okresie programowania 2021–2027, w którym z różnych przyczyn Polska otrzyma mniej środków unijnych niż poprzednio. Możemy się spodziewać częstych reakcji typu „imposybilizmu finansowego”, tłumaczącego zaniechania działań w obliczu szczupłości środków unijnych. Byłoby to niezwykle szkodliwe dla gmin, regionów i dla całego kraju, należy więc starać się dotrzeć do przedstawicieli władz samorządowych wszystkich szczebli z przekazem, że wykorzystywanie innych poza finansowymi czynników naszego członkostwa w UE może sprzyjać rozwojowi układów terytorialnych. Badania wskazują jednocześnie na bardzo tradycyjne postawy samorządów lokalnych względem wykorzystania funduszy unijnych, a szerzej – czynników rozwoju lokalnego⁶ (rys. 1).

Prawie wszystkie badane samorzady lokalne (uzyskano odpowiedzi od ponad połowy z nich) postulują zwiększenie środków płynących z UE, wskazując jednocześnie, że powinny być one uzyskiwane w łatwiejszy sposób, a swoboda ich wykorzystywania – większa, tak by ich zużytkowanie podlegało słabszej zewnętrznej kontroli. Jednocześnie skuteczność działań podejmowanych dzięki środkom UE jest uznawana za dość wątplą (najwyżej oceniono poprawę transportu publicznego w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców). Niewielką popularnością cieszą się granty zwrotne, zarówno na inwestycje

⁵ W. Orłowski (red.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2021.

⁶ G. Gorzelak, E. Przekop-Wiszniewska, *Efekty polityk Unii Europejskiej w świetle badań ankietowych gmin*, w: G. Gorzelak (red.), *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022, s. 157–188.



Rys. 1. Opinie samorządów lokalnych o koniecznych zmianach, które należałoby wprowadzić, by samorządy mogły pełniej przyczyniać się do rozwoju gospodarczego i lepiej zaspokajać potrzeby mieszkańców. Udział odpowiedzi „zdecydowanie tak” i „raczej tak”.

Źródło: G. Gorzelak, E. Przekop-Wiszniewska, *Efekty polityk Unii Europejskiej w świetle badań ankietowych gmin*, w: G. Gorzelak (red.), *Terytorialne efekty polityk Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022.

samorządowe, jak i na inwestycje przedsiębiorstw. Jest uderzające, że mimo miernych pozytywnych ocen co do poprawy produkcji rolnej uzyskiwanej dzięki środkom Wspólnej Polityki Rolnej samorządy w ogromnej większości postulują zwiększenie funduszy na dopłaty bezpośrednie.

Ponadto niemal wszystkie samorządy sugerują, że dodatkowe środki należy przeznaczać głównie na rozbudowę infrastruktury lokalnej. Mit powszechnych i jednoznacznych pożytków płynących z rosnącego wyposażenia w infrastrukturę jest więc uniwersalny, choć badania międzynarodowe

wyraźnie dowodzą, że w regionach słabiej rozwiniętych największe korzyści uzyskuje się ze wzmacniania edukacji, a zyski z inwestowania w infrastrukturę są największe w regionach już nieźle w nią wyposażonych – czyli zurbanizowanych (zwykle to, czego brakuje, jest największą barierą)⁷.

Ułomne strategie

Samorząd lokalny był pierwszym podmiotem, który rozpoczął opracowywanie strategii rozwoju. Już w połowie lat 90. połowa polskich gmin miała swoje strategie. Termin ten upowszechnił się w całym kraju, a od 1999 r. dotarł do województw, które tuż po powstaniu rozpoczęły prace nad budową swoich strategii rozwoju. Były one oparte na różnorodnych podstawach metodycznych, nierzadko zawierały po kilkanaście „celów strategicznych” – w tym takich, na których realizację samorządy wojewódzkie nie mogły mieć żadnego wpływu – łączyły płaszczyzny „horyzontalne” i „wertikalne” (?), nie zawsze więc były zrozumiałe nie tylko dla odbiorców, ale nawet dla władz regionu i konsultantów, którzy im pomagali.

Owo nadmierne skomplikowanie doprowadziło – na zasadzie wahadła – do nadmiernego uproszczenia strategii kolejnej edycji, już po wstąpieniu Polski do UE. Oto wiele tych dokumentów ograniczyło się do trzech celów: gospodarczego, społecznego i przestrzennego, co odpowiadało trzem wymiarom ujęć „spójności” (z tym że nikt wtedy nie wiedział, co to jest „spójność terytorialna”, do dziś ten termin jest różnie interpretowany). Natomiast następna edycja charakteryzowała się postępowaniem metodycznym, a proces uczenia się trwa do dzisiaj, tak samo jak dyskusje o zakresie, metodzie, procedurach przygotowania i sposobach realizacji strategii regionalnych⁸.

Komisja Europejska spowodowała także, że regiony opracowują regionalne strategie innowacji. Niezależnie od ich zróżnicowanej jakości sam fakt podjęcia refleksji nad innowacyjnym potencjałem regionu oraz nad sposobami jego powiększania i wykorzystywania jest godny uznania. Owszem, tzw. regionalne specjalizacje są czasem mało sensowne i oparte na pobożnych życzeniach (sama zresztą koncepcja specjalizacji regionalnych jest dyskusyjna, szczególnie że jej opracowanie traktuje się jako „spizowy warunek” uzyskania

⁷ G. Gorzelak, *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2009, nr 2 (36), s. 5–27.

⁸ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1 (5), s. 41–59. Strategia woj. lubelskiego na lata 2014–2020 została opracowana zgodnie z zasadami tam sprecyzowanymi (https://static.rpo.lubelskie.pl/dokument-11-strategia_rozwoju_wojewodztwa.html).

dofinansowania ze środków UE), jednak praca nad ich przygotowaniem i szeroki udział wielu aktorów regionalnych jest mechanizmem służącym rozwojowi regionów.

Należy postulować głębszą, nieustanną refleksję nad metodyką opracowywania strategii rozwoju układów terytorialnych. Poza wieloma zaleceniami w tym zakresie podkreślam tu dwa jej elementy: po pierwsze strategia to świadectwo wyboru. W obliczu wielości powszechnie słusznych celów konieczne jest dokonanie ich selekcji i wskazanie na te najważniejsze mimo ujawnienia nieuniknionej sprzeczności między niektórymi z nich (pozwala na to m.in. metoda czterech kapitałów⁹). Po drugie należy stale poszukiwać złotego środka między autorytarno-eksperyckim a powszechnie-mobilizacyjnym sposobem prac nad strategią. Słuszną opinią, iż strategia jest „własnym” dokumentem władzy przygotowywanym na jej polityczną odpowiedzialność, nie powinna zamykać drogi do mobilizacyjnej roli procesu tworzenia strategii i uwzględniania w niej pomysłów płynących z potrzeb i doświadczeń szerokich rzesz społeczeństwa oraz podmiotów gospodarczych i instytucjonalnych działających na obszarze nią objętym.

Warto jeszcze podjąć jeden wątek: relacji strategii regionalnych i regionalnych planów operacyjnych. Jest oczywiste, że te pierwsze powinny stanowić podstawę dla tych drugich. Jak jednak wskazuje praktyka, często bywa odwrotnie: strategię dopasowuje się do RPO. Spłyca to proces jej przygotowania i powoduje, że ma ona znaczenie jedynie formalne, nie stanowi zaś podstawy działań samorządu regionalnego. Dostępne są metodyczne propozycje, żeby te dokumenty wzajemnie uzgodnić z zachowaniem prymatu strategii nad programem operacyjnym¹⁰.

Należy również poruszyć sprawę strategii powiatowych. Sądzę, że są one niepotrzebne, powiat bowiem nie ma instrumentów, które mogłyby wykorzystać do realizacji takiej strategii. Wysiłek włożony w ich przygotowanie powinien raczej być skierowany na próbę uzgodnienia strategii gmin wchodzących w skład danego powiatu, zbadania ich wzajemnej komplementarności, poszukiwania możliwych działań wspólnych, usuwania ewentualnych sprzeczności. Powiat nie jest jednostką samorządową mającą istotne kompetencje w sferze gospodarki i podejmowanie wysiłku w celu opracowania strategii jego rozwoju ma wątpliwą sensowność.

⁹ G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętkowski, *Ocena strategii rozwoju regionu – wykorzystanie modelu czterech kapitałów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 3 (25), s. 67–82.

¹⁰ G. Gorzelak, A. Płoszaj, M. Smętkowski, op. cit.

Ewaluacja

Jednym z istotniejszych pozytywnych oddziaływań członkostwa w UE na sferę instytucjonalną jest zapoczątkowanie szerokich prac ewaluacyjnych i upowszechnianie się praktyki ewaluacji działań publicznych. Niezależnie od tego, że znaczna część ewaluacji to działania pozorne, podejmowane tylko w celu „odfajkowania” takiego etapu w projektach współfinansowanych ze środków UE, sam fakt refleksji ewaluacyjnej jest elementem niezwykle pozytywnym w korzystaniu ze środków publicznych.

Na stronie ewaluacja.gov.pl wykazano ponad 1600 badań ewaluacyjnych wykonanych od 2003 r. (a w zasadzie od 2006–2007 r.). Liczba ta jasno obrazuje proliferację studiów ewaluacyjnych ponad rozsądną potrzebę. Czy ilość przechodzi w jakość? Jest to wątpliwe, można wręcz sugerować, że ich nadmiar obniża wnikliwość, a tym bardziej użyteczność ewaluacji. Mamy tu zresztą do czynienia w przesunięciem w czasie – badania ewaluacyjne już zakończonych projektów i programów są z reguły prowadzone już po zaprojektowaniu następnych, co oczywiście uniemożliwia wykorzystanie ewaluacji w planowaniu kolejnych przedsięwzięć.

Wspomniane już ankietowe badania gmin wskazują, że samorządy nie dokonują własnych analiz ewaluacyjnych. Sporadycznie analizy takie były podejmowane na szczeblu wojewódzkim. Samorządy pozbawiają się w ten sposób narzędzia budującego samoświadomość rezultatów prowadzonych działań.

Mimo wszystko poszerza się kultura ewaluacyjna, ukazuje się wiele prac naukowych, poradników, wyników analiz. Doskonalenie i upowszechnianie praktyki ewaluacyjnej powinno postępować na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego (i nie tylko – zalecenie to odnosi się do wszystkich podmiotów prowadzących polityki publiczne¹¹), zarówno z powodów formalnych wymogów, jak i dla własnej, uczciwej i konstruktywnej samooceny.

Tożsamość regionalna

Badania wskazują, że Polska jest krajem o relatywnie słabym poczuciu regionalnej tożsamości¹². Jak pisze Roman Szul, występuje ona „tylko w kilku miejscach, zwłaszcza na Górnym Śląsku, Kaszubach czy Podhalu. Skądinąd

¹¹ K. Olejniczak, M. Kozak, B. Lendzion, *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych: podręcznik akademicki*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008.

¹² R. Szul, *Polskie regiony jako motory rozwoju. Refleksje wokół publikacji „Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski”*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 2010, t. 5.

żadne z tych miejsc (łącznie z Górnym Śląskiem) nie tworzy obecnego województwa. Próba tworzenia tożsamości regionalnej w oparciu o zapomnianą historię i używanie historycznych nazw jest z góry skazana na niepowodzenie”¹³. Przejawy poczucia takiej tożsamości da się zauważyć w Wielkopolsce, odradza się – sztucznie jednak pobudzana – tożsamość „galicyjska”. Uznając poprawność tez Romana Szula, nie można się jednak zgodzić ze stwierdzeniem, że nie należy podejmować starań o wzmacnianie owej tożsamości w skali polskich regionów. Być może ujęcie historyczne nie jest najlepszym sposobem, lecz warto wskazywać na wspólnotę interesów w ramach poszczególnych województw i przełamywać istniejące animozje, napięcia i postawy konkurencyjne. W szczególności tworzenie poczucia wspólnoty mogą osłabiać istniejące w wielu województwach obawy przed dominacją miasta wojewódzkiego, które w większości województw ma wyraźną przewagę w strukturze gospodarczej, ludnościowej i kulturowej nad resztą regionu; obawy te często przeszkadzają w koordynacji działań w układach metropolitalnych.

Porozumienia i związki międzygminne

Według wykazu Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Polsce w 2018 r. funkcjonowało ponad 300 związków międzygminnych, siedem związków powiatów i osiem powiatowo-gminnych. Mimo że część z nich stanowi zapewne struktury „martwe”, to ta forma aktywności samorządu terytorialnego jest niewątpliwie jednym z ważniejszych sposobów promowania rozwoju lokalnego i uzyskiwania efektów, które przekraczają bądź to technologiczne, bądź też ekonomiczne możliwości jednej gminy. Związki międzygminne powstają w celu uzyskania wielorakich efektów – od rozwiązania jakiegoś konkretnego zadania do ogólnego wspierania rozwoju. Szczególną rolę odgrywają związki poświęcone promocji turystyki. Form i celów współpracy jest wiele, a korzyści z reguły są znaczące.

Szczególnym przypadkiem takich związków są porozumienia w układach metropolitalnych („protezy” rządów metropolitalnych), zawierane przez miasto centralne, miasta satelitarne oraz obszary wiejskie (jak wskazują opracowania stowarzyszenia METREX – *Network of European Metropolitan Regions and Areas* – obszary te są jednym z ważniejszych przedmiotów badań i analiz prowadzonych na potrzeby rozwoju układów

¹³ Ibidem, s. 216.

metropolitalnych¹⁴. Rozwiązywanie skomplikowanych problemów wynikających z procesów suburbanizacji staje się jedną z podstawowych dziedzin aktywności takich związków.

Czego nie należy zmieniać

Pojawiają się opracowania nawołujące jeżeli nie do zmiany obowiązującej organizacji terytorialnej kraju (OTK – czyli podziału terytorialnego wraz z uregulowaniami dotyczącymi władz publicznych działających na poszczególnych obszarach wyznaczonych granicami administracyjnymi¹⁵), to do refleksji nad taką potrzebą. Inicjowanie tego rodzaju dyskusji uważam za niewłaściwe. Coś w naszym kraju powinno pozostać niezmiennie, stabilne, tym bardziej że OTK Polski nie ma znowu tak długiej historii (warto wspomnieć, że np. podział gmin w Norwegii nie został w zasadniczym stopniu zmieniony od końca XVIII w.). Wystarczy, że nieustannym i nieuzasadnionym zmianom ulegają podregiony (NUTS3, jest to najmniejsza jednostka terytorialna, dla której można sensownie szacować PKB), co utrudnia badania nad ciągłością procesów rozwojowych kraju. Nie otwierajmy niepotrzebnie niebezpiecznego pola dyskusji, w której mogą się narodzić najrozmaitsze irracjonalne, motywowane czysto politycznie pomysły, podobne do zapomnianej już „wielkiej Warszawy” z 2017 r.

Konkluzje

W niniejszym, dość skrótowym rozdziale poruszone zostały tylko niektóre zagadnienia, które warto rozważać, gdy zastanawiamy się nad potrzebnymi korektami polskiego systemu samorządu terytorialnego. Inne, tu pominięte – np. system finansowy i podatkowy, planowanie przestrzenne, dążenie do ładu przestrzennego, energetyka odnawialna, system wyborczy, współpraca transgraniczna i międzynarodowa oraz wiele innych – niewątpliwie zostaną wnikliwie omówione przez współautorów niniejszego tomu.

¹⁴ Zob. także A. Contin (red.), *Metropolitan Landscapes: Towards a Shared Construction of the Resilient City of the Future*, Springer, Cham 2021.

¹⁵ Zob. np. P. Śleszyński, *Problem podziału terytorialnego Obszaru Metropolitalnego Warszawy i wnioski dla Polski*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2018, nr 2 (72).

Najważniejszym przesłaniem tych rozważań jest teza o konieczności zachowania, a nawet wzmacniania samorządności terytorialnej na wszystkich jej trzech szczeblach. Wymaga to odwrócenia ostatnio wprowadzanych (na szczęście nie zawsze skutecznie) niekorzystnych tendencji recentralizacyjnych¹⁶. Można mieć nadzieję, że zmiana władzy jesienią 2023 r. pozwoli na wycofanie przyjętych w ostatnich latach błędnych rozwiązań i zagwarantuje pogłębianie samorządności terytorialnej w szerokim kontekście aktywnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

¹⁶ O ich nasileniu piszą ostatnio eksperci Fundacji im. Stefana Batorego, zob. monitor konstytucyjny.eu/archiwa/25161/

Andrzej Piasecki

ROZDZIAŁ 6

Możliwości doskonalenia samorządu terytorialnego

Wprowadzenie

Reformy instytucji i organizacji publicznych powinny sprzyjać poprawie ich funkcjonowania, niestety efektywność wdrożenia koniecznych zmian jest najczęściej oceniana w kategoriach niepełnej skuteczności. Ciągła potrzeba modyfikacji wynika z bieżących wyzwań, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych oraz będących pokłosiem przemian pokoleniowych lub cywilizacyjnych. Proces doskonalenia prawa i standardów pracy dotyczy również samorządu terytorialnego. Po 33 latach funkcjonowania jest to instytucja okrzepla i na trwałe wpisana w system polityczny i administracyjny III RP, co daje jej gwarancję stabilności, ale też grozi skostnieniem struktur i kadr. Dlatego uzasadniona wydaje się potrzeba naszkicowania ewentualnych zmian. Jest ku temu właściwy moment historyczny – wybory parlamentarne w 2023 r. które mogą stanowić początek zmiany polityki wobec samorządu terytorialnego oraz zbliżający się koniec najdłuższej kadencji organów samorządowych. Analizując działania i wyzwania samorządu terytorialnego, możemy skupić się na poszczególnych obszarach jego aktywności: prawie, polityce, gospodarce, sprawach społecznych. Warto podjąć także próbę ujęcia holistycznego, choć jego słabością będzie skrótowy i syntetyczny charakter. Niewykluczone jednak, że takie podejście okaże się impulsem dla bardziej szczegółowych badań częściowych i pomoże w równomiernym rozłożeniu akcentów prac analitycznych.

Oczywiście przy formułowaniu postulatów zmian zawsze istnieje wiele obaw i barier. Nie zniechęca to jednak zespołów badawczych skupionych

wyłącznie na przyszłości. Zajmuje się tym specjalna dziedzina wiedzy – futurologia, zwana też historią (lub socjologią) przyszłości. Poniższy artykuł nie aspiruje do takiej naukowej rangi, nie jest też kolejnym wizjonerskim projektem Jutronautów¹. Znajdziemy w nim raczej próbę diagnozy usytuowaną pomiędzy krytyką a postulatami. Inspirację dla nakreślenia perspektyw rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce stanowią przemiany tej instytucji na ziemiach polskich oraz reformy podobnych organizacji w krajach europejskich. Sformułowanie zaleceń jest wynikiem własnych doświadczeń autora jako praktyka i teoretyka, który niemal całe życie zawodowe związał z samorządem terytorialnym.

Organy wykonawcze

W ewolucji prawa związanego z procedurą wyboru wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i z kształtowaniem jego kompetencji widoczna jest tendencja do umocnienia i ustabilizowania władzy wykonawczej w gminie. Dopiero koniec kadencji przewidywanej na wiosnę 2029 r. przyniesie znaczącą zmianę kadrową wynikającą z braku możliwości ponownego ubiegania się o mandat tych wójtów, którzy sprawowali swój urząd przez dwie kadencje. Nadal jednak pozycja włodarzy będzie dominująca, zarówno w stosunku do rady gminy, jak i wszystkich innych lokalnych struktur samorządowych. Niemniej wójt bywa często wykluczony z pracy radnych, ciąży na nim ogrom obowiązków, brakuje mu partnerów, z którymi w ramach zarządzania gminą mógłby podzielić się odpowiedzialnością, nie uszczuplając swojego władztwa.

Z tych powodów warto być może powrócić do koncepcji kolegialnego organu wykonawczego gminy. Wójt, pochodzący z bezpośrednich wyborów, byłby przewodniczącym zarządu gminy, w którego skład wchodziłoby jego zastępcy, przedstawiciele rady, a także sekretarz i skarbnik. Ci ostatni, nie mając mandatu politycznego, nie uczestniczyliby jednak w głosowaniach, lecz ich praca w urzędzie dawałaby im możliwość kompetentnego wypowiedzania się (i doradzania) w wielu kwestiach merytorycznych. Radni – członkowie zarządu w liczbie co najmniej równej liczbie zawodowych liderów (wójtów i zastępców) – nie byłoby etatowymi pracownikami samorządowymi,

¹ „Jutronauci” to nazwa fundacji i projekt składający się z cyklu artykułów w „Gazecie Wyborczej”, wydarzeń, spotkań i stypendiów, których celem jest promowanie ludzi prognozujących przyszłość i nakreślających perspektywy rozwoju cywilizacyjnego.

ale mogliby otrzymywać dodatkowe wynagrodzenie ryczałtowe (np. połowę stawki przewidzianej dla zastępcy wójta). Warto, żeby reprezentowali oni największe kluby (np. liczące powyżej pięciu członków). Radnymi powinni też być wójt i jego zastępcy, a sam przewodniczący zarządu byłby jednocześnie przewodniczącym rady gminy, co zresztą początkowo zakładał twórca reformy samorządowej z 1990 r. prof. Jerzy Regulski². Tak też było w II RP, zwłaszcza po reformie scaleniowej z 1933 r., w wyniku której wójt sprawował funkcję przewodniczącego zarządu, rady i „przełożonego gminy”³. Można by również rozważyć wariant fiński zakładający, że członkami zarządu zostają z urzędu przewodniczący komisji rady⁴.

Proponowane zmiany zniwelowałyby dychotomię: wójt – rada gminy oraz sprzyjałyby deliberacji, koncyliacji i partycypacji w procesie podejmowania decyzji. Jednocześnie wójt, który aktualnie musi być kierownikiem urzędu, menedżerem gospodarczym i lokalnym działaczem partyjnym, skupiłby się na tym ostatnim obszarze swojej aktywności. Bezpośredni wybór czyni go bowiem przede wszystkim politykiem, co nie zawsze idzie w parze ze zdolnościami zarządczymi. W zmodyfikowanym wariancie organu wykonawczego gminy wójt mógłby w większym stopniu opierać się na menedżerach i kierownikach, radnych oraz pracownikach samorządowych.

Pora jasno poruszyć też kwestię wieku kandydatów. Starzenie się polskiego społeczeństwa jest oczywiste i dotyczy także elit politycznych. Mimo że rządy wójtów zostały ograniczone do 10 lat, to jednak w debacie publicznej nie poruszono drażliwej kwestii górnej granicy wieku, choć obowiązuje dolny próg – 25 lat. To powoduje, że w co najmniej kilkudziesięciu gminach w ostatnich latach rządzili wójtowie w wieku 75+, czyli seniorzy uprawnieni do pobierania dodatku pielęgnacyjnego. Wprowadzenie cenzury wieku emerytalnego (dziś 60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn) sprzyjałoby zmianie pokoleniowej w organach samorządowych, zwiększyło kreatywność kadr, zniwelowało istotną barierę wieku w kontaktach interpersonalnych w warunkach dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości i postępu technologicznego. Warto zaznaczyć, że w dominującym w Niemczech systemie władzy lokalnej

² A. Piasecki, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Wydawnictwo Profesja, Kraków 2006, s. 62.

³ M. Grzybowska, *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6.

⁴ W Finlandii ustawa nie określa liczby członków zarządu gminy, pozostawiając tę kwestię do decyzji radzie gminy, zob. K. Radzik-Maruszak, *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019, s. 171.

opartej na bezpośrednich wyborach burmistrza kandydat na to stanowisko musi spełniać kryterium wieku ujęte w granicach: 25–65 lat⁵.

W przypadku zarządu powiatu pożądaną zmianą byłoby zwiększenie liczby członków tego organu przez dodanie radnych z każdego dużego klubu oraz sekretarza i skarbnika (bez możliwości udziału w głosowaniu), którzy jednak – podobnie jak w gminie – uczestniczyliby w bieżących pracach starostwa. Warto też wrócić do postulatu bezpośredniego wyboru starosty. Powiat to w pewnym sensie korporacja gmin (choćby z racji ordynacji wyborczej), a ustawowa definicja samorządowej wspólnoty jest tu niedostatecznie realizowana. Bezpośredni wybór najważniejszego urzędnika mógłby zwiększyć stopień identyfikacji mieszkańców z tą jednostką administracji. Obecnie jest on niewielki w porównaniu z gminami i regionami, co w połączeniu z mizérią powiatowych finansów uzależnionych od dotacji i subwencji rządowych czyni z tego poziomu samorządu terytorialnego najsłabsze ogniwo.

Podobne zmiany (choć z pozostawieniem wyboru marszałka przez radnych) usprawniłyby prace zarządu województwa. Zarówno tu, jak i w powiecie przewodniczący organu powinien też przejąć kierowanie radą (sejmikiem). Starostów i marszałków dotyczyłoby postulowane wyżej ograniczenie górnej granicy wieku.

Organy stanowiące

Zmiany ustroju rad i sejmików są wielowymiarowe i wymagają szybkiej implementacji. Chodzi o tryb wyboru radnych, doprecyzowanie ich zadań oraz kompetencji. O tym, że sytuacja organu stanowiącego w samorządzie terytorialnym wymaga pilnej poprawy, świadczy wiele zjawisk, m.in. pomniejszenie jego znaczenia w porównaniu z ewolucją pozycji organu wykonawczego, partykularyzm radnych, duża liczba głosów nieważnych w wyborach (zwłaszcza do sejmiku). Słabość tego organu widoczna jest także na tle porównawczym, i to zarówno w kontekście historycznym (podmiotowość rad po restytucji samorządu w 1990 r.), jak i międzynarodowym (np. kreowanie polityki lokalnej przez rady w Anglii)⁶. Jeśli reformy mają być skuteczne, to muszą być głębokie i opierać się na określeniu priorytetów.

⁵ I. Zachariasz, *Nowy model nadburmistrza w centralnych miastach metropolii RFN*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 7–8.

⁶ M. Obrębska, *Kompetencje oraz praktyka funkcjonowania rady i organu wykonawczego w jednostkach samorządu lokalnego w Anglii*, w: J. Wojnicki (red.), *Europejskie modele samorządu*

Po pierwsze powinna zostać zwiększona liczba radnych. Jej radykalne zmniejszenie w 2002 r. (o mniej więcej 1/3) znacznie utrudniło zdobycie mandatu nowym kandydatom, co doprowadziło niemalże do uzawodowienia rady i ograniczenia jej społecznej funkcji. Sprzyjało to patologicznym sytuacjom, czego znamiennym przykładem było przejście z klubu do klubu przez jednego radnego sejmiku śląskiego, które poskutkowało całkowitą zmianą układu sił we władzy wykonawczej i podległych struktur samorządowego województwa. Zwiększenie liczby radnych wcale nie musiałoby się wiązać z wyższymi nakładami finansowymi, jeśli diety stanowiłyby faktyczny zwrot kosztów poniesionych przez mandatariuszy. Wzrost liczby radnych do około 65 tys. (do stanu przed 2002 r.) to postulat niełatwy do zrealizowania w warunkach populizmu i niechęci do władzy, jednak tylko w ten sposób można realnie osłabić podział na rządzących i rządzonych.

Po drugie warto powołać podmioty współpracujące: zastępcę radnego (na wzór skandynawski), członka komisji rady z głosem doradczym (takowy istniał w samorządzie do 2002 r.) oraz wzmocnić kompetencje rad młodzieżowych i rad seniorów. Zwiększyłoby to o 100% (do około 100 tys. osób) liczbę zaangażowanych społeczników, a zarazem funkcjonariuszy publicznych o statusie radnego lub quasi-radnego, umożliwiając włączenie do pracy w instytucjach samorządu większość tych osób, które tam chcą działać, ale nie zdołały przejść przez sito wyborów.

Po trzecie zmianom powinna towarzyszyć modyfikacja ordynacji wyborczej, która ograniczyłaby partykularyzm członków wybieralnych organów samorządowych, widoczny zwłaszcza w małych gminach, gdzie radny jest na ogół bardziej związany ze swoim okręgiem wyborczym (najczęściej sołectwem) niż z całą gminą. Taki stan rzeczy zmieniłoby głosowanie na całą listę kandydatów na radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców (na wzór gmin francuskich do 3,5 tys. mieszkańców). W większych jednostkach i w powiatach wybory powinny odbywać się w dużych okręgach wyborczych (co najmniej dla trzech gmin). W przypadku sejmiku warto rozważyć rezygnację z wyborów bezpośrednich (co jednak wiązałoby się ze zmianą Konstytucji) na rzecz delegowania swoich przedstawicieli przez rady powiatów. Za takim rozwiązaniem przemawia powtarzająca się w każdych wyborach do sejmiku znaczna liczba głosów nieważnych (10–20%). Optymalizując system wyborczy, warto też pokusić się o eksperyment tzw. głosu kumulacyjnego. Wyborca, mając możliwość oddania tylu głosów, ile jest mandatów w okręgu, mógłby

obdzielić poparciem kilka osób albo skupić się na jednym kandydacie. Taka metoda głosowania jest praktykowana m.in. w niektórych landach niemieckich⁷.

Czwarty priorytet dotyczy ustroju rad/sejmików. Należałoby wprowadzić imienne głosowania i w większym stopniu weryfikować pracę radnego, czyli jego obecność na sesji, uczestnictwo w pracach komisji, liczbę zgłoszonych interpelacji, formę utrzymywania więzi z wyborcami. Informacje tego rodzaju można by umieszczać w corocznych oświadczeniach (oprócz publikowanych już oświadczeń majątkowych). Z kolei radni powinni mieć większy wpływ na pracę urzędu, np. dzięki możliwości opiniowania wniosków awansowych pracowników. W działalności rady należałoby również zwiększyć rolę obligatoryjnych komisji: rewizyjnej oraz skarg i wniosków. Najlepiej, by ich przewodniczący reprezentowali opozycyjne kluby, co podwyższyłoby poziom kultury politycznej, częściej skłaniało do konsensusu, a przede wszystkim przypominało, że demokracja to rządy większości z poszanowaniem praw mniejszości.

Wzmocnienie organu stanowiącego powinno obejmować trzy zasadnicze obszary jego kompetencji: stanowienie prawa miejscowego, kreację władz, funkcje kontrolne. Do tego można dodać też odpowiedzialność za partycypację obywatelską, pełniejsze reprezentowanie lokalnej wspólnoty, działanie na rzecz wzmacniania dobrych praktyk w pracy instytucji publicznych. Aktualnie w każdym z tych aspektów obserwuje się deficyty. Wszelkie zmiany ustroju i kompetencji organu stanowiącego powinny być jednak realizowane razem z korektą zasad funkcjonowania władzy wykonawczej.

Pracownicy samorządowi

Normy prawne dotyczące tej grupy zawodowej są na ogół oceniane pozytywnie⁸. Od wielu lat zgłaszany jest jednak postulat normatywnego uregulowania samorządowej służby cywilnej. Prace nad projektem stosownych przepisów wielokrotnie zarzucano⁹. Dwie ustawy z 2008 r.: o służbie cywilnej oraz o pracownikach samorządowych, nie stawiają jasno kwestii bezpartyjności

⁷ D. Sześciło, J. Jakubek-Lalik, *Zróżnicowanie systemów wyborczych w wyborach lokalnych w Europie*, w: J. Wojnicki (red.), op. cit., s. 276.

⁸ P. Krawczyk, *Status prawny pracownika samorządowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2012, nr 95, s. 222.

⁹ H. Szewczyk, *Propozycja samorządowej służby cywilnej*, w: M. Stec (red.), *Stosunki pracy pracowników samorządowych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.

i apolityczności urzędników gminy, powiatu czy województwa. Większych zabezpieczeń swego statusu domagają się m.in. skarbnicy i sekretarze. Pojawiają się też postulaty wprowadzenia na wzór zachodni (podobnie jak w Austrii i RFN) apolitycznego stanowiska dyrektora urzędu. Mimo sugerowanego w opracowaniach terminu nomenklatury „urzędnik samorządowy”¹⁰ nadal w sensie ustawowym mówimy o pracownikach samorządowych, a na pewno nie możemy używać pojęcia „służba cywilna”. Tymczasem w lokalnej administracji mianem tym określa się m.in. pracowników inspektoratu weterynarii i nadzoru budowlanego, komendy policji, urzędów skarbowych. W dodatku w ich nazwie znajduje się przymiotnik „powiatowy”, a przecież chodzi tu o rządową administrację specjalną lub zespoloną.

W procesie tworzenia służby cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego można czerpać z rozwiązań wypracowanych w Europie Zachodniej. Odpowiedni hierarchiczny, wieloszczeblowy model kariery istnieje we Francji i w Hiszpanii. Z kolei w Anglii, Belgii, Danii, Finlandii i Holandii funkcjonuje model pozycyjny – czyli praktyka zatrudnienia na konkretne stanowisko, niekoniecznie najniższe w administracyjnej hierarchii (najczęściej w wyniku konkursu i na czas określony). Model mieszany występuje we Włoszech, a w Szwecji status pracowników samorządowych jest taki sam jak pracowników administracji centralnej mimo odmiennych regulacji prawnych¹¹.

Oprócz postulatów dotyczących służby cywilnej realizacji nie doczekał się także projekt utworzenia w większych gminach (powyżej 30 tys. mieszkańców) odrębnego stanowiska *controllera* lub obligatoryjnego korzystania w tym zakresie z usług zewnętrznych¹². Wśród innych propozycji zmian pojawia się potrzeba wprowadzenia obostrzeń etycznych w kwestii zakazu łączenia pracy w urzędzie z funkcją radnego w innej jednostce samorządowej. Chodzi tu o wyraźne oddzielenie administracji od polityki, co wymaga dodatkowych uregulowań organizacyjno-prawnych, a przede wypracowania odpowiedniej kultury politycznej.

Wiele niedoskonałości w organizacji pracy w samorządzie ujawniła pandemia COVID-19, zwłaszcza w pierwszym okresie tzw. lockdownu wiosną

¹⁰ J. Korczak, *Urzędnik samorządowy – nowa instytucja polskiego prawa samorządowego*, w: E. Ura (red.), *Sprawność działania administracji samorządowej: VII Doroczna Konferencja Stowarzyszenia Edukacji Administracji Publicznej*, Zakład Prawa Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006.

¹¹ J. Itrich-Drabarek, *Służba cywilna w europejskich modelach samorządu terytorialnego*, w: J. Wojnicki (red.), op. cit., s. 60–61.

¹² P. Bednarek, *Controlling w zarządzaniu gminą*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 34.

2020 r. Kontrolerzy NIK krytycznie ocenili wówczas funkcjonowanie urzędów lokalnych. Okazało się, że w kilkunastu badanych gminach, powiatach i województwach podstawową formą kontaktu z administracją były skrzynki podawcze, a nie narzędzia cyfrowe: „W żadnej ze skontrolowanych instytucji nie opracowano i nie wdrożono odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego informatyzacji, w tym świadczenia e-usług” – podsumowano w raporcie¹³. Niemniej czas pandemii wymusił na pracownikach samorządowych (podobnie zresztą jak i na przedstawicielach wielu innych branż) przyspieszony kurs pracy zdalnej. I należy oczekiwać kontynuowania tego trendu. Wprowadzenie w urzędach lokalnych standardów e-administracji jest bodajże najważniejszym wyzwaniem w trzeciej dekadzie XXI w.

Majątek i finanse

Tworzenie budżetów lokalnych i regionalnych uzależnione jest od warunków makro: politycznych i ekonomicznych. Procesy towarzyszące uwłaszczeniu jednostek samorządowych po ich utworzeniu, czyli po roku 1990 i od 1999 r., umożliwiły powstanie okazałego majątku, zwłaszcza wspólnot gminnych. Z kolei ograniczanie kompetencji samorządu przez władze centralne odbywało się zazwyczaj drogą okrajania/uszczuplania dochodów gmin, powiatów i województw (np. ostatnio przy okazji zmniejszania podatku PIT). Już w 2017 r. eksperci ocenili, że samodzielność wydatkowa gmin uległa redukcji¹⁴. Z tego powodu perspektywy efektywnego funkcjonowania lokalnej gospodarki są obecnie kreślone raczej w czarnych barwach, mimo że to właśnie jednostki samorządu terytorialnego mają być beneficjentami Krajowego Programu Odbudowy. Od ich sprawności zależy nadrobienie strat powstałych w wyniku nieudolności rządu, którego polityka zablokowała i zmniejszyła unijne środki na inwestycje i reformy. Na bazie doświadczeń z zagospodarowaniem funduszy europejskich skierowanych do Polski w ostatnich trzech dekadach można się jednak spodziewać, że i tym razem w gminach, powiatach i województwach uda się dokonać odbudowy po stratach spowodowanych pandemią.

Rezerwy majątkowo-finansowe tkwią także w potencjale partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Jak wiadomo, opiera się ono na porozumieniu

¹³ *Urzędy w czasach pandemii*, „Wspólnota”, 23 kwietnia 2022 r.

¹⁴ P. Mrowiec, *Kierunki zmian w zakresie samodzielności finansowej gmin w latach 2007–2017*, w: J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski (red.), *Samorząd terytorialny: organy, zadania, finanse i aspekt międzynarodowy*, AT Wydawnictwo, Kraków 2020, s. 193.

między usługodawcami (inwestorami) prywatnymi a publicznymi, w którego efekcie powstaje zjawisko ekonomicznej synergii korzystnej dla kooperujących podmiotów. Badania pokazują, że w Europie Zachodniej PPP jest realizowane w większym stopniu niż w Polsce, choć nasi samorządowi liderzy dostrzegają w nim spory potencjał¹⁵. Bariere mentalną stanowią obawy wynikające z negatywnego postrzegania współpracy świata polityki i biznesu oraz antykorupcyjna nagonka. Istnieje też spora grupa ryzyk, jakie łączą się z partnerstwem. Np. związane z konsultacjami społecznymi, ochroną środowiska wywołującą opóźnienia i wzrost kosztów wynikających z konieczności sprostania zaostrzającym się wymogom przepisów ochrony środowiska, ryzyko strajku wykonawców, ryzyko ekonomiczne – upadłości wykonawców i wiele innych.

Na takie (i podobne) zagrożenia wskazywano już po kilku latach funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych¹⁶. Niemniej doświadczenia płynące z funkcjonowania w kilkuset gminach specjalnych stref ekonomicznych, klastrów gospodarczych oraz innych form wspierania lokalnej przedsiębiorczości i przyciągania inwestorów zachęcają do współdziałania.

W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się powiaty, których finanse niemal w 85% pochodzą z budżetu państwa¹⁷. Nie posiadają one nieruchomości (tak jak gminy), nie są też dysponentem funduszy europejskich. Może dlatego tak łatwo przychodzi politykom mówienie o likwidacji tego pośredniego szczebla samorządności w Polsce. Niewykluczone, że zniesienie powiatów, a przynajmniej ich komasacja (podobnie jak w przypadku wielu gmin), ma swoje uzasadnienie, lecz nie powinny o tym decydować wyłącznie kwestie finansowe.

Ważnym etapem kształtowania lokalnych dochodów jest przekształcenie podatku od nieruchomości w podatek katastralny. W tej chwili opłata za grunt w zależności od zajmowanej powierzchni jest równa (na wzór podatku pogłównego), łatwo naliczana i w miarę prosto ściągana, ale także niesprawiedliwa. Powiązanie podatków z majątkiem jest wyzwaniem ekonomicznym, politycznym oraz ideowym, z którym samorządowcy powinni się zmierzyć w najbliższych latach. Skoro jednak udało się w wielu miastach przekonać

¹⁵ B. Nogalski i in., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego – bariery i korzyści*, w: M. Oliński (red.), *Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego*, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2006, s. 26.

¹⁶ W. Jarczewski, *Specjalne strefy ekonomiczne w gminach*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7-8.

¹⁷ M. Sienkiewicz, *Problemy i uwarunkowania finansowania samorządu powiatowego w Polsce*, w: S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasił, *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016, s. 581.

burmistrzów i radnych do odważniejszego kredytowania inwestycji, można przypuszczać, że kwestię podatków też da się rozpatrywać w kategorii misji ekonomiczno-edukacyjnej samorządu.

Rozwój i promocja

W rozwoju lokalnych czy regionalnych jednostek administracyjnych kluczowy jest przemyślany plan działań. Szczególne znaczenie ma wymagana ustawą strategia rozwoju województwa. W literaturze przedmiotu spotykamy wiele rekomendacji, np.: „Podniesienie znaczenia działań skierowanych do obszarów terytorialnych i funkcjonalnych przekraczających granice administracyjne, oraz łączenie zaangażowania różnych podmiotów funkcjonujących w tych obszarach”¹⁸. W przygotowaniu koncepcji lepszego funkcjonowania i efektywniejszego działania gmin, powiatów i województw większą rolę powinny odgrywać środowiska akademickie. Pracownicy uczelni zasiadający w radach i sejmikach mogliby wnioskować o wprowadzenie do aktów prawa miejscowego zasad tworzenia strategii we współpracy z ośrodkami nauki i szkolnictwa wyższego. Uznani eksperci dają bowiem gwarancję planowania rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego na bazie czterech kapitałów: gospodarczego, naturalnego, ludzkiego, społecznego¹⁹. Rozwój ten samorządowcy powinni postrzegać jako zrównoważony, by zaspokajanie bieżących potrzeb społeczności nie przyniosło uszczerbku w spuściźnie dla przyszłych pokoleń i nie naruszyło ekosystemu. Celem modernizacji musi być większa integracja społeczności lokalnej i poprawienie spójności między potencjałem jednostki administracyjnej a kierunkiem działań podejmowanych przez władze²⁰.

Barierą dla rozwoju jest brak zaangażowania lokalnych liderów. Zaledwie około 20% gmin tworzyło specjalne strefy ekonomiczne²¹. Ten wskaźnik z pewnością się zwiększyć. Dotyczy to także nakładów na ochronę środowiska czy budownictwo mieszkaniowe, którego niedoinwestowanie prowadzi do zjawiska

¹⁸ A. Pawłowska, A. Gąsior-Niemiec, A. Kołomycew, B. Kotarba, *System realizacji strategii rozwoju województwa*, CeDeWu, Warszawa 2013, s. 171.

¹⁹ A. Płoszaj, „Cztery kapitały” w *strategiach lokalnych*, w: G. Gorzelak (red.), *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.

²⁰ A. Szlaska, *Strategia rozwoju gminy jako wyznacznik podejścia lokalnej elity politycznej do rozwoju lokalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2007, nr 3 (29), s. 102.

²¹ W. Jarczewski, *Specjalne strefy ekonomiczne w gminach*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 7–8, s. 95.

deprywacji. Warto podkreślić również konieczność poprawy stanu transportu lokalnego w znacznej części jednostek samorządu terytorialnego. Deficyty w tym zakresie są często ignorowane przez władze regionalne, a najubożsi mieszkańcy skazani na transport publiczny nie tworzą skutecznego lobby, choć zdarza się, że przypominają o swoim niezadowoleniu podczas wyborów. Właściwa polityka transportowa to jeden z warunków zrównoważonego rozwoju²².

Modernizację można stymulować przez marketing terytorialny, określany niekiedy precyzyjniej jako marketing komunalny, miejski lub gminny²³. Jego zadaniem jest najczęściej pozyskanie inwestorów lub przyciągnięcie turystów. Tymczasem powinien on w większym stopniu oddziaływać na samych mieszkańców, którzy są najlepszymi promotorami swojej miejscowości. To oni produkują i oferują lokalne produkty, tworzą miejsca pracy, świadczą usługi, organizują targi, wystawy i imprezy sportowe itp. Włączenie mieszkańców w promocję jednostki samorządowej może odbywać się m.in. w formie konkursu na nowatorskie hasło w skondensowanej formie prezentujące walory gminy, powiatu czy województwa. Adresatami takiej akcji powinny być szkoły i uczelnie, a proces powstawania nowego sloganu może stać się okazją do inspirującej gry edukacyjnej.

Rozwój utrudnia słabe zaangażowanie gmin we wzajemną współpracę, np. w postaci związków celowych i innych form pozwalających wykorzystać synergiczny efekt kooperacji. Wzór porozumienia/partnerstwa stanowić mogą sprawdzone modele organizacyjne wypracowane w samorządach lokalnych Francji czy Niemiec²⁴.

Zróznicowanie jednostek

W latach 2011–2021 w trzech gminach na cztery nastąpił spadek liczby mieszkańców. W 1/4 ubytek przekroczył 10%²⁵. Wyludnienie wschodnich regionów Polski, depopulacja większości miast prezydenckich, ucieczka

²² M. Tomaszuk, *Transport publiczny w polityce subregionów Leszna, Konina i Piły – studium analityczne i porównawcze w perspektywie zrównoważonego rozwoju*, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań 2019, s. 288.

²³ W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Arkady, Warszawa 1999, s. 213.

²⁴ P. Łazutka, *Specyfika związku celowego w Niemczech na przykładzie landu Bawarii. Analiza prawnoporównawcza*, w: A. Kołomycew, B. Kotarba (red.), *Partnerstwa w sferze publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2014.

²⁵ W. Kuta, *Coraz więcej miast się wyludnia. Duże ośrodki tracą moc przyciągania*, „Portal Samorządowy”, 21 grudnia 2022 r.

mieszkańców z terenów peryferyjnych czy starzenie się społeczeństwa – to tylko niektóre przyczyny dysproporcji demograficznych. Ich zniwelowanie jest zadaniem polityki regionalnej państwa, ale i wyzwaniem dla samorządów.

Brak równowagi dotyczy też kwestii gospodarczych. Pod względem udziału w PKB przewagę utrzymują województwa: mazowieckie, śląskie i wielkopolskie. Najśłabsze wyniki odnotowują: świętokrzyskie, podlaskie i lubelskie. Największy potencjał rozwoju ma województwo śląskie, w którym średnie dochody mieszkańców (na podstawie PIT) są najwyższe. Najgorsze perspektywy zaś – województwo lubelskie (niskie wskaźniki dochodowe, największe zatrudnienie w rolnictwie oraz mała liczba prywatnych firm).

Polskę różnicuje także polityka, co odzwierciedlają mapy poparcia i wyników wyborów. W mniejszym stopniu rozpoznane są rozbieżności w pracy administracji. Tymczasem w badaniach sprawności instytucjonalnej samorządów gminnych najlepiej wypadły województwa: opolskie, lubuskie i śląskie, najgorzej natomiast – podlaskie, warmińsko-mazurskie i lubelskie²⁶. Do powyższych parametrów *de facto* dzielących Polskę na część wschodnią i zachodnią można dodać m.in.: ocenę stanu dróg i torów, poziom innowacyjności i wykształcenia oraz nakłady na badania i rozwój.

Najszybciej rozwijają się duże aglomeracje i gminy położone wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych, zwłaszcza w zachodniej części kraju. Najwolniej – regiony na wschodzie, w których kumulują się problemy gospodarcze i społeczne²⁷. Do okoliczności zewnętrznych, niezależnych od wspólnot lokalnych, a wpływających na ich *prosperity*, należą czynniki geograficzne: bliskość metropolii, granicy państwa, atrakcyjność turystyczna. Istotne jest również zlokalizowanie na danym obszarze dużych przedsiębiorstw dających zatrudnienie i płacących podatki lub odszkodowania.

Nadmierne zróżnicowanie generuje nie tylko bariery rozwojowe, lecz także konflikty. Podejmowanie działań na rzecz ich łagodzenia to wciąż aktualny postulat, którego adresatem są głównie samorządowcy. Wiele zależy od doświadczenia i kwalifikacji lokalnych liderów oraz ich pomocników. Pożądane są: silne przywództwo (najlepiej w korzystnym kontekście kulturowym), konkurencyjne otoczenie, konsekwentne zarządzanie strategiczne i współpraca międzysektorowa. Dobrze prosperująca i rozwijająca się gmina najczęściej może się pochwalić popularnym w społeczności lokalnej gospodarzem

²⁶ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Konkurencyjność regionów*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 1 (1).

²⁷ T. Zarycki, *Region jako kontekst zachowań politycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 170.

mającym wizję i jasną strategię, który potrafi do jej realizacji zmobilizować swoich współpracowników. Dużą rolę odgrywa również kapitał społeczny, zwłaszcza tzw. pomostowy, pozwalający na tworzenie gęstej i otwartej sieci wymiany społecznej, w odróżnieniu od „wiążącego” – skoncentrowanego na interesach zamkniętej grupy.

Opracowując programy rozwojowe, których celem jest zmniejszenie różnic endogennych, Polska może korzystać z doświadczeń niemieckich i włoskich. Ucząc się od administracji tych państw polityki migracyjnej, nasze samorządy powinny się przygotować do wyzwań związanych także z przemieszczaniem się ludności²⁸. W finansowych konsekwencjach tych procesów ważną rolę będą odgrywać środki z budżetu państwa i opłaty wyrównawcze, np. „janosikowe”, którego zasady wywołują niemałe emocje²⁹.

Demokracja bezpośrednia i partycypacja

Rozbudowane formy demokracji bezpośredniej w zadowalającym stopniu umożliwiają korzystanie z niej przez mieszkańców lokalnych wspólnot. Uelastycznienie progów ważności w referendum w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wyrównało szanse skuteczności takiego głosowania zarówno w małych gminach, jak i w metropoliach. Zmniejszająca się liczba referendów świadczy o stabilizacji władzy, choć wydłużenie kadencji organów zwiększyło możliwość korzystania z tej formy głosowania powszechnego (nie organizuje się go osiem miesięcy przed końcem kadencji i w ciągu dziesięciu miesięcy po wyborach).

Wydaje się pożądane, by podobne uelastycznienie progów ważności objęło również referenda fakultatywne. Podobnie jak w przypadku referendum odwoławczego, jego poziom mogłoby stanowić 60% frekwencji wyborczej w danej jednostce terytorialnej. O tym, że należy udoskonalić prawo referendalne zwłaszcza w kontekście progów ważności dla głosowania, świadczy inicjatywa ustawodawcza w tej sprawie procedowana wiosną 2023 r. w parlamencie. Taka zmiana umożliwiłaby wykorzystanie potencjału, jaki tkwi w tej formie demokracji bezpośredniej. Jej dalsze doskonalenie powinno obejmować konsultacje społeczne oraz inne innowacyjne instrumenty umożliwiające

²⁸ K. Kuć-Czajkowska, *Obszary funkcjonalne miast wojewódzkich w Polsce: przestrzeń współpracy i konkurencji samorządów terytorialnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2019, s. 451.

²⁹ M. Przybylski, *RPO: Janosikowe do pilnej zmiany; niesprawiedliwie rozkłada środki publiczne*, Serwis Samorządowy PAP, 17 stycznia 2023 r.

obywatelom udział w podejmowaniu decyzji³⁰. W Austrii społeczna partycypacja odbywa się pod hasłem odbiurokratyzowania i odformalizowania procesów decyzyjnych, co ma powstrzymać proces zniechęcenia obywateli do polityki³¹ przynajmniej na poziomie gminy. We Francji instytucje i procedury partycypacyjne stają się stopniowo polem polityczno-administracyjnego eksperymentu³². W niemieckich landach katalog obywatelskiego uczestnictwa w zarządzaniu obejmuje m.in.: komórki planowania, warsztaty, fora obywatelskie, „okrągłe stoły”, konferencje dzielnicowe, budżet obywatelski. Pozwala to postrzegać urząd jako przyjazny dla obywatela i funkcjonujący w nowatorskim kontekście³³.

Szczególnie rozbudowane formy demokracji bezpośredniej istnieją w Szwajcarii. Wynika to z unikatowej tradycji tego kraju, dlatego trudno rekomendować ich automatyczne przenoszenie na grunt polski. Warto jednak rozważyć wykorzystanie niektórych instrumentów, choćby w celu zwiększenia zainteresowania lokalną polityką. Co ciekawe, w Szwajcarii uczestnictwo w referendach, a zwłaszcza w zgromadzeniach gminnych, jest niepełne. W tych ostatnich bierze udział zaledwie 5% obywateli, co sprzyja racjonalności kosztów obsługi tych procedur i sprawnym obradom najwyższej kilkudziesięcioosobowego zgromadzenia (w przypadku gminy liczącej 15 tys. mieszkańców). Podczas takich zebrań podejmowane są decyzje z szerokiego zakresu spraw lokalnych: finansów (budżet, podatki, kredyty, płace, diety), norm (umowy) oraz kwestii personalnych (nadawanie obywatelstwa gminy)³⁴.

W małych polskich gminach ustalanie wysokości diet radnych również można by powierzyć mieszkańcom, a stosowne ustalenia czy głosowania odbyć np. drogą elektroniczną. Konsultacje społeczne występują także w gminach hiszpańskich. Przy lokalnych organach władzy powoływane są rady konsultacyjne, zarówno problemowo-sektorowe, jak i terytorialne. Większość

³⁰ J. Warda, *Uspołecznienie zarządzania publicznego: studium przypadku Wrocławia, Lublina i Rzeszowa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2015, s. 358.

³¹ A. Mirska, *Demokracja lokalna w Austrii*, w: I. Bokszczanin, A. Mirska (red.), *Demokracja lokalna w państwach Europy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2014, s. 64.

³² I. Bokszczanin, *Demokracja lokalna we Francji*, w: I. Bokszczanin, A. Mirska (red.), op. cit., s. 147.

³³ Zob. A. Mirska, *Demokracja lokalna w Niemczech*, w: I. Bokszczanin, A. Mirska (red.), op. cit., s. 189.

³⁴ T. Branecki, *Demokracja lokalna w Szwajcarii*, w: I. Bokszczanin, A. Mirska (red.), op. cit., s. 277.

z nich pracuje w trybie cyklicznych posiedzeń na sesjach plenarnych. Organy te mogą też powoływać specjalne komisje tematyczne. Z kolei we Włoszech proces konsultacji i partycypacji opiera się na publicznych debatach³⁵.

Zaplecze i reprezentacja

O ile gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, o tyle zasadniczą bazę dla tej wspólnoty stanowią jednostki pomocnicze (JPG): sołectwa, osiedla, dzielnice itp. Gminy mają pełną swobodę w kształtowaniu ich ustroju, przekazywaniu zadań i mienia. JPG odgrywają znaczącą rolę w integracji sublokalnych wspólnot, w procesie konsultacji oraz partycypacji obywatelskiej. Aktywność mieszkańców skupionych wokół spraw dotyczących najbliższego otoczenia wymaga większego upodmiotowienia normatywnego. Mowa tu o rozmaitych środowiskach, reprezentowanych m.in. przez tzw. ruchy miejskie. Statuty gmin powinny częściej odwoływać się do zorganizowanych grup obywatelskich funkcjonujących na terenie JPG, aby nie tylko sołtysi lub członkowie rad osiedli mogli uczestniczyć w konsultacjach społecznych. Umożliwiłoby to budowanie wspólnoty responsywnej³⁶.

Ważnym krokiem w procesie upodmiotowienia JPG była ustawa z 11 stycznia 2018 r. zwiększająca udział obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Wciąż jednak pojawiają się nowe postulaty *de lege ferenda*. Dotyczą one głównie ustawowego wyodrębnienia budżetu obywatelskiego, tworzenia rad seniorów i rad młodzieży w JPG. Chodzi generalnie o aktywizację zaplecza samorządu terytorialnego: organizacji pozarządowych, lokalnych fundacji, stowarzyszeń. Badania wskazują, że potencjał tych struktur (a przede wszystkim kadr) nadal nie został w pełni wykorzystany³⁷.

Na poziomie regionalnym rolę partycypacyjną i konsultacyjną odgrywają wojewódzkie komisje dialogu społecznego. Są one w miarę reprezentatywne, ponieważ pracują w nich przedstawiciele rządu, samorządu, pracodawców

³⁵ I. Bokszczanin, *Hybrydyzacja demokracji lokalnej państwach Europy Południowej: Francja, Hiszpania, Włochy*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2019, s. 284 i 310.

³⁶ G. Radomski, *Samorząd pomocniczy jako współkreatorszy społeczeństwa obywatelskiego na wsi*, w: A. Jarosz, B. Springer (red.), *Jednostki pomocnicze w polskich gminach: pozycja, funkcje i wyzwania*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2014, s. 99.

³⁷ A. Pawłowska, R. Kmiecik, A. Kołomycew, K. Radzik-Maruszak, P. Antkowiak, *Společne rady i komisje jako (nie)obecny uczestnik lokalnego procesu decyzyjnego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.

i związków zawodowych, ale praktyka pokazuje, że komisje te nie angażują się w rozwiązywanie bieżących konfliktów na swoim terenie. W latach 2020–2022 świadczył o tym m.in. brak reakcji WKDS na spory wokół problemów osób LGBT, postulaty Strajku Kobiet czy utrudnianie działalności związkowej w firmach, instytucjach i państwowych jednostkach organizacyjnych (np. w krakowskim Uniwersytecie Pedagogicznym). Ewentualny lobbying WKDS na forum samorządu regionalnego nie wymaga ustawowej regulacji, badacze zalecają jednak miękkie rozwiązania: kodeksy etyczne i stosowanie transparentnych mechanizmów działania³⁸.

Inne zadania konsultacyjno-opiniotwórcze realizują ogólnokrajowe i lokalne stowarzyszenia gmin. Funkcjonowanie tych organizacji opiera się zarówno na polskiej tradycji (np. działalności założonego w 1917 r. Związku Miast Polskich), jak i zagranicznych wzorcach (np. związkach miast w landach niemieckich)³⁹. Stowarzyszenia te odgrywają istotną rolę w samorządowo-rządowej współpracy (i rywalizacji), która ujawnia dominację hierarchicznych narzędzi zarządzania publicznego⁴⁰. Polskim związkom samorządowym brakuje jednak jedności i reprezentatywności. Związek Miast Polskich jest bez wątpienia silną organizacją, ale skupia tylko 37% miast. Nieskuteczne okazały się też inicjatywy wyborcze podejmowane przez środowiska samorządowe niemalże przed każdymi wyborami parlamentarnymi. W sejmie i w senacie nie zaistniało dotąd efektywne lobby samorządowe, mimo że większość parlamentarzystów ma za sobą pracę w lokalnych strukturach władzy i administracji.

Jawność życia publicznego

W odniesieniu do transparentności życia publicznego lista rekomendacji dla samorządu terytorialnego jest szczególnie długa i powiązana z zasadą: „im więcej jawności, tym więcej uczciwości”. Na początek warto wypunktować palące kwestie prawne:

- zbyt wiele spraw ustawodawca pozostawił do rozstrzygnięcia w statutach;

³⁸ G. Markowski (red.), *Lobbying w samorządzie województwa. Raport z badań i monitoringu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2010, s. 147.

³⁹ N. Honka, *Przemiany samorządu terytorialnego w Niemczech (1945–2017)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2018, s. 442.

⁴⁰ R. Gawłowski, *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją: relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2019, s. 281.

- brakuje jednolitych zasad udostępniania dokumentów z zakresu działania organów samorządowych;
- w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak wyraźnej definicji osoby pełniącej funkcję publiczną, w efekcie czego zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie istnieją na ten temat rozbieżności⁴¹.

Powszechnie krytykowane jest również występowanie urzędu w roli właściciela środków masowego przekazu, konkurujących na rynku z niezależną prasą, stacjami radiowymi i telewizyjnymi. Centrum Monitoringu Wolności Mediów często podaje przykłady nadużyć w tym zakresie, choć nie analizuje drobiazgowo struktury własnościowej lokalnych publikatorów. Dlatego nikt poza mieszkańcami Krakowa specjalnie nie interesuje fakt, że w 2022 r. działały tam dwie stacje telewizyjne finansowane decyzją prezydenta. Bywa, że w miastach powiatowych i w małych gminach jedynym czasopismem jest wydawany przez samorząd biuletyn. Niestety, apele o ustawowe ukrócenie tego proceduru pozostają bezskuteczne. Głośnym echem odbijają się za to próby ograniczenia wolności mediów:

- Łosice – burmistrz odmówił udzielenia informacji dziennikarzowi, twierdząc, że legitymacja SDP nie jest wystarczającym dowodem, iż jest on dziennikarzem;
- Zakopane – władze miasta rozesłały pocztą kilkadziesiąt tysięcy ulotek z wezwaniem do bojkotu „Tygodnika Podhalańskiego” za publikowane tam teksty na temat współpracy księdza z SB;
- Płońsk – burmistrz zbył pytanie dziennikarki odpowiedzią, że interesujące ją sprawy były już wyjaśniane na sesji rady, co NSA uznał za nadużycie, gdyż ustawowe prawo prasy do uzyskania informacji oznacza prawo do uzyskania informacji rzetelnej⁴².

Możliwość lepszej komunikacji lokalnych władz z mieszkańcami umożliwił internet. Podobnie jak w przypadku tradycyjnych mediów, narzędzie to może służyć zarówno jawności funkcjonowania organów samorządowych i urzędów, jak i manipulacji czy tworzeniu utrudnień w dostępie do informacji publicznej. Najistotniejsze problemy w tym zakresie to:

- ograniczona dostępność internetu, głównie dla osób starszych, niewystarczająco przygotowanych edukacyjnie do obsługi komputera, spauperyzowanych i wyalienowanych społecznie;

⁴¹ Zob. B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 32, 96, 68.

⁴² A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 382.

- zbyt duża ilość materiałów zamieszczanych w Biuletynie Informacji Publicznej, która utrudnia obywatelom znalezienie poszukiwanych dokumentów, a urzędników zwalnia z ich udostępnienia („bo to jest na stronie urzędu”);
- wykorzystywanie samorządowych portali głównie do promocji watorów turystycznych (inwestycyjnych), a w mniejszym stopniu do poznania opinii mieszkańców lub też do prób kształtowania jej przez działalność edukacyjną.

Brak transparentności w życiu publicznym oraz niezadowolająca jakość pracy lokalnych mediów wynika często z niewłaściwej polityki informacyjnej władz samorządowych. W wielu przypadkach sprowadza się ona do autopromocji wójta i radnych lub szeroko rozumianego marketingu⁴³. Dla wielu wspólnot samorządowych sprawy te mają drugorzędne znaczenie, ważniejsze są kwestie budżetu, inwestycji i profesjonalizmu kadr.

Podsumowanie

Společnej akceptacji dla istniejącego ustroju samorządu terytorialnego towarzyszy potrzeba zmian (nie tylko personalnych). Potwierdzają to wyniki wyborów samorządowych w 2014 i 2018 r., które zaskoczyły obserwatorów w większym stopniu niż wcześniejsze. Już dekadę temu eksperci i „ojcowie założyciele” tej instytucji wskazywali na jej niebezpieczne skostnienie⁴⁴. Wybory w 2014 r. pokazały, że elektorat częściej stawiał na ludzi młodych i bezpartyjnych⁴⁵. Z kolei w 2018 r. aż w 13% gmin dla kandydującego wójta brakowało konkurenta⁴⁶, co budziło obawy zwłaszcza w kontekście dłuższej kadencji. Głosowanie w 2024 r. pokaże, która tendencja się utrzyma/będzie dominująca. Decyzjom wyborczym kreującym zmiany powinny towarzyszyć rekomendacje ekspertów. Można też skorzystać z gotowych rozwiązań stosowanych w państwach o ugruntowanej pozycji samorządu. Warto również wysłuchać głosu wizjonerów zaangażowanych w działalność Kongresu

⁴³ P. Szostok, R. Rajczyk, *Komunikowanie lokalne w Polsce: o instrumentach polityki komunikacyjnej samorządów*, Wydawnictwo Gnome, Katowice 2013, s. 147.

⁴⁴ J. Stępień, *Samorząd nam się wykoślarwił*, „Gazeta Wyborcza” 2014, nr 262; B. Nowotarski, *Oddać samorządy obywatelom*, „Gazeta Wyborcza” 2014, nr 263; wywiad z Jerzym Regulskim, „Gazeta Wyborcza” 2014, nr 265.

⁴⁵ *Kto wziął miasta*, „Gazeta Wyborcza” 2014, nr 279.

⁴⁶ A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce: uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 234.

Ruchów Miejskich z ich Agendą 2030⁴⁷. Zapewne każdy działacz samorządowy (teoretyk i praktyk) ma własną wizję funkcjonowania tej instytucji albo przynajmniej jednostki, w której mieszka. I chyba każdy ma świadomość, że przyszłość wspólnot lokalnych wymaga zmierzenia się z problemami technologicznymi (e-administracja), społecznymi (migracje), organizacyjnymi (komasacja jednostek) oraz szeregiem wyzwań gospodarczych i politycznych.

Podstawą dalszych prac nad doskonaleniem samorządu terytorialnego powinna być edukacja i partycypacja. Zwiększenie nakładów na te dwa priorytety pozwoli na poprawę innych dziedzin życia publicznego gminy, powiatu czy województwa. Jest to też najlepsza droga wzmacniania identyfikacji Polaków ze swoim najbliższym otoczeniem, wszak często słyszymy, że żyją oni „w tym kraju”, ale gdy mają na myśli lokalną wspólnotę, pojawia się sformułowanie: „w moim mieście”⁴⁸. Warto tę tożsamość pogłębiać.

⁴⁷ <https://kongresruchowmiejskich.pl> (dostęp: 25.04.2023).

⁴⁸ K. Kosiński, *Dwa światy...* (samorządowy thriller z elementami horroru), Śląski Związek Gmin i Powiatów, Katowice 2011, s. 115.

Eugeniusz Wojciechowski

ROZDZIAŁ 7

Modernizacja systemu samorządu terytorialnego w Polsce

Wprowadzenie

System samorządu terytorialnego (dalej: samorządu) obejmuje zbiór elementów powiązanych ze sobą oraz z otoczeniem. Elementy te dotyczą poszczególnych ogniw (ośrodków decyzyjnych) samorządu i zasobów społecznych oraz gospodarczych. Jako całość system samorządu tworzy organizację (instytucję) o strukturze sieciowej, w której węzłami są właśnie ogniwa i zasoby, kanałami i połączeniami zaś – przepływ informacji i zasobów. Ustrój (budowa) samorządu, jego podstawy funkcjonowania kreują mechanizm regulowany przez rozwiązania prawne. Istota samorządu definiowana jest przyjętą koncepcyjnie logiką działania politycznego, gospodarczego i społecznego. Działania te (sfery) tworzą triadę zależności w sekwencji:

polityka → gospodarka → społeczność lokalna
władza publiczna → gospodarowanie i zarządzanie → potrzeby społeczne
dobre rządzenie → poprawa efektywności i skuteczność →
→ lepsze zaspokajanie potrzeb

Układ ten opisuje logiczne związki, bowiem dobrze zbudowany system polityczny w samorządzie wpływa dodatnio na gospodarowanie zasobami, przekształcane z kolei w produkty i usługi użyteczności publicznej, lepiej zaspokajające zbiorowe potrzeby mieszkańców. Ekonomiczną istotą samorządu jest świadczenie usług publicznych dla ludności i innych interesariuszy.

I odwrotnie, nieprawidłowości (dysfunkcje) polityczne rzutują negatywnie na procesy gospodarowania i zarządzania (mniejsza dostępność i podaż usług), a tym samym na niższą jakość życia w jednostce samorządu. Źródła wad systemu samorządu w Polsce mają charakter strukturalny i funkcjonalny. Przyczyny strukturalnej ułomności systemu tkwią w błędnych regulacjach prawnych, których rozstrzygnięcia kształtują nieracjonalne decyzje lub niepoprawne działania (zachowania). Z kolei nieefektywności systemu o charakterze czynnościowym związane są z wadliwą interpretacją przepisów prawa bądź nieracjonalnym i niestandardowym postępowaniem w sprawach nieuregulowanych w aktach normatywnych.

Modernizacja systemu samorządu polega na zapewnieniu jego kompleksowości (pełnej regulacji zagadnień istotnych) oraz spójności (wewnętrznej zgodności) w celu zadbania o jego racjonalność, tzn. uzyskanie możliwie największej efektywności społecznej i ekonomicznej. Potrzeba przekształcenia systemu samorządu nakazuje skoncentrować uwagę na zmianach:

- ustroju samorządu – zmianach gruntownych (systemowych),
- jego funkcji – zmianach usprawniających.

Wiedza o funkcjonowaniu i rozwoju samorządu jest skromna i niewielka, zarówno wśród samych mieszkańców, jak i polityków. Oprócz wymiaru społecznego, ekonomicznego, przestrzennego i technicznego ma on również aspekt polityczny, ponieważ stanowi polityczną organizację zbiorowości lokalnej, która wybiera swoich delegatów do rządzenia w jej imieniu. Gdzieś została zagubiona edukacja poświęcona życiu samorządowemu, a politycy, media i mieszkańcy dają świadectwo powierzchownej znajomości mechanizmu funkcjonowania samorządu. W dokumentach programowych partii politycznych został on potraktowany ogólnie, wręcz hasłowo. Tymczasem żadna partia od 2000 r. nie pokusiła się o program racjonalnej przebudowy mechanizmu samorządu, który odznacza się licznymi dysfunkcjami. Kolejne próby racjonalizowania systemu miały i mają charakter fragmentaryczny, ponadto czasami wprowadzały nawet kolejne dysfunkcje. Niniejsze opracowanie stanowi autorską propozycję przebudowy i reformowania systemu samorządu terytorialnego w Polsce.

Rozwiązania ustrojowo-systemowe

Dotyczą one omówionych niżej elementów konstrukcji systemu, obejmującego podstawowe ogniwa funkcjonowania samorządu.

Wizja i koncepcja samorządu terytorialnego

Pierwszym kluczowym zagadnieniem jest określenie wizji i koncepcji samorządu, obejmujących jego miejsce i funkcje w państwie oraz obraz pożądanych cech funkcjonowania. Podstawą teoretyczną systemu samorządu w nowoczesnym kształcie jest wypadkowa dwóch koncepcji: praw naturalnych (naturalistycznej) i państwowej. Wprawdzie kształt ten stanowi kompilację dwóch różnych układów, lecz tworzy odmienną jakość ustrojowo-strukturalną. Cechą teorii naturalnej jest samodzielność decyzyjna wspólnoty (gminy) reprezentowanej i mającej własny interes publiczny. Według teorii państwowej samorząd stanowi część ustroju państwa, artykułującego swoje interesy ogólne. Jest on polityczną organizacją społeczności lokalnej odgrywającą doniosłą rolę w życiu społecznym i gospodarczym. Nie uczestniczy w podziale władzy centralnej jako czwarty organ, lecz bierze udział w wykonywaniu zadań publicznych jako odrębny podmiot.

Polski samorząd powinien być dwuszczeblowy – miejscowy (gminny) i lokalny (powiat). Uważam, że więzi i funkcje ekonomiczne łączące ludzi i podmioty są wyraźnie zarysowane jedynie w wymiarze lokalnym. To w tej skali można mówić o poczuciu wspólnoty terytorialnej i tożsamości z nią. Do kompetencji gminy i powiatu należy większość zadań publicznych, polegających na świadczeniu usług samorządu. W tych jednostkach występuje największy bezpośredni styk władzy i obywateli konsumujących usługi publiczne. Na tych poziomach organizacji kraju zatem skupiony jest największy i zasadniczy zbiór zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Koncepcja samorządu opiera się na założeniu, że mieszkańcy połączeni więziami społeczno-ekonomicznymi i przestrzenno-technicznymi tworzą wspólnotę świadomą potrzeb i celów, zdolną do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami na swoją odpowiedzialność. Jest to założenie zbieżne z koncepcją samorządu określoną w art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Tym samym samorząd stanowi naczelne dobro publiczne należące do wszystkich członków wspólnoty, tworzące ramy instytucjonalne dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Jego działalność regulowana jest przez zasady: pomocniczości i decentralizacji. Pierwsza wskazuje na zakres kompetencji organów publicznych, druga zaś wyznacza samorządowi rolę wykonywania administracji publicznej w skali lokalnej. Definiując samorząd terytorialny, możemy stwierdzić, że obejmuje on wyodrębnione terytorium kraju wraz z zamieszkałą tam społecznością lokalną, która wybiera swoich przedstawicieli do sprawowania władzy w jej imieniu, oraz administracyjne i ekonomiczne służby publiczne, realizujące sprawy publiczne (wykonywanie

zadań). W związku z tym samodzielność decyzyjna samorządu polega na posiadaniu zasobów adekwatnych do zakresu realizowanych zadań publicznych i dysponowaniu nimi. Zapewnieniu zbieżności interesów samorządu z naczelnym interesem państwa służą prawnie określone mechanizmy konsultacyjne, mediacyjne i negocjacyjne, pomoc administracji państwowej oraz kontrola i nadzór ze strony prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych – regionalne izby obrachunkowe (kryterium legalności). Interes publiczny w samorządzie odnosi się do zagadnień istotnych dla życia we wspólnocie, a potrzeba taka jest artykułowana przez wszystkich, większość lub grupę mieszkańców. Treścią samorządu jest pełnienie funkcji służebnej w zakresie świadczenia usług publicznych oraz stwarzania warunków dla rozwoju.

Długość i limit kadencji

Obowiązująca od 2018 r. kadencja organów samorządu wydłużona do pięciu lat okazuje się niezasadna. Decyzja ta nic nie wnosi i nie usprawnia w jego funkcjonowaniu. Uważam, że okres czteroletni wystarczy do dokonania istotnych zmian (znajdujących się w programach wyborczych) w gospodarce samorządu, w tym zrealizowania zamierzeń inwestycyjnych. Kolejną kwestią jest wprowadzenie od 2018 r. limitu kadencyjności (podwójnej) dla organu wykonawczego w gminie, argumentowane m.in. koniecznością wykluczenia zjawisk niepożądanych (w tym powiązań korupcjogennych), powstawaniem grup interesów, usprawnieniem pracy wójta przez jej intensyfikację w zakresie realizacji wszystkich zaplanowanych pomysłów na rozwój. Wymienione postawy i zjawiska mogą wystąpić również w trakcie dwóch kadencji (10 lat). Z kolei pojawia się ryzyko, iż aktywność wójta w zakresie realizacji zadań będzie wyższa w pierwszej kadencji, w drugiej zaś znacznie osłabnie z powodu braku motywacji. Sądzę, że to sami mieszkańcy powinni decydować, kogo wybrać na kolejną kadencję. Warto zauważyć, że wiele wymiernych korzyści z działań podjętych w samorządzie ujawnia się dopiero w dłuższym czasie, co sprawia, iż mogą być przypisywane nowej władzy. Limit kadencji wprowadza zatem więcej dysfunkcji niż pozytywnych efektów.

Likwidacja samorządu województwa i wzmocnienie powiatu

Województwo jako jednostka podziału administracyjno-terytorialnego kraju ma bardziej charakter polityczny niż samorządowy. Nie jest bowiem terytorium o wyodrębnionych i jasno określonych strukturach funkcjonalno-przestrzennych w przeciwieństwie do skali lokalnej. Identyfikacja mieszkańców

z województwem jest słaba i z ich perspektywy sprowadza się jedynie do tablic rejestracyjnych środków transportowych oraz przynależności do określonego regionalnego funduszu zdrowia. Zwartość więzi społecznych i ekonomicznych występuje w gminach (największa) i w powiatach (mniejsza). Jak zaznaczono, większość usług publicznych jest świadczona w gminach i powiatach. Rozwój i funkcjonowanie samorządu województwa w obecnej postaci ogranicza się więc przede wszystkim do miast i gmin oraz powiatów. Obecne funkcje województwa samorządowego z powodzeniem mogą przejąć terenowe organy władzy państwowej stopnia wojewódzkiego.

