

Beata Springer*

Kluczowe zmiany w samodzielności i ustrojowej niezależności jednostek samorządu terytorialnego kadencji 2018–2023

The most important changes in the self-governance
and systemic independence of local government units
of the 2018–2023 term of office

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samodzielność, niezależność, transformacja, decentralizacja, recentralizacja, centralizacja

Keywords: local government, autonomy, independence, transition, decentralisation, recentralization, centralization

Abstrakt: Artykuł dotyczy najważniejszych zmian w samodzielności i ustrojowej niezależności jednostek samorządu terytorialnego kadencji 2018–2023. Analizie poddane zostały zarówno rozwiązania normatywne, jak też faktyczne działania i zachowania, które mają fundamentalny wpływ na funkcjonowanie samorządu. Dla pełniejszego obrazu obecnej kadencji niezbędne jest skrótowne scharakteryzowanie zmian wprowadzonych po 2015 r. Istotne dla całościowej analizy jest również spojrzenie z perspektywy aktualnie rządzących i charakterystyka ich wizji państwa oraz roli samorządu w systemie politycznym. Idea silnego, skutecznego państwa determinuje postrzeganie roli samorządu oraz relacje na styku administracja samorządowa – rządowa.

Abstract: The article deals with the most important changes in the independence and systemic autonomy of local self-government units of the 2018–2023 term. Both normative solutions and actual actions and behaviours that have a fundamental impact on the functioning of local self-government will be analysed. For a more complete picture of the current term, it will be necessary to briefly characterise the changes introduced after 2015.

* ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-2112-6556>, doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, prawniczka, politolożka. Adiunkt na Uniwersytecie w Zielonej Górze, w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji. E-mail: b.springer@wh.uz.zgora.pl

It is also important for the overall analysis to look from the perspective of those currently in power and characterise their vision of the state and the role of local government in the political system. The idea of a strong, effective state determines the perception of the role of local government and the relationship at the interface between local government and government administration.

Wprowadzenie

Funkcjonujący w Polsce od ponad 30 lat samorząd terytorialny stał się immanentnym elementem systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Wrósł w krajobraz społeczny, polityczny oraz prawny. Zauważalne jest identyfikowanie się mieszkańców lokalnej społeczności ze swoimi małymi oraz większymi „ojczyznami”. Budowanie sprawnie funkcjonujących struktur administracji wymaga czasu, cierpliwości, systemowego podejścia, środków finansowych a przede wszystkim koncepcji, aby skutecznie realizować zadania.

Celem artykułu jest przedstawienie kluczowych zmian dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce w kadencji 2018–2023 czyli kadencji, która została przedłużona mocą woli politycznej rządzącej Zjednoczonej Prawicy do 30 kwietnia 2024 r.¹ Oficjalnie podawaną do publicznej wiadomości przesłanką jest zbieg wyborów parlamentarnych oraz samorządowych jesienią 2023 r. Co ciekawe, zbiegu wyborów samorządowych wiosną 2024 r. oraz do Parlamentu Europejskiego obecna władza zdaje się nie zauważać. Ukazanie istotnych zmian ma w zamierzeniu skonstruować odpowiedź na podstawowe pytanie badawcze: czy chcemy funkcjonować w państwie resortowym czy terytorialnym? Czy celem ma być usprawnienie czy uszczuplenie uprawnień jednostek samorządowych? Jednakże kluczowym pytaniem jest również: kto, w jak poukładanym systemie chce funkcjonować? Niewątpliwie pomiędzy aktualnie rządzącymi a dużą częścią społeczeństwa (w tym sporej części doktryny, jak też ugrupowań opozycyjnych) istnieje w tej materii spór, gdyż wizje państwa są odmienne. Samorząd terytorialny zajmuje doniosłe miejsce w doktrynie i analizach akademików oraz praktyków (zarówno politologów, prawników, ekonomistów, socjologów) stąd też niezwykle obszerna i bogata literatura dotycząca tychże kwestii². W analizie posłużono się różnorodnymi

¹ W dniu 22 listopada 2022 r. Prezydent podpisał ustawę z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2022 r., poz. 2418.

² Odnośnie przedmiotowej analizy wspomnieć należy o następujących publikacjach: H. Izdebski, *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De(re)centralizacja, postcovid i...?*, Warszawa 2021; J. Wojnicki, *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciąg*

metodami badawczymi, m.in. metodą instytucjonalno-prawną pozwalającą na ukazanie mechanizmów funkcjonowania oraz zakresu działania instytucji. Nadto wykorzystano metodę historyczną wskazującą na genezę oraz konsekwencje decyzji i zachowań, a także użyto metodę systemową.

Zmiany, zmiany, zmiany

Spór o rolę i postrzeganie samorządu w koncepcji państwa toczy się już od czasów międzywojennych. Niektóre z teorii prezentują samorząd jako wykonawcę zadań państwa, będący zdecentralizowaną administracją państwową (Jerzy Panejko). Teorie przeciwstawne wskazują na upodmiotowienie społeczności lokalnych, wyposażenie samorządu w samodzielność, osobowość prawną i niezależność, jako podmioty nie tylko będące częścią zdecentralizowanej administracji państwowej (Tadeusz Bigo)³. Obecnie rola oraz miejsce wspólnot lokalnych w Polsce, ich usytuowanie w systemie polityczno-administracyjnym, określone są w przepisach Konstytucji, aczkolwiek wypełnianie treści poszczególnych reguł bywa różnie rozumiane. Model organizacji i rola samorządu w wizji państwa obecnie rządzącej Zjednoczonej Prawicy to państwo silne, w którym władza centralna ma dość duży wpływ na władztwo lokalne i chce decydować o szczegółowych rozwiązaniach. Część doktryny oraz praktyków – samorządowców zarzuca obecnej władzy dążenie do centralnie-biurokratycznego wariantu bądź wprowadzania centralizmu demokratyczne-

głość i zmiana, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18); A.J. Jarosz, *Kierunki reform samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2015–2019*, [w:] A. Ilciów (red.), *Człowiek i społeczeństwo. Studia politologiczne*, Poznań 2021; D. Sześciło, *Samorząd-centrum. Bilans po 30 latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020; P. Kłucińska, 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, vol. 10; P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020; J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019; D. Baro Riba, P. Mangin, *Local and regional democracy in Poland, Report of Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee)*, 2 April 2019; D. Sześciło, A. Gąsiorowska, R. Łapszyński, S. Zakroczyński, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa 2020; R. Miernik, *Reformy Prawa i Sprawiedliwości – nowy kierunek rozwoju państwa czy skuteczna strategia wyborcza?*, «Studia Politicae Universitatis Silesiensis» 2018, vol. 20.

