

AGNIESZKA LIPSKA-SONDECKA ▶▶

Uniwersytet Szczeciński

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8911-4087>

Od decentralizacji do (re)centralizacji. Polityka rządzących wobec samorządów terytorialnych w Polsce po 2015 roku

Od decentralizacji do (re)centralizacji. Polityka rządzących wobec samorządów terytorialnych w Polsce po 2015 roku

Abstrakt

Przełom lat 80. i 90. minionego wieku był dla Polski początkiem głębokiej systemowej zmiany ustrojowej określonej jako transformacja. W wyniku wielopłaszczyznowych przemian kształtował się nowy system polityczny w oparciu o wzorce, standardy i zasady, na których opierają swoje organizacje i funkcjonowanie demokratyczne państwa i społeczeństwa. Zasada decentralizacji wyznaczyła kierunek i charakter zmian w budowie aparatu administracyjnego państwa, tak, by jego organy i instytucje mogły w sposób praktyczny realizować powierzone zadania i funkcje. Istotną częścią składową nowej struktury władz publicznych stał się samorząd terytorialny. Samorządom powierzono do realizacji tę część zadań publicznych, która bezpośrednio dotyczyła lokalnych i regionalnych społeczności. I choć polskie samorządy nie były wolne od wad, a realizacja zadań wywoływała napięcia na linii rząd – samorząd, to do 2015 roku zasada decentralizacji była przestrzegana przez rządzących. Zmiany nastąpiły po wyborach w 2015 roku, a nowy obóz rządzący ujawnił swój rzeczywisty stosunek do kierowania państwem, w tym do wszelkich form samorządności.

Słowa kluczowe: decentralizacja, centralizacja, samorząd terytorialny, władza publiczna, transformacja

From decentralization to (re)centralization. Policies of those in power towards local governments in Poland after 2015

Abstract

For Poland, the turn of the 1980s and 1990s for Poland was the beginning of a profound systemic change dubbed transformation. As the result of multifaceted alterations, a new political system was shaped based on the patterns, standards and principles on which democratic states and societies base their organization and functioning. The principle of decentralization determined the direction and nature of changes in the construction of the administrative apparatus of the state, so that its bodies and institutions could perform the assigned tasks and functions in a practical manner. Local governments became a significant component of the new structure of public authorities, and they were entrusted with the implementation of the part of public tasks which directly concerned local and regional communities. And although Polish local governments were not free from defects, and the implementation of tasks caused tensions between the state and local governments, until 2015 the principle of decentralization was respected by those in power. However, the elections in 2015 brought a change, and the new ruling party revealed its actual attitude to state governance, including all forms of local government.

Keywords: decentralization, centralization, local government, public authorities, transformation

Wstęp

Wybory czerwcowe w Polsce w 1989 roku stały się początkiem przeobrażeń ustrojowych zachodzących na wszystkich płaszczynach życia społecznego, gospodarczego i politycznego. Żaden z ówczesnych moderatorów życia publicznego nie zdawał sobie sprawy jak skomplikowany, głęboki, złożony i wielostronny będzie to proces. W polskiej literaturze (szczególnie politologicznej) czas tych przemian został określony jako transformacja (Błok, 2007, s. 121; zob.: Baka, 2004; Krzemiński, 2010; Wróbel, 2010; Marszałek-Kawa, Plecka, 2018). Termin ten opisuje nie tylko zmiany w sferze politycznej, ale także te, które dotyczą gospodarki czy sfery społecznej. Stąd bardzo często do opisywania wielopłaszczyznowych przemian w Polsce po 1989 roku badacze posługują się określeniem transformacja polityczno-ustrojowa, która dotyczy przeobrażeń systemu politycznego oraz ustroju państwa.

Stworzenie nowego demokratycznego systemu władzy publicznej było jednym z najważniejszych wyzwań transformacyjnych, ponieważ na organach i instytucjach władzy publicznej spoczywa ciężar realizacji większości zadań bezpośrednio związanych z organizowaniem życia zbiorowego i kierowania nim (Lutrzykowski, 2014, s. 174–186). I choć transformacji ustrojowo-politycznej nie powinno sprowadzać się tylko do procesów przekształceń polityczno-organizacyjnych (Lutrzykowski, 2014, s. 174–186; zob.: Kruk, Wawrzyniak, 2011), to dla potrzeb niniejszego opracowania ten obszar działań modernizacyjnych będzie osią dalszych rozważań.