Konsolidacja terytorialna gmin i powiatów

W Polsce samorząd jest bardzo rozdrobniony w grupie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich oraz powiatów. Połowa gmin to jednostki małe (do 10 tys. mieszkańców), a prawie 25% z nich – gminy poniżej 5 tys. Połowę powiatów stanowią jednostki obejmujące do 80 tys. mieszkańców, w tym 67 powiatów z liczbą poniżej 50 tys. Zbyt małe jednostki samorządu są kosztowniejsze w funkcjonowaniu i dysponują mniejszym potencjałem rozwoju. Scalanie małych gmin i powiatów ziemskich byłoby zatem słuszne z ekonomicznego punktu widzenia. Ostatecznym celem każdego samorządu jest bowiem jego wszechstronny rozwój, który jest bardziej realny w odpowiednio większych jednostkach. Za podstawowy parametr opisujący wielkość samorządu przyjmuje się zwykle liczbę mieszkańców. Zmiany ich liczebności i struktury obrazują kierunek oraz siłę przekształceń rozwojowych, jak też podstawowy standard zapotrzebowania na świadczenie usług publicznych. Poza pewnymi wyjątkami (wydajność szczególnych źródeł dochodów) z reguły poziom życia jest pochodną liczebności mieszkańców i związanej z nimi działalności gospodarczej. Jednym ze sposobów niwelowania dysproporcji w warunkach życia w jednostkach samorządowych jest konwergencja potencjałów rozwojowych. Zwartość struktury funkcjonalno-przestrzennej wyraża się głównie właśnie liczbą ludności, a dopiero później wielkością terytorium, różnie ukształtowanego przyrodniczo. Zatem konsolidacja jednostek samorządu pod względem powierzchni nie ma uzasadnienia. Wobec tego podstawowym kryterium ekonomiczno-finansowym jest liczba ludności (w tym *per capita*).

Mniejsze gminy powinny być połączone w organizmy silniejsze i stabilne ekonomicznie, obejmujące jednostki z liczbą około 7,5 tys. mieszkańców (najmniejsza gmina, Krynica Morska, ma ich poniżej 1400, Cisna – 1676). Zasadne byłoby również połączenie niektórych gmin miejskich z gminą wiejską, bezpośrednio sąsiadującą (zwłaszcza tzw. obwarzankową). Jest to

tendencja obserwowana w części krajów zachodnich. Grupowanie takie tworzy silny organizm społeczno-gospodarczy z obszarem 110–180 km² i ludnością 20–30 tys. mieszkańców. Niezbędne byłoby też połączenie małych powiatów (pod względem ludności) w jedną jednostkę, liczącą minimum 50 tys. mieszkańców (najmniejszy powiat – sejneński – ma 20 171 mieszkańców). Racjonalna wielkość danej jednostki samorządowej stanowi, oprócz liczby ludności, wypadkową wielu innych składowych, w tym siły i charakteru więzi społeczno-gospodarczych oraz „koszyka” podatkowo-wydatkowego, związanego z dostarczaniem dóbr publicznych (według modelu Tiebouta).

Zmiana charakteru zadania własnego „oświata i wychowanie” na zadanie zlecone

Jest to istotne rozwiązanie systemowe. Zmianę charakteru zadania uzasadniają dwa powody. Po pierwsze w budżetach gmin i powiatów dominują wydatki na realizację tego zadania, związanego z edukacją szkolną na poziomie podstawowym i średnim. Absorbuje ona najwięcej środków, pochodzących nie tylko z subwencji (z budżetu państwa), lecz także z dochodów własnych. W strukturze budżetu koszt tego zadania stanowi około 30–40% wydatków ogółem, w zależności od typu administracyjnego jednostki samorządowej. Po drugie zadanie to jest realizowane wspólnie z administracją rządową, która silnie ingeruje w jego wykonywanie, m.in. przez określanie jednolitych standardów nauczania w skali krajowej w nawiązaniu do norm międzynarodowych. Ponadto samorządy nie sprawują nadzoru pedagogicznego i nie mają istotnego wpływu na jakość kształcenia (niska samodzielność wydatkowa). W świetle przepisów jest to zadanie niejednoznaczne w sensie kompetencyjnym i źródeł finansowania. Taka sytuacja prowadzi do wielu dysfunkcji, głównie w gminach i powiatach. Zadanie to początkowo było fakultatywne dla gmin, z dniem 1 stycznia 1994 r. zostało natomiast prawnie określone jako zadanie własne o charakterze obligatoryjnym. Zmiana jego statusu uwolniłaby znaczące własne środki finansowe samorządu.

Zmiana nazewnictwa gmin

Aktualna terminologia dotycząca nazewnictwa gmin jest myląca i nie sprzyja szybkiej identyfikacji statusu prawno-administracyjnego jednostki. W związku z tym bardzo trudno określić charakter jednostki podstawowej bez pogłębionej analizy. Na przykład gmina nosząca taką samą nazwę jak inne może wprowadzić w błąd, gdyż nie wiadomo, czy chodzi tutaj o gminę wiejską, miejską czy miejsko-wiejską. W Polsce istnieją: 73 przypadki par gmin o takich samych

nazwach, pięć przypadków trzech gmin noszących taką samą nazwę i dwa przypadki, w których wspólną nazwę mają cztery gminy. Warto rozważyć propozycję ujednolicenia statusu jednostki w następujących formach: gmina wiejska zwana gminą, gmina miejsko-wiejska jako miasto i gmina, gmina miejska – miasto, z wyjątkiem miasta na prawach powiatu zwanego miastem grodzkim.

Instytucja referendum lokalnego

Stanowi ono koronę demokracji, ponieważ jest wyrazem demokracji bezpośredniej. Jako narzędzie demokratyczne stosowane jest w wypowiedaniu się w sprawach istotnych dla społeczności lokalnych: problemów społecznych, programów rozwoju, oceny organów samorządu, samoopodatkowania i delimitacji terytorialnej. Z racji zbyt wysokich wymogów formalnoprawnych jego zastosowanie w samorządzie jest niewielkie, mimo że instrument ten cieszy się najwyższą legitymizacją demokratyczną. Restrykcyjne warunki uruchomienia referendum należy zdecydowanie złagodzić, aby dać możliwość częstszego jego wykorzystywania w praktyce. Nie służy ono bowiem jedynie odwoływaniu organów, lecz stanowi instrument udziału obywateli w życiu publicznym i wyrażenia opinii w ważnych sprawach lokalnych. Koszty przeprowadzenia referendum są na ogół mniejsze od kosztów błędnych decyzji władz.

Przede wszystkim to mieszkańcy powinni wypowiedzieć się w kwestii celów i priorytetów rozwojowych samorządu oraz zamierzeń inwestycyjnych oraz np. prywatyzacji strategicznych podmiotów gospodarczych. Jest to bardzo wygodne dla władz, ponieważ stanowi tani sposób rządzenia (bez potrzeby konsultowania) we wszystkich kluczowych obszarach działalności. Wyniki referendum, na podstawie zwykłej większości głosów, powinny być wiążące dla władz, bez względu na poziom frekwencji. Nie należy nikogo zmuszać za pomocą progu referendalnego do wyrażenia swojej woli w sprawach publicznych. Nawet niska frekwencja stanowi informację polityczną o stopniu zaangażowania społecznego. Referendum lokalne jest najsilniejszym instrumentem sprawowania kontroli społecznej i kryterium rozliczalności władz samorządu.

Rozwiązania dotyczące ordynacji wyborczej

Obecnie obowiązujący system wyborczy do organów samorządu nie jest jednolity, co prowadzi do dezorientacji, występowania wielu dysfunkcji, jak też wyboru osób, których interesy nie pokrywają się z interesem publicznym samorządu.

Ujednolicenie ordynacji wyborczej

W polskim samorządzie wybory do jego władz ulegały i ulegają zróżnicowaniu. W pierwszej i drugiej kadencji samorządu wybory do rad gmin odbywały się na podstawie ordynacji większościowej w okręgach jednomandatowych jedynie w gminach do 40 tys. mieszkańców (1990, 1994). Od 1998 r. obowiązywały też dwa systemy wyboru do organów stanowiących: proporcjonalny i większościowy – ale tylko w gminach do 20 tys. ludności. W 2014 r. ordynacja większościowa była stosowana we wszystkich gminach, z wyjątkiem miast na prawach powiatu, a następnie w 2018 r. – ponownie tylko w gminach do 20 tys. Widać z tego, że ustawodawca był labilny i niekonsekwentny, dokonując w tym zakresie zmiany pod wpływem czynników politycznych. Takie postępowanie wprowadzało wyborców w dezorientację odnośnie do rozumienia zasad mechanizmu głosowania.

Nie ma żadnych uzasadnionych powodów dla różnicowania ordynacji w wyborach samorządowych w gminach (myślącego obywateli). Warto zatem rozważyć, czy nie zdecydować się na jeden system wyborczy w tych jednostkach samorządu, ponieważ jego różnicowanie i reglamentowanie wprowadzało chaos, a zazwyczaj dokonywane było pod wpływem interesów partyjnych. Z uwagi na okoliczności formalne ujednolicenie ordynacji byłoby bardziej uzasadnione w kierunku systemu większościowego w okręgach jednomandatowych, jak to się dzieje w części polskich gmin. W tej mierze możliwe jest rozwiązanie polegające na opracowaniu i przyjęciu odmiennej jakościowo, nowej ordynacji wyborczej. Oczywiście kształt nowej ordynacji wymaga pogłębionej analizy i przeprowadzenia reprezentatywnej debaty publicznej.

Propozycja zarysu nowej ordynacji wyborczej

Według autora nowa ordynacja wyborcza powinna być oparta na logice wyboru łączącej zasadę reprezentatywności (walor systemu proporcjonalnego) i zasadę demokracji (walor systemu większościowego). Takie rozwiązanie jest możliwe w formule tzw. wyboru trójkowego w okręgach większych od dotychczasowych okręgów jednomandatowych. Mandat radnego uzyskują wówczas trzech kolejni kandydaci, na których oddano największe pule głosów. W tej ordynacji zachowany zostaje naturalny związek wyborcy z politykiem (swoboda wyboru obywatela), a liczba oddanych nań głosów zapewnia większościową reprezentację interesów wyborców. Jest to ordynacja mająca wiele zalet organizacyjnych i efektywnościowych, charakteryzująca się też relatywnie niższym kosztem przeprowadzenia wyborów oraz ich wyższą

skutecznością. Ze strony autora koncepcja nowej ordynacji wyborczej do organów samorządu została zarysowana w opracowaniu *Wybory władz samorządu terytorialnego. Ordynacja wyborcza*, zamieszczonym na stronie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.

Uczestnictwo w wyborach

Dotychczasowe uczestnictwo w wyborach samorządowych opiera się na ogólnych zasadach swobody obywatelskiej i uprawnieniach do oddawania głosów. Wydaje się, że jest to zbyt szerokie interpretowanie swobody demokratycznej. Sądzę, że w wyborach do samorządu powinny brać udział jedynie osoby naturalnie z nim związane, mające swój udział w budżecie lokalnym (w tym posiadające nieruchomość na terenie gminy, płacące podatki i ponoszące pewne opłaty). Budżet jest bowiem jedynym spoiwem łączącym mieszkańców jednostki z jej władzami.

Sprawy terminów wyborów

Zmiany wymaga termin przeprowadzenia wyborów samorządowych. Zasadne jest, by odbywały się one wiosną (najlepiej w kwietniu lub w maju). Naczelnym argumentem jest ocena wykonania budżetu przez udzielenie absolutorium organowi wykonawczemu i wotum zaufania na podstawie raportu o stanie jednostki samorządu. W przypadku wyborów w okresie jesiennym (zazwyczaj listopad i początek grudnia) oceny nowo wybranego organu wykonawczego dotyczą zaledwie jednego miesiąca pracy! Kolejnym argumentem jest okres przygotowania i zatwierdzania budżetu na następny rok oraz wieloletniej prognozy finansowej. W świetle prawa procedura ta rozpoczyna się jesienią, a przekazanie organowi stanowiącemu i regionalnej izbie obrachunkowej zatwierdzonego projektu budżetu wraz z prognozą finansową musi nastąpić do 15 listopada. Następnie budżet i prognoza powinny być uchwalone do końca roku, a w wyjątkowych sytuacjach do końca stycznia roku następnego. Nowo wybrane władze mają zatem niewiele czasu na zapoznanie się z tymi istotnymi i obligatoryjnymi dokumentami, na podstawie których realizowane są bieżące zadania własne i zlecone oraz przedsięwzięcia inwestycyjne. O ile w małych samorządach dysfunkcje z tym związane są mniej uciążliwe, o tyle w jednostkach dużych szczegółowe zapoznanie się z dokumentami i przeprowadzenie konstruktywnej dyskusji publicznej, z ewentualnymi autopoprawkami (nowe władze bowiem nie uczestniczyły w procedurze przygotowań), jest praktycznie niemożliwe i stanowi poważną ułomność.

Wskazane byłoby zniesienie wymogu obowiązywania tzw. ciszy wyborczej. W dobie informatyzacji życia publicznego jej istnienie jest fikcją. Postulat ten dotyczy również zakazu publikowania na miesiąc przed dniem głosowania sondaży przedwyborczych manipulujących opinią publiczną.

Rozwiązania dotyczące organu stanowiącego samorządu

Rada (sejmik) jako organ kolegialny i przedstawicielski określa kierunki rozwoju samorządu oraz podejmuje decyzje należące do jej wyłącznej właściwości. Radni tworzą ramy i warunki dla działalności organu wykonawczego, pełniąc jednocześnie funkcję służebną wobec mieszkańców.

Liczebność i charakter organu

W Polsce organy stanowiące w gminie są nadmiernie rozrośnięte liczbowo, co wpływa na ich sprawność i koszty działalności. W dużych gminach znaczna liczba radnych sprzyja zjawisku upartyjnienia i przerostu niektórych komisji. Najmniejsza liczebność radnych (15) jest często podobna do zatrudnienia urzędników w małych gminach. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby w gminach najmniejszych (do 2–5 tys. mieszkańców) było tylu radnych co w gminie liczącej blisko 20 tys. Wskazane zatem byłoby zmniejszenie liczby radnych do 7 w gminach mających do 7,5 tys. mieszkańców, powyżej 7,5 tys. do 20 tys. zaś do 15 radnych (jak dotychczas). Spośród 2131 gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, 1246 stanowią bowiem gminy do 7,5 tys. ludności. Liczba siedmiu radnych pozwala zapewnić reprezentatywność interesów w okręgach wyborczych. W przypadku powrotu do zarządu kolegialnego w gminach zasadne byłoby sprawowanie funkcji przewodniczącego rady przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, piastującego również stanowisko przewodniczącego zarządu gminy. Rozwiązanie to jest często spotykane w krajach zachodnich, na podstawowym szczeblu samorządu.

Możliwość odwołania radnego

W nawiązaniu do ordynacji wyborczej słuszną byłaby regulacja pozwalająca na odwołanie przez mieszkańców radnego w trakcie trwania kadencji, jeśli zawiódł ich oczekiwania i utracił zaufanie społeczne. Czekanie na weryfikację publicznej przydatności do kolejnych wyborów jest niewłaściwe, gdyż wydłuża to okres trwania nieprawidłowości w działaniu radnego. Wakujące miejsce

zajmowałby wówczas następny kandydat wybrany w okręgu jednomandatomym lub na liście wyborczej. Inicjatywa odwołania radnego powinna należeć do wyborców, liczbą minimum głosów, jakie uzyskał krytyczny kandydat.

Zakaz kandydowania na inne funkcje publiczne z wyboru

Jest on uzasadniony w przypadku osób pełniących już określone funkcje z wyboru, które zamierzają ubiegać się o inne zajęcie tego typu. Postawa taka jest wysoce naganna, ponieważ znamionuje motyw zajęcia bardziej prestiżowego stanowiska publicznego. W ten sposób osoba ta wprowadza w błąd i zawodzi grupę wyborców, którzy zdecydowali się obdarzyć ją wcześniej pełną legitymizacją demokratyczną w odniesieniu do pełnionej dotychczas funkcji. Jednocześnie zachowanie takie podnosi koszty funkcjonowania władzy publicznej w państwie.

Zakaz łączenia funkcji stanowiących i wykonawczych

Konieczny jest kolejny zakaz prawny dotyczący pełnienia jednocześnie funkcji w organie stanowiącym i wykonawczym przez daną osobę. Obecnie jest to stosowana praktyka, którą dopuszcza nawet zapis w Konstytucji RP, wyodrębniając pewną grupę funkcjonariuszy publicznych pod względem zasady *incompatibilitas* (niełączenia). Radny będący w składzie zarządu jednostki samorządu powinien złożyć uzyskany mandat.

Zakaz zatrudniania radnych w spółkach komunalnych

Stosowana praktyka zatrudniania radnych w spółkach komunalnych jest niemoralna, wręcz patologiczna. Kłóci się ona również z ustrojową zasadą, która rozdziela władzę stanowiącą z władzą wykonawczą, rodząc ewidentny konflikt interesów i funkcji. Zasada ta ma zapewnić czytelność struktury władzy i zapobiegać skupianiu w jednym ręku dwóch funkcji, stanowisk czy urzędów. Bulwersujące jest zatrudnienie dużej liczby radnych (nawet połowy składu organu stanowiącego w dużych miastach) w macierzystych spółkach komunalnych lub „solidarna wymiana” radnych i pracowników samorządowych w radach nadzorczych spółek komunalnych w różnych regionach.

Modyfikacja treści ślubowania

Dotychczasowe ślubowanie składane przez radnych jest ogólnikowe i dość zawile. Proponuję następujący tekst ślubowania przed objęciem mandatu radnego lub funkcji organu wykonawczego w gminie: „Uroczyscie ślubuję wykonywać obowiązki wobec społeczności samorządu w duchu służby publicznej, zgodnie z prawem i na rzecz interesu samorządu jako całości i jego mieszkańców, których potrzeby i aspiracje wyznaczają główny motyw i sens mojej pracy”. W żadnym tekście ślubowania funkcjonariusza publicznego nie ma jednoznacznego podkreślenia, że jego praca wykonywana jest na rzecz obywateli. Przedstawiony tekst określa idee i zasady działalności w służbie społeczności lokalnej.

Rozwiązania dotyczące organu wykonawczego samorządu

Organ wykonawczy w powiecie i w województwie działa w formule parlamentarno-gabinetowej, w gminie zaś w modelu prezydenckim. Wójt, burmistrz, prezydent miasta odgrywa w strukturze władzy lokalnej rolę dominującą w zarządzaniu gminą. Bezpośredni wybór organu wykonawczego w gminie stanowi odbicie przywództwa i personalizacji zarządzania, podkreślającej indywidualizację podejmowania decyzji. Jego funkcje i zakres kompetencji sytuują go jako gospodarza, mającego dbać o sprawne funkcjonowanie gminy i jej rozwój.

Zmiana formuły organu wykonawczego w gminie

Pierwszą istotną zmianą ustrojową w tym zakresie byłby powrót do kolegialnego organu wykonawczego w gminie (zarządu). Dotychczasowe funkcjonowanie organu wykonawczego w modelu prezydenckim przyniosło więcej negatywnych niż pozytywnych doświadczeń. Monokratyczny charakter organu, wybieranego bezpośrednio przez mieszkańców, utrwalił złe praktyki, prowadzące do dużego skupienia władzy publicznej w jednym ręku. Potencjał zmian tkwiący w organie wykonawczym gminy jest przeogromny; dobry wójt czy burmistrz w jednej kadencji jest w stanie dokonać korzystnych zmian, nieudolny zaś może szybko doprowadzić do pogorszenia sytuacji. Funkcjonowanie organu wykonawczego w gminie w formule parlamentarno-gabinetowej byłoby analogiczne jak na pozostałych szczeblach samorządu. Rozwiązanie to obowiązywało w Polsce do 2002 r.

Inne warianty organu wykonawczego

Warto rozważyć też inne rozwiązania dotyczące modelu organu wykonawczego we wszystkich jednostkach samorządu oraz jego struktury. W pierwszym organ wykonawczy mogą tworzyć po części radni i osoby spoza rady. Byłby to organ mieszany z dużą dozą profesjonalizmu, przy założeniu, że osobami z zewnątrz będą specjaliści, eksperci od zarządzania określonymi sprawami publicznymi samorządu. Możliwość taka istnieje w porządku prawnym, nie ma bowiem przeszkód, by w składach zarządów znalazły się wspomniane osoby. W grę wchodzi też rozwiązanie polegające na wyborze organu wykonawczego pochodzącego w całości spoza rady. Istnieje wówczas możliwość wyłonienia egzekutywy w pełni fachowej i menedżerskiej. Model ten przypomina rozwiązanie stosowane w wielu samorządach amerykańskich, gdzie radni wybierają *city managera*, który na podstawie umowy zarządza gospodarką jednostki samorządu. Należy też się zastanowić, czy w gminie organem wykonawczym nie powinien zostać radny legitymujący się największym poparciem w wyborach lub – w przypadku zarządu kolegialnego – stojący na jego czele. Oczywiście musi on uprzednio zrezygnować z mandatu radnego. Taki sposób wyłaniania organu wykonawczego w gminie byłby tańszy.

Rezygnacja z aktywności partyjnej

Osoba wybrana w skład organu wykonawczego może należeć do określonej formacji politycznej, lecz nie powinna sprawować w jej strukturach funkcji kierowniczych. Układ taki wprowadza bowiem kolizję interesów strony stanowiącej i wykonawczej (zwłaszcza w gminie), jeśli radny jest podporządkowany partyjnie organowi wykonawczemu, który ma m.in. kontrolować. Żaden radny nie będzie wyrażał innego zdania niż pogląd (decyzja) organu wykonawczego, sprawującego funkcję partyjną.

Respektowanie standardów publicznych

Regulacji prawnej wymagają określone zachowania, składające się na pewne standardy w życiu publicznym. Ich nierespektowanie, a nawet lekceważenie wywołuje wiele dysfunkcji urągających powadze realizowanej funkcji publicznej lub przeczącej służebności na rzecz interesu publicznego. Szczególnie dotyczy to osób zajmujących ważną pozycję (stanowisko) publiczną. Dzieje się tak w samorządzie, kiedy członkowie organów wykonawczych nie biorą udziału w funkcjonowaniu władzy stanowiącej (rad), poza absencją z przyczyn usprawiedliwionych. Uczestnictwo w pracach rady i komisji jest obligatoryjne,

ponieważ wynika z obowiązku świadczenia pracy, za którą otrzymywane jest wynagrodzenie. Dłuższa absencja organu wykonawczego w działalności rady (sejmiku) stanowi łamanie przepisów prawa pracy i nieprzyzwoitość. Argument o nienormowanym czasie pracy jest nieuzasadniony. Wobec tego w tzw. ustawach ustrojowych, dotyczących poszczególnych samorządów, powinien znaleźć się zapis, że do obowiązków organów wykonawczych samorządu należy osobisty udział w pracach rady na sesjach i w komisjach. Warto również wprowadzić przepis zabraniający podejmowania pracy poza urzędem samorządu. Dodatkowe zaangażowanie się w inną aktywność zawodową odbywa się bowiem ze stratą dla zarządzania sprawami publicznymi w jednostce samorządu. Zakaz ten nie ogranicza praw obywatelskich, ale stanowi wymóg solidnej pracy zawodowej, za którą pobiera się wynagrodzenie. Nie budzi dobrych skojarzeń bardzo wysoka aktywność partyjna organu wykonawczego w sferze nienależącej do samorządu, gdy jednocześnie w jego gospodarce występuje wiele nieprawidłowości czy nierozwiązanych problemów.

Pracownicy najbliższego otoczenia w urzędzie

W samorządzie umowa z pracownikami zatrudnianymi z wyboru i na podstawie powołania powinna być zawierana tylko na czas określony (trwania kadencji), bez prawa do odprawy. Sytuacja ta nie dotyczyłaby skarbników powoływanych przez organ stanowiący. Jest to bowiem wyłom od ogólnych zasad obowiązujących w gospodarce. Prawo do odpraw (zwykle bardzo wysokich) daje dodatkowe przywileje pewnej grupie obywateli tak zatrudnionych. Jednocześnie podnosi to koszty sprawowania władzy w samorządzie, zwłaszcza że niektórzy pobierają również ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany, zaległy urlop wypoczynkowy. Dodatkową kwestią jest częsta praktyka delegowania niektórych pracowników samorządowych (wójtowie i równorzędni, ich zastępcy, sekretarze, skarbnicy czy dyrektorzy/kierownicy komórek organizacyjnych urzędu) do rad nadzorczych spółek komunalnych bądź spółek, w których samorząd ma mniejszościowy udział. Praktyka taka stanowi wyraz swoistego nepotyzmu politycznego lub wręcz patologii administracyjnej.

Rozwiązania finansowo-ekonomiczne

Dużo dysfunkcji w samorządzie wywołują rozwiązania finansowo-ekonomicznych podstaw jego funkcjonowania. Decydują one o ciągłości procesu świadczenia usług i zakresie zaspokajania potrzeb społecznych mieszkańców wspólnoty.

Źródła finansowania działalności samorządu

Stabilne podstawy gospodarki finansowej jednostek samorządu powinny zapewniać dwa źródła dochodów: dochody własne i subwencja ogólna. Środki finansowe z tych tytułów powinny wystarczać na realizację zadań własnych samorządu, zwiększając dochodową samodzielność finansową. Dzięki temu możliwy jest ekonomiczny mechanizm samofinansowania działalności samorządu, polegający na przywróceniu naturalnego związku elementów tworzących dochody budżetu z elementami jego podziału (obsługi). Konsekwencją tego założenia jest zatem wyeliminowanie przepisu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dotyczącego finansowania lub dofinansowania zadań własnych samorządu przez dotacje celowe z budżetu państwa (art. 8 ust. 1 pkt 4).

Dodatkowym strumieniem finansowania samorządu mogą być dotacje na realizację inwestycji pozyskiwane z różnych instytucji i budżetów, np. z budżetu państwa, Unii Europejskiej, z krajowych i zagranicznych funduszy celowych. Dochody własne gmin powinny opierać się na dwóch głównych źródłach: udziale w podatkach dochodowych (PIT, CIT) i podatku od nieruchomości. Większą stabilność dochodów zapewni wzrost udziału gmin w podatku PIT, który powinien wynosić 50%. Uzasadnia to otwarty katalog zadań własnych, który mimo upływu czasu w dalszym ciągu ulega rozszerzeniu w wyniku decentralizacji zadań publicznych. Jest to rozwiązanie, które można wprowadzić w krótkim czasie w życie. Większy udział w PIT powinny otrzymywać też powiaty, najsłabsze finansowo jednostki samorządu.

Mechanizm wyrównawczy

Obecny kosztowny system wyrównawczy zasilający samorządy biedniejsze przez bogatsze powinien być zastąpiony mechanizmem ich dofinansowania bezpośrednio z budżetu państwa. Dzięki temu utrwalona zostanie dodatkowa motywacja samorządu do działań efektywnych (dotyczy dochodów podatkowych). Dotychczasowy system wyrównawczy jest niesprawiedliwy, ponieważ tracą na nim te samorządy, które prowadziły oszczędną gospodarkę finansową. Utrzymywanie obecnego systemu ze względów solidarnościowych, ważnych w samorządzie, nie jest jednak w pełni uzasadnione.

Budżet obywatelski

Narzędzie zarządzania partycypacyjnego w formie budżetu obywatelskiego nie powinno mieć charakteru obligatoryjnego w miastach na prawach

powiatu. Regulacja w zakresie stosowania tego instrumentu jest nadmierną ingerencją w samodzielność decydowania w sprawach samorządu. W praktyce korzystają z tego narzędzia również inne typy jednostek samorządu, bez przymusu legislacyjnego. Nadto warto byłoby pokusić się o skonstruowanie innego kształtu budżetu obywatelskiego, ponieważ obecnie stosowany odznacza się wieloma ułomnościami i jest kosztowny w stosunku do uzyskanych efektów ekonomicznych oraz społecznych.

Potrzeba powołania przedsiębiorstwa komunalnego

W strukturze zadań publicznych samorządu dominują te o charakterze użyteczności publicznej, odznaczające się wyraźną specyfiką warunków funkcjonowania. Odrębność ta wpływa na ekonomikę działania realizowanego w dostępnych formach organizacyjno-prawnych wykonywania zadań własnych. Specyfice użyteczności publicznej stosunkowo najbardziej odpowiadają formy budżetowe: jednostki i zakłady. Spółki komunalne stanowią strukturę działającą w logice rynkowej i komercyjnej. Żadna z dostępnych form realizacji zadań nie jest przedsiębiorstwem komunalnym w sensie prawnym. W polskim systemie prawnym brakuje podmiotu gospodarczego prowadzącego działalność w formule pośredniej, między formą budżetową a spółką handlową nastawioną na zysk. Władze samorządu mają niewielki wybór efektywnych form realizacji zadań dostosowanych do charakteru wykonywanych usług publicznych. Istnieje zatem potrzeba utworzenia komunalnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, pozostającego pod większą kontrolą czynnika publiczno-administracyjnego, godzącego cele społeczne oraz ekonomiczne.

Jawność i przejrzystość jako standard działania

Kontrola społeczna

Istotnym elementem samorządu jest kontrola społeczna, najsłabsza w dużych jednostkach i nieco silniejsza w małych. Artykułowanie celów polityki rozwoju przez mieszkańców i wybór ich przedstawicieli do organów władzy to za mało. Większej siły kontroli społecznej upatruje się w tzw. partycypacyjnym zarządzaniu publicznym, polegającym na współudziale obywateli w podejmowaniu niektórych decyzji w samorządzie. Kontrola społeczna realizowana jest też w mechanizmach konsultacyjnych i negocjacyjnych

władzy z mieszkańcami. Wydaje się jednak, że podstawowym warunkiem jej sprawowania jest dostępność do wiedzy o samorządzie i jej przejrzystość. Organy i administracje samorządu reglamentują podstawowe informacje o swojej działalności, przekazując ich niewiele na zewnątrz. Dopiero wybuch nieprawidłowości w pracy samorządu powoduje szczególne zainteresowanie problemem, potęgowane rolą mediów. Na ogół mieszkańcy wspólnot mają niewielką wiedzę o tym, co dzieje się w samorządzie, w czym pomagają same władze i uzależnione od nich media lokalne. Warto też, by większe zainteresowanie problematyką samorządu wykazywały media lokalne i krajowe. Znaczące miejsce w sprawowaniu kontroli społecznej mogą zyskać organizacje obywatelskie, pod warunkiem szerokiego dostępu do wyników ich badań. Obserwacja różnych samorządów wskazuje, że kontrola obywatelska w małych jednostkach jest również słaba, ponieważ społeczności te funkcjonują w strukturach sieciowych, wprowadzając przejrzystych, ale silnie powiązanych ze sobą.

Wiedza o samorządzie

Znajomość podstawowych zagadnień funkcjonowania i rozwoju samorządu umożliwia analizę i ocenę jego działalności z pewnej perspektywy. Dzięki temu istnieje wiedza o rozwiązywaniu problemów społecznych w samorządzie, sposobie prowadzonej polityki jego organów, administracji, służb publicznych, w tym przedsiębiorstw komunalnych. Dostępność do tej wiedzy i przejrzystość w podejmowaniu decyzji stanowią przesłankę dla sprawowania kontroli społecznej przez mieszkańców wspólnoty oraz inne osoby i instytucje. Niektóre aspekty gospodarki samorządu poddawane są ustawowym rygorom transparentności. Tak jest np. z gospodarką finansową jednostki samorządu, która powinna być zgodna z zasadą jawności.

Biuletyn Informacji Publicznej

Wiele informacji ogólnych zawartych jest na stronach Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), który w założeniu ma informować o elementarnych danych ilościowych i jakościowych charakteryzujących życie społeczne i gospodarcze samorządu. Dostęp do tych informacji powinien być możliwie szybki, a ich zakres podstawowy (standardowy) – analogiczny dla wszystkich jednostek samorządu. Dzięki temu możliwa będzie ocena komparatywna w wybranych przekrojach działalności samorządu. Analiza tego rodzaju pozwala wyzwalać większą efektywność funkcjonowania publicznego, w tym na gruncie

gospodarczym. Jest ona bardzo przydatna dla różnych ogniw zarządzających, nie tylko w samorządzie.

Układ i struktura BIP jednostek samorządu w Polsce są różne, a dotarcie do pożądaných informacji jest trudne, podobnie jak w zakresie innych obligatoryjnych dokumentów o działalności samorządu. Standardowa struktura podstawowych informacji o funkcjonowaniu i rozwoju jednostki samorządu powinna obejmować następujące bloki tematyczne z możliwym dalej uszczegółowieniem:

- samorząd (położenie, ludność, otoczenie),
- ogłoszenia i komunikaty,
- organy (władze),
- prawo miejscowe,
- urząd (organizacja, wielkość zatrudnienia, praca),
- katalog usług,
- jednostki organizacyjne (ze spółkami) ze sprawozdaniami finansowymi i zatrudnieniem,
- finanse (budżet i sprawozdawczość),
- mienie komunalne,
- planowanie społeczno-gospodarcze,
- gospodarka przestrzenna,
- zamówienia publiczne,
- raporty, analizy, ratingi,
- oświadczenia majątkowe,
- wyniki kontroli zewnętrznych i wewnętrznych,
- archiwum.

Warunkiem podstawowym prawidłowego prowadzenia BIP jest ciągła aktualizacja danych, pod rygorem surowych sankcji w stosunku do organu wykonawczego samorządu. Praktyka dowodzi, że niektóre samorządy nie zamieszczają podstawowych informacji (np. budżet, sprawozdanie z jego wykonania itd.) bądź nie wprowadzają systematycznie zmian. Są też jednostki, gdzie struktura menu BIP jest bardzo skomplikowana (ukryte zasoby pod różnymi ikonkami), co znacznie wydłuża czas pozyskania niezbędnych informacji. Uważam, że strona BIP jednostki samorządu oprócz funkcji informacyjnej odgrywa również rolę ważnego narzędzia sprawowania kontroli społecznej. Dzięki niej mieszkaniec ma szybki dostęp do najważniejszych danych gospodarki samorządu.

Struktura raportu o stanie jednostki samorządu

Opracowanie to spełnia prawny wymóg oceny działalności organu wykonawczego w szerokim przekroju. Raport jest przedmiotem debaty radnych i stanowi podstawę udzielenia organowi wykonawczemu tzw. wotum zaufania, czyli uznania jego działań za korzystne dla jednostki samorządu. Jeśli organ stanowiący wyrazi wotum nieufności, ujemna ocena działalności organu wykonawczego wskazuje (tak jak w przypadku braku absolutorium) pośrednio na słabość funkcji kontrolnych sprawowanych przez radnych. Raport o stanie jednostki jest sprawozdaniem z całokształtu działalności organu wykonawczego i zapewnia również dostęp do podstawowych informacji o samorządzie. Organ wykonawczy wykonuje uchwały organu stanowiącego i zadania samorządu określone przepisami prawa, z tym że uchwały dla organu wykonawczego mają charakter wspomagający w realizacji zadań. Przegląd raportów o stanie jednostki samorządu wskazuje na daleko idącą dowolność w metodyce sporządzania tego typu dokumentu (formuła autorska) oraz powielanie informacji ze sprawozdań z wykonania budżetu. Podstawowy układ zagadnień ustawodawca określił w sposób ogólny w postaci zapisu, że raport powinien obejmować podsumowanie działalności wójta w roku poprzednim, w szczególności realizację polityk, programów i strategii, uchwał rady i budżetu obywatelskiego (art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym). Radni mogą wprawdzie określić szczegółowe wymogi raportu, lecz jak wynika z obserwacji, nie czynią tego, zostawiając owo uprawnienie organom wykonawczym.

Uważam, że nadal brakuje dokumentu, który w formie zwartej i transparentnej informowałby o podjętych głównych decyzjach organu wykonawczego, czyli tych mających skutki ekonomiczne i finansowe. Typowy układ zagadnień obrazujący stan jednostki samorządu w wyniku działań organu wykonawczego w wersji podstawowej (obligatoryjnej) powinien obejmować następujące kwestie:

- organizację samorządu, zagospodarowanie i procesy demograficzne,
- realizację uchwał organu stanowiącego (w tym stopień wykonania),
- realizację polityk, programów i strategii (z uwzględnieniem spraw społecznych),
- realizację budżetu obywatelskiego (jeśli jest obligatoryjny lub został przyjęty),
- informację o gospodarce samorządu (bezrobocie, zatrudnienie, przedsiębiorczość),
- charakterystykę ilościowo-jakościową infrastruktury technicznej i społecznej,

- wielkość i strukturę majątku (gospodarowanie mieniem),
- działalność usługową urzędu (zatrudnienie, efekty pracy: wydane decyzje, zezwolenia, udzielone odpowiedzi, wyjaśnienia itp.),
- wyniki pracy służb komunalnych (jednostki, zakłady, spółki),
- wyniki finansowe i ekonomiczne spółek komunalnych (w przypadku strat finansowych wskazanie źródła pokrycia),
- ogólną ocenę kondycji finansowo-ekonomicznej (w tym całkowite zadłużenie, wraz z zobowiązaniami spółek komunalnych).

Większe jednostki samorządu mogą pogłębić i rozszerzyć zasób informacyjny o swoim stanie. Walorem ujednolicenia podstawowej struktury raportu jest możliwość dokonania badań i analiz porównawczych z innymi samorządami w celu poprawy efektywności realizacji zadań. Zdaniem autora raport stanowi pewną odmianę metody zarządzania typu CAF (samoocena), bazującej na monitorowaniu, ocenie i przywództwie, jak też analizę SWOT. Wobec tego w rzetelnym raporcie warto wskazać też ujemne elementy w działalności jednostki oraz ich przyczyny, w każdej działalności bowiem występują pozytywne i negatywne aspekty, nie zawsze zależne od zarządzających. Istotą raportu jest obiektywne przedstawienie zdarzeń oraz wyjaśnienie ich przebiegu.

Konkluzja

Przedstawione dysfunkcje (poparte raportami NIK, RIO, ośrodków naukowych i wynikami badań empirycznych) w działaniu polskiego samorządu wskazują na ułomności jego systemu. Zaprezentowane propozycje pozwalają, zdaniem autora, wyeliminować podstawowe nieprawidłowości, których efektem jest sytuacja ujęta w poniższej konstatacji. W wielu samorządach (najczęściej w dużych miastach) występuje zjawisko charakterystyczne w skali kraju, a mianowicie dualne pojmowanie działalności publicznej. Polityka w sensie *politics* skupia uwagę na zdobyciu władzy i jej stabilnym sprawowaniu, natomiast w rozumieniu *policy* polega na formułowaniu celów rozwoju i ich osiągania za pomocą różnych środków. W samorządzie łatwo dostrzec istotne zastosowanie drugim typem polityki. Tymczasem burzliwość życia w kraju i w otoczeniu sprawia, że polityka samorządu w sensie *policy* jest stopniowo pochłaniana przez walki polityczne i kierowanie się interesem formacji politycznych, ze szkodą dla dobra publicznego i mieszkańców.

Jacek Raciborski

ROZDZIAŁ 8

Demokracja lokalna a reguły wyborów – ciąg dalszy¹

W demokracji przedstawicielskiej sposób wybierania przedstawicieli należy do zasadniczych czynników determinujących jej jakość. Teza ta odnosi się do wszystkich poziomów systemu politycznego. Zagadnienie politycznych konsekwencji prawa wyborczego dobrze jest opisywać za pomocą proceduralnej koncepcji demokracji zaproponowanej przez Josepha Schumpetera, a rozwiniętej przez Roberta Dahla. Przywołuje się ją zazwyczaj w kontekście badania demokracji na poziomie krajowym, ale nie widzę powodów, dla których koncepcja ta miałaby się nie odnosić do struktur władzy w dużym mieście czy w województwie. Czerpiąc z tej perspektywy, stawiam pytania o funkcjonalność dla demokracji niektórych dotychczasowych regulacji prawa wyborczego oraz nowych, wprowadzonych ustawą z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych², w części odnoszącej się do Kodeksu wyborczego z dnia 5 stycznia 2011 r. oraz ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw³.

¹ Rozdział niniejszy jest zaktualizowaną i zmodyfikowaną wersją mego artykułu opublikowanego w półroczniku „Studia Socjologiczno-Polityczne” 2018, nr 1 (08) pod tytułem *Demokracja lokalna a reguły wyborów*, s. 11–26. W szczególności dodałem komentarz do zmian Kodeksu wyborczego i innych ustaw samorządowych, które nastąpiły po 2018 r., uwzględniłem wyniki wyborów samorządowych z 2018 r., zaktualizowałem literaturę i rozwinąłem kwestię rekomendacji o charakterze uwag *de lege ferenda*.

² Dz. U. z 2018 r. poz. 130.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 497.

Za kryterium jakości demokracji przyjmuję tu jak najlepsze spełnianie w procesie wyboru postulatów wynikających z proceduralnej koncepcji demokracji.

Imperatywy demokracji

W prezentacjach poglądów Schumpetera na demokrację pomija się zazwyczaj kontekst postawienia problemu. Prawdopodobnie dlatego, że współczesnym teoretykom, zwłaszcza polskim, wydaje się on zupełnie anachroniczny. A problem postawiony został jako pytanie, czy możliwy jest demokratyczny socjalizm. Schumpeter wyszedł od popularnej wśród ówczesnej socjaldemokracji, zwłaszcza wśród tzw. austromarksistów, formuły, iż to właśnie tylko socjalizm jest nierozłącznie związany z demokracją i tylko socjalizm może urzeczywistnić prawdziwą demokrację, bo ta burżuazyjna jest zwykłym oszustwem służącym podtrzymaniu panowania klasowego właścicieli środków produkcji. Odpowiedź na postawione pytanie wymagała ujawnienia esencji demokracji, czyli wskazania na jasne kryterium konstytuujące system polityczny jako demokratyczny. Zanim Schumpeter sformułuje odpowiedź, stawia nas wobec takiego oto eksperymentu myślowego:

Przenieśmy się do hipotetycznego kraju, który w sposób demokratyczny uprawia prześladowania chrześcijan, palenie czarownic i morduje Żydów. Z pewnością nie powinniśmy tych praktyk aprobować tylko dlatego, że zostały one postanowione zgodnie z regułami demokratycznej procedury. Rozstrzygające pytanie brzmi jednak: czy bylibyśmy gotowi zgodzić się na demokratyczną konstytucję, która przynosi takie efekty, i przedłożyć ją ponad konstytucję niedemokratyczną, która pozwoliłaby tego uniknąć?⁴.

Jeżeli nie zaaprobowujemy nawet w takiej sytuacji demokratycznej konstytucji – wywodzi Schumpeter dalej – to będziemy jak socjaliści gotowi znieść kapitalizm – fundamentalne zło – nawet niedemokratycznymi metodami. Stąd postulat, aby oczyścić pojęcie demokracji z wszelkich treści ideowych. Trzeba zerwać z klasycznym rozumieniem demokracji zakładającym, że jest coś takiego jak dobro wspólne, którego realizacji służy właśnie demokracja. Tego od demokracji nie należy oczekiwać, gdyż demokracja „jest metodą polityczną, tzn. pewnym typem rozwiązania instytucjonalnego służącego

⁴ J. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, przeł. M. Rusiński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 302.

dochodzeniu do politycznych – legislacyjnych i administracyjnych – decyzji, i dlatego nie może być celem samym w sobie, niezależnie od tego, jakie decyzje zostaną w ten sposób podjęte w danych warunkach historycznych”⁵.

Nacisk położony jest tu na słowa „metoda polityczna”, a metoda daje różne rezultaty w zależności od miejsca i czasu. To rozstrzygnięcie powoduje, iż Schumpeter w dalszej części wywodów pojęcie demokracji zastępuje pojęciem „metody demokratycznej”. Stąd zdanie cytowane niezliczoną ilość razy jako definicja demokracji proceduralnej brzmi:

Metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców⁶.

Politykę ujmuje więc Schumpeter jako konkurowanie elit o władzę. O wyniku tej walki co pewien czas rozstrzygają obywatele w procedurze wyborów. Obywatele mają decydować kto ma rządzić, nie przesądzać zaś o treści rządów i nie wtrącać się do rządzenia między elekcjami. Konkurencja polityczna musi być wolną konkurencją w sensie podobnym, jaki przyjmuje się w modelu gospodarki wolnorynkowej. W ten sposób dochodzimy do zagadnienia warunków instytucjonalnych, w których możliwa jest wolna konkurencja polityczna. Ich sprecyzowanie odnajdziemy wśród kryteriów poliarchii Roberta Dahla⁷. Można je przekształcić w formę postulatów odnoszących się do wyborów, których spełnienie jest konieczne, by fundowały one ład demokratyczny. Od razu podam je w stylizacji dostosowanej do analizy wyborów samorządowych w Polsce. A więc:

- osoby realnie sprawujące władzę w gminach, powiatach, województwach wyłaniane są w toku wyborów bezpośrednich lub pośrednich;
- wybory te są konkurencyjne, czyli muszą istnieć realne alternatywy wyboru;
- prawie wszyscy dorośli mieszkańcy gminy/powiatu/województwa mają czynne prawo wyborcze i ich głos jest równy;
- prawie każdy dorosły ma prawo ubiegać się o urząd radnego dowolnego szczebla, wójta, burmistrza, prezydenta;
- zagwarantowana jest wolność słowa i dostęp do informacji publicznej, w szczególności możliwość swobodnej agitacji wyborczej;

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem, s. 326–327.

⁷ R.A. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, SIW Znak, Kraków 1995.

- zagwarantowana jest swoboda zrzeszania się, w szczególności zakładania komitetów wyborczych;
- nie ma jakichkolwiek form przymusu, zwłaszcza przymusu administracyjnego, w stosunku do wyborców i kandydatów;
- prawo wyborcze jest takie samo dla wszystkich;
- wyniki głosowania są uczciwie liczone i istnieje możliwość ich weryfikacji.

Spełnianie powyższych postulatów gwarantuje, że demokracja lokalna będzie się odtwarzała i daje wielką szansę, iż wyłaniane władze będą dobrze legitymizowane. Ale to, że władza jest nabywana zgodnie z regułami nie jest wystarczającym warunkiem jej społecznej prawomocności. Konieczne jest jeszcze, aby te reguły były przez obywateli uznawane za „dobre”, „sprawiedliwe”, „słuszne” oraz aby obywatele w masowej skali brali udział w wyborach. Sprawdzając, jak powyższe postulaty realizowane są w polskich wyborach samorządowych, będę brał także pod uwagę ich legitymizacyjne znaczenie.

Kryteria poliarchii a polska demokracja lokalna

Osoby realnie sprawujące władzę w gminach, powiatach, województwach wyłaniane są w toku wyborów bezpośrednich lub pośrednich. Spełnianie tego postulatu nie budzi poważniejszych wątpliwości. Kompetencje organów samorządu terytorialnego od początku III RP były znaczące i systematycznie powiększane, aż do czasu objęcia rządów przez PiS w 2015 r. W 2002 r. po raz pierwszy przeprowadzono bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, co wraz z innymi zmianami ustroju samorządu terytorialnego bardzo znacząco umocniło ich osobistą władzę. Marszałek województwa i starosta powiatu są wybierani i odwoływani odpowiednio przez sejmik i radę powiatu. Wszystkie organy wykonawcze z pewnością nie są organami fasadowymi i toczy się rzeczywista walka o obsadzanie tych urzędów. Gorsza jest pozycja ustrojowa organów stanowiących w radach gmin. Są one w praktyce zdominowane przez jednoosobowe organy wykonawcze, zwłaszcza na poziomie gmin. Mówi się nawet w tym przypadku o „karykaturalnym prezydencjalizmie” (dobra charakterystyka tego zjawiska znajduje się w *Raporcie o stanie samorządności w Polsce z 2013 r.*)⁸. Ogólnie jednak do wyborów samorządowych w Polsce nie można odnieść słynnego bon mottu

⁸ J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy*,

Ulricha Becka: „Ci których wybieraliśmy, nie mają władzy. Tych, którzy mają władzę nie wybieraliśmy”⁹. Osoby wybierane w polskich wyborach samorządowych mają realną władzę.

Wybory są konkurencyjne, czyli istnieją realne alternatywy wyboru. Najprostsza operacjonalizacja tego postulatu wymaga, aby o każdy mandat ubiegał się więcej niż jeden kandydat. W wyborach do rad gmin zawsze było sporo okręgów jednomandatowych, w których zgłaszał się tylko jeden kandydat i w rezultacie otrzymywał mandat bez głosowania. W 2014 r. zmieniono ordynację wyborczą i w wyborach do małych gmin w miejsce systemu blokowego, obowiązującego co do zasady, wprowadzono system jednomandatowych okręgów wyborczych. W efekcie zwiększyła się liczba radnych gmin, dla których samo zgłoszenie się do wyborów było jednoznaczne z uzyskaniem mandatów (art. 380 Kodeksu wyborczego). O ile w 2010 r. tylko 0,3% ogółu miejsc w radach gmin obsadzono bez głosowania, o tyle w 2014 r. odsetek ten wzrósł do 3,9%¹⁰, natomiast w 2018 r. było to już ponad 8%¹¹. Oznacza to, że wyborcy w tych okręgach byli właściwie wyborcami jedynie tytularnymi. Zarysowany problem z perspektywy teorii demokracji wydaje się poważny, ale w praktyce tak nie jest. Można przyjąć, że wobec pasywności obywateli w tego rodzaju okręgach wybór nastąpił w swoistej procedurze aklamacyjnej. Brak konkurenta może być interpretowany jako akt akceptacji tego jednego kandydata.

Nieco inna jest sytuacja, gdy do wyborów na urząd wójta, burmistrza albo prezydenta przystępuje tylko jeden kandydat. Taka sytuacja wystąpiła w 2014 r. w 246 gminach (dane PKW), tj. w około 10% ogółu gmin, a w 2018 r. zjawisko takie wystąpiło w ponad 13% gmin¹². Głosowanie musi się odbyć, gdyż istnieje wymóg uzyskania przez kandydata poparcia bezwzględnej większości głosujących wyborców. Ale konkurencyjność niewątpliwie jest w takiej sytuacji ograniczona. Demokracja cierpi tu nie tyle przez

konieczne działania. Raport o stanie samorządności w Polsce, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2013, s. 28–32.

⁹ U. Beck, *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, przeł. J. Łoziński, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 14.

¹⁰ A. Gendźwił, T. Żółtak, *Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 3 (65), s. 107.

¹¹ Szerszy komentarz zob. A. Gendźwił, *Wybory lokalne w Polsce. Uczestnictwo, konkurencja i reprezentacja polityczna w demokracjach mniejszej skali*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020, s. 230–232.

¹² Komentarz: zob. ibidem, s. 232–238.

aklamacyjną procedurę, ile za sprawą faktu, że z jakichś powodów społeczność nie kreuje personalnej alternatywy wobec włodarza gminy. To może być sygnał poważnej patologii lokalnej demokracji. Wróć do sprawy przy okazji kwestii reelekcji i ograniczeń biernego prawa wyborczego.

Powszechne czynne prawo wyborcze i równość głosu. W Polsce nie ma poważnych ograniczeń czynnego prawa wyborczego, chociaż ograniczenia głosowania korespondencyjnego dokonane w nowelizacjach Kodeksu wyborczego z 11 stycznia 2018 r. oraz z 26 stycznia 2023 r., w porównaniu z jego dotychczasowym zakresem, muszą być interpretowane jako zwracające się przeciwko konstytucyjnej zasadzie powszechności wyborów (art. 53a ustawy). Praktyczno-polityczne znaczenie tej zmiany nie jest jednak w polskich warunkach duże. Daleko większe jest potencjalne znaczenie Centralnego Rejestru Wyborczego (art. 18). Rejestr ten na gruncie polskiego prawa wyborczego jest całkowicie nową instytucją, która może wpłynąć zasadniczo na cały proces wyborczy. Wpływ ten może być wybitnie pozytywny lub wybitnie negatywny w zależności od sposobu wdrożenia tej instytucji i jej społecznej legitymizacji. W kontekście realizacji czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych można było się spodziewać znaczących korzyści z wprowadzenia CRW. Gdyby umiejętnie go pomyślano to mógłby on wyeliminować w dalszej perspektywie instytucję zaświadczeń o prawie do głosowania. Tymczasem nowelizacja ze stycznia 2023 r. stanowi, że w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie stosuje się art. 23 §1 Kodeksu wyborczego, który pozwala wydawać wyborcom zaświadczenia umożliwiające głosowanie poza miejscem zamieszkania we wszelkich wyborach, z wyjątkiem jednak wyborów samorządowych (art. 32 §6). I to jest wręcz delikt konstytucyjny. Spędzając dzień wyborów w Radomiu a mieszkając w Warszawie nie mogę głosować na listę wybranego komitetu w wyborach do sejmiku województwa mazowieckiego. A jest to to samo województwo i przy tym – co ważne – mandat radnego sejmiku jest podobnie jak mandat posła czy senatora mandatem wolnym.

Innym nowym rozwiązaniem mającym służyć ułatwieniu realizacji czynnego prawa wyborczego jest wprowadzenie bezpłatnego transportu do lokali wyborczych w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, w których nie istnieje transport publiczny. We wszelkiego rodzaju gminach z bezpłatnego transportu skorzystać mogą nie tylko osoby niepełnosprawne (takie rozwiązanie wprowadzono już wcześniej), ale wszyscy którzy najpóźniej w dniu głosowania osiągną wiek 60 lat (art. 37e–37g ustawy). Zwiększono też liczbę powodów głosowania, co też w zamysle ustawodawcy ma sprzyjać frekwencji

wyborczej. Intencją tych zmian był jednak selektywny wpływ na frekwencję tj. w grupach w których poparcie dla rządzącej partii PiS jest największe, a nie troska o jak najlepszą realizację praw obywatelskich.

W wyborach do rady gminy oraz organów wykonawczych tych gmin uprawnieni są także dorośli mieszkańcy, którzy są obywatelami innych państw Unii Europejskiej (art. 10 § 1. ust. 3 i 4). Osoby te nie mają jednak prawa głosowania do organów samorządu powiatowego i wojewódzkiego, co można piętnować jako niekonsekwencję.

Zasada równości głosu znajduje dobry wyraz w sformułowaniu przypisywanemu Jeremy'emu Benthamowi: „Każdy winien się liczyć za jednego i nikt więcej niż za jednego”¹³. Zasada ta może być analizowana w aspekcie formalnym i materialnym. Dla politologa interesujący jest właściwie tylko aspekt materialny, który wyraża się w pytaniu o równą siłę głosu wszystkich wyborców wyłaniających dany organ samorządu terytorialnego. W oczywisty sposób równość zakłóca fakt olbrzymiego zróżnicowania wielkości okręgów wyborczych – zwłaszcza jednomandatowych. To zakłócenie musi być jednak tolerowane wobec innej demokratycznej wartości jaką jest dążenie, aby nawet małe społeczności (poszczególne wsie) miały swoich reprezentantów na szczeblu gminy.

W wyborach do sejmików województw równość głosu cierpi za sprawą dużych odstępstw od norm przedstawicielskich wynikających z zasady niedzielenia powiatów (można je dzielić tylko wtedy, gdyby okręg obejmujący powiat miał przekroczyć liczbę 15 mandatów), małych okręgów wyborczych (dominują okręgi 5–7-mandatowe), wreszcie pięcioprocentowego progu wyborczego, chociaż zdecydowanie ważniejszy niż próg ustawowy jest próg naturalny, który jest wysoki w warunkach małych okręgów. W pierwotnej wersji noweli Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 r. planowano nawet pomniejszenie okręgów do liczebności trzech–pięciu mandatów. To uczyniłoby proporcjonalność rozdziału mandatów, a pośrednio i równość głosów, czystą fikcją. Dzieje się tak dlatego, że głos na partie małe, zwłaszcza „podprogowe” nie jest równy głosowi na partie „ponadprogowe”. Tak więc równość w traktowaniu wyborców nie gwarantuje równości w uwzględnianiu ich preferencji.

Możliwe bardzo duże zakłócenia zasady równości wyborów ilustrują wybory do sejmików wojewódzkich w 2006 r., w których wprowadzono instytucję blokowania list. Przykładowo, w Małopolsce na mandat Ligi Polskich Rodzin wystarczyło średnio 15 840 głosów (ugrupowanie było w bloku

¹³ Cyt. za R.A. Dahl, *Demokracja...*, op. cit., s. 123.

z PiS i Samoobroną), podczas gdy LiD potrzebował średnio 50 425 głosów do zdobycia jednego mandatu w sejmiku¹⁴.

Instytucja blokowania list została odrzucona przed następnymi wyborami samorządowymi w 2010 r., ale to nie poprawiło znacząco sytuacji małych partii i komitetów lokalnych. Ogół wskazanych regulacji sprawia, że w wyborach do sejmików województw na straconej pozycji są komitety lokalne. Tylko sporadycznie udaje im się zdobyć jakieś mandaty. W wyborach 2006 r. tylko osiem mandatów z 561 ogółem przypadło komitetom lokalnym, w 2010 r. takich mandatów było 20 (do siedmiu mandatów Komitetu Mniejszości Niemieckiej doszło dziewięć mandatów Ruchu Dutkiewicza – stąd zmiana), w wyborach 2014 r. – ponownie 20 mandatów a w wyborach 2018 r. 23 mandaty (w tym 15 mandatów dla KW Bezpartyjni Samorządowcy). Ten niewielki wzrost udziału komitetów lokalnych w podziale mandatów do sejmików województw raczej nie świadczy o trendzie i znajduje wyjaśnienie w specyficznych układach politycznych Dolnego Śląska.

Polskie prawo wyborcze w wyborach samorządowych można uznać za umiarkowanie inkluzywne. Zasada materialnie rozumianej równości głosu doznaje natomiast znacznych ograniczeń, ale usprawiedliwionych, gdy bierze się pod uwagę różne funkcje wyborów – po części niezgodne ze sobą¹⁵. Uwaga ta nie dotyczy wyborów do sejmików województw, które są drastycznie nierówne i wadliwe z bardzo wielu innych powodów, o których będzie jeszcze mowa. Nowelizacje ze stycznia 2018 r. i ze stycznia 2023 r. niczego w tym zakresie nie poprawiły ani nie pogorszyły.

Prawie każdy dorosły ma prawo ubiegać się o urząd radnego dowolnego szczebla, wójta, burmistrza, prezydenta. Powszechne bierne prawo wyborcze jest oczywistym warunkiem równego obywatelstwa. W praktyce doznaje jednak bardzo wielu ograniczeń i to zarówno w sferze normatywnej z uwagi na konfliktowość z innymi wartościami demokracji, jak i za sprawą natury procesu politycznego, w którym idzie o sprawowanie władzy. A relacja władzy jest z natury asymetryczna – wyrasta z nierówności i utrzymuje nierówność. Postulat ten musi więc być konkretyzowany jako postulat tworzenia warunków, w których aktywni, wykształceni i zmotywowani obywatele mają realne

¹⁴ J. Raciborski, J. Ochremiak, *O blokowaniu list w wyborach samorządowych 2006 r. i o racjonalności partii politycznych*, „Decyzje” 2006, nr 6, s. 77.

¹⁵ Zob. J. Raciborski, *Antynomie konstytucyjnych wartości w polskim prawie wyborczym*, „Studia Prawnicze” 2001, nr 1 (147), s. 5–22; K. Skotnicki, *Funkcje wyborów a wielkość okręgów wyborczych*, w: Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny (red.), *Wokół wyborów i prawa wyborczego*, PKW – KBW – UMK, Toruń 2017.

szanse na zdobycie mandatu radnego, a wielu z nich może nawet z jakimiś szansami na sukces konkurować o urząd wójta/burmistrza/prezydenta. Nie mogą tu nawet dokonać przeglądu głównych barier sprawiających, że we wszystkich demokracjach i na wszystkich szczeblach władzy konkurencja o mandaty jest drastycznie nierówna. Najważniejszy ogólny powód to olbrzymia nierówność pretendentów pod względem zasobów, którymi dysponują.

Literatura przedmiotu pełna jest studiów pokazujących, że najważniejszym zasobem w wyborczej rywalizacji o konkretne stanowisko jest fakt jego dotychczasowego piastowania¹⁶. Jest to tzw. efekt inkumbencji. Obserwujemy go w całej krasie w wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów. W 2010 r. w 1770 gminach (71,43% ogółu) wybrano dotychczasowych włodarzy, w 2014 r. gmin, w których doszło do reelekcji było 1595 (64,55% ogółu), czyli nieco mniej, a w 2018 r. było to 68%. Wskaźniki te pozwalają mówić o powszechności zjawiska reelekcji i jego stabilizacji na wysokim poziomie. Podobne wskaźniki dotyczą najatrakcyjniejszych stanowisk samorządowych – prezydentów miast. Wojciech Grabowski, który szczegółowo przebadął elekcje w 107 miastach prezydenckich, stwierdził, że w 2006 r. swój mandat odnowiło 71% urzędujących prezydentów, w 2010 r. było to 83% ogółu, a w 2014 r. nastąpił spadek wskaźnika reelekcji do 66%¹⁷, ale w 2018 r. ponownie wzrósł i wyniósł 73% (dane PKW). Efekt inkumbencji po przejściowym lekkim spadku spowodowanym być może naturalnym odchodzeniem z polityki ludzi, którzy funkcje te obejmowali 20 i więcej lat temu ponownie się wzmacnia. Pierwsza kohorta miejskich polityków okresu demokracji znalazła już następców.

Analiza pierwszej fali reelekcji prezydentów miast, przeprowadzona przez Adama Gendźwiłła po wyborach w 2006 r., wskazywała, że u podstaw tych reelekcji nie leżały szczególne sukcesy urzędujących prezydentów, jeśli idzie o sferę inwestycji, zatrudnienia itd.¹⁸. Gendźwiłł wyjaśnienia szukał w sferze czynników miękkich, umiejętnie prowadzonej kampanii czy sprawnym PR w czasie całej kadencji. Ważne były też poparcia głównych partii. Jednakże wyniki badania Wojciecha Grabowskiego obejmującego wszystkie elekcje od wprowadzenia bezpośrednich wyborów i we wszystkich

¹⁶ Zob. A. Gendźwiłł, *Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych miast*, w: J. Raciborski (red.), *Studia nad wyborami. Polska 2005–2006*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008; J. Flis, *Wybory z pierwszej strony*, „Tygodnik Powszechny” z 18.01.2015 r.; W. Grabowski, *Czynniki determinujące wybór prezydentów polskich miast*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2016, nr 4, s. 97–114.

¹⁷ Zob. W. Grabowski, *Czynniki...*, op. cit., s. 106.

¹⁸ A. Gendźwiłł, *Dlaczego sukces ?...*, op. cit., s. 13–39.

prezydenckich miastach sugerują, że wymierne sukcesy w zarządzaniu miastem przekładają się na szanse reelekcji. Grabowski na podstawie ilościowej analizy, w której wykorzystał rozbudowane modele regresji, stwierdza:

Analizując wpływ zmiennych, ilustrujących sytuację ekonomiczną gmin, należy zwrócić uwagę na silny wpływ sytuacji na rynku pracy na prawdopodobieństwo reelekcji. Prezydenci miast, charakteryzujących się wysoką stopą bezrobocia oraz niskimi płacami, mieli mniejszą szansę na ponowny wybór. Jednocześnie wyborcy wyrażali niezadowolenie z działań prezydentów tych miast, w których nastąpił istotny spadek zamożności mieszkańców i firm. Wysoką ocenę wśród mieszkańców uzyskiwali także prezydenci miast, w których skutecznie pozyskiwano środki z Unii Europejskiej¹⁹.

Warto będzie powtórzyć tę analizę po kolejnych dwóch kadencjach samorządu i dopiero wtedy uzyskamy odpowiedź o siłę związku tego rodzaju dokonań z szansami na reelekcję.

Jeżeli rola dotychczasowych dokonań prezydentów miast jest tak duża, jak sugeruje analiza Grabowskiego, to sprawa ustawowego ograniczania liczby kadencji prezydentów, burmistrzów, wójtów dokonana ustawą z 31 stycznia 2018 r. uzyskuje drugi wymiar – czysto praktyczny. Wymiar pierwszy tworzy oczywisty, normatywny postulat demokracji, że każde ograniczanie biernego prawa wyborczego jest ciosem w demokrację i może być czynione tylko w imię realizacji innych ważnych zasad demokratycznego porządku. Te inne wartości, przywoływane w debacie publicznej nie tylko przez wnioskodawców nowelizacji Kodeksu wyborczego, to zarzut tworzenia klientelistycznych sieci przez włodarzy gmin, które w konsekwencji ograniczają konkurencję, wiodą do nepotyzmu i praktyk korupcyjnych (ważne uwagi na ten temat sformułował Marek Mazurkiewicz²⁰).

Nie ma większych wątpliwości, że praktyki takie występują, ale ich skala trudna jest do oszacowania, a postępowań karnych przeciwko wójtom, burmistrzom, prezydentom zakończonych skazaniem było w minionych kilkunastu latach stosunkowo mało. Ograniczenie liczby kadencji do dwóch, przy jednoczesnym ich wydłużeniu do pięciu lat, może jednak rzeczywiście utrudniać budowę klientelistycznych sieci i zdynamizować rekrutację do lokalnych elit.

¹⁹ W. Grabowski, *Czynniki...*, op. cit., s. 111–112.

²⁰ M. Mazurkiewicz, *Przewaga inkumbenta. Charakterystyka zjawiska i jego wpływ na jakość demokracji lokalnej*, „Analizy CELOWe FRDL” 2023, nr 3, <https://frdl.org.pl/opinie-frdl/przewaga-inkumbenta-charakterystyka-zjawiska-i-jego-wplyw-na-jakosc-demokracji-lokalnej-w-polsce> (dostęp: 27.04.2023).

Przekonamy się o tym być może po elekcjach następujących po 2024 r., kiedy ujawnią się praktyczne konsekwencje tego przepisu. Ale nie ma co do tego pewności. Znane i już praktykowane są, również w Polsce na poziomie lokalnym, takie mechanizmy sukcesji, które nie zagrażają tego rodzaju sieciom powiązań. Przykładowo stary lider miasta pomazuje nowego i ten, korzystając z zasobów sieci, bez trudności wygrywa. Podkreślić przy tym trzeba, że wbrew początkowym zamiarom nie zdecydowano się na wsteczne działania limitu kadencji. Tym samym ta kwestia przestała być tematem kampanii.

Gdy rozważamy zagrożenie ograniczeń biernego prawa wyborczego, być może istotniejszy jest wspomniany wyżej drugi wymiar – czysto praktyczny. Wszak bardzo wiele jest naukowych studiów pokazujących, że rozwój lokalny w wielkim stopniu zależy od jakości lokalnych elit politycznych²¹. Eliminowanie przez formalne zakazy kluczowych osób z tej elity może bardzo bezpośrednio naruszać interesy mieszkańców poprzez gorsze zaspokajanie ich potrzeb. Kadrowe zasoby ludzi przygotowanych do działalności politycznej są na szczeblu lokalnym skromne. Limity kadencji mogą pomniejszyć konkurencyjność wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów, gdyż po prostu pomniejszają atrakcyjność tych stanowisk.

Zagwarantowana jest wolność słowa i dostęp do informacji publicznej, w szczególności możliwość swobodnej agitacji wyborczej. Świadomość rangi tego postulatu jako warunku demokratycznych wyborów była już powszechna wśród liderów solidarnościowej opozycji, gdy podpisywali porozumienie okrągłego stołu. Jego elementem była zgoda obozu rządzącego na natychmiastowe powołanie całkowicie niezależnej gazety („Gazeta Wyborcza”) oraz dostęp do telewizji publicznej w formule autonomicznie przygotowywanych programów wyborczych. Gwarancje, o które chodzi w tym punkcie, zostały dobrze zinstytucjonalizowane w Konstytucji i prawie wyborczym. Jednakże na szczeblu lokalnym – zwłaszcza gdy bierzemy pod uwagę nie literę prawa, a praktykę – nie jest dobrze z wypełnianiem tych postulatów. Media lokalne są z reguły podporządkowane władzom wykonawczym gmin i od nich finansowo uzależnione²². Przejęcie w 2021 r. przez PKN Orlen grupy Polska Press wydającej 20 regionalnych dzienników stanowi potężny cios dla demokracji lokalnej i bezpośrednio zagraża wolności wyborów. Prawdziwie niezależne

²¹ Zob. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Herbst, W. Roszkowski, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1999, s. 163.

²² Zob. J. Bober, J. Hausner, H. Izdebski, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyna, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje...*, op. cit., s. 30.

media lokalne to margines rynku tradycyjnych czasopism. Ale odnotować trzeba dynamiczny rozwój mediów elektronicznych poświęconych sprawom lokalnym. Mają one spore szanse na niezależność. Podobnie jest z dostępem do informacji publicznej. Urzędy nie reagują na rutynowe pytania, chyba że mają do czynienia z wyspecjalizowanymi organizacjami strażniczymi. Internet trochę zmienia, ale nowe kanały komunikacji władz i mieszkańców pozostają jednostronne.

Regulacje dotyczące finansowania kampanii wprowadzone nowelą styczniową z 2023 r. jeszcze pogłębiły istniejące już wcześniej uprzywilejowanie na poziomie lokalnym komitetów powiązanych z partiami posiadającymi reprezentację parlamentarną²³. A partii rządzącej wręcz rozwiązują ręce w finansowaniu wyborów lokalnych pod maską realizacji zwykłych programów rządowego wsparcia dla inwestycji lokalnych i innych lokalnych inicjatyw. Na ogromną skalę było to widoczne w formie rozdawania tzw. „czeków” w trakcie kampanii parlamentarnej 2019 r. i prezydenckiej 2020 r. Standardowe w demokratycznych krajach ograniczenia w finansowaniu kampanii wyborczych w Polsce są tak pomyślane, aby służyły realizacji obietnicy św. Mateusza: „Albowiem wszelkiemu mającemu będzie dano, i obfitować będzie...”²⁴.

Zagwarantowana jest swoboda zrzeszania się, w szczególności zakładania komitetów wyborczych. W toku ostatnich zmian prawa wyborczego nie doszło do istotnych ograniczeń w tej sferze, aczkolwiek w kwestii formowania składów komisji wyborczych wprowadzono nieuzasadnione preferencje dla komitetów wyborczych tworzonych przez partie reprezentowane w parlamencie i sejmikach²⁵. Ogólnym problemem polskiej demokracji jest niedorozwój partii politycznych i słaba infrastruktura społeczeństwa obywatelskiego. Nic na lepsze się tu nie zmienia, a gdy idzie o wsparcie dla rozwoju organizacji pozarządowych to nastąpił istotny regres wywołany ustawą z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego²⁶, która to scentralizowała dotacje dla organizacji trzeciego sektora, wzmagając i tak duże ich uzależnienie od środków budżetowych. Praktyka ostatnich kilkunastu lat wskazuje, że gdy

²³ Zob. A. Gendźwiłł, J. Haman, K. Urbaniak, *Opinia o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw*, ekspertyza Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, www.batory.org.pl.

²⁴ Biblia ks. Wujka, Mt 25:29.

²⁵ P. Uziębło, *Opinia prawna w sprawie zmian w kodeksie wyborczym wprowadzanych ustawą z dnia 14 grudnia 2017 r.*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1909.

idzie o poziom gminy, nie istnieją znaczące przeszkody w tworzeniu komitetów wyborczych, i mogą one odnosić sukcesy – tym łatwiej, im mniejsza gmina. Ale nawet w dużych miastach lokalnym komitetom, zwłaszcza zakładanym przez ruchy miejskie, udaje się uzyskiwać mandaty. W wyborach do sejmików województw rola lokalnych komitetów jest zaś marginalna. Tylko incydentalnie udaje się komitetom animowanym przez wpływowych prezydentów miast uzyskać jakąś reprezentację (przykłady: R. Dutkiewicz w sejmiku dolnośląskim, W. Lubawski w świętokrzyskim). To oczywista patologia ordynacji wyborczej – w pełni podtrzymana w ramach ostatnich nowelizacji Kodeksu wyborczego. W eliminowaniu lokalnych komitetów z sejmików województw ma znaczenie ustawowy próg na poziomie 5% ważnych głosów oddanych w województwie, ale jeszcze ważniejsze są wysokie progi naturalne powodowane przez małe okręgi wyborcze oraz metodę d'Hondta. Komitet założyć więc każdy może, ale bez nadziei na sukces. Dominujące w państwie siły politycznie konsekwentnie chcą, aby polityka na poziomie regionalnym była czysto partyjna. Można bronić takiego stanowiska, wszak województwo w Polsce to duża wspólnota, ale zdecydowanie więcej przemawia za tym, aby ułatwić uzyskiwanie reprezentacji na tym poziomie prawdziwie lokalnym komitetom.

Nie ma jakichkolwiek form przymusu, zwłaszcza przymusu administracyjnego w stosunku do wyborców i kandydatów. Spełnianie tego postulatu nie było dotychczas w Polsce kontestowane. Kandydowanie do parlamentu i organów samorządu terytorialnego jest sprawą osobistych decyzji obywateli. Możliwe są wszakże sytuacje, iż potencjalni kandydaci do ważnych urzędów są eliminowani za pomocą publicznie stawianych kryminalnych zarzutów, mniej lub bardziej uzasadnionych, bądź za pomocą niejawnego szantażu. Zawsze istnieje niebezpieczeństwo ingerencji służb specjalnych w proces wyborczy. Nie mam żadnych przesłanek do oceny skali tych zagrożeń w Polsce na poziomie lokalnym, ale bezpośrednie podporządkowanie prokuratury rządowi oraz przeprowadzone w latach 2017–2021 zmiany w sądownictwie zmniejszają odporność systemu politycznego na tego rodzaju niebezpieczeństwa.

Inny aspekt problemu to tzw. przymus wyborczy. W Polsce udział w głosowaniu jest prawem, a nie obowiązkiem. Ta ostatnia kwestia bywa w świecie różnie regulowana. Sporo jest państw, gdzie udział w wyborach parlamentarnych i lokalnych jest obowiązkowy, chociaż kary za absencję są albo symboliczne (np. Belgia), albo ich nie ma wcale (np. Włochy). W wyborach w małych gminach bywa, że wójtowie wywierają silny nacisk na swoich

zwolenników, aby na nich głosowali. Nie ma jednak żadnych dowodów, aby te naciski miały formę presji administracyjnych. Nowelizacja Kodeksu wyborczego ze stycznia 2023 r. dopuszczająca możliwość rejestrowania całej procedury głosowania w lokalu wyborczym (art. 42 §5 Kodeksu) może – paradoksalnie – ułatwiać takie naciski w przyszłości i zagrażać tajności głosowania. Zarejestrować można nie tylko sam akt głosowania konkretnej osoby, ale niejako przypadkowo także sposób głosowania wielu mniej uważnych wyborców. Formalnie jest wszystko w porządku. Albowiem zasada tajności głosowania, jedna z fundamentalnych zasad współczesnej demokracji, nie może być rozumiana rozszerzająco. Dotyczy wyłącznie aktu oznaczania preferencji na karcie wyborczej przez konkretnego wyborcę. „Nie można jej rozciągać – pisze Marek Chmaj – na inne etapy procesu wyborczego, na przykład takie jak udzielanie poparcia dla list (kandydatów), zgłaszanie list (kandydatów), udział w wyborach, ustalanie wyników wyborów, ustalanie podziału mandatów itp. Etapy te są jak najbardziej jawne”²⁷.