³ L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*, Warszawa 2019, s. 72.

go⁴. Kardynalnym elementem dla zrozumienia idei doniosłości samorządu, jego relacji z administracją rządową, rządzącymi i innymi instytucjami tworzącymi system polityczny, jego rolę w tym systemie, jest, powtarzając za H. Izdebskim zrozumienie art. 16 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym istotna część zadań samorządowi: „przysługuje” a nie jest mu przekazana⁵ co oznacza, iż element woli aktualnie rządzących jest wtórny wobec idei samorządności. Nie przeszkodziło to jednak ustawodawcy w wyposażeniu Rady Ministrów w godzące w istotę zasady decentralizacji władzy uprawnienia kreacyjne i demarkacyjne⁶.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego jest wolnością gwarantowaną konstytucyjnie (art. 165), ale musimy pamiętać, iż nie posiada bezwzględnego charakteru, zaś jej granice muszą zostać wyznaczone przez ustawodawcę, ale z zachowaniem konstytucyjnej reguły proporcjonalności⁷. Konstytucyjna zasada samodzielności samorządów stanowi swoistego rodzaju meta-zasadę będącą wartością kluczową, nadrzędną samorządności terytorialnej. Samodzielność należy rozpatrywać na wielu płaszczyznach, stąd też jej skomplikowany charakter. Wykonywanie zadań we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność oraz podleganie ochronie sądowej tworzy ramy samodzielności samorządu, którego działalność ma realizować interesy i potrzeby społeczności lokalnej.

W powszechnej opinii doktryny, praktyki, jak też obywateli, powtarzane jest, iż restytucja samorządu to najbardziej udana z polskich reform po 1989 r. W 2004 r. w *Diagnozie stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, D. Kijowski pisał, że sukcesem reform jest odwrót od centralnie zarządzanej komunistycznej administracji poprzez wprowadzenie nowoczesnych form zarządzania oraz decentralizacji i pomocniczości⁸.

Rozważania dotyczące kadencji samorządu 2018–2023 rozpocząć wypada krótkim wstępem, będącym jednocześnie odwołaniem się do historii tendencji

⁴ M. Kasiński, *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 59–62.

⁵ H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji samorządu – gdzie jesteśmy?*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 3, s. 36.

⁶ Jak słusznie zauważa J.H. Szlachetko, ustawa o samorządzie gminnym oraz ustawa o samorządzie powiatowym pozwalają na likwidację, zmianę granic, łączenie, dzielenie, ograniczenie terytorium jednostki samorządowej działając wbrew woli społeczności lokalnych (przykładem zmiana granic administracyjnych Opola i okolicznych gmin. J.H. Szlachetko, *Trwałość decentralizacji władzy publicznej*, «Samorząd Terytorialny» 2018, vol. 10, s. 53.

⁷ E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 4, s. 10.

⁸ D. Kijowski i in., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, «Samorząd Terytorialny» 2004, vol. 1–2, s. 24–25.

decentralizacyjnych i centralizacyjnych występujących w zachowaniach sprawujących władzę od momentu restytucji samorządu gminnego w 1990 r. Na stopniowe modyfikowanie samodzielności i ustrojowej niezależności jednostek samorządu terytorialnego fundamentalny wpływ miały zmiany wprowadzone przez rządzących po 2015 r. W dalszej części rozważań zostaną one zaprezentowane w syntetycznej formie. Dygresja historyczna niezbędna jest do zrozumienia całości kształtu, horyzontów ówczesnych polityków i ich podejścia do samorządności, niezależności i decentralizacji. O pierwszych tendencjach centralizacyjnych po restytucji samorządu pisał J. Wojnicki odnosząc się do premiera Waldemara Pawlaka, który w roku 1993 był zachowawczy w stosunku do kolejnych etapów reform samorządowych. Identycznie premier Włodzimierz Cimoszewicz, pomimo deklarowanych treści związanych z decentralizacją kraju, przyjmował wraz ze swoim obozem politycznym identyczną pozycję hamującą reformy⁹. Kolejne gabinety III RP również dokonywały stopniowej recentralizacji (choćby likwidacją kas chorych i zastąpienie ich scentralizowaną instytucją – Narodowym Funduszem Zdrowia czy uchylene ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego i zastąpienie ją ustawą o Narodowym Planie Rozwoju).

Zmiany dokonane w kadencji 2014–2018

Zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego rozpoczęły się już w poprzedniej kadencji Sejmu, po wyborach wygranych w 2015 r. przez Prawo i Sprawiedliwość. Jedną ze zmian była reforma oświaty dokonana ustawą z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty¹⁰. Poza reorganizacją struktur szkolnictwa – likwidacją gimnazjów i przywróceniem ośmioletniej szkoły podstawowej (co wiązało się z obciążeniem samorządów znacznymi kosztami reformy) wzmocniono znacznie rolę kuratorów oświaty, przywracając ich nadzór nad kształtowaniem sieci szkół samorządowych, decydowanie o faktycznym funkcjonowaniu szkół i placówek oświatowych. Skutek jest taki, że samodzielna, samorządowa polityka oświatowa zależna jest od kuratora, czyli administracji rządowej¹¹.

⁹ J. Wojnicki, *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18), s. 29–30.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz.U. z 2016 r., poz. 35.

¹¹ D. Kurzyńska-Chmiel, *Samorząd terytorialny – teraźniejszość i wnioski na przyszłość*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 9, s. 10.

