

Między upodmiotowieniem a upolitycznieniem

**Polski samorząd terytorialny w realiach (kryzysu)
demokracji liberalnej po 1989 roku**

ARKADIUSZ LEWANDOWSKI • ROBERT MUSIAŁKIEWICZ • PATRYK TOMASZEWSKI

Między upodmiotowieniem a upolitycznieniem

**Polski samorząd terytorialny w realiach (kryzysu)
demokracji liberalnej po 1989 roku**

Wrocław 2022

Wydawca

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Włocławku

Recenzenci

prof. dr hab. Grzegorz Radomski
(Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)

dr hab. Robert Gawłowski, prof. WSB
(Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu)

Redakcja językowa

Sandra Jaskólska

Skład i łamanie

Krzysztof Czarnecki

Projekt okładki

Krzysztof Galus

© Copyright by Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Włocławku
Włocławek 2022

Wszelkie prawa zastrzeżone. Książka, którą nabyłeś jest dziełem twórcy i wydawcy. Żadna jej część nie może być reprodukowana jakimkolwiek sposobem – mechanicznie, elektronicznie, drogą fotokopii itp. – bez pisemnego zezwolenia wydawcy. Jeśli cytujesz fragmenty tej książki, nie zmieniaj ich treści oraz wskaż autora dzieła.

Publikacje Wydawnictwa PANS we Włocławku dostępne są w sprzedaży w Bibliotece PANS we Włocławku przy ul. Mechaników 3, pok. 8. Zamówienia można również przesyłać drogą e-mailową na adres: biblioteka@pans.wloclawek.pl

ISBN 978-83-963889-5-7

Wydawnictwo Państwowej Akademii Nauk Stosowanych we Włocławku
ul. Mechaników 3, 87-800 Włocławek
tel. 600-255-358
e-mail: wydawnictwo@pans.wloclawek.pl
<https://wyd.edu.pl/>

Druk i oprawa:

EXDRUK Spółka Cywilna Wojciech Żuchowski Adam Filipiak
ul. Rysia 6, 87-800 Włocławek
tel. 501-335-617, 507-832-458, e-mail: biuroexdruk@gmail.com

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział I. Wybrane zagadnienia kryzysu demokracji liberalnej	13
1. Uwagi wstępne	13
2. Demokracja liberalna i jej kryzys	15
2.1. Demokracja liberalna	15
2.2. Kryzys demokracji	18
2.3. Demokracja nieliberalna	24
3. Elitaryzacja demokracji	26
4. Transformacja imitacyjna	35
Rozdział II. Kształtowanie się polskiego modelu samorządu terytorialnego	47
1. Uwagi wstępne	47
2. Samorząd terytorialny państw członkowskich Unii Europejskiej	49
3. Kształtowanie się polskiego modelu samorządu	53
3.1. Okres rozbiorów	53
3.2. Okres dwudziestolecia międzywojennego	55
3.3. Okres PRL	64
3.4. Okres przełomu	70
3.5. Od okrągłego stołu do ustaw samorządowych z 1990 roku	75
3.6. Droga do samorządności (lata 1991–1998)	77
3.7. Okres po roku 2002 do współczesności	86

Rozdział III. Jaki samorząd? Koncepcje rozwoju i zmian w polskim samorządzie terytorialnym	95
1. Apolityczność i apartyjność samorządów w kontekście upartyjnienia wyborów lokalnych	95
2. Sposoby na odpolitycznienie samorządu i zwiększenia demokratyczności procedur	108
3. Anomia samorządu	111
4. Jaki samorząd? Koncepcje współczesnej myśli politycznej ...	120
4.1. Liberalizm	120
4.2. Nurt chrześcijańsko-demokratyczny	122
4.3. Nurt konserwatywny	122
4.4. Nurt socjalistyczny	123
5. Koncepcje samorządu w programach politycznych od wyborów samorządowych w 2018 roku	124
6. Konkluzje	131
Zakończenie	139
Bibliografia	143
Noty o autorach	155

Wstęp

Przywrócenie w 1990 roku instytucji samorządu terytorialnego było jednym z pierwszych i najistotniejszych elementów procesu tranzykcji systemowej w Polsce. Restytucja władzy lokalnej wpisywała się w procesy trzeciej fali demokratyzacji¹, jaka po 1989 roku realizowała się w Polsce i innych państwach postkomunistycznej Europy, które przestały ulegać dominacji politycznej, ideologicznej oraz gospodarczej Związku Sowieckiego. Demokratyzacja systemu, zgodnie z modelowym założeniem, sprzyjała zatem wzmocnieniu władzy lokalnej².

Obecnie, na początku trzeciej dekady XXI wieku, można stwierdzić, że samorząd terytorialny zakorzenił się w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej. Stworzenie samorządu powiatowego oraz regionalnego (reformą z 1998 roku), a także wprowadzenie bezpośrednich wyborów na urząd wójta/burmistrza/prezydenta (w roku 2002) stanowią przykłady dalszej decentralizacji systemu władzy oraz demokratyzacji na poziomie lokalnym. Jednocześnie, jak sygnalizuje Michał Strzelecki, w dyskursie naukowym występowało i występuje nadal „zróżnicowanie interpretacyjne”, które dotyczy dwóch koncepcji definiowania samorządu jako instytucji apolitycznej oraz politycznej³.

Trzy dekady funkcjonowania polskiego samorządu to także trzy dekady doświadczeń z liberalną demokracją, która z jednej strony

¹ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 2009.

² A. Szymański, *Podejścia teoretyczne do badania demokratyzacji i autokratyzacji na poziomie lokalnym i regionalnym*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, vol. 18, nr 2, s. 68.

³ M. Strzelecki, *Polityczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji*, red. A. Fordoński, A. Lewandowski, G. Radomski, Płock 2019, s. 33.

podlegała procesom konsolidacji, z drugiej zaś w ostatnich latach została dotknięta, podobnie jak demokracje zachodnie, zjawiskami określonymi w literaturze przedmiotu mianem kryzysu demokracji.

Powyższe procesy stanowią kontekst, w jakim autorzy książki pragną przeanalizować tytułowe zagadnienie. Czas, jaki minął od początku polskich przemian politycznych, pozwala bowiem spojrzeć na samorząd terytorialny z szerszej perspektywy. W oparciu o długoletnie doświadczenie można bowiem zwrócić uwagę nie tylko na formalno-prawną stronę jego funkcjonowania, ale także przyjrzeć się procesom społeczno-politycznym zachodzącym w kontekście ewolucji samorządu terytorialnego, o której coraz częściej mówią eksperci. Możliwe jest również spojrzenie na samorząd, szczególnie w Europie Środkowo-Wschodniej z perspektywy zmian środowiska w jakim on funkcjonuje, w którym to, następuje odejście od systemu demokracji liberalnej na rzecz przesunięcia w stronę demokracji nieliberalnej.

Scharakteryzowaną powyżej sytuację Łukasz Świącicki określił mianem samorządu terytorialnego w czasach kryzysu demokracji liberalnej⁴. Determinuje ona z kolei pytania, czy nowa sytuacja oznacza potrzebę zmian ustrojowych w samorządach? A może wystarczy wprowadzenie mechanizmów wzmacniających demokrację liberalną na poziomie wspólnot lokalnych? Pojawiają się również pytania, jak dzisiejszy samorząd oceniają eksperci, jakie widzą jego niedomagania i co proponują środowiska polityczne w kontekście poprawienia jakości funkcjonowania samorządu terytorialnego?

Motywowani powyższymi wątpliwościami autorzy monografii podjęli się zadania odpowiedzi na pytanie o współczesną kondycję polskiego samorządu terytorialnego w kontekście dyskusji o jego upodmiotowieniu i upartyjnieniu. Jak już wspomniano, podjęta refleksja została dodatkowo osadzona w kontekście współczesnych dyskusji o stanie demoliberalnego reżimu politycznego i jego kryzysu.

Przedmiotem badań uczynili zatem koncepcje polityczne dotyczące samorządu terytorialnego, jakie funkcjonują w polskiej debacie publicznej ostatnich lat. Przeanalizowali je w kontekście diagnozo-

⁴ Ł. Świącicki, *Samorząd terytorialny w czasach kryzysu demokracji liberalnej*, [w:] *Samorząd – kultura – Europa*, red. J. Gmitruk, T. Skoczek, Warszawa 2019, s. 57–70.

wanych przez ekspertów niedostatków i dysfunkcji samorządu. Tak przyjęta perspektywa badań wynika z założonego problemu badawczego, którym jest pytanie o relacje pomiędzy istotnymi mankamentami w funkcjonowaniu samorządu a politycznymi propozycjami jakie pojawiają się w politycznych koncepcjach. Autorów interesuje, czy polityczne koncepcje stanowią odpowiedź na analizy ekspertów, czy też oba poziomy politycznej refleksji występują niejako obok siebie. W ramach pytania szczegółowego starają się z kolei określić, czy w analizowanych koncepcjach przeważają tendencje do upodmiotawiania czy też upolityczniania samorządu.

Metody badawcze zastosowane w celu stworzenia niniejszej monografii to: analiza i krytyka źródłowa, synteza literatury naukowej⁵ oraz analiza treści (rozumiana jako badanie w tekście tego, co szczególne i jakościowe, nie frekwencyjne i ilościowe)⁶.

Podjęta problematyka, a w szczególności zastosowana perspektywa została odzwierciedlona w strukturze książki, którą współtworzą trzy rozdziały. Pierwszy z nich zawiera rozważania o kryzysie współczesnej demokracji liberalnej, źródłach tego stanu rzeczy, jego uwarunkowaniach oraz przejawach. Dodatkowo omawiana część stanowi próbę określenia specyfiki kryzysu w państwie podlegającym tranzytacji systemowej. Rozważania zawarte w tym rozdziale stanowią niejako wprowadzenie do zagadnienia współczesnej kondycji samorządu.

Rozdział drugi dotyczy już konkretnie instytucji samorządu terytorialnego. Przedstawione w tej części rozważania skupiają się na problematyce kształtowania się polskiego modelu samorządu terytorialnego. W tym kontekście zaprezentowany został historyczny proces jego rozwoju. Określono w nim także założenia formalno-prawne funkcjonowania samorządu, jego kompetencje i zakres działania.

⁵ J. Apanowicz, *Metodologia nauk*, Toruń 2003, s. 26.

⁶ H. Palska, *Badacz społeczny wobec tekstu. Niektóre problemy analizy jakościowej w socjologii i teorii literatury*, [w:] *Studia z metodologii badań socjologicznych*, red. H. Domański, K. Lutyńska, A. Rostocki, Warszawa 1999, s. 166; Zob.: K. Szczepaniak, *Zastosowanie analizy treści w badaniach artykułów prasowych – refleksje metodologiczne*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2012, nr 42; R. Bäcker, J. Rak, *Elementy procesu badawczego myśli politycznej. Wprowadzenie do badania empirycznego*, „Myśl Polityczna” 2020, nr 3(4), s. 74.

W ostatnim rozdziale poruszono z kolei problematykę anomii współczesnego samorządu. Starano się odpowiedzieć na pytania, czy można odpolitycznić samorząd oraz z jakimi problemami on się boryka. Pozostawiono na marginesie zakres jego kompetencji i skalę możliwości budżetowych. Ukazano natomiast, jakie propozycje dla samorządu mają politycy konstruujący konkretne postulaty w programach wyborczych, a także jaka jest relacja między tymi propozycjami a zdiagnozowanymi przez ekspertów, a czasami także samorządowców, problemami w jego funkcjonowaniu.

Koncepcja i struktura książki mają charakter problemowy. Autorzy zaczynają od charakterystyki środowiska systemowego, w jakim funkcjonuje samorząd, następnie przeprowadzają jego analizę formalno-prawną, a kończą na rozważaniach m.in. o koncepcjach przyszłych rozwiązań dla samorządu terytorialnego. Przyjęta struktura ujawnia też podział książki na dwie części. Dwa pierwsze rozdziały zawierają wprowadzenie i zarysowanie kontekstu dla głównego zagadnienia. Rozdział trzeci stanowi próbę odpowiedzi na przedstawione we wstępie pytania badawcze.

Zaprezentowane w książce rozważania zwracają uwagę na kluczowe według autorów procesy i zjawiska wpływające na upodmiotowienie bądź upolitycznienie samorządu. Jednocześnie autorzy nie zamierzali całościowo i wielowymiarowo przedstawiać struktury, aspektów formalno-prawnych czy też finansowych funkcjonowania polskiego samorządu. W tej materii literatura przedmiotu doczekała się już bowiem szeregu kompleksowych opracowań⁷. Znaczące są

⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020; A. Szustek, *Samorząd – samorząd gospodarczy – inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2014; R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2017; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009; J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i Europie*, Pułtusk 2008; I. Niżnik-Dobosz, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007; B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005; J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000; J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Katowice 2003; J. Glumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.

również osiągnięcia badaczy skupionych na koncepcjach i myśli politycznej poświęconej rozwojowi polskiego samorządu⁸. Autorzy świadomie i z poczuciem pełnej odpowiedzialności dokonali selekcji podejmowanych wątków, godząc się na fakt, że wiele zagadnień zostało pominiętych lub potraktowanych powierzchownie. Decydujące w tej kwestii było bowiem zrealizowanie głównego zadania czyli ujęcia problematyki samorządu w kontekście potencjalnego rozszerzania jego upolitycznienia bądź też upodmiotowienia.

⁸ G. Radomski, *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Toruń 2017; P. Olszewski, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989–1998)*, Toruń 2007; *Samorząd w myśli politycznej i prawnej*, red. P. Fiktus, M. Marszał, Wrocław 2017; *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.

Rozdział I

Wybrane zagadnienia kryzysu demokracji liberalnej

1. Uwagi wstępne

Przyjęta przez autorów książki perspektywa badawcza ujmuje pozycję samorządu terytorialnego w szerszym kontekście systemu politycznego oraz jego funkcjonowania i zmian w nim zachodzących, w szczególności jego demokratyzacji. Punkt wyjścia dla podjętego zagadnienia stanowią zatem ustalenia badaczy dotyczące roli samorządu w systemach autorytarnych, gdzie instytucje władzy lokalnej często przyjmowały postać drugiej formy administracji państwowej¹ oraz uznanie za istotne założenia, mówiącego że demokratyzacja systemu sprzyja rozwojowi samorządu terytorialnego². Przyjmujemy zatem za obowiązujące istnienie pozytywnej relacji pomiędzy kondycją reżimu demokratycznego a przestrzenią dla funkcjonowania władzy lokalnej.

Tłem dla sformułowanego w tytule książki dylematu sytuującego samorząd terytorialny „pomiędzy upodmiotowieniem a upolitycznieniem” są zatem wybrane procesy kształtujące polską demokrację, a więc w pierwszej kolejności: dekady systemowej transformacji i de-

¹ G. Radomski, *Samorząd w państwach autorytarnych w okresie międzywojennym. Próba analizy*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, vol. 42, nr 4, s. 341.

² A. Szymański, *Podjęcia teoretyczne do badania demokratyzacji i autokratyzacji na poziomie lokalnym i regionalnym*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, vol. 18, nr 2, s. 68.

mokratyzacji, a współcześnie – obecne także w polityce zachodniej – zjawiska charakteryzujące zagadnienie kryzysu demokracji liberalnej.

Nie ulega wątpliwości, że restytucja samorządu terytorialnego była jednym z pierwszych i kluczowych elementów w procesie demokratyzacji, jaka miała miejsce w Polsce po 1989 roku³. Starania rządu Tadeusza Mazowieckiego skutkowały błyskawicznym wręcz przywróceniem instytucji władzy lokalnej na poziomie gminy i przeprowadzeniem wyborów do organów kolegiałnych na tym szczeblu właśnie. Warto odnotować to wyjątkowo szybkie tempo, chociażby w zestawieniu z kolejnymi etapami reformy administracyjnej. Na rozbudowę samorządu terytorialnego o poziom powiatu i województwa, trzeba było bowiem czekać blisko dekadę, bo aż do roku 1999. Niemniej jednak, obecnie, z perspektywy ponad już trzech dekad politycznych przemian, można ocenić, że instytucja samorządu terytorialnego w Polsce uległa konsolidacji i na stałe wpisała się w system polityczny.

Ujmując problem szerzej, dla zagadnienia władzy lokalnej istotne są współczesne procesy polityczne, które dotyczą całych systemów politycznych. Proces demokratyzacji i konsolidacji liberalnej demokracji w krajach postkomunistycznych płynnie przeszedł w fazę problemów z kondycją tejże demokracji. Objawiły się one również w państwach zachodnioeuropejskich. Kryzys demokracji liberalnej, który aktualnie jawi się jako rudymen tarne zjawisko dla współczesnych systemów politycznych, stanowi zatem główną oś niniejszego rozdziału jako jedna z warstw tła dla kondycji samorządu terytorialnego. W tej części książki pragniemy określić ramy tego zjawiska ze szczególnym naciskiem na region Europy Środkowej i z tego też powodu odwołujemy się m.in. do opisywanego w literaturze problemu transformacji imitacyjnej. Pulę zagadnień omówionych w niniejszym rozdziale dopełniają zjawiska dotyczące politycznej sprawczości i podmiotowości obywateli współczesnych demokracji, które stanowią ramowy problem miejsca i znaczenia jednostek oraz wspólnot w procesach, jakie rozgrywają się na poziomie samorządu terytorialnego. Mamy tu na myśli m.in. zagadnienie elitaryzacji współczesnej demokracji.

³ T. Wallas, *Transformacja systemowa w Polsce i jej konsekwencje. Przyczynek do oceny*, [w:] *Między historią, politologią a medjoznawstwem. Wybór problemów*, red. T. Wallas, Poznań 2010, s. 366.

Rozdział pierwszy stawia sobie za zadanie określenie ram dla wybranych procesów, które samorząd terytorialny niejako „otaczają”. Wybór omówionych problemów nie wyczerpuje oczywiście zjawisk, które determinują funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Niemniej jednak, autorzy chcieli zwrócić uwagę na kluczowe (ich zdaniem) współcześnie zjawiska, które odnoszą się do problemu wyrażonego w postaci dylematu zawartego w tytule książki.

2. Demokracja liberalna i jej kryzys

2.1. Demokracja liberalna

Pojęciem istotnym z perspektywy wszelkich analiz dotyczących współczesnych procesów i systemów politycznych jest kryzys demokracji. W literaturze przedmiotu problem ten doczekał się szeregu definicji i rozważań z wielu różnych perspektyw. Jest on omawiany na wielu płaszczyznach od systemowej po doktrynalną⁴, co wymaga, aby – na potrzeby jasności wywodu – dokonać próby określenia, czym jest demokracja liberalna oraz czym jest jej kryzys.

Demokracja jako kategoria w naukach społecznych jest pojęciem wieloznacznym, nieostrym i wieloaspektowym, dodatkowo obciążonym wielowiekową ewolucją znaczenia⁵. Za Giovannim Sartorim można stwierdzić, że kategoria demokracji stała się współcześnie „zasadniczo nazwą cywilizacji, czy też raczej politycznego produktu finalnego (jak dotąd) cywilizacji zachodniej”⁶. Skoro więc mowa o instytucji współtworzącej system polityczny, w celu prowadzenia na jej temat naukowej dyskusji z zachowaniem precyzji pojęciowej, konieczne jest sformułowanie definicji (jednej lub kilku) tego pojęcia.

Na gruncie nauk społecznych możemy wymienić trzy podstawowe trendy definiowania demokracji, wyrażające się w definicjach: minimalistycznych (odwołujących się do procesu wyłaniania władzy),

⁴ T. Kownacki, *Funkcjonowanie systemu politycznego z perspektywy demokracji liberalnej*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej*, red. K. A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, Warszawa 2018, s. 196.

⁵ Tamże.

⁶ G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998, s. 16.

realistycznych (dodających dodatkowe atrybuty do samej kreacji władz) i maksymalistycznych (odwołujących się do ideałów, często niezrealizowanych)⁷.

Wychodząc od rudymenarnego podejścia traktującego demokrację jako sposób sprawowania władzy przez lud i uwzględniając wielowiekową ewolucję tak rzeczywistości politycznej jak i samego pojęcia, współcześnie uwaga badaczy skupia się na formule demokracji liberalnej. Odnosząc wspomnianą powyżej typologię definicji demokracji do jej liberalnej wersji, Tomasz Kownacki proponuje dwa główne ujęcia: minimalistyczne i realistyczne. To pierwsze, odwołując się do definicji Larry'ego Diamonda, opiera się na kluczowych warunkach takich jak: rywalizacyjne wybory, absencja obszarów władzy zarezerwowanych dla instytucji politycznych nielegitymizujących się mandatem wyborczym, odpowiedzialność „pozioma” oraz ochrona politycznego i obywatelskiego pluralizmu⁸.

Do grona dodatkowych warunków w ujęciu rozszerzającym (realistycznym) należy dodać: wolność przekonań, ekspresji, organizacji i manifestacji (wraz z ochroną osób biorących w nich udział przed uwięzieniem lub terrorem politycznym), rządy prawa, niezależność i neutralność władzy sądowniczej oraz innych instytucji ograniczających władzę (bank centralny, audyt i administrację wyborczą), prawo mniejszości do wyrażania swej tożsamości kulturowej i politycznej oraz cywilną kontrolę nad wojskiem⁹. Tomasz Kownacki, za L. Diamondem, zwraca uwagę, że istotą liberalnej demokracji w ujęciu realistycznym są również: szacunek dla konstytucji, uformowanie profesjonalnej i efektywnej administracji publicznej, zinstytucjonalizowane system partyjny i system wyborczy dający szanse na urzeczywistnienie się podziałów społecznych, dewaluację władzy, czy wreszcie konstytucyjny system ograniczeń władzy większości parlamentarnej¹⁰.

⁷ A. Antoszewski, *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016, s. 51; T. Kownacki, dz. cyt., s. 196.

⁸ L. Diamond, *Is the Third Wave Over?*, „Journal of Democracy” 1996, vol. 7, nr 3, s. 23; za: T. Kownacki, dz. cyt., s. 197.

⁹ T. Kownacki, dz. cyt., s. 197.

¹⁰ L. Diamond, dz. cyt., s. 23; T. Kownacki, dz. cyt. s. 197.

Zaproponowany przez Roberta Dahla koncept poliarchii stanowi charakterystykę współczesnej demokracji liberalnej, która z kategorią demokracji antycznej (np. greckiej) ma już niewiele wspólnego. Poliarchia R. Dahla opiera się zatem o siedem kluczowych założeń:

- a) wybrani przedstawiciele sprawują konstytucyjną kontrolę nad politycznymi decyzjami rządu;
- b) przedstawiciele ci są wybierani i usuwani na mocy stosunkowo częstych, wolnych, uczciwych wyborów, przeprowadzanych co do zasady bez stosowania przymusu;
- c) wszyscy dorośli mają prawo głosu w tych wyborach;
- d) większość z nich ma również bierne prawo wyborcze;
- e) obywatele faktycznie korzystają z wolności słowa, zwłaszcza w zakresie polityki, krytyki rządzących, sposobu sprawowania rządów, systemu gospodarczego i społecznego oraz panującej ideologii;
- f) mają oni również dostęp do wszelkich źródeł informacji, które nie mogą podlegać monopolowi rządu bądź jakiegokolwiek partykularnej grupy;
- g) dysponują faktycznie przestrzeganym uprawnieniem do tworzenia niezależnych organizacji i stowarzyszeń, między innymi partii politycznych i grup interesów, usiłujących za pośrednictwem wyborów oraz innych pokojowych środków wpływać na politykę rządu¹¹.

Demokracja liberalna w ujęciu zaproponowanym przez R. Dahla jest zatem definiowana przez pryzmat praw, zasad i instytucji, których wystąpienie i trwanie oznacza spełnienie określonego minimum, pozwalającego mówić o zaistnieniu demoliberalnego reżimu.

Inny wymiar charakterystyki demokracji, który można zaliczyć do definicji maksymalistycznych, odnosi się do problematyki aksjologii. W kontekście omawianego zagadnienia, demokracja liberalna odwołuje się do dwóch kluczowych wartości: wolności oraz równości obywateli. Zgodnie z powszechnym w naukach o polityce stanowiskiem za reżim ten uznaje się akceptowalnie skuteczne połączenie demokracji (rozumianej jako suwerenność ludu, równość, rządy większości,

¹¹ R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa 1995, s. 324–325.

powszechne i równe prawo wyborcze) z liberalizmem (autonomia jednostki, wolność, prawa człowieka, gwarancje praw mniejszości)¹².

Taka synteza wymagała z jednej strony porzucenia przez demokratów metafizycznej konstrukcji „woli powszechnej” i koncepcji demokracji bezpośredniej oraz antyparlamentaryzmu. Z drugiej zaś strony wyrzeczenia się przez liberałów elitaryzmu i pogodzenia się przez nich z kategorią równości. Wyrzeczeń i napięć występuje w tej relacji więcej: liberalizm jest w swej istocie antyegalitarny, stanowi metodę tworzenia i wspierania nie demokracji, lecz arystokracji. Demokracja natomiast to stosowanie zasady równości, która prowadzi do podważenia wysiłków wolności generującej narastanie różnic i nierówności. Liberalizm opiera się zatem na jednostce, zaś demokracja na społeczeństwie¹³.

W omawianym modelu demoliberalnym oba komponenty: demokratyczny i liberalny równoważą się i stawiają sobie nawzajem swoiste blokady przed wynaturzeniami. Zapobiegają tym samym redukowaniu znaczenia terminu „demokracji” do faktu odbywania się rywalizacyjnych wyborów i będącej ich konsekwencją bezwzględnej dominacji większości¹⁴.

2.2. Kryzys demokracji

W ostatnich latach naukowy dyskurs na temat politycznej rzeczywistości zdominowała refleksja na temat kondycji współczesnej demokracji. W publikacjach naukowych pojawiły się: rozważania o kryzysie, kontrewolucji, zmierzchu, końcu czy wreszcie śmierci liberalnej demokracji¹⁵. Wielość określeń, na szczęście dla naukowej dyskusji, nie

¹² A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej...*, s. 51; G. Sartori, dz. cyt., s. 470; J. Bartyzel, *Demokracja*, Radom 2002, s. 71.