Prawo wyborcze jest takie samo dla wszystkich. W sensie literalnym ten postulat nigdzie nie jest dobrze spełniany. Prawo wyborcze bardzo często różnicuje sytuację podmiotów rywalizujących w wyborach. Przykładowo w Polsce ustawowy próg w wyborach do Sejmu i sejmików województw nie dotyczy list komitetów wyborczych tworzonych przez mniejszości narodowe; liczne są też przywileje dla komitetów tworzonych przez ogólnokrajowe partie polityczne w prowadzeniu kampanii wyborczych i ich finansowaniu. Faworyzowanie partii politycznych ma dobre teoretyczne i praktyczne uzasadnienie. Nadal, mimo ewidentnego kryzysu partii, nie ma dla nich alternatywy, która zastąpiłaby je w roli stabilnego, systematycznie działającego organizatora rywalizacji politycznej. Jednakże, jak już była wcześniej mowa, w samorządzie terytorialnym musi być przestrzeń dla inicjatyw lokalnych, nawet efemerycznych. W noweli Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 r. pojawiły się rozwiązania, które wzmagają uprzywilejowanie dużych partii ogólnokrajowych. To one są uprzywilejowane w finansowaniu kampanii i w formowaniu składów osobowych obwodowych komisji wyborczych. Jeszcze ważniejsze, w kontekście równości wyborów, jest rozszerzenie w art. 132 § 5 Kodeksu wyborczego katalogu świadczeń niepieniężnych, które mogą przyjmować komitety wyborcze we wszelkiego typu wyborach. Komitety podczas prowadzenia kampanii będą mogły korzystać z przedmiotów

²⁷ M. Chmaj, *Zasada tajności głosowania w Kodeksie wyborczym*, w: Z. Witkowski, A. Frydrych-Depka, P. Raźny (red.), *Wokół wyborów...*, op. cit., s. 328–329.

i urzędów, w tym pojazdów mechanicznych, udostępnianych nieodpłatnie przez osoby fizyczne, a także pozyskiwać nieodpłatnie miejsca do ekspozycji materiałów wyborczych udostępniane przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej w zakresie reklamy. Takie wsparcie nie będzie objęte limitem wydatków na kampanię. Retoryczne jest pytanie stawiane w przypadku wyborów samorządowych, kto ma większe szanse na pozyskiwanie tego rodzaju wsparcie od obywateli: czy komitety dużych partii i komitety urzędujących wójtów, burmistrzów, prezydentów, czy też komitety lokalnych stowarzyszeń oraz komitety nowych pretendentów do najwyższych stanowisk we władzach lokalnych. Wprowadzone zmiany, które licznie eksperci kontestowali także przy okazji dyskusji nad projektem zmian prawa wyborczego w styczniu 2023 r.²⁸, wbrew deklarowanym intencjom ustawodawcy, będą sprzyjać utrwalaniu na szczeblu lokalnym praktyk klientelistycznych, a nawet korupcyjnych.

Wyniki głosowania są uczciwie liczone i istnieje możliwość ich weryfikacji. Gwarancje dla rzetelnego liczenia głosów i ustalania wyników wyborów są w polskim prawie wyborczym bardzo rozbudowane. Partie polityczne i inne podmioty uczestniczące w wyborach w znacznej części formują komisje wyborcze i mają prawo zgłaszać mężów zaufania do obwodowych komisji wyborczych. Obwodowe komisje niezwłocznie po zakończeniu pracy podają wyniki głosowania w obwodzie do publicznej wiadomości. Protokoły OKW mogą być fotografowane przez mężów zaufania. To ważny mechanizm kontroli, który niejednokrotnie doprowadził do ujawnienia mniejszych lub większych nieprawidłowości. Kluczowe funkcje w aparacie wyborczym dotychczas pełnili sędziowie (cały skład PKW i wszyscy komisarze wyborczy oraz członkowie Okręgowych Komisji Wyborczych). Istnieją też prawne instrumenty kontestowania wyników wyborów poprzez protesty wyborcze kierowane do sądów powszechnych. W przypadku wyborów prezydenckich i parlamentarnych ostatecznie o ważności wyborów rozstrzyga obecnie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego. Izbę tę powołano w ramach zainicjowanej przez rządy PiS reformy całego sądownictwa. Stąd jej wiarygodność jest kontestowana przez znaczącą część społeczeństwa. Natomiast decyzje organów wyborczych podejmowane w toku kampanii są zaskarżalne do PKW oraz sądów administracyjnych.

²⁸ W szczególności: A. Gendźwiłł, J. Haman, K. Urbaniak, *Opinia o poselskim projekcie ustawy...*, op. cit.

Dotychczas wszystkie wybory prezydenckie i parlamentarne zostały uznane za ważne, chociaż po wyborach prezydenckich 1995 r. doszło do licznych protestów wyborczych, inicjowanych przez Komisję Krajową NSZZ Solidarność. Zawierały one zarzut wobec Aleksandra Kwaśniewskiego, iż podając nieprawdziwą informację o swym wykształceniu, wprowadził wyborców w błąd. Sąd Najwyższym oddalił te protesty. Poważne zastrzeżenia, w tym obserwatorów międzynarodowych działających z ramienia OBWE, wzbudziły wybory parlamentarne 2019 r. i prezydenckie 2020 r. Dotyczyły ogromnej nierównowagi stron w kampanii wyborczej. Ale te kwestie mają jedynie pośrednie znaczenie dla problemu demokracji lokalnej.

W przypadku wyborów samorządowych zdarzały się wszelkie możliwe wykroczenia i przestępstwa przeciwko wyborom, w tym oszustwa przy liczeniu głosów. Decyzje sądów o stwierdzeniu nieważności wyborów były jednak incydentalne, i to najczęściej nie chodziło o fałszerstwa, lecz inne nieprawidłowości, takie jak błędnie wydrukowane karty do głosowania, przekupstwo itp. Szczególnie dużo protestów (blisko 2000) złożono po wyborach samorządowych 2014 r. To były wybory, które zapiszą się negatywnie w historii polskich elekcji, ale nie dlatego, że ich wyniki w masowej skali fałszowano. Wybory były uczciwe, ale łączne wystąpienie kilku zdarzeń i zjawisk doprowadziło do podważania ich wyników w masowej skali i załamania autorytetu Państwowej Komisji Wyborczej, Krajowego Biura Wyborczego i całego aparatu wyborczego. Awaria systemu informatycznego opóźniła o kilka dni ustalenie i ogłoszenie wyników, wyniki wyborów do sejmików województw okazały się istotnie odmienne od zapowiadanych przez exit poll (w szczególności wynik PSL), a także gwałtownie wzrosła w tych wyborach liczba głosów nieważnych – z 12% w 2010 r. do 18% w 2014 r. Zespół socjologów, politologów, prawników powołany przez Fundację im. Stefana Batorego zbadał problem głosów nieważnych i ustalił – dzięki ponownemu przeliczeniu głosów z reprezentatywnej próby obwodów do głosowania – że nie ma żadnych przesłanek do stwierdzenia, iż doszło do fałszowania wyników poprzez świadome zabiegi unieważniania głosów. Stwierdzono, że w wyborach do sejmików województw przyczyną nieważności około połowy głosów nieważnych były głosy puste, tj. takie, w których wyborca nie wskazał żadnej preferencji. Ich liczba nie zmieniła się istotnie w porównaniu do wcześniejszych wyborów do sejmików. Drugim powodem nieważności głosów było zaznaczenie więcej niż jednego kandydata (z różnych list). Badacze oszacowali, że takich głosów było około 1,16 mln, czyli około 46% ogółu głosów nieważnych. W porównaniu do wyborów 2010 r. nastąpił prawie trzykrotny wzrost liczby takich głosów. Przyrost głosów wielokrzyżkowych był spowodowany

wprowadzeniem zbroszurowanych kart do głosowania i brakiem należytych instrukcji dla wyborców²⁹. Kwestia nadzwyczaj korzystnego wyniku PSL też została należycie zbadana i wyjaśniona³⁰. Wójtowie z PSL wyników nie fałszowali – taki zarzut pojawiał się w mediach. Stronnictwo skorzystało na efekcie broszury, gdyż w wyborach sejmikowych lista PSL była na pierwszej stronie karty do głosowania.

Ostatnia nowelizacja Kodeksu wyborczego ze stycznia 2023 r. nie wzmacnia społecznego zaufania do rzetelności i uczciwości procedur wyborczych. W szczególności rozbicie dotychczasowego aparatu wyborczego i całkowita rezygnacja z sędziowskiego modelu administracji wyborczej może wpłynąć bardzo negatywnie na zaufanie do procedur wyborczych. Znowelizowano art. 170 Kodeksu znosząc wymóg by członkowie Okręgowych Komisji Wyborczych posiadali status sędziów. Już wcześniej przekazano decydujący głos w formowaniu składu PKW większości sejmowej i odstąpiono od kształtowania składu PKW z grona sędziów SN, TK i NSA.

Kontrowersyjnym rozwiązaniem tworzącym jedynie pozór większej transparentności wyborów jest wprowadzony nowelą ze stycznia 2023 r. wymóg, by przed rozpoczęciem zliczania głosów przewodniczący obwodowej komisji okazał kartę do głosowania wszystkim członkom komisji (art. 71 § 1b Kodeksu). Eksperti Fundacji im. Stefana Batorego napisali o tym przepisie: „jego dosłowna realizacja może znacząco przedłużyć liczenie głosów, a nie wydaje się, żeby w jakikolwiek sposób miała go przy tym usprawnić bądź uchronić od nieprawidłowości. Tymczasem właśnie przeciąganie prac komisji może doprowadzić do zwiększenia liczby błędów popełnianych przez jej przemęczonych członków”³¹. Dodajmy, że spowolnienie procedury liczenia głosów w przypadku obwodów zagranicznych wyznaczanych w wyborach sejmowych i prezydenckich spowodować może pominięcie głosów w nich oddanych.

Jedna zmiana w ramach ostatniej nowelizacji zasługuje na uznanie z punktu widzenia przejrzystości reguł głosowania. Rządząca formacja wycofała się z absurdałnego rozwiązania, które wprowadzono przed wyborami samorządowymi w 2018 r., polegającego na powoływaniu dwóch obwodowych komisji: komisji do przeprowadzenia głosowania i komisji do ustalenia wyników głosowania. Dwie komisje nie usprawniły procesu wyborczego

²⁹ A. Gendźwiłł i in., *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw 2014*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016.

³⁰ A. Gendźwiłł, *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?*, „Studia Socjologiczne” 2015 nr 4 (219), s. 53–78; J. Flis, *Wybory...*, op. cit.

³¹ A. Gendźwiłł, J. Haman, K. Urbaniak, *Opinia o poselskim projekcie ustawy...*, op. cit.

(odstąpiono od nich już w wyborach parlamentarnych 2019 i prezydenckich 2020 r.). Wręcz przeciwnie, skomplikowały procedurę, uczyniły ją mniej transparentną, rozmywały odpowiedzialność i zwiększały możliwość przypadkowych błędów. A przy tym wszystkim rozwiązanie to podnosiło koszt wyborów lokalnych o dziesiątki milionów złotych (diety dla członków podwójnych komisji wyborczych).

Zamiast podsumowania

Polskie prawo wyborcze do organów samorządu terytorialnego ma wiele wad, które negatywnie wpływają na jakość demokracji lokalnej. Nowelizacje Kodeksu wyborczego ze stycznia 2018 r. i ze stycznia 2023 r. nie eliminują żadnej istotnej wady tego prawa. Dodatkowo wydłużenie kadencji organów samorządu terytorialnego do pięciu lat a następnie jeszcze jej przedłużenie epizodyczną ustawą z dnia 29 września 2022 r.³² do 30 kwietnia 2024 r. w ogóle zachwiało zasadą kadencyjności organów władzy publicznej. A zasada kadencyjności stanowi jeden z fundamentów demokracji, w tym demokracji lokalnej.

Być może wyjątkiem od krytycznej oceny ostatnich zmian jest ograniczenie liczby kadencji wójtów, burmistrzów, prezydentów, chociaż akurat w tej sprawie głosy zarówno teoretyków, jak i praktyków są podzielone. Najbardziej wadliwe wydaje się prawo wyborcze do sejmików województw. Następujące parametry systemu wyborczego: wybory proporcjonalne w małych okręgach, klauzula zaporowa, przeliczanie głosów na mandaty za pomocą metody d'Hondta działając łącznie, sprawiają, że wybory do sejmików województw są bardzo dysproporcjonalne, nie dopuszczają do udziału w regionalnej polityce lokalnych stowarzyszeń i zniekształcają reprezentację społeczności powiatowych. Systematycznie około 1/4 powiatów nie ma reprezentantów wśród radnych sejmików³³.

Zastrzec trzeba jednak, że nie wszystkie patologie lokalnej demokracji mają źródła w prawie wyborczym. Bodaj najpoważniejszą wadą lokalnych systemów rządów w Polsce jest hiperprezycjonalizm, który polega na koncentracji władzy wykonawczej i uchwałodawczej w rękach wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, marszałka województwa. Rady jako kolegialne organy

³² Dz. U. z 2022 r. poz. 2418.

³³ J. Flis, A. Gendźwiłł, *Przedstawiciele i rywale – samorządowe reguły wyboru*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2017, s. 14.

stanowiące w istocie nie wypełniają autonomicznie funkcji uchwałodawczej i kontrolnej. Nie równoważą więc władzy „prezydenta”. Hiperprezydencjalizm jest dewiącą modelowego prezydencjalizmu, który polega na separacji władzy wykonawczej i ustawodawczej, a zarazem na wzajemnej kontroli i równoważeniu się tych władz³⁴. Ordynacja ustanawiająca bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów, prezydentów ma oczywisty udział w gminnym hiperprezydencjalizmie. Ale jest to zjawisko bardzo częste także w przypadku starostów i marszałków województw, którzy nie mają mandatów pochodzących z bezpośrednich wyborów. Gdy idzie o ten element diagnozy demokracji lokalnej, to autorzy nowelizacji prawa wyborczego i ustaw samorządowych ze stycznia 2018 r. właściwie się z nią zgadzali. Wprowadzono kilka drobnych zmian, których intencją było wzmocnienie pozycji organów stanowiących. Raczej trudno dostrzec praktyczne ich efekty. Nie ma łatwej recepty na hiperprezydencjalizm. Być może złagodzi problem stopniowe wzmocnianie kompetencji organów stanowiących oraz upowszechnianie dobrych wzorów dotyczących relacji wójtów, burmistrzów, prezydentów z radami gmin.

Demokracji lokalnej zagraża też proces ograniczania kompetencji wszystkich szczebli samorządu terytorialnego i przesuwania ich do administracji rządowej³⁵. Samorząd wojewódzki stracił kontrolę nad funduszem ochrony środowiska i gospodarką wodną, a gminom i powiatom znacznie ograniczono kompetencje w zakresie oświaty i opieki zdrowotnej i co rusz narzuca się nowe zadania w formie dyrektywnej. Tymczasem demokracja wymaga społecznej mobilizacji, rywalizacji o władzę, emocji. Nie da się tych zjawisk wywołać, gdy wybory będą dotyczyć władzy drugorzędnej i bezradnej wobec codziennych problemów społeczności lokalnych.

³⁴ J. Linz, A. Welenzuela, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore–London 1994.

³⁵ Dokładniej zob. D. Sześciło, *Dwa porządki państwa: rząd – samorząd terytorialny. Analiza normatywna*, w: Jacek Raciborski (red.), *Państwo w praktyce: style działania*, NOMOS, Kraków 2017.

Marzanna Poniatowicz

ROZDZIAŁ 9

**Aktualne problemy i wyzwania finansów
samorządu terytorialnego w Polsce**

Wstęp

Reaktywowanie na początku lat 90. ubiegłego stulecia instytucji samorządu terytorialnego w Polsce to jedno z fundamentalnych osiągnięć polskiej transformacji. Niestety od kilku lat nasilają się procesy systemowego demontażu rezultatów tej reformy. Pojawiające się dysfunkcje w tym zakresie nie tylko zagrażają idei samorządności terytorialnej, ale też, przede wszystkim, negatywnie odbijają się na systemie finansów lokalnych, traci on bowiem swoją „wydolność”. Zagrożona staje się podstawowa wartość samorządności terytorialnej, tj. zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST). Pogłębia się uzależnienie JST od dochodów transferowych z budżetu centralnego, a w konsekwencji postępuje proces „upaństwowienia” i erozji finansów samorządowych. Intencją autorki jest identyfikacja kluczowych problemów i wyzwań w dziedzinie polskich finansów lokalnych, z jednoczesnym wskazaniem rekomendacji dotyczących niezbędnych reform i zmian w tym zakresie.

**Samorząd terytorialny i demokracja samorządowa jako
instytucjonalne komponenty państwa demokratycznego**

Samorząd terytorialny jest elementem składowym demokratycznego państwa i instytucją demokracji, a idea demokratyczna i idea samorządowa

mają komplementarne funkcje¹. Pozycja samorządu terytorialnego może być więc traktowana jako swoisty papierek lakmusowy jakości demokracji w danym państwie. Co symptomatyczne, zgodnie z opracowywanym corocznie przez Economist Intelligence Unit indeksem demokracji (*Democracy Index* – DI) Polskę zakwalifikowano do grupy państw określanych jako tzw. wadliwe demokracje (*flawed democracies*). W przedmiotowym rankingu nasz kraj plasuje się dopiero na 50 pozycji wśród 167 państw. W 2020 r. poziom indeksu DI wyliczonego dla Polski wyniósł 6,85, podczas gdy w tzw. pełnych demokracjach wartość przedmiotowego wskaźnika zawierała się w przedziale od 8 do 10. Symptomatyczny jest również obserwowany jego spadek, np. jeszcze w 2006 r. wartość indeksu DI kształtowała się w Polsce na poziomie 7,30².

O kryzysie idei samorządności terytorialnej w Polsce mówi się od wielu lat. Wspomniany kryzys jest indukowany zarówno przez uwarunkowania wewnętrzne związane z określonymi dysfunkcjami w systemie demokracji samorządowej, jak i przez uwarunkowania zewnętrzne będące konsekwencją pogarszających się stosunków na linii: centralna władza publiczna – władze samorządowe. Dotyczy to również relacji fiskalnych między różnymi poziomami władzy publicznej (*intergovernmental fiscal relations*), którym wiele uwagi poświęca się w teorii federalizmu fiskalnego – szerzej na temat w dalszej części opracowania.

W kontekście pierwszego z wymienionych aspektów, tj. uwarunkowań wewnętrznych, podkreśla się m.in., że duże znaczenie dla stanu demokracji samorządowej w Polsce miała dokonana w 2002 r. zmiana wprowadzająca system prezydencki i związana z tym ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta³. Zdaniem Jana Krysiaka wywarło to istotny wpływ na uniezależnienie organów wykonawczych od organów uchwałodawczych, czyli rad gmin. Tymczasem, jak zauważa powołany autor, głównym założeniem reformy samorządowej z 1990 r. było oparcie jej na zasadach współdziałania tych organów oraz wzajemnego ich zrównoważenia. System prezydencki sprawił, że konflikt stał się regułą współistnienia obu organów zwłaszcza w tych gminach, w których

¹ K. Doliwa, A. Doliwa, *Demokracja lokalna i decentralizacja – w ujęciu instytucjonalno-prawnym i filozoficznym*, w: A. Piszcz, M. Olszak, M. Etel (red.), *Państwo, gospodarka, prawo: księga dedykowana Profesorowi Cezarowi Kosikowskiemu z okazji jubileuszu pracy naukowej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2015, s. 465.

² *Democracy Index 2020. In Sickness and in Health?*, The Economist Intelligence Unit Limited, 2021, s. 10 i 22.

³ Dz. U. z 2002 r. poz. 984 z późn. zm.

wójt (burmistrz, prezydent miasta) reprezentuje inną opcję polityczną niż większość rady⁴. Na negatywne skutki przyjęcia modelu prezydenckiego wskazuje się również w *Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* (2014), którego autorzy konstatują, że w konsekwencji doprowadziło to do „nadmiernej dominacji władzy wykonawczej kosztem działania mechanizmu kontrolowania i równoważenia (*checks and balances*), a głównie kompetencji kontrolnych rad gmin”⁵.

W tym samym raporcie wskazuje się na szereg innych dysfunkcji w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej mających charakter uwarunkowań wewnętrznych, jako ich przykłady wymieniając m.in.: niesprawność administracyjną powiązaną z urzędniczą dominacją (dysfunkcję biurokratyczną), skutkującą rozwijaniem się relacji klientelistycznych (dysfunkcję ułomnej wspólnotowości) i związanej z tym często pozornej i rytualnej partycypacji obywatelskiej (dysfunkcję ułomnej partycypacji obywatelskiej), ograniczony dostęp do informacji publicznej itp. (dysfunkcję niskiej transparentności władzy), nadmierny wpływ partii politycznych (dysfunkcję zbyt silnego upartyjnienia samorządu terytorialnego),

Intencją niniejszych rozważań nie jest stwierdzenie, że w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej w Polsce dominują zjawiska negatywne. Jest wręcz przeciwnie – dominują pozytywne, a ponadto w opinii autorki nieporównywalnie szerszym zakresem dysfunkcjonalności obarczona jest centralna administracja publiczna. Nie oznacza to jednak, że ukształtowany w naszym kraju system demokracji samorządowej jest całkowicie wolny od wad. Wymagają one głębszej analizy i refleksji chociażby z tego powodu, że w sposób bezpośredni lub pośredni mogą przyczyniać się i niewątpliwie przyczyniają do dysfunkcjonalności interesującego nas systemu finansów lokalnych.

Zdecydowanie jednak szerszy wpływ mają na to wspomniane już wcześniej uwarunkowania zewnętrzne, czyli takie, które wynikają z bezpośrednich działań administracji centralnej bądź też innych, obiektywnych i niezależnych od JST czynników.

Do tej kategorii determinant zalicza się m.in. dysfunkcyjny, nadmiernie rozdrobniony system podziału administracyjnego państwa oraz związaną z tym zbyt dużą liczbę słabych ekonomicznie gmin i powiatów. W literaturze przedmiotu najczęściej dominuje pogląd, że rozdrobnienie struktur

⁴ J. Krysiak, *Demokracja samorządowa w Polsce. Rozwój czy regres?*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2014, nr 28 (3), s. 9.

⁵ J. Hausner i in. (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 2, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014, s. 13.

terytorialnych zwiększa koszty świadczenia usług publicznych, a konsolidacja terytorialna może prowadzić nie tylko do ich obniżenia, lecz także do zwiększenia sprawności i efektywności funkcjonowania administracji publicznej. Nie należy jednak zakładać, że fuzja terytorialna zawsze rozwiązuje wszystkie powyższe problemy – korzyści i koszty z tym związane są uzależnione od specyfiki państwa⁶. Pojawiają się nawet głosy, że konsolidacja dysfunkcyjnych jednostek terytorialnych nie tylko nie zmniejszy dysfunkcji, ale wręcz je zwiększy. Marian Kachniarz, autor tej opinii postuluje: „Zamiast więc na zmiany struktur samorządowych, większą uwagę powinno się zwrócić na przemiany wewnątrz tych instytucji”⁷. Trudno nie zgodzić się z tą opinią. Współczesny, fundamentalny kryzys instytucjonalny w Polsce uświadomił nam, jak szkodliwy dla funkcjonowania państwa, gospodarki, systemu finansów publicznych oraz demokracji może być brak ładu instytucjonalnego.

Determinantą niezależną od JST są również liczne kryzysy, z których skutkami mierzą się od kilkunastu lat samorządy. Można stwierdzić, że współczesny samorząd terytorialny funkcjonuje w czasach multikryzysów, których skutki wzajemnie się nakładają (globalny kryzys finansowy 2008–2009, bieżący kryzys zdrowotny związany z pandemią COVID-19, kryzys uchodźczy będący konsekwencją zbrojnej napaści Rosji na Ukrainę, kryzys energetyczny, klimatyczny, inflacyjny itp.). Jeśli dodamy do tego jeszcze nasilającą się w naszym kraju zmienność i niestabilność prawa, a także pojawiające się systematycznie nowe zagrożenia związane z zagadnieniami cyfryzacji i cyberbezpieczeństwa w administracji publicznej, to wyłania się obraz bardzo niestabilnego, wręcz „turbulentnego” otoczenia JST. Co istotne, wiele z tych trudności i wyzwań ma charakter zupełnie nowy, co oznacza, że wcześniej decydenci samorządowi się z nimi nie spotykali. Jedno jest natomiast pewne – nie są to problemy neutralne w kontekście finansów samorządowych. Ten wpływ występuje zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej finansów lokalnych.

Poważną przeszkodą jest również postępujący w Polsce trend recentralizacji władzy publicznej oraz związane z nim działania osłabiające pozycję polityczną, administracyjną i ekonomiczną samorządu terytorialnego. Ograniczane są kompetencje władz samorządowych i ich wpływ na zadania lokalne,

⁶ Zob. W.F. Fox, T. Gurley, *Will consolidation improve sub-national governments?*, „Policy Research Working Paper” 2006, nr 3913, s. 1–47.

⁷ M. Kachniarz, *Zmiana struktur czy instytucji? Poglądy na metody eliminacji dysfunkcji podziału terytorialnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 408, s. 107–116.

stanowiące wcześniej domenę uprawnień decyzyjnych JST. Jako przykłady w tym zakresie można wymienić m.in.: ograniczenie kompetencji decyzyjnych JST w zakresie gospodarki wodnej i powołanie w tym zakresie nowego podmiotu w prawie wodnym, tj. Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (2018); dokonaną wbrew opinii środowisk samorządowych likwidację gimnazjów (2019); wzmocnienie roli kuratorów oświaty w powoływaniu dyrektorów szkół i związane z tym pozbawienie gmin uprawnień do wyznaczania sieci szkół (2021) itp.

Pogłębia się jednocześnie anomalia polegająca na braku spójności systemowej w płaszczyźnie: władza publiczna podejmująca decyzje w sprawie usługi publicznej (pytanie, kto podejmuje decyzje) a władza publiczna ponosząca konsekwencje finansowe tej decyzji (pytanie, kto za to płaci). W polskich realiach najważniejsze decyzje w kontekście standardów i reguł (również finansowych) dotyczących zasad realizacji najkosztowniejszych zadań JST (np. z zakresu oświaty, ochrony zdrowia, opieki społecznej) zapadają na szczeblu centralnym, odpowiedzialność i skutki finansowe z tym związane ponoszą natomiast budżety JST. Dysfunkcyjność systemu polega więc na tym, że kontrola nad określonymi zasobami pozostaje po stronie władzy centralnej, a odpowiedzialność za dostarczanie dóbr i usług publicznych jest cedowana na samorząd terytorialny. Jednocześnie pogarszają się relacje między władzą centralną a władzami samorządowymi. Toczy się między nimi swoista „gra w obwinianie” (*blame game*) i wzajemne przerzucanie się odpowiedzialnością⁸. Samorząd terytorialny staje się zakładnikiem tej gry politycznej, a w kontekście osłabianej systemowo autonomii finansowej – klientem, nie zaś partnerem rządu. Jak trafnie diagnozuje to Paweł Kubicki z Fundacji im. Stefana Batorego: „Miasta i samorządne gminy zawsze stanowiły koła zamachowe rozwoju państwa. Były też metaforycznymi kotwicami, które trzymały Polskę w sferze cywilizacji europejskiej, nawet wtedy, gdy państwo było od niej odcięte. Jeśli te kotwice zostaną zerwane, słabnące państwo podryfuje w nieznanym kierunku i w najlepszym przypadku na długie lata utknie na mieliznach stagnacji”⁹.

⁸ Zob. M. Poniatowicz, *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2018, s. 276.

⁹ P. Kubicki, *Kryzys samorządów to kryzys całego państwa*, www.batory.org.pl/blog_wpis/kryzys-samorzadow-to-kryzys-calego-panstwa (dostęp: 19.03.2023).

Oslabianie i regres finansów samorządowych – kluczowe problemy

Opisane wcześniej uwarunkowania kryzysowe skutkują z jednej strony dynamicznie rosnącymi wydatkami oraz powiększającymi się deficytami budżetowymi JST (zarówno ogólnymi, jak i operacyjnymi/bieżącymi), z drugiej natomiast – kurczeniem się dochodów budżetowych. Teoretycy federalizmu fiskalnego określają to zjawisko terminem tzw. efektu nożycowego (*scissors effect*)¹⁰. W odniesieniu do finansów samorządu terytorialnego mieliśmy do czynienia ze swoistym „pandemicznym efektem nożycowym”. Nagłemu wzrostowi wydatków budżetowych JST (np. na opiekę zdrowotną, pomoc społeczną, wsparcie przedsiębiorców, nowe wyposażenie niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa epidemicznego, dezynfekcję przestrzeni publicznych itp.) towarzyszył spadek dochodów własnych (niższe wpływy podatkowe od przedsiębiorców spowodowane ograniczeniem ich działalności gospodarczej w związku z lockdownem, niższe dochody z mienia komunalnego, niższe wpływy z opłat za korzystanie z komunikacji miejskiej, opłat parkingowych itp.).

Co prawda w świetle oficjalnych danych statystycznych dotyczących lat 2020–2022 sytuacja podsektora samorządowego nie wyglądała aż tak katastroficznie, jak przewidywało to wielu ekspertów z zakresu problematyki finansów lokalnych¹¹. Przykładowo w 2020 r. budżety JST zamknęły się zbiorczą nadwyżką budżetową (we wcześniejszych latach 2017–2019 odnotowano deficyty) w wysokości 5,7 mld zł (przy planowanym deficycie 21,2 mld zł), w 2021 r. – nadwyżką w wysokości 17,4 mld zł (przy planowanym deficycie 19,4 mld zł). Z kolei w 2022 r. wystąpił już deficyt w wysokości 8,2 mld zł (planowana wcześniej jego wielkość to 32,9 mld zł). We wszystkich analizowanych latach odnotowano wzrost dochodów i wydatków budżetowych JST. W 2020 r. dochody wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 26,4 mld zł (9,5%), a wydatki – o 8,4 mld zł (6,2%), w 2021 r. – odpowiednio o 28,5 mld zł

¹⁰ Zob. H. Blöchliger, C. Charbit, J.M. Piñero Campos, C. Vammalle, *Sub-central governments and the economic crisis: Impact and policy responses*, „OECD Economics Department Working Papers” 2010, nr 752, s. 15–17; *The Impact of the COVID-19 Crisis on Regional and Local Governments: Main Findings from Joint CoR-OECD Survey*, OECD and European Committee of the Regions, listopad 2020, s. 3–5.

¹¹ Np. P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020; S. Pewiński, *Pandemia uderza w finanse samorządów*, „Przegląd Komunalny” 2020, nr 5 (344); B. Krawczyk, *Pandemia uderza w budżety samorządów*, „Przegląd Komunalny” 2021, nr 1 (352).

(9,3%) i 16,8 mld zł (5,6%), w 2022 r. – odpowiednio o 12,3 mld zł (3,7%) i 37,9 mld zł (12%)¹².

Niestety dane dotyczące dochodów budżetowych JST są zniekształcone przez fiskalne interwencje rządu centralnego. Uzyskane nadwyżki budżetowe JST w latach 2020 i 2021 wynikały m.in. z dotacji rządowych otrzymanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL). W 2020 r. udzielono z niego dotacji dla JST na łączną kwotę około 13 mld zł, natomiast w 2021 r. – na kwotę 4,9 mld zł¹³. Przedmiotowy fundusz był programem bezzwrotnego wsparcia dla JST, finansowanym przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (aktualnie zastąpił go Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych). Wsparcie uzyskane przez JST z tego funduszu mogło być przeznaczone wyłącznie na cele inwestycyjne i teoretycznie powinno obejmować te JST, w których odnotowano najwyższe ubytki dochodów budżetowych. W Polsce wiele kontrowersji budził arbitralny i nietransparentny sposób podziału tych środków pomiędzy poszczególne gminy i powiaty (problem dotyczył zwłaszcza drugiej i trzeciej transzy), oparty na kryteriach politycznych i uznaniowych zamiast przejrzystych algorytmów podziału¹⁴. Z badań wielu autorów dotyczących nieprawidłowości z tym związanych wynika, że klientelizm w relacjach fiskalnych rząd – samorząd terytorialny stał się niebezpiecznym trendem w Polsce, a kryzys pandemiczny ten trend wyraźnie nasilił.

Jak już wcześniej wspomniano, funkcję RFIL przejął od 2022 r. uruchomiony w ramach Polskiego Ładu Program Inwestycji Strategicznych. Przyznana na ten rok ogólna kwota dotacji dla JST wyniosła 23,7 mld zł. Pulę środków zwiększono, ale schemat ich dystrybucji pozostał bardzo podobny. Wsparcie finansowe skierowano przede wszystkim do małych gmin,

¹² Dane zaczerpnięte z: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2021; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2022; *Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za IV kwartały 2022 roku*, Ministerstwo Finansów, www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze5 (dostęp: 31.03.2023).

¹³ *Sprawozdanie z realizacji zadań, na które zostało udzielone dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju w 2021 roku*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2022.

¹⁴ Zob. J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021, s. 1–12; D. Sześciło, A. Gąsiorowska, R. Łapszyński, S. Zakroczyński, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2021.

z równoczesnym ograniczaniem go w odniesieniu do miast średnich oraz minimalizowaniem pomocy dla miast dużych¹⁵.

Niewątpliwy wpływ na pozornie dobrą sytuację finansową JST w ciągu dwóch pierwszych lat kryzysu COVID-19 miały też dotacje celowe uzyskane przez gminy i miasta na prawach powiatu w ramach rządowego programu „Rodzina 500+”. Środki te, przekazane JST przez administrację centralną w ramach rządowego programu socjalnego, to około 40,6 mld zł rocznie¹⁶. Wspomniane dochody transferowe, podobnie jak wcześniej wspomniane fundusze z RFiL, w sztuczny sposób poprawiły obraz potencjału dochodowego gmin i miast na prawach powiatu, co jest nieuzasadnione chociażby z tego powodu, że rola JST ogranicza się wyłącznie do dystrybucji tych środków do poszczególnych rodzin.

Podane przykłady dowodzą scentralizowanego modelu walki z kryzysem pandemicznym w Polsce. O ile w takich państwach jak np. Wielka Brytania, Szwecja, Finlandia, Czechy kluczową kategorią wsparcia rządowego w czasach pandemii były subwencje rekompensujące JST spowodowany pandemią ubytek dochodów budżetowych, dzielone według obiektywnych kryteriów i przejrzystych algorytmów, o tyle w Polsce rządowy system wsparcia oparto na dzielonych arbitralnie dotacjach celowych. W literaturze podkreśla się, że: „podejmowane przez rząd próby wsparcia samorządów kolejnymi programami uznaniowo przyznawanych dotacji celowych są rozwiązaniem doraźnym, zmierzają do uczynienia z władz samorządowych klientów rządu centralnego, przez co niszczą fundament samorządności i przeczą konstytucyjnej zasadzie pomocniczości”¹⁷.

Systemowym problemem ewidentnie utrudniającym gospodarkę finansową JST jest niska jakość i niestabilność prawa regulującego kwestie zarówno dochodów samorządu terytorialnego, jak i realizowanych przez niego zadań. Z badania ankietowego przeprowadzonego przez Wolters Kluwer w 142 JST wynika, że prawie 60% respondentów źle ocenia jakość prawa,

¹⁵ P. Swianiewicz, J. Flis, *Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2022, s. 8.

¹⁶ *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2020 r.*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2021; *Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2021 r.*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2022.

¹⁷ *Apel Zespołu Ekspertów Samorządowych w sprawie kryzysu finansowego samorządów*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 2.

36% – przeciętnie, a tylko 4% – dobrze i 1% – bardzo dobrze¹⁸. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu: „prawodawstwo «covidowe» dodatkowo wzmacnia tendencję ustawowego (a nawet w znacznej mierze także podustawowego) normowania sfery funkcjonowania samorządu terytorialnego, i to w kierunku znaczącego zawężania jego samodzielności”¹⁹. Stawiana jest też hipoteza polityzacji funkcjonowania JST, czyli nadmiernego upolitycznienia, rozumianego jako instrumentalne naruszenie wyznaczonych granic między polityką a prawem²⁰. Bieżący kryzys pandemiczny posłużył jako pretekst do nasilenia tych trendów.

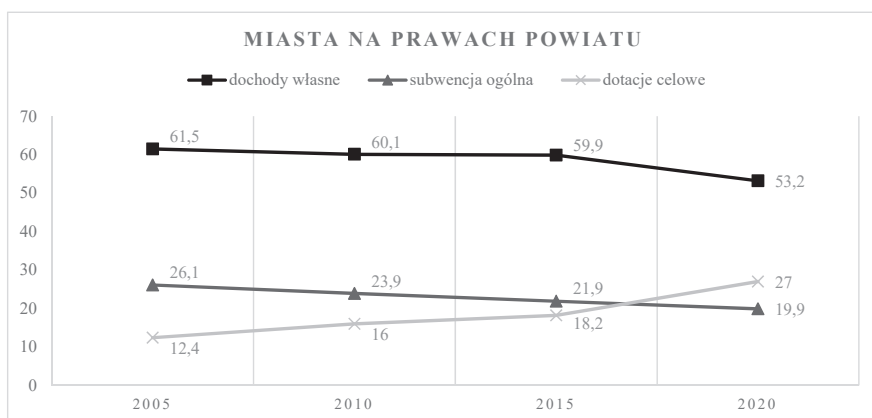
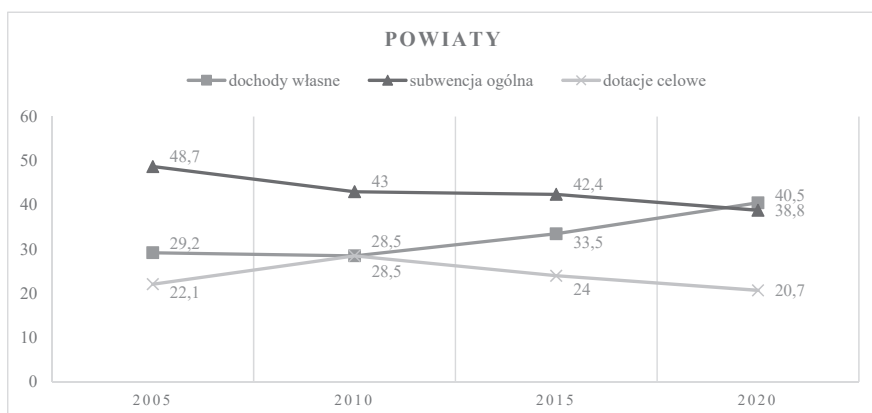
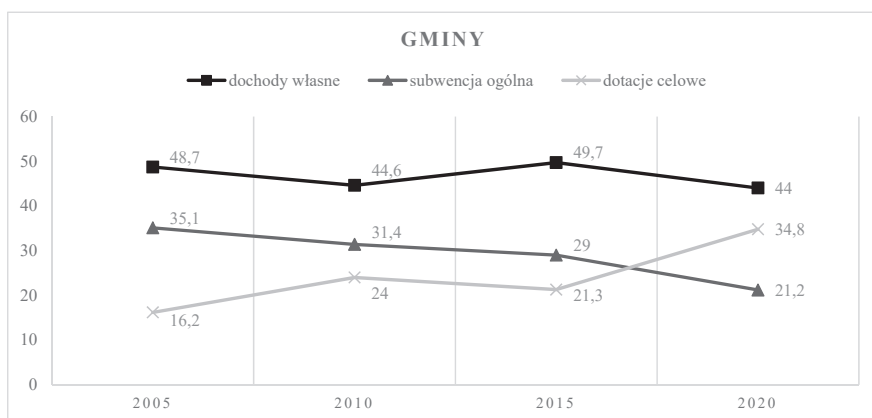
Kolejny problem to obserwowany już od wielu lat ubytek dochodów własnych, czyli przesądzających o poziomie samodzielności finansowej JST. W Polsce systematycznie pogarsza się struktura źródeł dochodów budżetowych samorządu terytorialnego – zwiększa się procentowy udział dochodów transferowych (np. dotacji celowych, subwencji), zmniejsza natomiast udział dochodów własnych. Zobrazowano to na rysunku 1.

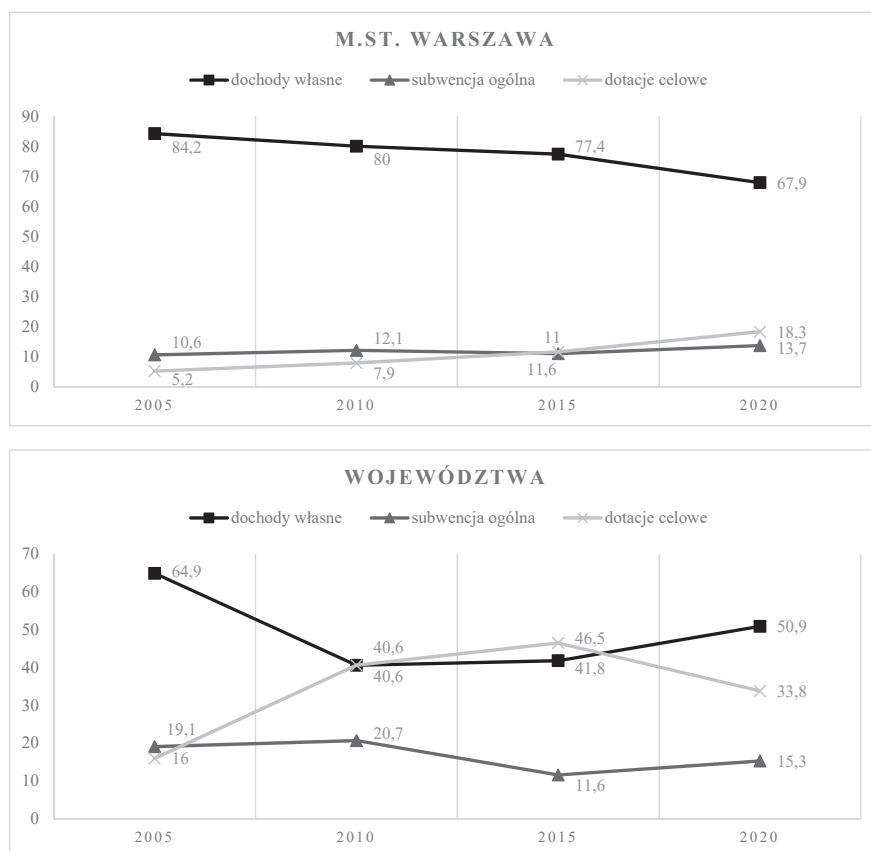
Prezentowane dane jednoznacznie dowodzą, że w ciągu analizowanych 15 lat prawie we wszystkich kategoriach JST – z wyjątkiem powiatów – nastąpił spadek znaczenia dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem, a tym samym ograniczenie samodzielności finansowej tych jednostek. Największy spadek (o ponad 16 punktów procentowych) dotyczył miasta stołecznego Warszawy oraz miast na prawach powiatu (o ponad 8 punktów procentowych). Należy jednak sobie uświadomić, że problem jest jeszcze głębszy, a autonomia finansowa JST zdecydowanie niższa, niż wynikałoby to z danych prezentowanych na rysunku 1. Dane te opierają się bowiem na szerokiej formule dochodów własnych, uwzględniającej udziały JST w podatkach dochodowych (PIT i CIT). W doktrynie, w przeciwieństwie do polskich regulacji prawnych, udziały te uznawane są za komponent dochodów transferowych ze względu na fakt, że JST nie mają nad owymi dochodami żadnego władztwa.

¹⁸ LEXOMETR Prawno-Samorządowy 2022. Jednostki samorządu terytorialnego w dobie kryzysów, www.wolterskluwer.com/pl-pl/solutions/informacje/lexometr-prawno-samorzadowy-2022 (dostęp: 19.03.2023).

¹⁹ B. Naleziński, J. Holocher, *Samorząd terytorialny w stanie epidemii*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, nr 4 (18), s. 54.

²⁰ Ibidem, s. 56.





Rys. 1. Zmiany procentowej struktury dochodów budżetowych w poszczególnych kategoriach JST w latach 2005–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata.

Dane zawarte w tabeli 1 obrazują proces postępującej dominacji dochodów transferowych w budżetach polskich JST w latach 2005–2020. Zgodnie z postulatami doktryny, zaliczono do nich nie tylko subwencje i dotacje, tak jak to się czyni w polskiej sprawozdawczości budżetowej, lecz także dochody z tytułu udziałów JST w państwowych podatkach dochodowych. I znowu potwierdza się teza, że proces osłabiania samodzielności finansowej samorządu terytorialnego (największa dynamika wzrostu udziału dochodów transferowych) dotyczy przede wszystkim miasta stołecznego Warszawy i miast na prawach powiatu.

Tabela 1. Zmiany procentowego udziału dochodów transferowych (łącznie z udziałami w podatkach państwowych) w dochodach budżetowych JST ogółem w latach 2005–2020

Wyszczególnienie	2005	2010	2015	2020	Dynamika zmian 2005 = 100
gminy	66,0	70,2	68,6	72,2	109,4
powiaty	84,6	84,5	84,7	78,1	92,7
miasta na prawach powiatu	64,2	64,4	65,3	70,8	110,3
m.st. Warszawa	53,9	57,3	56,5	70,6	130,1
województwa	90,8	95,7	92,0	92,3	101,6
JST ogółem	68,8	72,0	70,7	73,8	107,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za poszczególne lata.

W kontekście zmian dotyczących dochodów własnych warto nawiązać też do częstych i niekorzystnych zmian w systemie podatkowym, których skutkiem jest osłabianie wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości oraz lokalnego władztwa podatkowego. Mechanizm tych zmian jest następujący: centralny legislator wprowadza nowe preferencje podatkowe, co z kolei skutkuje zmniejszonymi dochodami wpływającymi do budżetów gmin, ponieważ ubytki z tytułu ustawowych preferencji podatkowych nie są gminom rekompensowane²¹. Jako przykłady takich zmian można wymienić: zwolnienia ustawowe dotyczące infrastruktury portowej, w tym budowni infrastruktury zapewniających dostęp do portów i przestrzeni morskiej oraz gruntów przez nie zajętych (2002 r.); niekorzystne dla gmin zmiany zasad opodatkowania gruntów z infrastrukturą elektroenergetyczną, tj. gruntów pod liniami przesyłowymi (2019 r.); zwolnienia obejmujące grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, a także lotnisk użytku publicznego (2022 r.) itp.

Innym aktualnym wyzwaniem polskich finansów lokalnych jest dysfunkcyjny system rekompensowania JST zwiększającego się ubytku dochodów z tytułu podatku PIT. Malejące wpływy z tym związane to pokłosie kilku nakładających się na siebie przyczyn, w tym m.in. skutków kryzysu

²¹ W skali kraju są to kwoty miliardowe. Przykładowo kwota zwolnień ustawowych w budżecie Białegostoku – miasta, w którym mieszka autorka niniejszego opracowania – za rok 2023 wynosi około 19 mln zł.

pandemicznego w gospodarce, jak również zmian legislacyjnych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, których wdrażanie rozpoczęto jeszcze przed pandemią, tj. w 2019 r., a ostatnie z nich wiążą się z reformą podatkową pod hasłem Polskiego Ładu. Większość tych zmian skutkuje nie tylko zmniejszonymi obciążeniami podatkowymi obywateli, lecz także niższymi dochodami podatkowymi JST. Zgodnie z rządowymi szacunkami zawartymi w ocenach skutków regulacji kolejnych projektów nowelizacji ustawy o podatku PIT, łączny ubytek tych dochodów przewidywany na lata 2020–2031 to około 208 mld zł²². We wrześniu 2022 r. Związek Miast Polskich zaprezentował własne wyliczenia w tym zakresie dla około 350 miast – członków tej organizacji. Wynika z nich, że tylko do końca 2023 r. straty miast członkowskich wyniosą około 27,7 mld zł, a ich kumulacja (75% szacowanych strat) będzie dotyczyła miast na prawach powiatu. Najwyższe straty wystąpią w pięciu miastach (Warszawie – 5,9 mld zł, Krakowie – 1,6 mld zł, Wrocławiu – 1,5 mld zł, Poznaniu i Łodzi – powyżej 1 mld zł)²³.

Wszystko wskazuje więc na to, że w Polsce wciąż nie udało się stworzyć efektywnego systemu rekompensowania proporcjonalnego do wielkości ubytków dochodów PIT. Dominują w tym zakresie mechanizmy „sterowania ręcznego” i działania *ad hoc* podejmowane najczęściej w ostatnim kwartale roku budżetowego, co niezwykle utrudnia planowanie budżetowe w JST. Przykładowo pod koniec 2021 r. z budżetu centralnego przeznaczono dla JST środki w wysokości 8 mld zł. Z kolei pod koniec 2022 r. przekazano kolejną rekompensatę w postaci dodatkowych dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (dodatkowego PIT), tym razem w kwocie około 13,6 mld zł (gminy – 10,2 mld zł, powiaty – 2,8 mld zł, województwa – 0,6 mld zł)²⁴. Jednocześnie jednak, ze względu na to zasilenie finansowe, poinformowano, że w 2023 r. JST nie otrzymają już części rozwojowej subwencji ogólnej (*sic!*). Część ta miała stanowić nowy komponent subwencji ogólnej, wprowadzony do systemu finansów samorządowych w celu wspomagania rozwoju inwestycyjnego JST, a także rekompensowania utraconych wpływów z PIT. Należy też dodać, że wielu autorów już wcześniej

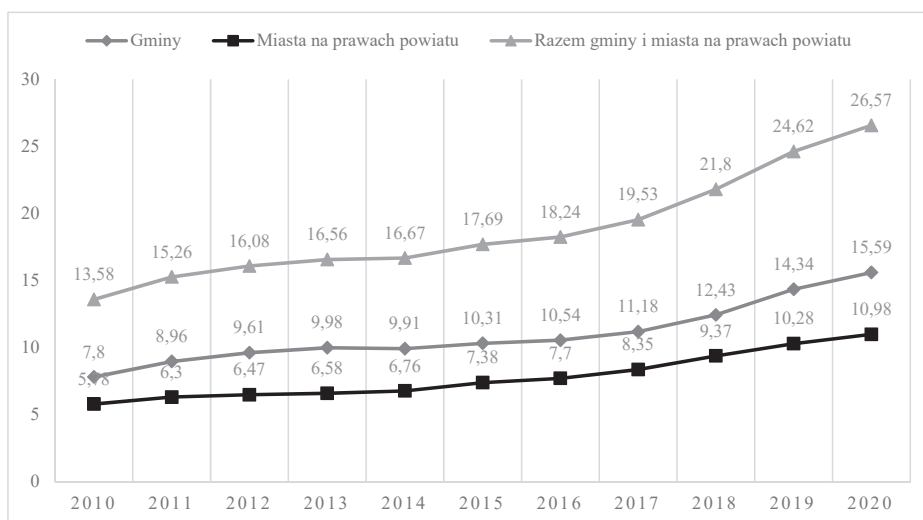
²² *Ile straciły polskie miasta?* Załącznik: *Zbiorcza analiza ubytków JST w dochodach z udziałów w PIT w latach 2019–23*, www.miasta.pl/aktualnosci/ile-stracily-polskie-miasta (dostęp: 19.03.2023).

²³ *Ibidem*, załącznik: *Pełne zestawienie dotyczące wszystkich miast członkowskich ZMP (Excel)*, www.miasta.pl/aktualnosci/ile-stracily-polskie-miasta (dostęp: 19.03.2023).

²⁴ Art. 70j. ust. 1 Ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r. poz. 1964.

bardzo krytycznie oceniało mechanizm i skuteczność zaproponowanego instrumentu²⁵.

Kolejny problem finansów lokalnych wiąże się z dysfunkcyjnym systemem finansowania oświaty, a w zasadzie permanentnego jej niedofinansowania. Subwencja oświatowa przekazywana JST jest niewystarczająca w kontekście rzeczywistych kosztów zadań oświatowych. Systematycznie rośnie luka finansowa w oświacie, rozumiana jako różnica między wielkością części oświatowej subwencji ogólnej a poziomem wydatków bieżących JST związanych z realizacją zadań oświatowych²⁶. Zobrazowano to na rysunku 2, posługując się przykładem gmin i miast na prawach powiatu jako kluczowych podmiotów samorządowych zaangażowanych w to zadanie.



Rys. 2. Szacowana luka finansowa związana z realizacją zadań oświatowych w gminach i miastach na prawach powiatu w latach 2010–2020 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w: K. Siwek, *Luka finansowa w oświacie jako źródło finansowania zadań oświatowych*, „Analizy CELOWe FRDL” 2021, nr 3, s. 10–11.

²⁵ G.P. Kubalski, J.M. Czajkowski, *Skuteczność rekompensowania ubytku dochodów z udziału PIT przez część rozwojową subwencji ogólnej*, Związek Powiatów Polskich, Warszawa 2022.

²⁶ Najważniejszym komponentem tych wydatków są koszty wynagrodzeń nauczycieli – nawet ich subwencja nie pokrywa jednak w całości. Według szacunków ZMP w 2021 r. część oświatowa subwencji ogólnej pokrywała zaledwie 80% kosztów osobowych. Zob. *Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie sytuacji w oświacie*, Olsztyn, 26 sierpnia 2022 r.

Kolejny, nierozwiązany już od wielu lat problem systemu finansów samorządowych wiąże się z dysfunkcjonalnymi mechanizmami wyrównywania nierówności fiskalnych w tym systemie. Główne jego wady to koncentracja mechanizmów wyrównawczych przede wszystkim na stronie dochodowej, z jednoczesnym ignorowaniem problemu zróżnicowań w zakresie wydatków JST. W głównej mierze opiera się on na potencjale dochodowym samorządu terytorialnego, a kluczową miarą braną pod uwagę w tym zakresie jest wskaźnik obliczony na podstawie wielkości dochodów podatkowych (nie wszystkich, tylko wybranych) przypadających na jednego mieszkańca w roku poprzedzającym rok bazowy. W przypadku gmin jest to wskaźnik *G*, powiatów – wskaźnik *P*, a województw – wskaźnik *W*; w polskich realiach określony odpowiednio przez: wskaźniki *G* i *Gg* (gminy), *P* i *Pp* (powiaty) oraz *W* i *Ww* (województwa). Z kolei potrzeby wydatkowe JST w kontekście analizowanych mechanizmów wyrównawczych uwzględnia się raczej w ograniczonym zakresie, w zasadzie tylko przez pryzmat kryterium populacyjnego (przy założeniu, że JST o większej liczbie mieszkańców świadczą więcej usług publicznych, a tym samym ich potrzeby wydatkowe są także większe)²⁷.

Zdecydowanie najwięcej kontrowersji budzą poziome mechanizmy korekcyjno-wyrównawcze, oparte na solidarnościowym systemie wpłat najbogatszych JST (tzw. janosikowe). Pomimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2014 r.²⁸, w którym stwierdzono niekonstytucyjność niektórych przepisów związanych z tym mechanizmem w odniesieniu do województw samorządowych, wciąż nie udało się wdrożyć skutecznego systemu. W literaturze przedmiotu jako podstawowe wady obowiązującego rozwiązania wskazuje się m.in.:²⁹

- wspomniane już wcześniej skupienie się przede wszystkim na zróżnicowaniu potencjału dochodowego z jednoczesnym ignorowaniem problemu zróżnicowanych potrzeb wydatkowych JST;
- „złe wyważenie” mechanizmów przejawiające się w nadmiernej redystrybucji dochodów, a w rezultacie nadmiernej ingerencji w samodzielność finansową najbogatszych JST;
- wypaczanie idei solidarności finansowej pomiędzy poszczególnymi JST;
- niezgodność mechanizmów wyrównawczych z konstytucyjną zasadą adekwatności;

²⁷ Zob. L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2019, s. 63.

²⁸ Wyrok TK z dnia 4 marca 2014 r., sygn. akt K 13/11.

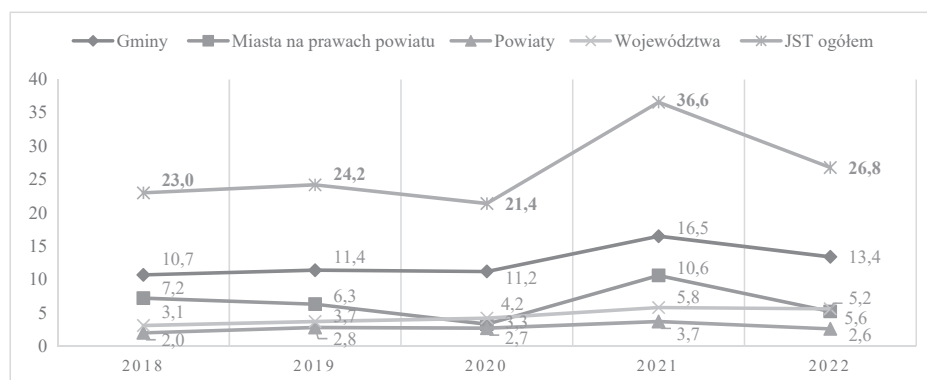
²⁹ L. Patrzalek, M. Poniatowicz, B. Guziejewska, S. Kańduła, op. cit., s. 76–77.

- osłabianie stymulacyjnego charakteru dochodów własnych JST, a tym samym demotywowanie najbogatszych JST do działań na rzecz zwiększania wydajności źródeł związanych z tymi dochodami – horyzontalne mechanizmy wyrównawcze działają na zasadzie swoistej kary za dobre wyniki finansowe JST;
- niespełnianie cechy uzupełniającego charakteru horyzontalnych mechanizmów, a tym samym postulatów doktryny, zgodnie z którymi mechanizmy te powinny być traktowane jako instytucja wyjątkowa w systemie dochodów JST, stosowana w sytuacji, kiedy zawodzą wertykalne mechanizmy wyrównawcze;
- dysfunkcyjny sposób wyliczania potencjału dochodowego JST, tj. pomijający wiele istotnych kategorii dochodów własnych, a także oparty na historycznej formule diagnozowania bieżącej sytuacji finansowej JST, czyli na podstawie danych z roku poprzedzającego rok bazowy;
- brak w horyzontalnym systemie wyrównawczym odpowiednich mechanizmów uwzględniających zmiany w dochodach JST spowodowane cyklicznymi wahaniami koniunktury gospodarczej (dotyczy to zwłaszcza województw i powiatów jako jednostek z dominującym udziałem dochodów uzależnionych od warunków makroekonomicznych);
- występowanie nieuzasadnionych transferów budżetowych, związanych z sytuacją, w której te same JST są jednocześnie płatnikami i beneficjentami „janosikowego”.

Kończąc kwestię kluczowych problemów i wyzwań w polskim systemie finansów samorządowych, należałoby jeszcze nawiązać do ściśle ze sobą powiązanych kilku zagadnień, tj. zmniejszających się nadwyżek operacyjnych, wyhamowania wydatków majątkowych JST, rosnących kosztów obsługi zadłużenia samorządowego i zagrożeń dostępności środków unijnych jako źródła dochodów budżetowych JST w perspektywie finansowej 2021–2027.

Wspomniany wcześniej wzrost wydatków bieżących skutkował w niektórych JST wyraźnym pogorszeniem się ich wyników operacyjnych. Zobrazowano to na rysunku 3.

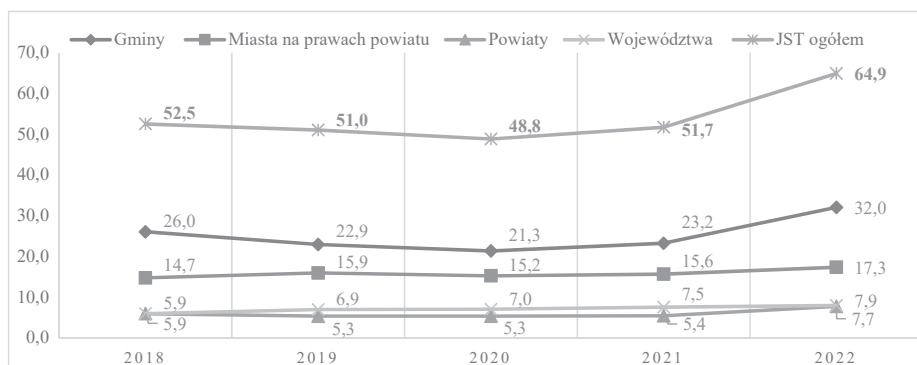
Z prezentowanych danych wynika, że problem dotyczy przede wszystkim miast na prawach powiatu, w których w 2020 r. odnotowano rekordowy spadek zbiorczej nadwyżki operacyjnej, tj. do poziomu zaledwie 3,3 mld, w 2022 r. – wzrost do poziomu 10,6 mld, a w 2022 r. – ponowny spadek do poziomu 5,2 mld, czyli dla porównania poziomu niższego o 2 mld niż w 2018 r.



Rys. 3. Wielkość nadwyżki operacyjnej w poszczególnych kategoriach JST w latach 2018–2022 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z zestawień zbiorczych MF dotyczących sprawozdań budżetowych JST za poszczególne lata.

Nadwyżka operacyjna determinuje sytuację finansową JST oraz przesądza o zdolności do obsługi zadłużenia. Jest też instrumentem budowania stabilności finansowej, a co istotne – kluczową determinantą potencjału inwestycyjnego JST³⁰. Przyjrzyjmy się więc, w jaki sposób w analizowanym okresie zmieniła się wielkość wydatków majątkowych JST (wydatki inwestycyjne są ich kluczowym komponentem) (zob. rysunek 4). Otóż



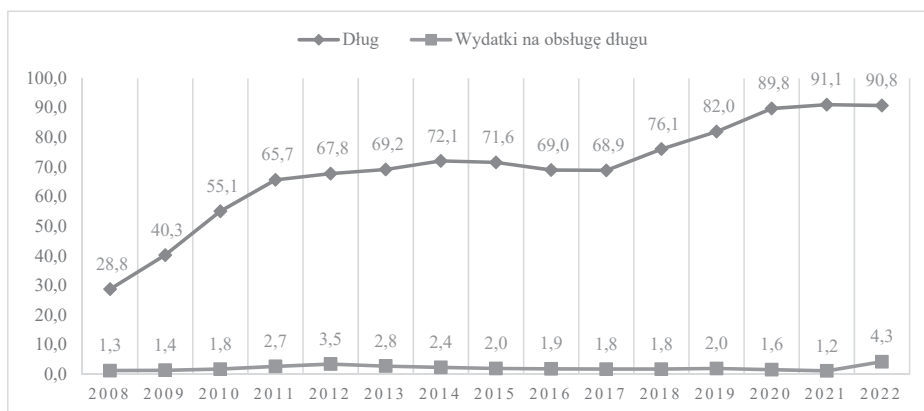
Rys. 4. Wydatki majątkowe w poszczególnych kategoriach JST w latach 2018–2022 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z zestawień zbiorczych Ministerstwa Finansów dotyczących sprawozdań budżetowych JST za poszczególne lata.

³⁰ Zob. A. Cyburt, A. Gałęcka, *Rola nadwyżki operacyjnej w budowaniu stabilności finansowej i potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing” 2020, nr 23 (72), s. 17–32.

po niewielkich spadkach poziomu tych wydatków, odnotowanych w 2019 i 2020 r., w 2021 r. wystąpił około sześcioprocentowy ich wzrost w stosunku do roku poprzedniego. Na koniec 2022 r. analizowane wydatki wzrosły już o 26%, osiągając rekordowy poziom blisko 65 mld zł. Co interesujące, jeszcze po trzech kwartałach 2022 r. wielkość wydatków majątkowych w ujęciu zbiorczym dla wszystkich JST była o połowę niższa i wynosiła zaledwie 32 mld zł.

Niewątpliwym wyzwaniem jest również znaczący wzrost kosztów obsługi zadłużenia samorządowego. Na rysunku 5 porównano wysokość zadłużenia JST i zmieniające się koszty jego obsługi rozpatrywane z perspektywy wielkości wydatków bieżących/operacyjnych poniesionych w poszczególnych latach na obsługę długu.



Rys. 5. Zadłużenie JST i koszty jego obsługi w latach 2008–2022 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z zestawień zbiorczych MF dotyczących sprawozdań budżetowych JST za poszczególne lata.

Z prezentowanych na tym rysunku danych wynika, że na koniec 2022 r. zbiorcze koszty obsługi długu JST wzrosły do poziomu najwyższego w ciągu analizowanych 15 lat. Główne tego przyczyny to wysoka inflacja oraz niespójna polityka monetarna i fiskalna. Perspektywy nie są optymistyczne. Według prognoz Komisji Europejskiej, w 2023 r. średnie koszty obsługi długu publicznego będą w Polsce prawie najwyższe ze wszystkich państw członkowskich UE, wyższe prognozowane są tylko dla Węgier³¹. Wiąże się

³¹ AMECO Database, European Commission, economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database_en (dostęp: 19.03.2023).

to m.in. z wysokim poziomem rentowności polskich dziesięcioletnich obligacji skarbowych – w październiku 2022 r. padł swoisty rekord w tym zakresie i rentowność ta przekroczyła poziom najwyższy od ponad 20 lat, tj. 9%.

Na koniec warto wspomnieć o środkach z budżetu Unii Europejskiej jako ważnym i być może zagrożonym źródle finansowania polskiego samorządu terytorialnego. Jego zdolności absorpcyjne pozostają bowiem w ścisłej korelacji z kondycją i stanem finansów lokalnych, chociażby ze względu na konieczność zapewnienia przez JST tzw. wkładu własnego. Warunkowane jest to zarówno wielkością dochodów i wydatków budżetowych JST (bieżących i kapitałowych), jak i osiągniętych wyników budżetowych, zwłaszcza tych bieżących (nadwyżka operacyjna), a także długu samorządowego. Wszelkie niekorzystne zjawiska w tym zakresie nie pozostają bez wpływu na możliwości absorpcyjne, ograniczając je w istotny sposób. Nie wspomnę już o zagrożeniu programu Krajowego Planu Odbudowy (KPO), w ramach którego wstrzymano (w związku z dysfunkcjami w polskim wymiarze sprawiedliwości) łącznie 23,9 mld euro dotacji i 11,5 mld euro pożyczek na odbudowę polskiej gospodarki po pandemii. Niestety wszystko wskazuje na to, że zagrożone mogą być również fundusze w ramach unijnej polityki spójności 2021–2027. Jest to łączna kwota około 76,5 mld euro – czyli ponad dwukrotnie wyższa niż w KPO – z czego około 31 mld euro to środki przeznaczone dla JST. Nowe przepisy o polityce spójności dotyczące perspektywy finansowej 2021–2027 wzmacniają bowiem wymóg zgodności z unijną Kartą Praw Podstawowych, określającą podstawowe prawa i wolności uznawane przez UE. Dostęp do tych środków jest więc również uzależniony od przestrzegania praworządności przez kraj członkowski.

Rekomendacje dotyczące kluczowych kierunków zmian w systemie finansów samorządowych

Przeprowadzona diagnoza i analiza najważniejszych – bo z pewnością nie wszystkich – dysfunkcji występujących w sferze finansów samorządowych upoważnia do sformułowania określonych postulatów odnoszących się do najpilniejszych reform i zmian.

Po pierwsze należy poszukiwać rozwiązań w zakresie „odpolitycznienia/odpartyjnięcia” finansów samorządowych oraz odbudowania relacji partnerskich w płaszczyźnie: centralne władze publiczne – władze samorządowe. Jest to niezbędny warunek uzdrowienia relacji fiskalnych zachodzących pomiędzy wspomnianymi poziomami władzy publicznej.

Po drugie trzeba odbudować w polskim systemie finansów samorządowych funkcjonowanie konstytucyjnej zasady adekwatności zasilania finansowego do zakresu ustawowych zadań JST.

Po trzecie należy powstrzymać destrukcyjny proces ograniczania samodzielności finansowej JST jako fundamentalnej wartości samorządności terytorialnej. Postępujący proces „finansowego upaństwowienia” samorządu terytorialnego ewidentnie utrudnia mechanizmy ochrony poszczególnych źródeł dochodowych JST w sytuacji kryzysu. Iluzoryczne wzmacnianie potencjału finansowego JST w drodze kolejnych, przydzielanych uznaniowo dochodów transferowych to droga donikąd.

Po czwarte konieczna jest systemowa odbudowa własnego potencjału finansowego JST w Polsce. Proces ten powinien opierać się na uwzględnianiu zasady kategoryzacji samorządowych jednostek terytorialnych. Przeprowadzona analiza dowodzi, że różne kategorie JST mierzą się z różnymi trudnościami w dziedzinie finansów lokalnych. Nie istnieje więc jeden, uniwersalny model rozwiązania problemów finansowych wszystkich JST.

Po piąte należy stworzyć system realnego rekompensowania JST wpływów z podatku PIT utraconych na skutek wprowadzonych centralnie preferencji podatkowych. Pierwotnie system ten miał się opierać na części rozwojowej subwencji ogólnej. Zastąpiono go jednak rekompensatami wypłacanymi JST w sposób uznaniowy i arbitralny. Należy też podkreślić, że samorządowe udziały we wpływach z tytułu podatku PIT straciły znaczenie przypisane im w systemie dochodów JST stworzonym w 2003 r. na mocy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³². Wykazane w niniejszym opracowaniu ubytki dochodów PIT nie tylko ewidentnie osłabiły potencjał finansowy polskich miast. Nastąpiło dodatkowo zerwanie relacji między wydajnością fiskalną tych źródeł dochodów a motywacją decydentów samorządowych do działań stymulujących lokalny rozwój społeczno-gospodarczy.

Po szóste istnieje pilna potrzeba zwiększenia transparentności relacji fiskalnych i sposobu podziału środków przydzielanych JST przez państwo. Kryteria polityczne i uznaniowe powinny być zastąpione przejrzystymi algorytmami podziału, jasnymi i czytelnymi dla mieszkańców wspólnot samorządowych.

Po siódme widoczne w ostatnich latach oparcie aktywności inwestycyjnej JST na zasadzie dominacji różnych programów rządowych, dzielących fundusze w sposób arbitralny pomiędzy poszczególne JST, nie wydaje się dobrym

³² Tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.

rozwiązaniem. Są to w pewnym sensie pieniądze „znaczone” i w ten sposób państwo przesądza o kierunkach lokalnych polityk inwestycyjnych w poszczególnych JST. Nie o to jednak chodzi w idei samorządności terytorialnej.

Po ósme pilnego rozwiązania wymaga problem pogłębiającej się luki finansowej w systemie oświaty samorządowej, czyli dysproporcji między przyznaną JST kwotą części oświatowej subwencji ogólnej a faktycznym poziomem samorządowych wydatków bieżących związanych z realizacją zadań oświatowych.

Po dziewiąte reformy wymaga również dysfunkcyjny mechanizm wyrównywania nierówności fiskalnych w podsektorze samorządowym. Sprawiedliwy system wyrównawczy powinien uwzględniać nie tylko dysproporcje dochodowe między JST, lecz także ich zróżnicowane potrzeby wydatkowe, z tym że ten ostatni aspekt, tj. wydatkowy, uwarunkowany jest koniecznością opracowania standardów lokalnych usług publicznych dla poszczególnych kategorii JST.

Po dziesiąte poważnym problemem są pogarszające się wyniki operacyjne największych miast. Należy uznać to za jedno z kluczowych wyzwań polskiego systemu finansów lokalnych chociażby z tego powodu, że nadwyżka operacyjna determinuje sytuację finansową JST oraz przesądza o zdolności do obsługi zadłużenia. Jest też instrumentem budowania stabilności finansowej, a co istotne, kluczową determinantą lokalnego potencjału inwestycyjnego

I wreszcie po jedenaste, za priorytet rządowej polityki publicznej, również w kontekście stabilności finansów samorządowych, należy uznać poprawę relacji z Unią Europejską i odblokowanie środków unijnych. Najbardziej pesymistyczny scenariusz dla samorządu terytorialnego to zablokowanie środków przewidzianych dla JST w ramach polityki spójności 2021–2027 (około 31 mld euro). Byłby to problem kluczowy, wręcz strategiczny w aspekcie finansowania aktywności inwestycyjnej JST.

Krystian Ziemski, Paweł Grzybowski

ROZDZIAŁ 10

**Kształtowanie podatków i opłat lokalnych –
wnioski *de lege ferenda***

Wprowadzenie

Potrzeba zmian regulacji dotyczących samorządu terytorialnego jest przedmiotem wielowątkowej dyskusji, wymagającej pogłębionych refleksji. Pełna analiza problematyki powinna uwzględniać wielość aspektów, o charakterze zarówno ustrojowym, jak i społecznym, gospodarczym czy ekonomicznym. Rozważania nad usprawnieniem funkcjonowania samorządu terytorialnego – w szczególności w świetle obecnej, trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej – nie mogą odbyć się bez refleksji nad stanem finansów samorządowych. W wymiarze postulatywnym powinna ona odwoływać się m.in. do zagadnień systemowych związanych ze sposobem realizacji przez ustawodawcę norm konstytucyjnych, kształtujących zakres władztwa daninowego samorządu.

Z ogólnej perspektywy przejawy władztwa daninowego jako takiego koncentrują się wokół stanowienia danin publicznych, ich poboru (realizacji wpływów z danin publicznych), dysponowania nimi oraz kształtowania (modelowania) obciążeń daninowych¹. W tradycyjnym ujęciu władztwo daninowe w istotnej mierze stanowi domenę władzy ustawodawczej (parlamentu), co wyraża maksyma *nullum tributum sine lege* (łac. „nie ma podatku bez ustawy”). Ustrój współczesnych państw demokratycznych cechujący się decentralizacją wymaga przyznania samorządom lokalnym, wykonującym istotne

¹ J. Kulicki, *Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce*, „Analizy BAS” 2010, nr 16 (41).

zadania publiczne, niezbędnego władztwa daninowego jako instrumentu mającego zapewniać pozyskiwanie środków na ich realizację. W polskim porządku konstytucyjnym władztwo to zostało stosownie do powyższych postulatów rozdysponowane. Z jednej strony, zgodnie z art. 217 Konstytucji RP², daniny publiczne uznaje się za materię ustawową, a więc stanowiącą przedmiot prawa powszechnie obowiązującego. Z drugiej natomiast art. 168 Konstytucji RP przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego kompetencje prawotwórcze w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych. Zakres przyznanego jednostkom samorządu terytorialnego władztwa daninowego podlega ograniczeniu w drodze ustawy. Takie ukształtowanie władztwa daninowego rodzi szereg pytań, w szczególności o to, czy obecne regulacje o charakterze materialnoprawnym w całości wyczerpują możliwości wyrażone w umocowaniach konstytucyjnych. Odpowiedź na tak postawione pytanie nie jest jednoznaczna. Praktyka pokazuje bowiem, że o zakresie władztwa samorządu ustawodawca decyduje na podstawie bliżej nieokreślonych kryteriów, tworząc w istocie system o niejednolitym i dość spornym charakterze. Z tego też względu, odnosząc się do obecnego stanu regulacji przesądzających o władztwie daninowym samorządu, a więc przepisów materialnoprawnych kształtujących podatki i opłaty lokalne, i mając na uwadze zakres władztwa daninowego ujętego w przepisach Konstytucji RP, za celową uznajemy modyfikację regulacji poszczególnych ustaw. Rozważenia wymaga wręcz, czy nie należałoby stworzyć jednolitych podstaw ustawowych o charakterze ogólnym, kształtujących podatki i opłaty lokalne w kierunkach wyznaczanych względami systemowymi oraz uzasadnieniem pragmatycznym i aksjologicznym.

W celu uporządkowania rozważań, posługując się pojęciem podatków i opłat lokalnych, będziemy się odwoływać do definiowania ich przez przedstawicieli doktryny prawa podatkowego. Za Zbigniewem Ofiarskim do katalogu podatków i opłat lokalnych w ujęciu wąskim zaliczamy wszystkie daniny spełniające łącznie następujące przesłanki:

- a) stanowią one wyłącznie źródło dochodów budżetu lokalnej jednostki samorządu terytorialnego (JST);
- b) ich zapłata następuje bezpośrednio na rachunek bankowy prowadzony w celu obsługi budżetu JST;
- c) w ich zakresie organom JST przysługują instrumenty władztwa podatkowego;

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. poz. 483 z późn. zm.

d) w stosunku do nich organy wyposażone są w instrumenty załatwiania spraw podatkowych³.

Z tej perspektywy podatkami i opłatami lokalnymi na potrzeby niniejszej analizy będą tylko takie, które pobierane są bezpośrednio przez JST i na ich rzecz (z wykorzystaniem zarówno kompetencji do określonego ich kształtowania, jak i prowadzenia postępowań zmierzających do ich poboru). Założenie takie oceniamy jako trafne ze względu na pełną zgodność z przekonaniem o konieczności zagwarantowania spójności rozwiązań konstytucyjnych z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego⁴. W literaturze przedmiotu postuluje się, aby zawarte w Konstytucji RP pojęcie podatków i opłat lokalnych postrzegać w kontekście art. 9 Karty, zgodnie z którym „część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać”⁵. Z istoty samodzielności samorządu terytorialnego wnosić należy, że powinna to być część znacząca.

W celu uzasadnienia stawianej tezy oraz sformułowania postulatów *de lege ferenda* zakładamy, że w początkowej fazie analizy kluczowe jest zdiagnozowanie obowiązującego systemu. Rozważania w tym zakresie prowadzone będą w ramach norm konstytucyjnych oraz regulacji ustaw materialnoprawnych. Końcowo analiza dotyczyć będzie zakreslenia możliwych kierunków modyfikacji oraz uzupełnienia treści dotychczasowych ustaw kształtujących władztwo daninowe samorządu.