Celem artykułu jest próba zaprezentowania stosunku rządzących do miejsca i roli samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej po 2015 roku. Data ta ma istotne znaczenie dla koncepcji kierowania państwem i organizacji życia zbiorowego, ponieważ w wyniku wyborów prezydenckich (wiosna 2015 r.) oraz parlamentarnych jesienią 2015 roku stery władzy przejęły ugrupowania o charakterze prawicowo-populistycznym. Kolejne miesiące i lata (wygrana tych ugrupowań także w wyborach w 2019 roku) ujawniały ich rzeczywisty stosunek do demokratycznych procesów sprawowania władzy, w tym do samorządów terytorialnych.

Hipoteza artykułu brzmi: po 1989 roku opierając się na zasadach decentralizacji, dekoncentracji i subsydiarności, udało się zbudować nowe mechanizmy sprawowania władzy publicznej, a integralną częścią tego mechanizmu stał się samorząd terytorialny, któremu powierzono do realizacji istotną część zadań publicznych, nadano osobowość publiczno-prawną, określono zasady finansowej samodzielności oraz nadano konstytucyjne umocowanie; do 2015 roku – generalnie – wszystkie ekipy rządzące starały się przestrzegać konstytucyjnych reguł i norm, w tym zasady decentralizacji zaś po wyborach parlamentarnych w 2015 i w 2019 roku ugrupowania rządzące zmieniły, w sposób całkowity, podejście do kierowania i zarządzania państwem, w tym do samorządu terytorialnego, rozpoczynając kolejny etap transformacyjnych przeobrażeń, który można określić jako (re)centralizację.

W przygotowaniu artykułu posłużono się przede wszystkim metodą analizy literatury i materiałów źródłowych (raporty, analizy). Dla rozważań istotne znaczenie ma też kontekst historyczny, który pozwala na umiejscowienie określonych zdarzeń w konkretnej przestrzeni czasowej.

Zniesienie prawnych, politycznych oraz organizacyjnych podstaw państwowego monopolu władzy było początkiem budowy nowego systemu opartego o demokratyczne wartości, takie jak: wolność polityczna, pluralizm, prawa i wolności obywatelskie (Lipska-Sondecka, 2015, s. 275). Istotną częścią składową nowej struktury aparatu władzy miał być samorząd terytorialny, jeden z najważniejszych elementów budujących ład ustrojowy w państwach demokratycznych. Procesom transformacyjnych przemian w obrębie systemu władzy towarzyszyła idea decentralizacji władzy i środków oraz dekoncentracji zadań i kompetencji. Powołanie samorządu terytorialnego ustawą z dnia 8 marca 1990 roku otwierało nowy, kolejny etap przemian, w wyniku których istotna część zadań o charakterze publicznym została przekazana do kompetencji władz samorządowych, a jego organy wykonawcze oraz aparat pomocniczy stały się częścią systemu władzy publicznej w Polsce (obok administracji rządowej). Należy zwrócić uwagę, że przeobrażenia ustrojowe w Polsce przełomu lat 80. i 90. trzeba rozpatrywać w szerszym europejskim kontekście. Narastające w Polsce i innych państwach tzw. bloku wschodniego kryzysy społeczne i polityczne, działalność „Solidarności”, „Okrągły Stół” czy w końcu erozja imperium radzieckiego przyspieszyły rozpoczęcie systemowych zmian, które zaowocowały m.in. członkostwem Polski w Radzie Europy, NATO oraz Unii Europejskiej.

Samorząd terytorialny – element ładu demokratycznego ustroju państwa

Konstytucje współczesnych państw określają jego podstawy ustrojowe, strukturę oraz kompetencje organów władzy, a także relacje pomiędzy państwem a obywatelami. Są także najważniejszym źródłem prawa mającym nadrzędny charakter w stosunku do wszystkich innych norm i wzorców regulujących życie zbiorowe. Ustrój państwa zbudowany na demokratycznych zasadach i wartościach (państwo prawa, trójpodział władzy, pluralizm, prawa człowieka) stwarza najbardziej optymalne warunki dla rozwoju samej instytucji państwa, a także ma szczególne znaczenie dla obywateli i wszystkich pozostałych moderatorów życia publicznego. Ustroje demokratyczne nie są najlepszym rozwiązaniem w zakresie budowy mechanizmów władzy, ale są najbardziej optymalne, ponieważ „dla sprawnego funkcjonowania systemu