¹³ G. Sartori, dz. cyt., s. 470–471.

¹⁴ A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna...*, s. 51.

¹⁵ By wykazać wielość nazewnictwa można odwołać się chociażby do takich publikacji jak: A. Applebaum, *Zmierzch Demokracji. Zwodniczy powab autorytaryzmu*, Warszawa 2020; S. Levitsky, D. Ziblatt, *Tak umierają demokracje*, Łódź 2018; M. Migalski, *Koniec demokracji*, Warszawa 2015; A. Przeworski, *Crises of Democracy*, Cambridge 2019; D. Runciman, *Jak kończy się demokracja*, Warszawa 2019. *Zmierzch demokracji liberalnej?*, red. K. A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, Warszawa 2018.

przenosi się na radykalną wieloznaczność samego pojęcia. Uporządkowanie dotychczasowej dyskusji prowadzi do wniosku, że zjawisko kryzysu można scharakteryzować na kilku płaszczyznach. Niemniej jednak różne określenia i stanowiska odnoszą się do tego samego fenomenu.

Na poziomie funkcjonowania instytucji kryzys demokracji należy interpretować jako autokratyzację rządów oraz destrukcję: zasad praworządności, gwarancji praw i wolności, ochrony mniejszości i wolności mediów¹⁶. Kryzys demokracji to także problem zaufania do systemu, który może przejawiać się poprzez spadek zaufania do wybieralnych instytucji, obniżenie poziomu frekwencji, wzrost chwiejności wyborczej, zanik identyfikacji partyjnej czy też problemy z formowaniem rządu¹⁷. Ponadto kryzys demokracji oznacza również kryzys: zaufania, przywództwa, komunikacji na linii elity–obywatele¹⁸.

Na problem zaufania zwracają uwagę chociażby Roger Eatwell i Matthew Goodwin, którzy podkreślają, iż współczesna liberalna demokracja osadzona jest na dwóch założeniach. Zgodnie z pierwszym duża liczba ludzi powinna wierzyć, że system jest sprawiedliwy i daje wszystkim równy głos. Według drugiego powinno istnieć względnie równe społeczeństwo, lub przynajmniej takie, „w którym większość ludzi godzi się na znaczne nierówności polityczne i ekonomiczne”¹⁹. Jak jednak konstatują, w ostatnich dziesięcioleciach założenia te były wystawiane na coraz poważniejszą próbę²⁰. Otwartym pozostaje zatem pytanie postawione przez Davida Runcimana: „W XXI wieku stajemy przed pytaniem, jak długo możemy wytrzymać z instytucjami, którymi przywykliśmy ufać tak bardzo, iż nie zauważamy, że przestają działać (...). Wydmuszka demokracji może usnąć naszą czujność

¹⁶ K. Olender, *Globalne procesy erozji demokracji w perspektywie czynników politycznych, społecznych i medialnych*, „Horyzonty Polityki” 2021, nr 12(39), s. 91, A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna...*, s. 52.

¹⁷ A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna...*, s. 52.

¹⁸ A. Kasińska-Metryka, *Demokracja liberalna w okowach „nowego populizmu”*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej...*, s. 124.

¹⁹ R. Eatwell, M. Goodwin, *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, Katowice 2020, s. 112.

²⁰ Tamże.

falszywym poczuciem bezpieczeństwa. Możemy nadal jej ufać i wyciągać do niej rękę w potrzebie, a jednocześnie gotować się w środku wobec jej niezdolności do reakcji na nasze wołanie”²¹.

Yascha Mounk problematyzuje z kolei zjawisko kryzysu demokracji. Utożsamia je bowiem z możliwością zaistnienia jednej z dwóch potencjalnych sytuacji: demokracji bez praw lub praw bez demokracji. W ramach pierwszej z wymienionych sytuacji (demokracji bez praw) większość obywateli opowiada się za podporządkowaniem niezależnych instytucji władzy wykonawczej i ograniczeniem praw mniejszości. Sytuacja druga (prawa bez demokracji) ujawnia się, gdy system polityczny zostanie podporządkowany elitom do tego stopnia, że wybory rzadko będą prowadzić do przełożenia społecznych poglądów na politykę publiczną²². Oba wskazane procesy mają tę samą konsekwencję – demokracja liberalna przestaje prawidłowo funkcjonować, jej podstawowe zasady zanikają a zaufanie do niej spada. Podjęte przez Y. Mounka rozróżnienie ukazuje dwa – jakże różne – źródła, z jakich kryzys może czerpać. Jednocześnie obie sytuacje różnicuje podmiot, który ów kryzys interpretuje jako problem (w jednym przypadku będą to szeroko rozumiane elity, w drugim zaś „lud”).

Dychotomiczną typologię odnoszącą się do kategorii prawa stanowi proponowany przez Adama Sulikowskiego podział na stanowisko odwołujące się do „konieczności nomokracji, czyli rządów reguł prawnych oderwanych od politycznego kontekstu” oraz „stanowisko realistyczne, kwestionujące sens mówienia o nomokracji, która może być co najwyżej użyteczną maską realnej władzy tego, co polityczne”²³.

W znaczeniu ideowym natomiast o problemach demokracji liberalnej za Stanisławem Filipowiczem można mówić w kategoriach kryzysu paradygmatu liberalnego²⁴. W jego przekonaniu zmierzch demokracji

²¹ D. Runciman, dz. cyt., s. 15–16.

²² Y. Mounk, *Lud kontra demokracja. Dlaczego nasza wolność jest w niebezpieczeństwie i jak ją ocalić*, Warszawa 2019, s. 42–43. Szerzej patrz tamże, s. 45–126.

²³ A. Sulikowski, *Demoliberalizm, populizm, autorytaryzm. Kryzys hegemonii i poszukiwanie (nowego) prawniczego logosu*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, nr 42(3), s. 31–32.

²⁴ S. Filipowicz, *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy*, [w:] *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, red. J. G. Otto, Warszawa 2015, s. 20.

to zatem „kryzys idei”, w ramach którego „demokracja liberalna, jako pewna formuła założeń układu społeczno-politycznego” uległa wyczerpaniu²⁵, bądź też to „kryzys pewnego języka” wyrażający się „nieadekwatnością pewnego sposobu opisywania świata”²⁶.

W tym kontekście istotne jest spostrzeżenie Jana Zielonki, który dostrzega społeczne zniechęcenie i wzmocnienie tendencji do odchodzenia od liberalizmu rozumianego jako ideologia władzy, zestaw wartości, sposób sprawowania rządów i kulturowy etos²⁷. Odejście to dotyczy także liberalno-demokratycznego reżimu politycznego oraz neoliberalnej gospodarki. W sensie politycznym jest to sprzeciw wobec tego, co szeroko można określić jako demokracja liberalna ukształtowana w powojennej Europie Zachodniej, do której dążyły po 1989 roku kraje Europy Środkowej.

Problem kryzysu demokracji można również odnieść do wskazanego już wcześniej napięcia pomiędzy liberalizmem a demokracją, które ujawnia się w połączeniu takich wartości jak liberalna wolność (autonomia jednostki, prawa człowieka, gwarancje praw mniejszości) oraz demokratyczna równość (suwerenność ludu, rządy większości, równe i powszechne prawo wyborcze), na których demokracja liberalna została ufundowana²⁸.

Jak podkreśla Francis Fukuyama, „udana demokracja nie zależy od optymalizacji swoich ideałów, ale od równowagi – równowagi między indywidualną wolnością jednostek a polityczną równością”²⁹. Połączenie demokracji i liberalizmu było możliwe w momencie, „gdy autorytet liberalnego rozumu był odpowiednio wysoki, a jednocze-

²⁵ R. Rosicki, *Kryzys demokracji liberalnej – wybrane problemy rządzenia, legitymizacji i reprezentacji*, [w:] *Od teorii do praktyki politycznej: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Blokowi z okazji 40-lecia pracy naukowej i 70-lecia urodzin*, red. M. Kołodziejczak, R. Rosicki, Poznań 2012, s. 241.

²⁶ B. Markowska, *Epistemologiczne źródła kryzysu demokracji liberalnej*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” 2018, nr 22, s. 56–57.

²⁷ J. Zielonka, *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwrócie*, Warszawa 2018, s. 57–59.

²⁸ G. Sartori, dz. cyt., s. 470; J. Bartyzel, *Demokracja*, Radom 2002, s. 71; A. Antoszewski, *Demokracja nieoliberalna...*, s. 51.

²⁹ F. Fukuyama, *Tożsamość. Współczesna polityka tożsamościowa i walka o uznanie*, Poznań 2020, s. 70.

śnie tradycyjne teorematy demokratyczne ukazały swoje słabe strony (radykalny demokratyzm został uznany na gruncie retorycznym za przyczynę powstania totalitaryzmów). Dzięki relacji obu komponentów pojawiła się wprawdzie dość trwała homeostaza, ale wraz z trwaniem demokracji liberalnej element liberalny osiągał coraz większą przewagę nad elementem demokratycznym. Innymi słowy zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym zwiększała się w politycznym decydowaniu rola czynników eksperckich, zasadniczo niezależnych od wyborców³⁰.

Z rozważaniami nad definicją kryzysu demokracji ściśle związana jest również problematyka perspektywy badawczej, jaką przyjmuje się w analizowaniu tego fenomenu. Z jednej strony badacze podchodzą do tego zagadnienia, stosując ujęcie normatywne, skoncentrowane na destrukcji procedur i instytucji demokratycznych. Z drugiej zaś strony, obecne jest w rozważaniach stanowisko, które można określić perspektywą deterministyczno-eksplanacyjną³¹, która skupia się na wyjaśnianiu źródeł zjawiska, poszukując ich zarówno w samej istocie funkcjonowania współczesnej demokracji jak i czynnikach wobec niej zewnętrznych. Stanowisko eksplanacyjne dąży zatem do zrozumienia źródeł sytuacji, w której obywatele opowiadają się po stronie tych polityków, którzy kontestują otaczający ich polityczny reżim i polityczną rzeczywistość oraz jednocześnie, jeżeli mają ku temu możliwości, zmierzają do korekty demoliberalnego systemu. Badacze reprezentujący ten nurt koncentrują się zatem na poszukiwaniu przyczyn sytuacji, w której następuje kryzys zaufania do demoliberalnych instytucji, ale – co należy podkreślić – nie do samej demokracji³².

Obie perspektywy niosą za sobą określone konsekwencje badawcze i determinują szereg innych różnic w postrzeganiu kryzysu demokracji. Owe różnice mogą dotyczyć m.in. roli i znaczenia dla tego

³⁰ A. Sulikowski, dz. cyt., s. 39.

³¹ Określenia charakteryzujące oba podejścia autorzy stosują za Przemysławem Majem, który użył ich podczas X Zjazdu Katedr i Zakładów Systemów Politycznych, który odbył się w Zegrzu, w dniach 19–20 maja 2022 r.

³² R. Eatwell, M. Goodwin, dz. cyt., s. 11; A. Pelinka, *Populizm w Europie – w poszukiwaniu znaczenia mglistego pojęcia*. [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?* red. J. M. De Waele, A. Pacześniak, Warszawa 2010, s. 19.

procesu populizmu, perspektyw dla rozwoju kryzysu i przewidywań jego końca itp. Rozbieżność dotyczy także, tego, gdzie umiejscawia się źródła kryzysu – czy w ramach dysfunkcji demoliberalnego systemu, które determinują wzrost poparcia dla polityków negatywnie ustosunkowanych wobec demokracji, czy w działalności populistów, którzy kreują nastroje społeczne i jednocześnie wykorzystują nieprzychylnie nastawienie do demokracji.

Zatrzymując się przy wspomnianej kwestii populizmu, należy zauważyć, że w zawężonej perspektywie problemy demokracji wiązane są z sukcesami wyborczymi partii populistycznych³³. Warto jednak podkreślić, że zagadnienie to można analizować, przyjmując stanowisko badawcze ulokowane w przestrzeni pomiędzy:

- a) uznaniem, że kluczową rolę dla kryzysu demokracji odgrywa aktywność populistów. Stanowisko to podkreśla, iż kryzys jest niejako efektem podażowej działalności populistów, którzy poprzez swoje polityczne działania kreując i wykorzystując nastroje społeczne, przejmują władzę i w konsekwencji dokonują dekonstrukcji demoliberalnego systemu poprzez np. delegitymizację tradycyjnych instytucji politycznych, ograniczenie wolności mediów, wprowadzenie własnej formy reprezentacji i identyfikacji politycznej³⁴. Jednocześnie podejście to często pociąga za sobą prognozy zakładające, że wyborcze porażki populistów nie tylko zatrzymują proces destrukcji, ale wręcz oznaczają coraz bliższy koniec kryzysu (i populizmu także).
- b) spojrzeniem na omawiany problem w szerszej, eksplanacyjnej perspektywie, gdzie zwycięstwa oraz dobre wyniki populistów są nie tyle źródłem kryzysu demokracji, co efektem procesów, które rozgrywają się na przestrzeni wielu dekad i mają swoje źródła w mechanizmach funkcjonowania demoliberalnego państwa. Co więcej, to drugie podejście oznacza uznanie, że

³³ K. Olender, dz. cyt., s. 91.

³⁴ R. Riedel, *Populizm jako wyzwanie dla współczesnego rozumienia demokracji (w wariantach przedstawicielskim)*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?* red. J. M. De Waele, A. Paczeński, Warszawa 2010, s. 140–141; S. Levitsky, D. Ziblatt, dz. cyt., s. 92–104.

populizm „przystał ograniczać się do chwilowych przejawów w okresach kryzysu i przetrwał się w zjawisko trwałe”, charakterystyczne dla współczesnej demokracji³⁵. Tym samym jakakolwiek wyborcza porażka populistów nie oznacza końca demoliberalnego kryzysu, gdyż nie usuwa jego przyczyn.

Podejściem, które wiąże problemy demokracji z populizmem, czy też szerzej zagadnieniem sił antysystemowych jest kategoria nowej demokracji opancerzonej. W tym ujęciu centralnym problemem stają się działania mające na celu zabezpieczenie trwania demokracji, przy czym kluczowa okazuje się kwestia, którą badacze zagadnienia identyfikują z pytaniem „ile można dać wolności wrogom demokracji, tak by z jednej strony nie zniszczyć jej samej – przez likwidację jej fundamentów, a z drugiej – co trzeba zrobić, by nie stworzyć możliwości jej zniszczenia przez wrogów”³⁶.

2.3. Demokracja nieliberalna

Z omawianym kryzysem wiąże się ściśle pojęcie demokracji nieliberalnej, która stanowi zmodyfikowaną alternatywę wobec „tradycyjnej” liberalnej wersji. Jej fundamenty stanowią dwa kluczowe postulaty: przywrócenie ściślejszych więzi między rządzonymi i rządzącymi oraz wzrost skuteczności działania tych ostatnich³⁷.

Samo pojęcie demokracji nieliberalnej nie jest jedynym, które stara się określić wspomnianą powyżej alternatywę. W debacie naukowej (ale również i publicznej) reżimy polityczne w takich państwach jak Polska oraz Węgry zaczęto określać także mianem odwróconej demokracji (*reverse democratization*), demokracji potiomkinowskiej (*Potemkin*

³⁵ G. Hermet, *Przemiana populizmu*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J. M. De Waele, A. Pacześniak, Warszawa 2010, s. 40; C. Mudde, *The Populist Zeitgeist*, „Government & Opposition” 2004, nr 3, s. 563; D. Runciman, dz. cyt., s. 78.

³⁶ R. Bäcker, J. Rak, *Trajektoria trwania opancerzonej demokracji*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, vol. 41, nr 3, s. 67. Szerzej: J. Rak, *Conceptualizing the Theoretical Category of Neo-militant Democracy: The Case of Hungary*, „Polish Political Science Yearbook” 2020, vol. 49(2); Taż, *Why Did Italian Democracy Become Vulnerable? Theorizing the Change from Neo- to Quasi-militant Democracy*, „Polish Political Science Yearbook” 2021, vol. 50(2).

³⁷ A. Antoszewski, *Demokracja nieliberalna...*, s. 52–64.

democracy) oraz wybranej autokracji (*elected autocracy*)³⁸. Przywoływano również kategorię demokracji populistycznej, która pomija liberalne ograniczenia oraz wytyczne i stawia na większość, lekceważąc lub uznając za mniej istotne prawa mniejszości”³⁹.

Powiązanie demokracji nieliberalnej z populizmem jest efektem analiz działalności samych populistów, którzy krytykują kondycję współczesnej demokracji liberalnej. Ducha tej idei oddaje stwierdzenie Victora Orbana, skupione na problemie ograniczenia dystansu pomiędzy rządzącymi i rządzonymi. „Nieliberalność” w perspektywie Orbana oznacza zwrócenie się ku ogólnym interesom całego narodu (społeczeństwa) kosztem egoistycznych interesów elit⁴⁰.

Jakkolwiek by nie określać nowych form realizowania polityki demokratycznej przez partie populistyczne, nie wydają się one jednoznacznie odchodzić, zarówno w postulatach, jak i w praktyce politycznej, od demokratycznego systemu rządów, kwestionują jednak jego liberalny charakter⁴¹.

Negatywny stosunek wobec demokracji liberalnej wyraża się zatem w duchu krytyki nie samej istoty demokratyczności, tylko właśnie jej demoliberalnej wersji⁴². W takim też kontekście na omawiany problem zwracają uwagę m.in. Jan Bures i Jan Kvetina podkreślając fakt, iż odchodzenie od liberalizmu bez kwestionowania podstawowych zasad suwerenności ludu i masowej partycypacji opiera się na prostej relacji, w ramach której obraz skutecznego rządzenia opartego na sile

³⁸ J. Bures, J. Kvetina, *Post-communist regimes in Central Europe. Thirty years after: time for another revolution?* [w:] *The future revolutions in Central and Eastern Europe*, red. T. Čížik, I. Borárosóvá, Bratysława 2018, s. 95; A. Ágh, *De-Europeanization and De-democratization Trends in ECE: From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary*, „Journal of Comparative Politics” 2015, vol. 8, nr 2, s. 4.

³⁹ D. Beetham, *Liberal Democracy and the Limits of Democratization*, „Political Studies” 1992, vol. 40, zał. 1, s. 41.

⁴⁰ A. Biro-Nagy, *Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State*, [w:] *Illiberal democracies in the EU. The Visegrad Group and the risk of disintegration*, red. P. Morillas, Barcelona 2017, s. 36.

⁴¹ J. Bures, J. Kvetina, dz. cyt., s. 85–104.

⁴² Badania w tym zakresie na poziomie debaty na forach internetowych opublikował P. Borowiec, *Kryzys mainstreamu – przyczyną słabnięcia zaufania do porządku liberalno-demokratycznego*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej...*

większości wydaje się popularniejszy od abstrakcyjnej i mglistej koncepcji „apolitycznych liberalnych zasad”, które nie powinny być kwestionowane ani zmieniane żadną decyzją polityczną. Relacja ta zyskuje szczególną wymowę, gdy osadzimy ją w dobie po kryzysie finansowym z pierwszej dekady XXI wieku i odniesiemy ją do mas ludzi, w głównej mierze pozostających w tyle w czasie systemowej transformacji⁴³.

3. Elitaryzacja demokracji⁴⁴

Pojęcia demokracji, jej kryzysu oraz demokracji nieliberalnej wyznaczają niejako teoretyczne ramy pola badawczego podjętego w tym rozdziale zagadnienia. Stanowią również punkt wyjścia dla rozważań o procesach, które zakwalifikować można jako zagadnienia determinujące stan kryzysu demokracji, ale także wpływające na zmianę środowiska, w jakim funkcjonuje współczesny samorząd terytorialny.

Dochodząc zatem do problematyki wybranych źródeł procesu przechodzenia ku demokracji nieliberalnej, skupiamy się na problemach, które mają charakter w głównej mierze endogeny względem liberalnej demokracji. Interesuje nas to, co zaobserwowali wspomniani już Roger Eatwell i Matthew Goodwin, którzy poszukując przyczyn kryzysu demokracji liberalnej dopatrują się ich w jej wnętrzu, w wadach systemu, sam zaś problem tryumfu populizmu traktują jako „coś” więcej niż tylko przejściowe turbulencje systemów politycznych świata demoliberalnego, a wręcz jako swoisty wyraz nieefektywności demoliberalizmu. Same źródła kryzysu umiejscawiają w czasie na długo przed kryzysami: gospodarczym z 2008 roku oraz migracyjnym z 2015 roku⁴⁵.

Prezentowane przez wymienionych badaczy podejście ma charakter krytyczny względem niedawnych optymistycznych perspektyw oceny

⁴³ Zob. J. Bures, J. Kvetina, dz. cyt.

⁴⁴ Ta część rozdziału jest zmienioną, rozszerzoną i uzupełnioną o nowe przypisy i rozwiązania wersją artykułu autorstwa Arkadiusza Lewandowskiego, *Elitist Democracy as the Root of Populist Counter-Revolution: A Theoretical Approach* opublikowanego w czasopiśmie „Historia i Polityka” 2021, nr 38(45), s. 145–155.

⁴⁵ R. Eatwell, M. Goodwin, dz. cyt., s. 14. Na temat propozycji systematyzacji endogeny źródeł kryzysu patrz: A. Lewandowski, *Endogenne źródła kryzysu demokracji liberalnej jako przedmiot badań*, „Horyzonty Polityki” 2022, vol. 13, No 44.

kondycji demokracji. Jest to niejako odwrócenie sytuacji, która dominowała jeszcze w pierwszej dekadzie XXI wieku, kiedy to względem liberalnej demokracji formułowano w obszarze nauk społecznych pozytywne prognozy, które po części wynikały z założenia bezalternatywności demokracji liberalnej (ujmowanej jako „najbardziej atrakcyjny projekt polityczny dla państw pozbywających się gorsetu autorytaryzmu”⁴⁶), uwarunkowań kulturowych czy dążeń do realizacji potrzeb samorealizacji i postaw pozamaterialnych, dla których liberalna wersja demokracji była środowiskiem rzekomo najkorzystniejszym⁴⁷, zaś jej bezalternatywność ujmowano jako zabezpieczenie demokracji liberalnej⁴⁸.

Andrzej Antoszewski optymizm ten podsumowywał w taki oto sposób: „Oceny te – choć zrozumiałe w okresie euforii, jaka zapanowała po upadku komunizmu – są podtrzymywane do dnia dzisiejszego, mimo coraz bardziej wyraźnych oznak kryzysu demokracji liberalnej”⁴⁹. Kluczowe zatem i nadal aktualne pozostaje pytanie, czy – w świetle wyraźnych symptomów kryzysu demokracji liberalnej – optymizm co do jej przyszłości jest w pełni uzasadniony?⁵⁰

Jednym z istotnych fenomenów, który wymienia się w kontekście funkcjonowania współczesnej demokracji jest jej elitaryzacja. Jan Zielonka, charakteryzując problem kryzysu demokracji liberalnej w Europie, dopatruje się przyczyn tego stanu w samym liberalizmie i zakorzenionym w nim antyegalitaryzmie. Jak konstatuje: „Ich ulubiony (liberałów) typ demokracji to demokracja elitarystyczna czy wręcz oligarchiczna”⁵¹.

Problem aksjologicznego napięcia pomiędzy równością a elitarnością samej demokracji liberalnej został nakreślony już w pierwszej części tekstu. W tym miejscu chcemy jedynie przypomnieć za uznanym badaczem, że liberalizm ze swej istoty jest antyegalitarny, jest metodą

⁴⁶ A. Antoszewski, *Demokracja nieoliberalna...*, s. 52.

⁴⁷ Tamże, s. 52-53.

⁴⁸ I. Krastew, *The Strange Death of Liberal Consensus*, „Journal of Democracy” 2007, vol. 18, nr 4, s. 58.

⁴⁹ A. Antoszewski, *Demokracja nieoliberalna...*, s. 52-53.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ J. Zielonka, *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwróceniu*, Warszawa 2018, s. 91.

tworzenia i wspierania nie demokracji, lecz arystokracji, demokracja natomiast to zasada równości, dążąca do zacierania różnic i nierówności⁵². W kontekście wspomnianej elitaryzacji owo napięcie wydaje się wręcz kluczowe.

Prowadząc rozważania o elitaryzacji demokracji warto również podkreślić znaczenie samego terminu elit. Jak zaznacza Marek Żyromski: „pomimo iż teorie elit liczą już ponad 120 lat, nadal nie dopracowano się jednej ścisłej definicji elity”⁵³. Dominują dwie tendencje w definiowaniu tego pojęcia: w ramach pierwszej wskazuje się na osoby najlepsze w jakiejś dziedzinie życia społecznego (np. elity ekonomiczne, polityczne, naukowe, kulturowe itp.); w ramach drugiej występowanie elity wiąże się już konkretnie z władzą polityczną⁵⁴.

W kontekście elitaryzacji demokratycznych systemów w pierwszej kolejności mówimy oczywiście o elitach politycznych, często utożsamianych z elitami parlamentarnymi bądź też elitą rządzącą (ew. rządową)⁵⁵. Niemniej jednak w rozważaniach o elitaryzacji systemu, jak i o samych elitach warto również uwzględnić elity biznesowe, kulturowe, czy też intelektualne.

Rozszerzając do zagadnienia elit podchodzi Jarosław Nocoń, który „uwzględniając szeroki zakres semantyczny pojęcia elit politycznych” dokonuje ich wyodrębnienia, na podstawie trzech kryteriów:

⁵² G. Sartori, dz. cyt., s. 470–471.

⁵³ M. Żyromski, *Teorie elit a systemy polityczne*, Poznań 2007, s. 20.