Stan obecny

Władztwo daniowe JST⁶ w obecnie funkcjonującym kształcie charakteryzować można z dwóch perspektyw. Po pierwsze – z punktu widzenia ukształtowania podstaw ustrojowych tego władztwa. Po drugie – z punktu widzenia poszczególnych regulacji stanowiących efekt realizacji przez ustawodawcę tego umocowania.

³ Zob. szerzej Z. Ofiarski, *System (zbiór) podatków samorządowych – wstępne propozycje uporządkowania*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio 6. Oeconomia” 2016, t. 50, nr 1, s. 266 i n.

⁴ Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. poz. 607 z późn. zm.

⁵ L. Etel, *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Temida 2, Białystok 2004, s. 43.

⁶ Autorzy posługują się skrótem JST na określenie gminy, która jako jedyna w obowiązującym porządku prawnym została wyposażona w elementy władztwa w zakresie omawianych w publikacji podatków i opłat lokalnych.

Poczynając od analizy przepisów Konstytucji RP, władztwo daninowe JST – w ujęciu najwęższym – kształtowane jest przez jej art. 168 oraz art. 217. Z regulacji tych wynika, że JST w ramach samodzielności mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych. Granice tej kompetencji limitowane są treścią ustaw. Uzasadnia to funkcjonująca w polskim porządku prawnym zasada wyłączności ustawowej w nakładaniu podatków, odzwierciedlona w art. 217 Konstytucji RP⁷. Zgodnie z tym przepisem nakładanie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Z łącznej analizy obu przepisów oraz istoty samodzielności prawotwórczej JST wyprowadzona jest zasada ograniczonej swobody legislacyjnej JST w zakresie władztwa daninowego. Przejawia się ona w tym, że ustawodawca zwykły ma obowiązek przekazywać do normowania w drodze aktów prawa miejscowego te z elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin lokalnych, wyznaczając równocześnie granice delegowanych kompetencji; powinny być one możliwie szerokie w celu zapewnienia niezbędnej elastyczności i operatywności przyjmowanych przez samorząd rozwiązań normatywnych, tak by odpowiadały silnie zróżnicowanym w skali całego kraju potrzebom, warunkom i możliwościom lokalnym.

Odnosząc się do konkretnych uregulowań polskiego porządku prawnego, stwierdzamy, że elementy władztwa daninowego samorządu terytorialnego ujęto w rodzajowo określonym katalogu kompetencyjnym.

Najdalej idącym przejawem władztwa daninowego JST jest możliwość decydowania o zasadności poboru określonych danin na własnym terenie – dotyczy to opłat lokalnych uregulowanych ustawą o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: u.p.o.l.)⁸. Rada gminy „może wprowadzić” opłatę targową, opłatę miejscową, opłatę uzdrowiskową, opłatę reklamową, opłatę od posiadania psów⁹. W zdecydowanej większości przypadków jednak władztwo JST przejawia się w możliwości współkształtowania (wraz z ustawodawcą) poszczególnych elementów konstrukcyjnych podatków i opłat lokalnych.

Jednym z takich elementów są stawki podatkowe. Ten element konstrukcyjny podatku/opłaty w sposób bezpośredni rzutuje na wysokość podatku

⁷ Szerzej na temat zasady zob. wyrok TK z 16 czerwca 1998 r., sygn. U 9/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 51; wyrok z 1 września 1998 r., sygn. U 1/98, OTK ZU Nr 5/1998, poz. 65 oraz wyrok z 9 lutego 1999 r., sygn. U 4/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 4.

⁸ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2023 r., poz. 70.

⁹ Zob. art. 15 ust. 1, art. 17 ust. 1, ust. 1a, art. 17a ust. 1, art. 18a ust. 1 u.p.o.l.

(a więc wprost odpowiada treści art. 168 Konstytucji RP). W doktrynie wskazuje się, że stawka stanowi odzwierciedlenie stosunku, jaki zachodzi między wysokością podstawy opodatkowania a kwotą podatku¹⁰. Bez względu na formę oraz rodzaj stawek (procentowe, kwotowe) właściwe organy gminy mają kompetencje do ich regulowania. Odmienny jest jednak zakres tej regulacji.

W przepisach u.p.o.l.¹¹ ustawodawca określa górną granicę stawki dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania objętych podatkiem od nieruchomości. W art. 5 ustawy wskazuje, że „Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie [...]”. Podobne umocowanie znajduje odzwierciedlenie w regulowanym u.p.o.l. podatku od środków transportowych. Przy tej daninie uwagę zwrócić należy jednak na jednoczesność wyznaczenia w ustawie zarówno górnej, jak i dolnej granicy stawki podatkowej (zob. art. 10 ust. 1 u.p.o.l.). Podobnie jak w przypadku podatku od nieruchomości u.p.o.l. stanowi podstawę do określenia górnych granic uregulowanych w tej ustawie opłat lokalnych. W ramach art. 19 u.p.o.l. ustawodawca wyznacza górne granice stawek opłaty targowej, miejscowej (uzdrowiskowej), od posiadania psów oraz reklamowej.

Podobnie zakres władztwa podatkowego JST w odniesieniu do stawek kształtuje się na gruncie dwóch innych ustaw przedmiotowo regulujących podatki lokalne. W ustawie o podatku leśnym (dalej: u.p.l.)¹² oraz ustawie o podatku rolnym (dalej: u.p.r.)¹³ ustawodawca, określając stawki podatku leśnego i rolnego, odwołuje się do obiektywnej wartości (tj. właściwej części, odpowiednio, w podatku leśnym – średniej ceny sprzedaży drewna, a w przypadku podatku rolnego – średniej ceny skupu żyta). W obu ustawach, determinując maksymalną wysokość podatku, pozwala jednocześnie organom stanowiącym na potrzeby kalkulacji podatku na obniżenie wartości odpowiednio średniej ceny skupu drewna oraz żyta. W istocie zatem podobnie jak w przypadku podatku od nieruchomości ostatecznie o wysokości podatku w danym roku dla danej gminy decyduje jej organ stanowiący.

Delegowanie części kompetencji do kreowania stawek podatków i opłat lokalnych przebiega zwykle według określonego schematu. Ustawodawca wyznacza granice, w jakich JST może ustalać wartości stawek. Co

¹⁰ A. Gomulowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011, s. 121.

¹¹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. z 2020 r., poz. 333.

¹² Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz. U. z 2019 r. poz. 888 z późn. zm.

¹³ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. z 2020 r. poz. 333.

istotne, wskazywane przez ustawodawcę wartości stawek maksymalnych mają niejednokrotnie charakter dynamiczny, tj. pozostają uzależnione od występującej w danym roku sytuacji społeczno-gospodarczej. Na przykład w art. 20 u.p.o.l. ustawodawca wskazał: „Górne granice stawek kwotowych określone w art. 5 ust. 1, art. 10 ust. 1 i art. 19 pkt 1 [stawki podatku od nieruchomości od środków transportowych oraz opłat lokalnych – przypis P.G., K.Z.], obowiązujące w danym roku podatkowym ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego”. Przywołany w przepisie wskaźnik cen ustalany jest na podstawie danych o charakterze obiektywnym, tj. komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłoszonego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Podobnie sytuacja kształtuje się w podatku leśnym oraz rolnym. Średnią cenę sprzedaży drewna na potrzeby podatku leśnego oraz żyta na potrzeby podatku rolnego ustala się na podstawie stosownych komunikatów Prezesa GUS.

Niezależnie od decydowania przez JST o wysokości stawek podatków i opłat lokalnych w niektórych ustawach występuje upoważnienie do ich różnicowania. W zakresie podatku od nieruchomości upoważnienie takie zawarto w treści art. 5 u.p.o.l. Zgodnie z jego treścią rada gminy, ustalając wysokość stawek dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania, może różnicować ich poziom zależnie od określonych okoliczności. Owe przykładowe okoliczności ustawodawca wskazuje odrębnie dla gruntów, budynków i budowli, a więc ich katalog jest otwarty (rada gminy ma zatem swobodę w doborze przesłanek różnicowania stawek). Podobnym rozwiązaniem ustawodawca posłużył się w odniesieniu do podatku od środków transportowych (zob. art. 10 ust. 2 u.p.o.l.) czy opłaty reklamowej (art. 19 pkt 4 u.p.o.l.). W pozostałych przypadkach opłat lokalnych uregulowanych w u.p.o.l., jak również podatku rolnego oraz leśnego, organy stanowiące gminy nie zostały umocowane do różnicowania stawek.

Kolejnym elementem konstrukcyjnym podatków i opłat lokalnych, kształtującym je w ramach upoważnienia ustawowego, do którego określania umocowano JST, jest podstawa opodatkowania. Podstawa opodatkowania wraz ze stawką w większości przypadków omawianych danin stanowi element przesądzający o wysokości zobowiązania podatkowego. Mimo to możliwość dostosowania jej do szczególnych uwarunkowań lokalnych nie występuje w ustawach podatkowych (wprowadzających podatki i opłaty lokalne) powszechnie, np. możliwość taka dotyczy podatku rolnego. Ustawodawca

umożliwia radzie gminy przypisanie konkretnego gruntu (użytku rolnego) do okręgu podatkowego. Mocą art. 4 ust. 4 i ust. 5 u.p.r. ustalono cztery okręgi podatkowe, do których zaliczono gminy oraz miasta w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych. Na podstawie powyższego przypisania gruntów do okręgów podatkowych ustala się liczbę hektarów przeliczeniowych (a więc podstawę opodatkowania gospodarstwa rolnego). Władztwo gminy w zakresie kształtowania podstawy opodatkowania podatkiem rolnym wyraża się w możliwości zakwalifikowania gruntu do innego niż ustawowy okręgu podatkowego (w istocie więc gmina może korygować – zwiększać i zmniejszać – wysokość podstawy opodatkowania gospodarstw rolnych¹⁴). Stanowi o tym art. 5 ust. 3 u.p.r., z którego treści wynika, że ingerencja rady gminy musi być dokonywana z uwzględnieniem określonych przesłanek oraz nie może spowodować obniżenia podstawy opodatkowania o wskazaną w ustawie wartość. Podobny mechanizm korekty podstawy opodatkowania nie występuje w u.p.o.l. Regulacji o takim charakterze próżno szukać także w u.p.l.

Pewnego podobieństwa do idei kształtowania podstawy opodatkowania upatrywać można w regulacjach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: u.c.p.g.)¹⁵. Konstruując opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustawodawca przewidział, że jej wysokość stanowi iloczyn dwóch wartości, tj. stawki oraz jednej z wartości określonych w art. 6j ust. 1 u.c.p.g., a więc liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, ilości zużytej wody z danej nieruchomości, powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego; rada gminy może również uchwalić stawkę opłaty od gospodarstwa domowego (art. 6j ust. 2 u.c.p.g.). Ustawodawca nie określa powyższych wartości wprost jako podstawy opodatkowania, jednak z samej konstrukcji opłaty wnioskować należy, że pełnią one taką funkcję. Pomnożenie ich przez stawkę określa bowiem wysokość opłaty. Władztwo podatkowe w kształtowaniu podstawy wymiaru opłaty przejawia się upoważnieniem rady gminy do wyboru jednej spośród ustawowo przewidzianych metod. Podstawę tego wyboru stanowi art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Co istotne, w ramach jednej z przewidzianych ustawowo metod radę gminy dodatkowo wyposażono

¹⁴ Opisany przejaw władztwa w podatku rolnym dotyczy wyłącznie gospodarstw rolnych, a więc gruntów rolnych o powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy (art. 2 ust. 1 u.p.r.). W odniesieniu do gruntów, które nie stanowią gospodarstw rolnych, gmina nie ma kompetencji do kształtowania podstawy opodatkowania – jest nią fizyczna powierzchnia gruntu.

¹⁵ Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 2022 r. poz. 2519.

w kompetencję do określania sposobu pomiaru zużytej na nieruchomości ilości wody w celu ustalenia wysokości opłaty. Z powyższego wynika, że w ramach kształtowania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi rada gminy ma kompetencję do kształtowania podstawy opodatkowania.

Oprócz możliwości kształtowania stawek oraz podstaw opodatkowania gminom przysługuje również prawo udzielania zwolnień podatkowych. Zwolnienie jako element konstrukcyjny niezbędny do zapewnienia powszechności i równości opodatkowania¹⁶ w przeważającej mierze stanowi materię ustawową, zarówno w ramach u.p.o.l., jak i u.p.l., u.p.r., a także u.c.p.g. Zwolnienia ustawowe mają dwojaki charakter. Ustawodawca w sposób trwały rezygnuje z opodatkowania albo ze względu na pewne szczególne cechy przedmiotu opodatkowania (zwolnienie przedmiotowe), albo ze względu na pewne cechy podmiotu podatnika (zwolnienie podmiotowe). W doktrynie wskazuje się również na występowanie ustawowych zwolnień o charakterze mieszanym¹⁷ (podmiotowo-przedmiotowych; zob. np. art. 7 ust. 2 pkt 2a u.p.o.l.). W ramach upoważnień ustawowych ustawodawca dostrzega konieczność przekazania gminom możliwości uregulowania zwolnień innych aniżeli ustawowe (zob. art. 7 ust. 3 oraz art. 12 ust. 4 u.p.o.l.; art. 13e u.p.r.; art. 7 ust. 3 u.p.l.), ograniczając je jednak wyłącznie do zwolnień przedmiotowych. W efekcie wszelkie próby konstruowania przez JST zwolnień mieszanych lub czysto podmiotowych kwestionowane są przez organy nadzoru oraz sądy administracyjne¹⁸.

Omawiając zwolnienia podatkowe, nie można pominąć kwestii ulg podatkowych. W doktrynie wskazuje się bowiem na istniejące różnice między ulgą a zwolnieniem. Zwolnienie jest wyrazem definitywnej i całkowitej rezygnacji ustawodawcy z opodatkowania określonego stanu faktycznego (dotyczy zatem przedmiotu lub podmiotu)¹⁹. Ulga natomiast stanowi jedynie korektę podatku lub jego określonego elementu konstrukcyjnego (podstawy

¹⁶ Zwolnienia stanowią bowiem uzasadniony wyłom od ujętego w sposób ogólny obowiązku podatkowego. Z jednej strony umożliwiają określenie obowiązku podatkowego w sposób obejmujący szeroki krąg adresatów czy przedmiotów opodatkowania, a z drugiej pozwalają na uwzględnienie tych – w założeniu wąskich – kategorii podmiotowych i przedmiotowych, które z różnych względów z obowiązku podatkowego powinny zostać wyłączone.

¹⁷ B. Pahl, *Zasady opodatkowania żłobków i klubów dziecięcych*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2019, nr 3, s. 12–16.

¹⁸ Zob. np. uchwała Kolegium RIO w Katowicach z 4 grudnia 2012 r., 281/XXIX/2012, LEX nr 1246975; wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2020 r., sygn. II FSK 646/20, LEX nr 3055473.

¹⁹ Zob. W. Nykiel, *Ulg i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, ABC, Warszawa 2002.

opodatkowania lub stawki podatkowej). Odróżnienie zwolnień od ulg widoczne jest również w ustawowych upoważnieniach do realizacji władztwa podatkowego gmin. W art. 13e u.p.r. przewiduje się upoważnienie do „wprowadzania innych zwolnień i ulg przedmiotowych”, czego próżno szukać w u.p.o.l oraz u.p.l. (gdzie upoważnienie obejmuje tylko zwolnienia). Potwierdzeniem celowości takiego zabiegu są liczne orzeczenia organów nadzoru, kwestionujących wprowadzenie np. w podatku od nieruchomości ulgi podatkowej z powołaniem się na ustawowe upoważnienie do dokonania zwolnień²⁰. Władztwo gminy w zakresie ulg przejawia się w odniesieniu do podatku rolnego w dwóch aspektach. Po pierwsze w możliwości wprowadzania ulg innych aniżeli przewidziane w ustawie (art. 13e), po drugie w zakresie, w jakim ustawodawca umożliwia gminom doprecyzowanie ulg w ustawie już uregulowanych (art. 12 ust. 9).

Kształtowanie pozostałych elementów konstrukcyjnych podatku, takich jak jego przedmiot oraz podmiot, nie jest obecnie objęte władztwem daniowym gmin. Tego rodzaju elementy odnoszą się bowiem do wpływu na podstawę obowiązku, a nie jego wysokość.

Systemowe uzasadnienie zmian

Obecnie obowiązujący stan prawny (odzwierciedlony powyżej w niniejszej analizie) pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Brak jest normatywnie określonych przesłanek (okoliczności), którymi kieruje się ustawodawca w odniesieniu do poszczególnych podatków i opłat, odmiennie kształtując zakres upoważnień dla JST, w szczególności nie przyznając gminom jednakowo szerokich uprawnień w zakresie danin o zbliżonej konstrukcji prawnej. O ile dość konsekwentnie przyznawany jest szerszy zakres władztwa w zakresie kształtowania opłat lokalnych, o tyle już zróżnicowanie zakresu tego władztwa w ramach tej samej kategorii danin publicznoprawnych (odpowiednio podatków i opłat) budzi uzasadnione wątpliwości wobec braku ku temu racjonalnych przesłanek. Oczywiście jest, że znaczenie mogłaby mieć w określonych przypadkach charakterystyka danego podatku (opłaty), w tym jego zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz wpływ na budżet gminy, czy zaśłości historyczne. Istotny w omawianym zakresie jest wyrażany w doktrynie pogląd, że obecnie obowiązujący system kształtował się już dużo wcześniej,

²⁰ Zob. np. uchwała nr 23.250.2018 Kolegium RIO w Warszawie z dnia 18 grudnia 2018 r.

tj. w czasie funkcjonowania rad narodowych, wskutek czego nie przystaje on do aktualnej rzeczywistości²¹. Skoro stan regulacji jest rezultatem braku dostosowania przepisów do obecnej sytuacji (w tym w szczególności pozycji ustrojowej samorządu), to zakładać należy, że różnicowanie w zakresie władztwa daninowego gmin nie jest motywowane jakimikolwiek szczególnymi względami. Ma ono charakter przypadkowy, nie uwzględnia istoty samorządności, a przy tym różnic, które zachodzą między podatkami i opłatami. Uzasadnione jest wobec tego postulowanie, aby zakres władztwa daninowego gmin i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego został określony możliwie szeroko i oparty na ogólnych ujednoliconych podstawach. Zabieg ten wydaje się możliwy, skoro bowiem w odniesieniu do części opłat i podatków dopuszczono wprowadzenie pewnych upoważnień, to mogłyby one dotyczyć również każdego podatku i każdej opłaty o charakterze lokalnym.

Za takim podejściem przemawia treść zasad konstytucyjnych i wyrażenie wyrażonych w Konstytucji RP norm. Jak wskazywano, treść jej art. 168 gwarantuje JST możliwość decydowania, w zakresie określonym ustawą, o wysokości podatków i opłat lokalnych. Wśród tych elementów konstrukcyjnych podatku²², które bezpośrednio decydują o jego wysokości, znajduje się niewątpliwie podstawa i stawka podatku. W sposób pośredni jego wysokość kształtować może ulga podatkowa (stosowana zarówno w odniesieniu do podstawy opodatkowania, stawki podatkowej, jak i ustalonej już kwoty podatku). Pośredniego wpływu na wysokość podatku doktryna doszukuje się również w przypadku zwolnień podatkowych²³.

W zakresie charakterystyki elementów konstrukcyjnych podatków i opłat lokalnych, mających bezpośredni lub pośredni wpływ na wysokość podatku, nie można pomijać treści art. 217 Konstytucji RP. W doktrynie podkreśla się, że sama treść art. 168 Konstytucji RP nie przesądza o uprawnieniach samorządu do kształtowania systemu podatkowego²⁴. Wnioskować stąd należy, że podejmowanie przez gminę konkretnych czynności wpływających

²¹ L. Etel, M. Popławski, *Dochody własne j.s.t. – podatki lokalne*, ABC, <https://sip.lex.pl/#/publication/469915217>, 17 lutego 2023 r.

²² Dla porządku autorzy wskazują, że na potrzeby publikacji ilekroć mowa jest o konstrukcji prawnej podatku, należy przez to rozumieć odpowiednio konstrukcję prawną opłaty (w zdecydowanej większości obowiązujących współcześnie opłat lokalnych identyfikuje się budowę tożsamą z podatkami, tj. opłaty mają podmiot, przedmiot, podstawę, stawki, a także zwolnienia i ulgi).

²³ Zob. A. Ostrowska, *Władztwo podatkowe gminy w zakresie wprowadzania zwolnień z podatku od nieruchomości – teoria i praktyka*, „Finanse Komunalne” 2019, nr 7–8, s. 66–77.

²⁴ L. Etel, op. cit., s. 45.

na wysokość podatków i opłat lokalnych jest uprawnione tak dalece, jak pozwala na to art. 217 Konstytucji RP. Przykładowo Leonard Etel podkreśla, że do elementów konstrukcji podatku, które powinny zostać uregulowane w ustawie (*a contrario* – nie mogą być objęte aktem prawa miejscowego), należy zaliczyć przede wszystkim podmiot podatku (bierny oraz czynny, a więc zarówno podatnika, jak i organ podatkowy)²⁵. Ustawa podatkowa w rozumieniu art. 217 Konstytucji RP powinna również obejmować swoim zakresem przedmiot opodatkowania. Reguła ta wynika z konstrukcji obowiązku podatkowego. Skoro bowiem bez precyzyjnego określenia przedmiotu opodatkowania nie można mówić o istnieniu obowiązku podatkowego²⁶, to pozostawienie swobody w kształtowaniu tego, co ma być opodatkowane, byłoby naruszeniem zasad wprowadzania danin publicznoprawnych w drodze ustawy. Wówczas można byłoby mówić o współtworzeniu podatku czy opłaty przez ustawodawcę oraz organy lokalne. Przepisy rangi ustawowej powinny determinować także stawki podatkowe.

Należy jednak zaznaczyć w tym kontekście, że w istocie art. 168 Konstytucji RP pozostaje spójny z jej art. 217. Władztwo JST nie polega bowiem na tworzeniu nowych danin publicznych (wprowadzaniu ich podstawowych elementów konstrukcyjnych), a ponadto jego zakres określa ustawa. Wskazane przepisy Konstytucji interpretowane łącznie przesądzają, że maksymalna wysokość daniny lokalnej powinna być wyznaczona ustawowo²⁷. W obrębie tak zakreślonej granicy JST można przyznawać kompetencje do określania stawek podatkowych mających przełożenie na wysokość daniny, a także wprowadzania ulg i zwolnień podatkowych, które mogą odnosić się do

²⁵ Autorzy dostrzegają jednak, że pogląd ten, trafny na etapie tworzenia daniny publicznoprawnej wobec podmiotu biernego, pewnej rozważi wymaga już na etapie stosowania prawa wobec podmiotu czynnego, tj. samego organu. Należy bowiem zauważyć, że w obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40), rada gminy do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej może upoważnić również inny podmiot.

²⁶ Zob. D. Mączyński, *Glosa do wyroku TK z dnia 6 marca 2002 r., P 7/00*, „Przegląd Orzecznictwa Podatkowego” 2002, nr 4, s. 451.

²⁷ Zdaniem autorów rozważenia wymaga jednak pytanie, czy ustawowe maksimum stawki daniny winno być w każdym przypadku ustalone w ustawie bezpośrednio przez wskazanie stałych (kwotowych lub procentowych) wartości, czy też może odbywać się przez odeślanie do określonych w ustawie zmiennych. Ewentualny postulat zmiany obecnej praktyki wydaje się szczególnie uzasadniony w odniesieniu do opłat lokalnych, których immanentną cechą, w przeciwieństwie do podatków, pozostaje ekwiwalentność. Dla zapewnienia owej ekwiwalentności stałe określanie maksymalnych stawek nie jest raczej mechanizmem adekwatnym.

przedmiotu, podmiotu i podstawy opodatkowania podatku (opłaty), z tym że z uwagi na treść art. 217 upoważnienie ustawowe do takich działań powinno określać kategorie cech podmiotów, które na mocy uchwały organu stanowiącego mogą być zwolnione z podatku²⁸.

Co istotne, wpływający z uregulowań konstytucyjnych zakres władztwa daninowego jest tożsamy dla wszystkich podatków i opłat lokalnych. Z tego powodu stopień zróżnicowania zakresu władztwa daninowego gmin występujący w poszczególnych daninach wiązać należy wyłącznie z wolą ustawodawcy, jednak ograniczoną zasadami i wyraźnymi regulacjami konstytucyjnymi. O stopniu wykorzystania lokalnego władztwa daninowego decydować powinny organy JST. To bowiem charakterystyka danego podatku lub opłaty w kontekście lokalnych uwarunkowań ma wywierać wpływ na ostateczny kształt lokalnej daniny.

Takie podejście wspiera argumentacja zarówno ustrojowa, jak również pragmatyczna i aksjologiczna. Ustrojodawca uznał wyraźnie, że to lokalny – a nie ogólnopaństwowy – charakter podatków i opłat ustanawianych przez samorząd, stanowiących przecież ich dochód przeznaczony na realizację zadań własnych, przemawia za koniecznością pozostawienia samorządom realnego wpływu na podejmowanie decyzji legislacyjnych w sferze lokalnej polityki podatkowej. Włączenie do Konstytucji RP uregulowań przewidujących w sposób wyraźny władztwo daninowe jednostek samorządu terytorialnego koresponduje z uregulowaniami prawnomiędzynarodowymi wyznaczającymi standardy organizacji i funkcjonowania samorządów lokalnych.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z podatków i opłat lokalnych, których wysokość mają one prawo określać samodzielnie w zakresie ustalonym ustawą. Artykuł 8 ust. 4 Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego²⁹ stanowi w tej kwestii dodatkowo, że podatki, które mogą być nakładane przez władze lokalne lub w których mają one gwarantowany udział, powinny być wystarczająco ogólne, elastyczne i pojemne, aby mogły być podstawą dla władz lokalnych w wypełnianiu ich funkcji. Standard ten nakazuje zatem zagwarantować samorządom realność

²⁸ A. Ostrowska, op. cit., s. 66–77.

²⁹ Światowa Deklaracja Samorządu Lokalnego uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22–26 września 1985 r. w Rio de Janeiro za: A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 168 Konstytucji RP*, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, C.H. Beck, Warszawa 2016, SIP Legalis.

władztwa daninowego, w sposób adekwatny do zakresu ich zadań oraz potrzeb i możliwości miejscowych.

Władztwo podatkowe samorządu terytorialnego zyskało więc rangę światowej, europejskiej i konstytucyjnej zasady finansów lokalnych³⁰. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego we władztwo podatkowe oprócz uzasadnienia ustrojowego (pozycji samorządu jako formy decentralizacji w demokratycznych systemach prawnych) ma także silne uzasadnienie pragmatyczne i aksjologiczne. Uzasadnienie pragmatyczne – gdyż na szczeblu centralnym nie można przewidzieć wszystkich możliwych sytuacji wymagających regulacji prawnej, potrzeb różnicowania regulacji oraz wprowadzenia odstępstw od regulacji krajowych. Przyjęcie zasady szczegółowej regulacji prawnej już w ustawie czy rozporządzeniu groziłoby nieadekwatnością lub niesprawiedliwością obowiązujących przepisów. Uzasadnienie aksjologiczne – gdyż podatki i opłaty lokalne kierowane są do podmiotów związanych ze wspólnotą samorządową, a dochód z nich uzyskany wydatkowany jest na rzecz tej wspólnoty. Skoro mają być one pobierane od osób związanych z konkretną wspólnotą i przeznaczane na cele związane z jej funkcjonowaniem, to przede wszystkim ta wspólnota powinna decydować o ich wymiarze i zasadach poboru.

Możliwe rozwiązania legislacyjne – postulaty *de lege ferenda*

Rozważając możliwe zmiany w sferze uprawnień prawotwórczych JST dotyczących podatków i opłat lokalnych, należałoby w pierwszej kolejności postulować ujednolicenie zakresu władztwa JST w określaniu i pobieraniu podatków, a także opłat, o ile specyfika konkretnej daniny nie stoi temu na przeszkodzie. Skoro ustawodawca w poszczególnych ustawach podatkowych, formułując upoważnienia do kształtowania wysokości podatków i opłat lokalnych, zdecydował się na wprowadzenie określonych mechanizmów (np. kategorii ulgi podatkowej), to nie znajduje uzasadnienia twierdzenie, że w przypadku innych podatków lub opłat lokalnych właściwe organy nie mogą być do takiego działania uprawnione. Zjawisko takie należałoby w świetle unormowań konstytucyjnych traktować jako bezpodstawnie ograniczające władztwo daninowe JST. Trzeba przy tym zastrzec, że o ile konstrukcja niektórych podatków i opłat lokalnych nie musi w celu swojego funkcjonowania uwzględniać stosowania określonych mechanizmów (np. fakultatywność poboru lub

³⁰ Zob. A. Ostrowska, op. cit., s. 66–67.

specyficznie skonstruowanych ulg), o tyle systemowa analiza problematyki władztwa daninowego JST nie pozwala od tych mechanizmów abstrahować. Skoro Konstytucja RP przyznaje JST władztwo podatkowe, to stosowanie pełnego zakresu możliwych przejawów tego władztwa powinno – w granicach określonych Konstytucją – leżeć w kompetencji organów JST.

Analizując zakres obowiązujących regulacji w odniesieniu do znanych polskiemu porządkowi prawnemu podatków i opłat lokalnych, wskazać możemy katalog wywodzonych z treści Konstytucji RP przejawów władztwa daninowego gmin. Zmiany w omawianej sferze powinny, zdaniem autorów, rozpocząć się od rozważenia możliwości powszechnej adaptacji poszczególnych mechanizmów już funkcjonujących danin publicznoprawnych. Charakterystykę znanych już z obowiązującego porządku prawnego mechanizmów, które urzeczywistniają władztwo daninowe JST, przedstawia poniższy katalog.

Fakultatywność poboru

W obowiązującym stanie prawnym funkcjonują opłaty fakultatywne. Ich charakterystyka właściwa jest przede wszystkim uregulowanym w u.p.o.l. następującym opłatom: miejscowej, uzdrowskiej, targowej, reklamowej oraz od posiadania psa. Mechanizm fakultatywności tych opłat polega na możliwości samodzielnego podjęcia przez radę gminy rozstrzygnięcia o możliwości ich poboru na terytorium gminy. Podkreślenia wymaga, że stan ten trwa od niedawna. Pierwszą fakultatywną opłatą w ramach u.p.o.l. stała się opłata od posiadania psa. W uzasadnieniu ustawy nowelizującej u.p.o.l. wskazywano wówczas, że opłata ta ze względu na swój charakter oraz znikomą dochodowość zwykle nie pokrywa kosztów związanych z jej poborem³¹. Podobna argumentacja towarzyszyła ustawodawcy przy nowelizacji pozostałych opłat uregulowanych w u.p.o.l. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej u.p.o.l. z 2015 r. ustawodawca, odwołując się do wszystkich opłat lokalnych uregulowanych u.p.o.l., wskazał: „w przypadku wielu jednostek pobieranie opłat lokalnych nie jest rozwiązaniem racjonalnym z punktu widzenia gospodarowania finansami. W niektórych gminach opłaty te mają marginalne znaczenie, mimo to są one zobowiązane do poboru, co często generuje wysokie koszty (pobór ww. opłat najczęściej odbywa się w drodze inkasa)”³².

³¹ Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 7 grudnia 2006 r. O zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2006 r. poz. 1828).

³² Zob. uzasadnienie do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. O zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045 z późn. zm.).

Oczywiste jest, że zakres władztwa daniowego JST może być determinowany założeniem o ekwiwalentności opłaty lokalnej. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby decyzyjność w zakresie stopnia korzystania z tego rodzaju władztwa pozostawała w gestii danej JST (także w odniesieniu do podatków lokalnych). Obecna regulacja dotycząca podatków i opłat lokalnych takiej możliwości w sposób generalny nie przewiduje. To ustawodawca decyduje, w jakim zakresie konstytucyjne władztwo realizowane będzie w konkretnych przypadkach (w tym także co do zasadności obowiązywania danej daniny na określonym terenie).

Problematyka fakultatywności pobierania danin publicznych, w tym przede wszystkim podatków, wiąże się w sposób oczywisty z wieloma wątpliwościami. W kategoriach wręcz rewolucji należałoby postrzegać dopuszczenie możliwości rezygnacji przez JST z poboru podatku od nieruchomości na jej terenie. Omawiane zagadnienie należy jednak postrzegać systemowo. O ile trudna do zaakceptowania z punktu widzenia racjonalności wydaje się całkowita rezygnacja z poboru podatku od nieruchomości w wielu gminach wiejskich, gdzie stanowi on znaczącą większość dochodów podatkowych oraz istotną część dochodów bieżących ogółem, o tyle już podatek leśny czy rolny w miastach silnie zurbanizowanych stanowi niewielki odsetek pobieranych dochodów (Katarzyna Błażkiewicz-Skuza na przykładzie gmin województwa śląskiego wskazuje, że w latach 2010–2016 wpływy z podatku leśnego oscylowały w granicach 0,04–0,06% ich dochodów ogółem³³). Szczególnie w tym drugim przypadku godne uwagi mogą być argumenty zawarte w obu nowelizacjach u.p.o.l. wprowadzających fakultatywność poboru opłat lokalnych. Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że gminy nie byłyby skłonne rezygnować z poboru danin, które stanowią znaczące źródło ich dochodów.

Ewentualna powszechność omawianego rozwiązania (fakultatywność poboru podatków i opłat lokalnych) nie budzi wątpliwości konstytucyjnych. Po pierwsze świadczy o tym już sama treść obowiązującej regulacji u.p.o.l. (gdzie wprowadzono fakultatywność opłat lokalnych). Po drugie JST w świetle obowiązującej Konstytucji RP powinny mieć zapewnioną możliwość, a nie przymus poboru własnych podatków i opłat. Nie stoi temu na przeszkodzie także treść art. 217 Konstytucji RP. Omawiana fakultatywność dotyczyć miałyby bowiem danin stworzonych przez ustawodawcę, nie zaś JST.

³³ K. Błażkiewicz-Skuza, *Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości na przykładzie województwa śląskiego w latach 2010–2016*, https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7987/1/K_Blazkiewicz-Skuza_Znaczenie_fiskalne_podatku_od_nieruchomosci.pdf (dostęp: 4.05.2023).

Wpływ na kształt podstawy opodatkowania

Jednym z przejawów władztwa podatkowego gmin jest możliwość kształtowania podstaw opodatkowania. Jak wskazano powyżej, w sposób transparentny uprawnienie to odzwierciedla art. 5 u.p.r. Możliwość współtworzenia podstawy opodatkowania podatkiem rolnym wynika w znacznej mierze z przyjętej konstrukcji podstawy opodatkowania gruntów gospodarstwa rolnego. Pole władztwa w tym zakresie wyznacza strefowanie kraju na potrzeby kalkulacji tzw. hektarów przeliczeniowych stanowiących odstępstwo od powierzchni fizycznej gruntu. Obecnie brak jest daniny posługującej się podobnym strefowaniem obszaru kraju na regiony, w których podstawa opodatkowania mogłaby pozostawać różna. Jak się jednak zdaje, istotą pozostaje tutaj sama możliwość umocowania gminy do określonej modyfikacji jednego z elementów konstrukcyjnych podatku czy opłaty. Możliwość taką dopuszcza również u.c.p.g. W akcie tym pozostawiono wybór właściwej podstawy opodatkowania – spośród kilku.

Dopuszczalne jest zatem z punktu widzenia konstytucyjnego umocowania takie ustawowe ukształtowanie podstawy kalkulowania podatku czy opłaty, aby JST miała możliwość doprecyzowania tego elementu konstrukcyjnego w uchwale. Na przykład każda z przyjętych dotychczas kategorii podstaw opodatkowania w podatku od nieruchomości mogłaby zostać określona w wysokości maksymalnej. Gmina natomiast, podobnie jak w odniesieniu do podatku rolnego, mogłaby tę podstawę modyfikować, posługując się określonymi ustawowo współczynnikami i kryteriami, np. z odwołaniem się do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzeni. Rozwiązanie tego rodzaju zostało przyjęte również w u.p.r. oraz u.c.p.g., a więc w świetle rozwiązań konstytucyjnych należy je uznać za dopuszczalne. Jak wspomniano, podstawa opodatkowania jako element, od którego zależna jest jego wysokość, mieści się w granicach regulacji art. 168 Konstytucji RP. Wreszcie w świetle Konstytucji RP dopuszczalne jest również kwalifikowanie obniżenia podstawy opodatkowania jako ulgi (korekta podstawy opodatkowania) przyznawanej na etapie stanowienia prawa podatkowego, wedle zasad uregulowanych ustawą podatkową.

Stosowanie ulg przedmiotowych

Uwagi o podobnym charakterze formułować można w zakresie umocowania JST do współdecydowania o kształcie ulg przedmiotowych. W obowiązującym stanie prawnym ustawodawca możliwość taką przewidział m.in.

w ramach podatku rolnego. Jak już wspomniano, organ stanowiący ma prawo określić tryb stosowania oraz szczegółowe warunki zwolnienia (w istocie ulgi korygującej podstawę opodatkowania) z opodatkowania gruntów, na których zaprzestano produkcji rolnej (zob. art. 12 ust. 9 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 7 u.p.r.³⁴). Podobnie w art. 13e u.p.r. ustawodawca wyposaża radę gminy w możliwość wprowadzania innych zwolnień i ulg przedmiotowych niż te, które zostały określone ustawą. Z konstrukcji przywołanych upoważnień wynika, że obecnie w świetle regulacji Konstytucji RP możliwe jest przekazanie gminie władztwa do stanowienia prawa w zakresie udzielania ulg przedmiotowych o charakterze generalnym. Z tego punktu widzenia dążenie do ujednolicenia władztwa daninowego w zakresie wszelkich danin i opłat lokalnych w sposób ogólny powinno polegać na stworzeniu normatywnych podstaw do stanowienia ulg przedmiotowych. Stworzenie pola do tego rodzaju aktywności JST w ustawach podatkowych wymaga jednak określenia jednolitych standardów stosowania ulg. W praktyce mogłyby one pozostać zbliżone kształtem do regulacji dotyczących podatku rolnego, odnosząc się do części podstawy opodatkowania (np. określonych kategorii budynków w podatku od nieruchomości) lub wysokości podatku.

Różnicowanie stawek

Kolejnym elementem konstrukcyjnym daniny publicznej, który w obowiązującym stanie prawnym przekazany został do stosownego uregulowania organom gminy, pozostają stawki podatkowe. Możliwość określenia konkretnego poziomu stawki w zasadzie występuje powszechnie w odniesieniu do każdego podatku i opłaty lokalnej (z wyłączeniem opłaty skarbowej). Do powszechnych nie należy już jednak mechanizm, który pozwala różnicować stawkę w stosunku do poszczególnych przedmiotów opodatkowania. Transparentny przykład tego rodzaju władztwa stanowi art. 5 ust. 2 u.p.o.l. W podatku od nieruchomości rada gminy może różnicować wysokość stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu (podobna regulacja dotyczy podatku

³⁴ Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 7 u.p.r. zwalnia się z podatku rolnego grunty gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej, z tym że zwolnienie może dotyczyć nie więcej niż 20% powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego, lecz nie więcej niż 10 ha – na okres nie dłuższy niż 3 lata, w stosunku do tych samych gruntów; natomiast w myśl art. 12 ust. 9 u.p.r. rada gminy określa, w drodze uchwały, tryb i szczegółowe warunki zwolnienia, o którym mowa w ust. 1 pkt 7.

od środków transportowych). Możliwości takiej ustawodawca nie przewidział natomiast np. w stosunku do podatku rolnego oraz leśnego. Z systemowego punktu widzenia już sam fakt ukształtowania określonych upoważnień do różnicowania stawek sytuuje ten mechanizm jako dopuszczalny w ramach regulacji konstytucyjnej. Pozbawienie organów stanowiących tych uprawnień w przypadku innych danin o charakterze lokalnym stanowi nieznajdujące racjonalnego uzasadnienia ograniczenie potencjalnego władztwa JST w zakresie dostosowania wysokości świadczeń publicznych do istniejącej sytuacji społeczno-gospodarczej. Mechanizm różnicowania stawek podatkowych – z punktu widzenia normatywnej konstrukcji podatku – rozpatrywać można w kategoriach ulgi podatkowej. Do współtworzenia tego rodzaju ulg i kształtowania w tym zakresie wysokości podatku uprawnia gminę bezpośrednio treść art. 168, a nie sprzeciwia mu się art. 217 Konstytucji RP.

Poza opisywaną powyżej możliwością rozszerzenia władztwa daninowego JST o elementy, które znane są w już obowiązującym porządku prawnym, istnieje jednocześnie możliwość dodania do ustaw podatkowych mechanizmów nowych, które dotychczas nie znalazły zastosowania w ustawodawstwie. Charakterystykę owych mechanizmów przedstawia poniższy katalog.

Zwolnienia o charakterze mieszanym

Jak wskazano, zwolnienie podatkowe jako element konstrukcyjny podatku w oczywisty sposób rzutować może na wysokość zobowiązania. Zwolnienie zatem co do zasady mieści się wśród elementów konstrukcyjnych podatku wpływających na jego wysokość (o której mowa w treści art. 168 Konstytucji RP). Ustawodawca obecnie zapewnia gminom możliwość wprowadzania zwolnień o charakterze przedmiotowym. Organy nadzoru i sądy administracyjne uznają jednak za nieważne wszelkie uchwały, które przewidują zwolnienia z elementem podmiotowym. W piśmiennictwie prezentowane jest wszakże stanowisko opowiadające się za dopuszczalnością zwolnień mieszanych³⁵.

Za stanowiskiem takim przemawia to, że zwolnienia mieszane posługują się kryteriami podmiotowymi jedynie uzupełniająco, w celu dookreślenia przedmiotu opodatkowania objętego zwolnieniem, i nie są ukierunkowane na całkowite zdjęcie ciężaru podatkowego z danej kategorii podmiotów (w tym sensie zwolnienie prowadzi – w założeniu – do modyfikacji wysokości zobowiązania podatkowego, a nie jego wyeliminowania).

³⁵ L. Etel, R. Dowgier, *Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany*, Temida 2, Białystok 2013, s. 127.

Nadto postulat dotyczący rozszerzenia dotychczasowych upoważnień do wprowadzania zwolnień uzasadniony jest względami praktycznymi. Argumentacja rozstrzygnięć sądów administracyjnych kwestionujących zwolnienia mieszane sprowadza się do poszukiwania w treści zwolnień określonych podmiotów. Na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w jednym z wyroków wskazał³⁶: „[...] konstrukcja przepisu art. 7 ust. 3 u.p.o.l. przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu, a więc nieruchomości wykorzystywanych do różnego rodzajów działalności. Przy czym przedmiot winien być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika, a więc cechy przedmiotu, muszą zostać tak w przepisie określone, żeby dotyczyły potencjalnie/hipotetycznie nieoznaczonego indywidualnie podatnika”. Należy jednak zauważyć, że postulat sądu jest o tyle trudny do zrealizowania, iż zwolnienie w każdym przypadku w ostatecznym rozrachunku dotyczyć będzie określonego podmiotu, a to z tej przyczyny, że konstrukcja podatku obejmuje zarówno przedmiot, jak i podmiot podlegający opodatkowaniu³⁷. Ujmując rzecz inaczej, nie ma przedmiotu opodatkowania bez podmiotu, któremu ten przedmiot można przypisać. W konsekwencji nie istnieje zwolnienie przedmiotowe, nieprzypisywane do określonego podmiotu. Utrudnienie to wymaga od rad gmin staranności w tworzeniu przepisów prawa miejscowego, przede wszystkim przy określaniu kryterium zwolnienia przez identyfikację przedmiotu, a nie podmiotu tego zwolnienia. W każdym przypadku, gdy bezpośrednio z ustanowionej normy można wywieść, kto podlega zwolnieniu, a nie tylko jaki przedmiot obejmuje zwolnienie, zwolnieniu da się przypisać charakter zwolnienia podmiotowo-przedmiotowego, a to w konsekwencji – w świetle prezentowanego poglądu sądu – oznacza przekroczenie ustawowej delegacji do ustanawiania zwolnienia określonego w art. 7 ust. 3 u.p.o.l.

Zwolnienie przedmiotowo-podmiotowe polega na wskazaniu określonego przedmiotu opodatkowania z jednoczesnym jego doprecyzowaniem przez podanie cech identyfikujących przedmiot, np. wyliczenie cech określonych podmiotów. Tego rodzaju zwolnienie w żaden sposób nie modyfikuje

³⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 1 marca 2011 r., I SA/Gl 56/11, został wydany w stanie faktycznym, w którym treść zwolnienia dotyczyła: „gruntów, budynków lub ich części oraz budowli zajętych na prowadzenie działalności statutowej ochotniczych straży pożarnych, zajętych na prowadzenie działalności jednostek organizacyjnych samorządu gminnego, zajętych przez podmioty instytucji kultury, organy policji, związki hodowli gołębi pocztowych, a także gminne grunty, budynki lub ich części oraz budowle gminne lub ich części nieoddane w użytkowanie zależne”.

³⁷ A. Ostrowska, op. cit., s. 72.

podmiotowego aspektu opodatkowania, pod warunkiem że nie jest zwolnieniem generalnym, a więc zwolnieniem obejmującym wszystkie przedmioty opodatkowania znajdujące się we władaniu konkretnego podmiotu.

Argumentem przemawiającym za umożliwieniem JST wprowadzania zwolnień mieszanych jest również sam kontekst przepisów, które formułują dotychczasowe upoważnienia (np. art. 7 ust. 3 u.p.o.l.). Ustawodawca wyraźnie wskazuje w tym przypadku, że rada gminy ma kompetencje do wprowadzania zwolnień przedmiotowych „innych niż określone w ust. 1”. W całym katalogu zwolnień zawartych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych większość ma charakter podmiotowo-przedmiotowy (zob. np. art. 7 ust. 1 pkt 7 lub pkt 14). Skoro zatem wzorem dla rad gmin na podstawie dotychczasowego upoważnienia pozostają zwolnienia podmiotowo-przedmiotowe, to nie sposób odmówić słuszności argumentom mającym przemawiać za umożliwieniem gminom wprowadzania zwolnień mieszanych. Postulaty tego rodzaju nie są w doktrynie odosobnione³⁸.

Fakultatywne stosowanie zwolnień

Charakterystyka zwolnień podatkowych pozwala twierdzić, że władztwo podatkowe JST mogłoby być realizowane w stopniu szerszym aniżeli jedynie przez możliwość tworzenia zwolnień innych niż wskazane w ustawie. Perspektywa konstytucyjna nie sprzeciwia się przyznaniu organom stanowiącym JST możliwości wyboru (opcji) zwolnień spośród określonych w ustawie (bądź to określonych pod względem konkretnej treści, bądź też określonych jedynie pod względem kategorii podmiotów). Taki katalog mógłby obejmować również zwolnienia czysto podmiotowe, które rada gminy wprowadzałaby stosownie do uwarunkowań lokalnych, tym samym spełniając wyrażony w art. 217 Konstytucji RP wymóg określenia w drodze ustawy kategorii podmiotów zwolnionych z podatku. Oba wspomniane powyżej sposoby ustawowego określenia kategorii podmiotów zwolnionych z określonej daniny lokalnej wpisywałyby się w treść konstytucyjnych upoważnień. Nawet przy założeniu (jak to opisywano wcześniej), że zwolnienia podmiotowe nie wpływają na wysokość podatków i opłat lokalnych, kompetencja gminy do ich odpowiedniego stanowienia wynika już z samej treści art. 217 Konstytucji RP. Twierdzenie o poprawności takich zwolnień znajduje oparcie w przekonaniu, że art. 168 Konstytucji RP, wykładany systemowo, stanowi jedynie o pewnym minimum, jakie zapewnić należy JST w ramach konstytucyjnie

³⁸ L. Etel, R. Dowgier, op. cit., s. 127; zob. też A. Ostrowska, op. cit., s. 66–77.

zagwarantowanego władztwa. Nie sprowadza się ono bowiem do określania wysokości danin lokalnych jako jedyne go przejawu władztwa JST. Skoro art. 217 Konstytucji RP wyraźnie rezerwuje dla ustawy „kategorie podmiotów zwolnionych”, to uznać należy, że zwolnienia bez względu na to, czy wpływają na wysokość podatku, czy nie (zwolnienia podmiotowe), mogą stanowić przedmiot regulacji daninowych JST. Zwolnieniami opcjonalnymi można uczynić niektóre z już istniejących zwolnień ustawowych (np. określonych w art. 7 ust. 1–2 u.p.o.l.) lub te skonstruowane na podstawie ustawowo określonych kategorii podmiotów.

Możliwość stosowania opodatkowania zmiennego

Kolejny mieszczący się w konstytucyjnej samodzielności daninowej JST przejaw władztwa daninowego, który do tej pory nie znalazł odzwierciedlenia w treści obowiązujących regulacji, odnosi się do kształtowania stawki podatkowej. Stawka podatku jako element konstrukcyjny, który bezpośrednio wpływa na jego wysokość, obecnie stanowi najczęściej stosowany przedmiot upoważnień rad gmin. Do tej pory sprowadzały się one wyłącznie do możliwości decydowania o wysokości stawki oraz do jej różnicowania. Spoglądając na opisywane zagadnienie z punktu widzenia teorii podatku oraz modelu opodatkowania, ustawodawca ogranicza przejaw samodzielności gmin wyłącznie do opodatkowania proporcjonalnego. Innymi słowy, gmina co prawda decyduje o wysokości stawki, natomiast, szczególnie w zakresie jej różnicowania, ustawodawca wskazuje okoliczności, które należy uwzględnić, dokonując owego różnicowania. Co więcej, różnicowanie stawki następuje w ramach określonego przedmiotu opodatkowania.

Rozwiązania ustrojowe dopuszczają jednak możliwość różnicowania stawek podatkowych (a więc decydowania o wysokości podatków i opłat) w stosunku do konkretnego przedmiotu opodatkowania w zależności od wartości podstawy opodatkowania. Innymi słowy, w świetle postanowień Konstytucji RP możliwe jest wprowadzenie opodatkowania zmiennego, tj. takiego, w którym stawka zmienia się wraz ze zmianą wartości podstawy opodatkowania. W efekcie zastosowania takiego rozwiązania organ stanowiący mógłby realizować swoją politykę podatkową np. w odniesieniu do budynków lub ich części o charakterze mieszkalnym, wprowadzając tzw. progresję podatkową (część podstawy opodatkowania objąć minimalną stawką, pozostałą część z kolei stawką wyższą). Rozwiązanie takie, pod względem swojej konstrukcji zbliżone do ulgi podatkowej (korekty stawki podatkowej), pozwalałoby na realizację celów w dzisiejszym kształcie upoważnień ustawowych

niemożliwych do osiągnięcia. Posługując się ponownie przykładem podatku od nieruchomości, wskazać można na kwestionowanie zwolnień o charakterze częściowym³⁹. Zwolnienia częściowe to takie, które obejmują jedynie pewną część przedmiotu opodatkowania (np. zwolnienie z opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych o powierzchni do 200 m²). W stosunku do tego rodzaju zwolnień krytycznie wypowiadają się zgodnie organy nadzoru⁴⁰. Proponowany mechanizm (opodatkowanie zmienne, tj. progresja podatkowa) pozwalałby osiągnąć efekt zbliżony do opisywanych powyżej zwolnień częściowych i jednocześnie gwarantowałby zachowanie opodatkowania całego przedmiotu opodatkowania (z tym że za pomocą różnych stawek). Rozwiązanie to nie budzi wątpliwości konstytucyjnych, gdyż co do zasady konstrukcyjnie polega na różnicowaniu stawek. W dzisiejszym stanie prawnym możliwe jest różnicowanie stawek w obrębie tego samego przedmiotu opodatkowania (różnymi stawkami mogą być opodatkowane różne kategorie budynku). Wydaje się zatem, że omawiany wyżej postulat stanowi jedynie pewne rozszerzenie instytucji, która znajduje się już w obowiązującym porządku prawnym.

Odnosząc się końcowo do rozważań niniejszego punktu, zauważymy, że możliwość wprowadzenia zmian w zakresie uprawnień prawotwórczych JST w odniesieniu do podatków i opłat lokalnych sprowadza się do dwóch aspektów. Po pierwsze konieczne wydaje się ujednolicenie formułowanych obecnie w ustawach podatkowych upoważnień do realizacji władztwa daninowego gmin odwołujące się do znanych już uregulowań normatywnych. Po drugie w systemie prawnym funkcjonują mechanizmy, które zgodne są z unormowaniami konstytucyjnymi dotyczącymi lokalnego władztwa daninowego, jednak wydaje się, że są z nieznanymi powodów niedoceniane przez ustawodawcę. Rozważenie ewentualnych zmian w zakresie formułowania upoważnień w tej sferze wymaga uwzględnienia potrzeby, a wręcz konieczności, wprowadzenia do obowiązującego systemu przepisów ogólnych, w sposób jednolity regulujących wszystkie kwestie dotyczące podatków i opłat lokalnych. Zmiany te powinny charakteryzować się zarówno podejściem systemowym, tj. uwzględniać gotowość organów stanowiących do przyjęcia znacznie szerszego zakresu kompetencji podatkowych, jak i dbałością o stan budżetów lokalnych oraz efektywność fiskalną podatków i opłat lokalnych.

³⁹ Zob. np. uchwała nr 11.188.2022 Kolegium RIO w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2022 r.

⁴⁰ Zob. np. uchwała nr 23.250.2018 Kolegium RIO w Warszawie z dnia 18 grudnia 2018 r.

Podsumowanie

Brak spójnego modelu ustawowego co do granic władztwa daninowego jest zjawiskiem negatywnym. Przekłada się na rozbieżności w orzecznictwie nadzorczym i sądowym, które przeciąć powinien prawodawca. Z powodu wagi materii – dotyczącej obciążeń fiskalnych, wymagającej uwzględnienia zarówno ochrony praw jednostki, jak i swobody samorządów – postulować należy wprowadzenie rozwiązań ustawowych o randze kodeksowej określających zasady i tryb ustalania podatków i opłat lokalnych przez JST w ramach jednego aktu. Rozwiązaniem alternatywnym może być realizująca ten cel ustawa albo regulacja o charakterze ogólnym, specjalnie temu poświęcona, którą należałoby zawrzeć w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Wymagałoby to równoczesnego dokonania przeglądu całości obowiązujących rozwiązań o charakterze szczegółowym, niejednokrotnie zawężających konstytucyjnie dopuszczalny zakres władztwa podatkowego gmin. Rozwiązanie takie pozwalałoby na wyznaczenie jasnych determinant wykładni przepisów prawa i ujednolicenie praktyki ich stosowania oraz orzecznictwa, gwarantując niezbędny poziom bezpieczeństwa prawnego i pewności prawnej adresatów uchwał daninowych.

ROZDZIAŁ II

**Wyzwania organizacji przestrzennej kraju
w różnych skalach terytorialnych
w dobie kryzysów i niepewnej przyszłości**

Wprowadzenie

Minęła właśnie 1/3 wieku od upadku żelaznej kurtyny w Europie Środkowo-Wschodniej, a wkrótce będziemy obchodzić 25 lat od wprowadzenia II etapu reformy administracyjno-terytorialnej. To wystarczająco dużo czasu, aby dało się oceniać skutki tych wydarzeń pod każdym względem. Reforma samorządowa zapoczątkowana w 1990 r. (powołanie, a w zasadzie przywrócenie samorządu terytorialnego na szczeblu gmin) i kontynuowana w 1998 r. (szczebel powiatowy i wojewódzki wraz z zasadniczymi zmianami systemu i podziału administracyjno-terytorialnego) wzbudza różnego rodzaju dyskusje o raczej pozytywnej sumarycznej ocenie zmian. Podkreślana jest zwłaszcza restytucja samorządności jako idei racjonalnej „samej w sobie”, gdyż opierającej się na demokracji przedstawicielskiej oraz nośnym hasłem równości i sprawiedliwości społecznej. Zauważany jest wpływ na pozytywne postawy społeczne w mikroskali, w tym swego rodzaju „wyzwolenie energii społecznej”.

Na tym wzorcowym obrazie pojawiają się jednak kolejne rysy. Coraz częstsze są głosy, że samorządność lokalna nie spełnia wszystkich oczekiwań, a nawet że po ponad 30 latach od reformy na szczeblu lokalnym „lista dysfunkcji i nieprawidłowości występujących w samorządach jest obszerniejsza

niż lista jego zalet”¹. Trudno odmówić temu racji, a na pewno nie można zaprzeczyć.

Narastające dysfunkcje z jednej strony mają uwarunkowania tkwiące w samej idei samorządu lokalnego, wybieranego w procesie wspomnianej demokracji pośredniej (wybory wójtów, radnych itd.) i decyzji bezpośrednich (referenda, budżety obywatelskie i inne). Z drugiej strony historia nam „przyspieszyła”. W 1989 r. na progu przemian nikt chyba nikt nie mógł przypuszczać, jak silny będzie wpływ rewolucji komunikacyjno-informatycznej na społeczeństwo i gospodarkę za 30 lat, że nagle szczególnie ważne okażą się nasilone zmiany klimatu, że nastąpi światowa epidemia i powszechny *lock-down*, że do Polski w ciągu paru miesięcy napłynie ponad milion uchodźców wojennych z sąsiedniego państwa, itd.

W pierwszym przypadku zawodna stała się wiara, że przedstawiciele ludu w swych działaniach i decyzjach będą kierować się wyłącznie szlachetnymi i altruistycznymi przesłankami. A nawet jeśli tak się nie będzie działo, to są przecież skuteczne sposoby na okiełznanie i eliminację patologii przez regulacje prawne i wychowawczą rolę wyroków sądowych. Tak się nie stało. W szczególności brak kontroli nad planowaniem przestrzennym i decyzjami inwestycyjnymi powoduje szereg problemów z chaosem przestrzennym na czele, wynikającym m.in. z odrobnienia przez samorządy gminne, wskutek nacisków lokalnych interesów (nie można tu wykluczać publicznego i prywatnego interesu lokalnych władz), ponad 6 mld m² gruntów rolnych na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Oszacowane roczne koszty chaosu przestrzennego w stosunku do budżetów gmin to około 20%², jednak ponoszą je najczęściej mieszkańcy i przedsiębiorcy. Doszło przy tym do prywatyzacji zysków i uspołecznienia kosztów³.

¹ E. Wojciechowski, *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, „Analizy CELOWE FRDL” 2022, nr 17, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/potrzeba-zmian-w-samorzadzcie-terytorialnym> (dostęp: 4.05.2023).

² A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2018, t. 182, cz. 1–3.

³ Ten ekonomiczny slogan spopularyzował w urbanistyce Adam Kowalewski. Wcześniej sformułowanie było znane w krajach o gospodarce wolnorynkowej jako zjawisko „cytrynowego socjalizmu” (*lemon socialism*), które polegało na tym, że jakaś firma może zatrzymać swoje zyski lub aktywa wskutek interwencji państwowej, ale jej straty są przerzucane na podatnika. Na przykład po kryzysie 2008 r. rząd USA wdrożył *Troubled Asset Relief Program* o zakładanej wartości 700 mld dolarów, finansowany z pieniędzy podatników. Celem było ratowanie firm sektora finansowego, z których wiele przyczyniło się do kryzysu przez swoje lekkomyślne inwestycje w ryzykowne instrumenty pochodne zabezpieczone hipoteką. Równocześnie ponad

Istniejące mechanizmy kontroli prawnej i społecznej, w tym rozwój różnych form partycypacji, nie przynoszą efektów takich, jakie miały być uzyskane w związku z ich wdrażaniem.

W drugim przypadku skala zmian cywilizacyjnych, które zaszły zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej, jest tak duża, że zasadne staje się pytanie, czy zaprojektowany właściwie jeszcze w ubiegłym wieku terytorialny system społeczno-gospodarczy jest optymalny. I czy da się go naprawić przez kolejne korekty i nowelizacje ustaw? Czy też może odmienność warunków otoczenia i skala przyszłych wyzwań jest tak duża, że potrzebne są bardziej zasadnicze i odważne zmiany?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, potrzebna jest rzetelna i wyczerpująca diagnoza. Niestety, w odniesieniu do wielu zagadnień kluczowych dla zagospodarowania przestrzennego brak jest tego typu opracowań. Ostatnie krajowe studium diagnostyczne zostało sporządzone na początku obecnego wieku, siłą rzeczy więc odwołuje się do danych w dużej części jeszcze z poprzedniego stulecia i początków transformacji społeczno-gospodarczej⁴. Ponadto w końcu 2022 r. uchylono *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, przygotowując zamiast niej dokument o dalece niewystarczającym podejściu do kwestii przestrzennych i regionalnych. Do tego dostępna statystyka dotycząca procesów zachodzących w przestrzeni jest niepełna, a niekiedy nawet błędna. Pomimo zapewnień organów statystycznych o rychłym udostępnieniu takich kluczowych informacji jak np. liczba pracujących w małych jednostkach, czyli w gminach i dzielnicach, wciąż ich brakuje. Spis powszechny z 2021 r. pokazał, jak niedostateczna dla planowania przestrzennego była dotychczasowa statystyka odnosząca się np. do liczby ludności i że w wielu gminach „z dnia na dzień” ubyło lub przybyło 15–20% populacji w wieku produkcyjnym mobilnym, kluczowej z punktu widzenia rozwoju lokalnego.

Od roku 2020 (pandemia) i 2022 (wojna na Ukrainie) zasadniczej zmianie ulegają kwestie postrzegania bezpieczeństwa: medycznego (w tym sanitarnego) i produkcyjnego (w tym żywnościowego). Pomimo że już w pierwszych dniach zarazy ukuto hasło „w czasach pandemii geografia powraca z zemstą”⁵,

850 tys. rodzin straciło swoje domy w wyniku zajęcia hipotecznego. Media i opinia publiczna w USA krytykowały to jako przykład wsparcia bogatych kosztem zwykłych obywateli.

⁴ G. Węclawowicz, J. Bański, M. Degórski, T. Komornicki, P. Korcelli, P. Śleszyński, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2006 (Monografie, t. 6).

⁵ D. Wolman, *Amid a pandemic, geography returns with a vengeance*, „Wired” z 14 kwietnia 2020 r., <https://www.wired.com/story/amid-pandemic-geography-returns-with-a-vengeance/> (dostęp: 4.05.2023).

co miałoby zwiastować m.in. powrót do silniejszej roli planowania przestrzennego i regionalnego, nie przyniosło to jednak pożądanego przełomu w urbanistyce. Najgłośniejsza stała się koncepcja „miasta 15-minutowego”, ale to nie bezpieczeństwo sanitarne i epidemiologiczne okazuje się głównym motywem jej wdrażania w niektórych miejscach na świecie, ale chęć ograniczania śladu węglowego. Nie obyło się w tym przypadku bez spektakularnych konfliktów: w Oksfordzie mieszkańcy gremialnie zaprotestowali przeciw proponowanym obostrzeniom (pod karą grzywny) wobec wyjazdów własnym samochodem poza wyznaczoną strefę i poza wyznaczony limit⁶.

Na tym tle celem niniejszego opracowania jest identyfikacja niektórych szczególnie ważnych uwarunkowań rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce oraz wskazanie szans i ograniczeń różnego rodzaju możliwych zmian (systemowych, inwestycyjnych, lokalizacyjnych). Chodzi zatem o zwrócenie uwagi na to, co wymaga podjęcia najpilniejszych działań – w dobie kryzysów i niepewności.

Demografia jako najważniejsze uwarunkowanie rozwojowe

Z powodów ontologicznych (człowiek jako wartość fundamentalna, nieredukowalna) oraz ekonomicznych (popyt populacji ludzkiej na określone zagospodarowanie przestrzenne – dobra oraz usługi materialne i niematerialne zlokalizowane lub dostępne w określonych miejscach) zjawiska i procesy demograficzno-przestrzenne są kluczowe dla rozwoju regionalnego i lokalnego. Dlatego rzetelna diagnoza demograficzna, a następnie właściwa ocena zachodzących procesów tego typu, ma pierwszorzędne znaczenie dla formułowania wizji rozwoju.

Współcześnie w Polsce zachodzą trzy główne procesy demograficzno-osadnicze, charakteryzujące się silnym zróżnicowaniem regionalnym:

- depopulacja nie tylko tradycyjnych obszarów peryferyjnych, lecz także coraz większej liczby miast. Wyludnianie się zachodzi na około 80% powierzchni kraju oraz – co szczególnie niekorzystne – w 80–90% miast różnej wielkości. Proces ten silnie pogłębia się w ostatnich dwóch–trzech dekadach. W 1996 r. spadek liczby ludności zarejestrowano w 1126 gminach (45%), w tym w 376 miastach (43%). W roku 2020 populacja zmniejszyła się już w 1784 gminach (72%),

⁶ <https://www.oxfordstudent.com/2023/01/25/15-minute-city-plans-cause-controversy/> (dostęp: 4.05.2023).

w tym w 812 miastach (86%)⁷. Depopulacja, w tym „kurczenie się” miast, jest w rzeczywistości większa, znaczna część odpływu bowiem, jak wspomniano, jest nierejestrowana;

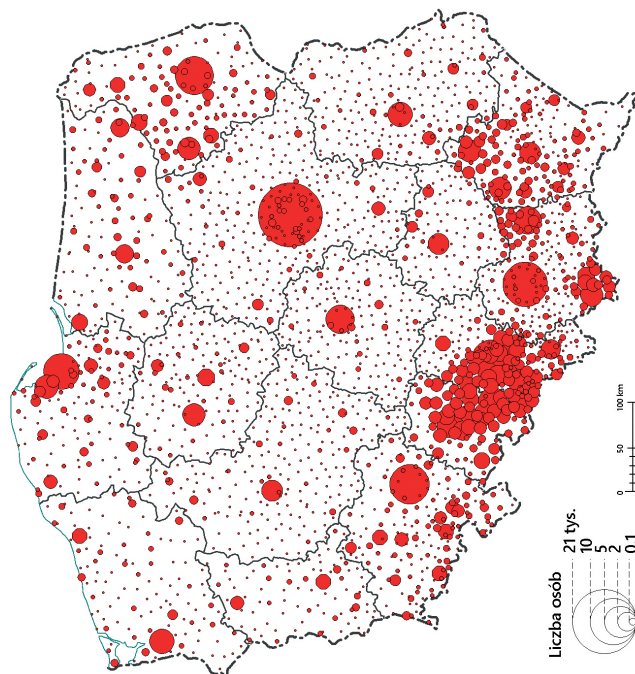
- koncentracja ludności w najbardziej atrakcyjnych aglomeracjach. Najbardziej atrakcyjna dla migrantów jest aglomeracja Warszawy i inne ośrodki tzw. wielkiej piątki – Krakowa, Poznania, Trójmiasta i Wrocławia. Młoda (w wieku około 25–35 lat) ludność wędruje zarówno do miast w granicach administracyjnych, jak i na ich obrzeża – na co wpływ mają m.in. ceny mieszkań;
- wewnętrzna dekoncentracja aglomeracji i generalnie tendencja do rozpraszania osadnictwa wokół miast wszystkich kategorii osadniczych (nawet tych najmniejszych) oraz w strefach turystycznych.

Skala tych procesów nie jest dokładnie znana. Spis powszechny 2021 pokazał, że tam, gdzie stosunkowo więcej ubywało rejestrowanej ludności (peryferie, miasta średnie i duże, głównie niewojewódzkie) lub jej przybywało (strefy podmiejskie, zwłaszcza największych miast) – zjawiska te zachodziły jeszcze szybciej. Obszary, które dotychczas cechował niewielki wzrost lub stagnacja, okazały się wyraźnie „deficytowe”. Pomimo że cenzus z roku 2021 okazał się nieporównywalnie lepiej przygotowany niż poprzedni z 2011 r., wciąż jednak nie uwzględnił ani największego w historii exodusu Polaków za granicę (okres po stanie wojennym i w latach 1998–2016 – ponad 2 mln osób), ani napływu imigracji ekonomicznej z Ukrainy (ponad 1 mln przed napaścią Rosji) (rys. 1). Jedna i druga migracja ma wprawdzie charakter wahadłowy, jednak z tendencją do pozostawiania obywateli Polski (lub Ukrainy) na stałe w krajach docelowych. Ponadto obydwie te fale z uwagi na wzorce lokalizacyjne migrantów jeszcze bardziej pogłębiają przepaść między szybko rosnącymi metropoliami a wyludniającymi się peryferiami – wraz z mniejszymi miastami i miasteczkami oraz zdecydowaną większością średnich miast⁸.

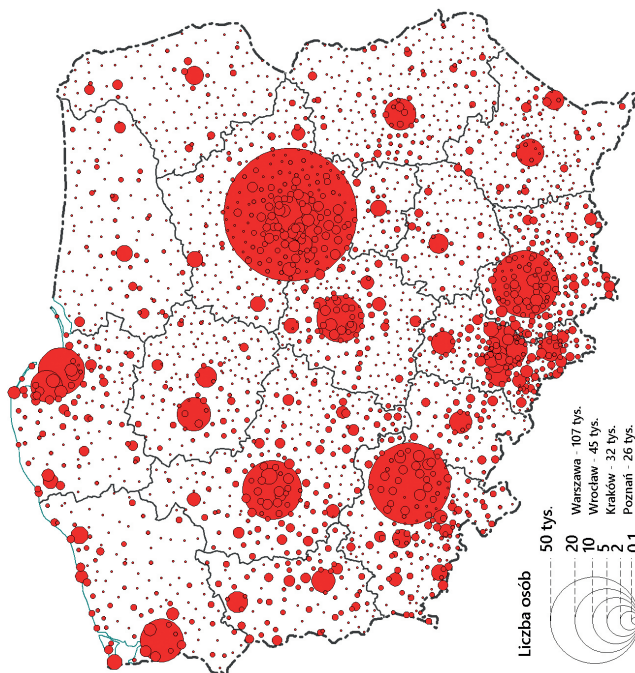
⁷ Rok 2021 jest trudny do interpretacji, ponieważ zmiana od 31 grudnia 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. wynika częściowo z nałożenia się aktualizacji NSP 2021. W każdym razie w 2021 r., już po uwzględnieniu danych spisowych, w stosunku do 2020 r. w 1963 gminach liczba ludności spadła (79,2% liczby gmin, 79,4% powierzchni kraju).

⁸ W latach 2021–2020 spośród 48 niewojewódzkich miast na prawach powiatu tylko w jednym zanotowano wzrost (Żory), zresztą niewielki (6 osób, czyli 1/10 promila). W miastach wojewódzkich było niewiele lepiej – wzrost nastąpił jedynie w Krakowie, Rzeszowie, Warszawie i we Wrocławiu.

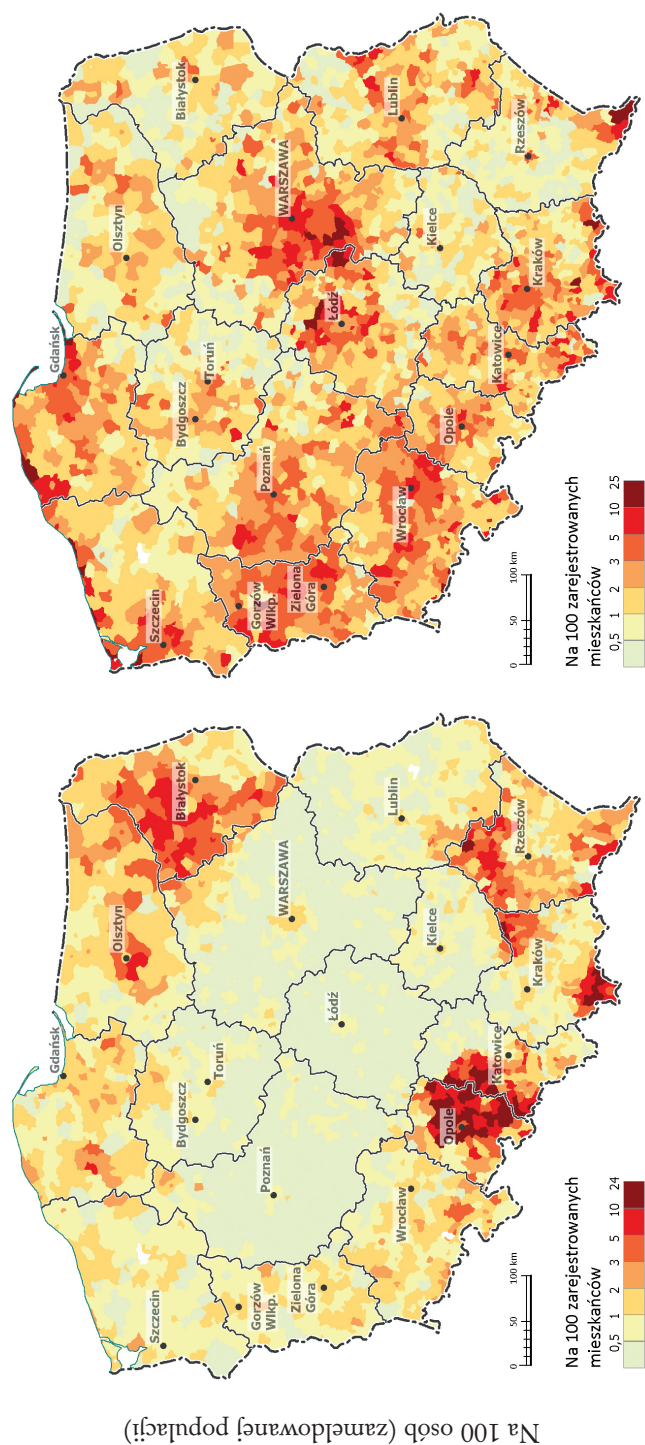
Emigracja „czasowa” (zawieszona)
z Polski (2002)^a



Imigracja wojenna z Ukrainy (2023)^b



W wartościach bezwzględnych



Rys. 1. Dwie składowe przeszacowań i niedoszacowań faktycznej liczby ludności Polski

^a Emigracja zagraniczna obywateli Polski w 2002 r. w gminach (ostatnie dostępne dane w układzie gmin).

^b Nadania numerów PESEL obywatelom Ukrainy w związku z wojną (stan na 13 marca 2022 r.).

Źródło:

^a GUS (Narodowy Spis Powszechny 2002).

^b Rejestr PESEL (obejmuje osoby, które: 1) złożyły wniosek, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 1a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, 2) z tego osoby żyjące, którym został przyznany status UKR na podstawie ww. wniosku i nadal go posiadają – stan na 13 marca 2023 r.).

Demografia jest ważna dlatego, że wpływa bezpośrednio i pośrednio na wszystkie dziedziny życia, w tym na zagospodarowanie przestrzenne, np. struktura wieku i płci w danym momencie różnicuje popyt na różnego rodzaju usługi publiczne – materialne (infrastruktura komunikacyjna, wodno-kanalizacyjna i inne) i niematerialne (edukacja, opieka zdrowotno-społeczna i inne). Cechy demograficzne populacji zasadniczo wpływają na rynek pracy i inwestycje komercyjne. Tym samym szczególnie ważne staje się prognozowanie demograficzne i migracyjne. Niestety kolejne oficjalne projekcje demograficzne są na ogół nieprzydatne dla polityki rozwoju we wszystkich skalach terytorialnych z uwagi na błędne założenia wyjściowe, ignorujące rzeczywiste stany ludności. Prognozy GUS opracowane na bazie NSP 2011 nie przewidywały ani szybszego wzrostu Warszawy, ani szybszego wyludniania się peryferii, co było sygnalizowane przez wielu badaczy (m.in. Krystiana Heffnera, Romualda Jończygo, Piotra Korcellego i Marka Kupiszewskiego czy też piszącego te słowa).