Do katalogu zmian zaliczyć należy: zobowiązanie samorządów do zmiany nazw ulic, budowli, jednostek pomocniczych, pomników i obiektów użyteczności publicznej upamiętniających ustrój komunistyczny. Ustawą nazywaną popularnie „dekomunizacyjną”¹² prawodawca zobowiązał samorzady do zmiany nazw w terminie 12 miesięcy z konsekwencją, w przypadku niewykonania zadania, wydania przez wojewodę decyzji administracyjnej w trybie zarządzenia zastępczego bez wprowadzenia trybu odwoławczego od wydanej decyzji. Wprowadzenie takiego środka nadzoru jest niewątpliwie elementem ograniczającym samodzielność gminy, gwarantowaną konstytucyjnie w polskim systemie, co potwierdza również orzecznictwo sądów¹³. Również w 2016 r. zdecydowano się na wprowadzenie ustawowego zakazu dla samorządów dotyczącego wyzbywania się kontrolnego pakietu akcji lub udziałów w spółkach prowadzących podmioty lecznicze, konieczność łączenia szpitali w sieci generującą wysokie koszty¹⁴. Następnie ograniczono kompetencję na rzecz wojewody poprzez brak możliwości swobodnego decydowania o inwestycjach w jednostkach ochrony zdrowia¹⁵, jak również w przypadku szacowania szkód wyrządzanych przez dziki, łosie, jelenie, daniiele i sarny¹⁶. Za recentralizację uznać należy niewątpliwie przekazanie ministrowi nadzoru nad wojewódzkimi ośrodkami doradztwa rolniczego. Ustawą z dnia 22 czerwca 2016 roku¹⁷ ośrodki stały się państwowymi jednostkami organizacyjnymi z ministrem właściwy ds. rozwoju wsi jako organem prowadzącym. We wrześniu 2017 r. zlikwidowano stanowiska asystentów i doradców samorządowych¹⁸, co również świadczy o ograniczaniu samodzielności samorządu. Argumentując likwidację „gabinetów politycznych” oszczędnościami oraz brakiem kwalifikacji, zaś same stanowiska określając mianem partyjnych przyzółków.

Kolejnym segmentem objętym reglamentacją stała się gospodarka wodno-ściekowa. Krokiem pierwszym w kwietniu 2017 r. była zmiana ustawy prawo

¹² Ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 r. o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy jednostek organizacyjnych, jednostek pomocniczych gminy, budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz pomniki, t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1103.

¹³ H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji...*, s. 32–33.

¹⁴ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 960.

¹⁵ A. Gniadkowski, *Coraz szybsze obskubywanie samorządu*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2017, vol. 4, s. 16–17.

¹⁶ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie, Dz.U. z 2016 r., poz. 1082.

¹⁷ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego, Dz.U. z 2016 r., poz. 1176.

¹⁸ Ustawa z dnia 15 września 2017 roku o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, Dz.U. z 2017 r., poz. 1930.

ochrony środowiska¹⁹, w której dokonano zmiany zasad powoływania władz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska pozostawiając sejmikowi wojewódzkiemu prawo delegowania jednej osoby (wiceprzewodniczącego). Pozostali członkowie rady nadzorczej delegowani są przez ministra, wojewodę oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. W praktyce oznacza to przejście kontroli nad radą nadzorczą. W lipcu 2017 r. zdecydowano się na utworzenie instytucji – Państwowego Gospodarstwa Wodnego – Wody Polskie²⁰. Instytucja ta przejęła zadania i kompetencje prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej oraz marszałków województw i starostów związanych z utrzymaniem wód, mienia Skarbu Państwa związanego z gospodarką wodną i inwestycjami w tym obszarze, a także starostów w zakresie zgód wodnoprawnych. Stanowi to ewidentny przykład odbierania uprawnień i kompetencji i jest przejawem recentralizacji wiążąc się oczywiście z uszczupleniem dochodów w tej materii. Jesienią 2017 r.²¹ przyznano Wodom Polskim kolejną kompetencję – opiniowanie projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz zatwierdzania taryf uchwalonych przez rady gmin²².

W 2017 roku Ministerstwo Sportu i Turystyki dokonało zmian w zakresie realizacji Programu Rozwoju Regionalnej Infrastruktury Sportowej ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej²³ postanawiając, iż samorządy województw nie będą realizować tego programu. Zlikwidowano zdecentralizowany system podziału środków przez samorządy na rzecz centralizacji w ministerstwie.

Zmiany w kadencji 2018–2023

Kluczową jest wprowadzenie ustawą z 11 stycznia 2018 r. dwukadencyjności organów wykonawczych w gminach z jednoczesnym wydłużeniem kadencji do lat pięciu, począwszy od kadencji 2018–2023. Przyjęto, że dwie kadencje liczy się od 2018 r., a więc można być wybranym tylko na dwie kadencje począwszy od tego terminu. Ograniczenie to dotyczy tej samej gminy, co oznacza, iż możliwe jest kandydowanie w innej gminie. W doktrynie przeważa pogląd, iż

¹⁹ Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2017 r., poz. 898.

²⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2233 ze zm.

²¹ Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r., poz. 2180.

²² J. Kostrzewska, *Prawo wodne uderzy w samorząd*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2017, vol. 17/1231, s. 12–14.

²³ Pismo Ministra Sportu i Turystyki z dnia 27 grudnia 2016 r. DIS/074/2/2016/1.

zmiana ta nie stanowi złamania standardów demokratycznego państwa prawa z jednoczesnymi wątpliwościami w zakresie standardów społeczno-politycznych²⁴. Podnosi się, iż odebranie mieszkańcom części uprawnień decyzyjnych w zakresie wyboru osób sprawujących władzę nie mieści się w standardach Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Podmiotowość gminy daje jej mieszkańcom prawo decydowania o tym, kto będzie sprawował władzę i w tym kontekście wprowadzenie dwukadencyjności jest z gruntu niezasadne. Czy sztywne ograniczenia dotyczące kadencyjności nie są przejawem ingerencji władzy centralnej, która chce na swój sposób „urządzać” świat lokalny? Tworząc przekaz dla społeczności lokalnych, że nie są zdolne do współzarządzania, trzeba im zatem odgórnie narzucić rozwiązanie. W przestrzeni publicznej pojawiły się także głosy o partykularnym interesie partyjnym aktualnie rządzących, który ma na celu rotację kadr. Przychylając się do tezy, iż wymiana kadr wnosi pewien powiew świeżości, nowych pomysłów, idei i innego spojrzenia na problemy samorządu, z pewnością nie stanowi ona remedium na problemy z jakością społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo obywatelskie samo musi się ukształtować, władza ma za zadanie jedynie pokazywać obywatelom, w procesie socjalizacji i nauki, jaka może być jakość życia w gminie i od kogo w dużej mierze ona zależy. Koronnym argumentem podnoszonym przez zwolenników dwukadencyjności jest zbyt duża skala reelekcji. Ich zdaniem świadczy to o patologicznych, spetryfikowanych układach na szczeblach władzy lokalnej, które są nie do przebicia. Odpierając taki zarzut można powiedzieć, że sytuacje takie mogą świadczyć również o stabilizacji systemu²⁵, zadowoleniu mieszkańców, pozytywnej weryfikacji włodarzy gmin, zakorzenieniu demokratycznych reguł. Nadto mogą być przejawem wolności i szacunku dla demokracji. J. Regulski, współtwórca reformy samorządu terytorialnego, już w 2010 r. wskazywał na to, iż samo ograniczenie kadencji „nie jest receptą na uczciwość władzy”. Potrzeba większego zaangażowania ludzi, zwiększenia kontroli społecznej, zmian w wewnętrznym ustroju gmin, który jest konfliktogenny i niespójny, zaś zmiana powinna następować wtedy, gdy mieszkańcy będą jej oczekiwać²⁶.