politycznego nie jest potrzebny maksymalny poziom cnót obywatelskich, lecz tylko optymalny – taki, który pozwala na skuteczną mobilizację, ściąganie podatków, utrzymanie ładu i niezbędnego poziomu posłuszeństwa” (Markowski, 2014, s. 8). Zapewnienie warunków do optymalnego rozwoju nie jest sprawą prostą, szczególnie gdy uwzględni się złożoność i wielopoziomowość zadań i wyzwań, które muszą realizować i z którymi muszą się mierzyć współczesne państwa. Administrowanie z centrum wymaga zupełnie innej perspektywy niż rozwiązywanie codziennych problemów mikrostruktur społecznych. Zapewnienie efektywnej realizacji zadań na obu poziomach (centralnym i lokalnym/regionalnym) wymagało włączenia w proces zarządzania sprawami publicznymi podmiotów pozapaństwowych. Takie posunięcie było także wskazane z uwagi na konieczność praktycznej realizacji zasady decentralizacji i dekoncentracji, co pozwoliło na budowę przestrzeni, w ramach której można było stworzyć mechanizm najbardziej optymalny dla rozwiązywania problemów społecznych i ekonomicznych jednostek i grup społecznych. Mechanizmem tym stał się samorząd terytorialny, dzięki któremu państwo urzeczywistniło ideę decentralizacji, dekoncentracji i subsydiarności. W tym kontekście samorząd jest podmiotem, dzięki któremu lokalne i regionalne wspólnoty mogą same zarządzać swoimi sprawami i czynić to na własną odpowiedzialność. Umożliwia on szybsze i lepsze zaspokojenie potrzeb oraz pozwala zabezpieczyć ich interesy. Samorząd i samorządność jest odczytywana jako istotne źródło siły państwa, pozwalając na realizację takich demokratycznych wartości jak: wolność, partycypacja, efektywność (Steward, Greenwood, 1997, s. 57). Potwierdzeniem takiego stanowiska jest konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego jako elementu ustroju państwa.

Samorządy terytorialne wykonują współcześnie zdecydowaną większość zadań publicznych, starając się poszukiwać coraz to nowych sposobów i narzędzi, które pomogą w ich efektywnej realizacji. Będąc istotnym elementem kształtującym porządek ustrojowy, samorząd współuczestniczy w budowie demokratycznych zasad organizacji i funkcjonowania państwa oraz współtworzy mechanizmy charakteryzujące obywatelskie społeczeństwa.

Samorząd terytorialny jako część składowa systemu władz publicznych nie jest przeciwstawny państwu, wręcz odwrotnie – samorząd z założenia jest partnerem dla władzy centralnej, pomagając i wspierając ją w procesie

rządzenia. Siła państwa, jego sprawczość i efektywność widoczna jest także w praktycznej zdolności organów samorządowych do wypełniania powierzonych zadań. Jest to możliwe dopiero wówczas, kiedy władza państwowa (rządzący) przestrzegać będzie wartości, zasad i reguł określających konstytucyjny porządek ustrojowy, w tym zasadę decentralizacji i subsydiarności.

Krótki bilans samorządowych doświadczeń Polski (1990–2014)

Powołanie w marcu 1990 roku samorządu na szczeblu gminy rozpoczęło proces budowy nowego systemu władzy określonej jako publiczna. Restytucja samorządu terytorialnego oznaczała w istocie demokratyzację stosunków władzy i przejścia z systemu centralistycznego kierowania do modelu zdecentralizowanego, opierającego się na współdziałaniu w procesie organizowania i kierowania życiem zbiorowym innych niż państwowe podmiotów.