Oczywiście nie jest tak, że nie dostrzega się depopulacji. Świadomość kryzysu demograficznego jest już powszechna nie tylko wśród elit decyzyjnych, lecz także w szeroko rozumianym społeczeństwie. Nie ma już nierzadko niegdyś spotykanej ignorancji czy nawet arogancji wobec problemów wyludniania się coraz większych połaci kraju, starzenia się populacji czy wykluczenia społecznego. Coraz mniej ekspertów jest zachłysłonych wizją metropolizacji i hiperurbanizacji jako „konieczności dziejowej” oraz jedynej ścieżki rozwoju. Wprowadzona w 2016 r. po raz pierwszy w takiej skali polityka rodzinno-finansowa – o dekadę lub dwie za późno – nie budzi już tak częstych oskarżeń o populizm i polityczne rozdawnictwo, ale jest postrzegana jako cywilizacyjny standard, mający pomóc rodzinom.

W chwili obecnej wiele wskazuje na to, że depopulacja i starzenie się populacji oraz dalsza polaryzacja osadnicza kraju będą kluczowym procesem z punktu widzenia popytu generowanego przez gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i instytucje publiczne. Według szacunków, aby utrzymać w Polsce w 2050 r. 16–17 mln miejsc pracy, musiałaby pracować niemal cała populacja ludzi w wieku produkcyjnym⁹. Łukę podażową szacowano w tym cytowanym opracowaniu na 2–7 mln osób. Były to ostrożne szacunki, gdyż nie obejmowały dopasowania strukturalnego wynikającego np. z tego, że nie

⁹ P. Śleszyński, *Demograficzne wyzwania rozwoju regionalnego Polski*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2018, t. 183, s. 225–247. W 2023 r. wiemy, że od czasu sporządzenia tych szacunków liczba miejsc pracy w Polsce wzrosła do 16,7 mln pomimo pandemii i wojny.

każdy rolnik (na wsi są wciąż ukryte zasoby pracy) może przekwalifikować się na lekarza czy nauczyciela. Oznacza to silną presję imigracyjną (jak wspomniano, przed wojną pracował w Polsce ponad 1 mln obywateli Ukrainy, a ponadto kilkaset tysięcy przedstawicieli innych narodowości). Trudno to sobie wyobrazić, ale gdyby chciano utrzymać wspomniane 16–17 mln miejsc pracy, to imigracja zagraniczna, rozumiana jako napływ całych rodzin nuklearnych bądź dążących do tego modelu – tylko taki bowiem byłby korzystny dla poprawy struktury demograficznej w Polsce – musiałaby liczyć 3–10 mln ludzi. Oznacza to sięgający 10–30% udział w dotychczasowej populacji.

Jednakże nawet tak olbrzymia imigracja zagraniczna nie oznacza końca kłopotów z demografią. Migranci preferują lokalizację w większych ośrodkach, chociaż dotychczasowe doświadczenia z przedwojenną imigracją ukraińską do Polski są dość korzystne, a z pewnością lepsze niż w krajach zachodnich. Tam występuje szczególnie wysoka koncentracja imigrantów w metropoliach, podczas gdy w Polsce oprócz dużych aglomeracji skupiają się oni w wielu mniejszych ośrodkach przemysłowych i turystycznych¹⁰. Niemniej w Polsce wskutek niedopasowania przestrzennego popytu (miejsc pracy w przedsiębiorstwach i instytucjach publicznych) i podaży pracy (zasoby ludności w wieku głównie produkcyjnym) zaostrzy się konkurencja między miastami (które są głównymi rynkami pracy) o pracowników, zwłaszcza w tych zawodach, w których praca hybrydowa ma ograniczone lub żadne znaczenie (przemysł, budownictwo, wiele rodzajów usług osobistych). Spowodować to może, że wystąpią dalsze zaburzenia w wewnętrznych ruchach migracyjnych, przyczyniając się do peryferyzacji małych i średnich miast, przegrywających konkurencję z bogatymi metropoliami.

Dlatego już teraz konieczne jest przeformułowanie polityki mieszkaniowo-migracyjnej, a częściowo przemysłowej. Potrzebne jest wyłączenie ze wspierania mieszkalnictwa najbogatszych ośrodków, w tym tzw. wielkiej piątki (Warszawa oraz Kraków, Poznań, Trójmiasto i Wrocław). Programy te powinny być nakierowane zwłaszcza na średnie miasta. Równocześnie niezbędna jest polityka reindustrializacyjna, aby tworzyć tam bardziej atrakcyjne miejsca pracy, które wzmocnią zwłaszcza ośrodki subregionalne i przyciągną wciąż istniejące nadwyżki zasobów pracy na wsi. Byłoby to bowiem także odciążenie przeinwestowanych i przegęszczonych metropolii.

¹⁰ A. Górny, P. Śleszyński, *Exploring the spatial concentration of foreign employment in Poland under the simplified procedure*, „Geographia Polonica” 2019, t. 92 (3), s. 331–345.

Regionalna organizacja administracyjno-terytorialna kraju

Model systemu administracyjno-terytorialnego, który zrodził się w latach 90., oficjalnie miał dwa główne cele: wzmocnienie samorządności przez wprowadzenie jej na szczebel powiatowy i wojewódzki oraz usprawnienie zarządzania terenowego. Nieoficjalnie istniał jeszcze trzeci cel, być może najważniejszy: rozbięcie struktur aparatu władzy systemu komunistycznego. Jeśli przyjąć takie założenia, byłaby to zatem w istocie odwrotność reformy z roku 1975: wówczas zmiany administracyjne miały na celu rozbięcie silnych województw, w których umacniały się lokalne struktury partyjne, w tym niebezpiecznie z punktu widzenia Komitetu Centralnego PZPR rosła rola tzw. baronów partyjnych.

Negatywnym skutkiem reformy z 1975 r. była, zamiast oficjalnie głoszonej decentralizacji, faktyczna centralizacja administracyjna, która spowodowała jeszcze większą ociążałość decyzyjną aparatu władzy. Pozytywny efekt zaś stanowiło wytworzenie się wraz z industrializacją kraju miejskich regionów funkcjonalnych, które koncentrowały dojazdy do pracy i usług w rozsądnej odległości od miejsca zamieszkania. Oczywiście, wciąż istniały wyludniające się peryferie¹¹ i strefy wykluczenia komunikacyjnego¹². Reforma z 1998 r. (wprowadzona w kolejnym roku) rozbiła więc poprzednie struktury, zastępując je nowymi. Zarówno podział kompetencyjny między poszczególnymi szczeblami trójstopniowego podziału, jak i zasięgi oddziaływania (granice) były wówczas przedmiotem powszechnej krytyki świata nauki, głównie geografów i urbanistów, w mniejszym stopniu ekonomistów¹³.

Argumenty zarówno za zmianami w systemie administracyjno-terytorialnym, jak i przeciwne są znane, gdyż dyskusja na ten temat jest bardzo

¹¹ P. Eberhardt, *Regiony wyludniające się w Polsce*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 1989 (Prace Geograficzne, t. 148).

¹² T. Lijewski, *Układy komunikacyjne województw*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 1985 (Dokumentacja Geograficzna, t. 1). W pracy tej zidentyfikowano 259 gmin, z których czas dojazdu do stolicy województwa przekraczał 2 godziny, a np. w woj. suwalskim było to średnio 109 minut.

¹³ Przegląd w: A. Miszczuk, *Regionalizacja administracyjna III Rzeczypospolitej. Koncepcje teoretyczne a rzeczywistość*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012; A. Stasiak, K. Miros (red.), *Opinie i materiały zespołu ekspertów dotyczące administracyjnego (terytorialnego) podziału kraju*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 1997, https://rcin.org.pl/igipz/Content/45391/PDF/WA51_45539_r1997_Opinie-i-materiały.pdf (dostęp: 4.05.2023).

bogata¹⁴. Krytycy wymieniają przede wszystkim zbyt duże obszarowo województwa, w tym tworzenie się tzw. peryferii wewnętrznych¹⁵, oraz kadłubowy charakter powiatów, które nie zostały wyposażone w odpowiednie kompetencje¹⁶. Z perspektywy czasu trzeba jednak zauważyć, że sieć powiatów, którą tworzone jeszcze w pierwszej połowie lat 90., opierała się głównie na wcześniejszym podziale sprzed reformy 1975 r., a tamta reforma – na wcześniejszych itd. W każdym razie odtworzona w 1999 r. sieć miast powiatowych w dużej mierze nawiązywała jeszcze do układu średniowiecznego, w którym ośrodki te lokowano w odległości 20–30 km od siebie, aby w ciągu jednego dnia chłopci konnym wozem mogli dowieźć swoje towary na targ, sprzedać i wymienić je na towary rzemieślnicze. W 1999 r. wprowadzie poziom motoryzacji w Polsce pozostawał wciąż niski, ale były podstawy do przypuszczeń, że to się może wkrótce zmienić i taka odległość jest nieracjonalna z punktu widzenia obsługi ludności w sytuacji, gdy większość kompetencji administracyjno-usługowych i tak leży po stronie gminy, a „poważniejsze” usługi wyższego rzędu są zlokalizowane w byłych miastach wojewódzkich.

Likwidacja lub brak potwierdzenia administracyjnego statusu dla miast subregionalnych (których jest w Polsce około 60–70), wynikające z przyjętej reformy administracyjno-terytorialnej, okazały się największą wadą z punktu widzenia rozwoju kraju (doprowadziły one m.in. do obniżenia koncentracji funkcji wyższego rzędu¹⁷), podobnie jak zbyt silne rozdrobnienie powiatów. W 1999 r. tych jednostek, mających poniżej 50 tys. mieszkańców, było 67, w 2021 r. ich liczba wzrosła do 89 (w tym w 2002 r. utworzono siedem nowych powiatów o stosunkowo małej liczbie mieszkańców – gołdapski, łobeski, węgorzewski i inne). Podobnie w 1999 r. było 28 miast – stolic powiatów o liczbie ludności poniżej 10 tys. mieszkańców, a w 2021 r. było

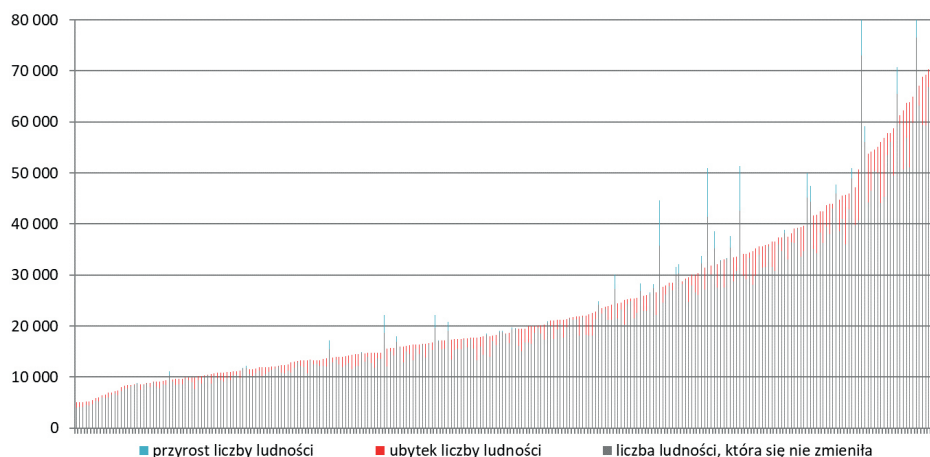
¹⁴ W ostatnich dwóch dekadach wypowiadali się na ten temat (czasem parokrotnie) m.in. Piotr Eberhardt, Grzegorz Gorzelak, Andrzej Miszczuk, Dariusz Sokołowski, Przemysław Śleszyński, Łukasz Zaborowski.

¹⁵ P. Śleszyński, M. Herbst, T. Komornicki, R. Wiśniewski, J. Bański, W. Biedka, D. Cełińska-Janowicz, M. Degórski, K. Goch, S. Goliszek, M. Grabowska, M. Mazur, A. Olechnicka, M. Otmianowski, F. Piotrowski, A. Płoszaj, J. Rok, M. Smętkowski, M. Stępień, P. Śliwowski, M. Więckowski, K. Wojnar, *Studia nad obszarami problemowymi w Polsce*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2020.

¹⁶ J. Bober, J. Hausner, W. Lachiewicz, S. Mazur, A. Nelicki, B. Nowotarski, W. Puzyra, K. Surówka, I. Zachariasz, M. Zawicki, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013.

¹⁷ P. Śleszyński, *Wyznaczenie i typologia miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*, „Przegląd Geograficzny” 2017, t. 89 (4), s. 565–593.

ich już 38 (rys. 2). Miasta te nie są zdolne pełnić poważniejszych funkcji ponadlokalnych, stając się wyłącznie zapleczem podstawowej obsługi, na równi z wieloma innymi miastami niepowiatowymi. Wraz z ubytkiem ludności, zwłaszcza w wieku produkcyjnym, tracą bazę ekonomiczną i miejsce w hierarchii funkcjonalno-osadniczej. Przesłanka demograficzna – zmiany w ostatnich dwóch dekadach oraz prawdopodobieństwo kierunku zmian w przyszłości – staje się kluczowym argumentem na rzecz optymalizacji administracyjno-terytorialnej kraju.

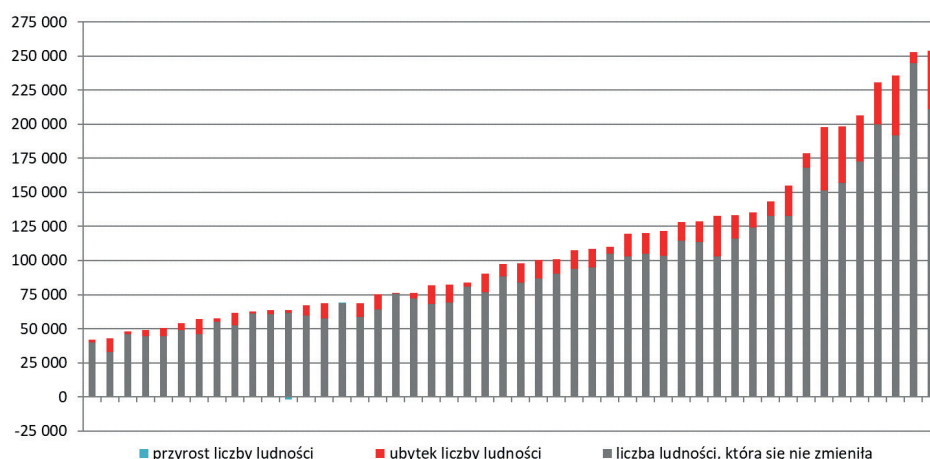


Rys. 2. Zmiany rejestrowanej liczby ludności w 268 miastach – stolicach powiatów (bez miast na prawach powiatu); miasta uszeregowano od najmniejszej do największej liczby ludności w 1999 r.

Źródło: na podstawie danych GUS.

Jak taka reforma mogłaby wyglądać? Zasadnicza jest kwestia podziału kompetencyjnego: w jakie usługi wyposażać poszczególne szczeble administracyjno-terytorialne. Przekształcenie musi być zatem powiązane z racjonalną hierarchizacją systemu osadniczego. Po pierwsze, powinno to dyskutować zachodzące zmiany urbanizacyjne i metropolizacyjne: ośrodki najwyższej rozwinięte i mające szanse na taki status albo muszą być w gronie stolic zmniejszonej liczby województw, albo mieć specjalny status „miast wydzielonych”. Chodzi o to, że trzeba przyjąć inne rozwiązania ustrojowe dla różnej klasy miast: aktualnie przepisy dla Warszawy czy Krakowa są zasadniczo takie same jak dla miasta 50-tysięcznego na prawach powiatu. Po drugie, należy uwzględnić policentryczność systemu osadniczego, co w dużej mierze pokrywa się z pierwszą przesłanką. Po trzecie, powinno nastąpić administracyjne

podniesienie rangi miast średnich-dużych, zwłaszcza tych, które osiągnęły (lub nie straciły) około 100 tys. ludności. Są to (poza miastami aglomeracyjnymi, takimi jak Gdynia czy Sosnowiec): Częstochowa, Radom, Bielsko-Biała, Elbląg, Płock, Włocławek, Tarnów, Koszalin i Wałbrzych. Miasta te odnotowały w latach 1999–2021 olbrzymi spadek liczby ludności, na ogół (poza Bielskiem-Białą) powyżej 10% (Wałbrzych – ponad 20%). Łącznie w 48 niewojewódzkich miastach na prawach powiatu liczba ludności spadła średnio o 12,3%, a w liczbach bezwzględnych – o 653 tys. Tylko w jednym z tych miast odnotowano formalny wzrost (Suwałki, o około 200 mieszkańców) (rys. 3).



Rys. 3. Zmiany rejestrowanej liczby ludności w 48 miastach na prawach powiatu (bez stolic województw). Miasta uszeregowane od najmniejszej do największej liczby ludności w 1999 r. Źródło: na podstawie danych GUS.

Można zatem sugerować dalszy rozwój dyskusji wobec dwóch kierunków zmian systemu administracyjno-terytorialnego: opartego na systemie trójstopniowym lub dwustopniowym (tabela 1). W pierwszym przypadku nastąpiłaby redukcja liczby województw do około 10–12, koncentrujących najsilniejsze ośrodki społeczno-gospodarcze. Aby poprawić dostępność przestrzenną do usług – publicznych i niepublicznych – powstałby w zasadzie nowy szczebel subregionalny, oparty na sieci zdecydowanej większości nieaglomeracyjnych miast powiatowych grodzkich, a także innych istotnych ośrodków pełniących funkcje ponadlokalne. Oprócz byłych (1975–1998) miast wojewódzkich, takich jak np. Piła czy Ciechanów, objęłaby ona też miasta, które w ostatnich dwóch dekadach były centrami rozwoju i koncentracji

usług, takie jak zwłaszcza Ełk czy Kołobrzeg. W wariancie dwustopniowym nastąpiłby wzrost liczby województw. Ponieważ potencjał niektórych ośrodków mógłby się okazać niewystarczający, wskazane byłoby tworzenie województw wielobiegunowych.

W obydwu wariantach konieczna jest też uważna analiza sieci gminnej. Wiele gmin już na starcie (1990) było zbyt słabych, aby jako samorząd przejąć większość kompetencji, dotychczas scentralizowanych i zmonopolizowanych przez wszechwładne państwo i organy kontroli społecznej. Możliwe są tu dwa rozwiązania. Po pierwsze, dzięki cyfryzacji wielu usług, zwłaszcza administracyjnych, przeniesienie tych kompetencji na wyższy poziom (województwo, państwo) bez ryzyka centralizacji i obaw o zmniejszenie kontroli społecznej. Istotnie odciążałoby to słabe kadrowo samorządy. Po drugie, łączenie gmin. Argumentem „za” byłaby zwłaszcza racjonalizacja zatrudnienia w samorządzie lokalnym dzięki wzmocnieniu kosztów jednostkowych źródeł utrzymania. Argumentem przeciw byłby jednak spadek dostępności przestrzennej, gdyż problem małych gmin dotyczy zwłaszcza obszarów peryferyjnych i o niskiej gęstości zaludnienia. W związku z tym można sobie wyobrazić jeszcze jeden wariant reorganizacji samorządu lokalnego i sieci osadniczej, polegający na dążeniu do utworzenia jak największej liczby gmin miejsko-wiejskich w dotychczasowych gminach wiejskich (w tym przywracaniu statusu miejskiego, jak to się zresztą dzieje obecnie), które można byłoby wyposażać w większe kompetencje. Powstałe miasta mogłyby „obsługiwać” sąsiadujące gminy.

Jest jeszcze jeden aspekt samorządności, zupełnie pomijany w dotychczasowych dyskusjach. Stolice województw, a już w szczególności stolica kraju, pełnią funkcje znacznie wykraczające poza swoje granice administracyjne. Z tego powodu w oczywisty sposób istnieją obszary zarządzania administrowane na wyższych szczeblach, takie jak np. drogi krajowe i wojewódzkie czy ochrona zdrowia wyższych poziomów. Nie odzwierciedla tego jednak system wyborczy: na wybór władz danego samorządu nie mają żadnego wpływu ci, którzy korzystają z miast, a więc mieszkańcy regionów funkcjonalnych, otaczających poszczególne ośrodki. Czy byłoby tu miejsce na takie rozwiązanie, w którym np. mieszkańcy danego regionu wybierają jakiś procent radnych albo nawet mają pewien udział w wyborze prezydenta miasta? To w końcu ich „mała ojczyzna”. Podstawowym argumentem za powyższą propozycją byłoby wzmocnienie więzi i identyfikacji terytorialnych. Argumentem przeciw – eskalacja sporów politycznych na linii metropolie–peryferie czy niejasność odpowiedzialności za te wybory w powiązaniu z systemem podatkowym, będącym przecież głównym (poza subwencją oświatową) źródłem zasilania budżetów gmin.

Tabela 1. Kierunkowe warianty zmian w systemie administracyjno-terytorialnym kraju

Wariant I (trójstopniowy)	Wariant II (dwustopniowy)
redukcja województw (do ok. 10–12), redukcja powiatów (do ok. 100–130)	zwiększenie liczby województw (20–30), likwidacja powiatów i przeniesienie ich kompetencji głównie do województw
<i>likwidacja gmin obwarzankowych, łączenie gmin wyludniających się, wprowadzenie powiatów metropolitalnych</i>	<i>likwidacja gmin obwarzankowych, łączenie gmin wyludniających się lub tworzenie jak największej liczby miast (np. przez gminy miejsko-wiejskie w miejsce dotychczasowych wiejskich), mających ponadgminne kompetencje obsługi</i>

Źródło: opracowanie własne.

Miejskie obszary funkcjonalne

Jak to już zasygnalizowano, w zasadzie każde miasto ma swój obszar oddziaływania, wykraczający poza jego granice administracyjne. W systemach osadniczych generalnie sprawdza się zasada, że im większy ośrodek pod względem potencjału społeczno-gospodarczego, tym jego zasięg jest większy. Jest to pewnego rodzaju dodatnie sprzężenie zwrotne, potencjał bowiem, czyli wielkość miasta pod względem różnych wskaźników (liczby ludności, przedsiębiorstw, usług), zależy od populacji, która „składa się” na to miasto w postaci podatków, konsumpcji towarów i usług lub z niego korzysta (z miejsc pracy, usług publicznych). Jest to podstawą do wyróżniania regionów ekonomicznych miast, w tym miejskich regionów funkcjonalnych. Szczególną formą są dzienne systemy miejskie. Domyka się w nich różnego rodzaju aktywność ludzka, zwłaszcza dojazdy do pracy. Ludzie podróżują, pracują, korzystają z infrastruktury i usług na danym obszarze w dziennym rytmie tzw. ścieżki życia, starając się kierować zasadą użyteczności i minimalizacji kosztów czasu. Dlatego tak ważne jest, aby tego typu regiony były sprawnie zarządzane. Optymalne rozwiązanie polega na takim rozgraniczeniu stref zarządzania, aby domykające się regiony stanowiły dla samorządów całość planistyczną i decyzyjną, pozwalającą lepiej organizować dzienny i okresowy rytm życia lokalnych społeczności.

W Polsce problem ten dotychczas nie został należycie rozwiązany. Wynika to częściowo z tego powodu, że dzienne systemy miejskie przed 1989 r. nie były tak rozwinięte jak współcześnie. Rozwój suburbanizacji w Polsce był wyraźnie opóźniony w stosunku do krajów zachodnich. Oczywiście, wcześniej

codzienne dojazdy do pracy istniały, zwłaszcza w układzie wieś–miasto, ale wynikały głównie z przyspieszonej industrializacji i semiurbanizacji (urbanizacji wsi), a w mniejszym stopniu z rozlewania się miast „od środka” w układy aglomeracyjne.

Strefy podmiejskie miast to na ogół zbiór wielu jednostek samorządowych, najczęściej konkurujących ze sobą o środki publiczne na inwestycje: transport, kanalizację, ochronę środowiska itd. W gminach w otoczeniu miast mieszkają usługobiorcy i podatnicy, którzy z jednej strony utrzymują budżety samorządów, a z drugiej korzystają z usług. Lokalizacje te się nie pokrywają. Do tego dochodzi spotykany w pewnej grupie miast problem braku terenów inwestycyjnych. Dlatego konieczna jest reforma administracyjno-terytorialna i podatkowa, która w bardziej sprawiedliwy sposób będzie godziła interesy samorządów, mieszkańców i przedsiębiorców.

Do tej pory wśród ekspertów nie ma zgody co do optymalnej formy zarządzania obszarami funkcjonalnymi. Możliwe rozwiązania oscylują od całkowicie dobrowolnej współpracy komunalnej do odgórnego wyznaczenia jednostek administracyjno-terytorialnych. Każde z tych podejść ma swoje wady i zalety. Część miast stara się rozszerzać swoje granice administracyjne na tereny sąsiadujące, najczęściej jednak budzi to opór mieszkańców podmiejskich miejscowości (najbardziej znane były protesty w Opolu i Rzeszowie). Silniejsze powiązanie regionów „obiektywnych” (w postaci tzw. dziennych systemów miejskich, opartych głównie na powiązaniach wynikających z codziennych dojazdów do pracy i usług) z administracyjnymi niesłoby za sobą niewątpliwie walor lepszego dopasowania zarządzania terytorialnego do miejsc spójnych pod względem powiązań funkcjonalnych, relacji społeczno-gospodarczych, więzi kulturowo-społecznych, a także celów rozwojowych, w tym planowania przestrzennego. Ta optymalizacja terytorialna powinna nie tylko przynieść poważne oszczędności w wydatkach publicznych, lecz także lepiej uspołnić miejsca zamieszkania i pracy oraz związane z tym kwestie prawno-administracyjne, a więc przyczynić do większej konkurencyjności sektora przedsiębiorstw i poprawy jakości życia mieszkańców (np. dzięki oszczędności czasu w dojazdach do administracji i innych usług publicznych).

Układy obwarzankowe

Wśród miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce uwagę zwraca szczególny przypadek tzw. gmin obwarzankowych. Są to gminy wiejskie położone wokół gmin miejskich. Takich układów jest w Polsce ponad 150.

W zdecydowanej większości główne instytucje publiczne gmin wiejskich są zlokalizowane w miastach rdzeniowych. Często zdarza się, że urzędy gmin sąsiadują ze sobą, a nawet są zlokalizowane w tych samych budynkach. Funkcjonalnie jest to układ tożsamy z gminą miejsko-wiejską, których w Polsce w 2023 r. było ponad 650.

Relacje wielkościowe miast w stosunku do gmin obwarzankowych oraz miast w gminach miejsko-wiejskich w odniesieniu do obszarów wiejskich zawarto w tabeli 2. W 2023 r. było 13 miast na prawach powiatu, które miały swe gminy obwarzankowe (Biała Podlaska, Chełm, Elbląg, Grudziądz, Łomża, Przemyśl, Siedlce, Skierniewice, Słupsk, Suwałki, Tarnów, Włocławek, Zamość). Miasta te liczyły 983 tys. mieszkańców, a ich gminy obwarzankowe – 183 tys. Następnie można wyodrębnić 118 układów, w których rdzeń miejski był stolicą powiatu. Pozostałe 26 układów stanowiły pary miast i gmin niepowiatowych. Układy obwarzankowe (miasto + gmina wiejska) liczyły łącznie 6,4 mln mieszkańców.

Tabela 2. Charakterystyka gmin obwarzankowych i miejsko-wiejskich

Typ gmin	Układy rdzeni i obwarzanków		Gminy miejsko-wiejskie		Ogółem
	gmina miejska	gmina wiejska	miasto	obszar wiejski	
Liczba jednostek (miast-gmin miejskich i miast w gminach miejsko-wiejskich, gmin wiejskich, obszarów wiejskich w gminach miejsko-wiejskich)					
Miasta na prawach powiatu	13				13
Stolice powiatów	118		118	118	354
Gminy miejskie	26				26
Gminy miejsko-wiejskie			520	520	1040
Gminy wiejskie		157	14	14	185
Razem	157	157	652	652	1618
Liczba ludności (tys.)					
Miasta na prawach powiatu	983				983
Stolice powiatów	3374		1 833	1210	6416
Gminy miejskie	232				232
Gminy miejsko-wiejskie			2 642	3285	5834
Gminy wiejskie		1787			1882
Razem	4589	1787	4475	4496	15 347

Źródło: na podstawie danych GUS.

Znacznie liczniejsze były gminy miejsko-wiejskie (652). Wśród nich było również 118 siedzib starostw powiatowych. Warto podkreślić, że gminy miejsko-wiejskie liczyły 5,9 mln mieszkańców, czyli była to dość porównywalna wartość w stosunku do układów obwarzankowych.

Istnienie gmin obwarzankowych jest najczęściej ekonomicznym marnotrawstwem, gdyż zarządzanie się dubluje, a dodatkowo na styku gmina miejska-wiejska dochodzi do napięć związanym z planowaniem przestrzennym. Należałoby jak najszybciej dokonać połączenia takich układów. Jedynym chwalebny przypadkiem jednostki, w której udało się to wdrożyć, jest Zielona Góra (2015). W wielu innych miejscach trwają dyskusje na ten temat, jednak problemem jest przekonanie zarówno lokalnych społeczności gmin obwarzankowych, jak i samych władz, widzących w ewentualnych zmianach zagrożenie utratą stanowisk.

Ułomna redystrybucja finansowo-terytorialna

Aktualnie obowiązujący system redystrybucji finansowej w postaci wyrównawczej części subwencji ogólnej (czyli mechanizm tzw. janosikowego) wynika bezpośrednio z nierównomiernego rozwoju kraju, czyli koncentracji wysokiej wartości dodanej na stosunkowo małych obszarach. Stanowi to efekt przyjmowanego przez większość okresu transformacji polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju. Jest on słuszny w założeniach teoretycznych, ale wskutek różnych przyczyn, m.in. słabej dostępności czasowo-transportowej (jak też oczywistych błędów polityki transportowej po 1989 r., związanych zwłaszcza z brakiem priorytetu wiązania systemu osadniczego w spójną funkcjonalnie całość), okazał się niemal wyłącznie polaryzacyjny. Przyczyniło się to do wzrostu zróżnicowań międzyregionalnych, w tym zwłaszcza różnic w skłonności do osiedlania się w danych miejscach, czyli atrakcyjności migracyjnej. Największym przegranym jest tu grupa średnich miast, które ulegają systematycznej degradacji, w tym wysysaniu różnych kapitałów. Frapujące wyniki badań zespołu prof. Romualda Jończego¹⁸ wskazują, że zdecydowana większość maturzystów z powiatu nyskiego chce studiować we Wrocławiu, Poznaniu, Warszawie i Krakowie – ale nie w Opolu, a w analizach zespołu prof. Iwony Kiniorskiej prowadzonych w województwie świętokrzyskim

¹⁸ R. Jończy, K. Kaczmarczyk-Brol, D. Socha, P. Śleszyński, *Nierejestrowane wyludnienie i sytuacja na lokalnym rynku pracy na tle procesów rozwojowych powiatu nyskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2021.

udowodniono, że im zdolniejsi uczniowie szkół średnich, tym częściej chcą wyjechać na studia do Warszawy lub Krakowa¹⁹.

Redystrybucja publicznego pieniądza równocześnie ma w Polsce silnie egalitarystyczny charakter. Ponadto jej mechanizm jest bardzo skomplikowany, zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (2003) składa się bowiem z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej, a te z kwot podstawowej i uzupełniającej. W rezultacie tej polityki podmioty działające na rynkach lokalnych nie utożsamiają się z miejscem wykonywanej działalności. Tymczasem przełamanie tej bariery psychologicznej mogłoby spowodować większe zainteresowanie inwestycyjne przedsiębiorstw działających na rynkach lokalnych nie tylko z powodów altruistycznych czy lokalno-patriotycznych. Przeświadczenie, że część wypracowanego zysku pozostaje trwale na miejscu, a nie przechodzi przez niezrozumiałe transfery do „centrali”, by następnie wrócić w to samo miejsce, przyczyniałoby się do większej stabilizacji finansowej na dwa sposoby: przez skrócenie czasu obiegu pieniądza oraz zapewnienie bezpieczeństwa w postaci braku ryzyka swoistej luki finansowej, czyli silnego niedoboru pieniądza względem podaży towarów i usług.

Poważnym problemem samorządów lokalnych jest też „ucieczka” systematycznie inwestowanego kapitału. Po pierwsze, wielomiliardowe kwoty są przeznaczane zwłaszcza na oświatę, a tymczasem następuje drenaż najzdolniejszej części społeczeństwa z terenów peryferyjnych, rujnujący podstawy rozwojowe, kreatywność, przedsiębiorczość, rodzący frustrację społeczną itd. Po drugie, środki finansowe ludności, przedsiębiorstw i instytucji w większości gmin są „wyplukiwane” w postaci transferów zysków do central położonych w dużych metropoliach (zwłaszcza w Warszawie) lub za granicą, np. za pośrednictwem sieci handlowych i innych, bardziej skomplikowanych łańcuchów produkcyjno-dystrybucyjnych, a także przez drenaż młodych, wykształconych ludzi.

Sposobem na zatrzymanie części kapitału mogłoby być wprowadzenie walut lokalnych, tj. środka płatniczego obowiązującego tylko na danym obszarze. Koncepcja ta jest stosowana z powodzeniem w wielu rozwiniętych krajach świata, borykających się z dużym zróżnicowaniem ekonomicznym i potrzebami ożywiania lokalnych gospodarek. Walutą lokalną mogłyby być np. bony municypalne, przyznawane na każde urodzone dziecko i potem

¹⁹ I. Kiniorska, P. Brambert (red.), *Migracje pomaturalne na obszarach wiejskich województwa świętokrzyskiego*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021.

cyklicznie inwestowane i reinwestowane na miejscu (w gminie, powiecie) przez wszystkie znajdujące się tam gospodarstwa domowe i podmioty. Dzięki brakowi ryzyka „wyparowania” czy „wydrenowania” kapitał ten krążyłby pomiędzy kupującymi i sprzedającymi (zamawiającymi i oferującymi), przyczyniając się do pobudzania wymiany towarowo-usługowej.

Innym pośrednim sposobem ograniczenia zbyt dużych dysproporcji w wytwarzaniu dóbr i usług oraz reinwestowaniu zysków w stosunku do policentrycznego systemu miast mogłoby być odejście od metody rejestracji i pozyskiwania podatków, zgodnie z którą w zdecydowanej większości całość obrotu jest przypisywana do jednostki centralnej, mającej siedzibę na ogół w większym mieście, w tym w stolicy kraju (to z tego właśnie powodu PKB Warszawy jest tak wysoki). Dotyczy to zwłaszcza sieci handlowych, instytucji finansowych i dużej części zakładów przemysłowych. Między innymi z tego powodu zaznacza się tak wielka hipertrofia finansowa Warszawy i dlatego stolica kraju ma największy (dominujący) udział w tzw. janosikowym, jakkolwiek suma transferów w stosunku do całego budżetu samorządu jest niewielka.

W sumie można wskazywać na liczne niedoskonałości, a czasem wręcz patologie związane z finansami publicznymi na szczeblu lokalnym. Wymaga to pilnego zwrócenia uwagi legislacyjnej, także w obliczu spodziewanych radykalnych zmian demograficznych. Jednym z systemowych pomysłów na poprawę sytuacji byłoby wspomniane urealnienie podziału administracyjnego, tak by uwzględniał istnienie rzeczywistych lub planowanych regionów społeczno-ekonomicznych, w tym dziennych systemów miejskich (obszarów metropolitalnych, funkcjonalnych regionów miejskich, miast i stref podmiejskich), a zwłaszcza likwidacja gmin obwarzankowych.

Zakończenie

Zaraz po upadku żelaznej kurtyny w 1989 r. pojawiły się liczne opinie, że nastąpiła wygrana wizji rozwoju opartej na zachodnim modelu demokracji i wolnego rynku oraz że trzeba jedynie czasu, aby wszystkie państwa podążyły tą drogą. Wśród nich najgłośniejsze chyba stało się „odtrąbienie” „końca historii” przez Francisca Fukuyamę. Że tak się nie stało, pokazały najpierw zamachy z 11 września 2001 r., a jeszcze dobitniej agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r. i największa pełnoskalowa konfrontacja zbrojna w Europie od czasów II wojny światowej. Aktualnie kraje reprezentujące 3/4 ludności świata i połowę potencjału gospodarczego otwarcie lub skrycie popierają

Rosję, a na pewno nie stają w jednym szeregu z Zachodem (w tym Chiny i Indie).

Niezależnie od wyniku wojny w Ukrainie jesteśmy więc lub będziemy w epoce przebiegunowania, w tym co najmniej osłabienia hegemonii Stanów Zjednoczonych. Najprawdopodobniej w ciągu dekady lub dwóch wyłoni się świat dwubiegunowy z wiodącą rolą Państwa Środka i tym, co pozostanie ze świata zachodniego. Polska w procesach tych zmian z racji geografii i historii zajmuje szczególne miejsce. Dlatego też potrzebna jest dyskusja i wypracowanie zmian, które poprawią racjonalność i efektywność, a czasem nawet elementarną sprawiedliwość terytorialnych systemów społecznych, w tym zwłaszcza osadniczych. Wobec zachodzących zmian demograficznych i geopolitycznych zarówno polskie państwo unitarne, jak i jego samorządy muszą być coraz silniejsze, a nie słabsze.

Tadeusz Markowski

ROZDZIAŁ 12

**Gospodarowanie przestrzenią
w systemie samorządu terytorialnego:
wyzwania, dylematy i konieczne kierunki reform**

**Gospodarka przestrzenna w systemie władz terytorialnych –
diagnoza stanu: skutki i koszty chaosu przestrzennego**

Rozlewająca się urbanizacja i związany z nią coraz większy chaos w zagospodarowaniu przestrzennym Polski zaczynają być coraz bardziej odczuwalne we wszystkich wymiarach życia społecznego i gospodarczego. Nadal jednak ujawniające się koszty w sferze społecznej i gospodarczej nie stanowią wystarczającej motywacji politycznej do wprowadzenia koniecznych reform systemu gospodarowania przestrzenią. Odkładanie reformy systemu gospodarowania przestrzenią lub tylko powierzchowne i pozorowane zmiany – bez usuwania systemowych przyczyn potęgującego się kryzysu – grożą nam w niedalekiej przyszłości wywołaniem długotrwałego strukturalnego kryzysu gospodarczego, społecznego i środowiskowego. Praktycznie kryzysu takiego nie da się już uniknąć. Nieznane są natomiast jego termin, skala i czas trwania.

Skutki chaosu przestrzennego stają się przedmiotem coraz liczniejszych badań w środowiskach akademickich. Są to jednak badania wycinkowe, mało spopularyzowane. Jednym z ważniejszych opracowań na ten temat jest tematowy raport o skutkach chaosu przestrzennego przygotowany przez zespół naukowy Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej

Akademii Nauk (KPZK PAN)¹. Raport ten zawiera także rekomendacje co do koniecznych kierunków reform w sferze gospodarowania przestrzenią. Zainteresowanych szczegółami badawczymi i wnioskami z raportu odsyłamy do tej publikacji oraz krótkiej syntezy, także wydanej staraniem KPZK PAN².

Wszystkie diagnozy wykazują, iż źle funkcjonująca gospodarka przestrzenna wywołuje zjawiska kryzysowe w gospodarce ze znacznym opóźnieniem. Procesy rozlewania się miast, nadmierne odrolnianie i odlesianie gruntów oraz strukturalne niedopasowanie oferty nieruchomości do realnego popytu grożą powstaniem balonu spekulacyjnego na rynku kredytów hipotecznych, a w rezultacie kryzysem finansowym w bankach w postaci ujemnej hipoteki na kredytach majątkowych o niespotykanej skali.

Polski system finansowania samorządu też zawiera w sobie mechanizm kryzysogeny, niewystarczająco rozpoznany i ignorowany przez władze centralne. Obniżenie bazy dochodowej gmin z podatków pośrednich kosztem ratowania budżetu centralnego przyniesie niedoceniany przez władze centralne kumulacyjny efekt załamania zdolności finansowania rozwoju z budżetów gminnych. W konsekwencji zachodzi poważna obawa, że w ten sposób w samorządach terytorialnych przygotowano podstawy do wywołania głębokiego kryzysu gospodarczego w Polsce. Bez reformy systemu finansowania samorządu terytorialnego i powiązania go z wartością majątku miejskiego nie uda się łatwo pokonać tego kryzysu.

W naszych warunkach zarządzanie ryzykiem i długiem miast nie jest wystarczająco powiązane z funkcjonowaniem sfery gospodarki przestrzennej. Istniejący system planowania i finansowania nie motywuje do szukania związków między sferą gospodarki przestrzennej a rozwojem miasta. Prosty rachunek dochodów i wydatków budżetowych wskazuje jednoznacznie, iż na decyzjach planistycznych gmina traci, a generowana renta budowlana i planistyczna przyczynia się do dalszej społecznej i gospodarczej polaryzacji grup społecznych na skutek niesprawiedliwego podziału wytworzonych korzyści.

Obecny system gospodarki przestrzennej sprzyja populistycznej „polityce” nadmiernego przeznaczania na budownictwo nowych terenów na obszarach rolniczych oraz ekstensywnemu i bezproduktywnemu użytkowaniu

¹ A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2018, t. 182, cz. 3: *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, s. 230.

² A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, *Kryzys polskiej przestrzeni – źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, Polska Akademia Nauk, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2020, s. 36.

terenów budowlanych, blokuje potencjalny rozwój terenów, demotywuje gminy do planowania na obszarach zurbanizowanych, stymuluje lokalizację poza decyzjami planu, nie służy parcelacji i reparcelacji gruntów budowlanych, nie motywuje do użytkowania terenów zgodnie z przeznaczeniem, nie pozwala na skuteczną ochronę interesu publicznego, generuje nadmierne koszty i roszczenia wobec budżetu gmin, które w planie miejscowym wyznaczyły duże tereny budowlane, przyczynia się do spekulacji na rynku nieruchomości w skali globalnej i lokalnej, zachęca do dywersji w grze o przestrzeń, prowadzi do pułapek społecznych (np. tzw. jazdy na gapę) blokujących racjonalne użytkowanie terenów, stwarza warunki dla korupcji i narastania barier biurokratycznych oraz transferu zysków z działalności deweloperskiej za granicę, polaryzuje lokalne społeczności i wyklucza lokalnych mieszkańców z dostępu do usług i tanich mieszkań, marnuje zasoby itd.

Ustawa o planowaniu przestrzennym zezwalająca na rozdrobnienie planistyczne i wiązanie planów miejscowych wyłącznie z uproszczonym szacowaniem skutków finansowych ich uchwalania nie jest wystarczającym ubezpieczeniem od ryzyka dla instytucji finansujących rozwój miasta. W wielu przypadkach prowadzi do dezinformacji i wręcz wzrostu ryzyka inwestycyjnego.

Pośród licznych przyczyn chaosu przestrzennego należy wymienić faktyczny brak krajowej polityki przestrzennej, czego praktycznym potwierdzeniem było wyeliminowanie z obrotu prawnego *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* w 2020 r. Na poziomie wojewódzkim planowanie przestrzenne zostało sprowadzone do urbanistycznego „malarstwa” planów pozbawionych funkcji regulacyjnej, która jest przecież istotą planowania przestrzennego.

Od 1994 r. istnieje niewłaściwy i nieskuteczny system lokalnego planowania przestrzennego, które nie stoi na straży interesu publicznego. Zyski ze zmian zagospodarowania terenu przejmuje sektor prywatny, a główne koszty ponosi sektor publiczny i mieszkańcy. Brakuje planistycznego obowiązku scalania i reparcelacji gruntów pod zabudowę, co jest sprzeczne z istotą ładu przestrzennego. Mimo dobrych intencji w 2003 r. stworzono wysoce patologiczny, pozaplanistyczny system lokalizacji inwestycji (oparty na warunkach zabudowy, tzw. WZ), za którym kryją się silne niejawne interesy prywatne i polityczne. Wskutek tych regulacji dominuje urbanizacja „narolna” i rozlewanie się zabudowy wzdłuż ciągów komunikacji drogowej, potęgujące chaos przestrzenny.

Planowanie przestrzenne w jednostkach samorządu terytorialnego

Obecny system planowania przestrzennego nie stwarza wystarczających podstaw do ochrony interesów publicznych w hierarchicznym układzie wiążących regulacji (brak właściwie skonstruowanego regulacyjnego systemu planowania na poziomie wojewódzkim). Nie sprzyja temu fakultatywność planowania miejscowego z jednoczesnym oderwaniem pozwoleń na budowę od regulacji planistycznych, czyli na podstawie WZ. Wydawane są one w trybie administracyjnym i najczęściej sprzecznie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w sposób pozaplanistyczny dokumenty te generują bardzo wysoką (często patologiczną) rentę budowlaną. Prowadzi to do destrukcyjnej konkurencji między jednostkami samorządu terytorialnego, szczególnie w obszarach funkcjonalnych, np. o nowych podatkach lokalizujących się na niedoinwestowanych terenach, i przyczynia się do kosztownego ekonomicznie i społecznie chaosu przestrzennego. Zjawiska te mają już bardzo wymierny i odczuwalny charakter (wymiar) strat gospodarczych, społecznych i środowiskowych, a jednocześnie obniżają konkurencyjność polskiej gospodarki. Ich koszty w bieżących cenach można szacować na ponad 140–160 mld zł rocznie. Skutki chaotycznego zagospodarowania przybierają już cechy utrwalającej się, groźnej dla polskiej racji stanu bariery strukturalnej³.

Niestety żaden rząd do tej pory nie był (nie jest) w stanie ze względów politycznych i populistycznych doprowadzić do reformy systemu publicznego planowania rozwoju, a planowania przestrzennego w szczególności, z uwagi na konsekwencje finansowe. Zaniedbania w zakresie reformy regulacyjnego systemu planowania przestrzennego także prowadzą do koncentracji decyzji na poziomie rządowym i nadmiernego posługiwania się rozwiązaniami w formie specjalnych ustaw. Rządzący chętnie korzystają ze „specustaw” bez analizy skutków ich stosowania w dłuższym okresie, komplikując i patologizując przy tej okazji czytelność i regulacyjną sprawczość systemu planowania przestrzennego.

Znowelizowana w 2019 r. ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju wyznaczyła oczekiwany przez naukowców i racjonalnych pragmatyków kierunek działań na rzecz zintegrowanego planowania rozwoju (w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym). Reforma systemu planowania

³ A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, op. cit.

przestrzennego miała być integralną częścią tego procesu – niestety zatrzymała się w pół kroku, tworząc nowe problemy metodologiczne i prawne dla jednostek samorządu terytorialnego (JST) i całego kraju. Szczególne trudności wywołało jednak wprowadzenie zapisu o obowiązku ujęcia w strategiach rozwoju modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej. Koncepcja zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem została ogłoszona przez rząd w 2018 r.⁴ na mocy uchwały w sprawie przyjęcia „Systemu zarządzania rozwojem Polski”. W konsekwencji uchwalenia tego kierunkowego dokumentu podjęto próby uregulowania proceduralnego nowej koncepcji w ramach nowelizacji ustawy o polityce rozwoju i ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Rezultaty przyjętych rozwiązań wykazują jednak nadal szereg istotnych mankamentów, które nie tworzą właściwych podstaw dla sprawnego zarządzania rozwojem Polski w ramach nowoczesnego modelu (systemu) publicznego jego planowania uwzględniającego regulacyjne i strategiczne funkcje planowania przestrzennego jako podstawy zapewniającej zrównoważony i trwały rozwój. W konsekwencji braku świadomości pogłębiających się dysfunkcji instytucji publicznych związanych z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej (z natury rzeczy zajmujących się dłuższą perspektywą) lub ignorancji w tym zakresie nie udaje się wprowadzić do obrotu prawnego spójnych podstaw do osiągania deklarowanych celów. Brak jest przede wszystkim niezależnej, obiektywnej i kompleksowej oceny potencjalnych skutków planowanych rozwiązań, której to analizy i oceny nie zapewniają upolitycznione struktury administracji rządowej. Konsekwencją takiego procesu regulacyjnego są bardzo wysokie koszty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe oportunistycznych działań w sferze gospodarczej, społecznej i politycznej, dodatkowo stymulowane ze strony nieskoordynowanych sektorowych polityk, oraz marnowanie potencjału rozwojowego Polski w dłuższym okresie. Taki model instytucjonalnej dysfunkcjonalności godzi także w polską rację stanu, której podstawą są (muszą być) procesy długiego trwania. Te zaś determinowane są jakością zagospodarowania i wartością polskiej przestrzeni. Ów przestrzenny wymiar polskiej racji stanu jest niestety konsekwentnie ignorowany przez mechanizmy niedojrzałej demokracji. W rezultacie formalna polityka przestrzenna państwa została w praktyce wyeliminowana, a jej nieformalny wyraz sprowadzono do krótkookresowych (często populistycznych) działań reaktywnych (różnego typu „specustaw” i fasadowych rozwiązań), których

⁴ Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, RM-111-214-17, Uchwała nr 162/2 018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r.

skutki są coraz bardziej odczuwane w formie narastających kosztów chaosu przestrzennego.

Partycypacja w planowaniu rozwoju jako podstawa samorządności

Jeśli zgodzimy się, że według ustawy ustrojowej o JST stanowią jej wszyscy mieszkańcy i podmioty w granicach administracyjnych, to musimy założyć możliwość wpływania na politykę publiczną prowadzoną przez władze samorządowe w postaci realnej partycypacji w pracach planistycznych i decyzyjnych. W warunkach polskich niestety mamy do czynienia bardziej z formalnym i fasadowym podejściem do partycypacji niż z realnym udziałem interesariuszy i mieszkańców.

W uspołecznionych „formalnie” procesach decyzyjnych JST brakuje mechanizmów ponoszenia kosztów i uzyskiwania korzyści ze „współodpowiedzialnej decyzji”. Sprawa odgrywa kluczową rolę w systemie społecznej gospodarki rynkowej, związki między interesami publicznymi i partyjnymi a systemami podatkowymi i opłatami za korzystanie z usług publicznych i ekosystemowych stają się bowiem coraz bardziej rozbieżne. Podstawą partycypacji w procesach rozwoju JST powinny być przede wszystkim kwestie związane z ochroną i kształtowaniem interesów publicznych.

W teorii to władze na każdym poziomie organizacyjnym są odpowiedzialne za ochronę interesu publicznego. Najczęściej interes ten ma swój wyraz prawny zdefiniowany w aktach prawnych, od najwyższego (konstytucja), przez ustawy, do wywodzonych na tej podstawie przepisów prawa miejscowego. Planowanie przestrzenne ma m.in. chronić interes publiczny na podstawie przepisów prawa materialnego, np. ustawa o gospodarce nieruchomościami zawiera listę inwestycji celu publicznego. Taki system nie rozwiązuje jednak poważnego dylematu, jakim jest ochrona interesu publicznego w państwie prawa. Interes publiczny jest kategorią dynamiczną, a więc i historyczną. Jednocześnie wraz z coraz większą dynamiką systemów gospodarczych i społecznych zmienia się postrzeganie wartości wspólnych i publicznych.

Jeśli przyjmiemy, że planowanie przestrzenne zajmuje się szczególnymi typami wartości i dóbr publicznych o charakterze ponadgminnym, to publiczny system planowania rozwoju i regulacyjnego planowania przestrzennego na poziomie wojewódzkim musi być także skutecznym narzędziem kształtowania i ochrony interesów publicznych związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Jednocześnie wiadomo, że każda instytucja władzy ma swoje dysfunkcje, które sprawiają, że ta zdolność do ochrony interesów publicznych

nie jest realizowana w sposób satysfakcjonujący, a często dochodzi wręcz do degeneracji instytucji publicznych. Teoretycznie takim ułomnościom ma zapobiegać system nadzoru i kontroli władz lokalnych. Formalny nadzór jednak nie zawsze jest wystarczający, a formalna zgodność z prawem nie gwarantuje ochrony realnego interesu publicznego. Tak jest w przypadku kompetencji planistycznych JST w zakresie przeznaczania terenów na cele budowlane. Żadna próba wprowadzenia dodatkowych przepisów ograniczających odrolnienie gruntów na cele budowlane (ponad potrzeby lokalne) nie przyniosła oczekiwanych efektów. Nie jest bowiem możliwe uregulowanie tych procesów w gospodarce rynkowej, tak aby uzyskać równowagę w skalach krajowych i regionalnych bez wiążących ustaleń w odniesieniu do budowlanej ekspansji gmin ustalonych w planach regulacyjnych na poziomie regionalnym, a w wielu strategicznych przypadkach także na poziomie krajowym (w formie ustaw). Wynika to wprost ze strukturalnej zawodności rynków nieruchomości i związanych z nimi destrukcyjnie działających pułapek społecznych⁵.

Podatki majątkowe a system planowania i ochrony interesu publicznego

Podatki majątkowe bazujące na rencie budowlanej i wartości nieruchomości uwzględniają skapitalizowane pozytywne oddziaływania zewnętrzne wynikające z efektów aglomeracji i urbanizacji oraz korzyści zewnętrzne (*external economies*) z tytułu wzrostu dobrobytu materialnego, które przenoszą się na nieruchomość dzięki rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Są więc one także swoistymi podatkami od wygenerowanego dobrobytu. Dzięki ich poborowi w wielu krajach gospodarki rynkowej jest realizowana zasada sprawiedliwości (*fairness of fees and taxes*). Tymi też argumentami w literaturze przedmiotu uzasadnia się potrzebę istnienia lub wprowadzenia w krajach rozwijających się takiego rozwiązania⁶.

Podatek od nieruchomości *ad valorem* jest szczególną syntetyczną formą podatku majątkowego. Jeśli zostanie właściwie skonstruowany, może spełniać wszystkie funkcje instrumentu polityki publicznej, tj.: stymulacyjną,

⁵ E. Hankiss, *Pułapki społeczne*, przeł. T. Kulisiewicz, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.

⁶ M. Bell, J. Bowman, *State role in local finance*, w: M.E. Bell, R.D. Ebel (red.), *State and Local Finance in an Era of New Federalism*, t. 7, JAI Press, Greenwich, CT – London 1988, s. 191–228; eidem, *Extending the Property Tax into Previously Untaxed Areas of South Africa*, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper 2002, Product Code: WP02MB1.

wyrównawczą i fiskalną. Jest lub może być też ważną swoistą „opłatą” za uzyskiwane pozytywne zewnętrzne efekty pieniężne wynikające ze wzrostu gospodarczego, których nadawcy nie są identyfikowalni. Z tych rozważań wynika także, iż podatek od nieruchomości naliczany według politycznie określonej stawki za metr kwadratowy, jak to ma miejsce w Polsce, spełnia tylko funkcje fiskalne, a pozbawiony jest innych, nie mniej ważnych funkcji – wyrównawczej i stymulacyjnej. Działa on w naszych warunkach patologicznie, nie uwzględnia bowiem generowanej przez otoczenie renty gruntowej (czy to w formie decyzji planistycznych, czy spatologizowanej pozaplanistycznej decyzji administracyjnej, tj. wspomnianych WZ, czy inwestycji publicznych i prywatnych w otaczające działki). Sprzyja nadmiernej⁷ spekulacji i zawłaszczaniu przestrzeni kosztem możliwości przyszłego rozwoju⁸. Dodatkowo władze miejskie w Polsce pozbawione są przez takie rozwiązanie możliwości ekonomicznego oddziaływania na użytkowników przestrzeni oraz wyprzedzającego sterowania procesami zagospodarowania przestrzennego uwzględniającymi interesy społeczne i środowiskowe⁹.

Powiązanie dochodów JST z podatkami majątkowymi oddającymi przestrzenne zróżnicowanie wartości renty gruntowej w gminach zmienia motywacyjny system działania władz samorządowych na rzecz pobudzania lokalnego rozwoju. Wzmacnia tym samym działania publiczne na rzecz budowania silnej lokalnej bazy podatkowej. Opierając się na systemie podatków od nieruchomości, należałoby także zbudować system dochodów majątkowych na wyższym poziomie organizacji terytorialnej dzięki zapewnieniu procentowego udziału w podatkach od nieruchomości pobieranych na poziomie lokalnym. (Tutaj można się wzorować na rozwiązaniach francuskich). W rezultacie

⁷ Spekulacja gruntami jest immanentną cechą ułomnego rynku nieruchomości. Nie da się zatem jej wyeliminować, ale należy dążyć do niskiego poziomu tego zjawiska, społecznie i ekonomicznie akceptowalnego!

⁸ T. Markowski, *Przestrzeń publiczna i jej zawłaszczanie w świetle teorii efektów zewnętrznych – wskazania i kierunki budowania systemu interwencji ze strony władz publicznych*, w: A. Harańczyk, T. Kudłacz (red.), *Wyzwania regionalnego i przestrzennego rozwoju Polski na początku XXI wieku: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zygmuntowi Szymli*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010, s. 33–46.

⁹ Interesującym dla Polski przykładem może być system podatków od wartości nieruchomości funkcjonujący w Turcji. Zgodnie z obowiązującym aktem prawnym, budynki mieszkalne są opodatkowane w wysokości 0,1% wartości, nieruchomości niemieszkalne 0,2%, tereny rolne 0,1%, działki budowlane 0,3%. Stawki te są podwajane w obszarach metropolitalnych, a dodatkowo Rada Ministrów może je zwiększyć o 50% lub zmniejszyć o 30% (V. Cagdas, M. Gur, V. Kurt, *Property Taxation and Land Management*, 2nd FIG Regional Conference, Marrakesh, Morocco 2003, s. 11).

dałoby się stworzyć bardziej racjonalne finansowe podstawy dla regionalnej polityki samorządów wojewódzkich. Jeśli zaś chodzi o dochody „własne” jednostek samorządu terytorialnego w formie udziałów w podatkach dochodowych typu CIT i PIT, to należy je powiązać z miejscem prowadzenia działalności i miejscem zamieszkania, a nie tylko lokalizacją głównej siedziby firm.

Wartość majątku nieruchomego zależy od wielu czynników, m.in. od jakości zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ rynki nieruchomości charakteryzują się dużą skalą efektów zewnętrznych, wymagają one regulacji prawnej, która zabezpiecza majątek nieruchomy przed spekulacjami i nieuzasadnionymi spadkami jego wartości. Brak takich mechanizmów, ich osłabienie lub nieadekwatność do zmieniających się współcześnie wymagań sprawia, że rynki te mają nie tylko ułomny charakter, ale nabierają wręcz cech patologicznych.

Istotą reformy finansowej wzmacniającej samorządność terytorialną i racjonalność w gospodarowaniu powierzoną przestrzenią powinno być silniejsze powiązanie zależności pomiędzy kompetencjami na rzecz rozwoju z wartością majątku mieszkańców i podmiotów gospodarujących w JST na wszystkich poziomach organizacji terytorialnej. Taka piramida dochodów majątkowych, w której najwyższe udziały podatków majątkowych są na poziomie lokalnym, a najmniejsze na poziomie centralnym, musi być oczywiście połączona z odpowiednim systemem dotacji i subwencji wyrównawczych koniecznych dla realizacji ustrojowych kompetencji państwa i JST.

Wartości publiczne w procesie planistycznym

Istotą procesu planistycznego stojącego na straży interesu publicznego jest aktywne i właściwe rozpoznawanie, definiowanie, kształtowanie i ochrona wartości publicznych. Do najczęściej stosowanych metod identyfikacji wartości publicznych możemy zaliczyć:

- tryb ekspercki w formie reprezentatywnych badań społecznych,
- wiarygodną partycypację społeczną,
- różnego typu referenda i inne mechanizmy obywatelskiej partycypacji w procesie decyzyjnym i w wyborach reprezentantów do organów władzy, dzięki którym istnieje możliwość identyfikowania i definiowania interesów publicznych i grupowych.

Ważnym źródłem identyfikacji wartości i dóbr publicznych – poza ustawami – są także umowy i konwencje międzynarodowe. Można przyjąć, że

interes publiczny w planowaniu przestrzennym przechodzi od kategorii społecznej (zbiorowej) do kategorii formalnoprawnej definiowanej w formie celów i kierunków działań w dokumentach strategicznych (formalnej polityki publicznej) jako tzw. akty kierownictwa wewnętrznego reprezentowanego przez władze publiczne oraz jako interesy publiczne formalnoprawnie zapisywane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest np. plan miejscowy lub inny akt o charakterze przepisu prawa miejscowego.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna jako cel interesu publicznego

Z uwagi na ustawowe wprowadzenie do planowania rozwoju tzw. zintegrowanych strategii, których istotną częścią jest model struktury funkcjonalno-przestrzennej, warto przeanalizować ten zapis pod kątem ochrony wartości publicznych w procesie planowania przestrzennego. Struktura funkcjonalno-przestrzenna w zintegrowanej strategii rozwoju województwa czy gminy powinna być modelowym obrazem struktury przyrodniczo-antropogenicznej wyznaczonej przez pryzmat funkcji trwale związanych z określonym zagospodarowaniem oraz planowanych (zmian) form zagospodarowania z uwzględnieniem usług ekologicznych i krajobrazowych, jakie oferuje przestrzeń zagospodarowana i przyrodnicza. Istotą tak zdefiniowanej struktury funkcjonalno-przestrzennej jest planistyczny wybór tych elementów, którym da się przypisać określone działania (instrumenty) zgodne z kompetencjami (ustawami) w sferze funkcjonalnej i przestrzennej.

Struktura funkcjonalno-przestrzenna jest (powinna być) celem interesu publicznego. Ma obrazować nie tyle rzeczowy faktyczny stan zagospodarowania, ile związki (natężenie) między funkcjami a strukturami i ich antycypowane oraz planowane zmiany, także w układzie związków bezpośrednich i pośrednich. Jako cel interesu publicznego powinna ona mieć przypisane pożądane publiczne wartości (cele) istotne dla zrównoważonego rozwoju województwa (samorządu) województwa z uwzględnieniem narodowego interesu publicznego (o ile taki został *explicite* zdefiniowany w dokumentach strategicznych o charakterze ustaleń wiążących lub w ustawach prawa materialnego, np. ustawa o ochronie krajobrazu, obszary Natura 2000 etc.). Struktura funkcjonalno-przestrzenna:

- musi być rozpatrywana jako **uwarunkowanie** dla realizacji celów gospodarczych i społecznych w krótkim horyzoncie czasu oraz jako przedmiot polityki rozwoju zrównoważonego (długofalowego)

- w długim horyzoncie, któremu służą instrumenty polityki przestrzennej i inne pakiety instrumentów pozwalających na zintegrowane działania na rzecz osiągnięcia tych strategicznych celów. Zawsze jednak cele długofalowe muszą być rozpatrywane przez pryzmat zdefiniowanego interesu publicznego;
- ma pełnić funkcję informacyjną odnośnie do preferencji władzy samorządowej i pożądaney struktury, przenosić zapisy obszarowe i punktowe interesów narodowych (inwestycje celu publicznego), dawać podstawy do sformułowania rekomendacji wobec JST oraz wyznaczać ramy realizacji inwestycji celu publicznego.

Transformacja energetyczna a planowanie przestrzenne

Transformacja energetyczna to największe wyzwanie, przed jakim staje cywilizacja. Dążenie do pozyskiwania energii wyłącznie ze źródeł odnawialnych (OZE) staje się wysoce dynamicznym procesem, z którym wiąże się szereg złożonych uwarunkowań, w tym interesów gospodarczych, geopolitycznych i społecznych. Jego skutki najmocniej będą odczuwane w strukturach zurbanizowanych. Regeneracja energetyczna wywoła przemiany we wszystkich sferach funkcjonalno-przestrzennych: wytwórczej, społecznej i środowiskowo-przestrzennej.

Postęp technologiczny sprzyja procesom rynkowym, zdecentralizowanym i hybrydowym systemom zaopatrzenia w energię odnawialną i oszczędnemu jej użytkowaniu. Równocześnie obserwuje się silną presję (międzynarodową i krajową) na rzecz utrzymania monopolistycznych pozycji dostawców i nośników energii, która może spowolnić nieunikniony proces transformacji w stronę OZE. Ten cywilizacyjny proces transformacji energetycznej może jednak zostać w Polsce dokonany w sposób marnujący nasz potencjał energetyczny. Taki wyraźnie zarysowujący się scenariusz obniży konkurencyjność gospodarczą Polski w długiej perspektywie trwania. Aktualnie podejmowane spontaniczne decyzje w dziedzinie energetyki (motywowane krótkookresowymi i populistycznymi przesłankami) tylko potwierdzają to zagrożenie.

Potencjał energetyczny każdego układu terytorialnego może być właściwie wykorzystany, tylko gdy do różnych działań włączy się sferę gospodarowania przestrzenią. Przemiany w tym zakresie są procesem długotrwałym, o dużej inercji, konfliktogennym, niosącym wysokie koszty społeczne; często niedającym się przeprowadzić bez właściwej (złożonej i wysoce sprawnej) publicznej interwencji. Transformacja energetyczna wymaga nowych

kompetencji władz publicznych, przemian w systemach wartości i dostosowania systemów regulacyjnych. To proces, do którego realizacji potrzebne jest antycypacyjne działanie, odnoszenie się do załączkowych zjawisk i prewencyjne podejście wobec potencjalnych negatywnych skutków.

Zadaniem władz powinno być wspieranie rozwoju rozproszonych systemów energii i ograniczanie tendencji monopolistycznych. Potrzebne jest zorientowanie interesu publicznego wokół rozproszonych systemów energetycznych bazujących na prywatno-publicznych strukturach właścicieli i współdzieleniu produktu oraz wspólnego systemu zarządzania popytem i podażą energii. Rozproszone systemy wymagają szczególnych regulacji w sferze gospodarowania przestrzenią w systemach miejskich z uwagi na konfliktogenny dostęp do wiatru, słońca, miejsc lokalizacji banków energii etc.

Realność kompetencji JST a zasada subsydiarności – w stronę dynamicznej zasady subsydiarności

Postulat wprowadzenia dynamicznej zasady subsydiarności wynika ze współczesnych procesów gospodarczych. Coraz wyraźniej dostrzega się bowiem nowe typy koniunktury gospodarczej o trwałych cechach terytorialnych. Potwierdzeniem tej tezy są narastające i różnicujące się przestrzennie (w skalach terytorialnych) procesy polaryzacji gospodarczej i społecznej. W polskich warunkach zmniejszenie różnic w rozwoju w porównaniu z krajami Unii Europejskiej odbywa się często kosztem zwiększonej dywergencji wewnątrz województw (co wskazują badania ESPON). Dalszy taki proces grozi swoim marnotrawstwem potencjałów gospodarczych i narastaniem konfliktów społecznych. Wymaga zatem wprowadzenia nowej koncepcji zarządzania rozwojem w ponadlokalnych skalach funkcjonalno-przestrzennych.

Przyjmuje się założenie, iż struktury samorządu terytorialnego są zbudowane zgodnie z zasadą subsydiarności i realności kompetencji. W praktyce jednak występują różnego typu odchylenia od tej zasady. Jest to zjawisko nieuniknione, wynikające m.in. z regionalnych cykli gospodarczych i naturalnych procesów polaryzacji w rozwoju społeczno-gospodarczym (utrata rynków zbytu, wyeksploatowania zasobów itp.). Taka sytuacja sprawia, iż niezbędne jest prowadzenie polityki regionalnej z wyższego poziomu, a więc wspieranie ze strony administracji publicznej tych gmin, które utraciły czasową lub trwałą zdolność do rozwiązywania lokalnych problemów.

Realność kompetencji JST jest uwarunkowana wieloma czynnikami, w tym kondycją gospodarczą gmin, kadrową, organizacyjną itp. Jak wiadomo, JST

podlegają również cyklom koniunkturalnym – nie tylko krajowym, lecz także regionalnym i lokalnym. Te zaś zależne są od poziomu dywersyfikacji struktur gospodarczych, potencjałów regeneracyjnych JST etc. Przyczynami czasowej nierealności kompetencji władz lokalnych mogą być m.in.: deficyt budżetowy, nieadekwatność przepisów prawa (np. problemem jest ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym), bariery intelektualne (niska jakość kadry urzędniczej) itp. Zmiana podziałów terytorialnych kraju, np. przez administracyjne powiększenie obszaru i potencjału demograficznego, nie zastąpi dynamicznego podejścia do subsydiarnego wspomagania społeczności lokalnych. Ekspansja terytorialna jest bowiem rozwiązaniem krótkookresowym, przenoszącym problemy społeczne, gospodarcze i środowiskowe zarówno w czasie, jak i w przestrzeni.

Wprowadzenie do ustaw ustrojowych i praktyki dynamicznej zasady subsydiarności wymaga jednak dobrych zabezpieczeń przed jej nadużyciem i wykorzystaniem do centralizacji władzy oraz tendencji do wprowadzenia uznaniowości w alokacji środków wsparcia. To zagrożenie powinno być prawnie unormowane m.in. przez transparentne zasady wsparcia finansowego (np. regionalne fundusze wyrównawcze) ograniczone odpowiednimi regułami transparentnej alokacji. Dynamiczna zasada subsydiarności ma być podstawą do tworzenia zmiennych w czasie i przestrzeni związków funkcjonalnych JST (obszarów funkcjonalnych).

Zasada ta musi być powiązana z systemowym (ustrojowo uregulowanym) zróżnicowaniem horyzontu decyzyjnego władz publicznych. Wyższy poziom organizacji terytorialnej powinien mieć zagwarantowane ustrojowo lub systemowo podstawy do dłuższej perspektywy działania. Na przykład dłuższy horyzont podejmowanych decyzji prorozwojowych można zapewnić, wydłużając czas między wyborem kolejnych władz, wprowadzając połówkowe wybory radnych w połowie kadencji, przyjmując obligatoryjne zasady opracowania planów (projektów) dla dłuższego okresu. Mogą to być zasady finansowania ustalone w dłuższym okresie, a więc w perspektywie pięcio- czy siedmioletniej.

Wnioski i rekomendacje na rzecz polityki przestrzennej i planowania przestrzennego w systemie terytorialnej i samorządowej organizacji państwa

Polityka przestrzenna ma stabilizujące działanie w długiej perspektywie, ale musi uwzględnić cechy funkcjonowania gospodarki przestrzennej, tj. jej specyficzny cykliczny charakter; należy rozeznaczyć, w jakich elementach daje ona

opóźnione, a w jakich wyprzedzające reakcje. Uzasadnieniem dla publicznej interwencji w procesy kształtowania i użytkowania przestrzeni są obiektywne występujące ułomne rynki nieruchomości i towarzyszące im niedoskonałe rynki innych dóbr. Szczególnej troski i interwencji wymagają negatywne efekty zewnętrzne. Trzeba przy tym pamiętać, iż efekty zewnętrzne wywierające wpływ na owe rynki są zmienne i historyczne, wymagają więc ciągłego, procesowego i systemowego korygowania. Z uwagi na to, iż największą siłą sprawczą są zaburzenia wynikające z ułomnych rynków, najwłaściwsze i strategiczne miejsce do interwencji i regulacji stanowi rynek nieruchomości, rynek budowlany i związany z nim system finansowania, w tym kredytów hipotecznych, a w szczególności finansowania infrastruktury.

Polityka przestrzenna (państwa i samorządów) musi reagować na globalną presję spekulacyjną, ograniczając jej działanie i skutki. Niezbędna jest tutaj współpraca międzynarodowa. Przede wszystkim należy uznać zjawiska kryzysowe za nieuniknione i mieć świadomość, że państwa wywierają wpływ na ich głębokość przez trafną i mądrą systemową politykę oddziaływania na ułomne rynki.

Trzeba podkreślić, iż w długofalowym interesie instytucji finansowych operujących na rynkach nieruchomości leży dążenie do takiego systemu funkcjonowania gospodarki przestrzennej, który zapewni sprawną alokację inwestycji w przestrzeni. Wspólnym interesem władz publicznych i instytucji finansowych w długim okresie jest optymalizowanie wartości miasta (układu osadniczego) i tworzenie warunków do utrzymywania stałego wzrostu majątku wszystkich jego użytkowników oraz generowania dochodów z użytkowania majątku gwarantującego spłatę kredytów zaciąganych na jego odtworzenie i rozwój. Jednym z najważniejszych instrumentów ochrony wspólnego interesu (tj. ochrony i kontrolowania rozwoju przestrzennego oraz sterowania nim) jest dobrze rozumiany publiczny monopol planistyczny.

Należy podkreślić, iż w sytuacji otwarcia i umiędzynarodowienia gospodarki i przepływów finansowych oparcie dochodów budżetowych na podatkach powiązanych z wartością nieruchomości staje się strategiczną potrzebą w celu stabilizacji finansów publicznych. Konieczne jest zapewnienie samorządom terytorialnym warunków do wyprzedzającej lub równoległej budowy infrastruktury z pełnym jej refinansowaniem ze strony użytkowników (powiązanie finansowania infrastruktury z korzyściami – opłatami – użytkowników). Sfera instytucjonalna stanowi czynnik (podstawowy) determinujący zarządzanie przestrzenią. W ramach długookresowej polityki przestrzennej staje się ona nie tylko jej uwarunkowaniem,

ale przede wszystkim celem strategicznym. Długookresowym celem polityki przestrzennej państwa musi być „podniesienie sprawności działania instytucji związanych z gospodarką przestrzenną”.

Polityka przestrzenna musi także być dostosowana do działań w krótkim horyzoncie czasowym. Należy wprowadzić planowanie operacyjne pozwalające na zastosowanie specjalnych instrumentów planistycznych, takich jak szybkie ścieżki planowania, odbudowy i przebudowy miast pozwalające na skrócenie cykli koniunkturalnych, przyspieszone wydawanie pozwoleń, odmrażanie terenów pod zabudowę i wprowadzanie tańszych nieruchomości na rynek (np. korzystanie z miejskich banków ziemi) itp. Nie mogą jednak to być działania naruszające wartości w długiej perspektywie trwania. Te powinny być chronione w strategicznym systemie planowania przestrzennego na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa, tj. krajowym i wojewódzkim. Władze publiczne muszą dysponować strategicznymi rezerwami terenów budowlanych, aby przeciwdziałać spekulacji, muszą mieć możliwość zamrażania cen terenów, przejmowania zysków spekulacyjnych, opodatkowania transakcji spekulacyjnych itp.

Czas kryzysu i recesji jest także realnym zagrożeniem dla funkcjonowania gospodarki przestrzennej, gdyż sprzyja pozorowanej reformie w sferze organizacyjnej i instytucjonalnej. Na przykład system regulacji zmieniany pod wpływem kryzysu – bez dobrego rozpoznania zależności przyczynowo-skutkowych – często ma patologiczny charakter. Każdy kryzys to nauczka na przyszłość i szansa na wypracowanie nowych instrumentów na czas jego trwania i okres pokryzysowy (np. w latach dekoniunktury można stworzyć rezerwy dla buforowej reakcji – banki ziemi, rezerwy finansowe, fundusze ryzyka itp.).

Zagrożeniem jest też zwiększenie zakresu tzw. nierealnych kompetencji (brak środków finansowych) na poziomie lokalnym oraz pojawianie się mechanizmów prowadzących do pułapek społecznych władzy. Władza centralna musi być świadoma takich sytuacji i przygotować się od strony prawnej do poszerzenia i przestrzennego zróżnicowania zakresu wsparcia (dynamiczna zasada subsydiarności).

Okres kryzysu i recesji to również faza ujawniania specyfiki regionalnych cykli koniunkturalnych. Należy przewidywać i uwzględnić w polityce przestrzennej fakt, iż po kryzysie bardzo często następuje zmiana trajektorii rozwoju gospodarczego i w konsekwencji przestrzennego. Wynika to zarówno z ogólnego wzrostu inercji struktur przestrzennych, jak i zmiany miejsc i skali inercji zabudowy w określonych miejscach przestrzeni – w jednym miejscu następuje zamrożenie, a w drugim uwalnianie terenów (nie zawsze zgodne

z optimum rozwoju przestrzennego). Zmieniają się strategie i kierunki spekulacji na rynkach nieruchomości. Następuje odłożenie w czasie efektów zabudowy; po kryzysie powstają np. budynki niższe czy o innym charakterze, pełniące odmienne funkcje, następuje rezygnacja z inwestycji towarzyszących itp. Kryzys jest zatem czasem przestrzenno-funkcjonalnej weryfikacji kondycji gospodarczej i oceny wrażliwości regionalnej na dekonstrukcję i formy subsydiarnej interwencji.