²⁴ B. Springer, A.J. Jarosz, *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie zjawisk patologicznych?*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2022, vol. 3(67), s. 163–167.

²⁵ Zasadnie zastanawia się J. Kowalik: Czy sprawowanie urzędu przez wiele kadencji jest kwintesencją demokracji czy jej karykaturą? W 2002 r. jednego kandydata wystawiono w 27 gminach, zaś w 2014 r. – w 251 gminach. Zob. J. Kowalik, *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, «Political Preferences» 2015, vol. 10, s. 168.

²⁶ J. Regulski, *Ograniczenie liczby kadencji nie jest receptą na uczciwość władzy*, <https://dziennikbałtycki.pl/prof-regulski-ograniczenie-liczby-kadencji-nie-jest-recepta-na-uczciwosc-wladzy/ar/287242> (3.09.2021).

Wspomnianą powyżej ustawą wprowadzono zmiany w narzędziach partycypacyjnych, mających na celu wzmocnienie roli radnych. Jednym z nich jest obowiązkowy raport o stanie gminy (art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym) jako narzędzie ukazujące funkcjonowanie samorządu (polityki, programy i strategie, uchwały rady gminy, budżet obywatelski). Nie ma on być jedynie zbiorczym podsumowaniem działalności organu wykonawczego oraz stanowiącego, ale powinien ukazywać osiągnięcia i wyzwania, a także cele i zamierzenia. Może on również spowodować reperkusje w postaci odwołania organu odwoławczego bądź rozpatrzenia wniosku o referendum odwoławcze. Wobec tego narzędzia w doktrynie wysuwa się zarzut, iż brak mu przesłanek merytorycznych kontroli, co może skutkować jedynie polityczną oceną raportu²⁷. Nowe uprawnienia zyskał przewodniczący rady, w postaci wydawania poleceń służbowych pracownikom urzędu obsługującym prace rady. Z kolei radni otrzymali szereg możliwości związanych z dostępem do informacji i materiałów dotyczących działalności urzędu i jego jednostek. Novum w postaci transmisji on-line z obrad jednostek samorządu pozwala na szerszy dostęp mieszkańców²⁸. Wprowadzono zmianę w zakresie narzędzia partycypacyjnego, jakim jest budżet obywatelski, który stał się obligatoryjny w miastach na prawach powiatu (wraz z minimalną jego wartością na 0,5% wydatków miasta). Obowiązkowa stała się również obywatelska inicjatywa uchwałodawcza będąca dotychczas narzędziem fakultatywnym, funkcjonującym w niektórych gminach. Zmiany dotyczące narzędzi partycypacyjnych, niewątpliwie potrzebne, jednak w sporej części doktryny wzbudziły kontrowersje ze względu na ich kształt. P. Glejt oraz P. Uziębło zauważyli, iż: „można odnieść wrażenie, że nadrzędnym celem tej ustawy było ukazanie pozytywnego stosunku większości parlamentarnej do problematyki partycypacji na poziomie lokalnym i regionalnym, bez głębszej refleksji nad ukształtowaniem implementowanych rozwiązań”²⁹.

Dokonano nowelizacji kodeksu wyborczego w zakresie normy demograficznej w wyborach do rad gmin, wprowadzając ponownie do przepisów dwa systemy wyborcze. W efekcie w gminach do 20 tys. mieszkańców pozostawiono system większościowy i jednomandatowe okręgi wyborcze, zaś w gminach powyżej 20 tys. powrócono do systemu proporcjonalnego. Zmniejszono mak-

²⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 104.

²⁸ P. Kłucińska, 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, vol. 10, s. 32–34.

²⁹ P. Glejt, P. Uziębło, *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, [w:] A. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 403.

symalną liczbę radnych wybieranych w okręgach wielomandatowych z 10 do 8 z jednoczesnym ograniczeniem maksymalnej liczby kandydatów na listach do dwóch ponad liczbę mandatów. Skutkiem była likwidacja jednomandatowych okręgów wyborczych w większych i średnich miastach. Słuszny wydaje się być zarzut wobec rządzących, iż zbyt szybki był powrót do systemu proporcjonalnego, a dokonanie jednej elekcji metodą większościową nie ukazuje trafności zastosowania. Zebranie doświadczenia poprzez stosowanie w trakcie kilku elekcji pozwoliłoby na wyciągnięcie wniosków i optymalizację zasad.

Zmianą, która wzbudziła duże emocje, było przekazanie uprawnień do podziału jednostek na okręgi wyborcze oraz obwody głosowania z rady gminy do komisarzy wyborczych powołanych przez Państwową Komisję Wyborczą na 5-letnią kadencję. Zakazem objęto możliwość jednoczesnego kandydowania w wyborach do organu wykonawczego oraz do innej rady gminy niż w tej, w której się kandyduje oraz do rady powiatu i sejmiku województwa. Co istotne, dokonano ustawowej regulacji statusu mężów zaufania, obserwatorów społecznych wyborów wysyłanych przez stowarzyszenia i fundacje, zajmujące się sprawami demokracji, praw obywatelskich i rozwojem społeczeństwa obywatelskiego³⁰. Zmian dokonano także w funkcjonowaniu i finansowaniu kół gospodyń wiejskich. Ustawą z 2018 r.³¹ umożliwiono organizacjom uzyskanie osobowości prawnej przez wpis do Krajowego Rejestru Kół Gospodyń Wiejskich, czym dano możliwość samodzielnego działania we wszystkich stosunkach prawnych. Kolejna zmiana ustawy o kołach gospodyń wiejskich z 2021 r. określiła ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej, której źródłem są dotacje celowe udzielane przez ministra właściwego do spraw rozwoju wsi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Ustanowienie administracji rządowej jako decydenta przyznającego środki organizacjom działającym lokalnie od 150 lat jest być może przejawem braku zaufania albo chęci ograniczenia decyzyjności samorządów lokalnych.

W styczniu 2020 r.³² dokonano zmian organizacyjnych w Państwowej Inspekcji Sanitarnej, zwiększając role koordynacyjno-nadzorczą Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wzmacniając pozycję wojewody jako organu reprezentującego rząd w terenie. Ustawa przyznała Głównemu Inspektorowi Sanitarnemu kompetencje do powoływania i odwoływania – za zgodą właściwego wojewody – państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych oraz państwowemu wojewódzkiemu inspektorowi sanitarnemu kompetencji

³⁰ B. Michalak, *Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, «Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne» 2019, vol. 58, s. 91–96.