⁵⁴ M. Żyromski, dz. cyt., s. 21. Na temat problematyki elit patrz: G. Dutkiewicz, *O pojęciu i istocie zjawiska elit*. „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2012, nr 3, s. 175–184; J. Nocoń, *Elity polityczne. Studium interpretacji funkcjonalnej*, Toruń 2004; Tenże, *Elityzm a elitaryzm. Problem klasyfikacji teorii elit politycznych*, „Świat Idei i Polityki” 2004, t. 4; M. Stefaniuk, *Teoria elit Vilfreda Pareta*. Lublin 2001; J. Sztumski, *Elity – ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 1997.

⁵⁵ J. Raciborski, *Wprowadzenie, Elity rządowe jako przedmiot badań*, [w:] *Elity rządowe III RP 1997–2004*, red. J. Raciborski, Warszawa 2006, s. 9–10. Na temat elit wywodzących się z organów wybieranych w ramach demokratycznych procedur patrz: R. Matyja, B. Sajduk, *Wybory 2014–2015 a przemiany elit politycznych Trzeciej Rzeczypospolitej*, Kraków-Rzeszów 2016; P. Swacha, *Elity parlamentarne ruchu ludowego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 2019; A. Szczudlińska-Kanoś, *Regionalne elity polityczne w Polsce*, Kraków 2013; W. Wesołowski, *Parlamentarzyści jako część elity politycznej: teoretyczno-porównawcze tło polskich badań*, [w:] *Początki parlamentarnej elity. Posłowie kontraktowego Sejmu*, red. W. Wesołowski i J. Wasilewski, Warszawa 1992.

- kryterium miejsca zajmowanego w strukturze społecznej, co dotyczy definicji eksponujących zróżnicowany status elit i reszty społeczeństwa;
- kryterium roli w procesach decyzyjnych, które obejmuje definicje określające elity w oparciu o stopień ich partycypacji w podejmowaniu decyzji politycznych (elity stanowią tu jednostki na najwyższych szczeblach decyzyjnych);
- kryterium wpływu, co dotyczy tych ujęć definicyjnych, które wyodrębniają elity w oparciu o ich rolę w kształtowaniu rzeczywistości społecznej⁵⁶.

Sama problematyka elitaryzacji i elitarystycznej demokracji nie jest kwestią nową – powstała w dobie współczesnego kryzysu demokracji liberalnej, wręcz przeciwnie, znajduje swoje miejsce w rozważaniach nad polityczną rzeczywistością XX wieku. Współcześnie jest jednak na nowo określana⁵⁷.

Problemy demokracji liberalnej i ciężenie zmian ku demokracji nieliberalnej czy też większościowej ufundowane są w wielu przypadkach na zjawisku przechyłu w stronę elitaryzacji. Jak zauważają badacze tego procesu, zagadnienie demokracji elitarystycznej (oligarchicznej) to także kwestia społecznej akceptacji dla zróżnicowania politycznego oraz ekonomicznego, która ulega właśnie wyczerpaniu⁵⁸. Podkreśla to również Jan-Werner Müller, który wśród czynników wpływających na kryzys demokracji liberalnej, obok zjawisk populizmu czy zagrożenia autorytaryzmem, lokuje także sprzeciw wobec liberalnych elit o wymiarze kulturowym⁵⁹. Problematyka elit i elitaryzacji demokracji zajmuje centralne miejsce chociażby w ramach zaproponowanego przez R. Eatweela i M. Goodwina modelu populizmu narodowego składającego się z „czterech D-cech”. Źródła populizmu tak jak i źródła kryzysu liberalnej demokracji sytuują oni w endogen-

⁵⁶ J. Nocoń, *Elity polityczne...*, s. 68.

⁵⁷ F. Bealey, *Democratic Elitism and the Autonomy of Elites*, „International Political Science Review” 1996, vol. 17 nr 3; Ch. Lasch, *Bunt elit*, Kraków 1997; J. L. Walker, *A Critique of the Elitist Theory of Democracy*, „The American Political Science Review” 1966, vol. 60, nr 2.

⁵⁸ R. Eatwell, M. Goodwin, dz. cyt.

⁵⁹ J. W. Müller, *Strach i wolność. O inny liberalizm*, Warszawa 2020.

nych problemach demokracji. Wspomniane zaś cztery cechy populizmu ujmują jako procesy, które miały miejsce przez ostatnie dekady i kształtują współczesną postać tego zjawiska. Zaliczają się do nich w pierwszej kolejności elitarystyczny charakter liberalnej demokracji, który skutkuje brakiem zaufania do polityków oraz instytucji demoliberalnych (*distrust*). Ponadto cechami populizmu 4D są: destrukcja historycznych tożsamości grupy narodowej i ich stylów życia, która powodowana jest przez przekonanie o prymacie ponadnarodowych struktur kosztem narodów oraz przez zjawiska: migracji i politycznej poprawności (*destruction*); deprywacja wynikająca z nierówności społecznych na poziomie dochodów oraz utraty wiary w lepszą przyszłość (*deprivation*); upadek więzi pomiędzy wyborcami a tradycyjnymi partiami politycznymi, upadek zaufania do nich i ich stabilnego poparcia (*de-alignment*)⁶⁰.

Problemy z elitaryzacją demokracji dostrzegają także inni badacze skupieni na współczesnej kondycji demokracji, m.in. Jan Zielonka, który podkreśla znaczenie alienacji elit względem wyborców, która objawia się już na poziomie odczytywania potrzeb. Zaznacza on, iż w twierdzeniu, że „demokracja staje się coraz bardziej oligarchiczna jest sporo prawdy: względnie nieliczna elita próbuje rządzić zgodnie z własną wizją świata, nie siląc się na słuchanie swoich wyborców”⁶¹. Obraz ten dopełnia przekonanie samych elit o własnej nieomyślności. Istotę tego zjawiska podkreśla Yuval Noah Harari, który jako przykład wskazuje „szok i dezorientowanie” liberalnych elit po brexicie, kiedy nie mogły one zrozumieć, jak doszło do tego, „że historia zboczyła z wyznaczonego kursu”. Zdaniem badacza „Stało się tak, z powodu faktu braku zdolności elit do przyjęcia innej perspektywy interpretacyjnej niż własna, dzięki której mogłyby zrozumieć rzeczywistość”⁶².

Nieumiejętność skutecznej percepcji rzeczywistości otaczającej elity oraz brak tzw. słuchu społecznego można tłumaczyć funkcjonowaniem w wyimaginowanym świecie własnych wyobrażeń na temat np.

⁶⁰ R. Eatwell, M. Goodwin, dz. cyt., s. 20–23.

⁶¹ J. Zielonka, dz. cyt., s. 97.

⁶² Y. N. Harari, *21 lekcji na XXI wiek*, Warszawa 2018, s. 22.

życia nie-elit, ich potrzeb i warunków, w jakich one funkcjonują na co dzień. Przyjęcie tego typu wyjaśnienia podkreśla jeszcze dobitniej istnienie przepaści pomiędzy elitami a resztą społeczeństwa, jak również stanowi jeden z istotnych czynników alienowania się elit, a także potwierdzenie dla procesu elitaryzacji demokracji. Sens tego mechanizmu oddają słowa Christophera Lascha sprzed kilku dekad: „Z tego punktu widzenia problemem naszego społeczeństwa nie jest po prostu to, że bogaci mają zbyt wiele pieniędzy, ale że pieniądze izolują ich od zwykłego życia w znacznie większym stopniu niż niegdyś”⁶³.

Inny wymiar alienacji elit prezentuje ich deprecjonujący stosunek do większości, odbierający jej samodzielność w wyrażaniu oczekiwań i stanowisk politycznych. Jan-Werner Müller wskazuje, iż wśród elit funkcjonuje przekonanie, że problem populizmu to efekt istnienia „łatwowiernych obywateli”, którzy bez trudu dają się uwieść irracjonalnym postulatami, a tym samym stają się odpowiedzialni za katastrofalne skutki nowego antyliberalizmu⁶⁴. Paradoksalnie jednak tego typu stanowisko jeszcze wydatniej podkreśla problem rozdźwięku pomiędzy elitami a ludem. Deprecjonowanie umiejętności i jakiegokolwiek zdolności do prawidłowego i właściwego osądu rzeczywistości przez nie-elity prowadzi do negacji potrzeby jej udziału w przestrzeni politycznej.

Tym samym na nowo możemy odczytać krytykę demokratycznych elit, którą w latach 90. ubiegłego wieku podejmował wspomniany Ch. Lasch. Charakteryzujący to stanowisko Leszek Nowak stwierdza, iż jednym z aspektów kryzysu demokracji liberalnej był bunt elit (a nie mas). W opinii L. Nowaka, Ch. Lasch odwraca tezę José Ortegi y Gasset, twierdząc, że to nie masy się zbuntowały, zagrażając demokracji, lecz elity, które posiadają wszystkie negatywne cechy, jakie J. Ortega przypisywał masom⁶⁵.

Nowak, odnosząc się do podjętej przez Ch. Lascha problematyki, podkreśla, że styl życia elit jawi się jako parodia wartości liberalnych.

⁶³ Ch. Lasch, *Bunt elit*, Kraków 1997, s. 27.

⁶⁴ J. W. Müller, *Strach i wolność. O inny liberalizm*, Warszawa 2020.

⁶⁵ L. Nowak, *Krucze podstawy liberalnej demokracji*. [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej...*, dz. cyt., s. 46–47; Ch. Lasch dz. cyt., s. 34–35; J. Ortega y Gasset, *Bunt mas*, Warszawa 2006.

Jak zaznacza, elity fascynuje kapitalizm, ich indywidualizm przeraża się w narcystyczny egoizm, gardzą tradycyjnymi wartościami i zaściankowością, a ich sposób życia stanowi ucieleśnienie kosmopolitycznych wartości. Są doskonale mobilne, co oznacza, że nie odczuwają lojalności wobec jakiegokolwiek wspólnoty czy miejsca. W konsekwencji liberalna demokracja staje się zbiorem procedur i instytucji, dzięki którym liberalna elita może wieść życie bez poczucia odpowiedzialności wobec reszty społeczeństwa⁶⁶.

Zaprezentowane stanowisko określające teoretyczne ramy „elitarniej” koncepcji demokracji koreluje z jej ideą w wydaniu ekskluzywno-demokratycznym, kojarzonym z koncepcją demokracji deliberacyjnej⁶⁷. Janusz Grygieńć, dokonując wyróżnienia radykalnej jej wersji, charakteryzuje ją jako zmierzanie do ograniczenia możliwości udziału w deliberacji tylko do grona ekspertów, dodatkowo jeszcze wybieranych w drodze decyzji niedemokratycznych⁶⁸. Przywołani przez Grygieńca przedstawiciele tego nurtu refleksji nad demokracją m.in.: Daniel Bell⁶⁹ czy Cass Sunstein⁷⁰ argumentują tego typu działanie jako odpowiedź na irracjonalność debaty publicznej, dodają również wątek wyższości odpowiedzialności. W elitach upatrują oni szans na decyzje odpowiedzialne a nie forsowane egoistycznym interesem.

Drugie, z charakteryzowanych przez J. Grygieńca podejść, jest mniej radykalne jednak także ekskluzywistyczne. Można je rozumieć jako system, w którym należy przekazać władzę elitom i ekspertom technicznym, by ci, działając w imieniu obywateli, realizowali ich najlepszy interes. W tym kontekście J. Grygieńć przywołuje stanowisko Williama Rikera odwołujące się do postulatu „minimalistycznej wersji demokracji liberalnej, która miałyby oznaczać ograniczenie bezpo-

⁶⁶ L. Nowak, dz. cyt., s. 46–47.

⁶⁷ J. Grygieńć, *Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna?*, Kraków 2017, s. 16; Ł. Perlikowski, *Pluralizm i racjonalność w świetle idei demokracji deliberatywnej*, Płock 2020, s. 150–163.

⁶⁸ J. Grygieńć, dz. cyt., s. 56–57.

⁶⁹ D. A. Bell, *Democratic Deliberation: The Problem of Implementation*. [w:] *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, red. S. Macedo, Oxford 1999, s. 70–87.

⁷⁰ C. R. Sunstein, *Infotopia. O zbiorowym procesie wytwarzania wiedzy*, Warszawa 2009, s. 207–227.

średniego wpływu obywateli na kształtowanie sfery publicznej jedynie do wyboru politycznych elit⁷¹.

W ekskluzywno-demokratyczną narrację na temat uwarunkowań sukcesu demokracji nieliberalnej wpisuje się także refleksja Jana Zielonki, który zauważa, iż współcześnie towarzyszy nam sytuacja, w której coraz więcej władzy powierza się instytucjom nie wyłanianym w wyborach powszechnych takim jak np.: banki centralne czy sądy konstytucyjne. Tego typu działania, podejmowane w duchu ekskluzywno-demokratycznym, mają zagwarantować, aby decyzje polityczne cechowały się rozumem, a nie namiętnością wywodzącą się ze społecznych żądań i postulatów⁷². Tego typu argumentacja posiada silne odwołania do problemu technokratyzacji demokracji. Artur Laska podkreśla, iż kluczowy dla populistów konflikt ludu z elitami może być uzasadniany właśnie w ramach narracji buntu „tych, którzy mając dość władzy ekspertów, podejmują się wzięcia sprawy w swoje ręce, pozbywając się technokratów i powierzając rządy «zwykłym ludziom»⁷³.

Uzupełnieniem dla powyższej charakterystyki jest nacechowana subiektywizmem perspektywa mas (nie-elit). R. Eatwell i M. Goodwin podkreślają, iż fala nieufności, jaka dotyka współczesne systemy demokratyczne, wynika właśnie z silnego przekonania wyborców o braku udziału w debacie połączonego z jednoczesną chęcią posiadania poważniejszego wpływu na decyzje na nich oddziaływujące⁷⁴. Co więcej brytyjscy politolodzy zaznaczają, że problem demokracji liberalnej nie wynika z ideologicznego sprzeciwu populistów wobec instytucji demokracji, ale opiera się na obawach wobec takiego jej funkcjonowania, w którym pozbawia się duże grupy obywateli jakiegokolwiek wpływu na decyzje polityczne⁷⁵.

⁷¹ W. H. Riker, *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Waveland 1982, s. 244. Za: J. Grygień, dz. cyt., s. 16 i 40.

⁷² J. Zielonka, dz. cyt., s. 24.

⁷³ A. Laska, *Populizm jako implikacja technokratyzacji polityki*, [w:] *Autorytarny populizm w XXI wieku. Krytyczna rekonstrukcja*, red. F. Pierzchalski, B. Rydliński, Warszawa 2017, s. 55.

⁷⁴ R. Eatwell, M. Goodwin, dz. cyt., s. 59.

⁷⁵ Tamże, s. 107.

Bezpośrednim skutkiem opisywanego procesu jest w pierwszej kolejności brak zaufania wobec elit oraz wobec całego systemu politycznego, determinowany poczuciem braku znaczenia pojedynczego głosu oraz braku politycznej sprawczości odczuwanym przez coraz większe grupy społeczne⁷⁶. Dochodzimy w ten sposób do spostrzeżenia, że przestrzeń dla populistów została wykreowana przez rozwój „elitarnej” wersji liberalnej demokracji, wobec której to populisci mogli skutecznie przekonać do swojej argumentacji „ludzi zaniedbywanych, a nawet pogardzanych” przez coraz bardziej obojętne i technokratyczne elity polityczne i gospodarcze⁷⁷. Można w tym miejscu użyć stwierdzenia Zielonki, zgodnie z którym, w tej perspektywie liberalizm nie broni już mniejszości przed większością; stanowi rządy mniejszości – zawodowych polityków, dziennikarzy, bankierów i ekspertów – mówiących większości, co jest dla niej najlepsze⁷⁸. Wtórjuje tej opinii Colin Crouch piszący przed laty o postdemokracji, w której władzę przejęły małe kręgi elit działające za demokratyczną fasadą⁷⁹. Marek Migalski zaś dodaje uwagę o ustroju postdemokratycznym lub nie-demokratycznym, który nie wyraża woli ludu, sublimując ją w powszechną konsumpcję⁸⁰.

Proces, którego teoretyczne zręby zostały powyżej przedstawione stanowi jeden z istotnych elementów współczesnego kryzysu demokracji. Należy jednak w tym miejscu zastrzec, że na sukcesy populistów należy spoglądać z perspektywy szerszej, nie kilku lat a wręcz kilku dekad. R. Eatwell i M. Goodwin argumentują: „przypisywanie populistom winy za stojące przed liberalną demokracją wyzwania jest stawianiem wszystkiego na głowie”⁸¹. W ich opinii już na długo przed pojawieniem się sukcesów populistów wielu ludzi było rozczarowanych demokratyczną polityką. Przyjmując tę perspektywę, możemy również odnieść się do zagadnienia wpływu demokracji elitarystycznej na współczesną kondycję polityki. Krytyka elitaryzacji demokracji objawiała się na

⁷⁶ Tamże, s. 59.

⁷⁷ Tamże, s. 106.

⁷⁸ J. Zielonka, dz. cyt., s. 50.

⁷⁹ C. Crouch, *Post-Democracy*, Oxford 2004, s. 19–20.

⁸⁰ M. Migalski, *Koniec demokracji. The End of Democracy*. Warszawa 2015, s. 185–186.

⁸¹ R. Eatwell, M. Goodwin, dz. cyt., s. 107–108.

przestrzeni ostatnich dekad z różnych powodów. Jak wymienia Jack Hayward, były to uwarunkowania postkomunistycznej transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej, „deficyt demokracji” w krajach Unii Europejskiej czy problemy gospodarcze lub problemy z korupcją na styku polityki i biznesu, niemniej jednak to dopiero wydarzenia ostatnich lat nadały teźże krytyce nową wartość⁸².

Rozczarowanie funkcjonowaniem demokracji w ostatnich latach zostało dodatkowo spotęgowane przez różnorodne czynniki, wśród których można wymienić: kryzys finansowy, kryzys migracyjny, rozwarstwienie społeczne i deprywację oraz bańki medialne i determinowaną nimi polaryzację poglądów⁸³. Wszystkie te problemy skutkują ostatecznie pogłębianiem się różnic pomiędzy elitami a nie-elitami i krytyką systemu związaną z niemożnością osiągnięcia oczekiwanego poziomu życia stosowaną przez tę drugą grupę. Zjawisko to ujawnia się także przez fakt, że dobrze wykształcone elity, które zasadniczo różnią się od przeciętnych obywateli pochodzeniem i perspektywami, dodatkowo zyskują nad nimi przewagę poprzez udział w nowej elicie rządzącej, powiązanej nieformalnymi ale także i formalnymi sieciami oplatającymi demokratycznie wybrane rządy krajowe⁸⁴.

4. Transformacja imitacyjna⁸⁵

W kontekście państw Europy Środkowej, w tym Polski, obok elitaryzacji demokracji istotnym zagadnieniem rezonującym na środowisko,

⁸² J. Hayward, *Populistyczne wyzwanie dla demokracji elit w Europie*, [w:] *Populizm*, red. O. Wysocka, Warszawa 2010, s. 309.

⁸³ M. Szudrzyński, *Media społecznościowe kontra liberalna demokracja, jaką znamy*, [w:] *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, red. M. Bernaczyk, T. Gąsior, J. Misiuna, M. Serowaniec, Toruń 2020; A. Zybortowicz, M. Gurtowski, K. Tamborska, M. Trawiński, J. Waszewski, *Samobójstwo oświecenia? Jak neuronauka i nowe technologie pustoszą ludzki świat*, Kraków 2015, s. 399–400.

⁸⁴ M. J. Sandel, *Tyrania merytokracji. Co się stało z dobrem wspólnym?*, Warszawa 2020; R. Eatwell, M. Goodwin, dz. cyt., s. 106–107.

⁸⁵ Ta część rozdziału jest zmienioną, rozszerzoną i uzupełnioną o nowe przypisy i rozwiązania wersją artykułu autorstwa Arkadiusza Lewandowskiego, *Polityczna imitacja jako źródło współczesnej kontrrewolucji w postkomunistycznej Europie – próba ujęcia teoriopolitycznego*, opublikowanego w czasopiśmie „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 2(19), s. 86–103.

w którym funkcjonuje samorząd terytorialny, jest postkomunistyczna transformacja systemowa⁸⁶. Procesy demokratyzacyjne jakie nastąpiły m.in. w Polsce po 1989 roku (trzecia fala demokratyzacji⁸⁷) oznaczały zarówno przemiany instytucjonalne jak i społeczne. Zwrócenie się ku rozwiązaniom demokracji liberalnej było swoistym spełnieniem nadziei, jakie obecne były pośród liderów opozycji demokratycznej w latach 80. XX wieku. Wielu działaczy ówczesnej opozycji traktowało liberalną demokrację niemal jak wzorcowy model organizacji życia społecznego i politycznego.

Doświadczenie ponad trzydziestu lat przemian pozwala spojrzeć na transformację polityczną z odpowiedniego dystansu. Współcześnie możliwe jest ujęcie zaistniałych procesów w szerszym kontekście, chociażby z perspektywy (problematyki) polityki imitacji. Przemiany ustrojowe po 1989 roku, w tym demokratyzacja systemu odbywały się według scenariusza, który można określić demoliberalnym. W literaturze coraz częściej zyskuje on miano transformacji imitacyjnej, która stanowi jeden z problemów współczesnej dyskusji o kondycji samej demokracji liberalnej. W jej imitacyjnym charakterze upatruje się jednego ze źródeł sukcesu populistów.

Iwan Krastew wraz ze Stephenem Holmesem określają rok 1989 jako początek trzech dekad Wieku Imitacji, który oznacza dominację zachodniego świata narzucającego ideologiczną supremację i jednocześnie traktującego własne instytucjonalne formy jako wzorzec, którego kopiowanie stało się niejako obowiązkiem państw aspirujących do zbliżenia się z Zachodem⁸⁸. Sytuację tę Marek Ziółkowski określił

⁸⁶ Kategorię transformacji systemowej traktujemy jako tożsamą z takimi pojęciami jak tranzycja czy też demokratyzacja. Przez to pojęcie rozumiemy długofalowe zmiany systemowe i społeczne na płaszczyźnie politycznej (demokratyzacja i liberalizacja życia publicznego), ekonomicznej (liberalizacja gospodarki oraz upowszechnienie zasad wolnego rynku i konkurencji) i społeczno-kulturowej (indywidualizm, wolność). Konkretyzując transformacja postkomunistyczna oznacza zmianę ustrojową określoną przez demokratyzację i reformy instytucjonalne, urynkowienie gospodarki oraz zmiany społeczne i kulturowe ukierunkowane ku społeczeństwu obywatelskiemu wolności i pluralizmowi kulturowemu. M. Mieczkowska, *Transformacja czy tranzycja? Szkice definicyjne*, „Acta Politica” 2014, nr 30, s. 73–74.

⁸⁷ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 2009.

⁸⁸ I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt., rozdział „Poczucie końca” (e-book).

mianem modernizacji imitacyjnej, w ramach której państwo przejmuje wzory i instytucje charakterystyczne dla więcej niż jednej fazy rozwoju współczesnych społeczeństw⁸⁹.

Jak zauważa Robert Radek, polityczne realia momentu przełomu z 1989 roku wiązały się z potrzebą sformułowania odpowiedzi na pytanie „czy konieczne jest stworzenie własnej ścieżki i modelu rozwojowego dla państwa, czy może warto skorzystać z istniejących i sprawdzonych już w świecie rozwiązań”⁹⁰. Ówczesny wybór był jednoznaczny i jak zaznacza R. Radek: „wybrano zatem uznany za najwłaściwszy, bo niewymagający eksperymentowania sposób na modernizację imitacyjną państwa, polegającą na przeszczepianiu sprawdzonych już sposobów działania państwa i mechanizmów, które przyniosły pożądane efekty”⁹¹. Imitacyjny charakter zapoczątkowanej wówczas modernizacji Radek uznaje za „naturalny” z powodu ówczesnej „ideowej dominacji liberalizmu”⁹². Warto bowiem pamiętać, iż ducha tamtych czasów odzwierciedla, swoją drogą często nadinterpretowana, teza o końcu historii Francisa Fukuyamy⁹³.

Również Edmund Wnuk-Lipiński podkreślał wagę i specyfikę ówczesnej alternatywy. Imitacyjny charakter transformacji utożsamiany z wdrożeniem zachodniego ładu społecznego przeciwstawił on transformacji o charakterze rewolucyjnym, która oznaczała dynamiczne usuwanie starego systemu z nieokreślonym kształtem rozwiązań przysłych, niekoniecznie zbliżonych do modeli zachodnich⁹⁴.

⁸⁹ M. Ziółkowski, *O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego*, [w:] *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, red. P. Sztompka, Warszawa 1999, s. 59.

⁹⁰ R. Radek, *Demontaż trójpodziału władzy jako mechanizm odchodzenia od demokracji w świetle doświadczeń polskich i węgierskich w drugiej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Pomiędzy demokracją a autorytaryzmem. Doświadczenia polityczno-ustrojowe państw współczesnych*, red. J. Wojnicki, J. Zaleśny, Warszawa 2018, s. 32.

⁹¹ Tamże.

⁹² Tamże, s. 34.

⁹³ F. Fukuyama, *Koniec historii*, Kraków 2009.

⁹⁴ E. Wnuk-Lipiński, *Rozpad połowiczny. Szkice z socjologii transformacji ustrojowej*, Warszawa 1993, s. 159.

I. Krastew i S. Holmes z perspektywy czasu ową jednoznaczność wyboru przedstawiają jednak w innym świetle. Za główny problem transformacji imitacyjnej uznają fakt, że opierała się ona na bezalternatywności. Wzór reform, ukierunkowany na demokrację liberalną świata zachodniego istniał wówczas jako jedyna polityczna i ideologiczna opcja dla państw środkowoeuropejskich⁹⁵.

Warto również nadmienić, iż wspomniana bezalternatywność imitacyjnego charakteru transformacji stanowi jeden z istotnych elementów krytyki demokracji podkreślany przez dyskurs populistyczny. I. Krastew i S. Holmes konkludują: „Naszym zdaniem to ten brak alternatyw, a nie magnetyzm przeszłości autorytarnej czy zakorzeniona w historii wrogość wobec liberalizmu, najlepiej wyjaśnia dlaczego w społeczeństwach postkomunistycznych dominuje dziś etos antyzachodni”⁹⁶.