Kompleksowa reforma systemu planowania musi mieć charakter zintegrowany. Niezbędne jest równoległe działanie w trzech strategicznych sferach:

- ekonomicznej (rynkowej),
- społecznej,
- instytucjonalno-organizacyjnej i proceduralnej (procedury i zakres ustaleń dokumentów planistycznych)¹⁰.

Konieczne jest przywrócenie podstawowych zasad, na których bazuje regulacyjne planowanie przestrzenne w państwie prawa:

- 1) plan miejscowy (ogólny lub szczegółowy) jest podstawą decyzji lokalizacyjnej oraz pozwoleń na budowę;
- 2) zmiany przeznaczenia terenu następują tylko na podstawie planu (wyklucza to zmianę przeznaczenia terenu na mocy decyzji administracyjnej, takiej jak WZ);
- 3) dla pozostałych terenów (rolnych, leśnych i innych) formy użytkowania wynikają z zasady kontynuacji funkcji, które są potwierdzone przepisami powszechnie obowiązującymi, w tym katastrem (rejestrzem) przeznaczenia terenów.

Przyjęcie tych zasad oznaczałoby, że planami ogólnymi nie trzeba pokrywać całych gmin w Polsce, tylko te ich obszary, w których planowane są zmiany, czyli nowe regulacje o charakterze przepisów miejscowych. Wówczas tereny nieobjęte planami będą z zasady chronione przed zmianami przeznaczenia terenów (przypisania im innych funkcji), a jednocześnie nadal będą podlegały przepisom prawa powszechnie obowiązującego.

Do spraw wymagających szybkich regulacji i interwencji należy m.in. zaliczyć:

- zbilansowanie potrzeb terenów pod zabudowę w skali kraju i ich planistyczną alokację opartą na prognozach i trendach,
- opodatkowanie nadwyżek spekulacyjnych,

¹⁰ T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2011, t. 134.

- uzdrowienie i urynkwienie finansowania budowy i użytkowania infrastruktury,
- obligatoryjność planowania miejscowego wobec nowych terenów,
- opodatkowanie terenów nieużytkowanych zgodnie z przeznaczeniem,
- możliwość wsparcia miast w celu stworzenia strategicznych rezerw terenowych,
- uporządkowanie podatków od nieruchomości na rzecz skonstruowania systemu bazującego na ich rynkowej wartości.

Należy wprowadzić obowiązek dokonywania rzetelnych, niezależnych analiz kosztów i korzyści stanowienia prawa. Takie rozwiązania mogłyby ograniczyć praktyki korupcyjne. Budowanie nowego systemu planowania będzie możliwe, pod warunkiem że badania aplikacyjne pozwolą zgromadzić racjonalne argumenty uzasadniające wprowadzenie proponowanych rozwiązań systemowych, odrzucić zaś rozwiązania populistyczne i korupcjogenne przez ujawnienie ich negatywnych skutków. W Polsce bowiem mechanizm tworzenia prawa jest silnie powiązany z niejawnymi interesami różnych formalnych i nieformalnych grup nacisku.

Logika zarządzania rozwojem nakazuje konieczność wprowadzenia iteracyjnego usprawniania funkcjonującego systemu, którego stan docelowy nie jest i nie może być z natury rzeczy jednoznacznie określony. Proces planowania powinien służyć także doskonaleniu systemów regulujących rynki, a zarazem pomagać w redukcji ułomności funkcjonowania władz publicznych. Sprawne zarządzanie rozwojem wymaga kompleksowego i zintegrowanego stosowania instrumentów prawno-restryktywnych i ekonomicznych (metoda „kija i marchewki”). Niezbędna jest przy tym ciągła analiza wrażliwości i zachowań podmiotów w reakcji na zastosowane bodźce fiskalne i finansowe pod kątem celów polityki rozwoju, w tym polityki przestrzennej i przyjętych ustaleń regulacyjnych w systemie planowania przestrzennego.

W interesie narodowym jest pozyskanie poważnych interesariuszy w celu wsparcia reformy systemu gospodarki przestrzennej przez najpoważniejsze finansowe (bankowe) lobby, które przeciwstawi się naciskom „spekulacyjnych graczy” i poprze systemowe zmiany w dziedzinie planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami adekwatnie do współczesnych wyzwań globalizowanej gospodarki.

Niezbędne jest rozpoczęcie systemowych i długookresowych badań cykli koniunkturalnych w gospodarce przestrzennej w powiązaniu z kontekstem gospodarczym, zmieniającymi się uwarunkowaniami prawnymi i sposobami funkcjonowania instytucji oraz istniejącymi deformacjami instytucjonalnymi. Potrzeba badań tej sfery jest ewidentna, ale do tej pory była ignorowana.

Należy pamiętać o dopasowaniu badań i zbierania danych (monitorowania) do warunków regionalnych i lokalnych planów rozwoju oraz reorientacji publicznej statystyki i systemów zbierania informacji przestrzennych, tak by uwzględniać potrzeby planowania.

Rekomendacje wobec praktyki planistycznej

Nie ma dobrych planów i skutecznej ich realizacji bez sprawnego, innowacyjnego i profesjonalnego procesu planowania. Oznacza to wymóg zbudowania organizacji planistycznych wysokiej jakości, m.in. przez rozwijanie wiedzy i umiejętności osób zatrudnionych w biurach zajmujących się planowaniem.

1. Niezbędne jest zbudowanie systemu planowania pozwalającego na szybkie, elastyczne reagowanie na zmiany, ale jednocześnie stabilizującego użytkowanie terenów pod względem elementów decydujących o trwałym rozwoju.
2. Należy zagwarantować publiczny charakter procesu planowania – niepodatnego na korupcję, a to oznacza konieczność wzmocnienia rangi zawodu planisty zatrudnionego w sektorze publicznym i wsparcia profesjonalizmu biur planowania. Z kolei spełnienie tych warunków wymaga zorganizowania dobrego systemu kształcenia powiązanego z praktyką wykonywania zawodu (poświęcono tym sprawom konferencje i publikacje KPZK¹¹), wykorzystywania doświadczeń międzynarodowych oraz wsparcia jakościowego rozwoju kadry ze strony rządu. Z kolei wsparcie rządowe będzie możliwe po utworzeniu silnych zawodowo instytucji centralnych. Są to warunki wyjściowe dla rozwoju dobrych praktyk, możliwości oddziaływania na orzecznictwo sądowe poprzez wymianę doświadczeń między biurami i tworzenie ponadlokalnych sieci wiedzy i wartości.
3. Należy wprowadzić do praktyki jeden zintegrowany plan wojewódzki, w którym będą zapisane strategie rozwoju i programy operacyjne oraz warstwa przestrzenna z tzw. ustaleniami wiążącymi w sferze planowania regulacyjnego, tj. wskazujące lokalizację inwestycji celu

¹¹ T. Kudłacz, T. Markowski (red.), *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej. Wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk” 2010, nr 244.

publicznego oraz inne wiążące ustalenia tekstowe zorientowane na ochronę interesu publicznego.

4. Niezbędne jest wprowadzenie jako powszechnie obowiązującego zintegrowanego dokumentu rozwoju gminy (w miejsce obecnego studium i opcjonalnej obecnie lokalnej strategii rozwoju) z uchwalonymi i wiążącymi ustaleniami w zakresie podstawowych elementów rozwoju przestrzennego i ochrony terenów wprowadzanymi do planów miejscowych.
5. Konieczne jest rozpowszechnienie metod i wprowadzenie przepisów prawa pozwalających na zarządzanie konfliktami społecznymi na tle użytkowanej przestrzeni. Wiele spraw natury lokalnej, z uwagi na natężenie konfliktu i silne zaangażowanie stron oraz mechanizmy pułapki społecznej i politycznej, nie może być skutecznie rozwiązanych na poziomie lokalnym. Niezbędne jest przygotowanie służb samorządowych i nadanie im właściwych kompetencji do antycypacyjnego zapobiegania sytuacjom konfliktowym.

W aktualnym stanie faktycznym samorządów województw konieczne są dalsze pogłębione analizy nad kilkoma płaszczyznami ważnymi dla ich sprawnego funkcjonowania, które naszym zdaniem wymagają pilnych korekt. Można tu wyodrębnić w szczególności:

1. Wspieranie służebnej i transparentnej roli urzędów jednostek samorządu terytorialnego (w tym marszałkowskich) przez wprowadzenie systemowego zabezpieczenia przed tendencjami centralistycznymi zwyczajnego w skali krajowej ugrupowania. Należy opracować ustrojowe mechanizmy zabezpieczające przed centralizacją działań w sferze publicznej i quasi-publicznej oraz blokujące wprowadzanie uznaniowych form wspierania samorządów.
2. Jednoznaczne zdefiniowanie zasady subsydiarności (pod względem formalnoprawnym) wraz z nową organizacją kompetencji i odpowiedzialności władz terytorialnych oraz przywróceniem adekwatnych do obecnych warunków (tj. zwiększonego ryzyka i nieprzewidywalności zdarzeń) zasad domniemania kompetencji gminy.
3. Wprowadzenie, zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego, ustawowego zabezpieczenia przed cedowaniem na samorządy terytorialne nierealnych kompetencji. Przykładem są zadania oświatowe państwa powierzane przez władze centralne bez adekwatnych zabezpieczeń finansowych.
4. Motywacyjne powiązanie dochodów władz samorządowych z lokalnym własnościowym systemem gospodarczym (zwiększenie udziału

i roli podatków majątkowych jako źródeł dochodów własnych na wszystkich poziomach jednostek samorządu terytorialnego oraz zwiększenie udziału samorządów w dochodach z PIT).

5. Wprowadzenie prawnych i ekonomicznych podstaw realnej partycypacji społeczności terytorialnych (w tym środowisk biznesowych) uzupełnionych o miękkie działania służące poprawie mechanizmów partycypacji. Istotne jest opracowanie pakietu działań o charakterze długofalowym, służących pobudzeniu społeczeństwa obywatelskiego, wykreowaniu odpowiedzialności za działania podejmowane przez samorząd, poczucia tożsamości nie tylko na poziomie lokalnym, lecz także regionalnym. W tym kontekście istotną rolę odgrywają również działania o charakterze upowszechniającym oraz rozwijające kompetencje, które pozwolą na budowanie zaangażowania społecznego (adresowane do społeczności lokalnych, organizacji pozarządowych, partnerów społecznych i samorządów).
6. Dokończenie reformy samorządu terytorialnego, w tym nowy adekwatny podział realnych kompetencji pomiędzy poziom lokalny i wojewódzki oraz państwo.
7. Wprowadzenie prawnych i ekonomicznych mechanizmów sprzyjających profesjonalizacji administracji samorządowej (w tym członków organów stanowiących i kontrolnych JST), a także systemowego udziału ekspertów w ciałach przedstawicielskich i ich komisjach.
8. Systemowe wspieranie inicjatyw tworzenia związków metropolitalnych.
9. Odpartyjnienie wyborów samorządowych i dalsze kształtowanie służebnej i transparentnej roli urzędów jednostek samorządu terytorialnego.
10. Poszerzenie/doprecyzowanie zakazu zatrudniania radnych na stanowiskach pracy w jednostkach zależnych od samorządu i/lub z nim związanych (co stwarza ewidentne konflikty interesów).
11. Wprowadzenie prawnych możliwości definiowania i ochrony interesów publicznych ważnych dla poziomu wojewódzkiego (i ponadgminnego) (np. prawo miejscowe, ustalenie wiążące w planach zagospodarowania przestrzennego dla gminy).

Wśród rekomendowanych zmian można szczególnie podkreślić konieczność odpowiedzialności za usługi ekosystemowe o ponadlokalnym charakterze publicznym. Powinna ona polegać na zapewnieniu zdolności do regeneracji środowiska i dostępu do innych wspólnych dóbr wolnych (zasobów przyrody) i publicznych (np. dziedzictwo kulturowe, materialne

i niematerialne)¹². Konieczne jest stworzenie możliwości stanowienia przepisów prawa miejscowego w dziedzinie gospodarowania przestrzenią na szczeblu regionalnym. Istotną rolę odgrywa również finansowa realność kompetencji samorządu województwa, w tym np. powiązanie budżetów z podatkami majątkowymi i wartością majątku zgromadzonego na terenie województwa¹³.

¹² T. Markowski, *Uwspólnianie czasoprzestrzeni miasta – fizyczny i ekonomiczno-społeczny (relacyjny) charakter czasoprzestrzeni*, w: *Uwspólnienie zasobów i dobra wspólne*, „Open Eyes Economy Discussion Papers”, nr 5, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2021, s. 29–34.

¹³ T. Markowski, M. Nowak, *Kierunki wykładni prawa w sferze zagospodarowania przestrzennego na tle ekonomicznej interpretacji publicznego wymiaru przestrzeni*, w: M. Nowak (red.), *Rola prawa w systemie gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021, s. 29–54; T. Markowski, J.M. Nowak, D. Ciołek, J. Kotlińska, M. Żak-Skwierczyńska, M. Blaszkę, *Wyzwania związane z funkcjonowaniem samorządów województw w Polsce. Wymiar finansowy, społeczny i przestrzenny* (artykuł złożony do druku w „Samorządzie Terytorialnym”).

Jerzy Bartkowski

ROZDZIAŁ 13

Demokracja lokalna – bliżej obywatela

Uwagi wstępne

Piszący o potrzebach zmian w samorządzie terytorialnym mają tendencję do nadmiernej ekspresji i przesady. Występują w roli „sprzedawcy” określonego rozwiązania, stąd przedstawiają w czarnych kolorach rzeczywistość, do której ma być ono zastosowane, i wychwalają własne propozycje, a wręcz prezentują je jako zbawczą miksturę o szerokim zakresie działania. Moje podejście jest skromniejsze. Uważam, że system jest dobry, ale nie doskonały. I na jego udoskonaleniu i poprawie powinniśmy się skupić, pamiętając o ważnej zasadzie, że po pierwsze nie należy szkodzić. Szczególne znaczenie i miejsce powinny zyskać kwestie kluczowe dla systemu. Tak dużą wagę mają procesy reprezentacji, zarządu lokalnego i wykonawstwa, a także często niedoceniana kwestia środków. Na te ostatnie patrzę nie tylko z czysto pragmatycznego punktu widzenia, pod względem możliwości, jakie dają, ale także szerszego zagadnienia ich adekwatności w stosunku do zadań i jej wpływu na demokrację lokalną.

Należy także wytłumaczyć tytuł. Identyfikuje się zazwyczaj bliskość struktur władzy i społeczeństwa w sensie fizycznym. To jeden z kluczowych argumentów za samorządem terytorialnym. W tym tekście natomiast bliskość jest rozumiana jako zgodność z wyobrażeniami i potrzebami społeczności, którym samorząd ma służyć. Nie rodzi się ona sama z siebie, ale powstaje w złożonym systemie instytucjonalnym, jako efekt szeregu procesów, od wyborów i reprezentacji, charakterystycznych dla demokracji „wejścia” (*input-democracy*), po artykulację, agregację postulatów i jurydyzację (a więc *output-democracy*). Dlatego kluczowe jest zagadnienie warunków pracy legislatywy

i egzekutywy lokalnej oraz środków, jakimi dysponują. Stąd zawarte w tym tekście postulaty dotyczące warunków działania, czyli wzmocnienia demokratyczności (instytucje) i sprawczości (środki).

Demokracja jest nie tylko postulatem politycznym i społecznym, lecz także pragmatycznym. Zamyka pętlę cyklu działania władz lokalnych jej oceną przez lokalną społeczność, wyposażoną w niezbędne dla jej skuteczności możliwości zastosowania sankcji wobec kluczowego aktora – wójta/burmistrza/prezydenta¹. Propozycje zmian powinny zarówno wzmacniać demokratyczność systemu, jak i nadawać jej sens i znaczenie. Powinny wzmacniać to, co ważne i cenne, oraz ułatwiać działanie sprawdzonym mechanizmom. I nie pomijać tego, co najważniejsze – kondycji samorządu. A także, co warto może powtórzyć – nie szkodzić.

Powrót do wyborczej determinacji kadencji wójtów/burmistrzów/prezydentów

Pierwszą sugestią jest rozważenie charakteru kadencyjności wójtów. Proponowane rozwiązanie to przywrócenie stanu poprzedniego – bez mechanicznych ograniczeń liczby kadencji. O liczbie kadencji powinna decydować sama społeczność lokalna, która jest w stanie najlepiej to ocenić. Gdyby się pojawiły symptomy nieprawidłowości, społeczność ma też do dyspozycji skuteczne instrumenty, by wpływać na wójta, a w ostateczności – odwołać go ze stanowiska przed upływem kadencji.

W ocenie tego rozwiązania powinniśmy przypomnieć, jakie były cele jego wprowadzenia. Oficjalnie chodziło o wzmocnienie demokratyzacji tego szczebla władzy poprzez przyjęcie ograniczenia analogicznego do stosowanego na szczeblu ogólnokrajowym. Rozwiązanie go było częścią pakietu nowelizacji prawnych zwiększających możliwość kontrolowania władzy wykonawczej przez mieszkańców, lokalną legislaturę oraz lokalną opozycję.

Nie wyczerpuje to listy możliwych celów. Na podstawie efektów proponowanych zmian można sądzić, że rozwiązanie to miało mieć też inne skutki. Wzmocnienie roli opozycji zwiększa pozycję partyjnych reprezentacji w radach, co ważne jest szczególnie w miastach, gdzie polityka lokalna jest bardziej zgodna z ogólnopolskimi trendami. W aktualnej sytuacji politycznej w radach miast wzmacnia pozycję przede wszystkim klubów PiS.

¹ Dalej dla uproszczenia będzie często używany termin „wójt”, ale rozważania będą dotyczyć całej grupy – ogółu wójtów/burmistrzów/prezydentów.

Z kolei konsekwencją przyjęcia ograniczenia długości kadencji wójtów do dwóch w aktualnych realiach byłoby odejście więcej niż połowy wójtów. Zwolniłaby się większość stanowisk (zob. tabela 4). Niewątpliwie ułatwiłoby to przejście władzy przez lokalną opozycję i dałoby nadzieję wielu lokalnym działaczom.

Niemniej w wyniku silnego oporu samorządowców osłabiono działanie tej zasady na dwa sposoby. Pierwszym z nich było wydłużenie kadencji do pięciu lat, a drugim – zasada liczenia kadencji od wprowadzenia nowego prawa, a więc od nowa. W efekcie, biorąc pod uwagę duże szanse reelekcji wójtów, sprawę odroczonego o 10 lat. Aktualnie jesteśmy w połowie tego okresu, a zjawisko w całej rozciągłości, łącznie z negatywami i pozytywami, dopiero się wyłoni². Zastęp około 2,5 tys. wójtów zdolnych do rządzenia, tworzenia warunków działania, reprodukcji własnej władzy, mobilizacji, mających duży lokalny wpływ to nie jest sprawa błaha dla państwa.

Analizując całość problemu, powinniśmy starannie rozważyć argumenty za i przeciw. Przede wszystkim kadencyjność to kluczowy postulat demokracji i jej znak rozpoznawczy. Ujęcie to można znaleźć u klasyków myśli demokratycznej. Jean-Jacques Rousseau sformułował dziś powszechnie uznaną tezę o nierozzerwalności ustroju demokratycznego i kadencyjności organów demokratycznego państwa. W siódmym z „Listów z gór”, wydanych w 1764 r., pisał: „Zgódźcie się na to, że połączenie władz w rękach zwierzchników, nie obieranych wcale przez naród i pozostających dożywotnio na swym stanowisku, byłoby rzeczą najzupełniej obcą w państwie wolnym i demokratycznym”³.

Postulat ten może mieć jednak różne realizacje. Piszący o nim autorzy zwracają uwagę na różne typy kadencyjności. Przykładowo Jerzy Korczak wyróżnia trzy typy kadencji: powtarzalną w sposób nieograniczony, powtarzalną w sposób ograniczony i niepowtarzalną. W tym pierwszym przypadku nie ma odgórnej regulacji. Dopóki sam wójt jest zainteresowany kandydowaniem w następnych kadencjach i dopóki zyskuje akceptację wyborców, może wielokrotnie wykonywać powierzany mu mandat. W drugim przypadku mamy do

² Aby nie mnożyć tematów, nie będę szerzej rozważał kwestii miejsca wyborów samorządowych w ogólnokrajowym cyklu wyborczym. Tu warto przypomnieć, że mają one także znaczenie ogólnopolskie, będąc swoistym testem popularności dla aktualnie rządzących. Odpowiednim rozwiązaniem mogłyby być zatem jednakowe co do długości kadencje sejmiku i władz samorządowych, i lokalizacja wyborów samorządowych pośrodku kadencji sejmiku.

³ J.J. Rousseau, *Lettres écrites de la montagne*, Amsterdam 1764, cz. II, s. 422, za A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności sejmiku – wybrane problemy*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3 s. 38–39. Listy te nie były tłumaczone na polski.

czynienia z okresowym odnawianiem mandatu przez powołujący organ, czyli zależnie od jego decyzji, a w trzecim chodzi o zasadniczą niepowtarzalność⁴.

Kadencyjność nie sprowadza się więc tylko do dwu kadencji. W minimalnej wersji oznacza cykliczne odnawianie mandatu w wolnych i nieskrępowanych wyborach. Nie narusza to jej ustrojowej roli – cyklicznej weryfikacji rządzących przez obywateli. Tutaj kluczowa jest nie formalna strona, ale poczucie władzy, że pozostawanie na stanowisku nie jest trwałe i zależy od aprobaty wyborców.

Szersza dyskusja wymaga także przypomnienia roli wójta dla demokracji lokalnej, a więc lokalnej społeczności. Aktualny korpus wójtów, burmistrzów i prezydentów nie wziął się znikąd. Powstanie politycznych elit lokalnych jest następstwem uformowania się oddzielnej sfery politycznej – samorządu terytorialnego. W 1990 r. nastąpiła prawie całkowita wymiana elit. Spośród burmistrzów, wójtów, prezydentów wybranych wtedy tylko około 160 na około 2,5 tys. takich stanowisk (około 8,4%) rekrutowało się z ich poprzedników z okresu komunizmu na tych stanowiskach. Przedstawiciele nowych elit byli wyłaniany przez spontanicznie uformowane Komitety Obywatelskie z lokalnych autorytetów⁵. Nie mieli oni ani doświadczenia politycznego, ani kwalifikacji prawniczych, ani menedżerskich. Startowali od zera; jednocześnie musieli się nauczyć sprawowania swoich funkcji i sprostać kryzysowi ekonomiczno-społecznemu, na jaki składały się z jednej strony brak dostatecznych środków, z drugiej – nowe problemy, takie jak bezrobocie i pauperyzacja mieszkańców. Wielu wniosło w to swój idealizm. Były nawet, choć bardzo nieliczne, przypadki sprawowania tych funkcji bezpłatnie. Nowa administracja lokalna nie miała wsparcia w radach gminnych i miejskich, gdyż tam także nastąpiła szeroka wymiana o podobnym zasięgu, a doświadczenia i kwalifikacje w tych ciałach były jeszcze mniejsze. Na ogół wójtowie dawali sobie radę, choć były lokalne przypadki karuzeli kadrowej – trzech albo czterech burmistrzów w ciągu pierwszej czteroletniej kadencji. Były nawet przykłady długotrwałych, dewastujących patów wyborczych⁶. Jednakże większość pierwszych wybranych włodarzy (77,1%) dotarła do kolejnych wyborów, a następnie przeszła tę i kolejne wyborcze weryfikacje. Z czasem z racji wieku zaczęli oni ustępować następcom, którzy podążając przetartym już szlakiem, dostosowują piastowany urząd do nowych czasów i do nowych wyzwań.

⁴ J. Korczak, *Kadencyjność organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 7–8, s. 38–50.

⁵ I. Słodkowska, *Komitety Obywatelskie 1989–1992. Rdzeń polskiej transformacji*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2014.

⁶ R. Wróbel, *Cztery lata reformy. Z doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce 1990–1994*, Presspublica, Warszawa 1994.

Model wójta to owoc ewolucji. Nie miał on początkowo charakteru władzy jednoosobowej. Reformatorzy z lat 90., zdając sobie sprawę z nadchodzącej rewolucji kadrowej, starali się zmniejszyć jej ryzyko, wprowadzając organ quasi-kolegialny – zarząd gminy. Przed groźbą nadmiernego woluntaryzmu wójta miała chronić możliwość odwołania go przez radę. Jednak przy odpowiednich kompetencjach i stanowczości faktycznie to on był osobą decydującą. Wadą modelu było to, co miało być zaletą – zbytnia zależność od rady; na tle kontekstu ogólnokrajowego – szczególnie w miastach. Każda zmiana w ogólnym klimacie politycznym kraju pociągała za sobą znaczne modyfikacje składu rad. Generowało to niemal automatycznie zmiany na stanowiskach prezydentów, szczególnie w większych miastach, czyli tam, gdzie stabilność jest szczególnie ważna z uwagi na złożoność problematyki zarządu i potrzebę dłuższej kontynuacji.

Kolejne zmiany modelu władzy w gminie to z jednej strony usankcjonowanie kluczowej roli wójta w zarządzie gminy, a z drugiej danie mu silnego mandatu politycznego – wyboru bezpośredniego. Nałożono także na niego obowiązek organizacji własnego komitetu wyborczego do rady, z kandydatami w większości okręgów wyborczych gminy. Z jednej strony był to swoisty filtr odsiewający kandydatów kierowanych jedynie ambicją personalną, bez poparcia społecznego, z drugiej strony dawało to wójtowi szanse na zdobycie silnego poparcia w lokalnej legislatywie. To rozwiązanie uczyniło go kluczowym graczem na lokalnej scenie politycznej.

W konsekwencji szczebel lokalny jest w zasadzie zdepolityzowany. Partie, nawet rządzące w kraju, mają na tym poziomie mały wpływ, a w lokalnej radzie dominuje komitet aktualnie rządzącego włodarza miasta⁷. Jednakże istnienie dwu niezależnie od siebie wybieralnych organów – wójta i rady gminy – może prowadzić do różnych napięć w przypadku ich niezgodności. Wzrastająca wraz z wielkością rola partii, inwazyjność polityki ogólnej wobec lokalnej i nacjonalizacja lokalnej polityki powoduje interesujące zjawisko – lokalnej kohabitacji politycznej, gdy wójt nie ma większości we własnej radzie. Wtedy bowiem partnerzy muszą wypracowywać płaszczyzny współpracy⁸.

Patrząc całościowo, można uznać, że w efekcie powstał ciekawy model władzy. Szczebel centralny to model parlamentarny, a szczebel lokalny – model quasi-prezydencki (bez wchodzenia w detale). Można postawić tezę, że

⁷ A. Gendźwiłł, *Wybory lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2020.

⁸ M. Sidor, K. Kuc-Czajkowska, J. Wasil, *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2017.

ten model odpowiada społecznościom lokalnym, a także sprzyja efektywności rządu. Główna zaleta to klarowne centrum władzy i jego zwrotne oddziaływanie na obie strony. Obywatelom daje to przejrzystość systemu władzy, a na osoby sprawujące urzędy nakłada poczucie odpowiedzialności. Personalizacja władzy odpowiada lokalnym kulturom politycznym, z ich silną tendencją do moralizacji stosunków interpersonalnych i przenoszenia tej matrycy na zjawisko władzy, a w szczególności i z największą siłą na najbliższą i znaczącą dla nich władzę lokalną.

Samorząd lokalny, a wśród nich wójtowie, oddał Polsce nieocenione przysługi w absorpcji funduszy europejskich, w okresie przedakcesyjnym i po akcesji, w czasie klęsk żywiołowych i pandemii. Jego rolę w rewitalizacji Polski lokalnej trudno przecenić. Ten szczebel ma też swoich bohaterów – długoletnich prezydentów, burmistrzów czy wójtów, których rządy oznaczają właściwie całą epokę w rozwoju danego miasta czy gminy, jak niedawno zmarły prezydent Rzeszowa, stolicy regionu Podkarpacia. Z metropolii można przypomnieć Wrocław i Poznań. W wielu trudnych sytuacjach rząd musi uciekać się do współpracy z władzami lokalnymi, jak było przy napływie uchodźców z ogarniętej wojną Ukrainy. Nie jest to przestrzeń do eksperymentów, raczej należy myśleć, jak te stanowiska wzmocnić, jak zwiększać możliwości wykorzystania istniejącego już potencjału ludzkiego.

Samorząd szybko został doceniony przez mieszkańców, którzy zobaczyli w nim narzędzie swojego wpływu i zapoznali się z mechanizmem ich rządów na własnym podwórku. Wpisał się też w lokalny i krajowy krajobraz polityczny i stał się niezbędnym elementem systemu władzy demokratycznej w Polsce.

Jednym ze wskaźników wzrostu znaczenia tego szczebla są transfery ze szczebla centralnego, np. ze stanowiska posła, na fotele prezydentów dużych miast. Oznaczają one awans dla polityków. Z kolei długotrwałe zajmowanie stanowiska na szczeblu lokalnym może być przepustką do przejścia do sejmu lub senatu. Był nawet awans z prezydenta Warszawy na prezydenta kraju. I aktualny władca stolicy stanął w tych szrankach, przegrywając dopiero w drugiej turze małym marginesem odsetka głosów.

Szczególnie wzrosło znaczenie prezydentów największych miast – metropolii. Są oni siłą, z którą musi się liczyć rząd. Prezydenci metropolii, największych polskich miast, w których razem mieszka 14,6% ludności kraju, stanowią znaczącą, a zarazem opozycyjną siłę polityczną.

Wójt dysponuje lokalnie dużym autorytetem. Z różnych szczebli władzy, rządowych i samorządowych, on ma najwyższe oceny. W jednym z ostatnich badań CBOS z września 2022 r., w których jednocześnie oceniano wszystkie

szczeble władzy, dobrze oceniło pracę sejmu 25% badanych, rządu – 32%, prezydenta – 46%, a władz miasta/gminy – 69% (CBOS, 2022). Również tym władzom społeczności lokalne najchętniej by powierzały realizację zadań dla siebie ważnych. Nie jest to zjawisko tylko polskie. Można tu przytoczyć jeden z ostatnich Eurobarometrów, z kwietnia 2021 r. (tabela 1).

Tabela 1. Kto powinien decydować o tym, na co wydawane są środki UE?^a (odpowiedzi w %)

	UE	Centralny rząd	Samorząd wojewódzki	Samorząd powiatu lub gminy	Tp.
Obszary wiejskie	12,0	13,3	10,8	85,9	1,2
Polska	13,6	11,6	18,2	85,2	2,2
Obszary wiejskie (UE)	14,5	26,3	34,6	65,4	3,2
UE	17,3	30,2	33,2	61,4	3,0

^a Treść pytania: „Gdy UE inwestuje w obszary wiejskie w Polsce, kto według Pana(-i) powinien decydować o tym, na co wydawane są inwestowane środki?”.

Źródło: European Commission, *Flash Eurobarometer 491: A long term Vision for EU Rural Areas*, April 2021. GESIS Data Archive: ZA7768, doi: 10.4232/1.13851.

Jeśli sięgnąć do tych wyników, widać, że jest to prawidłowość ogólnoeuropejska, nieco silniejsza na terenach wiejskich. Na tym tle Polska się wyróżnia niższym zaufaniem i do Brukseli, i do własnego rządu. Słabiej jest u nas ukształtowane zaufanie do samorządów wojewódzkich. W olbrzymiej większości natomiast Polacy i w miastach, i na wsi, zwolennicy i przeciwnicy rządu, najchętniej powierzyliby gospodarowanie środkami unijnymi władzom samorządu gminy lub powiatu. Przy czym powiat pojawia się tu nie samorzutnie, ale wynika ze sformułowania pytania (tabela 1).

Znaczenie praktyczne samorządu dobrze widać poprzez meandry i zakręty polityki PiS wobec niego. Elita rządząca władzy z jednej strony stara się z nim walczyć, ograniczając budżety i odbierając uprawnienia. Stąd też ograniczenie długości kadencji do dwu. Ale z drugiej strony musi się z nim liczyć, a niekiedy zabiegać o jego wsparcie. I te dwa wątki wciąż się przeplatają w rządowej polityce wobec samorządów.

Trzeba przyjąć, że elity lokalne są swoistym zasobem, kapitałem politycznym. Ich siła mobilizacyjna w społecznościach lokalnych jest duża. Wynika to z zaufania do władzy lokalnej i z jej personalizacji; z jej stabilności i zakorzenienia w społecznościach lokalnych.

Jest to szczebel na swój sposób konserwatywny, co stanowi efekt dominacji gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w ogólnej liczbie. Ale nie jest odcięty

od szerszych procesów: i tu docierają nowe tendencje. Można to prześledzić na przykładzie udziału kobiet we władzach samorządowych. Zmiana systemowa spowodowała z początku spadek udziału kobiet w lokalnej polityce. Był to jednak spadek pozorny, bo wynikał z odejścia od tzw. klucza, czyli mechanicznego zapewniania stanowisk określonym kontyngentem ciał formalnie obieralnych. Ilościowo była to duża zmiana. Za tą zmianą stała obawa przed konserwatyzmem społeczeństwa, a nowe elity, walcząc o przejęcie władz od komunistów, obawiały się ryzykować od tej strony. Jednakże od tego momentu znacznie zmieniły się postawy społeczne. Aktualnie, jeśli patrzeć na same deklaracje, nie ma przeszkód w obszarze przekonań. W badaniach Europejskiego Sondażu Wartości z grudnia 2017 r. równość praw kobiet i mężczyzn jako cechę demokracji zaaprobowало 82,6% badanych, w tym 69,2% wskazało ją jako cechę podstawową demokracji⁹.

Widoczny jest wzrost udziału kobiet we wszystkich ogniwach samorządu terytorialnego (tabele 2 i 3). Występuje on także na najniższym szczeblu samorządu – w sołectwach. Trzeba zaznaczyć że wieś to bardziej konserwatywny odłam społeczeństwa, ale i tam zanikają przesady i wkracza większa tolerancja¹⁰.

Tabela 2. Kobiety w wyborach lokalnych – wójt, burmistrz, prezydent (w %)

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Kandydatki	x	x	x	10,4	11,9	13,8	16,3	18,3
Funkcja wójta	4,6	5,9	5,5	6,7	7,9	9,1	10,7	11,7

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Tabela 3. Kobiety radne (w %)

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Kandydatki	15,1	17,8	21,4	25,8	29,3	32,1	34,9	39,2
Radne	10,9	13,2	15,9	18,1	21,4	25,3	27,4	30,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

⁹ Europejskie Badanie Wartości, edycja polska, zespół pod kier. M. Marody, 2017.

¹⁰ I. Matysiak, *Kobiety rządzą polską wsią*, „Wież i Rolnictwo” 2015, nr 1-2, s. 127–141.

Od innej strony można spojrzeć na rządzenie jako spotkanie wójta i społeczności lokalnej, a w takiej perspektywie długość kadencji na tym stanowiisku jest konsekwencją tego spotkania. Jest to bowiem znajomość uprzywilejowana – znajomość osobista. Przede wszystkim społeczność lokalna musi wójta poznać i mu zaufać. Społeczności lokalne nie mają nadmiernie wygórowanych oczekiwań i kierują się zasadą racjonalności wystarczającej: szuka się stabilności i przewidywalności. Pojawia się zasada wyższości kryterium „znanego diabła” nad „nieznanym” aniołem; przewagi czegoś znanego wobec niepewności zmiany. Akceptuje się niezasadnicze wady i przywary w imię poruszania się w trwałej i na swój sposób bezpiecznej sytuacji. Trzeba jednak zaznaczyć, że mieszkańcy potrafią docenić starania i osiągnięcia swych wójtów. Otaczają takich estymą, chętnie powierzają władzę na kolejne kadencje, a później zachowują w pamięci.

Samorząd terytorialny to sfera elit ustabilizowanych. Wielu wójtów rządzi już przez kilka kadencji. W ostatnich wyborach w 2018 r. szansa burmistrza na reelekcję wynosiła 79,3%. Od wprowadzenia wyborów bezpośrednich z pewnymi wahaniem taka właśnie szansa się utrzymuje. Dla 68,2% wybranych w 2018 r. była to co najmniej druga kadencja (tabela 4). Niewiele różniący się rozkład uzyskalibyśmy, badając burmistrzów przy końcu kolejnej kadencji w 2028 r. I trzeba zaznaczyć, że to właśnie długie kadencje powodują tak dużą siłę wójta.

Tabela 4. Kadencje wójtów/burmistrzów/prezydentów wybranych w 2018 r.

Kadencje	Częstość	Procent głosów ważnych	Procent skumulowany
pierwsza	811	32,8	32,8
druga	673	27,2	60,0
trzecia	360	14,6	74,5
czwarta	234	9,5	84,0
piąta	179	7,2	91,2
szósta	109	4,4	95,6
siódma	45	1,8	97,5
ósma	54	2,2	99,6
Przed 25.05.1990	9	0,4	100,0
Ogółem	2474	100,0	

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Można tę część rozważań podsumować wnioskiem, że istniejący system wyłaniania wójtów, burmistrzów i prezydentów jest społecznie akceptowany i przyjęty. Ma on społeczną aprobatę. Został wypracowany w toku ewolucji tego stanowiska w trakcie rozwoju demokracji lokalnej w Polsce. A także został przyswojony przez samych graczy politycznych, stając się częścią rzeczywistości, do której przystosowali się w niej działający.

Spójrzmy teraz na problem kadencji z punktu widzenia efektywności – różne kadencje (od jednej do nawet czterech) mają zalety i wady. Rozpatrzmy w szczególności przypadek dwu kadencji. Trzeba brać pod uwagę cykl uczenia się stanowiska i efektywność sprawowania tej funkcji, zarówno z punktu widzenia samego zainteresowanego, jak i społeczności lokalnej. Można roboczo przyjąć, że pierwsza kadencja, niezależnie od punktu startu do tego stanowiska, poświęcona jest uczeniu się roli wójta. Konfrontuje on swoje zamiary z realiami, uczy się współpracy z radą i komunikacji ze społecznością lokalną. Druga kadencja byłaby okresem realizacji i spełnienia – byłoby tu miejsce zarówno na szersze zakresione i dłuższe plany, jak i na zbieranie owoców zabiegów o fundusze zewnętrzne. Widać też wtedy, czy możliwe albo potrzebne są dalsze kadencje, gdyż na ogół szersze zamierzenia trudno zamknąć w okresie jednej kadencji. Z kolei od czwartej kadencji zaczyna się niebezpieczeństwo zjawiska „wiecznego wójta”, który staje się takim samym elementem lokalnego politycznego krajobrazu jak ratusz, w którym urzęduje.

Natomiast w sytuacji gdy druga kadencja jest ostatnią, podczas pierwszej kadencji główny wysiłek koncentruje się na reelekcji. W działaniu musi dominować lokalny populizm, a wszystko inne musi być złożone na ołtarzu skuteczności. Wójt rządzący w dłuższej perspektywie działa wbrew swojemu interesowi; jest albo politycznym samobójcą, albo uprawia aktywność charytatywną na rzecz swojego następcy, o ile ten będzie kontynuował jego politykę. W dużej części przypadków może on decydować się na bierność, małą skalę działań, jako strategię najlepiej sprzyjającą spokojnemu dotrzwaniu do końca kadencji. Jednocześnie może rozglądać się za „miękkim lądowaniem” na wyższym szczeblu lub przejściem na inny obszar, a więc za swoim „życiem po życiu” wójta. Z pewnej strony jest to rozwiązanie suboptymalne, bo wtedy nie jest wykorzystywany moment, kiedy wójt jest najbardziej efektywny i skuteczny oraz dysponuje wysokim potencjałem sprawczym.

Można na to spojrzeć z jeszcze innego punktu widzenia i rozpatrzeć kadencje w stosunku do wieku wójta jako polityka i miejsca działań politycznych w jego cyklu życiowym. Na ogół za optymalny wiek dla polityka uznaje się 40–50 lat, oczywiście w przybliżeniu. Jest to moment, gdy, jeśli jest rodzicem, ma już dorosłe dzieci (czy potocznie mówiąc, „odchowane”). Do głosu

dochodzi wtedy chęć dojrzałego działania, zostawienia czegoś trwałego po sobie, ma się chęć i siły. Pojawia się wtedy produktywne połączenie ambicji osobistych i interesu społeczności lokalnej, a co za tym idzie, również zbiorowego. Liczba kadencji więc to albo horyzont rozwinięcia ambicji i stworzenia perspektywnej wizji działania, albo przeciwnie – jej ograniczenie. To pokazuje, jak dewastujące byłoby ograniczenie kadencji do dwu – większość wójtów nie mogłaby ponownie startować (tabela 4).

Należy także przytoczyć argumenty za kadencyjnością i rozważyć, w jakim stopniu mają one zastosowanie do analizowanej sytuacji. Postulat dwu kadencji jest nieco mechanicznym przeniesieniem pewnego schematu ze szczebla centralnego na lokalny. Nasuwają się tu dwa argumenty. Pierwszy z nich to zjawisko wypalania się polityka w trakcie kadencji. Choć tu trudniej się podeprzeć nauką, można powołać się na przykład okresu komunizmu, gdzie właśnie trzecie i dalsze kadencje przynosiły dyktatorom klęski. Stąd ważnym argumentem za ograniczeniem kadencji jest „starzenie się” władzy w zakresie jej kreatywności i skuteczności¹¹. Nie jest to argument bagatelny, za czym przemawiają biografie przywódców charyzmatycznych, a jeszcze bardziej dyktatorów. Są przykłady całych krajów, które zamierały w rozwoju z powodu wieloletniego utrzymywania się jednej osoby u władzy. Są też przypadki odwrotne, gdy właśnie w późnym okresie swego życia polityk okazał się produktywny. Jest to przykład niemieckiego polityka Konrada Adenauera. Adenauer, wcześniej wieloletni nadburmistrz Kolonii, istotną swoją karierę polityczną rozpoczął w wieku 69 lat. Trzeba zaznaczyć, że to rzadki wyjątek.

Znacznie bardziej ważkim argumentem za ograniczeniem kadencji jest zagrożenie dla demokracji, jaką stwarza ich nieograniczona liczba. Takie limity mają na szczeblu kraju zapobiec przekształcenia się kluczowego mechanizmu wybieralności władz w dyktaturę. Okres dwu kadencji, a nawet jednej, zręcznemu politykowi wystarczy do zbudowania systemu kontroli głównych instytucji kraju i zamiany jej w jego personalną dominację.

Jako kontrargumenty można tu wskazać instrumenty, którymi dysponują społeczności lokalne wobec „ryzyka moralnego”, jakim jest przedłużanie rządów jednostce, a tym samym osłabianie demokratycznej presji – kontroli przez wybory. Trzeba przypomnieć pokusy władzy, którym nie każdy może się oprzeć. Społeczność lokalna ma tych instrumentów więcej niż naród jako całość polityczna. Jest to cała gama środków, począwszy od prawa ogólnie i prawa administracyjnego w szczególności, którego zmiana lub

¹¹ Z. Widera, *Kadencyjność funkcji prezydenta miasta, burmistrza, wójta gminy w poglądach elektoratu partii politycznych*, „Political Preferences” 2013, nr 7, s. 73.

zwasalizowanie jest poza zasięgiem marzeń wójta. Władza lokalna jako część aparatu państwa działa w trybie dwuinstancyjnym, a w przypadku pewnych szczególnych kwestii, takich jak planowanie przestrzenne, procedura chroni interesy, którym mogłaby zagrażać. Dyscypliny finansów pilnuje niezależna instytucja – regionalne izby obrachunkowe. Jeśli wójt działa opieszale w odczuciu mieszkańców, można mu to łatwo zasygnalizować, zaczynając od takich środków jak proste indywidualne interwencje czy petycje, a kończąc na inicjatywach ustawodawczych skierowanych do lokalnej rady. Bardziej ogólnej krytyce lub podsuwaniu sugestii mogą służyć otwarte debaty nad stanem gminy, obowiązkowe dla wójta. W przypadku już bardziej drastycznym może on zostać odwołany w trybie referendum. Jeśli jest to inicjatywa małej, niezadowolonej grupki, to łatwo może zgasić ją zbyt mała frekwencja. Ale jeśli jest zdeterminowana cała zbiorowość, to nic nie ochroni wójta przed odejściem przed upływem kadencji. Jest to przywilej, którego nie ma naród, który musi cierpliwie czekać do następnej okazji, jaką są kolejne wybory.

Trzeba tu zaznaczyć ważny aspekt: prawo wyboru swojego włodarza przez społeczności lokalne. Z ich punktu widzenia samorząd terytorialny to lokalna demokracja, prawo wyboru osoby decydującej o ważnych dla nich sprawach. Odbieranie im tego przywileju postrzegają one często jako pozbawianie ich podstawowego prawa. Wskazuje na to mechanizm znany badaczom polityki lokalnej, że ostre oskarżenia pod adresem wójtów, represje, kontrole wcale im nie szkodzą, potwierdzają to też klęski komisarzy wprowadzanych na miejsce oskarżanych. Na przykład w ostatnich wyborach atakowani lokalni decydenci, jak pani prezydent Łodzi, odnotowywali rekordy poparcia i przechodzili już w pierwszych turach. Jest to wyraz solidarności z osobami w lokalnym poczuciu niewinnie oskarżanymi, ale też negatywna reakcja na pozbawianie lokalnej społeczności jej podstawowego przywileju.

Jest oczywiście w takich rozważaniach niebezpieczeństwo standaryzacji zjawiska w istocie zindywidualizowanego, jakim jest zakres prawa społeczności lokalnej do samodzielnej oceny wszystkich za i przeciw. Stąd mój finalny postulat, aby przywrócić brak ograniczenia kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów, a lokalnym społecznościom oddać nad tym kontrolę. Niech one same o tym decydują, a nie ustawodawca. Mechanizm kontroli władzy, łącznie z najwyższą sankcją, warto powierzyć zgodnie z demokratycznym schematem – najbardziej zainteresowanym i zarazem najbardziej kompetentnym, czyli samym społecznościom lokalnym.

Dostosowanie liczby radnych do liczby gmin w powiecie i powiatów w województwie w radach powiatowych i sejmikach wojewódzkim

Druga moja sugestia dotyczy zmiany zasad wyborczych do wyższych ciał samorządu, a w szczególności dostosowania liczby radnych do liczby gmin w powiecie i powiatów w województwie, w radach powiatowych i sejmikach wojewódzkich. Taki zabieg ma na celu dwie funkcje: 1) zwiększenia ich reprezentatywności w oczach mieszkańców Polski lokalnej i 2) wzmocnienia reprezentatywności i zdolności do artykulacji lokalnych interesów w tych ciałach. Obecnie istniejące defekty reprezentacji osłabiają ich znaczenie. Ich skutkiem jest zmniejszenie zainteresowania nimi w dużej grupie jednostek lokalnych, a widocznym, wyborczym skutkiem – głosy nieważne. Rozpatrzenie tej kwestii wymaga spojrzenia na nią w szerszym kontekście i ukazania jej złożonych przyczyn.

Liczebność ciał przedstawicielskich służy pewnym celom. W odniesieniu do szczebla centralnego problemem tym zajmował się Bogusław Banaszak. Zwracał uwagę, sformułowaną w formie zasady, aby tzw. norma przedstawicielska – liczba posłów na mieszkańca – nie była za duża, tak aby dostęp obywatela do posła był łatwy i dla wszystkich taki sam. Ale jak stwierdził: „normy tej nie można absolutyzować, realizacja tej zasady musi uwzględniać inne, poza czysto matematycznymi czynnikami: geograficzne, historyczne, socjalne itp.”¹². Oczywiście te uwagi można zastosować także do innych szczebli. W tym przypadku właśnie te czynniki, poza czysto liczbowymi zasadami reprezentacji, stoją za poczuciem braku reprezentacji, a tym samym zjawiskiem polegającym na tym, że mieszkańcy nie przypisują dużego sensu wyborom lokalnym.

Z punktu widzenia poniższych rozważań należy wskazać na trzy zasady reprezentacji politycznej w przestrzeni samorządu: personalną, terytorialną i polityczną. Oczywiście w praktyce ścierają się one ze sobą. Na szczeblu lokalnym dominują te dwie pierwsze, na narodowym – trzecia. Tę pierwszą widać w wyborze wójtów, gdzie przede wszystkim wybiera się osobę, a dopiero potem reprezentanta partii czy ruchu społecznego lub politycznego. Natomiast ta druga jest ważna dla ciał kolegialnych, gdzie kluczowe znaczenie mają lokalne korzenie danego reprezentanta, którym nadaje się zasadnicze znaczenie. Inaczej mówiąc, ma to być „swoi” wybrani przez „swoich”, co jest realizowane przez własny okręg wyborczy miejscowości, gminy lub powiatu. Przywiązuje się bowiem dużą wagę do tego, aby w ciele wyższego rzędu znalazł się radny

¹² B. Banaszak, *W kwestii racjonalnej liczby posłów i senatorów*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 5, s. 63.

wybierany przez daną zbiorowość. Za tym stoi obserwacja, że ważna jest już sama reprezentacja lokalnego punktu widzenia, a jego artykulacja wpływa na podejmowane tam decyzje. Problem kooperacji gmin z powiatem czy powiatów z województwem opiera się na politycznej komunikacji, którą trudno sobie wyobrazić bez reprezentacji zainteresowanych jednostek, czy to powiatów, czy to gmin. Takiemu podejściu sprzyja konsensualny i koalicyjny styl uprawiania polityki w samorządach. Konsensualność to szukanie i uwzględnianie głosów i interesów innych, a unikanie systematycznego wykluczania. Podobnie działa koalicyjność; koalicja jednostek terytorialnych jako podstawa władzy na tym szczeblu. W obu tych mechanizmach z zasady unika się trwałego wykluczenia jakiejś jednostki, przy czym nie oznacza to równości głosów.

Punktem wyjścia drugiej propozycji zmian jest obserwacja, że konstrukcja reprezentacji interesów lokalnych na szczeblach wyższych samorządu nie respektuje w pełni kryterium bazy terytorialnej – nie daje społecznościom lokalnym odzwierciedlenia w postaci wybranych przez nie same przedstawicieli. Szczególnie dotyczy to mniejszych jednostek. Zjawisko to ma mocno negatywną konsekwencję – zmniejszone zainteresowanie wyborami wyższych szczebli samorządów w społecznościach lokalnych. Stąd propozycja, by w ich schematach rozszerzyć wprowadzenie zasady terytorialnej, zapewniającej społecznościom minimum reprezentacji. Ponieważ osłabia to siłę i głos większych zbiorowości, wymagałoby pewnego zwiększenia ogólnej liczby radnych, choć tego efektu się nie uniknie. Można go jedynie zminimalizować. Kwestia jest nie tylko symboliczna, bo szczebel powiatowy i wojewódzki jest zasilany z podatków wypracowywanych w większych miejscowościach. Dobrze by było, gdyby mechanizm dzielenia nie opierał się na dobrej woli, ale na sile głosów. Można jednak sądzić, że wzgląd na problem reprezentacji jest też istotny.

Konsekwencją braku zainteresowania wyborami wyższych szczebli w pomijanych gminach lub powiatach są głosy bez zaznaczonego wyboru. Badacze społeczności lokalnych zwrócili uwagę na pewien powtarzający się w wyborach wyższych szczebli samorządu fenomen – wysoki odsetek głosów nieważnych. Tym więcej głosów bez skreśleń, im wyższy jest poziom wybieranego samorządu. Wysoki odsetek głosów nieważnych niepokoi wielu komentatorów, bo oznacza dużą liczbę wstrzymujących się od głosu wyborców i niższą legitymizację wybranych władz. Zjawisko to dało się zaobserwować już od pierwszych wyborów lokalnych do tych szczebli. Wysokie liczby głosów nieważnych pozostawały w znaczącej dysproporcji do liczby głosów nieważnych oddawanych w wyborach do rady gmin, a przede wszystkim w wyborach dla mieszkańców najważniejszych – na wójta. Było to obiektem publicznej debaty i oskarżeń o fałszerstwa zarówno w kraju, jak i na forum Parlamentu

Europejskiego. Pierwszy wysunął takie zarzuty w 2010 r. Janusz Korwin-Mikke. Miało to także dramatyczny wymiar i rozdmuchane zostało do rangi skandalu w wyborach 2014 r.

Tabela 5. Głosy nieważne i bez skreśleń w wyborach do rad ponadpodstawowych

Wybory	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Sejmik województwa						
% nieważnych	9,45	16,87	14,55	13,71	17,47	6,72
W tym bez skreśleń (w %)	73,00	74,52	76,58	71,92	x	70,95
Rady powiatów						
% nieważnych	7,37	9,40	9,05	8,90	16,67	5,36
W tym bez skreśleń (w %)	48,19	51,26	50,72	43,44	x	43,74
Rady gmin						
% nieważnych	3,36	4,36	3,95	3,80	5,59	2,64
W tym bez skreśleń (w %)	49,62	51,72	57,93	52,85	x	62,75

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych PKW.

Problem w szerszej, porównawczej perspektywie rozpatruje Przemysław Śleszyński. Autor ten zwraca uwagę, że jest to zjawisko powszechne: głosy nieważne na świecie nie są rzadkością, a ich udział jest nieraz bardzo wysoki. Przykładowo w roku 2011 w Boliwii zarejestrowano około 60% takich głosów w wyborach prezydenckich, co wiązało się z ich kontekstem politycznym, tzn. odsunięciem popularnego kandydata. Ma ono także makroregionalne uwarunkowania. Na świecie najmniej głosów nieważnych spotyka się w krajach wysoko rozwiniętych, najwięcej zaś w Afryce i Ameryce Południowej. W porównaniu z innymi krajami Polskę można uznać za kraj o relatywnie niskim udziale głosów nieważnych. Ich wysokie natężenie w naszym kraju w wyborach lokalnych do wyższych szczebli samorządu ma więc prawdopodobnie jakąś swoją istotną przyczynę. W literaturze światowej analizy głosów nieważnych pojawiają się najczęściej w dwóch kontekstach: alienacji (zniechęcenia wyborczego) oraz niekompetencji wyborczej. Wysoki odsetek głosów nieważnych dotyczy także głosowania obowiązkowego¹³.

¹³ P. Śleszyński, *Hipotezy głosów nieważnych w wyborach powszechnych w Polsce po 1989 r.*, „Przestrzeń Społeczna” 2015, nr 2, s. 2–3.

W odniesieniu do polskich wyborów dokładniejsze analizy przeprowadził Adam Gendźwiłł. Autor badał głosy nieważne w wyborach do sejmików województw w roku 2010 i w roku 2014 metodą regresji. Doprowadziło go to do wniosku o dwu przyczynach tego zjawiska. Wysoki odsetek głosów nieważnych w wyborach władz regionalnych wskazuje na istnienie stosunkowo silnego efektu zbroszurowania karty wyborczej. Wystąpił on w 2010 r. jedynie w województwie mazowieckim, ale w 2014 r. – w całym kraju. Głosy nieważne w wyborach regionalnych padają częściej w małych społecznościach lokalnych, położonych peryferyjnie. Generalnie wyodrębnia się w Polsce zjawisko „wybiórczej mobilizacji” – tzn. większej tam, gdzie wyborcy są motywowani przede wszystkim do wyborów władz gminy, głównie wójta, a mniejszej w przypadku wyborów władz wyższych szczebli¹⁴.

Autor, podobnie jak Śleszyński, proponuje typologię nieważności głosów. Mogą one współwystępować i wzajemnie się znosić lub wzmacniać. Adam Gendźwiłł wyodrębnia zatem podejście instytucjonalne, które akcentuje wagę takich czynników, jak reguły wyborów, liczba głosowań odbywających się równocześnie, technika głosowania czy struktura współzawodnictwa wyborczego. I tak, więcej głosów nieważnych pada w systemach wyborczych, które nakładają na obywateli obowiązek głosowania, w systemach, w których wybór jest szczególnie ograniczony przez reguły wyborów (systemy o małej proporcjonalności), albo jest wyjątkowo szeroki, jak w systemie proporcjonalnym z listą otwartą, stosowanym w polskich wyborach do sejmików. Jest ich też więcej, gdy można oddać w wyborach głos wstrzymujący (określany akronimem NOTA od sformułowania *None Of The Above*). W swoim czasie wyborcy rosyjscy mieli możliwość zaznaczenia opcji „żaden kandydat mi nie odpowiada”, którą zlikwidował w miarę umacniania się swojej władzy Putin.

Drugi typ, podejście strukturalne, poszukuje wyjaśnień głosów nieważnych wśród cech społeczno-demograficznych lokalnych społeczności, takich jak poziom wykształcenia, zamożność czy odsetek imigrantów. Więcej głosów nieważnych pojawia się w społecznościach zamieszkanym przez osoby starsze i słabiej wykształcone, a poza Polską – przez imigrantów¹⁵. W Polsce prawo wyborcze do samorządu terytorialnego przysługuje obywatelom Unii i emigrantom ze stałym prawem pobytu, ale wydaje się, że na razie ten czynnik nie miał znaczenia.

¹⁴ A. Gendźwiłł, *Skąd się biorą głosy nieważne w wyborach do sejmików województw?*, „Studia Socjologiczne” 2015, nr 4, s. 53.

¹⁵ Ibidem, s. 56-57.

W Polsce, zdaniem autora, zjawisko to można przypisać głównie dwu czynnikom. Po pierwsze trudności dokonywania wyboru i znajdowania właściwego dla siebie kandydata, zwłaszcza w przypadku samorządowych wyborów wyższych szczebli. Pokazują to badania socjologiczne. W sondażu CBOS z grudnia 2014 r. respondenci deklarujący swój udział w wyborach samorządowych mogli ocenić trudność podjęcia decyzji w wyborach różnych szczebli. I choć większość nie zgłaszała problemów z podjęciem decyzji, stosunkowo najtrudniej było im wybrać kandydata w wyborach do sejmiku województwa. Trudność z wyborem kandydata na radnego województwa zgłosiło 27% Polaków. Na wsiach i w miastach do 20 tys. odsetek ten przekroczył 30% badanych, podczas gdy w największych miastach, liczących ponad 500 tys. mieszkańców, wyniósł 14%¹⁶. Podobne wyniki przynoszą badania opinii publicznej prowadzone przy okazji wyborów samorządowych w latach 2006–2018, w których pytano o trudność dokonania wyboru kandydata.

Drugi typ przyczyn można określić, za autorem, jako polityczną alienację. Można poszukiwać źródeł głosów nieważnych w alienacji politycznej (poczuciu braku wpływu na sprawy publiczne, braku zainteresowania nimi lub przekonania, że nie ma kandydatów, na których warto by zagłosować), a także w potrzebie zamanifestowania protestu, rozczarowania polityką. Na znaczną część głosów nieważnych, które padają w wyborach do sejmików województw, należy patrzeć jak na „głosy wstrzymujące się”. To zjawisko jest podobne do zachowań wyborczych w systemach z obowiązkiem głosowania¹⁷.

Było to także w odniesieniu do wyborów w 2014 r. przedmiotem specjalnego i dość szerokiego badania, analizującego same głosy. W raporcie z tego badania autorzy zwracali uwagę na dominację dwóch typów głosów nieważnych. Pierwszy typ, gdy wyborca nie wskazał żadnej preferencji (tzw. głosy puste), a drugi – gdy zaznaczył więcej niż jednego kandydata na wielu listach (tzw. głosy wielokrzyżkowe). I to przede wszystkim wzrost liczby głosów „wielokrzyżkowych” istotnie zwiększył ogólną liczbę głosów nieważnych w wyborach w 2014 r. – w porównaniu z poprzednimi z 2010 r. Znacznie ważniejsze były tzw. głosy puste, które stanowiły największą część głosów nieważnych (szacunkowo około 1,2 mln). Liczba bezwzględna głosów pustych w 2014 r. szacunkowo jest zbliżona do liczby głosów pustych w wyborach do sejmików województw z roku 2010. Autorzy jako wyjaśnienie takiego zachowania wyborców podają, za analizami i badaniami opinii publicznej, przyczyny takie, jak brak wyrobionych preferencji wyborczych, słaba

¹⁶ Ibidem, s. 60.

¹⁷ Ibidem, s. 73.

wiedza o wybieranym organie (sejmik województwa) albo przeświadczenie o jego niewielkiej roli¹⁸.

Badacze rozważają także silnie akcentowaną w publicystyce hipotezę falsyfikacyjną, tj. fałszerstwa wyborcze. Można bowiem prosto unieważnić niepożądane głosy poprzez dostawianie dodatkowych krzyżyków. Innym możliwym fałszerstwem byłoby zaznaczenie wyboru w kartach pustych. Śleszyński, który bliżej analizował to zjawisko, pisze: „Byłoby naiwnością sądzić, że opisane wyżej przypadki nie zdarzają się, gdy oddaje się miliony głosów w kilkudziesięciu tysiącach komisji wyborczych. Kluczowe jest tu stwierdzenie, czy są to przypadki incydentalne, czy masowe. Istotą hipotezy falsyfikacyjnej jest bowiem założenie o powszechności fałszowania głosów”. Przeciw temu przemawia skala zjawiska, stąd Śleszyński skłania się do uznania jego naturalności¹⁹.

Podsumowując, stwierdzimy, że badacze proponowali trzy wyjaśnienia. Jedne wiązały głosy nieważne ze skomplikowaną i uprzywilejowaną pierwszą na liście komitet konstrukcją karty do głosowania („książeczka”²⁰), inni zwracali uwagę na korelacje błędów ze zmniejszającym się znaczeniem wybieralnych ciał²¹, a z kolei autorzy znający lokalne uwarunkowania – na rolę braku własnego reprezentanta²².

Pomijając szczegółowe obliczenia ze względu na rozmiar tego rozdziału, możemy powiedzieć, że nie da się podać jednej przyczyny. Każda z nich ma swój udział i żadna nie może w pełni wyjaśnić zjawiska. Dla zaproponowanego tutaj postulatu ważne znaczenie mają wyniki z 2018 r. Były to wybory już po szerokiej debacie o głosach nieważnych i wdrożeniu działań mających temu zjawisku zapobiec. Zmiany schematu głosowania w 2018 r. zmniejszyły je, ale nie zlikwidowały (zob. tabela 5). Trzeba zaznaczyć, że zadziałał tu jeszcze jeden czynnik, który ograniczał to zjawisko. W 2018 r. głosowanie odbywało się w warunkach silnej politycznej polaryzacji, w których wybory

¹⁸ A. Gendźwiłł, M. Cześnik, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy, ważny problem. Wyniki badania kart do głosowania z wyborów do sejmików województw*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2014, s. 9.

¹⁹ P. Śleszyński, *Hipotezy głosów nieważnych...*, op. cit., s. 22, 26.

²⁰ A. Gendźwiłł, *Skąd się biorą głosy nieważne...*, op. cit.; A. Gendźwiłł, M. Cześnik, J. Flis, J. Haman, A. Materska-Sosnowska, B. Michalak, P. Pietrzyk, J. Zbieranek, *Nieważne głosy...*, op. cit.

²¹ J. Wiatr, J. Raciborski, J. Bartkowski, B. Frątczak-Rudnicka, J. Kilias, *Demokracja polska. 1989–2003*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

²² A. Ptak, *Głosy nieważne w elekcjach samorządowych*, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 4, s. 57–69.

do sejmików były analogonem wyborów sejmowych ze względu na kluczową rolę czynnika partyjnego.

Za czynnikiem politycznej alienacji przemawia jego występowanie także na najniższym szczeblu. Wyborca przy wyborach dla niego najważniejszych, wójta, prawie się nie myli. Znany był przypadek rywalizacji dwu kandydatów o tym samym imieniu i nazwisku, a przy wyborze prawie nie było głosów nieważnych. Za hipotezą polityczną przemawiają także wnikliwe badania lokalne, jakie przeprowadził w części województwa wielkopolskiego Arkadiusz Ptak. Badanie to ma duże znaczenie dla wnioskowania ze względu na trudność jego powtórzenia w skali kraju z powodu charakteru potrzebnych przygotowań²³. Przytoczmy tutaj jego wnioski:

Wyniki w obwodach wskazują, że w wyborach do rad powiatów, a nawet w wyborach do sejmiku lokalna społeczność kierowała się przede wszystkim znajomością kandydatów. Przynależność partyjna nie miała większego znaczenia, choć zauważalna jest dość silna pozycja Polskiego Stronnictwa Ludowego, Prawa i Sprawiedliwości oraz Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Mieszkańcy tych obwodów nie wskazywali jednak partyjnych „jedynek”, ale wybierali osoby znane w lokalnej społeczności. W wyborach do rad powiatu byli to głównie mieszkańcy wsi, które tworzyły obwód wyborczy. W wyborach do sejmiku wojewódzkiego wyborcy również kierowali się znajomością kandydata – choć nie byli to już mieszkańcy tych wsi, ani gminy [...], ale ewentualnie kandydaci pochodzący z powiatu²⁴.

Proponowane remedium w formie zasady minimum jednego kandydata dla gmin, odpowiednio powiatów, ma ważne kontrargumenty. Tu też występuje konflikt zasad. Rozważają to szerzej Jacek Raciborski (zasady wyborcze a wybory lokalne)²⁵ i Tomasz Kowalczyk (zasada równości głosów). Ta zasada równości oznacza równą liczbę głosów (w bardziej złożonych systemach głosowania, uwzględniających oprócz głównych także dodatkowe preferencje) i jednakową siłę głosu każdego wyborcy, związaną z odpowiednim podziałem kraju na okręgi wyborcze. O ile pierwsza zasada prowadzi do lepszego wykorzystania głosu z uwzględnieniem dodatkowych okoliczności, o tyle konsekwencją zastosowania drugiej jest tzw. norma reprezentacji. Polega ona na konstruowaniu wielomandatowych okręgów wyborczych i jednoczesnego włączania do nich, bez wyznaczania odrębnego okręgu, tych gmin (lub

²³ Ibidem.

²⁴ Ibidem, s. 65.

²⁵ J. Raciborski, *Demokracja lokalna a reguły wyborów*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 2018, nr 1 (08).

powiatów), które nie mają odpowiedniej liczby wyborców dla samodzielnej reprezentacji²⁶. Takie wielomandatowe okręgi wyborcze zmniejszają nierówność wynikającą z niemożności zastosowania normy reprezentacji w okręgach wyborczych składających się z jednej gminy czy jednego powiatu. W proponowanym rozwiązaniu poza uprzywilejowaniem małych jednostek pojawią się jeszcze dodatkowe nierówności, które wynikają z częstszej konieczności zaokrąglania w górę lub w dół przydziałów mandatów do okręgów.

Z szerszego punktu widzenia jest to ścieranie się dwu zasad demokratycznej reprezentacji – proporcjonalnej i terytorialnej. Jak się wydaje, powyższa forma absencji wyborczej, niezależnie od form jej przejawiania się, jest spowodowana osłabieniem zainteresowania wynikającym ze zlekceważenia wymiaru terytorialnego. W okręgach utworzonych z kilku gmin (odpowiednio: powiatów) zarówno od strony typowania kandydatów, jak i możliwości ich wyboru znacznie słabsze są małe gminy i powiaty. Proponowane zmiany w wyznaczeniu okręgów wyborczych będą temu zapobiegać, ale pojawi się inny problem. Osłabi to pozycję w radzie i w sejmiku większych jednostek, miasta powiatowego czy stolicy województwa. Kwestia nie jest czysto symboliczna, gdyż ich wkład w wypracowywanie budżetu nie będzie proporcjonalny do wpływu na jego podział. Aby osłabić skutki nierówności siły głosów, trzeba by zwiększyć liczbę radnych. Jednakże taki ruch zmniejszy dysproporcjonalność, ale jej nie zlikwiduje. Pojawiają się więc koszty zwiększenia terytorializmu, ale wydaje się, że wzgląd ogólny powinien przeważać. Warto dodać tu argument, że w tym zjawisku wyrażają się określone postawy i preferencje społeczne wobec samorządu. Można na to spojrzeć i z takiego punktu widzenia, że jest to przejaw konfliktu prawa do reprezentacji wyborcy jako mieszkańca kraju (norma przedstawicielska na mieszkańca) i jako mieszkańca konkretnej gminy (norma przedstawicielska dla gmin). Swoisty protest wyborczy w formie oddawania głosów pustych, bez zaznaczania kandydata, wskazuje na duże znaczenie tego drugiego kryterium dla wyborców.

Wzmocnienie finansowe gmin, powiatów i województw

Trzecia zgłaszana propozycja to postulat wzmocnienia finansowego gmin, powiatów i województw, czyli systemowego zwiększenia udziału samorządów w wydatkach państwa. Nie chciałbym jednak prowadzić dalszych rozważań w kategoriach rekompensaty za systemowe przechwytywanie dochodów

²⁶ T. Kowalczyk, *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 2 (14).

samorządów przez centrum albo za czynienie ich kosztem politycznych prezentów dla wyborców. Chciałbym raczej ująć to pragmatycznie, czyli wskazać, że wzrost efektywności wykorzystania środków ogólnych społeczeństwa dzięki pośrednictwu samorządów miałby duże znaczenie dla realizacji jego ważnych systemowych funkcji, zwiększałby nie tylko równość szans (szkolnictwo) i równość udziału w korzyściach w konsumpcji dóbr publicznych (usługi społeczne), ale też podwyższał sprawiedliwość społeczną związaną z dostępem do usług warunkującym jakość życia. W przypadku zaś niedofinansowania może pokazać jego dewastujące skutki dla lokalnego i krajowego sektora publicznego. Podobnie jak poprzednio należy ten problem rozważyć znacznie szerzej i z perspektywy nie tylko samych samorządów, ale też, co ważne, państwa.

Przed wszystkim wysokość środków (zasada adekwatności – finansowania odpowiedniego do nałożonych zadań) wiąże się z poziomem jakości usług publicznych. Niedostateczne środki obniżają ich zakres, poziom i jakość. Jest to konsekwencja tzw. komunalizacji państwa, czyli realizacji przez samorządy zadań państwa – wykonywania zadań ogólnych przez samorządy lokalne.

Realizacja zadań państwa przez samorządy jest racjonalna i efektywna, ponieważ samorządy mają wiedzę o warunkach miejscowych. Tworzenie standardów realizacji zadań na zasadach czysto ogólnych prowadziłoby do nieefektywności, ponieważ trudno skonstruować zasady ogólne pasujące do wszystkich przypadków. Demokracja terytorialna to nie tylko wymiar polityczny, ale i pragmatyczny, odpowiedź na potrzebę rozliczalności i przejrzystości lokalnej polityki.

Zdecentralizowana administracja zderza bliską relację władzy i obywatela z kosztami produkcji świadczeń. Funkcje wypełniane przez samorządy (przykładowo) to realizacja wielu zadań państwa: szkolnictwo, opieka społeczna, służba zdrowia, kultura, lokalna gospodarka komunalna, lokalna komunikacja i jeszcze kilka innych. Państwowe finansowanie i lokalne wydawanie ma swoje zalety, i to w wymiarze ogólnym. Są też inne korzyści, przykładem może być współpraca z rządem w niektórych jego zadaniach ogólnych, takich jak wybory. Ostatnio pandemia pokazała znaczenie współdziałania obu szczebli dla strategicznego bezpieczeństwa państwa. W trudnych sytuacjach czy przy nowych zadaniach, takich jak przyjęcie uchodźców, można łatwo było uruchomić tę szeroką, zdecentralizowaną strukturę wykonawczą. Warto też przytoczyć przykład innej pomocy samorządów dla państwa jako prawodawcy, jakim była współpraca z rządem w zakresie ustawodawstwa (Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego).

Okres ostatniego dwudziestolecia można uznać za sprawdzenie się komunalizacji państwa. Samorząd wypracował też dla siebie podstawę

społeczną: wytworzyły się postawy społeczne w postaci identyfikacji terytorialnych. Szczególnie widoczne jest to na wyższych szczeblach – wojewódzkich. O społecznym zakorzenieniu świadczy fala pozytywnych ocen reform samorządowych w trakcie obchodów rocznicowych (trzydziestolecie samorządności gminnej, dwudziestolecie i dwudziestopięciolecie powiatów i województw). Można powiedzieć, że w tym czasie samorządność okrzepła. Wszystkie trzy szczeble są przygotowane do rozszerzenia swojej roli i dźwignięcia większej liczby zadań. Można więc postulować wzmocnienie samorządu, który jest w stanie realizować ambitniejsze zadania.

Jednak na tym zalety samorządu się nie wyczerpują. Samorząd to demokracja w miniaturze, na szczeblu lokalnym. Społeczeństwo obywatelskie realizuje się właśnie w różnych inicjatywach lokalnych i w kooperacji z samorządem. Samorząd daje mu pole i narzędzia działania.

Istnieją też dodatkowe cele swoiste i ważne zarówno dla społeczności lokalnych, jak i państwa. Są to: a) artykulacja i realizacja lokalnych potrzeb społecznych i kulturalnych, b) współpraca z lokalną społecznością w zakresie zaspokojenia jej potrzeb, c) artykulacja potrzeb tożsamościowych wspólnot lokalnych, d) wspieranie sektora pozarządowego, e) współpraca z innymi zbiorowościami w kraju (związki komunalne) i za granicą.

Demokracja samorządowa to połączenie ogólnego z lokalnym. Funkcją władz lokalnych jest wyzwalanie lokalnych inicjatyw przy sprzęganiu tych dwóch poziomów. Jego rolą jest tworzenie ramy dla ich reprezentacji, negocjacji i kooperacji. Samorząd jest niezastąpiony w wyzwalaniu inicjatyw lokalnych. W skali kraju zwiększa to środki społeczne przeznaczane na ważne dziedziny życia społecznego. Samo państwo bez współpracy samorządów by tego nie uzyskało.

To wszystko sprawia, że państwo powinno respektować swoiste cechy samorządu, bez których nie może dobrze funkcjonować. Jedną z nich jest jego forma hierarchiczna. W kraju wielkości Polski potrzeba trzech szczebli, zróżnicowanych równoległe do różnorodności tzw. dóbr centralnych, wytwarzanych w ich centrach. Warto jeszcze wspomnieć o znaczeniu zadań kontrolnych, które są w gestii instytucji kontrolnych i społecznych wyższego i średniego poziomu samorządu. Tam gdzie zbyt lokalizm albo tworzy warunki dla korupcji, jak w przypadku planów przestrzennych, albo rodzi tendencje do zamazywania czy tuszowania pewnych spraw, jak patologie rodzinne, wyższy, ale niezbyt odległy szczebel jest bardzo pomocny w obronie niezłomnych standardów.

Problem wypracowania modelu szczebla regionalnego ma dwa aspekty. Pierwszy to dualizm państwa i samorządu. Komplikuje on bieżące zarządzanie, ale trzeba pamiętać, że to szczebel istotny dla szczebla narodowego.

Drugi to europejski wymiar polskiego regionalizmu dający szansę na skorzystanie z szeregu europejskich programów przewidzianych dla tego szczebla.

Warto podkreślić, że samorząd to nie jest rozwiązanie ani doskonałe, ani idealne. Trzeba wskazać na takie zjawiska, jak systemowy zysk i systemowa strata (przykład: infrastruktura medyczna). Samorząd nawet najbiedniejszy i w warunkach zasadniczych trudności często jest w stanie znaleźć środki na szkoły i szpitale. Ale pod jednym warunkiem – że są to „jego” szkoły i „jego” szpitale. Dewastujące dla tej jego strony działania są niekiedy takie praktyki, jak próby realizacji rękami samorządu niewdzięcznej roboty, np. zamykanie szpitali albo przejmowanie od niego gotowych nowych szpitali (przykład: Szpital Południowy w Warszawie).

Warto wskazać na jeszcze pewne makrosystemowe funkcje realizowane przez samorządy. W efekcie rozbudowywania jego zadań samorząd stał się instytucją wielofunkcyjną. Samorząd to i wspólnota lokalna, i jednostka administracyjna państwa. Realizuje więc jednocześnie i zadania lokalne, i zadania ogólne.