³¹ Ustawa z 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 2256.

³² Ustawa z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 322.

do powoływania i odwoływania – po zasięgnięciu opinii wojewody – państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych. Ponadto ustanowiła państwowego powiatowego inspektora sanitarnego organem zespolonej administracji rządowej w województwie. Zmiany te wyraźnie mają charakter centralizujący, ograniczający kompetencje samorządów.

Poza nowelizacjami przepisów zaczęto wprowadzać instrumenty pozwalające na finansowanie samorządów za pomocą dotacji. W 2018 r. stworzono Fundusz Dróg Samorządowych obecnie Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg³³ powołany jako mechanizm wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego, realizujących inwestycje na drogach samorządowych. Środki z Funduszu to dotacje celowe, rozdzielane przez komisję powołaną przez wojewodę w zależności od poziomu dochodów jednostki samorządowej. Z analizy dokonanej przez P. Swianiewicza dotyczącej 2019 r. wynika, iż rozdział tych środków związany był z afiliacją polityczną. Najwięcej środków zarówno w gminach, jak i powiatach, otrzymały samorządy powiązane z PiS, zaś ponad połowa gmin związanych z opozycją nie otrzymała żadnych środków. Autor konkluduje, iż: „[...] mamy do czynienia z nowym – bardzo niepokojącym – zjawiskiem schodzenia krajowej polityki partyjnej do życia samorządów lokalnych”, zaś rozdział środków wykazuje zniekształcenie powodowane orientacją polityczną samorządów³⁴. Analizy dotyczącej rozdziału środków z RFRD do samorządu powiatowego w I kwartale 2021 r. dokonali również R. Rudka, E. Kocemba, K. Sekuła. Ze szczegółowo przeprowadzonych badań wynika, iż z kwoty ponad 1,265 mld zł, które w 2021 r. zostały przyznane powiatom: ponad 650 mln zł trafiło do powiatów kierowanych przez osobę z PiS. Prawie 164 mln zł do powiatów, w których zawarta jest koalicja z PiS. Ponad 258 mln zł do powiatów zarządzanych przez osobę spoza partyjnego układu. Ponad 192 mln zł do powiatów będących w rękach osób z opozycji. Udział procentowy powiatów ze względu na przynależność polityczną w łącznej kwocie dofinansowania przedstawiał się następująco: PiS – 51,44%; Koalicja z PiS – 12,95%; Niezależni – 20,41%; Opozycja – 15,20%. W miastach na prawach powiatu z kwoty nieco ponad 150 mln zł: ponad 56 mln zł trafiło do miast na prawach powiatu kierowanych przez osobę niezależną. Ponad 44 mln zł do miast na prawach powiatu zarządzanych przez osobę związaną z opozycją. Blisko 31 mln zł do miast na prawach powiatu będących w rękach osób z opcji rządzącej oraz ponad 19 mln zł do miast na prawach powiatu, w których zawarta jest koalicja z PiS.

³³ Ustawa z 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 505 ze zm.

³⁴ P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2020, vol. 1, s. 44–53.

Rozkład średniej wysokości dofinansowania w zależności od grupy politycznej był następujący: PiS – blisko 15 mln; Koalicja z PiS – niecałe 3 mln, Niezależni – niecałe 3 mln; Opozycja – 4 mln. W przeliczeniu na 1 mieszkańca dało to następujący wynik: PiS – 247,85 zł; koalicja z PiS – 20,95 zł; niezależni – 13,55 zł; opozycja – 5,97 zł. Wysokość otrzymanego wsparcia w 2021 roku jest mocno związana z grupą polityczną reprezentowaną przez starostę powiatu oraz jego ewentualnego koalicjanta i nie ma na to też wpływu liczba mieszkańców czy długość dróg powiatowych. Identycznie sytuacja przedstawia się odnośnie miast na prawach powiatu³⁵. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych to kolejne narzędzie związane z przekazywaniem dotacji samorządom. Jego wprowadzenie związane jest z wystąpieniem wiosną 2020 r. epidemii COVID-19 i jej skutków w sferze finansowej³⁶. Jest to rządowy program finansowy przez fundusz przeciwdziałania COVID-19. Po raz pierwszy pieniądze z tego programu zostały przekazane samorządom według odgórnie przyjętego algorytmu, natomiast II i III transza na podstawie decyzji Komisji do spraw Wsparcia JST po złożeniu wniosków przez samorządy. Analizy wyników przyznanych środków z II i III puli RFIL dokonali J. Flis i P. Swianiewicz³⁷. Z przeprowadzonych badań jednoznacznie wynika, iż udzielanie dotacji z programu obarczone jest dość wysoką skalą politycznego uprzywilejowania. Autorzy zastosowali cztery kategorie opcji politycznych: wóldarze wybrani z poparciem PiS; wóldarze związani z jedną z partii bloku senackiego – Koalicją Obywatelską, Polskim Stronnictwem Ludowym, Sojuszem Lewicy Demokratycznej, wóldarze nazwani „kontra PiS” – ci, którzy pokonali konkurenta z PiS oraz wóldarze neutralni – komitety lokalne bez poparcia partii ogólnopolskich. Z analizy II transzy wynika, iż średnia wielkość dotacji na głowę mieszkańca w gminach rządzonych przez wóldarzy z PiS wynosi 253 zł, w gminach neutralnych – 134 zł, w gminach kontra PiS – 60 zł, zaś w gminach z wóldarzami z bloku senackiego – 25 zł (przy średniej wysokości dotacji dla całego kraju wynoszącej 83 zł). Autorzy mówią o tzw. „przejęciu partyjnym” określającym wielokrotność średniej dotacji na głowę mieszkańca w zależności od tego kto rządzi. Porównanie dotacji w gminach rządzonych przez PiS z gminami rządzonymi przez tzw. blok senacki daje dziesięciokrotnie

³⁵ R. Rudka, E. Kocemba, K. Sekuła, *Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – podział środków w samorządach powiatowych*, Związek Powiatów Polskich 2021, s. 4–26.

³⁶ Podstawę do wprowadzenia Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych stanowił art. 65 ust. 28 ustawy z 31.3.2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2020 r., poz. 568 ze zm.