Polityczna imitacja oznaczająca formułę, na mocy której państwa m.in. Europy Środkowej miały zmierzać ku Zachodowi, posiadała jednak dodatkowy wymiar, który decydował o jej istocie. I. Krastew i S. Holmes zwracają uwagę, że „dążenie krajów postkomunistycznych po 1989 roku do naśladowania Zachodu” oznaczało zawsze modernizację przez imitację oraz integrację przez asymilację⁹⁷. Inaczej ujmując tę charakterystykę, istotą polityki imitacji, jej zasadniczym i immanentnym elementem, jest asymetria, w głównej mierze „moralna”. Tym samym powyższa koncepcja zbliża się do kategorii pułapki imitacyjnej, będącej w ujęciu Tomasza Zaryckiego formą przyjmowanego w dużym stopniu bezwiednie i dobrowolnie uzależnienia od silniejszych partnerów, regionów czy państw imponujących swoją potęgą, prestiżem i bogactwem⁹⁸.

Owa imitacja, która może realizować się na różnych poziomach (politycznym, ekonomicznym czy moralnym) dotyczy tak wartości, postaw, instytucji jak i praktyk politycznych. Założenie, że naśladowa-

⁹⁵ I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt., rozdział „Poczucie końca” (e-book).

⁹⁶ Tamże, rozdział „Poczucie końca” (e-book). Zob. M. Nowicka-Franczak, *Was Another Modernisation Possible? Liberal and Leftist Critique of the Transformation in the Public Debate in Poland*, „Polish Sociological Review” 2018, nr 203(3), s. 321–343.

⁹⁷ I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt., rozdział „Słowa i konieczność dziejowa” (e-book).

⁹⁸ Patrz szerzej T. Zarycki, *Pułapki imitacji*, [w:] *Przyszłość Europy – wyzwania globalne – wybory strategiczne*, red. A. Kukliński, K. Pawłowski, Nowy Sącz-Warszawa, 2006.

nie Zachodu będzie najskuteczniejszym sposobem demokratyzacji społeczeństw obarczone odniesieniami do wartości⁹⁹. Nakaz naśladowania oznacza zatem wymóg przeobrażeń, które mają być realizowane nie tylko na wzór Zachodu, ale także dokonywać się „pod okiem Zachodu”. W wymiarze aksjologicznym sytuacja ta oznaczała zatem porzucenie „świętej przeszłości” i przyjęcie nowej tożsamości liberalno-demokratycznej¹⁰⁰.

Aspekt aksjologii w koncepcji I. Krastewa i S. Holmesa nabiera dodatkowego znaczenia w kontekście zakorzenienia wartości demokratycznych w państwach środkowoeuropejskich. Obaj autorzy akcentują: „Głównym zarzutem, z którego bierze się dziś polityka antyliberalna w regionie, jest to, że próba demokratyzacji krajów postkomunistycznych polegała na swego rodzaju kulturowym nawróceniu na wartości, nawyki i postawy uważane za normalne na Zachodzie”¹⁰¹. Robert Radek również odnosi się do tego problemu, podkreślając, że poza wymiarem takim jak zmiana instytucji i procedur równie istotna jest społeczna akceptacja i zrozumienie dla zmian. Co więcej proces ten w wymiarze społecznym (przyswajanie zasad i zrozumienie reguł demoliberalnych przez społeczeństwa), aby być skutecznym powinien zostać „wypracowany” lub, inaczej mówiąc, zinternalizowany przez społeczeństwa. Tak się jednak nie stało¹⁰².

Można wyróżnić dwie podstawowe cechy polityki imitacji. Po pierwsze, całkowite naśladownictwo nadzorowane jest przez obcokrajowców, co w ostateczności wzbudza resentyment (w przeciwieństwie do alternatywnego zjawiska uczenia się, dzięki któremu państwa mogłyby korzystać z doświadczeń innych). Po drugie imitacja jest bardziej naśladowaniem celów niż naśladowaniem środków, co z kolei oznacza (przy naśladowaniu celów moralnych), że sięga głębiej i może zapoczątkować proces znacznie bardziej radykalnej transformacji¹⁰³, a z drugiej strony generować głęboko osadzony opór.

⁹⁹ I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt., rozdział „Słowa i konieczność dziejowa” (e-book).

¹⁰⁰ Tamże, rozdział „Odmiany imitacji” (e-book).

¹⁰¹ Tamże.

¹⁰² R. Radek, dz. cyt., s. 33.

¹⁰³ I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt., rozdział „Odmiany imitacji” (e-book).

Imitacyjna transformacja koreluje także z poruszaną we wcześniejszej części rozdziału problematyką elitaryzacji demokracji. Okres po 1989 roku rozgrywał się w warunkach „naturalizacji” zasad neoliberalnej gospodarki rynkowej – co rozumieć należy jako przyjmowanie jej zasad za oczywiste i bezalternatywne, w głównej mierze przez elity polityczne i kulturowe¹⁰⁴. Oznaczało to jednakże rozdźwięk pomiędzy elitami a „ludem”. Oceny transformacji inaczej bowiem wyglądały z perspektywy społeczeństwa, które po początkowym entuzjazmie z coraz większym dystansem a nawet dezaprobatą przyjmowało kolejne lata gospodarczej transformacji¹⁰⁵. Podobnie rzecz się miała z społeczną oceną funkcjonowania demokracji w Polsce, która na początku XXI wieku skłaniała do konkluzji o rozczarowaniu „realnym kształtem i funkcjonowaniem demokracji” mimo poparcia dla niej samej¹⁰⁶. W kontekście prowadzonych rozważań, warto również podkreślić, że instytucja samorządu terytorialnego cieszyła się relatywnie przychylną opinią wśród polskiego społeczeństwa. W badaniach społecznych pozytywne oceny na temat samorządu przekraczały 50%¹⁰⁷.

Pęd elit ku „normalności” nie do końca odzwierciedlał rzeczywiste oczekiwania i wyobrażenia społeczne. Artur Laska zaznacza, iż na poziomie świadomości zbiorowej doszło wręcz do „zmitologizowania pozytywów gospodarki rynkowej oraz stworzenia jej utopii, przy jednoczesnym braku świadomości jej realnych zasad”¹⁰⁸. Fakt ten podkreśla Marek Ziółkowski, który stwierdza, że o ile zmiany prawne czy instytucjonalne dokonują się względnie szybko to przemiany kulturowe i społeczne „mają znacznie wolniejszy rytm”¹⁰⁹.

¹⁰⁴ M. Buchowiec, *Czyściec. Antropologia neoliberalnego postsocjalizmu*, Poznań 2017, s. 25.

¹⁰⁵ Zob. A. Laska, *Sprawiedliwość społeczna w dyskursie polskiej zmiany systemowej*, Toruń 2011.

¹⁰⁶ J. Garlicki, *Spoleczne determinanty zmian w postrzeganiu demokracji w trakcie procesu transformacji systemu w Polsce*, „*Studia Politologiczne*” 2007, s. 29–32.

¹⁰⁷ Zob. K. Dojwa, *Samorząd terytorialny i władze samorządowe w percepcji społecznej. Wybrane aspekty socjologiczne*, „*Studia Politologiczne*” 2011, vol. 20, s. 34–36.

¹⁰⁸ A. Laska, *Mit „sprawiedliwej normalności” w społecznym wymiarze dyskursu tranżycji systemowej w Polsce*, [w:] *Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku*, red. A. Lewandowski, A. Meller, W. Wojdyło, Toruń 2011, s. 536.

¹⁰⁹ M. Ziółkowski, *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego*, Poznań 2000, s. 29.

Problem ten ma także swój oddźwięk współcześnie. Jak zauważa Agata Tatarenko, sam fakt i konieczność przeprowadzenia transformacji nie budzą w polskim społeczeństwie zastrzeżeń. Problematyczne w optyce społecznej są jednak jej przebieg, koszty i zakwalifikowanie istotnych uczestników jako bohaterów i „sprawców”¹¹⁰. Tym bardziej że – jak wykazał Jan Garlicki – w polskim społeczeństwie demokracja kojarzona jest nie tylko z wolnościami politycznymi i pluralizmem, ale także z równością ekonomiczną i dobrobytem gospodarczym¹¹¹.

Spółeczeństwa środkowoeuropejskie pod przewodnictwem politycznych elit starały się odtworzyć nie tylko instytucje polityczne, ale także styl życia i postawy moralne zauważone na Zachodzie. Imitacja ideałów moralnych prowadziła, w ujęciu I. Krastewa i S. Holmesa, do sytuacji, w której przedstawiciele społeczeństw imitujących zaczęli przypominać to, co podziwiają, ale też być coraz mniej podobni do siebie „i to akurat w czasie, kiedy własna wyjątkowość i integralność grupy stanowiła samo sedno walki o godność i uznanie”. Trwały kult innowacji, kreatywności i oryginalności leżący w sercu „liberalnej nowoczesności” miał oznaczać, że społeczeństwo danego kraju nie zdołało uwolnić się „od historycznej podległości wobec zagranicznych instruktorów i inkwizytorów”¹¹².

Badacze zjawiska wskazują, że w ramach transformacji elity zapragnęły, jak najszybciej wprowadzić „standardowe” rozwiązania demokratycznego kapitalizmu¹¹³, które oznaczać miały niejako przejście do oczekiwanego przez nie stanu. R. Radek wskazuje, że po 1989

¹¹⁰ A. Tatarenko, *Stosunek Polaków do transformacji ustrojowej: główne postawy oraz ich uwarunkowania w obliczu 30 rocznicy upadku komunizmu*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, rok 17, z. 1, s. 304. W kontekście problematyki ocen gospodarczych a przede wszystkim społecznych konsekwencji procesu transformacji należy zauważyć, że w ostatnich latach coraz częściej temat ten podejmowany jest w literaturze faktu. Patrz: M. Okraska, *Nie ma i nie będzie*, Kraków 2022, P. Witwicki, *Znikająca Polska*, Poznań 2021; K. Trammer, *Ostre cięcie. Jak niszczone polską koleją*, Warszawa 2019; M. Szymaniak, *Zapaść. Reportaże z mniejszych miast*, Warszawa 2021; O. Gitkiewicz, *Nie zdążyć*, Warszawa 2019. A. Leyk, J. Wawrzyniak, *Cięcia. Mówiona historia transformacji*, Warszawa 2020.

¹¹¹ J. Garlicki, dz. cyt., s. 18–19.

¹¹² I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt.

¹¹³ R. Radek, dz. cyt., s. 34.

roku funkcjonował mechanizm w ramach którego ówczesne „modernizujące elity wyszukiwały w kraju-wzorze instytucję, którą przyjmowały za wzorzec rozwiązania lokalnych problemów, a następnie w swoim państwie budowały jego replikę”. Oceniając ten proces, R. Radek zwraca uwagę, że pomijano w ten sposób szersze konteksty społeczne, w jakich poszczególne instytucje działają oraz ignorowano interakcje, które sprawiają, że funkcjonują prawidłowo. Generowało to także problemy typowo instytucjonalne. W ramach tak prowadzonej transformacji, różne części modernizującego się państwa tworzone były z rozmaitych kontekstów, co w konsekwencji prowadziło do problemów z wytwarzaniem spójnych podsystemów. W takiej perspektywie postawa elit stanowi „paliwo” dla kontrrewolucji¹¹⁴

W podobnym tonie opisuje ten proces duet I. Krastew oraz S. Holmes, korzystając na tę potrzebę z pojęcia „normalności”, o której marzyli polityczni dysydenci w systemach niedemokratycznych jeszcze w latach 70. i 80. XX wieku, a którzy po 1989 roku mieli okazję spełnić swoje polityczne zamiary sprzed lat. D. Petrescu z kolei, odnosząc tę kwestię do rewolucji 1989 roku, zauważa, że chęć powrotu do wspomnianej normalności „w jakiej żyły bogate kapitalistyczne społeczeństwa” uwydatniała z kolei cechę tejże rewolucji, w której dominowały tendencje odbudowujące, zwrócone nie tyle ku chęci osiągnięcia utopijnego wyidealizowanego i skupionego na nowatorstwie celu, co skopiowania realizowanej na Zachodzie rzeczywistości¹¹⁵.

Imitacyjny charakter transformacji współcześnie przyniósł określone społeczne konsekwencje. Z jednej strony występuje społeczne i polityczne poparcie dla przemian transformującego się państwa. Z drugiej natomiast, jak zauważają Krastew i Holmes, początkowym celem państw Europy Środkowej (wyznaczonym po 1989 roku) było dążenie do nieodróżniania się od Zachodu, co starano się zrealizować poprzez entuzjastyczne kopiowanie. Jednak po dwóch ostatnich burzliwych dekadach entuzjazm uległ wyczerpaniu a „wady politycznego naśladownictwa stały się już zbyt widoczne (...)”¹¹⁶.

¹¹⁴ Tamże.

¹¹⁵ D. Petrescu, *Rewolucje 1989 roku. Schemat wyjaśniający*, „Pamięć i Sprawiedliwość”, 2011, nr 10/2(18), s. 54.

¹¹⁶ I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt., rozdział „Gdy światło się mroczy” (e-book).

Postrzegając transformację imitacyjną jako zjawisko korelujące z kryzysem demokracji, źródła tych problemów możemy upatrywać w trzech ogólnych kwestiach:

Po pierwsze istotny okazuje się czas, w jakim dochodzi do rozpoczęcia procesu transformacji. Rozgrywa się ona bowiem w momencie, kiedy następuje przyspieszenie przemian kapitalizmu. Kraje postkomunistyczne z Europy Środkowej weszły zatem w proces zintensyfikowanej integracji ekonomicznej i politycznej z dużą dynamiką, jednocześnie nie mając do końca świadomości, jakim przeobrażeniom ulega zachodni świat¹¹⁷.

Co więcej spełnienie marzeń o „normalności” następowało w momencie, gdy kraje Europy Zachodniej zaczęły tracić globalną dominację, a zachodni model polityczny przestał uchodzić za idealne i jedyne rozwiązanie¹¹⁸. Już pierwsza dekada po 1989 roku, symbolicznie zakończona atakami na World Trade Center w 2001 roku okazała się w tym względzie istotnie newralgiczna. Dalsze idealizowanie naśladowanego wzoru okazywało się zatem coraz trudniejsze, tym bardziej, że nakaz naśladownictwa wzmagał poczucie bycia gorszą kopią, poddawaną ciągłym wizytacjom, obserwacjom i ocenom¹¹⁹.

Można także za badaczami zjawiska stwierdzić, iż Zachód, który stanowił niejako utopię „normalności”, przestał istnieć w momencie gdy proces imitacji był w pierwszej fazie. Zachód, który kojarzył się z antykomunizmem, po 1989 roku już taki być nie musiał, a co więcej sam walczył ze swoimi kryzysami¹²⁰. Świat, do którego chciano dążyć, istniał jedynie w wyobrażeniach elit. Jak po latach podsumuje Rafał Chwedoruk: o zachodnim świecie można było wówczas powiedzieć, że „właśnie się kończy, przeżywa strukturalny kryzys i usiłuje wyrzec się własnej historii, także tej najnowszej”¹²¹.

Drugim uwarunkowaniem wpływającym na kształt krytyki polityki imitacji była przyspieszona forma transformacji. Przeprowadze-

¹¹⁷ A. Leyk, J. Wawrzyniak, dz. cyt., rozdział „Neoliberalny kapitalizm i elastyczna korporacja” (e-book).

¹¹⁸ I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt., rozdział „Gdy światło się mroczy” (e-book).

¹¹⁹ Tamże, rozdział „Odmiany imitacji” (e-book).

¹²⁰ Tamże, rozdział „Migracja jako kapitulacja” (e-book).

¹²¹ R. Chwedoruk, *Polityka historyczna*, Warszawa 2018, s. 60.

nie jej niejako „na skrót”, według Roberta Radka generowało ryzyko społecznego odreagowania na tak znaczne tempo przekształceń¹²². W konsekwencji wartości i instytucje, które wprowadzano po 1989 roku, nie zdołały jeszcze osiągnąć poziomu gwarantującego, że większość społeczeństwa będzie reprezentowała przekonanie, jakoby należało je chronić, gdyż nie identyfikowała się z nimi na tyle mocno¹²³.

Po trzecie źródłami krytyki są: sam przebieg transformacji i procesy jakie ona generowała. Ich emanacją stał się wręcz strukturalny konflikt obecny w polityce, pomiędzy liberalno-kapitalistycznymi, kosmopolitycznymi i eurofilskimi „zwycięzcami” i „finansowo-nacjonalistycznymi”, kulturowo monistycznymi i eurosceptycznymi „przegranymi”¹²⁴. Inny jeszcze wymiar podziału to ten, szczególnie istotny w perspektywie samorządowej, czyli rozróżnienie na centra i peryferie.

Zagrożenie realizacji pesymistycznego scenariusza dla liberalnej demokracji było sygnalizowane już przeszło dekadę temu, gdy artykułowano konkluzje, że ponowna niestabilność postkomunistycznych demokracji skorelowana jest z procesem ustrojowej transformacji w jej politycznym wymiarze, w szczególności wobec braku politycznej reprezentacji osób, które na transformacji straciły lub zostały w szerszym sensie wykluczone (nawet w wymiarze subiektywnego odczucia)¹²⁵. Prorocze okazały się słowa Jean-Michela De Waele’a z 2010 roku, który zauważał wówczas, że demokracje Europy Środkowej cierpią na liczne słabości, które mogą sprzyjać pojawieniu się partii antysystemowych¹²⁶. Na ten polityczny wymiar przebiegu transformacji należy jeszcze nałożyć poziom ekonomiczny: nierówności społeczne, wszechobecna korupcja, wady gospodarczej trans-

¹²² R. Radek, dz. cyt., s. 32.

¹²³ Tamże, s. 33.

¹²⁴ B. Stanley, *A New Populist Divide? Correspondences of Supply and Demand in the 2015 Polish Parliamentary Elections*, „East European Politics and Societies: and Cultures” 2019, vol. 33, issue 1, s. 3–4.

¹²⁵ J. M. De Waele, *Czy Europę Środkowo-Wschodnią czeka fala populizmu [w:] Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J. M. De Waele, A. Pacześniak, Warszawa 2010, s. 98.

¹²⁶ Tamże, s. 101–103.

formacji i nieskuteczne uwłaszczanie – to wszystko przygotowywało potencjalne pole dla kontrrewolucji¹²⁷.

Dodatkowym czynnikiem były również dwa kryzysy – finansowy z roku 2008 i migracyjny z roku 2015. Kryzys ekonomiczny podważył „pewność, że ekonomia polityczna Zachodu stanowi wzorzec na przyszłość ludzkości”. Pewność ta, wynikała z przekonania, że zachodnie elity wiedza co robią. W tym aspekcie kryzys 2008 roku miał katastrofalne skutki, także ideologiczne a nie tylko gospodarcze¹²⁸.

Kryzys migracyjny z kolei, poddał w wątpliwość poczucie bezpieczeństwa i ochrony tożsamości kulturowej. Polityka imitacji odnosząca się do postnarodowego liberalizmu i poszerzenia granic Unii Europejskiej łączona była bowiem z chęcią przekształcania całych społeczeństw na wzór Zachodu. W tym projekcie miała mieścić się zarówno depopulacja mieszkańców Europy Środkowej połączona z późniejszą potrzebą przyjęcia migrantów spoza Europy. To wszystko budowało poczucie strachu przed zagrożeniem na poziomie etnicznym i tożsamościowym¹²⁹, spotęgowane dodatkowo w dobie kryzysu uchodźczego. Co więcej w narracjach populistów, wobec zmian w społeczeństwach i wartościach dominujących na Zachodzie, to Europa Środkowa stawała się realnym depozytariuszem tradycji europejskiej. Zachód, który miał być naśladowany, stał się niejednorodny, wieloetniczny i ostatecznie pozbawiony tożsamości. W konsekwencji nie stanowił już wzorca, nie tylko gospodarczego, ale także politycznego oraz kulturowego¹³⁰.

¹²⁷ I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt., rozdział „Gdy światło się mroczy” (e-book).

¹²⁸ Tamże.

¹²⁹ Tamże, rozdział „Migracja jako kapitulacja” (e-book). Na temat zagrożenia tożsamości jako ważnego składnika populizmu zob. R. Eatwell, M. Goodwin, dz. cyt., s. 147–189.

¹³⁰ I. Krastew, S. Holmes, dz. cyt., rozdział „Migracja jako kapitulacja” (e-book).

Rozdział II

Kształtowanie się polskiego modelu samorządu terytorialnego

1. Uwagi wstępne

Kształtowanie się zasad sprawowania i realizowania władzy publicznej konkretnego państwa to ciągły proces, którego fundament stanowi jego indywidualna historia. Każde z państw ma odrębne, swoiste cechy wynikające z jego ustroju, przyjętego systemu instytucji publicznych oraz relacji pomiędzy administracją publiczną a sektorem prywatnym. W dzisiejszym świecie nie ma dwóch państw o jednakowym systemie sprawowania władzy. Mimo obserwowanej w obecnych czasach integracji państw w ramach różnych związków, możemy mówić jedynie o pewnych cechach wspólnych czy podobieństwach między nimi, nie zaś o takich samych państwach. Różnorodność ta dotyczy również problematyki pionowego i poziomego układu sprawowania władzy publicznej, w którym w większości państw świata istotną rolę pełni samorząd terytorialny. Podobnie jak w przypadku obszaru całej władzy publicznej, tak w przypadku samorządu terytorialnego nie ma takich samych systemów samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach. Mogą one wykazywać podobieństwa, funkcjonować na podobnych zasadach, ale finalnie zawsze znajdziemy pomiędzy nimi jakieś rozbieżności. Dyskusje na temat samodzielności samorządu terytorialnego oraz spory o model organizacji państwa występują w większości państw.

Istota samorządu terytorialnego od momentu jego powstania była i jest przedmiotem dyskusji, w której występują dwie przeciwstawne koncepcje – naturalistyczna i państwowa. Ta pierwsza wywodzi się z dorobku i haseł wolnościowych rewolucji francuskiej. Zakłada nadanie gminie zupełnej samodzielności, uwolnienie jej spod kuratel państwa i ograniczenia jego roli w obszarze nadzoru¹. W europejskim porządku prawnym koncepcja naturalistyczna znalazła swoje odzwierciedlenie m.in. w przepisach francuskiej ustawy z 14 grudnia 1789 roku, a także w Konstytucji Belgii z 7 lutego 1831 roku.² Z kolei według koncepcji państwowej (etatystycznej) samorząd jest konstrukcją wyłącznie formalną, niesamodzielną, funkcjonującą w ramach scentralizowanego państwa i wykonującą zadania o charakterze państwowym³. Zwolennicy koncepcji państwowej uważają, że samorząd terytorialny nie powinien być opisywany w kategoriach faktu społecznego lub politycznego, lecz wyłącznie jako instytucja oraz pojęcie prawne⁴. Tezy teorii naturalistycznej i państwowej łączy w sobie idea naturalistyczno-państwowa⁵. Spór prowadzony pomiędzy zwolennikami obu ww. teorii miał i ma swoje odzwierciedlenie w sporze politycznym dotyczącym miejsca, roli i istoty samorządu terytorialnego. Podłoże tego konfliktu jest wielopłaszczyznowe i nie sprowadza się wyłącznie do czynnika rywalizacji o władzę. Wpływ na nie mają również inne uwarunkowania, w tym historyczne, ekonomiczne i kulturowe.

¹ J. Panejko, *Geneza i podstawa samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 43; A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932, s. 5.

² A. Gill, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11, s. 3.

³ M. Kasiński, *Wartości i antywartości samorządu terytorialnego*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I. M. Szkotnicka, Warszawa 2018, s. 150; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 85–86.

⁴ A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 109.

⁵ I. Niżnik-Dobosz, *Współczesne ujęcie państwowej teorii samorządu terytorialnego w Polsce*, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2010, nr 1, s. 117.

2. Samorząd terytorialny państw członkowskich Unii Europejskiej

Obecna rola samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej stanowi również pochodną procesów historycznych i indywidualnych cech konkretnych państw. Stosunek poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej do samorządu terytorialnego jest zróżnicowany, ale można również odnaleźć jednakowe rozwiązania występujące w określonych grupach państw. Sabine Kuhlmann i Hellmut Wollmann⁶ określając pozycję samorządów w poszczególnych krajach europejskich, przyjęli typologię opartą na dwóch cechach. Pierwsza to prawno-kulturowe przesłanki wpływające na kształtowanie się samorządu terytorialnego. Autorzy wskazują, że tradycja prawa kraju ma istotny wpływ na wartości dominujące w działaniach administracji publicznej i sposobie realizacji zadań publicznych, a także na relacje między polityką, obywatelami i administracją. Drugą cechą, na której oparto typologię europejskich modeli samorządu terytorialnego jest struktura państwa i administracji publicznej, w tym stopień jej centralizacji lub decentralizacji, a także relacje między scentralizowanym/zdecentralizowanym samorządem lokalnym. S. Kuhlmann i H. Wollmann wyróżnili trzy typy państw z uwagi na omawianą cechę: federalny, unitarno-scentralizowany i unitarno-zdecentralizowany. Na podstawie obu omówionych powyżej kryteriów wyróżniono modele państw charakteryzujących się zbliżonymi cechami: model Europy kontynentalnej o tradycji prawnej wywodzącej z się z okresu napoleońskiego (w tym podgrupę południowoeuropejską); model federalny, nordycki, anglosaski oraz model Europy Wschodniej i Europy Południowo-Wschodniej.