Odbudowa terytorialnej samorządności napotykała na wiele problemów i trudności, które w swoich wspomnieniach z tamtego okresu opisał Jerzy Reguński (Reguński, 2000). Czynniki hamujące prace reformujące administrację terytorialną był odziedziczony po PRL-u stan prawny, stare instytucje państwa, mentalność społeczeństwa oraz opór „starych funkcjonariuszy” aparatu administracyjnego państwa (Reguński, 2000, s. 8). W atmosferze napięć, sporów i walki politycznej Sejm RP przyjął w dniu 8 marca 1990 roku ustawę o samorządzie terytorialnym, ordynację wyborczą, a także stosowne zmiany do konstytucji (Dz.U. 1990, nr 16, poz.94 i 95; Dz.U.1990, nr 16, poz.96; Dz.U.1990, nr 142, poz.1591 ze zm.). Przywracając samorząd terytorialny na szczeblu gminy nie tylko nawiązano do tradycji II RP, ale także radykalnie zerwano z instytucjami odziedziczonymi po PRL-u – radami narodowymi – które całkowicie zniesiono, wprowadzając na ich miejsce właśnie samorząd terytorialny (Izdebski, 2011, s. 90). Dodatkowo, jak wspomniano wcześniej, samorząd zyskał sankcję konstytucyjną (Lutrzykowski, 2006, s. 308). Przetrasowania na scenie politycznej w istotny sposób wpływały na proces samorządowej reformy, który nie miał charakteru ciągłego. Gabinety Jana Krzysztofa Bieleckiego (styczeń – grudzień 1991 roku) oraz Jana Olszewskiego (grudzień 1991 – czerwiec 1992 roku) nie przyniosły konkretnego postępu w pracach reformatorskich. Dopiero rząd Hanny Suchockiej (lipiec 1992 – październik 1993 roku) wykazał większe

zainteresowanie kwestiami samorządowymi. Wówczas uchwalono ustawę konstytucyjną o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426), potocznie zwaną Małą Konstytucją. W świetle jej przepisów „samorząd jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego” (art. 70, ust. 1), zaś „gmina podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa” (art. 70, ust. 4). Utworzono także Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także podpisano Europejską Kartę Samorządu Lokalnego. Kolejne wybory w październiku 1993 roku przyniosły zmiany na scenie politycznej, a rządy przejęła koalicja SLD-PSL. Premierem został Waldemar Pawlak (październik 1993 – marzec 1995 roku), ale jego gabinet nie wyrażał głębszego zainteresowania kontynuacją reform administracji terytorialnej, w tym budowę kolejnych szczebli samorządu. Kolejni premierzy – Józef Oleksy (marzec 1995 – luty 1996 roku) oraz Włodzimierz Cimoszewicz (luty 1996 – październik 1997 roku) także nie wnieśli dla samorządów znaczących korekt do już istniejących rozwiązań ani nie wprowadzili nowych. Dopiero rząd Jerzego Buzka (październik 1997 – październik 2001 roku) podjął się dokończenia rozpoczętych reform. Z dniem 1 stycznia 1999 roku na podstawie uchwalonych wiosną i latem 1998 roku regulacji prawnych, wprowadzono w Polsce nową trójszczeblową strukturę samorządu: samorządową gminę – samorządowy powiat – samorząd w województwie. Dalsze zmiany dotyczące organizacji i funkcjonowania samorządów zostały podjęte przez gabinet Leszka Millera (październik 2001 – maj 2004 roku) oraz przez rząd Marka Belki (maj 2004 – październik 2005 roku). Podstawowe znaczenie ustrojowe w zakresie zmian ustrojowych miała ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn. Dz.U.2010, nr 176, poz.1191) oraz ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. 2005, nr 175, poz. 1462 ze zm.; Izdebski, 2011, s. 93). Kolejne zmiany prawno-ustrojowe dotyczyły wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2009 roku nowej ustawy o pracownikach samorządowych (Dz.U. 2009, nr 50, poz.398), ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 ze zm.), zaś w styczniu 2011 roku uchwalono ustawę Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz.112 ze

zm.), która zastąpiła samorządową ordynację wyborczą oraz ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

Rozwiązania prawno-organizacyjne dotyczące samorządu terytorialnego przyjęte w wyniku transformacyjnych przemian były – generalnie – zgodne z europejskimi standardami i opierały się na rozumieniu przez kolejne ekipy rządzące idei samorządności i komunalnej samodzielności, co pozwoliło na zbudowanie podmiotu odrębnego od władzy centralnej (Sześcińo, 2018, s. 3). Samorząd terytorialny stał się integralną częścią systemu władz publicznych, odpowiadając za realizację zadań wynikających z życia zbiorowego lokalnych i regionalnych społeczności. Na poziomie samorządowym zaspokajają się prawie 100% usług o charakterze publicznym, co ma istotne znaczenie dla obywateli, którzy w zdecydowanej większości pozytywnie wypowiadali się w zakresie ogólnego bilansu wykonywania zadań przez samorządy (Sześcińo, 2018, s. 3). W 2017 roku 58% badanych uważało, że przekazywanie kompetencji samorządom i organizacjom społecznym jest niezmiernie ważne (CBOS, 2017). Oznacza to, w największym skrócie, że samorząd terytorialny jest dla Polaków instytucją, która trwale wpisała się w nasze codzienne funkcjonowanie.