³⁷ J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021 oraz J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – utrwalane wzory*, Warszawa 2021.

wyższą kwotę. Udział gmin pominiętych w podziale środków również odzwierciedla preferencje partyjne. W przypadku gmin rządzonych przez PiS tylko 14% nie otrzymało dotacji, w przeciwieństwie do gmin bloku senackiego, gdzie 80% gmin pozostało bez dotacji, w gminach neutralnych pominięto 44%, zaś w gminach kontra PiS 61%. W przypadku rozdziału środków pochodzących z III transzy RFIL sytuacja nie uległa poprawie, nadal zauważalna jest ogromna różnica na korzyść gmin rządzonych przez władarzy z PiS³⁸. Nie trzeba być wnikliwym obserwatorem, aby po analizie badań przeprowadzonych przez J. Flisa i P. Swianiewicza zauważyć, iż partyjne kryteria podziału stały się kluczem do nagradzania. Niepokojący jest fakt, jak zauważają Autorzy, że stanowią one świadomą i celową politykę rządu, która w istocie rzeczy pogłębia podziały polityczne. Jednocześnie jest ona łamaniem standardów demokratycznego państwa prawa, w którym buduje się zależności klientelistyczne we wzajemnych relacjach stosując polityczną alokację zasobów z wykorzystaniem czynnika ekonomicznego³⁹.

Kolejnym programem dotującym samorządy był ustanowiony w dniu 1 lipca 2021 r. Uchwałą Rady Ministrów nr 84/2021 Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Tutaj również środki pochodziły z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Również w tym przypadku J. Flis i P. Swianiewicz dokonali precyzyjnej analizy przyznanych środków. Z badań, jak w przypadku RFIL, jednoznacznie wynika, iż wyższe kwoty uzyskały samorządy rządzone przez PiS, przy czym większość gmin dotację otrzymała. Jedynie 21 gmin dofinansowania nie uzyskało⁴⁰.

Zagadnieniu, któremu należałoby poświęcić odrębne rozważania są sprawy finansowe jednostek samorządu (wiążą się one w części z powyższymi rozważaniami o mechanizmach wsparcia samorządów dotacjami centralnymi). Ze względu na ramy niniejszych rozważań zostaną jedynie zarysowane. Punktem wyjścia jest samodzielność samorządów wyrażająca się na różnych płaszczyznach, w tym w adekwatności środków będących w ich dyspozycji do realizowanych zadań. Zasada ta ma ustrojowo-gwarancyjny charakter⁴¹. Prawo do odpowiednich dochodów zapewniających realizację zadań publicznych wynika z art. 167 Konstytucji, od którego – jak określa to H. Izdebski – kolejne rządy: „narastająco odchodzą”⁴². Bardzo niepokojącym trendem jest zmiana

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże. Zob. również: Ł. Olejnik, *Dotacje inwestycyjne z rządowych funduszy wsparcia dla samorządów 2019–2021. Polityczna alokacja zasobów?*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2022, vol. 2(88).

⁴⁰ P. Swianiewicz, J. Flis, *Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji*, Warszawa 2022, s. 2.

⁴¹ E. Kornberger-Sokołowska, *O potrzebie instytucjonalnego...*, s. 12.

⁴² H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji...*, s. 28.

proporcji finansowania samorządu, która polega na tym, że udział dochodów własnych maleje, zaś istotnym składnikiem stają się dotacje celowe. Jak podaje P. Swianiewicz, udział dotacji w dochodach gmin systematycznie wzrasta. W 2013 r. w gminach wynosił niewiele ponad 20%, zaś w 2018 r. niemalże 35% (wyższy wzrost zauważalny jest po 2015 r.)⁴³. Stanowi to istotny czynnik w ograniczaniu samodzielności i niezależności, gdyż przesuwając decydena na poziom centralny, a z samorządu czyni jedynie wykonawcę. Reguła finansowania samorządu powinna opierać się na dochodach własnych, zaś mechanizm wyrównawczy w postaci dotacji celowych powinien stanowić wyjątkowy składnik. W przeciwnym razie samodzielność samorządów staje się fasadowa, pozorowana. Słusznie zauważa A. Lipska-Sondecka, iż: „miernikiem stopnia funkcjonalności instytucji samorządu terytorialnego jest praktyczna zdolność organów samorządowych i ich aparatu wykonawczego do wypełniania konstytucyjnych i ustawowych zadań w oparciu o zasadę subsydiarności z wykorzystaniem nowoczesnych form i metod zarządzania publicznego”⁴⁴.

Biorąc pod uwagę poprzednią oraz obecną kadencję należy zauważyć, iż dokonano szeregu zmian, które miały na celu osłabienie samodzielności finansowej samorządów. Po pierwsze, tworzenie specjalnych funduszy centralnie rozdysponowujących środki. Po drugie, zmiany podatkowe: podniesienie kwoty wolnej od podatku oraz minimalnego wynagrodzenia, obniżenie podstawowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, zwolnienie z podatku osób do 26 roku życia. Wszystkie te elementy, z zasady słuszne, skutkują niższymi dochodami samorządów. W tej sytuacji brak rekompensaty dla budżetów samorządów powoduje ich problemy finansowe i uzależnienie od dotacji centralnych. Kolejnym aspektem jest zlecanie zadań bez odpowiednich środków finansowych (np. przekazanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej w sprawie opieki nad organizacjami kombatanckimi) albo brak środków na realizację nowego zadania (np. z zakresu pomocy dla kobiet w ciąży)⁴⁵. Nieadekwatność środków na powierzone samorządowi terytorialnemu zadania może przyczyniać się do wykazywania przez administrację rządową indolencji samorządu, a w rezultacie niejako uzasadniać nieprawdziwą tezę o konieczności szerokiej recentralizacji⁴⁶. Sprawą kluczową jest także spadek dochodów samorządów związany z epidemią COVID-19 (zwolnienia podat-

⁴³ P. Swianiewicz, *Wpływ polityki partyjnej...*, s. 44–53.

⁴⁴ A. Lipska-Sondecka, *Polskiego samorządu terytorialnego droga do nowoczesności. Dylematy okresu transformacji*, [w:] K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, Włocławek 2017, s. 57.

⁴⁵ A. Gniadkowski, *Coraz szybsze obskubywanie...*, s. 16–17.

⁴⁶ D. Kurzyńska-Chmiel, *Samorząd terytorialny – terazniejszość...*, s. 14.

kowe dla przedsiębiorców, niższe czynsze w lokalach komunalnych, niskie wpływy z biletów czy opłat⁴⁷. Obecna sytuacja (wzrost cen na rynkach światowych energii oraz gazu i nakładający się na to brak środków z Krajowego Planu Odbudowy na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności tworzą niekorzystną koincydencję zdarzeń.