Zadania makropolityczne to m.in. redystrybucja przestrzenna dokonywana przez lokalne „państwo” socjalne (wiązka usług socjalnych). Inna funkcja to równość pozioma – zapewnianie jednakowego dostępu do podstawowych usług, takich jak szkolnictwo (wyrównywanie szans), służba zdrowia (równość konsumpcji) czy opieka społeczna (równość dostępu do zabezpieczenia społecznego).

Tutaj należy zwrócić uwagę na stosunek tych właśnie zadań samorządu terytorialnego do form politycznych, intelektualnych czy schematów finansowych, w jakich one funkcjonują. W tych ramach toczą się także konflikty, są formułowane roszczenia oraz ścierają się państwowy punkt widzenia i potrzeby lokalne, co jest widoczne w przypadku budżetów, głównie takich ich elementów, jak subwencje i dotacje. A w tym właśnie obszarze występują problemy związane z zasadą egalitaryzmu przestrzennego. Przez to tak ogólnie ważny problem zapewnienia minimalnego standardu usług społecznych odwołuje się do paternalistycznych idei subwencji i dotacji dla samorządu. Z kolei zasada subsydiarności w relacjach centrum i regionu przejawia się jako dyskrejonalny (patrząc od strony władz centralnych) „kontrakt wojewódzki”.

Na koniec warto podkreślić sytuację odwrotną – negatywne konsekwencje długotrwałego niedofinansowania samorządu.

1. Powodują one prymat strategii przetrwania nad strategiami rozwoju i ograniczenie, a w efekcie nawet zmarginalizowanie działań prorozwojowych.

2. Wywierają negatywny wpływ na morale sektora publicznego – trudno jest spełniać swoje zadania służbie zdrowia w warunkach przeciążenia personelu i finansowania na poziomie znacząco poniżej minimum.
3. Często konsekwencją jest znaczna obniżka morale zawodowego, wzrost efektu wypalenia zawodowego i częstsze występowanie nieczulicy wobec patologii zawodowych lub środowiskowych.
4. Wywiera to negatywny wpływ na skład społeczno-zawodowy personelu – hamuje prawidłową wymianę kadr i transmisję doświadczenia zawodowego; powoduje odpływ części wartościowego personelu; zaburza równowagę demograficzną w sektorze i wymusza selekcję negatywną w rekrutacji.

Konsekwencje niedostatecznego finansowania samorządu nie tylko dla jakości lokalnych usług publicznych, ale i dla samego państwa są znaczące.

Podsumowując, samorząd nie kształtuje się i nie działa skutecznie bez odpowiednich warunków. Państwo powinno respektować prawa swoich „części”. Ścierają się tu zasady organizacyjna, czyli zasada autonomii, podstawowa dla samorządności, i zasada suwerenności, podstawowa dla państwa.

Wyzwaniem jest praktyczne stosowanie zasady pomocniczości (racjonalna centralizacja i decentralizacja) i adekwatności (odpowiedniego wspierania materialnego). Powstaje trudny dylemat ekonomiki skali, ścierający się z zależnością od ścieżki (sytuacji zastanej) w samorządzie i z jego tendencją do swoistej „miniaturowości” charakterystyczną dla samorządu.

Praktyka życia politycznego pokazuje jeszcze jedno niebezpieczeństwo. W oczach rządzących samorząd może jawić się jako łup. Jest to pokusa postrzegania go jako zbioru stanowisk do obsadzenia. Koszty społeczne i polityczne działań z tego wynikających mogą być ogromne.

Podsumowując warto jeszcze raz podkreślić, że samorząd nie funkcjonuje w próżni społecznej i politycznej. Potrzebuje odpowiednich warunków instytucjonalnych (reprezentacja i autonomia) i materialnych (środków). Dobra reprezentacja społeczności lokalnych w jego strukturze powoduje niezbędną dobrą komunikację mieszkańcy – struktury władzy samorządowej i wyposaża ją w niezbędne mechanizmy kar i nagród (wybory). Autonomia daje samorządowi niezbędną swobodę działania. Ale także nie ma samorządności bez stałego dostępu do zasobów. Niedobór środków wyniszcza, nadmiar demoralizuje. Trwałe zwiększenie środków pozwoli na realizację celów samorządu oraz trwale go wzmocni jako instytucję zarazem społeczną i państwową.

ROZDZIAŁ 14

**Współtworzenie usług publicznych w Polsce –
utopia czy szansa na rozwój?**

Wprowadzenie

Koncepcja współtworzenia usług publicznych, której poświęcona jest ta analiza, dotyczy praktycznego wymiaru przebudowy systemu usług publicznych w Polsce w warunkach europeizacji i globalizacji. Ma stanowić inspirację dla potencjalnych zmian w zakresie dostarczania usług oraz dotychczasowych praktyk organizacyjno-zarządczych, szczególnie na poziomie lokalnym. Współtworzenie to próba znalezienia drogi pomiędzy etatystycznym a rynkowym modelem zarządzania usługami publicznymi. W jego ramach odchodzi się od podziału między państwem – rozumianym jako dostawca usługi – a obywatelem jako jej biernym odbiorcą (w biurokracji) lub między rynkiem – rozumianym jako usługodawca – a klientem (w nowym zarządzaniu publicznym). W tych tradycyjnych podejściach osoby będące odbiorcami usług nie odgrywają aktywnej roli w procesie tworzenia rozwiązania problemu, nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji, we wdrażaniu usługi, a także nie ponoszą odpowiedzialności za jej świadczenie i jej jakość. Koncepcja współtworzenia akcentuje aspekt poszukiwania synergii pomiędzy działaniami administracji i obywateli. W optymalnej formule zakłada podwójną korzyść w postaci obniżenia kosztów sektora publicznego oraz zwiększenia satysfakcji interesariuszy. Tym samym współtworzenie, z powodzeniem praktykowane w państwach kultury anglosaskiej oraz – coraz śміiej – w rosnącej liczbie państw Unii Europejskiej (np. w państwach skandynawskich,

Niderlandach), może stanowić atrakcyjny element zmodernizowanego systemu dostarczania i świadczenia usług publicznych w Polsce.

Celem opracowania jest przybliżenie zarówno głównych wątków dotychczasowej debaty, jak i rozwiązań instytucjonalnych związanych z propozycjami odwołującymi się do idei współtworzenia (*co-creation*) usług publicznych, co pozwoli na zrozumienie specyfiki tego podejścia. Refleksje tu zawarte to efekt analizy wieloletnich działań związanych z badaniem i praktykowaniem współtworzenia usług publicznych na szczeblu lokalnym w przestrzeni europejskiej, które zostały już szczegółowo opisane¹. Dodatkowo podjęto próbę sformułowania propozycji możliwych praktyk zarządczych na szczeblu samorządowym z myślą o upowszechnieniu współtworzenia jako aktualnie pożądanego podejścia w przestrzeni Unii Europejskiej. Występuje obecnie oczekiwanie, iż współtworzenie powinno stać się elementem reformy rodzimych praktyk i w konsekwencji istotnie przełożyć na ilość i jakość dostarczanych usług w zarządzaniu publicznym w środowisku lokalnym. Tym samym może ono zyskać rangę panaceum na niedobory państwa opiekuńczego i rosnące aspiracje obywateli.

Współtworzenie jako nowe podejście do usług publicznych

Idea współtworzenia usług publicznych ma swoje początki w koncepcji koprodukcji bezpieczeństwa publicznego, rozwiniętej na przełomie lat 60. i 70. XX w.². Przełomem w tym zakresie były badania prowadzone przez Elinor Ostrom oraz kierowany przez nią zespół (Ostrom w swoich badaniach posługiwała się właśnie określeniem „koprodukcja”)³. Sformułowane kilka dekad temu refleksje nie stały się jednak tematem powszechnej debaty i skutecznie umykały uwadze w kolejnych latach, zwłaszcza pod wpływem ekspansji neo-liberalnego podejścia do dostarczania usług publicznych. Współczesny renesans koncepcji współtworzenia nastąpił w wyniku przyznania Elinor Ostrom w 2009 r. Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii za pracę nad analizą dóbr

¹ A. Wiktorska-Święcka, M. Dybał, A. Janus, A. Miśniakiewicz, P. Timler, *Współtworzenie usług w obszarze mieszkalnictwa senioralnego w Polsce. ProPoLab: od marzeń do rzeczywistości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021.

² R. Gawłowski, *Inicjatywa lokalna jako przykład koprodukcji usług publicznych*, „Zarządzanie Publiczne” 2018, nr 2 (42), s. 172.

³ T. Bovaird, E. Löffler, *User and community: Co-production of public services: What does the evidence tell us?*, „International Journal of Public Administration” 2016, nr 39 (13), s. 1006.

publicznych oraz rolę użytkowników i ich stowarzyszeń w produkcji dóbr⁴. Dodatkowo kryzys związany z upadkiem powszechnej wiary w rynek jako regulatora zachowań społecznych i zwątpienie w obietnice Nowego Zarządzania Publicznego doprowadził do wznowienia refleksji nad obowiązującym paradygmatem zarządzania publicznego. Do poszukiwania opcji alternatywnych wobec wolnorynkowego podejścia oraz powrotu do koncepcji odwołujących się do wartości wspólnotowych skłaniały także, poza kryzysem ekonomicznym, m.in. problem rosnącego deficytu finansów publicznych⁵, zagadnienie tzw. złożonych problemów współczesności⁶ oraz kwestie, które nie mogą być skutecznie podejmowane wyłącznie przez sektor publiczny (np. wyzwania klimatyczne, ograniczenia sektora publicznego, bezpieczeństwa) i wymagają współdziałania z sektorami prywatnym i obywatelskim. Znaczenie miał też tutaj nowy charakter relacji pomiędzy administracją publiczną a obywatelami.

W koncepcji współtworzenia podkreślony jest partycypacyjny (jednostkowy i/lub zbiorowy) proces wytwarzania nowej wartości, zarówno materialnej, jak i symbolicznej⁷. Pierwotnie idea współtworzenia rozwinęła się w sektorze prywatnym. Jednakże ze względu na szczególny aspekt maksymalizacji satysfakcji z usług okazała się również istotna dla sektora publicznego. Osborne, Radnor i Nasi podkreślają, że w sektorze publicznym dominuje produkcja usług, która daje doskonałe warunki do współtworzenia ze względu na swój dyskrejonalny i niematerialny charakter, jednoczesny proces produkcji i konsumpcji oraz centralną rolę usługobiorcy⁸. Autorzy ci definiują współtworzenie jako proces, w którym grono podmiotów publicznych i prywatnych próbuje rozwiązać wspólny problem poprzez konstruktywną wymianę różnego rodzaju zasobów (w tym wiedzy, kompetencji, pomysłów). Zasoby te zwiększają wytwarzanie wartości publicznej oraz wpływają na

⁴ E. Ostrom, *Crossing the great divide. Co-production, synergy & development, polycentric governance and development*, w: M. McGinnes (red.), *Reading from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, University of Michigan Press, Michigan 1999, s. 232–262.

⁵ T. Bovaird, *We're All in This Together: User and Community Co-Production of Public Outcomes. A Discussion Paper*, Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, Birmingham 2012.

⁶ M. Ciasullo, R. Palumbo, O. Troisi, *Reading public service co-production through the lenses of requisite variety*, „International Journal of Business and Management” 2017, nr 12 (2), s. 1–13.

⁷ M. Galvagno, D. Dalli, *Theory of value co-creation: A systematic literature review*, „Journal of Service Theory and Practice” 2014, nr 10, s. 643–683.

⁸ S. Osborne, Z. Radnor, G. Nasi, *A new theory for public management? Toward a (public) service-dominant approach*, „The American Review of Public Administration” 2013, nr 43 (2), s. 135.

ulepszanie produktów lub wyników. Współtworzenie oznacza dobrowolne zaangażowanie użytkowników (ostatecznych odbiorców/beneficjentów/obywateli) usług publicznych w projektowanie, zarządzanie, dostarczanie i/lub ewaluację usług publicznych⁹. Kannan i Chang definiują je jako „aktywny, twórczy i społeczny proces, oparty na współpracy pomiędzy rządami i obywatelami i/lub między obywatelami i obywatelami, który jest wspierany przez rząd w celu generowania wartości dla obywateli poprzez innowacyjne usługi”¹⁰. Powyższe charakterystyki mają bezpośredni związek ze sposobem zaangażowania obywateli we współtworzenie usług publicznych. Wyróżnia się ich trzy zasadnicze role w tym procesie: a) obywatele jako współwykonawcy; b) obywatele jako współprojektanci; oraz c) obywatele jako współinicjatorzy polityki publicznej¹¹.

Aby ideę współtworzenia urzeczywistnić, niezbędne jest przyjęcie określonego modelu zarządzania. Powinien on być ukierunkowany na wzmocnienie pozycji i zwiększanie potencjału instytucji publicznych, poprawę wzajemnych relacji między różnymi podmiotami społecznymi, podwyższanie umiejętności, kompetencji i kapitału społecznego aktorów życia społecznego zaangażowanych w opracowywanie i wdrażanie programów i strategii społeczno-gospodarczych¹². Współtworzone zarządzanie publiczne zrywa z klasycznym poglądem, że sektor publiczny jest jedynym dostawcą dóbr publicznych, a także z nowszym poglądem, że konkurencja między podmiotami publicznymi i prywatnymi jest kluczem do świadczenia lepszych i tańszych usług publicznych. Współtworzenie w praktyce zastępuje monopol w służbie publicznej i konkurencję publiczno-prywatną współpracą wielu podmiotów, a tym samym zmienia postrzeganie sektora publicznego¹³. Aby dobrze uchwycić warunki niezbędne dla współtworzenia, trzeba zwrócić uwagę, że muszą być one osadzone na fundamentach demokratycznego państwa prawa.

⁹ Ibidem, s. 140.

¹⁰ P. Kannan, A. Chang, *Beyond Citizen Engagement: Involving the Public in Co-Delivering Government Services*, Collaborating Across Boundaries Series, IBM Center for Business of Government, Washington 2013.

¹¹ W. Voorberg, V. Bekkers, L. Tummers, *Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda*, „Proceedings” of the EGPA Conference, 2013.

¹² G. Kelly, G. Mulgan, S. Muers, *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, London 2002.

¹³ T. Bovaird, E. Löffler, *User and community...*, op. cit., s. 1008.

Współzarządzanie – partycypacja – współtworzenie

Trwający od kilku dekad pogłębiający się proces odchodzenia od tradycyjnych relacji między państwem i jego instytucjami a podmiotami otoczenia społeczno-gospodarczego na rzecz struktur poziomych, współzależnych, sieciowych oznacza spłaszczanie hierarchii. Coraz większa rola obywateli w sprawowaniu władzy publicznej (*empowerment*) oraz ich bezpośrednie zaangażowanie w usługi publiczne wywoływały jednak napięcia między indywidualizacją potrzeb a utrzymaniem i wzmocnieniem spójności społecznej. Poszukiwanym modelem odpowiadającym przekształceniom sfery publicznej okazało się współtworzenie usług publicznych, które stanowi niekomercyjny, zbudowany na obywatelskim zaangażowaniu i odpowiedzialności za dobro wspólne system zarządzania usługami publicznymi na szczeblu lokalnym. Współtworzenie nie oznacza rezygnacji państwa z zapewnienia dobrobytu czy przerzucenia większej odpowiedzialności na barki samych obywateli, ale przyjęcie założenia, że mogą oni państwo wspierać, jeśli ma ono spełniać ich rosnące oczekiwania dotyczące dobrobytu. Mnogość i różnorodność zaangażowanych w sieć interesariuszy, ich pluralizm, staje się głównym elementem interaktywnego systemu zarządzania, w którym zasadą regulującą wzajemne relacje pomiędzy uczestnikami jest współpraca¹⁴. W tej optymistycznej wersji doktryny współzarządzania, o normatywnej konotacji, relacje pomiędzy ogniwami w sieci opierają się na zaufaniu i partnerskim współdziałaniu na rzecz osiągnięcia wspólnie określonych wartości i celów, a nie zysków.

W takim paradygmacie umocowana jest koncepcja współtworzenia, które stanowi przełożenie tej wizji zarządzania publicznego na system usług publicznych. Oznacza ono urzeczywistnienie idei zarządzania partycypacyjnego i sieciowego, w którym rozszerzane są różne formy współpracy poza państwem, np. w ramach wspólnoty lokalnej, która jest głównym obszarem ekspansji dla współtworzenia. To samorząd lokalny odpowiedzialny jest za dostarczanie większości usług publicznych, bezpośrednio przekładających się na jakość codziennego życia mieszkańców. Jednocześnie, zwłaszcza na poziomie lokalnym, współtworzenie usług publicznych jest elementem procesu politycznego, którego wynik w dużym stopniu zależy zarówno od decydującego zestawu czynników środowiskowych, w tym rządzących koalicji, jak

¹⁴ M. Bevir, *Governance as theory, practice, and dilemma*, w: M. Bevir (red.), *The SAGE Book of Governance*, Sage, London 2011, s. 2.

i od określonych konstelacji aktorów¹⁵. Oznacza to, że współtworzenie usług publicznych jako takie jest silnie osadzone w lokalnym środowisku i stanowi kluczowy element zarządzania partycypacyjnego.

W teorii i praktyce życia publicznego na przestrzeni ostatnich kilku dekad wypracowano szereg rozwiązań stymulujących urzeczywistnienie tego paradygmatu, który odwołuje się do mechanizmu kolektywnego podejmowania decyzji, czyli prowadzenia dyskusji z obywatelami oraz ich udziału – w różnych formułach instytucjonalnych i w różnym zakresie – w procesie decyzyjnym. W modelu partycypacyjnym obywatel współdecyduje na partnerskich i równych zasadach o formie dostarczanych usług, a także osobiście bierze udział w ich świadczeniu. Tak rozumiana partycypacja publiczna to część nowoczesnego zarządzania sferą publiczną, w której różnice interesów i oczekiwań nie mogą być rozstrzygane wyłącznie na drodze decyzji administracyjnych ani przez mechanizmy czysto rynkowe. Powinny być one raczej negocjowane i uzgadniane. Państwo jest tu odpowiedzialne za zapewnienie możliwości szerokiej partycypacji w decydowaniu o systemie usług publicznych. W tym kontekście partycypacja pozwala na uzyskanie większej społecznej akceptacji oraz na optymalizację podejmowanych decyzji.

Jak zauważają Torfing, Sørensen i Røiseland, koncepcja współtworzenia jest interesująca, ponieważ zmienia tradycyjny sposób myślenia o partycypacji¹⁶. „Drabina partycypacji” opisana przez Arnstein¹⁷ bazowała na informowaniu obywateli o nowych planach i decyzjach, następnie przechodziła w górę poprzez różne formy konsultacji i świadomego dialogu, aż w końcu osiągnęła najwyższy szczebel w postaci współstanowienia (władzy i kontroli obywatelskiej). Zainspirowany antyautorytarnym buntem od późnych lat 60. XX w. *telos* drabiny partycypacji miał na celu maksymalizację demokratycznych wpływów obywateli i stworzenie im warunków do rządzenia, najlepiej bez udziału państwa. W dzisiejszym złożonym, podzielonym i wielowarstwowym społeczeństwie, w którym żaden pojedynczy podmiot nie ma całej wiedzy, doświadczenia ani zasobów wymaganych do samodzielnego rządzenia, idea „współstanowienia” wydaje się przestarzała, a ostatecznym celem, jeśli

¹⁵ Y. Kazepov, *Cities of Europe: Changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion*, w: Y. Kazepov (red.), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Blackwell, Oxford 2005, s. 3–42.

¹⁶ J. Torfing, E. Sørensen, A. Røiseland, *Transforming the public sector into an arena for co-creation: Barriers, drivers, benefits and ways forward*, „Administration & Society” 2016, nr 51, s. 798.

¹⁷ S. Arnstein, *Eight rungs on the ladder of citizen participation*, „Journal of the American Institute of Planning” 1969, nr 35 (4), s. 216–224.

chodzi o rozwiązanie pilnych problemów współczesności, nie jest samodzielne rządzenie, ale współtworzenie rozwiązań wraz z innymi. „Stara drabina partycypacji” powinna zostać tym samym uzupełniona o nową „drabinę współtworzenia”. To nowe podejście zakłada systematyczne zaangażowanie odpowiednich podmiotów publicznych i prywatnych we współinicjowanie, współwytwarzanie i współwdrażanie nowych rozwiązań¹⁸.

Potencjalne korzyści wynikające z koncepcji współtworzenia zostały już szczegółowo rozpoznane w literaturze. Za jego kluczową wartość uważa się możliwość zwiększania demokratycznego uczestnictwa i usprawniania debaty w czasach, gdy wielu obywateli chce odgrywać aktywniejszą rolę w podejmowaniu decyzji publicznych¹⁹. Uzyskanie szansy wpływania na rozwiązania instytucjonalne w sferze publicznej może wzmocnić demokratyczną legitymację sektora publicznego i zaufanie do rządu. Dodatkowo pomaga we wspieraniu skuteczniejszych rozwiązań poprzez ulepszanie już tych istniejących. Stają się one bardziej holistyczne, synergiczne i dostosowane do lokalnych potrzeb, a dzięki innowacyjnym modyfikacjom są od nich również lepsze²⁰. Poza wskazywaniem na korzyści omawianego podejścia, w aktualnej debacie obecnych jest też wiele stanowisk podkreślających dylematy z nim związane oraz jego potencjalne ograniczenia. Sześciło posługuje się w tym zakresie określeniem „ciemna strona koprodukcji”²¹. Badacz ten zastanawia się nad tym, w jakim stopniu prawo i jego egzekucja mogą przyczynić się do maksymalizacji korzyści płynących ze współtworzenia oraz łagodzenia potencjalnych zagrożeń i wyzwań z nim związanych. Przywołuje m.in. pogląd Christensena, Goerdela i Nicholsona-Crotty’ego, którzy twierdzili, że w zakresie reform zarządzania publicznego prawo tworzy szansę dla współtworzenia. Ramy regulacyjne zdaniem tych autorów zapewniają mandat do działania w sektorze publicznym, a zarazem ograniczają autonomię regulatora i wyznaczają granice działań administracyjnych w celu zapobiegania naruszaniu wartości publicznych lub praw jednostki i wolności obywateli. Prawo jest także instrumentem ochrony kluczowych wartości systemów usług publicznych, czyli powszechnego i równego dostępu do usług, zapobiega też działaniom dyskryminującym. Autorzy ci twierdzą zatem, że standardy dostępności i jakości usług publicznych

¹⁸ J. Torfing, E. Sørensen, A. Røiseland, *Transforming...*, op. cit., s. 800.

¹⁹ P. Norris, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

²⁰ E. Sørensen, J. Torfing, *Enhancing collaborative innovation in the public sector*, „Administration & Society” 2011, nr 43 (8), s. 842.

²¹ D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

powinny zostać zakotwiczone w prawie. Dodatkowym elementem ram prawnych chroniących kluczowe wartości publiczne w kontekście współtworzonych usług publicznych jest system odpowiedzialności za ich świadczenie²².

Stan aktualnej debaty publicznej w zakresie koncepcji współtworzenia usług publicznych w Polsce

W Polsce wraz z przejściem od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej zwiększyła się rola usług publicznych. Ich ranga zyskała dodatkowo na znaczeniu wraz ze wstąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 roku. Powyższy krok istotnie wpłynął na dyskurs publiczny dotyczący nowych standardów w zakresie dostarczania usług publicznych. Jednak pomimo rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz rosnącej świadomości społecznej koncepcja współtworzenia nie stanowi jak dotąd istotnego obszaru dyskusji, a tym bardziej instytucjonalnej praktyki. Być może przyczyn tego stanu rzeczy upatrywać należy w samej istocie i złożoności podejścia, przejawiającej się m.in. w terminologii. W polskich warunkach pojęcie „współtworzenie” pojawia się sporadycznie. Inne określenia powiązane z omawianym podejściem (np. koprodukcja) również nie są spotykane zbyt często w rodzimym dyskursie. Co więcej, terminy te, gdy już się pojawiają, niekiedy stosowane są wymiennie, przez co nie zwraca się uwagi na niuanse i kontekst jakościowy. Jednocześnie należy podkreślić, że zamiast „współtworzenia” w polskiej praktyce używane jest pojęcie „współpraca”, czasem uzupełniane lub zastępowane terminami „partycypacja” lub „inicjatywa lokalna”. Z kolei w odniesieniu do relacji z podmiotami sektora pozarządowego stosowane jest określenie „dialog obywatelski”, a w odniesieniu do sektora prywatnego „dialog społeczny”. Owa mnogość bez świadomości dystynkcji znaczeń jeszcze bardziej komplikuje aspekty związane ze współtworzeniem.

W badaniach akademickich koncepcję współtworzenia, w mniejszym lub większym stopniu, podejmuje wąskie grono naukowców. Najwięcej uwagi poświęca się w nich kwestiom definicyjnym i istocie współtworzenia, w tym zadaniom obywateli obsadzanych w roli współwykonawcy usługi publicznej²³.

²² D. Sześciło, *Legal dilemmas of co-production and co-creation*, w: T. Brandon, T. Steen, B. Verschuere (red.), *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*, Routledge, New York 2018, s. 137–144.

²³ A. Wiktorska-Święcka, *Współtworzenie usług publicznych jako nowy paradygmat innowacji społecznych*, w: A. Merta, M. Miller (red.), *Innowacje społeczne. Od aktywizacji społeczeństwa do ekosystemu innowacji*, KEY TEXT, Warszawa 2020, s. 94–115.

Zapewne jest to punkt widzenia administracji, która w ten sposób akcentuje możliwość obniżenia kosztów usług publicznych. Jednakże współtworzenie jako dobrowolne zaangażowanie użytkowników usług publicznych w projektowanie, dostarczanie, a także ewaluację usług publicznych i zarządzanie nimi nie jest jeszcze wystarczająco opisanym ujęciem w rodzimym dyskursie.

Badania dotyczące współtworzenia prowadzone w Polsce odnoszą się do kwestii związanych z obecnym stanem debaty międzynarodowej. Wprowadzają kwestie terminologiczne i definicyjne, a jednocześnie podkreślają, że współtworzenie usług publicznych jest zagadnieniem nadal nowym, zarówno słabo rozpoznanym w literaturze przedmiotu, jak i pozbawionym solidnej podbudowy metodologicznej oraz mogącym stanowić aktualny i ciekawy obszar badawczy²⁴.

W literaturze podejmowane są również zagadnienia związane z szeroko rozumianymi teoriami rozwoju społecznego²⁵ czy innowacjami, których źródłem w obszarze społecznym mogą być odbiorcy usług²⁶. Pojawiły się też prace, których przedmiotem rozważań były techniczne aspekty systemu usług publicznych²⁷. Wreszcie koncepcja współtworzenia jest analizowana w węższym zakresie. Przywołać tu można prace dotyczące innowacyjności w zarządzaniu publicznym na poziomie lokalnym²⁸, współtworzenia usług w opiece i edukacji przedszkolnej²⁹, usług w kontekście rozwoju obszarów wiejskich³⁰ oraz współmieszkalnictwa senioralnego w polskich miastach³¹.

Podsumowując, możemy stwierdzić, że rosnące zainteresowanie koncepcją współtworzenia usług publicznych *sensu largo* czy koprodukcją *sensu stricto*,

²⁴ A. Ciepielewska-Kowalik, *Co-production in Poland: From recognition to research? Some preliminary evidence*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2018, nr 40 (1), s. 51.

²⁵ Zob. A. Austen, *Kapitał społeczny w procesie współtworzenia usług publicznych*, „Zarządzanie i Finanse, Journal of Management and Finance” 2016, nr 14 (3/1), s. 223–238.

²⁶ Zob. J. Stobiecka, *Współtworzenie wartości w usługach publicznych z perspektywy logiki dominacji usługowej*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2016, nr 44 (2), s. 294–303.

²⁷ Zob. D. Sześciło, *Samoobsługowe państwo dobrobytu...*, op. cit., s. 9–10.

²⁸ Zob. K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Innowacyjność koprodukcji w zarządzaniu publicznym na poziomie lokalnym*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie” 2016, nr 89, s. 421–435.

²⁹ Zob. A. Ciepielewska-Kowalik, *Organizacje non profit w polityce opieki i edukacji przedszkolnej w Polsce po 1989 r. Nowy model aktywizacji wspólnot lokalnych czy odpowiedź na kryzys finansów publicznych?*, „Studia Polityczne” 2013, nr 32, s. 217–237.

³⁰ Zob. K. Heffner, B. Klemens, *Koprodukcja usług publicznych na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich” 2017, nr 47, s. 7–21.

³¹ Zob. A. Wiktorska-Świąćka, *Co-creation of public services in Poland – Mission (Im)Possible? A case study on senior social housing policy at urban level*, „Polish Political Science Review. Polski Przegląd Politologiczny” 2018, nr 6 (2), s. 26–54.

które jest widoczne w wielu krajach Europy Zachodniej, USA, Kanadzie, Nowej Zelandii oraz w Australii, nie ma wciąż odzwierciedlenia w Polsce: koprodukcja i współtworzenie nie uzyskały jeszcze zainteresowania w obrębie szeroko prowadzonego dyskursu naukowego, który upowszechniałby kluczowe ustalenia przydatne dla praktyki instytucjonalnej.

Przegląd prawno-instytucjonalnych ram współtworzenia usług publicznych w Polsce

Według Ciepielewskiej-Kowalik do 2018 r. w żadnej strategii rządowej oraz w innych dokumentach administracji publicznej, które uwzględniają rolę obywateli i organizacji pozarządowych w polityce publicznej, nie przewidziano koprodukcji jako szczególnej formy współtworzenia usług publicznych³². Przyczyny nieuznawania współtworzenia za szczególną formę współtworzenia usług publicznych w Polsce autorka upatruje w fakcie, że podobnie jak w krajach Europy Zachodniej, organizacja świadczenia usług publicznych jest bezpośrednio związana ze sposobami reformowania państw opiekuńczych³³. W Polsce pierwsze zwiastuny zmian w świadczeniu usług przez organizacje publiczne pojawiły się pod koniec lat 90. XX wieku. Wspomnieć tu należy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. oraz inne ustawy regulujące szczegółową politykę publiczną w zakresie systemu oświaty (1991)³⁴, działalności kulturalnej (1991)³⁵, rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (1997)³⁶, pomocy społecznej (2004)³⁷, promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy (2004)³⁸. Powyższe akty prawne stworzyły przestrzeń dla szerszego udziału organizacji pozarządowych w świadczeniu usług publicznych.

³² A. Ciepielewska-Kowalik, *Co-production in Poland...*, op. cit., s. 54.

³³ A. Ciepielewska-Kowalik, *Koprodukcja w polityce opieki i edukacji przedszkolnej*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2016.

³⁴ Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, Dz. U. z 1991 r. poz. 425.

³⁵ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz. U. z 1991 r. poz. 493.

³⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 1997 r. poz. 776.

³⁷ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r. poz. 593.

³⁸ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2004 r. poz. 1001.

Kamieniem milowym był rok 2004: w styczniu weszły w życie przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie regulujące współpracę pomiędzy organizacjami a jednostkami administracji publicznej³⁹, w maju zaś Polska stała się częścią Unii Europejskiej. Oba te wydarzenia pozwalały mieć nadzieję na szybką zmianę w relacjach pomiędzy organizacjami pozarządowymi i administracją. Prawo nakładało na samorządy nowe obowiązki, precyzując ogólnie sformułowane zobowiązanie do współpracy z organizacjami (zapisane w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁰). Dyrektywy unijne wymuszały traktowanie organizacji jako partnerów w podejmowaniu decyzji i monitorowaniu realizacji unijnych programów, nie zaś jako petentów czy wykonawców zadań publicznych. Informacje o środkach finansowych dostępnych w ramach funduszy strukturalnych pobudzały wyobraźnię i mobilizowały do działania. Szybko jednak rzeczywistość okazała się daleka od oczekiwań. Rozwiązania prawne dotyczące działalności pożytku publicznego w części regulującej współpracę okazały się chyba słabo oprzyrządowane, a część samorządów je zignorowała, tym bardziej że nie przewidziano sankcji za niestosowanie się do wprowadzanych przepisów⁴¹.

Z uwagi na powyższe niedostatki w kolejnych latach wprowadzano nowelizacje już uchwalonych aktów prawnych czy też tworzone nowe regulacje, które miały umożliwić współtworzenie usług publicznych w Polsce zarówno za pośrednictwem organizacji pozarządowych, jak i obywateli. Niemniej wspomniane wyżej formy realizacji tej koncepcji dalekie są od idei współtworzenia. Ciepielewska-Kowalik zauważa, że prawie nie ma zinstytucjonalizowanych form relacji między organizacjami pozarządowymi a instytucjami publicznymi, które można by zaklasyfikować jako współzarządzanie *par excellence* na poziomie krajowym. W rzeczywistości takie zinstytucjonalizowane formy, z uprawnieniami decyzyjnymi, istnieją tylko w kilku szczegółowych politykach publicznych, w tym w edukacji. W większości przypadków na poziomie krajowym relacje między organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną są rozwijane *ad hoc*. W takich przypadkach możemy zaobserwować pewną fasadowość współtworzenia usług publicznych, co oznacza, że ogranicza się ona do świadczenia usług publicznych bez odniesienia do współinicjowania i współzarządzania⁴².

³⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2003 r. poz. 873.

⁴⁰ Dz. U. z 1990 r. poz. 95.

⁴¹ J. Herbst, *Współpraca organizacji pozarządowych i administracji publicznej w Polsce 2008 – bilans czterech lat*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008, s. 7.

⁴² A. Ciepielewska-Kowalik, *Co-production in Poland...*, op. cit., s. 55.

W aktualnie obowiązujących dokumentach administracji publicznej, które uwzględniają rolę obywateli i organizacji pozarządowych w polityce publicznej, nie zinstytucjonalizowano współtworzenia jako szczególnej formy dostarczania i świadczenia usług publicznych. Deficyt ten równoważą poniekąd inne powiązane z omawianą koncepcją rozwiązania instytucjonalne i standardy, na przykład rozwiązania stymulujące partycypację, która w jakimś stopniu może dotyczyć współtworzenia usług publicznych. Należy jednak zauważyć, że podejście partycypacyjne zostało w znacznym stopniu ograniczone do polityk realizowanych ze środków UE lub jest przyjmowane wraz z regulacjami normatywnymi UE, a tym samym odgrywa znikomą rolę w przypadku innych polityk prowadzonych ze środków krajowych, realizowanych według klasycznych wzorów hierarchicznie zorganizowanej administracji⁴³. Dodatkowo aktualne standardy organizacji państwa, bliższe patrymonializmowi niż demokracji, skutecznie eliminują z przestrzeni publicznej załączki partycypacji, które z trudem się kształtowały od 2004 r.

Jednocześnie ze względu na wdrożoną od początku transformacji decentralizację można oczekiwać, że współtworzenie powinno być powszechniejsze na poziomie lokalnym, np. w procesie sporządzania kluczowych dokumentów rozwojowych (np. *Program współpracy z organizacjami pozarządowymi; Strategia rozwoju; Strategia rozwiązywania problemów społecznych*). Praktyka pokazuje, że obywatele mają teoretyczną możliwość wypowiedzenia się na temat projektów dokumentów, ale nie mają wpływu na ich ostateczne wersje⁴⁴. W rzeczywistości to organ administracji publicznej podejmuje ostateczne decyzje dotyczące kształtu lokalnej polityki publicznej. Innymi słowy, na poziomie lokalnym, podobnie jak na poziomie krajowym, organizacje pozarządowe są traktowane przez organy administracji publicznej raczej jako konsultanci niż decydenci⁴⁵.

Pozorność i fasadowość rozwiązań związanych ze współtworzeniem dotyczy także możliwości wpływania przez obywateli na proces decyzyjny władz samorządowych, zwłaszcza w zakresie określania rodzaju świadczonych usług publicznych. Jednym z takich rozwiązań jest referendum lokalne.

⁴³ R. Budzisz, S. Mandes, *Wpływ organizacji administracji i udziału obywateli na realizację usług publicznych*, w: C. Trutkowski (red.), *Realizacja usług publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego – ograniczenia, możliwości, rekomendacje*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2016, s. 36.

⁴⁴ S. Nałęcz, E. Leś, B. Pielniński, *Poland: A new model of government-nonprofit relations for the East?*, „Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations” 2015, nr 26 (6), s. 2374.

⁴⁵ A. Ciepielewska-Kowalik, *Co-production in Poland...*, op. cit., s. 56.

Jest ono wpisane do artykułu 170 Konstytucji RP, a szczegółowe rozwiązania dotyczące procedury reguluje odrębna ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁴⁶. W teorii referendum może być ważnym narzędziem do podejmowania decyzji dotyczących kierunku rozwoju JST lub świadczonych usług. W praktyce – referenda są wykorzystywane przede wszystkim do odwoływania władz, co nie sprzyja upowszechnianiu tej formy zaangażowania mieszkańców⁴⁷. Komplementarną wobec referendum jest instytucja konsultacji społecznych. Konsultacje, inaczej niż referenda, nie mają wiążącego charakteru. Ponadto nie mają równie silnego umocowania w prawie. Należy jednak zaznaczyć, że ustawa o samorządzie gminnym wymaga przeprowadzenia konsultacji społecznych w kilku wskazanych przypadkach (np. w zakresie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁸, ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁴⁹, ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie). Jak pokazują dotychczasowe ustalenia, prowadzone w tym trybie konsultacje mają często charakter pozorny – udział w nich jest utrudniony, cele nie są jasno zdefiniowane, a co najważniejsze, nie jest określone, jaki wpływ rezultaty konsultacji będą miały na ostateczne decyzje. Partycypacyjność konsultacji społecznych – a co za tym idzie, wpływ na realizację usług – jest ograniczona i sprowadza się do zasięgania wśród mieszkańców opinii na wybrany temat⁵⁰. Jak zauważono, żadna z omówionych instytucji i rozwiązań prawnych nie spełnia wszystkich pokładanych w niej nadziei dotyczących zagwarantowania obywatelom nieskrępowanej partycypacji w planowaniu oraz realizacji usług publicznych – i w związku z tym wymaga poprawy⁵¹.

Być może szansą na instytucjonalizację współtworzenia usług publicznych w polskich praktykach okazać się mogą nowsze rozwiązania, które umożliwiają udział obywateli działających w niesformalizowany sposób w procesie świadczenia usług publicznych. W tym zakresie katalog rozwiązań nie jest obszerny i w zasadzie sprowadza się do funduszu sołeckiego, budżetu obywatelskiego oraz inicjatywy lokalnej, ale narzędzia te bardziej oddają ideę współtworzenia. Dotychczasowe badania pokazują, że fundusz

⁴⁶ Dz. U. z 2000 r. poz. 985.

⁴⁷ R. Kowalczyk, *Samorząd terytorialny jako uczestnik komunikacji społecznej*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 4, s. 21–36.

⁴⁸ Dz. U. z 2003 r. poz. 717.

⁴⁹ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Dz. U. z 2015 r. poz. 1777.

⁵⁰ R. Budzisz, S. Mandes, *Wpływ organizacji administracji i udziału obywateli...*, op. cit., s. 40–41.

⁵¹ Ibidem.

sołecki jest skuteczną platformą w aktywizacji społecznej oraz dostarczania usług lepiej dopasowanych do potrzeb mieszkańców⁵². Podobnie budżet obywatelski (zwany też partycypacyjnym) to część budżetu gminy przeznaczona na przedsięwzięcia, o których decydują mieszkańcy. Cechą wspólną funduszu sołeckiego i budżetu obywatelskiego jest to, że to mieszkańcy decydują o przeznaczeniu części budżetu, ale nie jest wymagany ich udział w realizacji przyjętego zadania publicznego. Inaczej jest z inicjatywą lokalną, która jest formą współpracy mieszkańców z samorządem w celu wspólnego realizowania, na zasadach partnerskich, ważnych dla tej społeczności zadań publicznych. Zatem to mieszkańcy zgłaszają pomysł na konkretne przedsięwzięcie publiczne, ale – co istotne – wspólnie z gminą je realizują, np. poprzez świadczenie pracy społecznej, świadczenia pieniężne lub rzeczowe.

Podsumowując aktualne doświadczenia w zakresie obowiązujących prawnie-institutionalnych ram współtworzenia usług publicznych w Polsce, możemy stwierdzić, że ramy te istnieją, jednak nie przeciwdziałają to fasadowemu ich praktykowaniu. Tym samym można uznać, że dotychczasowy tryb dostarczania i świadczenia usług publicznych nadal oscyluje wokół tradycyjnego modelu biurokracji. Otwartość władz publicznych na udział społeczeństwa w tym zakresie jest stosunkowo niewielka. Postawa władz sprowadza się do informowania i edukowania przy zachowaniu nierównowagi podmiotów. Zasadniczo możliwość wpływania obywateli na decyzje władz jest tym samym ograniczona, a wysłuchanie obywateli przez władzę traktowane jest jako ich uczestnictwo w procesie zarządzania usługami publicznymi. W praktyce współtworzenie ogranicza się przeważnie do niewiążących konsultacji, ale bez odniesienia do procesu współinicjowania i współzarządzania. Z kolei na szczeblu lokalnym instytucjonalne uwarunkowania dają możliwość realizacji współtworzenia usług publicznych, ale nie są wykorzystywane ze względu na brak wiedzy, doświadczenia i umiejętności zaangażowanych aktorów. Czasami bariery są zakorzenione w postawach lokalnych liderów. Na obecnym etapie brakuje powszechnie rozpoznawalnych przykładów praktyk, w których współtworzenie znalazło zastosowanie. Wyjątkiem jest edukacja przedszkolna i wczesnoszkolna. Ponieważ współtworzenie nie zostało określone prawem, jego praktyczne przełożenie ma charakter uznaniowy i *ad hoc*.

⁵² P. Sobiesiak-Penszko, *Partycypacja publiczna w sołectwach, czyli o mechanizmie funduszy sołeckich – studia przypadku*, w: P. Sobiesiak-Penszko (red.), *Prawo a partycypacja społeczna. Bilans monitoringu 2011*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 109–119.

Zamiast podsumowania: ku współtworzeniu usług publicznych w Polsce

Współtworzenie jako partycypacyjny model zapewnienia usług publicznych wpisuje się w naturalistyczną wizję samorządu lokalnego i przywraca pierwotną ideę gminy jako wspólnoty mieszkańców określonego terytorium. Celem współtworzenia jest optymalne wykorzystywanie własnych zasobów przez administrację i obywateli w celu podniesienia wydajności i efektywności świadczenia usług publicznych⁵³, co oznacza, że jest to podejście, dzięki któremu możliwe jest wytworzenie większej ilości dóbr publicznych przy niezmiennych wydatkach publicznych. Ponieważ udział w tak rozumianym współtworzeniu wzmacnia obywatelskie uprawnienie, pozostaje on istotnym, chociaż niewystarczającym zabezpieczonym prawnie obowiązkiem państwa. Oceniając aktualne warunki funkcjonowania państwa i jego agend, w tym samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że współtworzenie nadal pozostaje w sferze idei i wizji w zakresie zmiany dotychczasowych praktyk w zarządzaniu usługami publicznymi w polskich realiach. Przekonanie, jakie towarzyszy przedstawionej tu refleksji, dotyczy nadziei, że współtworzenie usług publicznych w Polsce nie musi być jednak utopią, lecz może stanowić rzeczywiste i wiarygodne alternatywne podejście wobec dotychczasowych praktyk, w którym można upatrywać szansy na rozwój.

Analizując wybrane rozwiązania obowiązujące w tych państwach Unii Europejskiej, w których współtworzenie ma przełożenie na praktykę zarządzania, należy dostrzec konieczność prawnego zabezpieczenia współtworzenia w polskich warunkach. Elementem tego zabezpieczenia powinny być nie tylko regulacje prawne, ale również instrumenty finansowe oraz *know-how*. Ponadto opracowany powinien być pakiet zachęt finansowych oraz wsparcia wdrożeniowego, w ramach którego np. samorządy lokalne mogłyby ubiegać się o zwrot z budżetu państwa części wydatków ponoszonych na świadczenie usług publicznych w formule współtworzenia. Inne mechanizmy zachęcające mogłyby dotyczyć zapewnienia społecznościom lokalnym doradztwa przy wdrażaniu instrumentów współtworzenia. W tym zakresie niezbędne są jednak ze strony władzy lokalnej działania na rzecz włączenia obywateli, w tym szczególnie zagrożonych marginalizacją i wykluczonych, poprzez wzmacnianie ich zdolności do uczestnictwa we współtworzeniu. Inspiracją mogą tu być te państwa członkowskie UE, w których współtworzenie jest stosunkowo rozwinięte: Finlandia, Szwecja, Włochy i Niderlandy. Mają one

⁵³ T. Bovaird, E. Löffler, *User and community...*, op. cit., s. 1121.

rozwinętą politykę społeczną i od lat angażują obywateli we współtworzenie usług publicznych, co przekłada się na obopólne korzyści i korzystnie zmienia otoczenie lokalne⁵⁴. Na przykład fińskie świadczenie usług publicznych w dużej mierze opiera się na autonomicznych gminach chronionych konstytucją, a legitymacja autonomicznych gmin opiera się na uczestnictwie obywateli i demokracji. W Szwecji definicja współtworzenia została jasno sprecyzowana w strategii rządu oraz na poziomie wdrażanych polityk. Włochy zawarły w swojej konstytucji obowiązek partycypacji obywateli, co stanowi kluczowy parametr we wdrażaniu współtworzenia. Dodatkowo należy zauważyć, że oprócz szczegółowych przepisów dotyczących współtworzenia, koprodukcji, zaangażowania, personalizacji itp. inny rodzaj prawodawstwa skierowanego do określonych grup interesów lub sektorów czasami zawiera wytyczne lub prowadzi do wdrożenia praktyk współtworzenia. Tego rodzaju prawodawstwo zapewnia otwartą przestrzeń dla inicjatyw ze strony sektora publicznego i umożliwia uwzględnienie opinii i pomysłów odbiorców usług. Przykładem są niderlandzkie rozwiązania na rzecz współtworzenia mieszkalnictwa senioralnego⁵⁵.

Aby współtworzenie usług publicznych w Polsce mogło zyskać zakorzenienie instytucjonalne, niezbędne są zatem istotne przemiany dotychczasowych praktyk zarządczych wsparte reformami w zakresie rozwiązań na poziomie mikro, mezo i makro. Poparte muszą być one zainteresowaniem decydentów na rzecz usprawnienia dotychczasowej kultury administracyjnej i sposobu sprawowania rządów oraz wzmocnione wolą i determinacją we wprowadzaniu zmian. Kluczowa jest również ich otwartość na merytokraticzną reorientację i wprowadzenie modyfikacji w zakresie dotychczasowego paradygmatu władzy. Bez wzmocnienia demokracji uczestniczącej współtworzenie usług publicznych nie będzie mogło zaistnieć. W wymiarze mikro, czyli głównie na poziomie lokalnym, aby zakorzenić współtworzenie, wystarczające będzie korzystanie z już dostępnych narzędzi i rozwiązań, które – nawet jeśli nieidealne – funkcjonują w rodzimych warunkach. Zostały już one wspomniane w niniejszej analizie: chodzi o narzędzia zapisane w ustawach, które wspierają dialog, współpracę, zachęcają obywateli do partycypowania w rozwiązywaniu lokalnych spraw (np. fundusz sołecki, budżet obywatelski, inicjatywa lokalna). W tym zakresie jednak niezbędne jest poważne i zasadnicze przepracowanie dotychczasowych relacji na linii samorząd – pozostali

⁵⁴ A. Wiktorska-Święcka, M. Dybał, A. Janus, A. Miśniakiewicz, P. Timler, *Współtworzenie usług...*, op. cit., s. 220.

⁵⁵ Ibidem.

lokalni aktorzy. Aby było ono skuteczne, należy wzmocnić lokalnych liderów, czyli wyposażać ich w niezbędną wiedzę, umiejętności i kompetencje, a także wskazać potencjalne korzyści oraz przykłady dobrych praktyk, które mogłyby stanowić inspirację dla opracowania i wdrożenia rodzimych rozwiązań.

Z analizy specyfiki zarządzania na poziomie lokalnym wynika, że część zidentyfikowanych rozwiązań spełnia wymóg dobrych praktyk współtworzenia, a zatem warto je upowszechniać i wykorzystać⁵⁶. Tym bardziej że dotyczą one często tych obszarów problemowych, które mają kluczowy charakter i często stanowią istotną barierę dla dalszego rozwoju (np. mieszkalnictwo, problemy lokalnego rynku pracy, kwestie polityki migracyjnej). Na poziomie mezo dla umocowania współtworzenia usług publicznych na poziomie lokalnym konieczne jest przekształcenie już istniejących narzędzi, które stanowią strukturalny wymóg budowania relacji pomiędzy JST a innymi interesariuszami oraz wytyczania kierunków rozwoju (np. lokalne, ponadlokalne strategie rozwoju, programy współpracy). To właśnie w ramach tych rozwiązań powinna być rozwijana kultura współtworzenia i określane umacniające ją warunki. W tym zakresie nadanie uprawnień współdecydowania powołanym radom, które zrzeszają przedstawicieli lokalnych interesariuszy, a których dotychczasowe kompetencje ograniczają się do opiniowania i doradzania (np. Rady Działalności Pożytku Publicznego, Rady Seniorów, Rady Młodzieży, Rady Przedsiębiorczości i inne specyficzne dla lokalnego samorządu), wydaje się najprostszą propozycją reformy dotychczasowych praktyk.

Na poziomie makro – i ten wymiar jest determinujący dla ewentualnego sukcesu lub porażki w budowaniu klimatu dla współtworzenia usług publicznych w Polsce – należy przywrócić warunki dla kształtowania demokratycznej kultury politycznej, w której silną i sprawczą pozycję ma społeczeństwo obywatelskie i jego podmioty i w którym respektowane są demokratyczne wartości. Istotą współtworzenia jest nawiązywanie nowych relacji. Współtworzenie zaczyna się od doświadczenia indywidualnego, które przekłada się na specyficzny rodzaj interakcji skutkujący poprawą doświadczeń zbiorowych. Proces ten prowadzi do rekonfiguracji ról: odbiorcy usług stają się usługodawcami i odwrotnie. Aby rozwinąć i utrzymać te nowe sposoby interakcji, uczestnicy tworzą platformy do zaangażowania społeczności. Taki niezbędny kontekst współtworzenia jest możliwy zarówno w społeczeństwach, dla których ważne

⁵⁶ A. Miśniakiewicz, K. Postawa, A. Wiktorska-Święcka, *Współtworzenie usług publicznych – od teorii do praktyki*. Poradnik sfinansowany przez Komisję Europejską w ramach programu Horyzont 2020 ze środków projektu innowacyjnego „Co-creation of service innovation in Europe” (CoSIE) realizowanego w latach 2017–2021, Uniwersytet Wrocławski, Fundacja Aktywny Senior, Wrocław 2021.

są wartości zbiorowe, jak i w tych, które – jak Polska – podkreślają jednostkowy i zindywidualizowany charakter członków zbiorowości. Przykład państw kultury anglosaskiej, w tym istotne dla europejskich rozwiązań doświadczenia Wielkiej Brytanii, jest najlepszym dowodem, że również w kulturach zindywidualizowanych współtworzenie jest skutecznym i efektywnym sposobem wzmacniania aktywnego przepływu informacji i idei pomiędzy pięcioma sektorami społeczeństwa: rządem, środowiskiem akademickim, biznesem, organizacjami non profit i obywatelami. Umożliwia ono uczestnictwo, zaangażowanie i wzmocnienie pozycji w opracowywaniu polityki, tworzeniu programów, ulepszaniu usług i przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom na szczeblu lokalnym. Przy wprowadzaniu proponowanych zmian na poziomach mikro, mezo i makro kluczowy jest profesjonalizm przedstawicieli administracji publicznej na wszystkich szczeblach wielopoziomowego zarządzania. Niezbędne jest również zakotwiczenie w publicznych instytucjach paradygmatu organizacji uczących się. Warunkiem *sine qua non* jest merytokracja, w której demokratyczne wartości są elementem postaw decydentów.

Droga do współtworzenia usług publicznych w Unii Europejskiej została wytyczona. Szlak ten kształtują wybrane praktyczne rozwiązania wdrażane przez poszczególne państwa, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym i lokalnym. Stopniowo podąża nim Unia Europejska, która – z opóźnieniem – rozpoczyna porządkowanie dotychczasowych rozwiązań w zakresie współtworzenia usług publicznych oraz wprowadza nowe. Przykładem jest opinia EKES *Współtworzenie usług świadczonych w interesie ogólnym jako wkład w silniejszą demokrację uczestniczącą w UE* z września 2022 roku⁵⁷. Poza wskazaniem konkretnych rozwiązań związanych ze współtworzeniem usług publicznych w przestrzeni UE, EKES opowiedział się za „szerokim wdrożeniem podejścia opartego na współtworzeniu: usługi świadczone w interesie ogólnym powinny być kształtowane we współpracy z użytkownikami, społecznościami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ w ten sposób można zagwarantować, że usługi te faktycznie zaspokoją potrzeby ludzi oraz że umożliwią demokratyczne uczestnictwo”⁵⁸. Ponadto zaproponował, aby „Komisja opublikowała dokument roboczy na ten temat jako podstawę dalszych prac mających na celu stworzenie zestawu narzędzi, który ukierunkuje władze krajowe, regionalne i lokalne oraz zachęci je do szerszego

⁵⁷ Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, opinia z dnia 21 września 2022: *Współtworzenie usług świadczonych w interesie ogólnym jako wkład w silniejszą demokrację uczestniczącą w UE* (opinia z inicjatywy własnej), TEN/772.

⁵⁸ Ibidem.

stosowania modeli współtworzenia”⁵⁹. Wreszcie EKES „utworzy forum wymiany pomysłów i najlepszych praktyk w tej dziedzinie, zrzeszające organizacje społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych, środowiska akademickie i projekty badawcze”⁶⁰. I taki krok – jako pierwszy – wydaje się najprostszym działaniem na rzecz wzmocnienia koncepcji współtworzenia. Jest on również możliwy w Polsce. A zatem nie lekceważmy go, zastanawiając się nad kierunkami reform, modyfikacji i zmian, których celem jest ustanowienie, usprawnienie lub naprawa lokalnej demokracji. Po prostu go zrobmy.

Podziękowania

Powyższa analiza jest efektem realizacji projektu „Co-creation of Service Innovation in Europe” (CoSIE), wdrażanego w latach 2017–2020 i finansowanego ze środków programu Horyzont 2020. Uwzględniono tu ustalenia zawarte w monografii *Współtworzenie usług w obszarze mieszkalnictwa senioralnego w Polsce. ProPoLab: od marzeń do rzeczywistości*⁶¹ opublikowanej w 2021 r. Koleżankom i Kolegom dziękuję za współpracę.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ A. Wiktorska-Święcka, M. Dybał, A. Janus, A. Miśniakiewicz, P. Timler, *Współtworzenie usług...*, op. cit.

Marek S. Szczepański, Anna Śliz

ROZDZIAŁ 15

Obywatelskie prawo do gminy i miasta – perspektywa socjologiczna

*Demokracja skończy się wtedy, kiedy rząd zauważy,
że może przekupić ludzi za ich własne pieniądze*

Alexis de Tocqueville, O demokracji w Ameryce

Wstęp: idea samorządu i kontrowersje

Od kilku lat Polska samorządowa ponownie stała się jednym z głównych tematów debaty publicznej. Pierwsza taka dyskusja miała miejsce w końcu lat 90. minionego wieku, kiedy rząd Jerzego Buzka przygotowywał pierwszą, kompleksową reformę administracyjną/samorządową w Polsce po przełomie 1989 r. Ówczesna debata była potrzebna, ważna i zrozumiała. Dzisiejsza natomiast to spór między samorządami a władzą centralną. Oś konfliktu to przede wszystkim delegowanie coraz większej liczby zadań w ręce samorządów, czemu nie towarzyszy adekwatne finansowanie z budżetu państwa. To również spór o zmiany w podatkach. Jasnych przykładów osi sporu dostarcza edukacja, ochrona zdrowia, a w ostatnich latach walka z pandemią SARS-CoV-2. Na początku 2023 r. – roku wyborów do parlamentu RP – różnica zdań pomiędzy władzą centralną a niektórymi samorządowcami uległa pogłębieniu. Chodzi nie tylko o finanse, ale także dążenie do centralizacji wielu decyzji i projektów.

Pamiętając o poziomie województw i powiatów w drabinie podziału administracyjnego Polski, jako zasadniczy cel opracowania przyjmujemy próbę

opisu z perspektywy socjologicznej społeczności lokalnych, których administracyjną emanacją są gmina i miasto. To właśnie gmina i miasto są najbliższej człowieka i w najwyższym stopniu kształtują jego codzienne życie. To władze gmin są odpowiedzialni m.in. za politykę edukacyjną czy mieszkaniową. Równocześnie mieszkańcy gmin i miast są aktorami kształtującymi otaczającą ich rzeczywistość. Upominają się o liczne prawa, które podwyższają jakość życia zarówno jednostek, jak i społeczności. Dlatego w tym rozdziale skupiamy uwagę na prawie człowieka nie tylko do miasta, lecz także gminy czy społeczności lokalnej, które stanowią jego najbliższe środowisko życia. W tym kontekście władza centralna jest postrzegana raczej jako twór abstrakcyjny, odległy i nierozumiejący najważniejszych potrzeb człowieka uwikłanego w struktury gminy zarówno wiejskiej, jak i miejskiej. Zaczniemy jednak od krótkiego rysu historycznego, który w znacznym stopniu będzie się opierał na rozumieniu demokracji jako fundamencie istnienia takich współczesnych państw i ich wewnątrzstrukturalnych kategorii, jak gmina i miasto.

Polis: Platon i inni

Współczesne analizy i troski wobec społeczności lokalnych poprzedziły sięgnięciem do myśli starożytnej. Platon jako jeden z pierwszych filozofów poddał pod rozwałę potrzebę zbudowania *polis*, czyli idealnego miasta-państwa. Powziął tę myśl w oparciu o obserwacje chylących się ku upadkowi miast greckich. Dzięki sobie tylko znanym przesłankom opisał z socjologiczną przenikliwością idealne państwo, czyli *polis*, które jedni nazywają „ustrojem totalitarnym, inni akcentują głównie aspekt kulturowo-aksjologiczny”¹. Filozof z Aten za opozycję wobec *polis* uznał demokrację, którą głośno krytykował, uważając, że jej wolności prowadzą do anarchizacji życia społecznego. Współcześnie odwołanie do platońskiego *polis* jest częstym otwarciem dysputy o społecznościach lokalnych, których istnienie i rola w strukturach administracyjnych państwa wymaga krytykowanej przez Platona demokracji. To dzisiaj w idealistycznym ujęciu społeczności lokalnej odwołujemy się do wskazanej przez Platona liczby 5040 mieszkańców, pożądaney w dobrze funkcjonującej społeczności lokalnej. Taka liczba

¹ S. Kowalczyk, *Filozofia społeczna*, w: S. Janeczek, A. Starościc (red.), *Filozofia społeczna*, cz. I: *Praeambula metodologiczne i historyczne*, seria „Dydaktyka filozofii”, t. XII, Wydawnictwo KUL, Lublin 2022, s. 64.

pozwala na utrzymywanie kontaktu twarzą w twarz. Gdy mieszkańców jest więcej, narasta anonimowość i pojawia się syndrom samotności w tłumie, polegający na bliskości fizycznej ludzi i ich jednoczesnym społecznym oddaleniu, wyrażającym się w braku osobistych znajomości i kontaktów. W takiej rzeczywistości słabnie kontrola społeczna, co może prowadzić do wzrostu zjawisk patologicznych.

Arystoteles – uczeń Platona – widział państwo jako składające się z różnych części, które są wobec siebie komplementarne. Współczesne państwa demokratyczne obejmują różnorodne społeczności lokalne, które współpracując ze sobą, przyczyniają się w znacznym stopniu do jego rozwoju gospodarczego oraz społeczno-kulturowego. Każde państwo, a w jego granicach społeczność lokalna, musi się charakteryzować oprawą instytucjonalną. Chodzi o instytucje, które wypełniają ludzką trajektorię życia i zapewniają pewien poziom samowystarczalności w granicach zaspokajania potrzeb podstawowych. Kontakt z instytucjami zaczyna się w szpitalu (symboliczna sala porodowa), a kończy na cmentarzu, który jest symbolem tożsamości lokalnej. Każda nekropolia skupia tych, którzy odeszli, którzy są i którzy będą.

Greckie miasta-państwa można dzisiaj postrzegać jako emanację współczesnych społeczności lokalnych. Rozważania Greków pokazują, iż obok rodziny są podstawowym elementem struktury społecznej. Gmina natomiast – najmniejsza jednostka terytorialna – stała się ich instytucjonalnym i politycznym zapleczem. Do pełnego obrazu społeczności lokalnych należy dołączyć miejsce i przestrzeń. Można te kategorie zróżnicować w ten sposób, że przestrzeń jest symbolem wolności, a miejsce gwarantuje jednostkom poczucie bezpieczeństwa. Społeczności lokalne zapewniają zarówno przestrzeń, jak i miejsce. Najlepszym miejscem jest dom – dom rodzinny. Na fundamencie przestrzeni i domu kształtuje się tożsamość lokalna, gdzie ważną rolę odgrywają nie tylko niepowtarzalne i wyjątkowe osoby, ale także malownicze i magiczne miejsca, które stanowią o ich wyjątkowości i sprawiają, że powracając do swojego miasta, miasteczka albo wsi, rozpoznajemy je w jednoznaczny sposób. Wszystko to tworzy niepowtarzalną atmosferę społeczności lokalnej naszego pochodzenia.

Sam termin „społeczność lokalna” pochodzi od łacińskiego *localis* oznaczającego konkretne miejsce czy usytuowanie w szerszej przestrzeni. Społeczności lokalne są zorganizowane w mniejsze jednostki, gminy, władające określonym terytorium. Alexis de Tocqueville pisał: „Gmina to jedyny związek, który posiada tak bardzo naturalny charakter, że powstaje samorzutnie wszędzie tam, gdzie gromadzą się ludzie. Społeczność gminna pojawia się

więc u wszystkich ludów, niezależnie od ich zwyczajów i praw. Człowiek stworzył monarchie i ustanowił republiki, gmina zaś wydaje się pochodzić wprost od Boga”².

Społeczności lokalne i proces glokalizacji

Industrializacja i urbanizacja to procesy globalne, które przekształciły układy lokalne i stały się ważnym elementem rozwoju społecznego. Zdefiniowanie i opisanie globalizacji pociągnęło za sobą natomiast kontrowersje wokół trwałości społeczności lokalnych. W rzeczywistości lokalności nie tylko trwają w zglobalizowanym świecie, ale ich znaczenie wciąż wzrasta. Fakt ten potwierdzili m.in. twórcy endogennych teorii rozwoju społecznego: uznali oni, iż głównym podmiotem i animatorem zmian są niewielkie społeczności (społeczności lokalne) oraz jednostki, które pełnią funkcję lokalnych liderów nazywanych także aktorami społecznymi. W takim ujęciu rozwój opiera się na ich wewnętrznym potencjale, który przez wiele lat pozostawał niedostrzegany. Po zmianie punktu widzenia to jednostki i małe wspólnoty stały się niezbędnym warunkiem rozwoju.

Ta nowa rola przypisana gminom i społecznościom lokalnym oparła się na trzech aspektach. Są to, po pierwsze, mobilizacja społeczna, czyli gotowość do zmiany ustalonego porządku społecznego czy ekonomicznego i zastąpienia go lepszym bądź efektywniejszym, łącznie z mobilizacją polityczną, czyli działalnością grup ludzi dążących do uzyskania poparcia społecznego dla własnych programów, doktryn i ideologii. Współcześnie mieszkańcy gminy czy miasta coraz częściej mają decydujący głos w sprawie zmian, których celem jest poprawa jakości życia. To w znacznym stopniu mieszkańcy poprzez dostęp do informacji o politykach publicznych powinni być angażowani w podejmowanie decyzji o zmianach w życiu społeczności. Drugim aspektem jest decentralizacja władzy i zarządzania. To cesja części dotychczasowych uprawnień władz centralnych na władze samorządowe różnego poziomu. W tym punkcie najczęściej – przynajmniej obecnie – dochodzi do animozji między władzą centralną a samorządową. Przekazywaniu kolejnych zadań samorządom nie towarzyszy adekwatny przekaz środków finansowych – pensje nauczycieli są dobrym przykładem. Wynagrodzenia wypłaca samorząd, ale pieniądze muszą pochodzić od rządu, który nie przekazuje 100% środków potrzebnych na ten cel. To prowadzi do konfliktu, a przecież

² A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, przeł. M. Król, PIW, Warszawa 1976, s. 71.

łatwo byłoby go uniknąć: wystarczyłoby, gdyby rząd wywiązywał się z zapisów konstytucyjnych i ustawowych. Po trzecie chodzi o włączanie do działań społecznych ludzi dotąd zmarginalizowanych, którzy otrzymali społeczny przydział³. Myślimy tutaj zarówno o ludziach bez pracy, jak i bezdomnych. Włodarze gminy winni szczególną troską objąć właśnie takie osoby i np. zorganizować prace publiczne na rzecz gminy, które z jednej strony podniosą jakość życia mieszkańców (kłomby z kwiatami i zielenią, koszenie trawy, zamykanie chodników), z drugiej zapewnią chociażby minimalne środki do życia pracującym. Dużo większym wyzwaniem są bezdomni. Gmina powinna im pomóc w znalezieniu schronienia (dachu nad głową), szczególnie w okresie jesienno-zimowym. Bezpieczeństwo domowe jest bowiem jedną z podstawowych potrzeb człowieka. Gminy wprawdzie dysponują zasobami mieszkaniowymi, ale są one niewystarczające i w pierwszej kolejności są przekazywane rodzinom z dziećmi. Dla bezdomnych organizuje się różnego rodzaju pomieszczenia mające zapewnić podstawowe schronienie, ale są to działania niewystarczające. Może należy się zastanowić nad dostosowaniem starych biurowców lub podobnych obiektów do potrzeb mieszkaniowych. Problemem stają się jednak środki finansowe, których gmina nie ma (bądź ma w ograniczonym zakresie), a rząd nie spieszy z pomocą, ponieważ właścicielem takich obiektów jest właśnie gmina. Te trzy zdarzenia, które w różnym stopniu dotknęły mniejszych społeczności, zmieniły ich miejsce i rolę w ogólnym systemie rozwoju społecznego.

Takie procesy zmian zagościły także w Polsce po 1989 r., kiedy Rzeczpospolita wróciła na drogę demokracji i gospodarki rynkowej. Polska transformacja systemowa miała cztery zasadnicze cele. Pierwszym były zmiany polityczne z priorytetem wejścia na ścieżkę demokracji zarówno z poziomu centralnego, jak i samorządowego. Renesans społeczności lokalnych jest najjaśniejszą emanacją tego procesu w wymiarze instytucjonalnym i ludzkim. Mieszkańcy małych społeczności mogli zacząć głośno wyrażać przynależność do nich: najlepszymi przykładami są choćby obywatele Górnego Śląska czy Kaszubi. Wciąż jednak w tej kwestii pozostaje wiele do zrobienia. Mamy na myśli chociażby wieloletnie starania społeczności śląskiej o uznanie jej za mniejszość etniczną, a gwary śląskiej za język regionalny, jak stało się to w przypadku języka kaszubskiego.

Drugi cel – ekonomiczny – to budowa rynkowej gospodarki kapitalistycznej na każdym poziomie organizacji kraju, od centralnego do poziomu

³ K. Krzysztofek, M.S. Szczepański, *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005, s. 158–159.

gminy. Chodziło o tworzenie specjalnych stref ekonomicznych czy działania służące przyciągnięciu kapitału inwestycyjnego zarówno krajowego, jak i międzynarodowego. Ważne, aby przy planowaniu inwestycji słyszalny był głos mieszkańców, dla których lokalizacja inwestycji nie musi być tak pozytywna jak dla władz gminy. Jaskrawym przykładem takiego konfliktu są spory między mieszkańcami a deweloperami, którzy dążą do zagospodarowania każdego skrawka wolnej przestrzeni, rzadko zwracają uwagę na otoczenie, mogą utrudniać mieszkającym dostęp do światła dziennego lub narażać ich na zagładanie sobie wzajemnie do okien. Ważna jest tutaj także wspólnota zagospodarowania, ze względu na siłę gospodarczą gminy czy szerszej wspólnoty.

Trzeci cel, społeczny, to dążenie do społeczeństwa i społeczności obywatelskich. Ważna rola w tym kontekście przypada organizacjom pozarządowym, które są najbliżej człowieka i są w stanie udzielić mu pomocy, kiedy inne instytucje zawodzą. To one najczęściej pomagają najbardziej potrzebującym, dlatego niezwykle ważne jest, aby głośno informować społeczność o ich istnieniu: pokazywać ich rolę w życiu gminy, a także zachęcać ludzi do ich wspierania, na przykład poprzez wolontariat. Budowanie sektora pozarządowego jest bardzo ważne, właśnie dlatego, że tworzy ogniwo pośrednie między władzą a obywatelem. Tutaj także istotna jest kwestia tożsamości lokalnej, na którą składają się wartości zarówno społeczne, indywidualne, ekonomiczne, kulturowo-etnograficzne, historyczne, jak i ekologiczne. Jednostka konstruująca tożsamość społeczną – lokalną czy regionalną – internalizuje z szerokiego spektrum wartości te, które uznaje za ważne z punktu widzenia jej identyfikacji ze społecznością lokalną, czyli najczęściej te wywodzące się z dychotomii „my” i „oni”. Chodzi więc o lokalnych bohaterów, gwarę bądź dialekt, obyczaje i zwyczaje, dorobek twórczy i artystyczny, strój regionalny, dbałość o zasoby ekologiczne (świat naturalny) czy wspólnotę gospodarowania. Te wartości przypisane do konkretnej społeczności lokalnej tworzą jej niepowtarzalny koloryt i decydują o jej wyjątkowości. Stanowią również punkt odniesienia dla osób mniej lub bardziej zagubionych w zróżnicowanym i niepewnym współczesnym świecie.

Czwarty cel to dążenie do rozwoju zrównoważonego, którego podstawą jest troska o świat przyrodniczy – świat zasobów naturalnych. To pomnażanie ludzkich wyborów, ale nie kosztem dewastacji środowiska, i dbałość o dobrostan przyszłych pokoleń. Dzisiaj doniosłość tego postulatu jest dostrzegalna w każdym zakątku globu. Nieodwracalne katastrofy klimatyczne dzieją się tu i teraz. Jeden z przykładów to Republika Kiribati składająca się z 33 wysp na Oceanie Spokojnym, które, jak przewidują badacze, znikną pod powierzchnią wody do 2050 roku. Jest to scenariusz bardzo realny, gdyż

już w latach 90. ubiegłego wieku w taki sposób Kiribati straciło dwie wyspy. O ważności ekologii współcześnie nie trzeba nadmiernie przekonywać, chociaż nie wszyscy mieszkańcy globu uważają ten problem za kluczowy dla żyjących teraz, a szczególnie dla przyszłych pokoleń. Dbłość o ekologię musi zaczynać się w gminach, gdzie kontrolowana jest jakość opału używanego przez mieszkańców, poprawność segregowania śmieci, pomnażanie obszarów zielonych, tworzenie terenów rekreacyjnych. Takie zadania gminy powinny być uznawane za priorytetowe. Niestety, nie zawsze tak jest. Brakuje przede wszystkim konsekwencji w blokowaniu działań zagrażających światu naturalnemu (wycinanie drzew czy ignorowanie poprawnej segregacji śmieci są doskonałym przykładem).

Społeczności lokalne i ich najmniejszy instytucjonalny poziom, czyli gmina, przeżywają renesans, chociaż ich ostateczna pozycja w skali systemu światowego to przede wszystkim gotowość do uczestnictwa w procesach globalizacji. W tym kontekście należy przywołać pojęcie *glokalność*. Wprowadzone przez Rolanda Robertsona oznacza wzajemne przenikanie się wartości globalnych i lokalnych. Mówiąc prosto, świat globalny nie mógłby funkcjonować bez lokalności, a lokalność bez globalności. Społeczność lokalna w znaczącym stopniu kształtuje tożsamość społeczną jednostki nawet w epoce globalizacji. Socjologowie podkreślają, że choć współczesne tożsamości jednostkowe czy społeczne mogą przybierać różne oblicza, każdy ma miejsce na ziemi, do którego zawsze wraca. Miejscem tym jest najczęściej dom rodzinny, a w dalszej kolejności nekropolia z grobami najbliższych. Zygmunt Bauman w książce *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*⁴ wprowadził pojęcie „turysta” na określenie człowieka, który dobrowolnie zmienia miejsce pobytu, na co pozwalają mu posiadane kompetencje, przy czym w wielu miejscach czuje się dobrze, ale równocześnie z żadnym w pełni się nie utożsamia. Jest wciąż wędrownikiem. Jesteśmy przekonani, że każdy człowiek potrzebuje miejsca, do którego zawsze będzie wracał mimo licznych i częstych podróży, wyjazdów czy zamieszkania w mniej lub bardziej odległej części świata. Każdy bowiem ma prawo do własnej gminy i społeczności lokalnej, czyli miejsca, gdzie czuje się „u siebie” – tzw. małej ojczyzny.

W śląskim etnodialekcie przyjmuje się niemiecki termin *Heimat*, który oznacza poczucie szczególnej więzi stanowiącej fundament indywidualnej tożsamości z racji pierwotnego uczucia bliskości. Miejsce to najczęściej jest kojarzone z dzieciństwem, czyli spokojem, beztróską i miłością najbliższych nam ludzi. Ale to także wspomnienia zapachu pieczonego ciasta, dotyku

⁴ Przeł. E. Klekot, PIW, Warszawa 2000.

leżącego w pobliżu kamienia czy porannego śpiewu ptaków. Wszystkie te symbole są zamknięte w granicach określonego terytorium i świata kulturowego, którego istnienie bywa opatrzone znakiem zapytania, wynikającego z wprowadzonego przez Manuela Castellsa terminu „przestrzeń przepływów” (*space flow*). Jesteśmy przekonani, że ojczyzna prywatna i przestrzeń przepływów nie wykluczają się, ale egzystują wspólnie. Większość ludzi funkcjonuje w obydwu wskazanych przestrzeniach. Z jednej strony, kierując się wartościami uniwersalnymi, ludzie potrzebują również odwołania do wartości partykularnych, które definiują *Heimat*. Z drugiej odrzucenie wartości uniwersalnych prowadziłoby do wykluczenia ze współczesności. Każdy człowiek potrzebuje więc zarówno wartości uniwersalnych, jak i partykularnych.

Społeczność lokalna, gmina są bliższe człowiekowi w życiu codziennym niż administracyjne struktury państwa. Można więc uznać, że każdy ma prawo do gminy, które wiąże się z poczuciem sprawstwa oraz wpływu na losy społeczności. Mieszkaniec zazwyczaj ma poczucie odpowiedzialności za zmiany zachodzące w gminie: jest nie tylko ich uczestnikiem, ale nierzadko także ważnym aktorem wszelkich przeobrażeń. Głównym celem jego działań jest dbałość o dobrostan własny, bliskich i pozostałych współmieszkańców. Nie byłyby one jednak możliwe, gdyby nie towarzysząca im mobilizacja społeczna i polityczna, której przejawem są m.in. budżety partycypacyjne (obywatelskie), będące wsparciem dla lokalnych inicjatyw społecznych, gminnych i miejskich. Angażowanie się mieszkańców gmin czy miast w działalność obywatelską to specyficzna rekompensata niedostatków, które ujawniają się po reformie administracyjnej, ale także współczesnej polityki władz centralnych wobec Polski samorządowej. Przesłanie angażujących się w życie i zmiany gminy jest proste: ludzie chcą mieć realny wpływ na swój bezpośredni świat.