Obywatelskie wsparcie dla idei samorządności jest niezwykle ważne, bowiem społeczna legitymizacja prawa do samorządu jest jednym z kryteriów przesądzających o zdolności wykonywania przez samorząd terytorialny ustrojowych funkcji. Wyzwaniem jest nie tylko zakres samodzielności samorządów i zadań, które powierzone są mu do realizacji, ale także umacnianie demokracji lokalnej poprzez budowanie trwałego wsparcia obywateli dla samorządów (Sześcińo, 2018, s. 4). W stabilnych demokracjach samorząd jest przestrzenią, w której mieszkańcy zarządzają sprawami wspólnoty i czynią to na własną odpowiedzialność. Samorządność jest procesem, w wyniku którego powinno eliminować się te czynniki, które są dysfunkcyjne, a zarazem wzmacniać wszystkie prorozwojowe elementy i jednocześnie poszukiwać nowych możliwości rozwoju. W Polsce po 1989 roku, choć udało się wmontować samorząd terytorialny w strukturę systemu władzy publicznej, to stosunek rządzących do tej instytucji miał charakter kadencyjno-koalicyjny, co przekładało się na stopniową i pogłębiającą się dysfunkcjonalizację. W 2013 roku w Raplocie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce (Bober et al., 2013) jego autorzy wskazali podstawowe dysfunkcje,

które – ich zdaniem – zakłócają czy wręcz negatywnie wpływają na organizację i funkcjonowanie samorządów w Polsce. Wymienili tu: dysfunkcje etatystyczne, autokratyczne, biurokratyczne, finansowe, absorpcji środków unijnych, ułomnej wspólnotowości, przestrzenną, braku podmiotowości rozwojowej. Wszystkie te ułomności są skutkiem działań podejmowanych przez kolejne ekipy rządzące, które nie wykorzystały szansy na lepszą i szerszą decentralizację (Sześciłło, 2018, s. 4). W kolejnych latach konsekwencje takiej polityki rządzących stały się coraz bardziej zauważalne i odczuwalne, nie tylko na poziomie centralnym, ale także lokalnym i regionalnym. Relacje administracji rządowej z jednostki samorządu terytorialnego charakteryzować zaczął brak współdziałania i wzajemne, pogłębiająca się nieufność. Dodatkowo bolączkami polskich samorządów okazała się być słaba partycypacja społeczna, nieuzasadniona niechęć do stosowania innowacyjnych narzędzi w zarządzaniu, brak nowoczesnych rozwiązań finansowych pozwalających na efektywniejsze realizowanie zadań oraz niska jakość i zmienność przepisów prawa. Problemy te nie pojawiły się nagle, ale narastały stopniowo i zaczęły być widoczne i szczególnie uciążliwe w sytuacjach wymagających od nich podejmowania trudnych decyzji i działań (Bober et al., 2013, s. 4).

Siłę samorządu – pisze Edwin Bendyk – i samorządowych lokalnych wspólnot ujawnia praktyka dnia codziennego – skuteczność realizacji inwestycji i zaopatrzenia potrzeb mieszkańców oraz sytuacje kryzysowe (...). W takich chwilach ujawnia się nie tylko lokalna sprawczość, ale także relacje z instytucjami władzy centralnej (Bendyk, 2023, s. 5).

Po 1989 roku w Polsce udało się zbudować samorząd terytorialny oparty o zasadę pomocniczości i decentralizacji. Kolejne etapy transformacyjnych przemian, choć zmieniały szczegóły w zakresie organizacji i działania jednostek samorządowych, to nie „dotykały” jego istoty: odrębnego od władzy centralnej, samodzielnego podmiotu funkcjonującego na przestrzeganiu przez rządzących konstytucyjnych zasad, reguł, norm i wartości, w tym prawa do samorządu. Wybory prezydenckie w maju 2015 roku oraz parlamentarne jesienią 2015 roku nie tylko radykalnie przemodelowały polską scenę polityczną, ale także zmieniły zasady kierowania i zarządzania państwem,

otwierając kolejny etap transformacyjnych przeobrażeń, zupełnie inny od wcześniejszych doświadczeń.