Model administracji publicznej państw Europy kontynentalnej o tradycji prawnej wywodzącej z się z okresu napoleońskiego (występujący w: Belgii, Francji, we Włoszech, w Grecji, Portugalii oraz Hiszpanii) jest naznaczony przede wszystkim wspólną rzymsko-francuską tradycją prawną podkreślającą znaczenie prawa stanowionego. Rozu-

⁶ S. Kuhlmann, H. Wollmann, *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reform in Europe*, Cheltenham 2019, s. 24.

mienie państwa i administracji publicznej określa zasada legalności (*principe de légalité*), która znajduje odzwierciedlenie w kompleksowej kodyfikacji norm prawnych i rozbudowanym sądownictwie administracyjnym. Istotny wpływ na uformowanie się zasad działalności administracji publicznej w tych państwach miały reformy przeprowadzone za czasów Napoleona Bonaparte (na początku XIX wieku). Początkowo ukształtowały one administrację francuską, a następnie rozprzestrzeniły się na kraje Beneluksu oraz Włochy i Hiszpanię. Tradycja napoleońska charakteryzuje się silnym rządem oraz wszechstronną i zakorzenioną w kulturze politycznej akceptacją (scentralizowanego) rządowego organu regulacyjnego, a także rozbudowaną biurokracją państwową⁷. Sektorowe władze i scentralizowana administracja rozciągają się zwykle od szczebla ogólnokrajowego do lokalnego. Centralistyczny charakter omawianej tradycji uosabia rola prefekta (*préfet*) mianowanego przez rząd państwowy, któremu funkcjonalnie podporządkowane są szczeble subnarodowy i lokalny

W badaniach komparatystycznych Włochy, Grecję, Portugalię i Hiszpanię przypisuje się do wspólnej podgrupy południowoeuropejskiej (lub śródziemnomorskiej) także wywodzącej się z tradycji napoleońskiej. Państwa te cechuje zbliżona specyfika społeczeństwa oraz kultura organizacji administracji publicznej oparta na jej upolitycznieniu oraz powszechnym klientelizmie w powoływaniu na stanowiska administracyjne.

Grupę kontynentalnych państw federalnych (Niemcy, Austrię, Szwajcarię) charakteryzuje silniejsze umocowanie jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej w porównaniu z innymi państwami Europy. Korzysta on z silnej legitymacji demokratycznej i politycznej oraz posiada szeroki wachlarz zadań publicznych, a jego rola i pozycja wynika z konstytucji tych państw⁸.

⁷ O. Edoardo, B. G. Peters. 2008. *The Napoleonic tradition*, „International Journal of Public Sector Management” 2008, vol. 21, s. 118–132, DOI: <https://doi.org/10.1108/09513550810855627>.

⁸ S. Kuhlmann, B. P. Dumas, M. Heuberger, *Local Governments' Capacity to Act: A European Comparison. Autonomy, Responsibilities and Reforms*, Federal Institute for Research on Building, Bonn 2020.

Model nordycki jest zbliżony do opisanego powyżej – właściwego dla państw federalnych i występuje w Szwecji, Danii, Finlandii oraz Holandii. Państwa te posiadają silnie zdecentralizowaną strukturę administracji publicznej opartą na samorządzie terytorialnym korzystającym z dużego stopnia samodzielności decyzyjnej i finansowej.

Model państw anglosaskich (funkcjonujący w Wielkiej Brytanii, Irlandii, na Malcie i Cyprze) jest oparty na liberalnej i utylitarnej filozofii państwa oraz charakteryzuje się instrumentalną koncepcją państwowości. Kluczowe znaczenie ma tutaj działający centralnie rząd, a nie państwo jako wartość sama w sobie. W omawianym modelu nie występuje rozdzielenie publicznej i prywatnej sfery prawnej. Fundamentalne znaczenie dla kształtowania samorządności terytorialnej ma doktryna suwerenności parlamentarnej, która przewiduje, że władze regionalne i lokalne mogą wykonywać tylko te zadania, które zostały im wyraźnie przydzielone w ustawodawstwie parlamentarnym. Co ważne, uprawnienia te można w każdej chwili odwołać zwykłym aktem parlamentu. Samorządy terytorialne działają w tym modelu na podstawie doktryny *ultra vires*, która kontrastuje z domniemaniem kompetencji samorządu terytorialnego w Europie kontynentalnej.

Obecny model administracji publicznej państw Europy Wschodniej został ukształtowany w ostatnim dziesięcioleciu XX wieku. Wcześniej obowiązywał w nich socjalistyczny system organizacji państwa zakładający centralizację administracji państwowej podporządkowanej rządowi partii. W następstwie transformacji ustrojowej część państw Europy Wschodniej wprowadziła model administracji publicznej oparty na decentralizacji z relatywnie silnymi strukturami samorządu terytorialnego. Jego rola w państwach południa tego regionu jest z kolei stosunkowo niewielka.

Tabela nr 1. Modele samorządów terytorialnych w państwach europejskich

Profil administracji publicznej	Tradycja i kultura prawna	Struktura administracji publicznej
Europa kontynentalna o tradycji prawnej wywodzącej się z okresu napoleońskiego (Belgia, Francja, Luksemburg)	Kultura praworządności, legalizmu	Centralizacja, niewielkie znaczenie samorządu terytorialnego
Podgrupa południowoeuropejska (Włochy, Grecja, Portugalia i Hiszpania)	Upolitycznienie administracji publicznej	
Kraje federalne (Niemcy, Austria, Szwajcaria)	Kultura praworządności, legalizmu	Decentralizacja, istotne znaczenie samorządu terytorialnego (umocowanie konstytucyjne samorządu)
Nordycki (Dania, Finlandia, Szwecja, Holandia)	Rządy prawa, transparentność, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego	Kraje unitarne, zdecentralizowane, silny samorząd terytorialny i społeczeństwo obywatelskie
Anglosaski (Irlandia, Wielka Brytania, Malta, Cypr)	Dominacja interesu publicznego, pragmatyzm państwowy	Unitarne zcentralizowane, silny samorząd terytorialny (działający na podstawie ustaw)
Europy Wschodniej (Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Słowacja, Polska)	Socjalizm do lat 90. XX wieku, kultura praworządności, legalizmu	Unitarne zdecentralizowane, silny samorząd terytorialny
Południa Europy Wschodniej (Bułgaria, Rumunia, Chorwacja, Słowenia)		Unitarne zcentralizowane, niewielkie znaczenie samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne

3. Kształtowanie się polskiego modelu samorządu

3.1. Okres rozbiorów

Kiedy w Europie na początku XIX wieku rozpoczęły się reformy sposobu sprawowania władzy państwowej polegające na stopniowym przekazywaniu podmiotom publicznym niższego szczebla, na ziemiach polskich ze względu na brak państwowości nie doszło do utworzenia polskiego modelu samorządu terytorialnego. Procesy decentralizacji władzy i ukształtowania się struktur samorządowych nastąpiły w oparciu o prawodawstwo państw, które dokonały rozbioru Polski. W poszczególnych rozbiorach samorządność terytorialna była zróżnicowana zarówno w zakresie organizacji, jak i zakresu władztwa.

W zaborze pruskim reformy samorządowe oparto na koncepcjach Karla Augusta Hardenberga oraz Henricha Steina zakładających, że samorząd to byt wtórny względem państwa, powołany przez nie do wykonywania jego zadań. Oznaczało to, że wszelkie prawa i obowiązki gmin były określane przez organy władzy centralnej i miały na celu efektywniejszą realizację ich zadań⁹. Nie istniała więc rywalizacja między państwem a gminą (*Die Gemeinde ist keine Rivalin des Staates*)¹⁰. Samorząd terytorialny utworzono na szczeblu gminnym (w tym samorząd miejski), powiatowym oraz prowincjonalnym. Był on odpowiedzialny za większość spraw o znaczeniu lokalnym i regionalnym. Do 1848 roku pewna odrębność organizacji administracji państwowej występowała na terenie Wielkiego Księstwa Poznańskiego, gdzie funkcjonował urząd namiestnika królewskiego oraz zgromadzenie prowincjonalne zwane sejmem¹¹.

⁹ M. E. Geis, *Podstawy i rozwój samorządu gminnego w Niemczech (Grundlagen und Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland)*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech (Kommunale selbstverwaltung in Polen und in Deutschland)*, red. M. E. Geis, G. Grabarczyk, J. Kostrubiec, J. Paśnik, T. I. Schmidt, Warszawa 2015, s. 87.

¹⁰ J. Behr, *Ewolucja gminy w Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4(1), s. 288.

¹¹ W. Sieciński, *Samorząd terytorialny na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego w latach 1815–1848*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne” 2015, nr 7, s. 224.

Samorządność terytorialna na ziemiach polskich w zaborze austriackim została ukształtowana w latach 60. XIX wieku. Samorząd funkcjonował na szczeblu gminy wiejskiej, w miastach i na szczeblu powiatowym. Cechowała go wówczas duża samodzielność względem władzy państwowej. Jak pisał Piotr Górski: „żadne prawo dotychczas na świecie nie dawało gminie tak szerokiego zakresu działania, żadne nie rozszerzyło tak dalece granic autonomii gminnej, zaliczając najważniejsze sprawy administracji publicznej do własnego zakresu interesów i funkcji gminy, jak to uczyniła ustawa austriacka z roku 1862”¹². Należy nadmienić, że do 1846 roku na terenie Wolnego Miasta Krakowa funkcjonowały gminy miejskie oraz gminy wiejskie kierowane przez wójtów zobowiązanych do wykonywania rozkazów rządowych¹³.

Najmniej rozwinięty samorząd terytorialny był na ziemiach Królestwa Polskiego oraz w zaborze rosyjskim (gubernie zachodnie). W Królestwie Polskim w zasadzie funkcjonował on na terenie gmin wiejskich oraz w małych miasteczkach. Gminy wiejskie składały się z kilkunastu wsi. Jej administrację stanowiły zebranie gminne, wójt, sołtysi i sądy gminne z ławnikami. Przyczyną braku samorządności terytorialnej na wyższych szczeblach była realizacja przez władze carskie koncepcji centralistycznej formy sprawowania władzy, w której widziano skuteczną formę przeciwdziałania dążeń niepodległościowych Polaków. Na wschodnich terenach Rzeczypospolitej zagarniętych przez Rosję (gubernie zachodnie), a nie wchodzących w skład Królestwa Polskiego samorządność terytorialna różniła się od tej z Królestwa Polskiego. W guberniach zachodnich utworzono namiastkę samorządu miejskiego, w 1876 roku w miastach położonych na ich terytorium zaczęły obowiązywać rosyjskie przepisy z 1870 roku o samorządzie miejskim¹⁴. Organami samorządu miejskiego były: rada miejska (*gorodskaja дума*) i zarząd miejski (*gorodskaja uprawa*). Pod względem organizacyjnym samorząd wiejski na ziemiach guberni zachodnich był zbliżony do

¹² P. Górski, *Samorząd gminny*, Kraków 1894, t. I, s. 225.

¹³ Art. 9 Konstytucji Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu z 3 maja 1815 r., <https://iura.uj.edu.pl/dlibra/publication/916/edition/346/>

¹⁴ M. Siecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2001, s. 540–551.

samorządu w Królestwie, niemniej ustanowiono go jedynie na ziemiach włościańskich, wyłączając spod działania organów samorządu folwarki. Miał on więc charakter stanowy – wyłącznie włościański, przy czym był dwustopniowy: gromadzki – *sielski* (gromadą była pojedyncza wieś) i gminny (*wołostny*).

Ważnym czynnikiem w kształtowaniu się polskiego modelu samorządu terytorialnego były doświadczenia Polaków uczestniczących w sprawowaniu władzy samorządowej. W Prusach, pomimo silnie rozwiniętego samorządu terytorialnego, zaangażowanie Polaków było ograniczone z powodu przyjętej ordynacji wyborczej zapewniającej dominację Niemców¹⁵. W zaborze rosyjskim i w Królestwie Polskim, ze względu na ograniczony zakres działalności samorządu terytorialnego nie udało się wykształcić w społeczeństwie ducha samorządności. Jedynie na ziemiach polskich pod panowaniem austriackim Polacy zajmowali liczne stanowiska w administracji samorządowej¹⁶, dlatego też rozwiązania austriackie wywarły znaczący wpływ na kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce w okresie dwudziestolecia międzywojennego.

3.2. Okres dwudziestolecia międzywojennego

Polska po odzyskaniu niepodległości musiała się zmierzyć z olbrzymim zróżnicowaniem jej poszczególnych obszarów. Państwo polskie objęło tereny, na których utrzymywały się cztery systemy administracji terytorialnej: austriacki, pruski, rosyjski w Królestwie i rosyjski poza wschodnią granicą Królestwa. Należy się zgodzić z W. Witkowskim, że „w żadnej dziedzinie życia publicznego odrodzonego państwa różnice dzielnicowe nie zaznaczyły się tak silnie, jak w obszarze samorządu terytorialnego”¹⁷.

Pierwszy okres funkcjonowania struktur samorządowych w Polsce opierał się na rozwiązaniach wprowadzonych w czasie zaborów.

¹⁵ J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II RP*, [w:] *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, red. J. Babiak, A. Ptak, Kalisz-Poznań 2010, s. 24.

¹⁶ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 127.

¹⁷ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 341.

M. Kotulski słusznie zauważa, że proces unifikacji zasad samorządowych musiał zostać poprzedzony przez proces podporządkowywania się władzom centralnym poszczególnych lokalnych ośrodków władzy polskiej¹⁸. Podjęcie działań unifikacyjnych utrudniały: sytuacja związana z kształtowaniem się granic zewnętrznych Polski względem innych państw (Czechosłowacją, Niemcami, Litwą), wojna polsko-bolszewicka, niełatwa sytuacja wewnętrzna i gospodarcza oraz brak jednolitej i spójnej koncepcji na to, jaka powinna być rola samorządu terytorialnego w tworzącym się państwie¹⁹.

Po odzyskaniu niepodległości rozpoczęto budowę nowej administracji publicznej: rządowej i samorządowej. W obszarze samorządowym pozostawiono dotychczasowe rozwiązania obowiązujące na ziemiach byłych zaborów: pruskiego i austriackiego, rozpoczynając reformę od ziem byłego Królestwa Polskiego i zaboru rosyjskiego. Pierwszym aktem dotyczącym spraw samorządowych był dekret Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 roku o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego. Jego przepisy w znacznym stopniu zachowywały w mocy postanowienia Ustawy z 2 marca 1864 roku o urządzeniu gmin wiejskich w Królestwie Polskim. Na podstawie Dekretu z 4 lutego 1919 roku o samorządzie miejskim (który obowiązywał również na obszarach Polski, należących przed wojną do Rosji)²⁰ utworzono gminy miejskie jako samorządne jednostki terytorialne i osoby publiczno-prawne. Miały one realizować zadania własne oraz zlecone przez władze państwowe. Na wzór rozwiązań pruskich i austriackich wprowadzono również samorząd

¹⁸ M. Kotulski, *Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 3888, Prawo CCCXXVII, Wrocław 2019, s. 136, DOI: 10.19195/0524-4544.327.8.

¹⁹ Szerzej: M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010; I. Lipowicz, *Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 430; J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 85–87; H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 148–149; Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013, s. 43.

²⁰ Dz. Praw P. Pol.1919.13.140.

terytorialny na szczeblu powiatu²¹. Jednostkom tym, podobnie jak samorządom miejskim, powierzono wykonywanie zadań własnych i zleconych określonymi przepisami ustaw.

Rozważania na temat miejsca i roli samorządu terytorialnego były wówczas przedmiotem dyskursu środowisk politycznych²² oraz naukowych²³. Spośród uczonych z ówczesnych środowisk akademickich, decydujący wkład w rozwój problematyki samorządowej mieli m. in.: Michał Bobrzyński, Stanisław Bukowiecki, Aleksander Kroński, Jerzy Panejko, Tadeusz Bigo, Henryk Dembiński, Maurycy Jaroszyński, Władysław Leopold Jaworski i Kazimierz Władysław Kumaniecki²⁴. Przedmiot rozważań w okresie kształtowania się państwowości stanowiło przede wszystkim umocowanie samorządu w projektowanej ustawie zasadniczej. W styczniu 1919 roku premier Ignacy Paderewski powołał komisję mającą ocenić przygotowane założenia konstytucji. Przewodniczącym komisji został profesor Michał Bobrzyński²⁵. Według niego podział państwa dla celów administracyjnych powinien się pierać na województwach zbliżonych do dawnych prowincji, wyposażonych w swój sejmik uchwalający autonomicznie ustawy miejscowe w ramach dopuszczonych przez ustawodawstwo państwowe. Administracja rządowa, jak zakładał M. Bobrzyński, miała się dzielić na centralną i wojewódzką (prowincjonalną). Rządowa administracja wojewódzka miała być jednocześnie organem rządowym i samorządowym organem wykonawczym sejmiku (przed nim odpowiedzialnym). Bobrzyński zakładał funkcjonowanie niezależnych i samodzielnych

²¹ Na podstawie wydanego 5 grudnia 1918 roku dekretu o tymczasowej ordynacji wyborczej do Sejmików Powiatowych (Dz. Praw P. Pol.1918.19.51). oraz dekretu o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego z 4 lutego 1919 r. (Dz. Praw P. Pol.1919.13.141).

²² Problematykę tę szeroko opisuje M. Sidor, dz. cyt., s. 17–381.

²³ Szerzej: M. Podkowski, *Wprowadzenie w życie przepisów ustawy scaleniowej z 1933 roku w gminach wiejskich zachodniej Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3864, Prawo CCCXXV, Wrocław 2018, s. 218 i n.; DOI: 10.19195/0524-4544.325.11.

²⁴ M. Kotulski, dz. cyt., s. 151; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369451524/16/> (dostęp: 13.06.2021 r.).

²⁵ Szerzej: Z. Naworski, *Samorząd terytorialny w „Ankiecie” rządu Ignacego Paderewskiego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. H. Szczechowicz, Włocławek 2015, s. 31–55.

samorządów na szczeblu powiatu i województwa, które podlegałyby nadzorowi ze strony wojewódzkiej administracji rządowej²⁶. Koncepcji M. Bobrzyńskiego sprzeciwił się Stanisław Bukowiecki, który postulował rozwiązania oparte na silnej władzy wykonawczej. Uważał, że można pogodzić silny rząd z ustrojem demokratycznym i decentralizacją państwa. Pisał, że: „w decentralizacji trzeba zachować właściwą miarę, rzeczy dużej wagi muszą być przedkładane władzy wyższej, zwłaszcza tak się dzieć musi w kraju, w którym niższe organy rządowe nie mogą jeszcze cieszyć się dostatecznym zaufaniem (...)”²⁷. Finalnie członkowie komisji opowiedzieli się za szerokim samorządem na każdym szczeblu podziału administracyjnego państwa, wskazując, że: „zarówno województwa, jak i gminy będą posiadały własną reprezentację (sejmik wojewódzki, rada gminna) uchwalające samodzielnie w ramach określonych przez ustawy państwowe”²⁸. Projekt komisji nie został jednak projektem rządowym z powodu sprzeciwu ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego, który był zdecydowanym przeciwnikiem koncepcji przyjętych przez komisję właśnie w kwestii organizacji, funkcjonowania i kompetencji rządowej administracji terytorialnej i samorządu²⁹.

Uchwalona 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³⁰ wprowadziła decentralizacyjną formę rządów. Zakładała podział administracyjny państwa na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które miały być równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego³¹. Decentralizacja wyrażała się w oparciu ustroju „na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego”, któremu w drodze ustaw miały zostać przekazane zadania „zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”³².

²⁶ M. Bobrzyński, *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919.

²⁷ S. Bukowiecki, *Polityka Polski niepodległej. Szkic programu*, Warszawa 1922.

²⁸ Z. Naworski, dz. cyt., s. 40.

²⁹ Z. Naworski, dz. cyt., s. 41

³⁰ Dz.U.1921.44.267.

³¹ Art. 65 Konstytucji z 17 marca 1921 r.

³² Art. 3 Konstytucji z 17 marca 1921 r.

Powyższych postanowień nie udało się zrealizować w praktyce. Na szczeblu wojewódzkim struktury samorządowe istniały jedynie w województwie poznańskim, pomorskim, śląskim (w formie autonomii), co było kontynuacją wcześniejszych rozwiązań, oraz w Warszawie, której przyznano status województwa. Natomiast w innych regionach do wybuchu II wojny światowej nie powołano na tym poziomie struktur samorządu. H. Izdebski wskazuje, że w konstytucji marcowej z 1921 roku zabrakło klarownej wypowiedzi co do istoty samorządu. Zasada „szerokiego samorządu terytorialnego”, którego przedstawicielstwom zamierzano nawet przekazać „właściwy zakres ustawodawstwa”, przekraczając w ten sposób granice samorządu, nie znalazła odzwierciedlenia w praktyce. Ustawy nie przekazały żadnego zakresu ustawodawstwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego poza szczególnym przypadkiem województwa śląskiego, które uzyskało autonomię, ale nie na podstawie ustawy, lecz statutu organicznego województwa, który miał rangę konstytucyjną³³.

Uchwalenie konstytucji marcowej nie zamknęło debaty na temat spraw samorządowych. Teoria istoty samorządu i jego umiejscowienia w strukturze państwowej była nadal przedmiotem polemik. Jerzy Panejko istotę tych sporów ujął następująco: „Cała nauka o samorządzie wywodzi swój początek od rozwiązania zagadnienia, czy gmina posiada osobną władzę municypalną, odmienną od władzy państwowej (koncepcja naturalistyczna), względnie czy jest niezawisłą od państwa korporacją publiczno-prawną, czy też jest ściśle włączoną w organizm państwowy i spełnia jedynie funkcję organu państwa (teoria państwowa)”³⁴.

Koncepcję naturalistyczną głosił Aleksander Kroński, twierdząc, że człowiek posiada naturalną, wrodzoną skłonność oraz wolę do decydowania o swoich sprawach bez udziału podmiotów zewnętrznych³⁵.

³³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 85–86.

³⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 16.

³⁵ Szerzej: K. Jesiołowski, *Aleksandra Krońskiego teoria samorządu terytorialnego*, roczniki Administracji i Prawa nr XIX (zeszyt specjalny), s. 279–289; DOI: 10.5604/01.3001.0014.1033; T. Maciejewski, *Samorząd terytorialny w II RP (1918-1939)*, [w:] *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, red. T. Maciejewski, J. Gierszewski, „Zeszyty naukowe PWSH Pomerania” 2010, nr 2/21, s. 19.

Wola ta niewątpliwie może być zróżnicowana – większa lub mniejsza – jednakże nie sposób zaprzeczyć samemu jej istnieniu, albowiem wynika ona z instynktu samozachowawczego. Instynkt ten zaś implikuje skłonność do łączenia się z innymi ludźmi oraz tworzenia wspólnoty – tak w celu obrony swego dorobku materialnego, jak również rozwoju duchowego, kulturalnego czy też psychicznego³⁶. W zakresie zadań samorządowych A. Kroński twierdził, że jeżeli samorząd powstaje jako wynik pewnych naturalnych zachowań ludzkich, to niejako obowiązkiem państwa staje się zapewnienie ochrony dla wytworzonych w ten sposób instytucji oraz rozwiązań komunalnych. W związku z powyższym za niezbędne uznać trzeba także wyodrębnienie specyficznego katalogu zadań własnych gminy, służących zaspokojeniu potrzeb mieszkańców danego terytorium, które – wbrew stanowisku zwolenników teorii państwowej – nie są *de facto* zadaniami należącymi do administracji rządowej, a jedynie przekazanymi zdecentralizowanym organom w celu wykonania³⁷.

Koncepcja naturalistyczna z czasem została wyparta przez zwolenników teorii państwowej, której głównym przedstawicielem był wcześniej wymieniony J. Panejko³⁸. Definiował on samorząd jako: „opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administrację państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”³⁹. Z tą koncepcją polemizował Tadeusz Bigo, krytykując poglądy „centralizacyjne” oraz brak samodzielności samorządowej⁴⁰.

³⁶ A. Kroński, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990, s. 9.

³⁷ Tamże, s. 28–30.

³⁸ Szerzej o Jerzym Panejce: J. Dobkowski, *Jerzy Karol Panejko (1886–1973) – zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe UWM”, 2014, nr 26; J. Dobkowski, *Indukcja funkcjonalna prof. Jerzego Panejki jako metoda badań porównawczych nad samorządem w Europie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, Prawo CCCXXXI, Wrocław 2020; DOI: <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.8>.

³⁹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż: Imprimerie de Navarre, 1926, s. 97.

⁴⁰ Szerzej: S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999 s. 169 i n.; I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 179–185, I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, <https://sip.lex.pl/#/>

Tadeusz Bigo uważał, że samorząd terytorialny jest formą decentralizacji administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są powołane przez ustawę korporacje publicznoprawne. Według T. Bigo powinno istnieć podmiotowe odróżnienie administracji rządowej i samorządowej. Jak twierdził podmiotem administracji samorządowej nie jest państwo, lecz odrębna jednostka samorządowa będąca osobą publicznoprawną⁴¹. Rozważając zakres zadań samorządowych, T. Bigo uważał, że cały zakres działania samorządu powinien być ustalony przez ustawy. Wskazywał, że nie jest możliwy podział a priori spraw załatwianych przez samorząd na lokalne i państwowe, gdyż nie da się z góry przesądzić o charakterze określonych spraw⁴².

Henryk Dębiński będący, podobnie jak J. Panejko, przedstawicielem wileńskiej szkoły prawa administracyjnego, opierając się na metodzie socjologicznej, ujmował samorząd jako podmiot polityczny. Uważał, że w Polsce następowało stopniowe zlewanie się samorządu z administracją publiczną. Decentralizację określał jako specyficzny sposób rozwijania się porządku prawnego od norm ogólnych do zindywidualizowanych. Wskazywał, że formą prawną samorządu jest zdecentralizowany kompleks norm. Decentralizacja jest charakterystyczna dla takiego układu społecznego, gdzie grupa odpowiedzialna za administrację lokalną przeciwstawia się tej, dzierżącej władzę centralną, ze względu na odrębne lub wręcz wrogie interesy⁴³.