Podsumowanie

W trakcie obecnej, jak i poprzedniej kadencji, Zjednoczona Prawica proponowała szereg rozwiązań legislacyjnych, mających na celu osłabienie samodzielności i niezależności samorządów. Niektóre z nich zostały zawetowane przez Prezydenta, np. ustawa o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z 2017 r. m.in. centralizująca obsadzanie stanowisk oraz rozszerzająca znacznie kryteria kontroli, czy nowelizacja w 2022 r. ustawy o systemie oświaty wzmacniająca rolę kuratorów oświaty i zmieniająca zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych w szkołach i placówkach oświatowych. Od 1 stycznia 2018 r. planowano objąć urzędy pracy nadzorem wojewodów, zaś pod koniec 2021 r. Ministerstwo Infrastruktury rozważało odebranie starostom nadzoru nad procesem badania technicznego przez stacje kontroli pojazdów i przekazanie go Transportowemu Dozorowi Technicznemu. Zastanawiano się również nad likwidacją powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego i utworzenia w ich miejsce inspektoratów okręgowych, ale już jako administracji rządowej niespełnionej. Zmiany te nie doszły do skutku, jednakże czas pokaże, czy nie zostaną ponownie zaproponowane.

Jednym ze współczesnych wyzwań dla III RP jest hamowanie zapędów recentralizacyjnych poprzez wpływ zarówno na rządzących oraz na społeczeństwo i uświadamianie z korzyści płynących z zdecentralizowanego systemu. Należy pamiętać, iż „decentralizacja wiąże się z pewną dojrzałością w rozumieniu i kształtowaniu wspólnoty mieszkańców”. Niski poziom świadomości potrzeb demokratyzacji życia może prowadzić do kwestionowania rangi samorządu terytorialnego, a nawet przydatności w wykonywaniu administracji publicznej. Niepokojące jest to, że pozbawia się samorząd kompetencji władczych, ale jednocześnie pozostawia się odpowiedzialność za realizację zadań⁴⁸.

Słusznie zauważa J. Wojnicki, iż tendencji centralizacyjnych należy upatrywać w historycznych zaszłościach: tradycjach silnej administracji państwowej II RP po zamachu majowym oraz w doświadczeniach i funkcjonowaniu

⁴⁷ D. Sześciło, *Samorząd-centrum. Bilans po trzydziestu latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020, s. 14.

⁴⁸ D. Kurzyńska-Chmiel, *Samorząd terytorialny – teraźniejszość...*, s. 7.

PRL⁴⁹. Ze zmiennym natężeniem po 1990 r. mieliśmy do czynienia z próbami centralizowania samorządu, jednakże bardziej widoczne jest to po 2015 r. ze względu na, jak określa to J. Wojnicki: „[...] odmienne postrzeganie miejsca i roli wspólnot lokalnych i administracji samorządowej w systemie politycznym państwa”⁵⁰. Identycznie L. Rajca mówi o zmiennym nasileniu tendencji centralistycznych polegających na ingerowaniu administracji centralnej w sprawy zastrzeżone dla władz samorządowych⁵¹.

W czerwcu 2018 r. Komitet ds. honorowania przez państwa członkowskie obowiązków i zobowiązań wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (Komitet Monitorujący) przeprowadził wizytę dotyczącą demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce, podczas której odbyły się spotkania z przedstawicielami różnych instytucji na wszystkich szczeblach władzy. Raport podkreśla stosunkowo niepokojące tendencje w demokracji lokalnej i regionalnej w Polsce. Zauważa, że zasada samorządności lokalnej jest uznawana zarówno przez Konstytucję, jak i ustawodawstwo krajowe, jednak została podważona od czasu ostatniej wizyty monitorującej w 2014 roku, a 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 z opozycji. Wyrażone zostało zaniepokojenie ingerencją władz centralnych w funkcje lokalne, niedociągnięciami w procesie konsultacji, pogorszeniem statusu wybranych przedstawicieli oraz utratą zaufania władz lokalnych do wymiaru sprawiedliwości. W raporcie jednocześnie wzywa się władze krajowe do powrotu na drogę decentralizacji i prawdziwej demokracji lokalnej i regionalnej poprzez zapewnienie stosowania w praktyce zasady pomocniczości i proporcjonalnego nadzoru nad działalnością władz lokalnych lub poprzez przywrócenie rzetelnego procesu konsultacji z władzami lokalnymi. Twórcy raportu zauważając, iż zarówno konstytucja jak i inne akty normatywne spełniają standardy samorządności, jednakże poziom autonomii władz lokalnych ulega erozji w wyniku ponownej centralizacji szeregu kompetencji przekazanych im wcześniej, liczne ingerencje władz państwowych w niezależne funkcje lokalne podważają przyznanie władzom lokalnym pełnych i wyłącznych uprawnień, władze lokalne nie mają swobody w wykonywaniu przekazanych funkcji, co jest konsekwencją szczegółowego uregulowania przez państwo przekazanych zadań, pomimo znacznego wzrostu gospodarczego zasoby finansowe, którymi władze lokalne mogą swobodnie dysponować, nie są ani odpowiednie, ani współmierne do ich obowiązków. Ponadto

⁴⁹ J. Wojnicki, *Tendencje centralizacyjne...*, s. 35.

⁵⁰ Tamże, s. 36.

⁵¹ L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego...*, s. 66.

nasila się tendencja do przekazywania władzom lokalnym obowiązków bez przekazywania odpowiednich zasobów finansowych, obniżenie skali rekompensaty finansowej dla wybranych przedstawicieli lokalnych pogarsza warunki wykonywania obowiązków na szczeblu lokalnym, spada poziom zaufania władz lokalnych do sądów w zakresie ochrony prawnej ich autonomii, co ogranicza rzeczywiste korzystanie przez władze lokalne z prawa do korzystania ze środków odwoławczych.