Powrót do przeszłości – polityka rządzących wobec samorządów terytorialnych po 2015 roku

Jesienią 2015 roku stery władzy w Polsce przejęły ugrupowania prawicowo-populistyczne. Pod hasłem „dobrej zmiany” rozpoczął się proces przebudowy systemu władzy, który zaczął ujawniać rzeczywisty stosunek rządzących do procesów kierowania państwem. Taka próba podjęta była już wcześniej (2005–2007), kiedy rządzący wówczas obóz Prawa i Sprawiedliwości – Samoobrony – Ligii Polskich Rodzin podjął działania zagrażające demokratycznemu porządkowi konstytucyjnemu wypracowanemu po 1989 roku. Piotr Sztompka – wybitny polski socjolog – w 2006 roku wskazał najważniejsze – jego zdaniem – problemy, które niekontrolowane mogą zaburzyć podstawy porządku konstytucyjnego w Polsce (Sztompka, 2006):

- budowanie klimatu niepowodzeń i klęski poprzedniej władzy,
- brak poczucia przewidywalności w zakresie realizacji zamierzeń i pomysłów rządzących,
- omijanie prawa i konsekwentne zawłaszczanie kolejnych instytucji i organów,
- brak jasnych i przejrzystych reguł życia publicznego,
- centralizacja i wzmacnianie władzy państwowej,
- nadmierne rozbudzanie nadziei i aspiracji społecznych,
- obsadzanie stanowisk państwowych „swoimi” ludźmi,
- lekceważenie autorytetów,
- zorientowanie na „przeszość” w ramach tzw. polityki historycznej,
- zdemoralizowana scena polityczna.

W 2015 roku, po zmianie władzy, niebezpieczeństwa te stały się realnym zagrożeniem dla państwa i społeczeństwa. Rządzące ugrupowania nie tylko nie przestrzegały konstytucyjnych reguł i norm postępowania poprzez ich obchodzenie, ale także zaczęły je łamać, narzucać siłą swój system wartości, wzbudzać nieufność wobec niezależnych od władzy instytucji, rozbudzać nadzieję i wiarę w sprawczą moc państwa w zaspokajaniu rosnących potrzeb społecznych (Lipska-Sondecka, 2018, s. 292). Działania władzy we wszystkich

obszarach państwa rozpoczęły zwrot ku rozwiązaniom, w których to „partia kieruje, a rząd rządzi”. W takim zamysle rządzących samorząd ma być częścią struktury państwowej i wykonywać zlecone przez władzę zadania (Bendyk, 2018). Realizacja tak określonej polityki wobec samorządów zaczęła przejawiać się poprzez przejmowanie przez „centrum” zadań samorządowych, ograniczanie autonomii decyzyjnej i finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiania samorządów jako instytucji niezdolnych do rozwiązywania ważnych społecznie problemów. Zwrot centralizacyjny w stosunku do samorządów został opisany w 2018 roku w raporcie Fundacji im. Stefana Batorego. Autor raportu, Dawid Sześciłło, dokonał podsumowania dwupółletnich rządów PiS pod kątem działań wobec samorządów (Sześciłło, 2018, s. 1–30). Do najważniejszych problemów zaliczył (Sześciłło, 2018, s. 29):

- zmniejszanie zakresu samodzielności jednostek samorządowych poprzez zmiany w prawie,
- wątpliwe uzasadnianie lub jego brak odnośnie wprowadzanych przez rządzących zmian dotyczących funkcjonowania samorządów,
- wypowiedanie się przez polityków władzy w tonie pouczającym lub dyscyplinującym samorządy,
- traktowanie samorządów jako „ciała obcego”, wrogiemu władzy,
- przebieg procesów legislacyjnych przeprowadzanych często z naruszeniem obowiązujących norm i przepisów.