Maurycy Jaroszyński podobnie jak J. Panejko był zwolennikiem koncepcji państwowej. Jego zdaniem samorząd „jest organem państwa, służącym realizacji państwowych zadań, które są nieograniczone pod względem swego zakresu, całkowicie państwu podporządko-

monograph/369451524/16 (dostęp: 13.06.2021 r.); A. Bosiacki, dz. cyt.; M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2006.

⁴¹ M. Miemieć, *Samorząd Terytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red: T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 149 i n., DOI: 10.34616/23.20.078.

⁴² Tamże, s. 151.

⁴³ J. Dobkowski, *Henryk Dembiński (1908–1941) i jego poglądy na istotę samorządu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, z. 4, s. 155 i n.; DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.12>

wanym, a różniącym się pod względem prawnym tem tylko od innych organów państwowych, realizujących podobne zadania, że go wyposażono w przymiot niezależności”⁴⁴. Pod koniec lat trzydziestych pisał: „Wszzechwładza państwa współczesnego jest faktem. Poza państwem nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Natomiast w państwie samem, w obrębie jego organizacji, jest dla samorządu miejsce i to bardzo poczesne. Toteż samorząd musiał się stać i stał się rzeczywiście organem państwa (oczywiście nie rządu)”⁴⁵.

Poglądy przeciwstawiające się teorii państwowej przedstawiał Władysław Leopold Jaworski, pisząc: „Wedle mnie samorząd jest wykonywaniem przez obywateli (lub przez nich wspólnie z urzędnikami państwowymi) pewnych, ustawą określonych zadań administracji publicznej w niezależności od władz państwowych”. Istotą samorządu według W. L. Jaworskiego były: czynnik obywatelski, wykonywanie zadań administracji publicznej i niezawisłość od Rządu. Wskutek działań rządu ograniczającego samodzielność samorządu pod koniec lat dwudziestych W. L. Jaworski postulował tworzenie samorządności w organizacjach zawodowych⁴⁶.

Poglądy na temat roli samorządu terytorialnego wśród środowiska naukowego zajmującego się zagadnieniami związanymi z administracją publiczną ulegały zmianie - od dominacji poglądów uważających decentralizację władzy za fundament funkcjonowania państwa, w stronę deprecjacji roli samorządu terytorialnego i negacji uznania go za samodzielny byt prawny. Wynikało to ze zmiany polityki rządu w kwestii sposobu sprawowania władzy przez administrację terenową. Po przewrocie majowym rozpoczął się okres wzmacniania ad-

⁴⁴ M. Jaroszyński, *Echa liberalizmu samorządowego*, „Samorząd” 1932, nr 13, s. 353–354.

⁴⁵ M. Jaroszyński, *Rozważania ideologiczne i programowe*, „Samorząd” 1937, nr 20, s. 298; szerzej o działalności M. Jaroszyńskiego: R. Pacanowska, *Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego (1890–1974)*, „Rocznik Samorządowy”, 2017, t. 6, s. 182–202; J. Dobkowski, *Uwagi Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego o ustroju Polski po śmierci marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2019 nr 3(152), s. 7–19; DOI: <https://doi.org/10.31268/PS.2019.36>.

⁴⁶ W. L. Jaworski, *Myśli o ustroju państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 8, 1928, z. 3, s. 255–271.

ministracji rządowej. W dniu 19 stycznia 1928 roku prezydent wydał Rozporządzenie o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁴⁷, które w części unifikowało istniejące dotychczas na terenach byłych zaborów partykularyzmy⁴⁸, zawierało też postanowienia wzmacniające administrację rządową, w tym zasadę domniemania kompetencji jej organów stanowiącą, że organy samorządowe mogą działać tylko w sprawach wyraźnie im przekazanych.

Na ziemiach byłych zaborów: austriackiego i pruskiego funkcjonowanie samorządu terytorialnego przez piętnaście lat zasadniczo opierało się na dotychczasowych regulacjach⁴⁹. Wprowadzone zmiany dotyczyły przede wszystkim ordynacji wyborczej oraz spraw organizacyjnych⁵⁰. Ten stan rzeczy miała zmienić uchwalona przez sejm w dniu 23 marca 1933 roku Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁵¹, zwana potocznie ustawą scaleniową. Regulacja ta ujednotaczała ustrój samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego na obszarze całego państwa, za wyjątkiem województwa śląskiego⁵² oraz miasta stołecznego Warszawy. Nie objęła ona swoim zakresem samorządu wojewódzkiego, który funkcjonował tylko na byłych terenach zaboru pruskiego⁵³. Rozwiązania przyjęte w ustawie scaleniowej

⁴⁷ Dz.U. z 1928 r. Nr 11, poz. 86.

⁴⁸ A. Tarnowska, *Niedostatki unifikacji administracji ogólnej. Doktryna i praktycy o koniecznych uzupełnieniach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r.*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2015, vol. 17, t. XVII, s. 255–275, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2015.028>.

⁴⁹ Zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego dotyczyły demokratyzacji wyboru organów samorządowych. Zob. M. Kotulski, dz. cyt., s. 139–140.

⁵⁰ J. Dziobek-Romański, *Proces ujednoczenia samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. XXII, nr 2, s. 150–154.

⁵¹ Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U.1933.35.294).

⁵² Organizację administracji w województwie śląskim określała Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego, (Dz. U. 1920.73.497).

⁵³ Szerzej: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red: A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998; R. Szwed, *Samorząd terytorialny w drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939). Zarys problematyki*, [w:] *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*,

znacząco wpłynęły na ograniczenie samodzielności samorządu terytorialnego, czyniąc z niego przedłużenie i uzupełnienie administracji rządowej. Stopniowe kształtowanie się samorządności w młodym państwie przegrało z ówczesnymi tendencjami do budowania silnej władzy państwowej opartej na centralizacji⁵⁴. W uzasadnieniu do ustawy wskazywano, że „projekt rządowy zrywa z liberalną doktryną odrębności administracji państwowej i samorządowej i staje na stanowisku, iż samorząd terytorialny jest jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej, że do pewnego stopnia jest instytucją zastępczą, pomocniczą w stosunku do administracji państwowej”⁵⁵. Powyższy stan został de facto potwierdzony w Konstytucji z dnia 23 kwietnia 1935 roku⁵⁶, która sprawy samorządowe traktowała dość marginalnie – stanowiąc przede wszystkim o pozycji samorządu terytorialnego jako części administracji państwowej (art. 72). Miał on brać udział w wykonywaniu zadań „życia zbiorowego” (art. 4). W rzeczywistości konstytucja kwietniowa „upaństwawiała” samorząd terytorialny. Województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie miały służyć celom administracji ogólnej (art. 73) i realizacji zadań administracji państwowej (art. 75). Konstytucja kwietniowa definitywnie potwierdziła odejście od zasady decentralizacji wyrażonej w ustawie zasadniczej z marca 1921 roku i realizowała w praktyce teorię państwową.

3.3. Okres PRL

Po wyzwoleniu Polski z okupacji niemieckiej w 1944 roku rozpoczął się proces tworzenia struktur administracyjnych nowego państwa. W dniu 22 lipca 1944 roku PKWN wydał podstawowy akt polityczno-ustrojowy – Manifest PKWN⁵⁷, zgodnie z którym do czasu zwołania sejmku

Warszawa 2007.; S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa: historia i współczesność*, Lublin 1999.

⁵⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 59; J. Dziobak-Romański, dz. cyt., s. 159–164.

⁵⁵R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawnohistoryczny*, opracowanie tematyczne 638, Biuro Analiz Senatu, 2015, s. 14.

⁵⁶ Dz.U.1935.30.227.

⁵⁷ Dz.U. 1944.1.

ustawodawczego i uchwalenia nowej konstytucji, uznano za obowiązujące podstawowe założenia konstytucji z 1921 roku. Dla organizacji funkcjonowania administracji terenowej w tym okresie kluczowe były trzy akty prawne: Dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powołania władz administracji ogólnej pierwszej i drugiej instancji⁵⁸, Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych⁵⁹ oraz Dekret PKWN z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego⁶⁰. Na ich podstawie ukształtowano skomplikowany system organów administracji terenowej, w którym krzyżowały się trzy kompetencje: rad narodowych, organów administracji ogólnej oraz samorządu terytorialnego⁶¹. Stan ten obowiązywał niespełna sześć lat – ustawą z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁶² całkowicie zlikwidowano samorządność terytorialną, wprowadzając w jej miejsce system administracji terenowej oparty na wzorze radzieckim. Zakładał on funkcjonowanie jednolitej władzy państwowej w postaci rad narodowych działających w gminach, miastach i dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach⁶³. Jednolitość strukturalna oznaczała zniesienie dotychczasowego dualizmu władzy w terenie,

⁵⁸ Dz.U.1944.2.8.

⁵⁹ Dz.U.1946.3.26.

⁶⁰ Dz.U.1944.14.74.

⁶¹ Szerzej: W. Kozyra, *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, 2011, t. LXIII, z. 1, s. 171–191; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 44; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 224 i n.; Zob. A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975; W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1972; B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, Katowice 1989; A. Lutrzykowski, *System władzy publicznej Polski Ludowej od manifestu PKWN do Konstytucji PRL*, Toruń 2013.

⁶² Dz.U.1950.14.130.

⁶³ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006, s. 62; Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974; J. Szreniawski, *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawno-ustrojowym*, Z problematyki rad narodowych, Lublin 1961; J. Szreniawski, *Problemy decentralizacji i koordynacji w radach narodowych PRL*, Lublin 1966, Z. Rybicki, *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, Warszawa 1965.

likwidację organów samorządowych oraz skupienie przez państwo wszystkich zadań publicznych. W literaturze, z uwagi na cenzurę publikowanych wówczas treści, trudno doszukać się poglądów doktryny sprzeciwiających się likwidacji samorządu terytorialnego. Dominują w niej poglądy aprobujące takie rozwiązanie. W. Dawidowicz pisał, że w miarę ewolucji państwa demokracji ludowej, zwłaszcza zaś wobec postępującej centralizacji w zarządzaniu gospodarką państwową, samorząd terytorialny okazał się podsystemem administracji terytorialnej znacznie bardziej dojrzałym do likwidacji, niż podsystem organów administracji ogólnej⁶⁴. Z kolei Z. Rybicki wskazywał, że pozycja samorządu nie mieści się w systemie centralizmu demokratycznego, będącego jednym z podstawowych filarów organizacji i funkcjonowania socjalistycznego mechanizmu społecznego i państwowego⁶⁵. J. Stępień słusznie podkreślał kwestię całkowitej negacji samorządu terytorialnego w nauce prawa administracyjnego w okresie PRL-u, pisząc: „Chyba to nie przypadek, że ton nauce prawa administracyjnego nadawał aż do lat 70. XX wieku. Jerzy Starościak – przedwojenny uczeń i doktorant J. Panejki na Uniwersytecie Stefana Batorego w Wilnie. W podstawowym podręczniku prawa administracyjnego z 1969 roku J. Starościaka (podobnie zresztą jak we wcześniejszych jego wersjach) nie znajdziemy żadnych informacji na temat tak podstawowych instytucji samorządu jak: osobowość publicznoprawna czy nadzór legalny, i to nawet w części analiz historycznych. Tego rodzaju wiedza miała być już chyba całkowicie zapomniana”⁶⁶.

Pojęcie samorządu terytorialnego powróciło do polskiego systemu prawnego dopiero po trzydziestu trzech latach na mocy przepisów Ustawy z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego⁶⁷. Rady narodowe ustawa określała jako przedstawicielskie organy władzy państwowej i podstawowe organy

⁶⁴ W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976, s. 23.

⁶⁵ Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 54.

⁶⁶ J. Stępień, *Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3, s. 17–22.

⁶⁷ Dz.U.1983.41.18.

samorządu społecznego będące zarazem organami samorządu terytorialnego ludności w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach. Uznanie rad za organy samorządu terytorialnego nie oznaczało powrotu do rzeczywistej samorządności terytorialnej, nadal bowiem obowiązywała zasada jednolitej władzy państwowej⁶⁸. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku, pomimo że operowała określeniem samorząd terytorialny, nie wprowadzała tej instytucji w jej klasycznym kształcie. W tym miejscu można wymienić kluczowe zagadnienia – jednostki terenowe nie posiadały osobowości prawnej i samodzielności finansowej, wybór ich organów nie był przeprowadzany w sposób demokratyczny, a Rada Państwa sprawowała nad nimi zwierzchni nadzór⁶⁹. Alfred Lutrzykowski wskazywał, że ustawa nie stworzyła spójnego i funkcjonalnego systemu samorządu terytorialnego. Powodem tej sytuacji było błędne założenie, że radę narodową można uczynić jednocześnie organem władzy państwowej oraz organem samorządu społecznego, przez co ustawodawca wpadł w pułapkę *contradictio in adiectio*. Wadliwe było przyjęcie jako zasadę stosunków pomiędzy radami stopnia podstawowego a samorządem mieszkańców zasadę nadrzędności wyrażającą się w prawie do nadzoru. System powinien powstawać w wyniku zaistnienia relacji pomiędzy przynajmniej dwoma w miarę równoważnymi elementami, wzajemnie na siebie oddziałującymi⁷⁰.

Ustawa z 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego była jedną z szeregu ustaw, którymi ówczesna władza chciała ocieplić swój wizerunek, wobec narastających buntów społecznych z początku lat osiemdziesiątych. Powstanie Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” zintensyfikowało w społeczeństwie dyskusje na temat kształtu polityczno-społecznego ówczesnego kraju, wychodzące znacznie poza obowiązujący dotych-

⁶⁸ H. Izdebski, *Samorząd*, dz. cyt., s. 63.

⁶⁹ Szerzej o niedemokratycznym procesie wyborczym do rad narodowych: I. Lewandowska-Malec, *Dwie koncepcje udziału rad narodowych w życiu publicznym PRL*, „Państwo i Społeczeństwo”, 2001 nr 1, s. 123–139.

⁷⁰ A. Lutrzykowski, *Dylematy samorządu terytorialnego a przemiany społeczno-polityczne w Polsce obecnej dekady*, [w:] *Lokalny system społeczno-polityczny w procesie przemian*, red. A. Lutrzykowski, Warszawa 1990, s. 30.

czas paradygmat teorii socjalistycznej. Sprawa odbudowy samorządu terytorialnego nie była wówczas uznawana przez ruch robotniczy za istotny problem. Kwestie budowy „samorządności” rozpatrywane były w kontekście utworzenia wolnych związków zawodowych – niezależnych i samorządnych przedstawicielstw pracowników. W koncepcjach „Solidarności” samorząd terytorialny miał być elementem „Samorządnej Rzeczypospolitej”, w której główną rolę przewidziano dla samorządu pracowniczego. „Solidarność” była ruchem pracowniczym, dla którego głównym obszarem działania był z natury rzeczy zakład pracy, a nie miejsce zamieszkania⁷¹. W pierwszym uchwalonym programie NSZZ „Solidarność” pod nazwą „Samorządna Rzeczpospolita” uchwalonym w październiku 1981 roku podczas I Krajowego Zjazdu Delegatów zawarto ogólny postulat powołania samorządu terytorialnego, wskazując: „Samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej”⁷². W jej rozwinięciu ogólnie określono cechy przyszłego samorządu – samodzielne decydowanie o sprawach lokalnych, prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, samodzielność finansową oraz osobowość publiczno-prawną. Nie sprecyzowano, jaki katalog zadań publicznych ma zostać przypisany samorządowi oraz jaki ma być zakres spraw lokalnych. Program „Samorządna Rzeczpospolita” zakładał budowanie samorządów we wszystkich sferach aktywności: pracowniczej, terytorialnej, rolniczej, akademickiej, sędziowskiej. Na płaszczyźnie szeroko pojętej „samorządności” umieszczano: samorząd jako formę decentralizacji administracji, z samorządem pracowniczym i samorządem mieszkańców miast i wsi (jako formami obywatelskiego uczestnictwa w zarządzaniu) oraz z samorządnością (jako cechą organizacji społecznych uczestniczących w realizowaniu społecznie istotnych zadań, np. spółdzielczo-

⁷¹ M. Kulesza, J. Regulski, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009, s. 27.

⁷² *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980-1990. Materiały o projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” i Społecznej Rady Legislacyjnej*, red.: K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, Warszawa 2001, s. 42.

ści czy związków zawodowych)⁷³. Eksperci i działacze „Solidarności” traktowali samorząd terytorialny jako część ruchu społecznego, który uzupełni i wzmocni demokrację parlamentarną⁷⁴. Rozwinięciem założeń funkcjonowania samorządu terytorialnego miał się zająć powołany specjalnie do tego celu zespół z Andrzejem Porawskim na czele, jednak w następstwie stanu wojennego prace przerwano⁷⁵.

Koncepcje samorządności terytorialnej były przedmiotem dyskusji także innych środowisk, w tym naukowych i społecznych działających w Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” (założonym przy Collegium Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej), które w dokumencie „Raport o stanie Rzeczypospolitej i drogach wiodących do jej naprawy” postulowały m.in. zwiększenie demokratyzacji władzy terenowej w drodze organizacji bezpośrednich wyborów wojewodów i naczelników gmin, którzy musieli by się starać o „autentyczną akceptację społeczną”⁷⁶.

Koncepcje Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” podobnie, jak koncepcje NSZZ „Solidarność” nie uwzględniały niezależnej samorządności terytorialnej jako podstawowego nurtu postulowanych zmian ustrojowych. Koncentrowały się głównie na zagadnieniach związanych z: samorządnością związków zawodowych, gwarancjami równości wobec prawa, prawem do pracy i opieki społecznej.

W następnych latach studia nad samorządnością terytorialną prowadziły: Zakład Gospodarki Regionalnej Instytutu Nauk Ekonomicznych Polskiej Akademii Nauk, Zakład Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego pod kierunkiem Jerzego Regulskiego oraz zespół Michała Kuleszy na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszaw-

⁷³ R. Koziół, *Rzeczpospolita – samorządna wyspa na niedemokratycznym oceanie. Koncepcje samoorganizacji społecznej w czasach pierwszej „Solidarności”*, „Studia Politologica” 2017, nr 18, DOI: 10.24917/20813333.18.6.

⁷⁴ K. Ujazdowski, *Opozycja demokratyczna i „Solidarność” wobec samorządu terytorialnego (1976–1989)*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 14–15.

⁷⁵ M. Kulesza, J. Regulski, dz. cyt., s. 37.

⁷⁶ Zespół usługowy: Stefan Bratkowski, Kazimierz Dziewanowski, Bogdan Gotowski, Jan Górski, Andrzej Krasieński, Jan Malanowski, Klemens Szaniawski, Andrzej Wielowieyski, Andrzej Zakrzewski, Witold Zalewski, *Raport o stanie Rzeczypospolitej i drogach wiodących do jej naprawy*, Konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość”, Warszawa 1979, s. 108.

skiego. Poszukiwanie modelu polskiego samorządu terytorialnego prowadzono w oparciu o dyskusję wewnętrzną oraz program międzynarodowych badań porównawczych. Efekty badań – postulaty merytoryczne – znalazły się w liście Episkopatu Polski do sejmu z 9 marca 1983 roku⁷⁷. Zawarto w nim postulaty: „przywrócenia samorządności terytorialnej, wraz z przyznaniem miastom i gminom osobowości prawnej, i wprowadzenia demokratycznych wyborów”. Programy badawcze prowadziły również inne ośrodki akademickie, w tym zespoły Antoniego Kuklińskiego, Bohdana Jałowickiego i Grzegorza Gorzelaka na Uniwersytecie Warszawskim oraz Waleriana Pańki na Uniwersytecie Śląskim. W 1985 roku badania nad samorządnością terytorialną zostały ograniczone, ponieważ władze państwowe uznały prace za niepożądane⁷⁸. Od 1985 roku problem samorządu terytorialnego był poruszany w prasie podziemnej. Na łamach dwutygodnika „Samorządna Rzeczpospolita” ukazał się szereg artykułów, których autorami byli pracownicy naukowcy oraz studenci⁷⁹. Sprawy samorządu dyskutowano na spotkaniach Konwersatorium Bogdana Grotowskiego⁸⁰. Wspólnym mianownikiem prowadzonych wówczas badań i analiz było definitywne odejście od dotychczasowego systemu rad narodowych, będącego kwintesencją zasady jednolitej władzy państwowej i centralizmu.

3.4. Okres przełomu

Wyniki badań i analiz powstałych w latach osiemdziesiątych stanowiły podstawę do dyskusji nad problematyką samorządności terytorialnej podczas obrad okrągłego stołu. Dla strony solidarnościowo-społecznej

⁷⁷ List Episkopatu Polski w sprawie projektu ustawy o radach narodowych i samorządzie terytorialnym, [w:] *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*, red. J. Regulski, Warszawa 2000; s. 121–131; K. Miroszewski, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej – likwidacja i próby odrodzenia*, [w:] *Administracja państwowa i samorząd w Polsce w ujęciu historyczno-prawnym. Wybrane zagadnienia*, red.: E. Mreńca, P. B. Zientarski, B. Czwojdrak, Warszawa 2018 r., s. 162.

⁷⁸ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 40–43.

⁷⁹ K. Miroszewski, dz. cyt., s. 162.

⁸⁰ J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do...*, s. 63–64.

nie była to sprawa priorytetowa. Uwaga „Solidarności” koncentrowała się wówczas na reformach politycznych, reformach gospodarczych i pluralizmie związków zawodowych. Początkowo wobec oporu strony rządowej tematyki samorządu terytorialnego w ogóle nie zamieszczono na liście spraw dyskutowanych podczas obrad okrągłego stołu. Finalnie wobec determinacji Jerzego Regulskiego utworzono zespół negocjacyjny do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego⁸¹. Zespół został podzielony na grupy do spraw stowarzyszeń i grupę do spraw samorządu terytorialnego. Dyskusje w grupie „samorządowej” odbyły się 25 lutego oraz od 3 do 4 marca 1989 roku, kiedy to prace zakończyły się podpisaniem protokołu końcowego. Protokół podpisali: Jerzy Regulski ze strony solidarnościowo-opozycyjnej i Wojciech Sokolewicz ze strony koalicyjno-rządowej. W dokumencie określono zakres spraw, w których uzyskano zgodność poglądów oraz tych, co do których istniała rozbieżność stanowisk. Do pierwszej grupy należały sprawy definicji samorządu terytorialnego, wprowadzenia własności komunalnej, zapewnienia samodzielności finansowej i gospodarczej samorządu terytorialnego, uznania związków komunalnych za istotną formę realizacji zadań ponadgminnych, potrzeby wypracowania i wprowadzenia ordynacji wyborczej, ograniczenia kryteriów nadzoru nad samorządem terytorialnym do zasady legalności, stworzenia możliwości zaskarżania przez samorząd terytorialny decyzji władz państwowych do NSA i sądów powszechnych, potrzeby dostosowania przepisów prawa administracyjnego i innych ustaw do rozwiązań systemowych⁸². Podstawowe rozbieżności dotyczyły charakterystyki lokalnych organów przedstawicielskich i administracji szczebla samorządowego (strona koalicyjno-rządowa postulowała utrzymanie or-

⁸¹ W skład zespołu wchodził: Iwo Byczewski, Stefan Jurczak, Adam Kowalewski, Michał Kulesza, Jerzy Regulski (Przewodniczący), Zbigniew Rokicki, Jerzy Stępień, Henryk Janusz Stępień, Jerzy Zdrada. Jako eksperci zostali zaproszeni: Marek Budzyński, Tomasz Dybowski, Maria Gintowt-Jankowicz, Andrzej Klasik.

⁸² Okrągły stół. Podzespół do spraw stowarzyszeń i samorządu. Stenogramy z posiedzenia zespołu do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/stenOkrStol.xsp> (dostęp: 23.05.2022 r.); Porozumienia Okrągłego Stołu, załącznik nr 4: Grupa Robocza do Spraw Samorządu Terytorialnego. Protokół końcowy z dnia 4 czerwca 1989 r., [w:] J. Regulski, M. Kulesza, *Droga do...*, s. 199–203.

ganów lokalnych jako organów państwowych, co odrzucała strona solidarnościowo-opozycyjna dążąc do ich niezależności), organizacji samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim (strona solidarnościowo-opozycyjna obawiając się pozorności samorządu na tym szczeblu i podporządkowania go administracji państwowej odrzucała tę koncepcję), zagadnień finansowych (rozbieżność w zakresie formy naliczania dotacji dla samorządów terytorialnych), powołania Związku Miast i Gmin (strona koalicyjno-rządowa uważała, że sprawę należało odłożyć do czasu regulacji ustawowej samorządu terytorialnego)⁸³. Ponadto w protokole zawarto „ustalenia realizacyjne”, zgodnie z którymi obie strony postulowały m.in. wprowadzenie szybkiej i kompleksowej regulacji prawnej o mieniu komunalnym, gospodarce finansowej oraz organizacji samorządu terytorialnego, jeszcze podczas bieżącej kadencji rad narodowych, zapewnienia warunków do współpracy pomiędzy nowopowstałymi stowarzyszeniami a radami narodowymi, dokonanie korekt granic samorządu terytorialnego, tworzenie jednostek badawczo-rozwojowych w celu podejmowania i rozwiązywania problemów samorządu terytorialnego, wprowadzenie systemu kształcenia kadr dla samorządu, tworzenie warunków do postawiania stowarzyszeń promujących wiedzę i zainteresowania samorządem terytorialnym⁸⁴. Wydaje się, że najistotniejsze ustalenia protokołu zawarto w jego części pierwszej, w której zapisano „(...) ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. Warunkiem realizacji tego prawa jest upodmiotowienie społeczności lokalnej – traktowanie samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej oraz podmiotu obrotu cywilno-prawnego”. Wskazano, że powyższe powinno się wyrażać w:

- 1) samodzielności funkcjonalnej jednostek samorządu terytorialnego gwarantowanej własnych organów ustrojowych, oraz ograniczeniu nadzoru nad samorządem do zapewnienia legalności jego działań;
- 2) samodzielności majątkowej i finansowej;

⁸³ Tamże.

⁸⁴ Tamże.

- 3) demokratycznym sposobie wyłaniania organów uchwałodawczych.