Zmiany – w większości wynikające z aspektów faktycznych i zachowań, a nie z formalnych reform prawnych – należy rozumieć w ramach ogólnego „klimatu politycznego”, który nastąpił po wyborach prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r. W tej perspektywie proces ponownej centralizacji kompetencji, wzrost szczegółowych regulacji krajowych mających na celu wyznaczenie standardów dla usług lokalnych oraz wszechobecny nadzór nad władzami lokalnymi, wydają się być elementami większej walki politycznej, która toczy się obecnie w Polsce i która ostatecznie podważa wiele z dorobku ostatnich trzydziestu lat⁵². Wśród wielu badaczy panuje pogląd o powolnej recentralizacji. D. Sześciło mówi o „nowym centralizmie”⁵³, L. Rajca o „pełzającej recentralizacji”⁵⁴, H. Izdebski o „etatystycznym” traktowaniu samorządów⁵⁵. Niewątpliwie zmiany te są niepokojące, gdyż odbieranie zadań i kompetencji samorządom dokonuje się poprzez pojedyncze zmiany legislacyjne przy zachowaniu konstytucyjnie zdecentralizowanego ustroju państwa. Następuje więc zmiana, której nie widać systemowo z poziomu centralnego. Dopiero wnikliwa analiza pozwala na zlokalizowanie poszczególnych zmian.

Konstatując, po przeprowadzonej analizie w odpowiedzi na zadane pytania badawcze nasuwa się wniosek, iż obecna władza w warstwie deklaratywnej zapewnia o konstytucyjnym charakterze samorządu terytorialnego w systemie politycznym, jednakże w warstwie wykonawczej nie jest to już tak oczywiste. Uszczuplanie uprawnień jednostek samorządowych poprzez przekazywanie uprawnień administracji rządowej, ograniczanie samodzielności finansowej może w konsekwencji zdecentralizowany system przekształcić w jego fasadę. Po ponad trzydziestu latach utrwalania i umacniania samorządu powrót do resortowego systemu wydaje się być regresem rozwojowym. Nie odmawiając rządzącym prawa do wizji silnego, scentralizowanego państwa, dokonując zmian powinni uwzględniać różne stanowiska i koncepcje.

⁵² Pokłósiem wizyty przeprowadzonej przez Davida Baro Ribę oraz Pascala Mangina jest przywoływany raport, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003> (10.10.2022).

⁵³ D. Sześciło, *Samorząd-centrum. Bilans po trzydziestu latach...*, s. 1–2.

⁵⁴ L. Rajca, *Reformy samorządu terytorialnego...*, s. 71.

⁵⁵ H. Izdebski, *Trzydzieści lat po restytucji...*, s. 28.

Konkludując warto przytoczyć słowa R. Chwedoruka, który stwierdza: „[...] niebawem dojdzie do otwartej wojny – tu nie chodzi o kolejną kampanię czy wpływ na ten lub inny region, tylko o kwestie fundamentalne. Mam na myśli takie sprawy, jak zorganizowanie samorządu, balans między nim a państwem, kto i jakie ma uprawnienia i jak silną społeczną legitymację”⁵⁶.

Bibliografia

- Baro Riba D., Mangin P., *Local and regional democracy in Poland, Report of Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee)*, 2 April 2019.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021.
- Flis J., Swianiewicz P., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – utrwalane wzory*, Warszawa 2021.
- Glejt P., Uziębło P., *Kilka uwag o „nowych” instrumentach partycypacji mieszkańców na poziomie samorządowym*, [w:] A. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018.
- Gniadkowski A., *Coraz szybsze obskubywanie samorządu*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2017, vol. 4.
- Izdębski H., *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De(re)centralizacja, postcovid i...?*, Warszawa 2021.
- Kasiński M., *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Kijowski D. i in., *Diagnoza stanu terytorialnej administracji publicznej w Polsce*, «Samorząd Terytorialny» 2004, vol. 1–2.
- Kłucińska P., Sześciło D., Wilk B., *Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018r.*, «Samorząd Terytorialny» 2018, vol. 10.
- Kornberger-Sokołowska E., *O potrzebie instytucjonalnego wzmocnienia idei samorządności – aspekt finansowo-prawny*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 4.
- Kostrzewska J., *Prawo wodne uderzy w samorząd*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2017, vol. 17/1231.
- Kowalik J., *Demokracja lokalna a idea ograniczenia liczby kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast)*, «Political Preferences» 2015, vol. 10.
- Kurzyna-Chmiel D., *Samorząd terytorialny – terażniejszość i wnioski na przyszłość*, «Samorząd Terytorialny» 2020, vol. 9.
- Lipska-Sondecka A., *Polskiego samorządu terytorialnego droga do nowoczesności. Dylematy okresu transformacji*, [w:] K. Zarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, Włocławek 2017.
- Michalak B., *Zmiana przepisów kodeksu wyborczego przed wyborami samorządowymi 2018*, «Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne» 2019 vol. 58.

⁵⁶ T. Żółciak, *Samorząd, czyli kolejne pole bitwy PO-PiS*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuly/1486877,podzial-województwa-mazowieckiego-pis-uprawnienia-samorzadow.html> (10.10.2022).

- Olejniki Ł., *Dotacje inwestycyjne z rządowych funduszy wsparcia dla samorządów 2019–2021. Polityczna alokacja zasobów?*, «Studia Regionalne i Lokalne» 2022, vol. 2(88).
- Rajca L., *Reformy samorządu terytorialnego na Węgrzech i w Polsce*, Warszawa 2019.
- Regulski J., *Ograniczenie liczby kadencji nie jest receptą na uczciwość władzy*, <https://dziennik-baltycki.pl/prof-regulski-ograniczenie-liczby-kadencji-nie-jest-recepta-na-uczciwosc-wladzy/ar/287242> (3.09.2021).
- Rudka R., Kocemba E., Sekuła K., *Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – podział środków w samorządach powiatowych*, «Związek Powiatów Polskich» 2021, vol. 14.
- Springer B., Jarosz A.J., *Dwukadencyjność organów wykonawczych w gminach – ograniczenie praw obywatelskich czy ograniczenie zjawisk patologicznych?*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2022, vol. 3(67).
- Sześciło D., *Samorząd-centrum. Bilans po 30 latach od odrodzenia się samorządu i pięciu latach nowego centralizmu*, Warszawa 2020.
- Sześciło D., Gąsiorowska A., Łapszyński R., Zakroczyński S., *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: każdemu według potrzeb czy według barw politycznych?*, Warszawa 2020.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020.
- Swianiewicz P., *Wpływ polityki partyjnej na rozdział dotacji celowych na przykładzie Funduszu Dróg Samorządowych*, «Wspólnota. Pismo Samorządu Terytorialnego» 2020, vol. 1.
- Swianiewicz P., Flis J., *Janosikowe kumotry – podwójne standardy rządowych dotacji*, Warszawa 2022.
- Szlachetko J.H., *Trwałość decentralizacji władzy publicznej*, «Samorząd Terytorialny» 2018, vol. 10.
- Wojnicki J., *Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana*, «Polityka i Społeczeństwo» 2020, vol. 2(18).