W raporcie zwrócono także uwagę na fakt, że polityka rządów PiS-u wobec samorządów nie ma – na razie – „węgierskiego charakteru”, gdzie w 2011 roku w ramach reformy konstytucyjnej samorząd sprowadzono do roli wykonawcy polityki państwa na poziomie terenowym (Sześciłło, 2018, s. 3).

Kolejne miesiące oraz wygrana PiS-u w wyborach w 2019 roku wyraźnie ugruntowała centralistyczne podejście rządzących do kierowania państwem, w tym do samorządu terytorialnego. Nowa centralizacja nie oznacza jednak formalnego podporządkowania wspólnot samorządowych władzy centralnej, nie ma bowiem konstytucyjno-prawnej formy (Sześciłło, 2018, s. 2; Aksztejn, Lackowska, 2023, s. 3). Recentralizacyjna polityka ugrupowań rządzących wobec samorządów to połączenie czterech konsekwentnie realizowanych działań (Sześciłło, 2020, s. 2):

- stopniowe pozbawianie samorządów zasobów finansowych niezbędnych do realizacji zadań,

- położenie nacisku na klientelistyczny model relacji rząd – samorząd,
- celowe pomijanie konstytucyjnej zasady pomocniczości poprzez tworzenie i zarządzanie przez administrację centralną funduszami,
- stałe podważanie społecznego zaufania do władz samorządowych poprzez kreowanie ich negatywnego wizerunku.

I choć ustrojowe podstawy samorządów są – na razie – nienaruszone, to z całą pewnością mechanizm ochrony i konstytucyjnej gwarancji samodzielności uległ głębokiej erozji (Bendyk, 2023, s. 9). Droga od decentralizacji do (re)centralizacji zajęła obecnej ekipie rządzącej niespełna dekadę¹, a procesy transformacyjne w Polsce zatoczyły koło, by ponownie znaleźć się w punkcie wyjścia, tak jak na początku lat 90. ubiegłego wieku.

Konkluzje

Transformacja ustrojowo-polityczna w Polsce rozpoczęta po wyborach czerwcowych w 1989 roku trwa nadal. Brak jej domknięcia oznacza także brak jednoznacznego wskazania faktów, wydarzeń i decyzji, które można uznać za jej koniec (Lutrzykowski, 2014, s. 174–189). Rozpoczęte ponad trzydzieści lat temu procesy przekształceń wszystkich sfer życia publicznego wygenerowały nowe problemy i wyzwania oraz – co zdaniem Autorki ma istotne znaczenie dla wyniku wyborów parlamentarnych w 2015 i 2019 roku – społecznie odczuwalne koszty zmian. Pozostawienie określonych jednostek i grup społecznych poza nurtem transformacyjnych przemian stało się główną osią, wokół której rządzące od 2015 roku ugrupowania zbudowały swoją polityczną narrację. Pod hasłem „dobrej zmiany” w imię sprawiedliwości i równości społecznej, budową nowego państwa i elit zaczęto zmieniać wypracowany na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat demokratyczny ład ustrojowy. „Dobra zmian” była tylko fasadą, swoistą „zasłoną dymną” dla rzeczywistych zamierzeń władzy.

Proces destrukcji demokratycznego państwa znakomicie opisał Wojciech Sadurski w książce swojego autorstwa „Polski kryzys konstytucyjny”, wskazując, że „PiS podąża według scenariusza typowego dla wybranych

¹ Artykuł pisany był w sierpniu 2023 roku. Kolejne wybory parlamentarne zaplanowane są na jesień 2023 roku.

w wolnych wyborach zwolenników autorytaryzmu” (Sadurski, 2020, s. 409). Odejście od decentralizacyjnego modelu rządzenia i zwrot ku rozwiązaniom centralizacyjnym jest już mocno ugruntowany. W stosunku do samorządów „(...) obrano wariant bardziej finezyjnych, punktowych, ale konsekwentnie realizowanych posunięć, które ostatecznie doprowadzą do podobnego finału, czyli uczynienia z samorządu tego, czym był choćby w końcówce PRL-u” (Sześciłło, 2020, s. 3).

Kolejny etap transformacyjnych przeobrażeń jest już faktem. Niestety, nie są to zmiany skierowane ani ku nowoczesnym modelom organizacji i zarządzania państwem, ani ku bezpiecznej przyszłości.