W protokole zawarto również sformułowaną przez strony definicję samorządu terytorialnego, z której wynika, że jest on: „formą realizacji władzy publicznej przez instytucje terenowe w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym”.

Koncepcje zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego z tego okresu w niewielkim stopniu dotyczyły przedmiotu jego działalności, ograniczając się do ogólnych określeń „cele społeczności lokalnej”, czy „całokształt spraw lokalnych”. Koncentrowały się głównie na zakresie i formie upodmiotowienia samorządności terytorialnej. Dyskusje w grupie „samorządowej” zdominowały sprawy określenia zakresu samodzielności podmiotowej samorządu – funkcjonowania samorządowych organów (niezależnych od administracji państwowej); relacji prawnej pomiędzy państwem a samorządem, związane z problematyką zasad dysponowania mieniem komunalnym oraz zasad finansowania samorządów. Dyskusja przede wszystkim dotyczyła istoty i formy samorządności oraz sposobu przekształcenia państwowych rad narodowych w ciała samorządowe. Wydaje się, że toczące się rozmowy miały odpowiedzieć na pytanie „jak?”. Strona koalicyjno-rządowa i strona solidarnościowo-opozycyjna miały odmienne wizje odpowiedzi na to pytanie. Pierwsza obstawała za ograniczoną samodzielnością samorządów, druga chciała dla nich jak najszerszej swobody działań. Jerzy Regulski i Michał Kulesza wspominając pierwsze inicjatywy, dyskusje i spory na temat samorządności z początków lat osiemdziesiątych pisali „już nie chodziło o to czy?, ale co? i jak? należy zrobić”. Odpowiedzi na pytania „co? i jak? należy zrobić” padły podczas dyskusji w „grupie samorządowej”. Przedstawiono koncepcję ustrojowego umocowania samorządu terytorialnego w systemie organów władzy państwowej, zakres jego samodzielności, zasady nadzoru i kontroli oraz zarys zasad dysponowania mieniem komunalnym i zasad finansowania. Wskazano również na drogę prawną, jaką należało podjąć aby doprowadzić do takiej sytuacji. Podczas obrad, choć dyskutowano o szerokim spektrum spraw, nie podjęto próby szczegółowej odpowiedzi

na pytanie „czym” samorząd terytorialny ma się zajmować. Według Michała Kuleszy podstawowym celem władzy lokalnej i samorządu miała być realizacja zadań publicznych. Zakres spraw samorządowych w przyszłości miały określić przepisy prawa materialnego, które dotychczas regulowały kompetencje rad narodowych. Jednak samorząd miał mieć swobodę w ustalaniu sposobów realizacji swoich zadań, w tym uprawnienia do powoływania instytucji gospodarczych i przedsiębiorstw o charakterze użyteczności publicznej⁸⁵. Michał Kulesza pisał, że przy okrągłym stole, w grupie roboczej ds. samorządu terytorialnego, „nie udało się załatwić nic. Tyle, że prawnicy obu stron wypracowali wspólnie piękny protokół końcowy (a w istocie protokół rozbieżności).”⁸⁶ Jerzy Stępień ponad dwadzieścia pięć lat później tak oceniał ówczesne wydarzenia „z dzisiejszej perspektywy widać wyraźnie, że to pęknięcie stanowisk nie było przypadkowe. Protokół rozbieżności w kwestii samorządu ujawnił po raz kolejny podział natury cywilizacyjnej, charakterystyczny dla zachodniego i wschodniego rozumienia istoty władzy lokalnej, przebiegający w klasyczny sposób pomiędzy stronami okrągłego stołu.”⁸⁷ Według J. Stępnia spór o rolę i model samorządu terytorialnego miał i ma wymiar cywilizacyjny. Istotą cywilizacji zachodniej jest prymat prawa, rozdzielność państwa i kościoła oraz odrębne rozumienie sfery publicznej i prywatnej, a do najważniejszych z cech tego kręgu cywilizacyjnego należy niewątpliwie zasada reprezentacji znajdująca swoje odbicie nie tylko na szczeblu państwowym, ale także w ramach lokalnej autonomii. Z kolei model wschodni przeciwstawia się trójpodziałowi władzy, podmiotowości samorządu terytorialnego, opierając się przede wszystkim na niepodzielnej jednolitej władzy państwowej. Dlatego też, jak pisze J. Stępień: samorząd terytorialny

⁸⁵ Stenogramy z posiedzenia grupy do spraw samorządu terytorialnego z dnia 25 lutego 1989 roku, Okrągły Stół. Podzespół do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, s. 21, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/stenOkrStol.xsp> (dostęp: 21.05.2022 r.).

⁸⁶ M. Kulesza, *Problematyka samorządu terytorialnego w rokowaniach „Okrągłego Stołu”*. Senacka inicjatywa ustawodawcza, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, red. P. Buczkowski, Poznań 1994, s. 28.

⁸⁷ J. Stępień, *Cywilizacyjny spór...*, s. 18.

rozwickał się w dziewiętnastowiecznej Galicji, na Śląsku i w Poznaniu i nie było go w jakiegokolwiek postaci aż do 1861 roku w zaborze rosyjskim⁸⁸.

3.5. Od okrągłego stołu do ustaw samorządowych z 1990 roku

Brak konsensusu pomiędzy stroną koalicyjno-rządową a stroną opozycyjno-solidarnościową nie oznaczał odłożenia sprawy samorządności terytorialnej na półkę. Odtworzenie autentycznego samorządu miast i gmin było jednym z postulatów w ówczesnym programie wyborczym Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, który w następstwie wyborów z dnia 4 czerwca 1989 roku odniósł zdecydowane zwycięstwo. Nie przełożyło się ono jeszcze, z uwagi na ówczesne ustalenia dotyczące podziału mandatów, na większość w sejmie oraz możliwość ukształtowania rządu, jednak w senacie kandydaci „Solidarności” zdobyli 99 spośród 100 mandatów. Senat stał się więc miejscem tworzenia inicjatyw ustawodawczych. Już na jego pierwszym posiedzeniu została powołana komisja samorządowa. Debata dotycząca kształtu samorządu terytorialnego miała miejsce w senacie na posiedzeniu w dniu 29 lipca 1989 roku. Przewodniczący komisji, Jerzy Regulski, zwracał uwagę na konieczność odbudowy samorządu terytorialnego, przedstawiając proponowane zasady jego funkcjonowania obejmujące m.in. ustrój, organizację, mienie komunalne oraz finanse. W zakresie zagadnień dotyczących jego właściwości mówił: „Podstawową sprawą jest dokonanie podziału pomiędzy kompetencjami województw jako organów administracji działających w imieniu rządu, a sferą samorządową. W niektórych dziedzinach sprawa jest prosta: wywóz śmieci, zaopatrzenie w wodę są to sprawy czysto lokalne i muszą być w gestii władz gmin i miast. Jeżeli wymagają one współpracy kilku miast czy gmin, to tworzy się związek międzykomunalny, który jest jednak tylko formą realizacji zadań i nie zdejmuje odpowiedzialności z gminy czy miasta za realizację pewnych czynności. Natomiast w innych dziedzinach, jak np.: służba zdrowia czy oświata, podział kompetencji jest znacznie trudniejszy. Bowiem jednoznaczny podział na to, co jest interesem lokalnym, interesem społeczności lokal-

⁸⁸ Tamże, s. 20–21.

nej, który powinien być zrealizowany przez formy samorządowe, a co jest interesem ogólnopaństwowym, za który odpowiedzialny jest rząd i jego administracja, nie jest jednoznaczny”⁸⁹.

Pracom legislacyjnym komisji senackiej przewodniczył Jerzy Stępień. Głównym odpowiedzialnym za ustawy samorządowe był Michał Kulesza, z którym współpracował Zygmunt Niewiadomski. W dniu 18 stycznia 1990 roku w senacie przyjęto pakiet ustaw samorządowych i w ramach senackiej inicjatywy ustawodawczej skierowano go do sejm, który w dniu 8 marca 1990 roku uchwalił trzy ustawy: o zmianie Konstytucji RP⁹⁰, o samorządzie terytorialnym⁹¹ i ordynację wyborczą do rad gmin⁹². W następnych dniach uchwalono kolejne ustawy samorządowe⁹³, w tym kluczową dla określenia zakresu zadań przyszłego samorządu – ustawę o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁹⁴.

Przyjęcie w marcu 1990 roku pakietu ustaw samorządowych było i nadal jest kluczowym wydarzeniem wpływającym na sposób sprawowania władzy w Polsce. Po ponad czterdziestoletnim okresie obowiązywania zasady „jednolitości władzy państwowej”, powołano gminę – nowy podmiot prawa, realizujący samodzielnie zadania z zakresu dotychczasowej administracji państwowej. Odtąd gmina miała posiadać

⁸⁹ Sprawozdanie stenograficzne z 3. Posiedzenia Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniach 28,29,31 lipca i 1 sierpnia 1989 r. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k1/dokumenty/stenogram/strony_od003sten1_1.pdf (dostęp: 21.05.2022 r.).

⁹⁰ Dz.U. 1990.16.94.

⁹¹ Dz.U. 1990.16.95.

⁹² Dz.U. 1990.16.96.

⁹³ Ustawa z 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U.1990.32.191); ustawa z dnia 22 maja 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U.1990.21.123); ustawa z dnia 22 maja 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U.1990.21.124); ustawa z dnia 24 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.1990.34.201).

⁹⁴ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990.34.198).

osobowość prawną, własne demokratycznie wybierane organy i wykonywać określone ustawowo zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W tym celu została wyposażona w chroniony prawnie zakres kompetencji, własny majątek, źródła finansowania i aparat urzędniczy. Pierwszy polski model samorządu terytorialnego po II wojnie światowej zakładał relatywnie silną władzę rad gmin, które powoływały i odwoływały organy wykonawcze – kolektywne zarządy liczące od 4 do 7 członków, kierowane przez wójtów (burmistrzów, prezydentów). Takie rozwiązanie wynikało z chęci odwrócenia sytuacji panującej w realnym socjalizmie, gdzie obowiązywała zasada całkowitej władzy nomenklaturowego naczelnika czy prezydenta miasta, dominujących radnych rad narodowych⁹⁵.

Powołanie niezależnych gmin to również moment ukształtowania się pojęć: „administracja publiczna”, „zadanie publiczne”, „administracja samorządowa” i „administracja rządowa”. W latach od 1950 do 1990 w Polsce nie posługiwano się pojęciem „administracja publiczna”, lecz pojęciem „administracja państwowa”⁹⁶. W następstwie utworzenia niezależnego samorządu terytorialnego powstał dualizm administracji lokalnej, w którym dotychczasowe zadania państwowe zostały rozdzielone pomiędzy administrację rządową a administrację samorządową, tym samym władza państwowa utraciła monopol na kształtowanie stosunków administracyjno-prawnych. Zadania państwowe w terenie zostały przekazane gminom (jako ich kompetencje własne), przez co straciły charakter stricte państwowy, stając się odrębną grupą zadań związanych z zaspakajaniem zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej.

3.6. Droga do samorządności (lata 1991–1998)

Wdrażanie procesu decentralizacji napotkało szereg barier i utrudnień. Na przeszkodzie stały niechętnie reformom dawne struktury administracji, brak zdecydowanych przekształceń w zakresie zadań i organizacji organów władzy na szczeblu centralnym oraz, występujące również w nowych strukturach politycznych, przekonanie

⁹⁵ A. Krasnowolski, *Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego*, Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2010, s. 5.

⁹⁶ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 23.

o prymacie administracji rządowej nad samorządową⁹⁷. Istotny problem stanowiły sprawy związane z finansowaniem funkcjonowania gmin. Przez pierwsze lata po reformie samorządowej zakres działalności gmin w zasadzie nie ewoluował. Również uchwalenie w dniu 17 października 1992 roku Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁹⁸ nie spowodowało znaczącej zmiany tego stanu rzeczy. Nowa regulacja wprowadzała prymat gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, dopuszczając też tworzenie w drodze ustawy innych rodzajów jednostek. Istotnym zapisem z punktu widzenia przedmiotowych rozważań było także wprowadzenie zasady o wykonywaniu przez samorząd terytorialny „istotnej części zadań publicznych”, z wyłączeniem kwestii zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej. Miały być one realizowane w celu „zaspokojenia potrzeb mieszkańców” w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Utrzymano zapis o wykonywaniu części zadań z zakresu administracji rządowej przez samorząd, dodając jednak postanowienie o wyposażeniu go w odpowiednie środki finansowe.

Początek lat 90. XX wieku to również okres debaty i prac nad dalszą reformą administracji w kontekście utworzenia drugiego szczebla samorządu terytorialnego – powiatu. W marcu 1991 roku powołano zespół ekspertów pod przewodnictwem Jerzego Sulimierskiego do opracowania zmian w koncepcji terytorialnej państwa oraz spraw reorganizacji administracji państwowej⁹⁹. Zespół poparł wprowadzenie w Polsce zarówno samorządu powiatowego, jak i wojewódzkiego. Jesienią 1992 roku powołano urząd Pełnomocnika do spraw Reformy Administracji Publicznej, który objął Michał Kulesza¹⁰⁰. Projekt ustawy „powiatowej” wpłynął do sejmiku w styczniu 1993 roku jako ini-

⁹⁷ Zob. J. Reguński, *Droga do...*, s. 113–116; T. Rabska, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3, s. 28–34.

⁹⁸ Dz.U.1992.84.426.

⁹⁹ B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005, s. 68.

¹⁰⁰ K. Koc, *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*, Toruń 2013, s. 50.

cjatywa rządowa. Jednak po wyborach parlamentarnych z 1993 roku nowo uformowany rząd pod przewodnictwem Waldemara Pawłaka opowiedział się przeciwko decentralizacji władzy prowadzonej „od dołu”. W związku z powyższym prace rządowe nad dalszym rozwojem struktur samorządowych i rozszerzaniem zakresu zadań samorządu znacznie spowolniły¹⁰¹. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy była postawa PSL, które chciało utrzymania dotychczasowego podziału administracyjnego kraju i przeciwstawiało się pomysłom tworzenia powiatów i ograniczenia liczby województw¹⁰².

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (zwana dalej Konstytucją RP) wzmocniła pozycję samorządu terytorialnego, ustanawiając kilka istotnych zasad: zasadę subsydiarności (preambuła), decentralizacji władzy publicznej (art. 15); uczestniczenia przez samorząd terytorialny w sprawowaniu władzy publicznej oraz odpowiedzialności za istotną część zadań publicznych, wykonywanych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16); podmiotowość prawną samorządu i ochronę sądową (art. 165 ust. 2); zasadę rozstrzygania przez sądy administracyjne sporów kompetencyjnych między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej (art. 166 ust. 3); zapewnienie samorządowi terytorialnemu udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1); zasadę nadzoru nad samorządem terytorialnym z punktu widzenia legalności (art. 174). Konstytucja RP wprowadziła też zasadę prymatu gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1). Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego miała określać ustawa. Również w drodze ustaw miały zostać uregulowane następujące kwestie: dochodów (art. 167 ust. 3); zakresu podatków i opłat lokalnych (art. 168); zasad przeprowadzania wyborów od organów stanowiących i wykonawczych (art. 169 ust. 2 i 3); zasad zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego (art. 172 ust. 3).

¹⁰¹ Zob. tamże, s. 51; N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012, s. 175.

¹⁰² J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 160–163.

Zasady dotyczące samorządu terytorialnego zawarte w Konstytucji RP są zgodne z postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – aktu prawnego Rady Europy ustanowionego 15 października 1985 r. w Strasburgu¹⁰³. Europejska Karta Samorządu Lokalnego określana jest jako wzorzec wartości kształtujących zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych. Do podstawowych wartości zalicza zasady demokracji, decentralizacji władzy i subsydiarności. Państwa, które podpisały Kartę zobowiązały się do uznania w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w konstytucjach co najmniej dwudziestu ustępów zawartych w części I Karty. Wartości wyrażone w Karcie zostały przyjęte w całości w Konstytucji RP. Po przegranych przez koalicję SLD-PSL wyborach parlamentarnych w 1997 roku oraz powołaniu rządu AWS i UW prace nad kontynuacją reformy samorządu terytorialnego znacznie przyspieszyły. Oprócz sprzyjającego klimatu politycznego było to możliwe dzięki kilku czynnikom. Założenia i kierunki reformy administracyjnej zostały już w znacznej części opracowane w latach 1992–1993 w ramach zespołów eksperckich działających przy Pełnomocniku Rządu do spraw Reformy Administracji Publicznej. Strona rządowa i samorządowa nabyły istotne doświadczenia podczas przekazywania zadań rządowych na rzecz określonych miast w czasie wdrażania ustawy z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. Koncepcje funkcjonowania samorządu były przedmiotem dyskusji politycznej i społecznej. Uchwalona w 1997 roku Konstytucja RP określała ustrojowe ramy prawne organizacji samorządu terytorialnego i jego miejsca w systemie władzy publicznej. Kilkuletnie funkcjonowanie samodzielnych gmin stanowiło wyznacznik dla kierunków kształtowania instytucjonalizacji samorządności w ujęciu podmiotowym i przedmiotowym. Koncepcje reformy były tematem dyskusji i sporów na szczeblu ogólnopolskich przedstawicielstw samorządów terytorialnych, Krajowego Sejmiku

¹⁰³ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15.10.1985 r. została ratyfikowana przez Prezydenta RP 22 listopada 1993 r. i weszła w życie 1 marca 1994 r. (Dz.U.1994.124.607).

Samorządu Terytorialnego, środowiska działaczy samorządu gminnego. Ostateczny kształt reformy samorządowej z 1998 roku został więc ustalony w duchu pluralizmu poglądów i na bazie zdobytych już doświadczeń związanych z decentralizacją. Wszystkie liczące się partie polityczne za wyjątkiem PSL popierały trójstopniowy model podziału terytorialnego¹⁰⁴. Sytuacja różniła się więc zdecydowanie od tej z roku 1990, kiedy środowisko przeciwne tej koncepcji było bardzo silne. W 1998 roku największe emocje społeczne i polityczne budziły sprawy podziału terytorialnego kraju – liczby województw i powiatów oraz ich granic. Zasięg terytorialny oraz liczba przyszłych województw i powiatów stały się przedmiotem przetargów pomiędzy ugrupowaniami parlamentarnymi i pozaparlamentarnymi, a przyjęte w efekcie rozwiązanie było kompromisem interesów politycznych¹⁰⁵.

Wprowadzenie reform decentralizacyjnych, podobnie jak w roku 1989, nie miało zdecydowanego poparcia społecznego. W przeprowadzonych przez OBOP w 1996 roku badaniach dotyczących stosunku społeczeństwa do reformy terytorialnej administracji publicznej (a konkretniej do utworzenia powiatów i likwidacji części województw) 34% respondentów określiło się jako jej zwolennicy, 40% jako przeciwnicy, zaś 26% ankietowanych nie potrafiło wskazać żadnej z wymienionych opcji. Osoby popierające reformę powiatową przeważali w środowisku dużych miast, wśród ludności z wyższym wykształceniem i pracowników umysłowych wyższego szczebla¹⁰⁶. Opinia publiczna obawiała się, że następstwem reformy samorządowej będzie rozrost biurokracji (wskazywało na to 60% badanych) oraz zbyt wysokie koszty reformy (63%). Pozytywne efekty ewentualnych zmian dostrzegane były przez opinię publiczną mniej wyraźnie od negatywnych. Wśród pozytywnych konsekwencji badani

¹⁰⁴ J. Reguński, *Samorząd III RP...*, s. 179–180.

¹⁰⁵ A. Habuda., L. Habuda, *Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem i grą zinstytucjonalizowanych interesów*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 24–41.

¹⁰⁶ Badanie OBOP 04.1996 – badanie przeprowadzone 26–28.04.1996 wyniki w: *Państwo, sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu lokalnego*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1996.

wskazywali na ułatwienia w załatwianiu spraw urzędowych (46%) oraz usprawnienie funkcjonowania administracji publicznej (41%)¹⁰⁷.

Dotychczasowy system funkcjonowania administracji publicznej oparty na centralizacji był krytykowany przez środowiska polityczne i doktrynę m.in. za chaotyczność i konfliktowość podziału zadań i kompetencji między administracją rządową a samorządem terytorialnym oraz za brak możliwości wpływania obywateli na politykę prowadzoną przez władzę, a także brak obywatelskiej kontroli nad działaniami administracji publicznej¹⁰⁸. Wskazywano również na nieadekwatność podziału terytorialnego w odniesieniu do stawianych przed nim zadań¹⁰⁹. Postulowano też zbudowanie struktur administracji publicznej porównywalnych z występującymi w państwach Unii Europejskiej¹¹⁰.

Reforma administracji publicznej została wprowadzona przepisami kilku ustaw. Najważniejszymi były: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie¹¹¹, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹¹² (ustawa o podziale terytorialnym), Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową

¹⁰⁷ Badanie CBOS 04.1996 – badanie przeprowadzone 11–23.04.1996 wyniki, [w:] *Państwo, sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu lokalnego*, Urząd Rady Ministrów, Warszawa 1996.

¹⁰⁸ Druk sejmowy nr 181 z 27 stycznia 1998 r. – uzasadnienie do projekt ustawy o samorządzie województwa.

¹⁰⁹ Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9, s. 5.

¹¹⁰ M. Stec, *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI wieku*, [w:] *Reforma administracji publicznej. Materiały szkoleniowe. Wdrożenie reformy ustrojowej*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 7.

¹¹¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U.1998.91.577).

¹¹² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U.1998.96.603).

państwa¹¹³ (ustawa kompetencyjna), Ustawa z dnia 13 października 1998 roku. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹¹⁴. Ponadto znowelizowano prawie dwieście ustaw głównie z zakresu administracyjnego prawa materialnego.

Celem reformy było zwiększenie skuteczności i efektywności działalności administracji publicznej a także wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami na poziomie lokalnym (powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim). Podstawowe założenia reformy dotyczyły zmiany ustroju terytorialnego państwa. Zlikwidowano dotychczasowe województwa i wprowadzono trójstopniowy zasadniczy podział terytorialny. Utworzono samorząd terytorialny na szczeblu powiatu i województwa oraz zespolono pod zwierzchnictwem wojewody i starosty większość dotychczasowych administracji specjalnych.

Wprowadzając reformę, dokonano również zmiany w strukturze administracji terenowej. Jej skutkiem było przekazanie samorządowi terytorialnemu przez administrację rządową jednostek organizacyjnych i ich majątku. Szacuje się, że spośród około 12 tysięcy jednostek, instytucji i placówek sektora rządowego, 60% zostało przekazanych samorządom. Zmienił się również status osób zatrudnionych w dotychczasowych urzędach i jednostkach terenowych. Pracownicy urzędów administracji rządowej stawali się pracownikami samorządowymi. Do starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich przeszło około 20 tysięcy zatrudnionych, a znacznie większa była liczba osób pracujących w różnych jednostkach, dla których samorządy powiatowe i wojewódzkie zaczęły pełnić funkcje założycielskie¹¹⁵.

Zmieniła się organizacja administracji zespolonej. Nastąpiła zmiana w systemie finansów publicznych gwarantująca większy udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach państwa. W wymiarze

¹¹³ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998.106.668).

¹¹⁴ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U.1998.133.872.).

¹¹⁵ Informacja Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustawy reformujących administrację publiczną, czerwiec 2000, <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase> (dostęp: 21.04.2022 r.).

zadań administracji publicznej reforma opierała się na dekoncentracji i decentralizacji. Wprowadzała nowy podział kompetencji pomiędzy administracją rządową i samorządową oraz pomiędzy organami poszczególnych stopni podziału zasadniczego państwa. Zakres zadań publicznych przyporządkowany powiatom i województwom miał odpowiadać ich właściwości terytorialnej. Samorządowi powiatowemu powierzono realizowanie zadań o charakterze ponadgminnym. Do obowiązków samorządu województwa zaliczono: pracę na rzecz cywilizacyjnego rozwoju regionu oraz zapewnienie mieszkańcom wysoko wyspecjalizowanych usług publicznych¹¹⁶. Kryteria wyodrębnienia jednostek podziału zasadniczego określał art. 15 Konstytucji RP. Zgodnie z nim zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zdolność wykonywania zadań publicznych.

W przypadku powiatów przyjęto założenie, że każdy z nich powinien składać się z co najmniej pięciu gmin, w siedzibie powiatu powinno mieszkać minimum 10 tysięcy mieszkańców, a na terenie całego powiatu więcej niż 50 tysięcy¹¹⁷. Opierając się na przesłankach konstytucyjnych, ustalono, że powiaty powinny spełniać następujące kryteria: akceptacji społeczności lokalnych reprezentowanych przez ich formalne organizacje, historyczno-kulturowe, gospodarcze, potencjału instytucji użyteczności publicznej oraz geograficzne. Jak pisał M. Kulesza uwzględnienie akceptacji społeczności lokalnych wymogło proces szerokiej konsultacji mapy powiatowej wśród środowisk samorządowych i sformalizowanych grup społecznych. W rezultacie konsultacja ta przekształciła się w negocjowanie tejże mapy, co autor oceniał pozytywnie ze względu na wagę akceptacji zarówno zasięgu terytorium jak i zlokalizowania siedziby powiatu przez jego beneficjentów. W ten sposób w drodze pertraktacji powstał projekt utworzenia ponad 300 powiatów. Kryterium historyczno-kulturowe oparto na mapie powiatów funkcjonujących do 1975 roku (poza kilkoma wyjąt-

¹¹⁶ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o samorządzie województwa; [https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/181/\\$file/181.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/181/$file/181.pdf) (dostęp: 22.05.2022 r.).

¹¹⁷ M. Kulesza, *Kryteria podziału powiatowego*, „Wspólnota”, 1998, nr 12.

kami)¹¹⁸. Kryterium gospodarcze oraz kryterium potencjału instytucji użyteczności publicznej bezpośrednio oddziaływały na zdolność powiatu do realizacji powierzonych mu zadań. Stąd, pod uwagę brano potencjalną wysokość dochodów własnych danej jednostki oraz liczbę instytucji infrastruktury administracyjnej usytuowanych w siedzibie powiatu lub w jej pobliżu (tj. na terenie powiatu)¹¹⁹.