Nie dziwi więc, że dzisiaj priorytetowym działaniem jest ekologia, czyli praca na rzecz ochrony otaczającego człowieka świata naturalnego (przyrodniczego), która dziś stała się koniecznością. Świadomość ekologiczna Polaków rośnie, a równocześnie uwidaczniają się ich potrzeby życia w zdrowym, zielonym otoczeniu. Wartości związane z ekologią są podzielane przez znaczące grupy ludzi, którzy w sytuacji ich podważania przez włodarzy (decydentów) mocno się integrują i na przykład protestują przeciwko realizacji nieakceptowanych społecznie pomysłów (inwestycji). Taki mechanizm działa zwłaszcza w mniejszych społecznościach, gdzie ludzie się znają, rozmawiają ze sobą, mają bliskie więzi i przejmują się lokalnymi sprawami. W miastach o taki mechanizm jest trudniej głównie ze względu na większą

anonimowość, chociaż można go zaobserwować wśród mieszkańców konkretnej dzielnicy, kiedy na przykład deweloper chce zabudować apartamentowcem jedyną wolną przestrzeń. Obserwacja życia codziennego pokazuje, że silna integracja powiązana ze zdecydowanym protestem częściej pojawi się w społecznościach lokalnych niż wielotysięcznych miastach i nierzadko z sukcesem.

Ludzie mobilizują się i podejmują aktywność najczęściej w obronie najbliższego środowiska. Przykładów jest wiele, a jednym z nich jest protest mieszkańców gminy Skalmierz (województwo świętokrzyskie) przeciwko budowaniu w ich okolicy biogazowni, która miała powstać w odległości 10–15 metrów od domów i gospodarstw. Przejeżdżając przez wspomnianą gminę, mogliśmy zobaczyć wiele jednobrzmiących plakatów i banerów kategorycznie sprzeciwiających się realizacji zamierzonej inwestycji, uznanej za szkodliwą dla najbliższej okolicy⁵. Taka aktywność najczęściej kończy się z chwilą osiągnięcia celu, chociaż niewykluczone, że osiągnięty sukces zachęca mieszkańców do dalszych działań na rzecz dobrostanu życia w konkretnym miejscu.

Musimy równocześnie mieć świadomość, że nie wszystkie sprzeciwy czy protesty bazują na racjonalnych przesłankach. Zdarza się, że obywatele opierają aktywność protestacyjną na stereotypach czy niesprawdzonych informacjach, a nie na rzetelnej wiedzy naukowej. Przedstawiciele władz powinni więc rozmawiać z mieszkańcami i wysuwać racjonalne i sprawdzone argumenty, jeśli planowane inwestycje są pozytywne, gwarantują postęp i w żadnym stopniu nie zagrażają ani komfortowi życia mieszkańców, ani ich zdrowiu czy życiu. Komunikacja i konsultacje społeczne są w opisanych przykładach kluczem do sukcesu zarówno jednej, jak i drugiej strony sporu. Trudno o bardziej jaskrawy przykład braku konsultacji społecznych i pominięcia osiągnięć naukowych niż w przypadku budowy wiatraków (zielona energia) w Polsce. Niezweryfikowane informacje o rzekomo złym oddziaływaniu wiatraków – „krowy przestaną dawać mleko” – praktycznie zablokowały rozwój energii zielonej pochodzącej właśnie z wiatraków. Na szczęście dla środowiska powoli normalizuje się w Polsce polityka wiatrakowa, chociaż wciąż obserwujemy duży dystans do tego źródła energii, przede wszystkim wśród niektórych polityków.

⁵ M. Gajda-Kruk, *Stanowcze „nie” dla biogazowni w gminie Skalmierz*, portal Radia Kielce, 9.08.2019, <https://www.radio.kielce.pl/pl/post-89580> (dostęp: 15.01.2022).

Prawo do miasta? Oto jest pytanie

Prawo człowieka do gminy, społeczności lokalnej, chociaż bardzo bliskie, nie zastąpi prawa człowieka do miasta⁶. W socjologii właśnie ten problem zyskał szerokie zainteresowanie. Najczęściej jest on definiowany jako prawo społeczności miejskiej do porównywalnego poziomu życia oraz współdecydowania o przestrzeni miejskiej. Polityka miejska winna uwzględniać potrzeby wszystkich grup mieszkańców. Prawem do miasta jest również ochrona naturalnych przestrzeni przed niszczącym działaniem związanym z niektórymi decyzjami władz miasta. Prawo do miasta winno więc opierać się na egalitaryzmie, ale w praktyce nie jest on respektowany lub respektowany w stopniu niezadowalającym. Tym, co zakłóca ów egalitaryzm, jest przede wszystkim ekonomia (zasoby finansowe mieszkańców). To one pozwalają niektórym obywatelom w pełni korzystać z dobrodziejstw miasta, a innym nie. To także przypadki oddawania do dyspozycji przestrzeni miasta deweloperom, którzy nie licząc się często ze zdaniem mieszkańców, zabudowują niemal każdą wolną ziemię, jaka mogłaby zostać zagospodarowana przez miejską zieleni czy obszary rekreacyjne. Do problemu tego wrócimy w dalszej części tekstu.

Za manifest rozważań prawa do miasta socjologowie przyjmują esej Henriego Lefebvre'a *Le droit à la ville* z 1967 roku. Zarysowane w tekście prawo było zarówno odpowiedzią na ból egzystencjalny wynikający z kryzysu życia codziennego w mieście, jak i żądaniem stworzenia alternatywnego życia miejskiego. Autor próbował określić drogę ucieczki z podupadłego miasta i wyalienowanego życia miejskiego. W prawie do miasta chodzi bowiem o to, aby z jednej strony zrozumieć życie codzienne człowieka, który biegnie ze swojego domu na pobliski lub odległy dworzec, do zatłoczonego metra, do biura czy fabryki, żeby wieczorem wrócić tą samą drogą, przyjść do domu, by odzyskać siły, a następnego dnia zacząć wszystko od nowa⁷. Z drugiej zaś – aby potraktować wszystkich podmiotowo i oddać mieszkańcom decyzyjność w kwestii kształtowania swojej codzienności. Wówczas pojawia się problem. Chociaż w wielu przypadkach władarze miast są otwarci na rozmowy z mieszkańcami o nowych inwestycjach, nie zawsze spotykają się z pozytywną reakcją. Ludzie często nie wierzą, że ich głos może mieć znaczenie. Kierują

⁶ Pisząc o prawie do miasta, korzystamy z fragmentów tekstu: M.S. Szczepański, A. Śliz, *Prawo do miasta. Spojrzenie socjologiczne*, w: M. Nowak (red.), *Prawo do miasta a wyzwanie polityki miejskiej w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022, s. 54–71.

⁷ H. Lefebvre, *Prawo do miasta*, przeł. E. Majewska, Ł. Stanek, „Praktyka Teoretyczna” 2012, nr 5, s. 183–197.

się tutaj przeszłymi doświadczeniami, które można zmienić wyłącznie poprzez poprawnie kształtowany dialog.

Zacznym kształtowania się prawa do miasta była ubożęca klasa robotnicza, która wyszła na ulice w proteście wobec przejmowania przestrzeni miejskiej przez burżuazję. Równocześnie kumulacja kapitału przyczyniła się do rozrostu i rozwoju miast, co było efektem postępującej zmiany społecznej, odbierającej równocześnie wielu ludziom godne miejsce w mieście. Prawo do miasta to istotny etap na drodze do szerszej zmiany ogólnej rzeczywistości społecznej. Jak pisaliśmy wyżej, podobne podejście jest wskazane w odniesieniu do społeczności lokalnych i gmin. Szczególnie ważny jest sprzeciw wobec akumulacji kapitału skupionego w rękach mniejszości – władzy, która pozostałym narzuca własne rozwiązania. Wyzysk doświadczany przez większość rodzi bunt. Dzisiaj bunt ten znajduje miejsce w działalności ruchów miejskich, które należy silnie wzmacniać.

Obraz ten jest charakterystyczny dla współczesnych metropolii, które opisał m.in. Manuel Castells, proponując podział mieszkańców na masy (ludzie peryferii) oraz elitę metropolitalną. Ta druga ma niemal wszystkie przywileje związane z życiem w mieście. Jej członkowie z definicji przypisali sobie prawo do miejskich przestrzeni. Ludzie peryferii w dużym stopniu zostali zepchnięci na margines metropolii i pozbawieni tychże praw. Socjolog pisze, iż ta nowa elita „stworzyła ekskluzywną przestrzeń, tak odseparowaną i oddaloną od miasta jako całości jak burżuazyjne dzielnice w społeczeństwie przemysłowym, ale – ponieważ klasa zawodowa jest większa – na większą skalę”. Podkreśla również, iż „ekskluzywne obszary mieszkalne wykazują tendencje do zawłaszczania miejskiej kultury i historii przez lokowanie się w odbudowywanym albo dobrze zakonserwowanym obszarze centrum miasta”⁸. Współczesna elita metropolitalna rości sobie prawo nie tylko do najbardziej prestiżowych przestrzeni *global cities*, ale także kultury i historii, miejsca i przestrzeni. Takiej sytuacji sprzeciwiają się ludzie peryferii, którzy domagają się dla siebie tradycyjnych dzielnic klasy robotniczej, które to przestrzenie stają się często polem bitwy z pracownikami usług, chcących zawłaszczyć te obszary dla klasy średniej. W tę walkę włączają się także przedstawiciele różnych mniejszości kulturowych, jak i społeczności imigranckie. To sprawia, że przestrzenie miejskie stają się silnie zróżnicowane pod względem kategorii społecznych, a poszczególne grupy upominają się w ich obrębie o przynależne im w odniesieniu do praw człowieka prawo do miasta. Tak powstające

⁸ M. Castells, *Spółczesność sieci*, przeł. M. Marody i in., red. naukowa M. Marody, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 403.

antagonizmy zmuszają do działania władze publiczne, gdyż, jak powiada David Harvey, prawo do miasta to konkretny sposób podejścia władz publicznych, ograniczający segregację społeczną, oraz udostępnienie miasta i wszelkich związanych z nim korzyści mieszkańcom⁹. To prawo do miejskiego życia, które przynależne jest każdemu. Wypada zgodzić się z Harveyem, iż rolą władz miejskich, chociaż nie wyłącznie, jest zapobieganie tworzeniu się zbyt dużych dystansów pomiędzy grupami mieszkańców.

Jak pokazuje historia, pełny egalitaryzm wśród mieszkańców miast nie jest możliwy. Zawsze były, są i będą grupy użytkowników przestrzeni miejskich o zróżnicowanych możliwościach dostępu do miejskich dobrodziejstw. Jedni będą mieszkać w pięknych i ogrodzonych apartamentowcach, a inni w mniej lub bardziej zniszczonych domach, blokach czy kamienicach. Wszyscy jednak winni w takim samym stopniu mieć prawo wyrażania opinii wobec proponowanych w mieście zmian, zwłaszcza jeśli dotyczą one najbliższej okolicy ich zamieszkania. Różnic statusowych nie można wyeliminować, ale można zmniejszać dystanse chociażby w standardzie miejsc zamieszkiwania, poprzez prace rewitalizacyjne osiedli czy innych przestrzeni mieszkalnych. W takich działaniach główna rola przypada władzom miejskim, które albo same są właścicielami takich budynków, albo w ich gestii leży wydanie pozwolenia na prace remontowe. Równocześnie ograniczenia finansowe gmin czy miast nie pozwalają na skuteczne prace rewitalizacyjne czy remontowe w oczekiwanym zakresie. O ile więc prywatni właściciele mogą rozpocząć pracę tuż po uzyskaniu pozwolenia, o tyle władze gminy czy miasta muszą najpierw zapewnić środki finansowe na inwestycje. Dlatego obraz polskich miast charakteryzuje się dużym zróżnicowaniem związanym ze statusem materialnym mieszkańców konkretnych dzielnic, osiedli czy domów. Wspomniana rewitalizacja, chociaż bardzo pożądana, w wielu miastach niesie ze sobą niebezpieczeństwo stawiania na pierwszym miejscu aspektów fizycznych, a nie społecznych. Mówimy tutaj o koncentrowaniu uwagi przede wszystkim na estetyce miejsca, podczas gdy mieszkańcy są traktowani przedmiotowo. Rewitalizacja to proces, w którym często decyzje podejmowane są odgórnie i pomijane są opinie mieszkańców miejsc przeznaczonych do odnowy – zostają oni pozbawieni prawa decydowania o sobie i najbliższym otoczeniu. Nie są prowadzone badania czy rozmowy, które mogłyby określić zakres zmian pozwalający obecnym mieszkańcom pozostać u siebie po rewitalizacji. Andrzej Majer wymieniając największe grzechy rewitalizacji

⁹ D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, przeł. A. Kowalczyk i in., Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012.

polskich miast, w pierwszej kolejności wskazuje na ignorowanie społecznego wymiaru i przedmiotowe traktowanie ludzi zamieszkujących wytypowaną do odnowienia zabudowę. Nie rozmawia się z mieszkańcami, czy chcą kłopotliwej dla wielu zmiany, szczególnie w sytuacji, kiedy często nie przewiduje się ponownego zamieszkania tych samych lokatorów. Najczęściej dochodzi do wymiany mieszkańców z uwagi na kwestie wyłącznie ekonomiczne. Dotychczasowi mieszkańcy są zmuszani do przeniesienia się w obszary o niższym standardzie. Ta operacja podyktowana jest faktem, iż znaczne nakłady finansowe na rewitalizację powinny w krótkim okresie się zwrócić. Mieszkania trafiają więc na wolny rynek, gdzie uzyskują wysokie ceny, a przecież pierwszeństwo w zamieszkaniu winni mieć pierwotni lokatorzy. Należałoby więc dokonywać takich kalkulacji ponoszonych kosztów odnawiania, aby pozwoliły one na pozostanie w lokalach osób mieszkających w nich przed rewitalizacją¹⁰. W związku z powyższym ważne jest, aby mieszkańcy mogli skorzystać z odnawianych obszarów, zamiast je opuszczać. To trudne zadanie, ale możliwe do realizacji, co pokazują przykłady miast zachodniej Europy. Jeśli zasady rewitalizacji nie zostaną w Polsce zmienione – chodzi przede wszystkim o dopuszczenie do głosu mieszkańców terenów wyznaczonych do odnowy – to dystans między bogatymi a biednymi dzielnicami miast czy gmin będzie się pogłębiał, a przynależne człowiekowi prawo do miasta zostanie odarte z wartości.

Procesy urbanizacyjne od początku przekształcały przestrzenie miejskie i mieszkańców w długiej historii, a prawo do miasta to „żądanie pewnego rodzaju władzy nad kształtowaniem procesów urbanizacyjnych, nad sposobami, w jakie nasze miasta są tworzone i przekształcane, i zrobienie tego w fundamentalny i radykalny sposób”¹¹. Prawo do miasta rodziło się w ramach transformacji infrastruktury miejskiej Paryża połowy XIX i Nowego Jorku XX wieku. W tych miastach jako pierwszych nadwyżki kapitału zostały spożytkowane na wywłaszczanie grup ludzi nie tylko przestrzennie, ale z udziału w nowym stylu życia ukształtowanym w procesie modernizacji. Decyzje i odpowiedzialność za miasto przechodziły w ręce kapitalistów, a klasa robotnicza, biedni, ubodzy i mniejszości byli wywłaszczani z centrum miast i przenoszani w stare dzielnice bądź do specjalnie budowanych osiedli socjalnych na peryferiach, które z definicji nie miały dostępu do różnych zasobów. Tak rodziły się dzielnice robotnicze i getta biedy, których mieszkańcy

¹⁰ A. Majer, *Odrodzenie miast*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego i Wydawnictwo Naukowe Scholar, Łódź–Warszawa 2014, s. 60–61.

¹¹ D. Harvey, *Bunt miast...*, op. cit., s. 23.

stawali się coraz bardziej zmarginalizowani. Prawo do miasta pozostawało w zasadzie w rękach kapitalistów, którzy własne nadwyżki przeznaczali na przeobrażenia miast, aby osiągać jeszcze większe zyski. Taki mechanizm funkcjonuje również dzisiaj, kiedy bogate, prestiżowe i niedostępne powszechnie tereny miast kontrastują z dzielnicami zamieszkiwanymi przez ubogich i w zasadzie pozbawionych prawa decydowania o mieście. Dzisiaj decydująca rola w kształtowaniu miasta przypisywana jest przede wszystkim kapitałowi deweloperskiemu. To deweloperzy przejmują miejskie przestrzenie, wywłaszczają dotychczasowych mieszkańców i budują apartamentowce lub inne obiekty, które są w decydującym stopniu przeznaczone dla ludzi zamożnych. Miasta wielu państw Bliskiego Wschodu dobrze obrazują takie procesy – Dubaj, Abu Zabi czy Ad-Dauha – gdzie decydującą rolę odegrał kapitał naftowy. Zapewne na dużo mniejszą skalę, ale przykłady omawianego procesu są obecne w Polsce, gdzie powstają nowe osiedla apartamentowców, a stare dzielnice poddawane są gentryfikacji, zamieszkują w nich bogaci, pierwotni mieszkańcy zaś trafiają do biednych przedmieść. Wyjściem z takiej sytuacji jest ograniczenie wpływów deweloperskich na zagospodarowywanie przestrzenne miast. Można to zrobić przez większe wsłuchiwanie się w głosy mieszkańców, którzy zbyt słabo i zbyt rzadko protestują, gdyż nie wierzą, że ich opinie będą usłyszane i respektowane. Jeżeli ten trend się nie odwróci, znaczne grupy mieszkańców będą zmuszane do mieszkania w budynkach o niskim standardzie, a niekiedy osiedlach przypominających slumsy.

Prawo do miasta: współczesność

Dzisiaj prawo do miasta to przede wszystkim nowe ruchy społeczne o charakterze luźnych stowarzyszeń połączonych międzynarodową siecią, które należy wzmacniać i wspierać. To także oddolna praktyka kulturowo-polityczna wypracowana przez liczne akcje kontestacyjne, kierujące się zasadą walki *non violence* (walka bez przemocy)¹². Z perspektywy postrzegania prawa do miasta jako nowych ruchów społecznych można uznać, iż jest to forma „niezgody na cykliczne kryzysy i niezrozumiałe meandry kapitalizmu. Oba procesy mają charakter ogólnospołecznej traumy, która w różnym zakresie i z różną mocą powoduje destabilizację lub zakłócenia ciągłości życia społecznego albo przejawia się jako dekompozycja tkanki kultury, a na płaszczyźnie indywidualnej jest odczuwana jako naruszenie ciągłości indywidualnej tożsamości

¹² To nawiązanie do idei walki bez przemocy Mahatmy Gandhiego.

i poczucia bezpieczeństwa. Prawo do miasta jest także przejawem «nowego obywatelstwa» – nietradycyjnego zaangażowania w sprawy ważne dla całej miejskiej zbiorowości¹³. Prawo do miasta nie jest więc wyłącznie prawem do przestrzeni, ale do współdecydowania o zachowaniu miejskiego stylu życia, o którym pisał Louis Wirth w artykule *Urbanism as a way of life* w 1938 r., pytając czytelnika o dostrzegalne różnice między życiem na obszarach wiejskich a miastem. Przedstawiciel szkoły chicagowskiej zwrócił uwagę na przyspieszający proces urbanizacji, którego źródłem był bardzo szybki wzrost liczby ludzi migrujących ze wsi w granice budujących się miast. Rozwój miast to nie tylko zmiana warunków życia ludzi w porównaniu z życiem na wsi, lecz także droga w kierunku życia nowoczesnego, inaczej kształtującego relacje międzyludzkie i zachowania. Nie chodzi wyłącznie o specyfikę miejsca, ale o szczególną atmosferę miasta kształtującą życie własnych mieszkańców¹⁴.

Prawo do miasta to w dużym stopniu dezaprobata dla rządzących wyrażana najczęściej w sposób niekonwencjonalny, angażujący emocje i równocześnie respektujący elementarne prawa człowieka. Takim działaniom często towarzyszy hasło: „Miasto to my!”, do którego dołączane są programy i idee naprawcze nierzadko zawierające rewolucyjne, ale mieszczące się w granicach porządku prawnego sposoby wcielania tych programów w życie¹⁵. Rozruchy na przedmieściach Paryża czy Londynu niosły idee praw człowieka, w których zawarte było także prawo do miasta ludzi zepchniętych na marginesy życia miejskiego poprzez utrudniony dostęp m.in. do systemu edukacji, rynku pracy czy świata kultury. Ten sprzeciw został skumulowany przestrzennie i uwolnił myślenie związane z respektowaniem sprawiedliwości społecznej. W Polsce przykładem sprzeciwu – chociaż o dużo mniejszej skali – były protesty mieszkańców dzielnicy Ochota w Warszawie wobec budowy w ich sąsiedztwie Ośrodka Kultury Muzułmańskiej. Budowę ukończono w 2015 r., a zasadniczą przyczyną protestu była zła komunikacja z mieszkańcami, którzy w dużym stopniu kierowali się stereotypami czy niesprawdzonymi informacjami co do przyszłych funkcji powstającej budowy. To jaskrawy przykład wskazujący, iż zła komunikacja między stronami uwikłanymi w przedsięwzięcie może prowadzić to do antagonizmów czy konfliktów. Takich sytuacji należy unikać poprzez czytelne informowanie zainteresowanych stron o zamiarach podejmowanych działań.

¹³ A. Majer, *Odrodzenie miast...*, op. cit., s. 185.

¹⁴ L. Wirth, *Urbanism as a way of life*, „American Journal of Sociology” 1938, t. 44, nr 1, s. 1–24.

¹⁵ A. Majer, *Odrodzenie miast...*, op. cit., s. 187.

Prawo do miasta to nie wyłącznie prawo do takich zasobów, jak przestrzeń czy udział w kulturze, ale to przede wszystkim prawo do zmian w kierunku, na jakim zależy mieszkańcom konkretnego miasta. Perspektywa historyczna uświadamia również, iż miasto dawało swoim mieszkańcom dominację i przewagę nad innymi. Zauważył to już czternastowieczny mędrzec mauretański (arabski) Ibn Chaldun, który pisząc o islamizacji Berberów przez Arabów, podkreślił, iż Arabowie nie zamieszkiwali namiotów i nie byli nomadami, ale „potrzeba zapewnienia ich dominacji na tym obszarze zmusiła ich do trzymania się miast”¹⁶. Miasto dawało im przewagę nad nomadycznymi plemionami Berberów.

Jak już wspomnieliśmy, zinstytucjonalizowaną formą walki o prawo do miasta są współczesne ruchy społeczne – ruchy miejskie, które powstają jako przeciwwaga dla negatywnych wpływów procesów globalizacyjnych na społeczno-kulturową tkankę miasta, co wywołuje mobilizację społeczną w ramach idei „prawa do miasta”¹⁷. Każdą ideę, która prowadzi do postępu polskich miast, należy wspierać i wszelkimi dostępnymi sposobami zachęcać ludzi do aktywnego uczestnictwa w takich działaniach, aby mieli poczucie współtworzenia świata społecznego, w którym przebiega ich trajektoria życia.

Ruchy miejskie w Polsce opierają się przede wszystkim na 15 Tezach miejskich, opracowanych przez Kongres Ruchów Miejskich (2011). Wśród nich pierwsza i najważniejsza brzmi: „Mieszkańcy i mieszkanki mają niezbywalne prawo do miasta. Jest nim prawo do korzystania z zasobów miasta i prawo do współdecydowania o najważniejszych sprawach miasta oraz mieszkanek i mieszkańców. Tych praw nie można nas pozbawić. Miasto jest dla mieszkanek i mieszkańców, bo stanowi środowisko naszego życia, a biznes, władza i polityka powinny służyć nam i miastu”. Pozostałe tezy są zgodne z demokracją miejską, co przekłada się m.in. na zapisy o partycypacji mieszkańców w realnym podejmowaniu decyzji, opiece nad słabszymi, wspieraniu biznesu i rynku pracy, dostępności usług i lokali mieszkalnych, dbałości o środowisko przyrodnicze, zrównoważonym transporcie i ograniczeniu chaosu, rewitalizacji zdegradowanych obszarów, rozwoju kultury, przeciwdziałaniu dysfunkcjonalności i patologicznym procesom w mieście. Te ogólne zasady i reguły wyznaczają ramy działalności ruchów miejskich współpracujących

¹⁶ H. Bozarslan, *Przepych i przemoc. Dominacja i kontestacja w myśli Ibn Chalduna*, przeł. K. Pachniak, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2016, s. 43.

¹⁷ P. Kubicki, *Ruchy miejskie w Polsce. Dekady doświadczeń*, „Studia Socjologiczne” 2019, nr 3 (234), s. 6.

w ramach Kongresu Ruchów Miejskich, który jako własny fundament prac przyjął trzy wartości:

- „1. Rozwój zrównoważony w duchu Agendy 2030, trwałe, chroniący przestrzeń, przyrodę i inne zasoby, nastawiony na jakość życia ludzi;
2. Partycypacyjna demokracja miejska zapewniająca podmiotowość mieszkańcom i mieszkankom, obok woli większości oparta na prawach człowieka i ochronie mniejszości;
3. Społeczna solidarność strzegąca równości szans, sprawiedliwych relacji społecznych i gwarantująca słabszym wsparcie miejskiej społeczności”¹⁸.

Jak widzimy, założenia i główne przesłanki prawa do miasta i aktywności mieszkańców zostały dokładnie spisane. Aby władze miast i gmin zaczęły wprowadzać je w życie, przede wszystkim mieszkańcy powinni się z nimi zapoznać. Stąd ponownie ważna rola organów upowszechniających wiedzę, takich jak media zarówno lokalne, jak i ogólnopolskie. Ludzie powinni bowiem najpierw wiedzieć, jakie przysługują im prawa i jaką mogą podjąć aktywność, i dopiero wówczas zaangażować się w działalność na rzecz poprawy jakości życia w gminie lub mieście.

Ruchy miejskie – najpopularniejsza aktywność mieszkańców miast i gmin – w zdecydowanej większości działają w dużych miastach, które charakteryzują się bogatą historią i tradycją mieszczańską. Na zakończenie rozważań o prawie do gminy – miasta sięgniemy po empiryczny punkt odniesienia, czyli stolicę województwa śląskiego, Katowice. To miasto na prawach powiatu. Katowice są gminą miejską, do której należą trzy gminy: Panewniki, Piotrowice i Wełnowiec. Składają się z 22 dzielnic. W Katowicach najaktywniej działają ruchy „Katowice są Nasze” oraz „Mieszkańcy dla Katowic”.

Ruch miejski „Katowice są Nasze” jako zasadniczy cel przyjął realny wpływ na pozytywne zmiany w mieście. Chce to osiągnąć, realizując bardziej szczegółowe zadania, na które składają się:

- „a) działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności miasta Katowice,
- b) podnoszenie świadomości społecznej mieszkańców Katowic,
- c) integracja i aktywizacja społeczna mieszkańców Katowic,
- d) dbanie o rozwój infrastruktury Katowic,
- e) organizowanie działań mających na celu ochronę dóbr naturalnych, kultury i mogących być uznane za dobro dziedzictwa narodowego,

¹⁸ Zob. Tezy miejskie: <https://kongresruchowmiejskich.pl/tezy-miejskie> (dostęp 09.01.2022).

- f) organizowanie działań mających na celu ochronę dóbr prywatnych, jak i ogólnie dostępnych,
- g) przygotowywanie wniosków mieszkańców związanych z bieżącym funkcjonowaniem miasta Katowice i przekazywanie ich do władz miejskich,
- h) obywatelska kontrola sposobu wykonywania zadań realizowanych przez Miasto na rzecz, jak i potrzeby mieszkańców Katowic,
- i) inicjowanie zadań sprzyjających pozytywnym zmianom w środowisku lokalnym¹⁹.

Przyjętych przez ruch zadań jest wiele, chociaż mają one ogólny charakter. W zasadzie można powiedzieć, że „Katowice są Nasze” to ruch podejmujący wszelkie działania, które w efekcie powinny przynieść poprawę jakości życia mieszkańców stolicy Górnego Śląska, ale również dopuszczalny stopień kontroli władz miejskich.

„Mieszkańcy dla Katowic” to ruch miejski, który powstał w 2019 r., a jego obszarami działalności są rozwój lokalny, ekologia, prawa człowieka, demokracja, prawo. Ruch ten tworzą ludzie reprezentujący różne środowiska, zamieszkujący różne dzielnice i gromadzący się przede wszystkim wokół konfliktów w mieście. Działających w ruchu łączy wizja miasta przyjaznego mieszkańcom²⁰. W Katowicach, poza tymi dwoma ruchami, jest zapewne wiele inicjatyw, które można zaliczyć do działań w ramach prawa do miasta, trudno uznać jednak, że są to działania powszechne. Skupiają niewielką liczbę mieszkańców, a ich aktywność najczęściej jest naznaczona ważnymi dla katowiczán problemami powiązаныmi z ich życiem w mieście. Aby zachęcić ludzi do większej aktywności społecznej, warto nagłaśniać zrealizowane przez ruchy zadania i pokazywać, iż ruchy miejskie mają realną siłę zmiany.

W Katowicach realizacja prawa do miasta to nie tylko ruchy miejskie, ale także budżet obywatelski (partycypacyjny), który stanowi dobre uzupełnienie wpływu mieszkańców na wygląd i funkcjonalność miasta. Każdego roku Urząd Miasta przeznacza określoną kwotę na budżet obywatelski, z którego finansowane są działania uznane przez mieszkańców za najważniejsze. Są to raczej drobne zadania, ale w świadomości mieszkańców ważne i podwyższające jakość ich życia.

¹⁹ Opracowanie w oparciu o informacje znajdujące się na stronie internetowej „Katowice są Nasze” (dostęp: 13.01.2022).

²⁰ <https://spis.ngo.pl/336805-stowarzyszenie-mieszkancy-dla-katowic> (dostęp: 13.01.2022).

Zakończenie

Idea prawa do miasta, gminy i szerzej społeczności lokalnej zrodziła się wraz z procesami industrializacji, urbanizacji i globalizacji. Te procesy globalne zmusiły człowieka do uświadomienia sobie własnego zakorzenienia w świecie, które stanowi fundament tożsamości zarówno indywidualnej, jak i społecznej. Celem niniejszego rozdziału była próba pokazania pozycji jednostki przynależącej do trzech przestrzeni: miasta, gminy i społeczności lokalnej. Każda z nich kształtuje w określony sposób tożsamość, a równocześnie jest obszarem decydowania o zmianach prowadzących do wzrostu jakości życia człowieka w konkretnym otoczeniu społecznym.

Socjologiczna perspektywa wpływu człowieka na jego rzeczywistość sięga myśli starożytnej i rozwija się do dzisiaj. Każdy człowiek ma miejsce w świecie, do którego wraca i które kształtuje społeczny wymiar jego tożsamości, a zarazem ma prawo decydowania o kierunku rozwoju swoich społeczności.

Hubert Izdebski

ROZDZIAŁ 16

Aktualność propozycji zawartych w prezydenckim projekcie ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego z 2013 r.

Powszechnie przyjmuje się, że restytucja czy raczej stworzenie na nowo samorządu terytorialnego – przede wszystkim w 1990 r. na poziomie gminy, a w 1998 r. w ramach tzw. drugiego etapu reformy samorządowej na poziomie restytuowanego powiatu oraz na nowo ukształtowanego województwa – stanowiła jedno z największych osiągnięć naszej transformacji ustrojowej, o ile nie największe.

Za przywróceniem samorządu szybko poszła jednak krytyka nie tyle przyjętych rozwiązań, ile ich niepełnego wdrażania, stopniowo uwzględniająca coraz widoczniejszą potrzebę z jednej strony dostosowania rozwiązań do nowych uwarunkowań i wyzwań, z drugiej natomiast strony – obrony osiągniętego (i niedoskonałego) stanu rzeczy przed przejawami narastającej formalnej i faktycznej recentralizacji, przyczyniającej się w istotny sposób do pogorszenia ogólnej kondycji samorządu. Efektem były oparte na mniej czy bardziej rozbudowanych diagnozach różnego rodzaju propozycje zmian, dla których ukute zostało pojęcie – które też może posłużyć jako hasło – trzeciego etapu reformy samorządowej¹.

¹ Określenie to zapewne po raz pierwszy zostało zastosowane w: J. Hausner i in. (red.), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. 2, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie – Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2014, s. 27 i n.

Jako syntetyczną diagnozę aktualnego stanu samorządu można potraktować następujące słowa: „Wskazywać więc można niespójności w rozstrzygnięciach ustrojowych, co prowadzi do zachwiania równowagi między władzami samorządowymi a centralnymi, a w konsekwencji do pokusy kontrolowania działań samorządu z poziomu stolicy i rządu. Jak niebezpieczne jest to zagrożenie, przekonaaliśmy się, kiedy władzę w kraju objęła formacja nieukrywająca braku zaufania do autonomii samorządu i ustrojowej zasady decentralizacji. Podobny brak równowagi istnieje wewnątrz samorządu, co wyraża się w nierzadkich napięciach między władzą lokalną, dysponującą silnym demokratycznym mandatem, a samoorganizującym się społeczeństwem domagającym się coraz częściej współuczestnictwa w zarządzaniu wspólnotą nie tylko przy okazji wyborów, ale także w codziennej praktyce. Nie można też pominąć deficytów wynikających z obecności w przestrzeni silnych aktorów reprezentujących grupy interesu, zwłaszcza grupy kapitałowe, które chcą wpływać na zagospodarowanie przestrzenne i realizować działania gospodarcze czy też inwestycje za środki publiczne”².

Celem niniejszego rozdziału nie jest przedstawienie ani kolejnej diagnozy obecnej kondycji samorządu (na myśl przychodzi hasło z pierwszej polskiej encyklopedii ks. Benedykta Chmielowskiego: „koń, jaki jest, każdy widzi”), ani wielu proponowanych przez różne środowiska i różnych autorów zmian; w jednym i w drugim zakresie można odesłać do licznych pozycji³. Służy on natomiast przypomnieniu obszernego projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw, który został w sierpniu 2013 r. wniesiony do sejmu przez prezydenta RP⁴. Projekt stał się ofiarą stosowania zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych; ze względu na brak, delikatnie

² E. Bendyk, A. Smolar, *Norwa fala samorządności*, w: D. Sześciło (red.), *Polska samorządów: silna demokracja, skuteczne państwo*, Fundacja im. Stefana Batorego (Forum Idei), Warszawa 2019 (<http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Polska%20samorzadow.pdf>, dostęp: 10.05.2023), s. 8–9.

³ Starałem się je przywoływać w innych opracowaniach – w szczególności w: H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 28 i n.; idem, *Konstytucyjny model samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 279 i n.

⁴ Druk Sejmu VII kadencji nr 1699. Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 94 i n.; A. Młynarczyk, *Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz jego ocena*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2015, nr 3. Prace nad projektem do 2014 r. omówił R. Kozioł, *Forum Debaty Publicznej*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2014, t. XIII, s. 211 i n.

mówiąc, entuzjazmu ówczesnej większości sejmowej i nie bez wpływu ogólnie krytycznego nastawienia przedstawicielstw samorządu terytorialnego nie doczekał się przez dwa lata wystarczającego rozpatrzenia (mimo że na jego temat odbyło się też wysłuchanie publiczne), a nowa większość w kolejnej kadencji, choć przejęła pewne jego rozwiązania, miała i zachowuje (utrzymując się w kadencji obecnej) całkowicie odmienny, typowo etatystyczny i centralistyczny stosunek do samorządu, skutkujący przywołaną już recentralizacją.

Nie jest to jednak opracowanie o charakterze historycznoprawnym. Ma ono bowiem na celu przede wszystkim ustalenie, jak dalece – mimo dostrzeżenia nowych uwarunkowań i wyzwań, jak również faktu, że pewne rozwiązania zaproponowane w projekcie znalazły odzwierciedlenie w późniejszym ustawodawstwie, inne są więcej niż dyskusyjne, a projektem starano się objąć bardzo szerokie, i to zapewne zbyt szerokie spektrum zagadnień (co zmusza do przypomnienia francuskiego porzekadła *qui trop embrasse mal étreint*) – ogólne idee owego aktu pozostają aktualne. Jest to konieczne (nie tyle z uwagi na szeroki nawet zakres projektu, ile – na podkreślony w nietypowo zrehabilitowanym uzasadnieniu – jego wymiar doktrynalny), jeżeli chcemy mieć samorząd na miarę potrzeb demokratycznego państwa prawnego położonego w środku Europy na przełomie pierwszej i drugiej ćwierci XXI stulecia.

* * *

Prace nad projektem zostały zainicjowane w następstwie przygotowania przez grupę roboczą strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego *Wniosków dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do rozpoczęcia prac nad białą księgą samorządu terytorialnego w roku XX-lecia (projekt przygotowany przez grupę roboczą)*. Był to dokument syntetyczny (4 strony), bardzo jednak treściowo bogaty, poczynając od wskazania konstytucyjnych podstaw samorządu. Wręczono go prezydentowi 24 października 2010 r.⁵ Już 25 marca 2011 r. jako materiał wstępny „do konsultacji społecznych przed opracowaniem legislacyjnym” przekazano opracowany w Kancelarii Prezydenta RP projekt ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw, bardzo obszerny (147 artykułów) i przewidujący wprowadzenie istotnych zmian w ustrojowym prawie samorządowym (takich

⁵ prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/forum-debaty-publicznej/samorząd-terytorialny-dla-Polski/aktualności/wnioski-do-rozpoczecia-prac (dostęp: 10.05.2023).

jak zastąpienie w powiecie kolegiąlnego organu wykonawczego organem jednoosobowym, z zachowaniem jednak wyboru przez radę, czy umożliwienie łączenia funkcji wójta z mandatem senatorskim, z tego jednak następnie zrezygnowano)⁶. Zainteresowane organizacje samorządowe szybko przedstawiły uwagi do niego, w niemałym stopniu krytyczne, podkreślając, że projekt został opracowany przed sporządzeniem zapowiadzianej białej księgi. Podobne zastrzeżenie dotyczyło kolejnych, stosunkowo zmodyfikowanych wersji projektu, od grudnia 2012 r. zatytułowanego już tak jak projekt wniesiony do sejmiku. Na marginesie warto dodać, że taka biała księga dziś byłaby jeszcze bardziej potrzebna niż przed dekadą.

W konsekwencji projekt ten poważnie różnił się od pierwotnego – zarówno rozmiarem (94 artykuły) i układem⁷, jak i sformułowaniami. Przykładowo w ślad za wcześniejszą wersją, którą można określić jako przejściową, w projekcie wniesionym do sejmiku została zawarta propozycja dokonania zmian w ustawie o referendum gminnym, których nie przewidziano – mimo że można by tego oczekiwać – w projekcie pierwotnym. Postulowane przepisy w tym zakresie również stały się przedmiotem krytyki organizacji samorządowych, które ogólnie broniły funkcjonujących już rozwiązań, obawiając się zakłócenia ich działania przez nadmiernie rozbudowane instytucje demokracji bezpośredniej, np. w razie rezygnacji z progu frekwencyjnego w ustalaniu ważności referendum lokalnego. W ten sposób ujawnił się problem stosunku tradycyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej i rozwijanych w projekcie instytucji demokracji bezpośredniej, coraz bardziej popularnych w skali globalnej w ramach hasła i postulatu rozwijania demokracji deliberacyjnej i partycypacyjnej⁸.

⁶ Ten projekt i kolejne jego wersje pod adresem: Prezydent.pl/kancelaria/archiwum/archiwum-bronislawa-komorowskiego/forum-debaty-publicznej/samorzad-terytorialny-dla-Polski (dostęp: 10.05.2023).

⁷ W pierwotnym projekcie po zaledwie jednoartykułowym rozdziale „Przepisy ogólne” następowało siedem rozdziałów dotyczących udziału obywateli: od konsultacji publicznych do jednostek pomocniczych gminy, następnie zamieszczono rozdział o Funduszu Inicjatyw Lokalnych, a dopiero w końcowej części przepisów merytorycznych cztery rozdziały, które można zakwalifikować do problematyki współdziałania jednostek samorządu. W projekcie wniesionym do sejmiku rozdział I „Przepisy ogólne” liczył trzy artykuły (dwa dotyczyły współdziałania), po nim przewidziano trzy rozdziały dotyczące współdziałania, co oznaczało, że tym ważniejsze były przepisy zawarte w rozdziale „Zmiany ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego”, inkorporujące (skądinąd zasadnie z punktu widzenia zasad legislacji) znaczną część przepisów sformułowanych w części merytorycznej projektu pierwotnego.

⁸ Na temat demokracji deliberacyjnej i partycypacyjnej zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 95 i n. Por. także R. Kozioł, op. cit., s. 201 i n.

Godne uwagi jest – co dotyczy jednak bardziej rządu niż prezydenta RP jako wnioskodawcy projektu z 2013 r. – że nie zdecydowano się wówczas (ani do tej pory) na podpisanie przez RP, a tym bardziej ratyfikowanie Protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w sprawie prawa do uczestnictwa w sprawach lokalnych, sporządzonego w ramach Rady Europy w 2009 r., uznającego prawo każdego do „starania się o określanie lub wpływ na wykonywanie kompetencji i odpowiedzialności władzy lokalnej”, co w sytuacji skorzystania z braku możliwego wyłączenia działania Karty w odniesieniu do samorządu regionalnego oznaczałoby zastosowanie Protokołu do wszystkich trzech poziomów samorządu. Już nie na marginesie podnieść trzeba, że podpisanie i ratyfikowanie Protokołu przez Polskę stanowiłoby niezbędny dowód politycznej woli uznania takiej pozycji samorządu, jaka wynika z przepisów Konstytucji i europejskich standardów.

Jak już wspomniano, pewne rozwiązania zaproponowane w prezydenckim projekcie z 2013 r. zostały następnie wprowadzone do obowiązującego porządku prawnego – lecz nastąpiło to w innych, niesprzyjających samorządowi uwarunkowaniach politycznych i w innej formule nie tylko *stricte* redakcyjnej, lecz także prawnej. W szczególności przyjęto je w ustawie z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych⁹. Mowa tu o budżecie obywatelskim jako szczególnej formie konsultacji społecznych oraz o prawie do obywatelskiej inicjatywy uchwałodawczej (która wcześniej była, jeżeli w ogóle została przewidziana w statucie konkretnej jednostki samorządu, kwestionowana nie tylko przez wojewodów jako organy nadzoru, lecz także przez sądy administracyjne) i o raporcie o stanie gminy (powiatu, województwa) corocznie przedstawianym przez organ wykonawczy organowi stanowiącemu i powiązanym z udzielaniem absolutorium (wotum zaufania); te ostatnie w projekcie z 2013 r. to sprawozdania o wykonywaniu zadań organu wykonawczego i uchwały w sprawie skwitowania. W dniu 9 marca 2023 r. sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o referendum lokalnym (którą senat odrzucił 30 marca), w pewnym stopniu również idącą w kierunku wskazanym przez omawiany projekt z 2013 r., szczególnie jednak kwestionowany w tym zakresie (i uznać należy, że w tym przypadku zasadnie) przez organizacje samorządowe¹⁰.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 130. Por. P. Klucińska, D. Sześciło, B. Wilk, *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10.

¹⁰ Por. H. Izdebski, *Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym – czy służy umocnieniu demokracji lokalnej?*, Fundacja im. Stefana Batorego (Forum Idei), Warszawa 2023.

Z powyższego wynika, że także w warunkach recentralizacji możliwe jest – niewykluczone, że również motywowane ograniczeniem swobody działania organów właściwych dla demokracji przedstawicielskiej – adaptowanie pewnych rozwiązań zaproponowanych w prezydenckim projekcie z 2013 r. Dowodzić tego może dalszy brak zainteresowania przyjęciem powołanego Protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, choć powinien on tym bardziej zachęcać do zajęcia się nie tyle poszczególnymi rozwiązaniami, ile podstawowymi ideami, które starano się, nie zawsze w sposób przekonujący, zrealizować dzięki proponowanej ustawie, a które wyrażono w uzasadnieniu projektu.

Uzasadnienie projektu omawianej ustawy zawiera w swojej początkowej części tak silny ładunek ideowo-doktrynalny, że zmusza do stwierdzenia wyjątkowego charakteru uzasadnienia w ten sposób intencji skierowania – po 23 latach od restytucji samorządu gminnego i 15 latach od wprowadzenia samorządu powiatowego i samorządu województwa – ewolucji samorządu na właściwą drogę, odpowiadającą założeniom Konstytucji RP i standardom europejskim.

Aby przekonać się o sile ładunku ideowo-doktrynalnego, wystarczy przytoczyć kilka fragmentów uzasadnienia. Zaczyna się ono od słów: „Jednym z fundamentalnych założeń, które leży u podstaw III Rzeczypospolitej była szeroko pojęta decentralizacja władzy publicznej. Założenie to ucieleśnione w 1990 roku w odrodzeniu gmin jako samodzielnych podmiotów prawa publicznego, znalazło swoje ustrojowe umocowanie w obowiązującej Konstytucji. [...]. Zgodnie z tym nurtem w roku 1998 nastąpiło utworzenie samorządu powiatowego, który dopełnił polski samorząd lokalny oraz samorządu regionalnego w województwach. [...] Istotą samorządu terytorialnego jest samodzielność, wypływająca z urzeczywistnienia zasady pomocniczości. To wspólnota samorządowa – za pośrednictwem wybranych przez siebie władz – decyduje o tym, co jest zbiorową potrzebą wymagającą zaspokojenia staraniem wspólnoty jako całości i przy pomocy jakich narzędzi potrzeba ta będzie zaspokajana. Chyba właśnie owa swoboda odróżnia najwyraźniej samorząd XXI wieku od PRL-owskich rad narodowych związanych ściśle z wytycznymi płynącymi bezpośrednio z centrali”.

Po tych słowach następuje jednak stwierdzenie: „Tymczasem owa swoboda została w znaczący sposób ograniczona poprzez ukształtowaną praktykę orzecznictwa sądowego”. Stwierdzenie to rozwinięto następnie nie w tej części uzasadnienia, ale dalej¹¹. Natomiast bezpośrednio po nim mamy do

¹¹ Odpowiedni fragment będzie przytoczony poniżej, z pominięciem powołanych w uzasadnieniu przykładów orzeczeń.

czynienia z rodzajem wykładu podstaw współczesnej nauki o administracji publicznej – z zaznaczeniem, że „Współczesna administracja w znaczącym stopniu zmienia swoje oblicze i to zarówno na płaszczyźnie zadań, jak i filozofii funkcjonowania. W tym pierwszym obszarze w coraz mniejszym stopniu zajmuje się sferą reglamentacyjno-porządkową, władczym rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach obywateli; większość realizowanych zadań należy obecnie do sfery administracji świadczącej, realizującej przede wszystkim określone usługi publiczne na rzecz obywateli (np. z zakresu edukacji publicznej, ochrony zdrowia, kultury) a w ostatnim czasie również sfery zarządzania rozwojem. W szczególny sposób dotyczy to samorządu terytorialnego. Musimy bowiem pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego to lokalne lub regionalne wspólnoty samorządowe, których członkowie w sposób oczywisty wiążą swoją lepszą przyszłość z rozwojem swojej małej Ojczyzny” – jak również z podkreśleniem roli najbardziej aktualnego modelu „dobrego rządzenia” (*good governance*): „Kamieniem węgielnym jest uczestnictwo – wszyscy obywatele powinni mieć stworzone możliwości współuczestniczenia w procesie rządzenia, gdyż tylko w ten sposób można wyznaczać cele istotne dla społeczeństwa jako całości. Ten model odpowiada na poziomie doktryny politycznej demokracji deliberatywnej, której zasadą jest dyskusja, dialog, deliberacja stanowiące sposób kształtowania woli i opinii publicznej [...]. Demokracja deliberatywna stanowi powrót do istoty demokracji – jak wskazuje sama nazwa – rządów ludu, które odbywają się nie poprzez formalne mechanizmy, ale rzeczywisty dyskurs nad bieżącymi problemami dotyczącymi społeczeństwo”.

Jednocześnie zwrócono uwagę na potrzebę zapewnienia, w ramach tzw. wielopoziomowego sprawowania rządów (*multilevel governance*), współdziałania jednostek samorządu, w tym należących do różnych jego poziomów¹²: „Polski samorząd terytorialny jest oparty na zasadzie rozłączności kompetencji poszczególnych poziomów samorządu. Fakt ten – przy uwzględnieniu konstytucyjnej gwarancji samodzielności – jest niestety interpretowany przez wiele jednostek jako prawo do działania bez konieczności uwzględniania realiów funkcjonowania innych. Tymczasem takie podejście jest z gruntu błędne – zarówno ze względów fundamentalnych wskazanych na wstępie, jak i z czysto pragmatycznych”.

¹² Celowo nie używam – tak jak w powoływanym uzasadnieniu – określenia „szczeble”, które może sugerować pewną hierarchiczność układu, hierarchiczność bowiem jest wykluczona przez konstrukcję samorządu przyjętą zarówno w Konstytucji RP, jak i w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego.

Wreszcie istotnym elementem wyводу doktrynalnego był następujący fragment uzasadnienia: „Kluczowe znaczenie ma tu przywrócenie blasku klauzulom generalnym dotyczącym funkcjonowania samorządu. Zgodnie z zasadą subsydiarności każdy szczebel władzy powinien realizować tylko te zadania, które nie mogą być skutecznie zrealizowane przez szczebel niższy lub same jednostki działające w ramach społeczeństwa. Zgodnie z tą zasadą art. 163 Konstytucji RP określa, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Art. 164 ust. 3 precyzuje, że gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to podwójne domniemanie kompetencji – na rzecz samorządu terytorialnego jako takiego i w ramach systemu tego samorządu – na rzecz gminy. Jednocześnie trzeba podkreślić, że ani art. 16 ust. 2, ani art. 163 Konstytucji nie zawierają klauzuli, iż określenie tych zadań należy do ustawodawstwa zwykłego, gdzie należy poszukiwać szczegółowej podstawy prawnej. W art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji mówi się, że samorząd wykonuje przysługującą mu część zadań publicznych, «w ramach ustaw» – i jest to jedyny przepis Konstytucji tak formułujący odesłanie do ustaw zwykłych. Tymczasem praktyka organów nadzoru oraz orzecznictwo poszło w przeciwnym kierunku upatrując konieczności wyraźnej podstawy prawnej i to wywodzącej się z przepisów ustaw prawa materialnego. [...]. W konsekwencji nastąpiło znaczące ograniczenie samodzielności decyzyjnej jednostek samorządu terytorialnego, sprzeczne z podstawowymi założeniami aksjologicznymi tej sfery funkcjonowania państwa.

Aby przeciwdziałać takiej sytuacji, ustawa proponuje, by w ustawach ustrojowych w jednoznaczny sposób przypisać organowi stanowiącemu kompetencję do podejmowania uchwał w sprawie przystąpienia do realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym (w gminach) lub regionalnym (w województwach) nie uregulowanych przez odrębne ustawy oraz określania sposobu realizacji takich zadań. Ze zmianą tą skorelowane jest przyznanie województwom kompetencji generalnej do wykonywania zadań o charakterze regionalnym – analogicznie do występującej dziś kompetencji gmin do realizacji wszystkich zadań lokalnych nie zastrzeżonych na rzecz innego podmiotu. Wprowadzona zmiana umożliwi prowadzenie przez województwa polityki rozwoju regionalnego bez konieczności każdorazowego poszukiwania wyraźnej podstawy prawnej w ustawie szczegółowej. Jednocześnie, aby uniknąć zbyt silnego ograniczania samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w wyborze sposobów wykonywania ich zadań – obserwowanego ostatnio coraz częściej w praktyce legislacyjnej – wprowadza się

regulacje, iż poszczególne jednostki określają samodzielnie sposób realizacji zadań własnych, chyba że ustawa stanowi inaczej ze względu na uzasadnioną konieczność zapewnienia jednolitego sposobu realizacji określonego zadania w skali całego kraju.

Dodatkową systemową gwarancją dla uszanowania klauzul generalnych mają być zmiany proponowane w systemie nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego”.

W powyższych stwierdzeniach trudno nie odnaleźć też nieco tylko wcześniej wysuniętych przez Michała Kuleszę w głośnym artykule *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów* z 2009 r.¹³ Współautor reform z 1990 i 1998 r. – i kolejnych wersji omawianego projektu, łącznie z tą, która nosiła już tytuł taki jak wniesiona do sejmu (nad tą ostatnią wersją nie dane mu było pracować), gdy recentralizacja była w znacznie większym stopniu kwestią intelektualnej bezwładności przedstawicieli doktryny i orzecznictwa niż realizacji określonego, centralistycznego i etatystycznego zamiaru politycznego – w alarmistycznym tonie napisał m.in.: „W 1990 r. wyzwoliliśmy gminy spod mechanizmów odgórnego decydowania, co ważne dla społeczności lokalnej, przyjęliśmy, że nadzór nad gminą opiera się na kryterium legalności, a kilkanaście lat później szybko zmierzamy z powrotem w kierunku kontroli celowości, w kierunku rad narodowych, które [...] miały przecież przypisaną odpowiedzialność za rozwój społeczno-gospodarczy i kulturalny «swojego terenu». Wtedy to była fikcja i dziś też staje się fikcją samodzielność gminy. Wtedy jednak autorem fikcji był «system polityczny» i «zasady ogólne prawa administracyjnego» (zasada kierowniczej roli partii komunistycznej, zasada jednolitej władzy państwowej, zasada centralizmu demokratycznego, zasada centralnego kierowania gospodarką narodową, zasada jednolitego funduszu własności państwowej). Dziś natomiast, w warunkach całkowitego odrzucenia tych rudymentów, autorstwo zwężającej wykładni należy do organów nadzoru i sądów przy – powiedzmy oględnie – braku głębszego zainteresowania doktryny albo nawet przy aprobacie – też oględnie – niektórych jej przedstawicieli”¹⁴.

Michał Kulesza zauważył przy tym: „Nie potrafię znaleźć innego uzasadnienia dla opisanej wyżej tendencji niż głęboki i trwały kontekst kulturowy [...] Dominantą tego «kontekstu kulturowego» w Polsce był i jest nadal

¹³ Artykuł został ostatnio przedrukowany w „Samorządzie Terytorialnym” 2023, nr 1–2, s. 101 i n. Cytaty pochodzą z tego przedruku.

¹⁴ Ibidem, s. 109.

centralizm”¹⁵. Tymczasem „współcześnie decentralizacja nie polega jedynie na samodzielności w sferze *imperium* (jak to rozumiano w XIX w.), dziś bowiem samorząd i decentralizacja stanowią podstawę samodzielnego zarządzania sprawami publicznymi przede wszystkim w rozumieniu gospodarczym, w systemie sieciowym, a nie hierarchicznym, przez osiąganie korzyści społecznych i gospodarczych w skali lokalnej czy regionalnej, przez działanie na rzecz rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, organizowanie dostarczania usług publicznych, współdziałanie i zarazem konkurowanie z innymi samorządami, udział w rynkach ponadlokalnych i ponadregionalnych itp.”¹⁶.

Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego miał być antidotum na omawianą tendencję – stając się tym samym rodzajem ideowego testamentu Michała Kuleszy.

Wykonanie tego testamentu po upływie prawie 10 lat od nadania ostatecznego kształtu projektowi ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego nie może (jeśli założymy, że sprzyjałyby temu uwarunkowania polityczne) polegać na mechanicznym przejęciu i włączeniu do obowiązującego ustawodawstwa takiego czy innego przepisu. Nie byłoby to ani celowe, ani możliwe. Przez dekadę wystarczająco wiele zmieniło się w przepisach dotyczących samorządu, a jeszcze więcej w praktyce, wobec której przyczyn i skutków trzeba zdecydowanie reagować – z myślą jednak o przyszłości, a nie oglądając się wstecz.

Nie powinno to jednak oznaczać braku potrzeby rozważenia aktualności, pod kątem wyrażonej w nich treści, niektórych propozycji zawartych w prezydenckim projekcie sprzed dziesięciolecia. Można to uczynić lepiej niż w ustawie z 9 marca 2023 r., zarazem dostrzegając zawartą w projekcie wadliwą propozycję rezygnacji z minimum frekwencyjnego w referendach tematycznych i jednocześnie podwyższenia progu frekwencyjnego w referendach odwoławczych w odniesieniu do postulatu dookreślenia instytucji referendum lokalnego¹⁷.

Konkretne przepisy projektu mogą być istotne jako źródło inspiracji, jednakże wskazana potrzeba rozważenia dotyczy przede wszystkim fundamentów, wymagając skupienia się na dwóch celach – szczególnie ważnych dla Michała Kuleszy, ale, jak można sądzić, również dla wszystkich, którym zależy na zapewnieniu samorządowi pozycji wynikającej z przepisów

¹⁵ Ibidem, s. 110.

¹⁶ Ibidem, s. 113.

¹⁷ Zob. H. Izdebski, *Nowelizacja...*, op. cit.

Konstytucji i postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – jakim, zgodnie z art. 1 pkt 3 projektu, miałyby służyć proponowane zmiany w ustawodawstwie. Te cele to wzmocnienie zasady generalnej właściwości jednostek samorządu terytorialnego w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym¹⁸ oraz usprawnienie nadzoru nad legalnością działania jednostek samorządu. W konsekwencji należy rozważyć proponowane zmiany, skupiając się na ich treści, a nie sposobie jej wyrażenia.

Za kluczowe w ustawie o samorządzie gminnym można uznać następujące propozycje zawarte w projekcie z 2013 r.:

- dodanie w art. 7 ust. 4, zgodnie z którym „gmina określa samodzielnie sposób realizacji zadań własnych, chyba że ustawa stanowi inaczej ze względu na uzasadnioną konieczność zapewnienia jednolitego sposobu realizacji określonego zadania w skali całego kraju”;
- dodanie w art. 18 ust. 2, określającym wyłączną właściwość rady (po uchyleniu ust. 1 i zastrzeżeniu domniemania zadań i kompetencji na rzecz organu wykonawczego, podyktowanym brakiem spójności między dotychczasowym domniemaniem na rzecz rady a mandatem udzielonym przez wyborców także organowi wykonawczemu), punktu: „podejmowanie uchwał w sprawie przystąpienia do realizacji zadań publicznych o znaczeniu lokalnym nieuregulowanych przez odrębne ustawy oraz określenia sposobu realizacji takich zadań”;
- istotne rozbudowanie przepisów o konsultacjach, w tym unormowanie wysłuchania publicznego, wraz z dodaniem przepisu: „Rada gminy może, w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, ustalać także inne niż uregulowane w przepisach prawa powszechnie obowiązującego na terenie kraju formy udziału mieszkańców w planowaniu i realizacji zadań publicznych, określając jednocześnie szczegółowy tryb postępowania w takich sprawach”;
- nadanie art. 87 brzmienia: „1. Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych przepisami ustaw. 2. Nadzór powinien być sprawowany z zachowaniem zasady proporcjonalności pomiędzy zakresem interwencji ze strony organu nadzoru a znaczeniem interesu gminy, który ma chronić”.

¹⁸ W pierwotnej wersji projektu odpowiedniemu fragmentowi nadano jeszcze silniejszy wymiar ideowo-doktrynalny, wykraczając poza rutynę legislacyjną: „stworzenie warunków dla efektywnego stosowania klauzuli generalnej, mając na względzie, że przyznanie swobody dotyczącej zakresu podejmowanych decyzji oraz sposobów realizacji zadań stanowiło istotę reform samorządowych u zarania odzyskania suwerenności”.

Powyższe propozycje – poza drugą (co tłumaczy się szczegółowością gminy ze względu na konstytucyjną zasadę domniemania jej zadań w obrębie samorządu) i (co trudniej wytłumaczyć) ostatnią – zostały w omawianym projekcie odpowiednio przeniesione do ustawy o samorządzie powiatowym. Z kolei w ustawie o samorządzie województwa przewidziano zmiany odpowiadające propozycjom nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, też jednak z wyjątkiem ostatniej.

* * *

W moim głębokim przekonaniu treści wyrażone w powyższych propozycjach, wraz ze wskazaniem ich ideowych podstaw w uzasadnieniu, były i tym bardziej pozostają aktualne, służą bowiem wzmocnieniu – za słabych, jak to zauważył Michał Kulesza – fundamentów naszej samorządności lokalnej i regionalnej. Jerzy Stępień, jedyny z „ojców” reform samorządowych, który pozostał wśród nas, wyróżnił dwa paradygmaty władzy publicznej: zachodni – oparty na rządach prawa i na obywatelskiej partycypacji, a wobec tego na silnym, samodzielnym samorządzie, oraz wschodni – zasadzający się na swobodnym uznaniu maksymalnie scentralizowanej władzy¹⁹. Podział ten jest jeszcze bardziej wyrazisty niż funkcjonujący od dwóch stuleci podział koncepcji samorządu na naturalistyczną i etatystyczną; ta pierwsza może bowiem przybierać różne postacie, w tym niepasującą do demokratycznego państwa prawnego radykalną formę niezależności samorządu od państwa. Mimo to między wskazanymi paradygmatami a koncepcjami występuje oczywisty związek.

Przepisy Konstytucji RP i postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, które można uznać za wyraz przyjęcia umiarkowanego naturalizmu²⁰, wychodzą z paradygmatu zachodniego i mają na celu utrwalenie jego treści w prawie i praktyce państwa. Paradygmat wschodni, którego radykalnym wydaniem, przynajmniej w sferze praktyki, było, jeżeli chodzi o naszą państwowość, „państwo socjalistyczne”, nie tylko zachował się – co znakomicie uchwycił Michał Kulesza – w ujęciach znaczącej części doktryny (u tej jednak można ostatnio zaobserwować pewną ewolucję) i orzecznictwa, lecz także znajduje odzwierciedlenie w myślach i czynach części przedstawicieli klasy politycznej; co więcej, tak się złożyło, że są to aktualnie rządzący.

¹⁹ J. Stępień, *Wschodni i zachodni paradygmat władzy publicznej*, w: A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, Kancelaria Senatu, Warszawa 2016, s. 37 i n.

²⁰ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział...*, op. cit., s. 87.

Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego był próbą wzmocnienia w naszym ustawodawstwie samorządowym paradygmatu zachodniego i osłabienia możliwości oddziaływania paradygmatu wschodniego. Tym większa jest zatem aktualność jego podstawowych treści w warunkach zagrożenia uzyskaniem trwałej przewagi przez antysamorządowy paradygmat wschodni wraz z jego całościowym modelem państwa odległym od demokratycznego państwa prawnego.

Autorzy

Jerzy Bartkowski – dr hab., prof. Uniwersytetu Warszawskiego, socjolog. Pracownik Katedry Socjologii Polityki na Wydziale Socjologii UW. Członek redakcji „Polish Sociological Review”. Członek Rady CBOS w latach 2008–2009. Autor wielu publikacji w zakresie socjologii polityki, społeczeństwa obywatelskiego oraz społeczności lokalnych.
ORCID: 0000-0002-5055-7363

Barbara Gąciarz – dr hab., prof. Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, socjolog i ekonomista. Dziekan Wydziału Humanistycznego Akademii Górniczo-Hutniczej. Kierowała Katedrą Socjologii Gospodarki i Komunikacji Społecznej Wydziału Humanistycznego AGH. Specjalizuje się w socjologii ekonomicznej i socjologii instytucji, w tym procesach instytucjonalizacji, funkcjonowaniu samorządu terytorialnego oraz problematyce integracji osób z niepełnosprawnościami. Kierowała licznymi projektami badawczymi, jest autorką i współautorką wielu publikacji, m.in. książek i raportów: *Samorząd a rozwój. Instytucje–Obywatele–Podmiotowość* (2012), *Polscy (Nie)pełnosprawni. Od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej* (2014), *Niezatrudnieniowe wymiary aktywizacji. W stronę modelu empowerment?* (2017).
ORCID: 0000-0001-8443-4882

Grzegorz Gorzelak – prof. dr hab. w Zakładzie Ekonomii Wsi Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, ekonomista. Wcześniej prof. w Uniwersytecie Warszawskim, pełnił też funkcję dyrektora Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW (EUROREG). Twórca kwartalnika „Studia Regionalne i Lokalne”. Autor i redaktor ponad 60 książek oraz ponad 260 artykułów. Współpracował m.in. z Bankiem

Światowym, Komisją Europejską, OECD, Open Society Institute, wykładał na kilku uniwersytetach zagranicznych, koordynował wiele projektów badawczych, krajowych i międzynarodowych.

ORCID: 0000-0001-5605-8314

Paweł Grzybowski – dr nauk prawnych, wykładowca akademicki. Pracuje jako konsultant w kancelarii prawnej Dr Krystian Ziemiński&Partners. Specjalizuje się w prawie podatkowym, zwłaszcza w problematyce podatków i opłat lokalnych oraz podatku VAT. Prowadzi szkolenia dla pracowników samorządowych. Autor komentarzy dla prasy branżowej oraz artykułów i monografii naukowych.

ORCID: 0000-0002-8938-5351

Hubert Izdebski – prof. dr hab. w Uniwersytecie SWPS, em. prof. zwyczaj. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Wykładał na uniwersytetach m.in. w Lille II, Poitiers, Genewie i Paryżu I; członek Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów (2003–2016) i jej sekretarz (2011–2016), członek-korespondent Polskiej Akademii Nauk (od 2016), członek rzeczywisty Towarzystwa Naukowego Warszawskiego; adwokat, radca prawny; autor (lub współautor) ponad 30 książek z zakresu prawa publicznego oraz jego podstaw teoretycznych i historycznych; odznaczony m.in. Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego (2015).

ORCID: 0000-0002-3390-4167

Tadeusz Markowski – prof. dr hab., kierownik Interdyscyplinarnego Centrum Studiów Miejskich w Uniwersytecie Łódzkim, członek Miejskiej Komisji Urbanistycznej w Łodzi. W latach 1984–2020 kierownik Zakładu Ekonomiki Rozwoju Miast, a potem Katedry Zarządzania Miastem i Regionem UŁ. Członek Rady Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów (1994–2001), Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich (2006–2015), przewodniczący KPZK przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (2001–2019). Należał do Narodowej Rady Rozwoju przy Prezydencie RP Lechu Kaczyńskim. Autor ponad 250 publikacji oraz licznych ekspertyz dla Rządu RP w zakresie polityki regionalnej i planowania przestrzennego. Jest członkiem rad naukowych w kilku czasopismach i seriach wydawniczych.

ORCID: 0000-0001-6618-4787

Andrzej Piasecki – prof. dr hab., historyk i politolog, nauczyciel akademicki. Zajmuje się m.in. samorządem terytorialnym i administracją publiczną. Członek Komisji Administracji Publicznej Komitetu Nauk o Polityce Polskiej Akademii Nauk. Autor i współautor ponad 100 publikacji, w tym książek: *Referenda w III RP* (Warszawa 2005), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne* (Warszawa 2009), *Wybory w Polsce 1989–2011* (Kraków 2012), *Wiek burzy i spokoju: kalendarium dziejów Polski 1918–2018* (Warszawa 2018), *Kryzysy Polski współczesnej 1990–2022* (Warszawa 2022).
ORCID: 0000-0001-5245-2242

Marzanna Poniatowicz – prof. dr hab. nauk społecznych, dziekan Wydziału Ekonomii i Finansów (wcześniej – Wydziału Ekonomii i Zarządzania) Uniwersytetu w Białymstoku (od 2016), a także kierownik Katedry Finansów (od 2019). Specjalizuje się w problematyce finansów publicznych, a zwłaszcza finansów jednostek samorządu terytorialnego. Autorka lub współautorka ponad 160 publikacji naukowych, w tym monografii: *Koncepcja federalizmu fiskalnego w systemie finansów samorządu terytorialnego* (2018), *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce* (2014), *Dług publiczny w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego* (2005).
ORCID: 0000-0002-8695-5224

Jacek Raciborski – prof. dr hab., socjolog, pracuje na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, przez 20 lat kierował Katedrą Socjologii Polityki. Kierownik projektów badawczych finansowanych przez Komitet Badań Naukowych, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Narodowe Centrum Nauki. Redaktor naczelny czasopisma naukowego „Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria Nowa” (od 2014), członek Komitetu Socjologii PAN kolejnych kadencji (od 2010). Autor lub współautor ponad 100 publikacji, m.in. książek: *Polskie wybory: zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995* (Warszawa 1997), *Praktyki obywatelskie Polaków* (Warszawa 2010), *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej* (Warszawa 2011), *Państwo w praktyce: style działania* (Warszawa 2017).
ORCID: 0000-0002-4598-9647

Jerzy Regulski (1924–2015) – prof. dr hab. nauk ekonomicznych, wykładowca. Był inicjatorem i organizatorem badań nad odbudową samorządu terytorialnego (1981–1988), członkiem Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość (1978–1982 i od roku 2007) oraz Komitetu Obywatelskiego

przy Lechu Wałęsie (1988–1990), współprzewodniczącym zespołu ds. samorządu terytorialnego podczas rozmów Okrągłego Stołu (1989), senatorem (1989–1991), pełnomocnikiem rządu ds. reformy samorządu terytorialnego (1989–1991), ambasadorem, stałym przedstawicielem RP przy Radzie Europy (1992–1997), przewodniczącym Rady ds. Reform Ustrojowych Państwa (1998–1999), członkiem Narodowej Rady Integracji Europejskiej (2000–2004). Prowadził wykłady gościnne na 81 uniwersytetach zagranicznych. Był ekspertem Banku Światowego i innych organizacji międzynarodowych. Uczestniczył w pracach nad reformami samorządowymi w wielu krajach Europy Południowej, Wschodniej i Azji Centralnej. Autor wielu publikacji, m.in. książek: *A Practical Guide to Building Local Government. The Polish Experience* (Budapeszt 2010), *droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, (wraz z M. Kuleszą) (Warszawa 2009); *Reformowanie Państwa. Moje doświadczenia* (Warszawa–Szczecin 2007), *Samorządna Polska* (Warszawa 2005), *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story* (Budapeszt 2003); *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja* (Warszawa 2000). Kawaler Orderu Orła Białego, odznaczony też Krzyżem Wielkim Orderu Odrodzenia Polski. Obywatel honorowy miast Jelenia Góra i Podkowa Leśna oraz gminy Marklowice, wyróżniony wieloma nagrodami krajowymi i zagranicznymi. Był współtwórcą i prezesem Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej przez 25 lat jej działania na rzecz rozwoju samorządności. Zmarł 12 lutego 2015 r.

Jerzy Adam Stępień – prawnik, sędzia, radca prawny i polityk, przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP I i II kadencji, wiceminister spraw wewnętrznych i administracji (1997–1999), w latach 1999–2008 sędzia Trybunału Konstytucyjnego, w latach 2006–2008 prezes TK. Uczestniczył w obradach Okrągłego Stołu w grupie roboczej ds. samorządu terytorialnego. Obecnie wykładowca na Uczelni Łazarskiego, przewodniczący Rady Fundatorów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Odznaczony m.in. Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski (2010), Złotym Krzyżem Zasługi (2006), Odznaką Honorową za Zasługi dla Samorządu Terytorialnego (2015). W 2013 r. za działalność publiczną otrzymał Nagrodę „Newsweeka” im. Teresy Torańskiej.

Paweł Swianiewicz – prof. dr hab., ekonomista, pracuje w Instytucie Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. Specjalizuje się w polityce lokalnej i finansach samorządów, jest autorem wielu

publikacji na ten temat. Członek takich organizacji, jak European Urban Research Association (od 2002 roku w Executive Committee, przewodniczący w latach 2005–2010), Regional Studies Association czy Steering Committee of the Local Government and Public Service Initiative (LGI). Należy do redakcji czasopisma „Urban Research and Practice”, pełni funkcję eksperta Rady Europy ds. finansów samorządowych i organizacji terytorialnej. W latach 2010–2015 był doradcą społecznym prezydenta RP.
ORCID: 0000-0002-1890-6738

Marek S. Szczepański – socjolog, profesor, pracuje w Uniwersytecie Śląskim oraz Akademii WSB w Dąbrowie Górniczej. Zainteresowany kilkoma obszarami socjologii: socjologią zmiany społecznej, socjologią społeczności lokalnych i regionalnych oraz socjologią edukacji. Autor i współautor blisko 400 publikacji z tego zakresu. Były przewodniczący Sekcji I Centralnej Komisji ds. Stopni i Tytułów, członek korespondent Polskiej Akademii Nauk, członek wielu rad naukowych czasopism socjologicznych.
ORCID: 0000-0002-1084-8211

Przemysław Śleszyński – prof. dr hab., geograf, pracuje w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk. Autor wielu publikacji z zakresu geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej. Zajmuje się m.in. badaniami ludnościowymi, rozwojem regionalnym i lokalnym, geografiami transportu, elektoratną, estetyką krajobrazu. Od 2005 r. koordynuje raporty o stanie prac planistycznych w gminach, brał też udział w przygotowaniu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (2011), Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (2011), Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2016) oraz Krajowej Polityki Miejskiej (2022).
ORCID: 0000-0002-1369-6129

Anna Śliz – prof. dr hab., socjolog, pracuje w Instytucie Nauk Socjologicznych i Pedagogiki Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Główne pola naukowego zainteresowania to socjologia teoretyczna, socjologia konfliktów społecznych i etnicznych, zmiana i rozwój społeczny, wielokulturowość. Jest autorką bądź współautorką ponad 200 prac naukowych. Członek Komitetu Socjologii Polskiej Akademii Nauk oraz Polskiego Towarzystwa Socjologicznego.
ORCID: 0000-0001-9112-3409

Cezary Trutkowski – dr socjologii, konsultant samorządowy i badacz społeczny. Jako ekspert Rady Europy wspomagał rozwój samorządów w większości krajów Europy centralnej i wschodniej oraz na Kaukazie. Współpracował z UNDP, OSCE i Bankiem Światowym oraz z instytucjami krajowymi przy realizacji licznych projektów skierowanych do samorządów terytorialnych. Od 1999 r. współpracuje z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej – początkowo jako lider jednego z projektów, potem w funkcji dyrektora programowego, a po kilkuletniej przerwie jako prezes Zarządu Fundacji.

Aldona Wiktorska-Święcka – prof. dr hab., literaturoznawca, politolog, pracuje w Katedrze Studiów Europejskich Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w zarządzaniu publicznym, w tym w zakresie społeczno-ekonomicznych uwarunkowań rozwoju regionalnego i lokalnego. Członkini Zarządu Urban Experts Research Alliance w latach 2019–2023, sieci ustanowionej przez Komisję Europejską w ramach inicjatywy JPI Urban Europe na rzecz zarządzania wiedzą w obszarze rozwoju miast i metropolii, której celem jest doradzanie władzom miast w ich politykach rozwojowych.
ORCID: 0000-0002-4240-7023

Eugeniusz Wojciechowski – prof. dr hab., ekonomista, kierownik Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego Uniwersytetu Łódzkiego do 2020 r. Prodziekan Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego UŁ w trzech kadencjach. Autor około 300 publikacji naukowych (rozdziałów w monografiach, artykułów, raportów badawczych, projektów naukowych, ekspertyz i opracowań studialnych zastosowanych w praktyce samorządowej oraz dziewięciu książek). Współautor dwóch projektów ustaw regulujących działalność komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Redaktor naukowy raportu „Samorząd terytorialny w Polsce” (2014). Autor i współautor 10 projektów badawczych, dotyczących problematyki gospodarki komunalnej. Pełnił liczne funkcje doradcze i eksperckie dla organów samorządu oraz podmiotów komunalnych. Zajmuje się zagadnieniami ekonomicznymi samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw komunalnych i administracji publicznej, ekonomią rozwoju miast, problemami infrastruktury komunalnej i gospodarki finansowej samorządu. Zasiadał w radach nadzorczych w spółkach komunalnych i Skarbu Państwa. Uczestnik i obserwator życia gospodarczego w samorządzie terytorialnym w Polsce.
ORCID: 0000-0002-3683-1709

Krystian Ziemiński – dr hab., prof. Uniwersytetu Adama Mickiewicza. Pracuje w Zakładzie Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji na Wydziale Prawa i Administracji UAM. Radca prawny, starszy partner w kancelarii Dr Krystian Ziemiński & Partners, autor wielu publikacji naukowych, eksperckich i popularnonaukowych z zakresu prawa administracyjnego, w szczególności prawa samorządu terytorialnego.

ORCID: 0000-0001-6944-2251