DR HAB. AGNIESZKA LIPSKA-SONDECKA

Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie
Uniwersytet Szczeciński
ul. Krakowska 71-79, 71-017 Szczecin
agalipska@wp.pl

Bibliografia

- Dz.U. 1990, nr 16, poz. 94 i 95.
- Dz.U. 1990, nr 16, poz. 96.
- Dz.U. 1990, nr 142, poz. 1591 ze zm.
- Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.
- Dz.U. 2010, nr 176, poz. 1191.
- Dz.U. 2005, nr 175, poz. 1462 ze zm.
- Dz.U. 2009, nr 50, poz. 398.
- Dz.U. 2009, nr 31, poz. 206 ze zm.
- Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112 ze zm.
- Aksztejn, W., Lackowska, M. (2023). *Akcje i reakcje – o działaniach samorządów polskich w odpowiedzi na praktyki recentralizacyjne ostatnich lat*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. Pobrane z: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/06/Reakcje-JST-na-recentralizacje.pdf>.
- Baka, W. (2004). *W tygły transformacji ustrojowej*. Warszawa: Wydawnictwo Książka i Wiedza.
- Bendyk, E. (2018, 3 września). *Rząd rządzi, partia kieruje, samorząd buduje*. Pobrane z: <https://portretymiaast.blog.polityka.pl/2018/09/03/rzad-rzadzi-partia-kieruje-samorzad-buduje/>.

- Bendyk, E. (2023). *Indeks Samorządności 2023*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. Pobrane z: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Indeks-Samorzadnosci-2023.pdf>.
- Blok, Z. (2007). *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H. (et al.). (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*. Raport o stanie samorządności w Polsce. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. Pobrane z: https://fundacijagap.pl/wp-content/uploads/2019/09/raport_dysfunkcje.pdf.
- Izdebski, H. (2011). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Krzemiński, I. (red). *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989 roku*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ŁośGraf.
- Kruk, M., Wawrzyniak, J. (red). (2011). *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Lackowska, M., Matczak, R., Swianiewicz, P., Sześciłło, D., Wojnar, K. (2023). *Indeks Samorządności 2023*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. Pobrane z: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Indeks-Samorzadnosci-2023.pdf>.
- Lipska-Sondecka, A. (2015). *Transformacja administracji publicznej w Polsce. Od upadku realnego socjalizmu do członkostwa w Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Lipska-Sondecka, A. (2018). Partycypacja obywatelska a samorząd terytorialny. Dylematy obywatela. W: K.A. Wojtaszczyk, P.Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak (red). *Zmierzch demokracji liberalnej?* (285–294). Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Lutrzykowski, A. (2006). Samorząd terytorialny – wyzwanie ustrojowe. Osiem trudnych lat 1990–1997. W: G. Radomski (red). *Samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej XX wieku* (307–318). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Lutrzykowski, A. (2014). Transformacja ustrojowa. Zamknięty rozdział historii Polski czy kontynuacja zmian? W: J. Marszałek-Kawa, A. Chodubski (red). *Wielowymiarowość politologii*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Markowski, R. (2014). *Demokracja i demokratyczne innowacje*. Warszawa: Instytut Obywatelski.
- Marszałek-Kawa, J., Plecka, D. (red.). (2018). *Leksykon wiedzy politologicznej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Ocena działalności instytucji publicznych oraz zasady demokracji i ich realizacja w Polsce*. Komunikat z badań nr 107/2017. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej. Pobrane z: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2017/K_107_17.PDF.
- Regulski, J. (2000). *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sadurski, W. (2020). *Polski kryzys konstytucyjny*. Łódź: Fundacja Liberte!
- Steward, J., Greenwood, R. (1997). Cel i charakter samorządu terytorialnego. W: P. Swianiewicz (red). *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*. Warszawa: Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium.

- Sześciłło, D. (2018). *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządów terytorialnych po 2015 roku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. Pobrane z: https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/D_Szescilo%20Recydywa%20centralizmu.pdf.
- Sześciłło, D. (2020). *Samorząd – centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu nowego centralizmu*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego. Pobrane z: https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/06/Rzad_Samorzad_analiza.pdf.
- Sztompka, P. (2006). O potrzebie wspólnoty obywatelskiej. *Europa. Tygodnik idei*, 21(112).
- Wróbel, S. (red). (2010). *Transformacja ustrojowa w Europie Środkowo-Wschodniej. Płaszczyzny – wymiary – kierunki*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.