W przypadku samorządowych województw w pracach projektowych nad podziałem zasadniczym kraju przyjęto kryterium funkcjonalne, brano więc pod uwagę możliwość wypełniania zadań publicznych przez poszczególne regiony. Skoncentrowano się w szczególności na dwóch – wcześniej wymienionych – funkcjach: rozwojowej polegającej na przygotowywaniu i wypełnianiu strategii rozwoju regionalnego oraz usługowej sprowadzającej się do zapewnienia mieszkańcom wyspecjalizowanych usług publicznych. Podczas rozstrzygnięcia o „sile” potencjalnych województw uwzględniono następujące aspekty: potencjał ludnościowy i strukturę funkcjonalno-przestrzenną obszaru (liczba ludności, sieć osadnicza, sieci komunikacyjne); potencjał innowacyjno-naukowy (liczba podmiotów szkolnictwa wyższego); potencjał gospodarczy i fiskalny (poziom przedsiębiorczości i wskaźniki ekonomiczne); potencjał instytucyjny (instytucje finansowe, instytucje pozarządowe, instytucje administracji publicznej); potencjał infrastrukturalny (szpitale i ochrona zdrowia, jednostki kultury i oświaty); potencjał środków komunikacji społecznej (wydawnictwa, stacje telewizyjne i radiowe) oraz potencjał tzw. Ręki publicznej (kadra administracyjna, instytucje użyteczności publicznej)¹²⁰.

¹¹⁸ Tamże.

¹¹⁹ Do podstawowych instytucji tego rodzaju zaliczono: sądy rejonowe, prokuratury rejonowe, urzędy skarbowe, rejonowe komendy policji, rejonowe komendy straży pożarnych, rejonowe biura pracy, terenowy państwowy inspektorat sanitarny, oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, szpitale rejonowe, placówki szkolnictwa ponadpodstawowego, placówki terenowe Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

¹²⁰ Informacja Rady Ministrów o skutkach obowiązywania ustawy reformujących administrację publiczną, czerwiec 2000, <https://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf?OpenDatabase> (dostęp: 20.05.2022 r.).

3.7. Okres po roku 2002 do współczesności

Do najważniejszych aktów prawnych kształtujących ustrój dzisiejszego samorządu terytorialnego obok ustaw samorządowych z marca 1990 roku, Konstytucji RP z 1997 roku oraz ustaw z czerwca 1998 roku należy również zaliczyć Ustawę z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta¹²¹, Ustawę z dnia 15 marca 2002 roku o ustroju miasta stołecznego Warszawy¹²² oraz Ustawę z dnia 9 października 2015 roku o związkach metropolitalnych¹²³.

Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta wprowadziła zasadę bezpośrednich, powszechnych wyborów wójtów gmin, burmistrzów i prezydentów miast, pełniących jednoosobowo funkcję organu wykonawczego gminy¹²⁴. Tym samym przejęli oni dotychczasowe zadania wykonywane przez organ kolegialny czyli zarząd gminy. Wcześniej organy wykonawcze (zarządy gmin) wybierane były przez członków organów stanowiących (rad gmin lub miast). Taka konstrukcja w znacznym stopniu uzależniała zarządy gmin od organu stanowiącego, któremu przysługiwało uprawnienie do odwołania wójta (burmistrza, prezydenta). Odejście od tej zasady skutkowało wzmocnieniem pozycji organu wykonawczego gminy i zmniejszało jego zależność od konstelacji politycznej organu stanowiącego. W literaturze można spotkać poglądy, że takie rozwiązanie wynikało z przyczyn politycznych. Pomysłodawcy tego pomysłu chcieli wzmocnić lokalne struktury polityczne¹²⁵. Każda ze stron działających na rzecz wprowadzenia bezpośrednich wyborów wójta, burmistrza i prezydenta miasta – rządząca wówczas koalicja SLD-PSL oraz prawicowa opozycja – miała ten sam cel: poprzez lokalnych działaczy społecz-

¹²¹ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U.2002.113.984).

¹²² t.j. Dz.U.2018.1817.

¹²³ Dz. U.2015.1890.

¹²⁴ Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta burmistrza i prezydenta miasta została uchylona przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (Dz. U. 2011.21.112).

¹²⁵ N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2021, s. 245.

nych i partyjnych uzyskać jak największą liczbę stanowisk¹²⁶. Zjawisko to wpisuje się w zagadnienie upartyjnienia samorządów lokalnych, które podejmujemy w kolejnym rozdziale. W tym miejscu warto już jednak wskazać, za badaniami które przeprowadzili A. Gendźwiłł oraz T. Żółtak, że w latach 2002–2010, partie polityczne rzeczywiście stopniowo umacniały swoją pozycję w samorządzie lokalnym, a większość wskaźników bezpartyjnych zwycięzców wyborów na wójtów, burmistrzów i prezydentów (zwłaszcza w gminach średniej wielkości), stopniowo, choć powoli, spadała¹²⁷.

Ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy określiła ustój Warszawy jako gminy mającej status miasta na prawach powiatu, jej herb, liczbę radnych, zadania wynikające ze stołecznego charakteru miasta oraz obligatoryjność funkcjonowania dzielnic (jednostek pomocniczych), w tym zakres ich działania. Z kolei ustawa o związkach metropolitalnych wprowadziła możliwość tworzenia przez gminy związków metropolitalnych. Związek metropolitalny w myśl ustawy jest zrzeszeniem posiadającym osobowość prawną podlegającą ochronie sądowej. Może być utworzony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia na obszarze spójnym w zakresie zagospodarowania przestrzennego, posiadającym powiązania funkcjonalne oraz zaawansowane procesy urbanizacyjne oraz jednorodność układu osadniczego i przestrzennego, uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe. Przez następne lata działalność samorządu terytorialnego podlegała licznym modyfikacjom i reformom. Ustawa o samorządzie gminnym w okresie od 1999 roku do 2022 roku była nowelizowana ponad sześćdziesięciokrotnie, a ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa ponad pięćdziesięciokrotnie. Wprowadzano zasady mające zwiększyć transparentność działań administracji samorządowej, zwiększyć partycypację obywateli i organizacji pozarządowych w realizację zadań publicznych. Dodatkowo zmieniały się ustawy z zakresu prawa

¹²⁶ L. Habuda, *Wójt (burmistrz, prezydent) gminy. Menedżer i polityczny lider*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2007, nr 8, s. 66.

¹²⁷ A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1/47, s. 102–121.

materialnego kształtującego kompetencje samorządowe, i sposób ich finansowania (13 listopada 2003 roku uchwalono ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Istotny wpływ na działalność samorządów miało wejście Polski do Unii Europejskiej, uchwalenie ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach RP w Komitecie Regionów UE, czy ustawy o pracownikach samorządowych. Wszystkie te zmiany były jednak uzupełnieniem modelu, którego fundament został zbudowany przez środowiska naukowe oraz członków Komisji Senackiej działającej w okresie 1989-1991 na czele z jej przewodniczącym Jerzym Regulskim, wzmocnione następnie przez zasady konstytucyjne uznające podmiotowość gmin i rozwinięte w konsekwencji wprowadzenia reformy samorządowej z 1998 roku.

Stopień samodzielności obecnego polskiego samorządu terytorialnego oraz jego rolę w wykonywaniu zadań na rzecz społeczeństwa w pewnym zakresie obrazują czynniki ekonomiczne – zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w ogół wydatków publicznych ponoszonych przez państwo oraz ich udział w dochodach publicznych. Poniższa tabela (sporządzona na podstawie danych Eurostatu) obrazuje, jaki procent PKB danego państwa stanowią wydatki całej administracji publicznej, a jaki wydatki jednostek samorządu terytorialnego. Udział wydatków publicznych w PKB poszczególnych państw w 2021 roku był dość mocno zróżnicowany – najwyższy we Francji (59,2%), najniższy w Irlandii (24,9%). W przypadku wydatków realizowanych przez stronę samorządową najwyższy poziom wystąpił w krajach skandynawskich: Danii (33,6%), Szwecji (24,8%), Finlandii (22,7%) i Norwegii (16,3%). Polska znalazła się na siódmym miejscu tego zestawienia z wynikiem 14,2%.

Tabela nr 2. Wydatki publiczne w 2021 roku jako procent PKB

Kraj	Ogół wydatków publicznych	Wydatki samorządu terytorialnego
Unia Europejska	51,6	11,4
Strefa Euro	52,4	10,1
Belgia	54,8	6,8
Bułgaria	43,1	8,9

Kraj	Ogół wydatków publicznych	Wydatki samorządu terytorialnego
Czechy	46,4	12,8
Dania	51,0	33,6
Niemcy	51,5	8,8
Estonia	42,3	10,3
Irlandia	24,9	2,2
Grecja	56,9	3,9
Hiszpania	50,6	6,4
Francja	59,2	11,2
Chorwacja	49,2	13,2
Włochy	55,5	15,0
Cypr	44,1	1,5
Łotwa	44,9	10,8
Litwa	38,7	9,3
Luksemburg	42,3	4,6
Węgry	47,9	6,1
Malta	45,5	0,4
Holandia	46,3	13,5
Austria	55,9	9,1
Polska	44,2	14,2
Portugalia	48,1	6,9
Rumunia	39,9	8,9
Słowenia	49,1	8,9
Słowacja	46,8	7,9
Finlandia	54,9	22,7
Szwecja	50,2	24,8
Islandia	49,3	14,4
Norwegia	49,2	16,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Podobnie jak wydatki kształtują się wskaźniki dotyczące dochodów publicznych uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach Europy. Są one najwyższe

w krajach skandynawskich: Danii (33,7%), Szwecji (25,4%), Finlandii (22,3%) i Norwegii (16%). W przypadku Polski wynoszą 14,9%, co stanowi szósty wynik wśród państw członkowskich UE i państw EFTA.

Tabela nr 3. Dochody publiczne w 2021 roku jako procent PKB

Państwo	Ogół wydatków publicznych	Wydatki samorządu terytorialnego
Unia Europejska	46,9	11,4
Strefa Euro	47,3	10,1
Belgia	49,3	6,8
Bułgaria	39,0	9,0
Czechy	40,5	13,4
Dania	53,3	33,7
Niemcy	47,8	8,8
Estonia	40,0	9,9
Irlandia	23,0	2,1
Grecja	49,4	3,8
Hiszpania	43,7	6,6
Francja	52,8	11,2
Chorwacja	46,4	13,0
Włochy	48,3	15,1
Cypr	42,4	1,6
Łotwa	37,6	10,4
Litwa	37,7	9,6
Luksemburg	43,2	4,7
Węgry	41,1	6,3
Malta	37,5	0,5
Holandia	43,8	13,6
Austria	50,0	8,9
Polska	42,3	14,9
Portugalia	45,3	6,6
Rumunia	32,8	9,2
Słowenia	43,9	9,0
Słowacja	40,7	7,9
Finlandia	52,4	22,3

Kraj	Ogół wydatków publicznych	Wydatki samorządu terytorialnego
Szwecja	50,0	25,4
Islandia	40,4	13,4
Norwegia	58,2	16,0

Opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Porównując wskaźniki uzyskane przez Polskę i inne przedstawione państwa europejskie, można uznać, że na płaszczyźnie ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego w naszym kraju zajmują istotną pozycję w organizacji administracji i realizacji zadań publicznych. Powyższe dane nie powinny jednak skłaniać do konstatacji, że sposób ukształtowania polskich jednostek i organów samorządowych to efekt pełnego wdrożenia koncepcji naturalistycznej. Samorząd terytorialny pozostaje bowiem, z jednej strony podmiotem władzy publicznej, z drugiej zaś instytucją narażoną na podporządkowanie ze strony administracji rządowej, która niejednokrotnie traktowała go jako konkurencję polityczną, czy jako podmiot mający działać w ramach „administracji państwowej”. Od momentu powołania gmin trwa permanentna dyskusja nad adekwatnością proporcji pomiędzy nakładanymi na jednostki samorządu terytorialnego zadaniami a źródłami ich finansowania. Obecność konfliktu pomiędzy administracją rządową a samorządową nie zawsze musi mieć jednak negatywne implikacje. Może przekładać się bowiem na tworzenie balansu pomiędzy obiema administracjami w taki sposób, by nie dopuścić do dominacji jednej z nich lub przejęcia przez jedną z nich kontroli nad ogółem spraw jednostki. Pozytywnym efektem wspomnianych tarć może być również zjawisko konkurencji pomiędzy jakością usług świadczonych przez administrację samorządową i rządową¹²⁸.

Obecny model samorządu terytorialnego w Polsce nie odzwierciedla w całości koncepcji naturalistycznej ani koncepcji państwowej. Jest

¹²⁸ Szerzej o ewolucji w relacjach samorządowo-rządowych: R. Gawłowski, *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.

umiejscowiony pomiędzy obiema wymienionymi teoriami. Posiada on podmiotowość i samodzielność, ale jednocześnie podlega legislacji stanowionej przez państwo oraz nadzorowi z jego strony. Hubert Izdebski wskazuje na traktowanie samorządu terytorialnego w orzecznictwie sądowym i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego według zasady „umiarkowanego stanowiska naturalistycznego”¹²⁹. Trybunał Konstytucyjny, jeszcze pod rządami małej konstytucji, wskazywał na to, że samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (w tym jego samodzielności finansowej) jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie nie wolno absolutyzować, skoro samorząd terytorialny – w myśl art. 71 ust. 1 wspomnianej ustawy konstytucyjnej – wykonuje zadania publiczne „w ramach ustaw”¹³⁰. Po wejściu w życie konstytucji z 1997 roku Trybunał Konstytucyjny podtrzymał dotychczasową wykładnię zasady samodzielności gminy oraz rozróżnienia szczegółowych unormowań prawnych na takie, które naruszają jej istotę oraz na te, które stanowią jedynie jej modyfikację dopuszczalną na gruncie norm konstytucyjnych¹³¹. Wskazywał, że samodzielność samorządu terytorialnego nie jest wartością absolutną, jednakże ustawowe ograniczenia samodzielności gminy nie mogą być dowolne, lecz muszą w każdym przypadku znajdować uzasadnienie w przepisach konstytucyjnych. Ocena, czy dana regulacja spełnia warunek usprawiedliwionej ingerencji w sferę samodzielności gminy, nie może być dokonana bez wykładni odwołującej się do celu i aksjologii ustawy wprowadzającej ograniczenia¹³².

W Polsce ustawodawstwo kształtujące samorządność terytorialną musi być zgodne z dość ogólnymi zasadami ustrojowymi wyrażonymi w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. W kształtowaniu relacji samorząd terytorialny – rząd, mocniejszą pozycję ma strona państwowa. Posiada ona monopol na stanowienie przepisów

¹²⁹ H. Izdebski, *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Włocławek 2017, s. 21.

¹³⁰ Orzeczenie TK z 23.10.1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38.

¹³¹ Wyrok TK z 15 grudnia 1997 r., K. 13/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 69; wyrok z 3 listopada 1998 r., K. 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98.

¹³² Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005, sygn. Kp 3/05, OTK ZU 11A/2005, poz. 13.

powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, w tym tych, które określają sposób organizacji i zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W zgodzie z zasadami zawartymi w konstytucji strona rządowa może w istotny sposób wpływać na pozycję samorządu terytorialnego, kształtując m.in. samorządową ordynację wyborczą, katalog samorządowych dochodów własnych, zakres zadań własnych i zleconych, zasady nadzoru, czy też mienia samorządowego. Samorząd terytorialny z kolei ma niewielki wpływ na tworzenie porządku prawnego. Jego przedstawiciele wchodzi w skład Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – stanowiącej forum wypracowywania wspólnego stanowiska rządu i samorządu terytorialnego, jednak forum to nie ma kompetencji stanowiących, będąc instytucją wypracowywania wspólnego stanowiska tworzących ją stron, jak również - w szczególności gdy idzie o stronę samorządową - ciałem opiniodawczym zwłaszcza w materiałach dotyczących finansów samorządu. Hubert Izdebski wskazuje na to, że pozycję ustrojową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego można, kierując się konstytucyjną pozycją samorządu terytorialnego, określić jako pozycję instrumentu współdziałania tych dwóch odrębnych rodzajów władz publicznych w ramach władzy wykonawczej¹³³. Robert Gawłowski zwraca uwagę na dwa wymiary znaczenia Komisji. Pierwszy z nich dotyczy prac bieżących Komisji, głównie o charakterze legislacyjnym. Drugi wymiar to prace koncepcyjne – związane z tworzeniem projektów następujących po sobie reform samorządowych od czasu restytucji samorządu terytorialnego¹³⁴. Wdrożenie ich efektów prac Komisji, uwzględnianie jej opinii i stanowisk pozostaje jednak w uznaniu strony rządowej.

Dynamiczne zmiany w obszarze technologii cyfrowych i rozwoju e-administracji zmieniają formę relacji aparat urzędniczy (rządowy i samorządowy) – obywatel. Wraz z pojawianiem się możliwości cy-

¹³³ H. Izdebski, *Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12, s. 7–20.

¹³⁴ R. Gawłowski, *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współdziałania w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12, s. 5–14.

frowego załatwiania spraw przez mieszkańców, w ich odczuciu może zaniknąć podział na sprawy rządowe (np. urząd skarbowy, ZUS) oraz samorządowe. Różnica pomiędzy nimi będzie się sprowadzała do wyboru innych zakładek na stronie internetowej. Wydaje się, że obecnie to urzędniczy aparat państwowy (rządowy) sprawniej obsługuje petentów w formie elektronicznej i ma lepiej rozwinięte narzędzia cyfrowe do obsługi interesanta niż strona samorządowa. Wynika to z nieporównywalnych możliwości finansowych obu administracji i skali załatwianych spraw. Taki stan rzeczy może doprowadzić do dużych różnic w jakości obsługi klienta prowadzonej przez administrację rządową i samorządową. To z kolei może skutkować w przyszłości pojawieniem się społecznych oczekiwań co do jednolitego elektronicznego systemu załatwiania spraw urzędowych oraz prostoty w załatwianiu spraw bez względu na rodzaj urzędu. Jak się wydaje, te czynniki mogą wpłynąć na tradycyjne postrzeganie relacji samorząd terytorialny – rząd.

Rozdział III

Jaki samorząd? Koncepcje rozwoju i zmian w polskim samorządzie terytorialnym

1. Apolityczność i apartyjność samorządów w kontekście upartyjnięcia wyborów lokalnych

Mówiąc o roli organów samorządu terytorialnego, nie trudno znaleźć wypowiedzi mówiące o ich odpolitycznieniu. Dotyczy to zarówno wybieranych na poziomie gminy, powiatu i województwa radnych jak i prezydentów, burmistrzów i wójtów, jak i wyłanianych w drodze pośredniej marszałków województwa i starostów¹.

Ideał samorządowca zaangażowanego w sprawy lokalne a niebędącego przedstawicielem partii politycznej, nie dbającego o wytyczne ugrupowania przez niego reprezentowanego, ale wyłącznie o interesy społeczności lokalnej, czyli osoby, której przyświecać będzie koncepcja realizacji dobra wspólnego jest w pewnym sensie utopijny. Wynika on oczywiście z idealistycznego podejścia do działalności publicznej. Trudno bowiem doszukiwać się w aktach prawnych przepisów lub norm, które wskazywałyby, kto może zostać reprezentantem społeczności lokalnej, a kodeks wyborczy nie limituje biernego prawa wybor-

¹ B. Jaworska-Dębska, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3; M. Augustyniak, *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8; E. Kancik-Kołtun, *Władze miast – między partyjnością a bezpartyjnością*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 12.

czego osobom należącym do partii politycznych. Ograniczenie dotyczy natomiast miejsca zamieszkania. Wygaśnięcie mandatu radnego zgodnie z kodeksem wyborczym następuje wskutek utraty prawa wybieralności lub braku tego prawa w dniu wyborów. Prawo wybieralności (bierne prawo wyborcze) przysługuje osobie mającej prawo wybierania do danej rady. W wyroku z 4 lipca 2017 roku NSA uznał, że decydujące dla ustalenia stałego miejsca zamieszkania kandydata w wyborach samorządowych jest jego centrum interesów życiowych (przede wszystkim rodzinnych i majątkowych), nie zaś miejsce zameldowania na pobyt stały czy też miejsce wpisania do rejestru wyborców².

Wracając jednak do meritum rozważań na temat apartyjności i apolityczności, należy stwierdzić, że słuszne jest stwierdzenie Jarosława Odachowskiego: „Zagadnienie wyborów jako instytucji prawnej prawa publicznego niewątpliwie należy rozpatrywać w aspekcie sfery politycznej. Z jednej strony – z punktu widzenia osób kandydujących w wyborach samorządowych (do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw czy na wójta, burmistrza, prezydenta miasta) – osoby te mają prawo przedstawiać wyborcom (czy szerzej: ogółowi potencjalnych głosujących) określone oferty polityczne – programy polityczne. Rozpatrywać je można przede wszystkim w ramach pierwszej płaszczyzny rozważań – wskazywania celów i sposobów realizacji w kontekście istnienia zadań publicznych. Zarazem jest to możliwość prezentowania przez wskazane osoby «własnych» poglądów (druga płaszczyzna). Co więcej: mogą one nie tylko posiadać określone poglądy polityczne (czego następstwem są wspomniane oferty), ale również kandydować jako członkowie, przedstawiciele konkretnych partii politycznych czy innych organizacji”³.

Istnieją jeszcze pojęcia politycznej neutralności, którym posługuje się Konstytucja RP i pojęcie apartyjności, wyrażające się w zakazie członkostwa w partiach politycznych określonych kategorii osób. Terminy te nie są przedmiotowo tożsame. Wymóg politycznej neutralności pewnych

² Szerzej zob. J. M. Karolczak, *Wygaszenie mandatu radnego, który nie zamieszkuje w gminie, z której uzyskał mandat*, „Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 1, s. 186.

³ J. Odachowski, *Polityczny charakter organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 12, s. 57.

segmentów służb publicznych oznacza przede wszystkim niedopuszczalność motywowania realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań tych służb interesami ugrupowań politycznych. Natomiast apartyjność ma na celu usunięcie zagrożenia płynącego z faktu istnienia organizacyjnych i politycznych więzi pomiędzy osobą sprawującą funkcje publiczne a partią polityczną. Zagwarantowanie apolityczności służb publicznych nie jest możliwe w sytuacji, gdy osoby pełniące takie funkcje są członkami ugrupowań politycznych. Zarówno neutralność polityczna, jak i apolityczność nie znajduje odzwierciedlenia w przepisach mówiących o osobach posiadających bierne prawo wyborcze, a także sprawujących już mandat radnego oraz będących wójtami, burmistrzami i prezydentami miast.

W zaproponowanych przez badaczy definicjach samorządu terytorialnego nie znajdujemy wzmianki o bezpartyjności, a wyłącznie określenie czym jest i czym się różni od władzy centralnej (zob. Jerzy Panejko, Władysław Leopold Jaworski, Tadeusz Bigo, Wiesław Kisiel, Hubert Izdebski). W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, dokładniej w art. 3 zatytułowanym „Pojęcie samorządu terytorialnego” ustanowiono, że: „1. Przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych. 2. To prawo jest pełnione przez rady lub zgromadzenia złożone z członków, wybranych w głosowaniu wolnym, tajnym, równym, bezpośrednim i powszechnym i mogące zarządzać organami wykonawczymi, które przed nimi odpowiadają. To zarządzanie nie stawia przeszkód w odwoływaniu się do zgromadzeń obywatelskich, do referendum czy wszelkiej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli tam, gdzie zezwala na nie prawo”⁴. Bez wątpienia, istotnym elementem samorządu terytorialnego jest jego decentralizacja w stosunku do administracji rządowej. Konstytucja z 1997 roku stanowi, że „ustrój Rzeczypospolitej zapewnia decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 2) oraz że „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2), a także „ogół mieszkańców zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę

⁴ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U.1994.124.607.

samorządową” (art. 16 ust. 1). Cały rozdział VII konstytucji poświęcony został zagadnieniom związanym z samorządem terytorialnym (art. 163–172)⁵. W ustawie art. 1.1 zaś zapisano: „1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”⁶. Nie ma więc nigdzie mowy o apolityczności przedstawicieli wybieranych do samorządu lokalnego. Występuje jedynie przepis mówiący o tym, że mandat radnego nie może być łączonym z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego ani z mandatem posła i senatora.

Należy zauważyć, że pewną zachętą do polityczności np. rady gminy może być formalna regulacja dotycząca tworzenia klubów radnych. Nie zmusza on co prawda sprawujących mandaty radnych do wstępowania w szeregi klubów ale – jak zauważa Monika Augustyniak – w zestawieniu z innymi przepisami przyczynia się do tego, aby jednak być radnym zrzeszonym. Wspomniana autorka pisała: „Z jednej strony ustawodawca wskazał na dobrowolność tworzenia klubów w organie stanowiącym, z drugiej – uzależnił odzwierciedlenie składu osobowego dwóch komisji o charakterze obligatoryjnym w radzie od przedstawicieli klubowych. W myśl art. 18a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady. Podobna regulacja dotyczy gremium komisji skarg, wniosków i petycji, powołanej na mocy przepisów nowelizacji z 2018 roku. Ustawodawca dopuszcza w gronie członków tych dwóch komisji również radnych niezrzeszonych, choć nie niweluje to uprzywilejowanej pozycji klubów w zakresie składu osobowego dwóch kluczowych komisji rady gminy. Ma to znaczenie polityczne, ponieważ kluby co do zasady mają charakter polityczny. Warto jednak zaznaczyć, że coraz częściej pojawiają się grupy radnych zrzeszających się pod szyldem klubu w celu realizacji określonej inicjatywy społecznej lub ekologicznej. Należy poddać refleksji, czy instytucja klubów w gminach jest potrzebna, by realizować skutecznie interesy mieszkańców wspólnot

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U.1990.16.95.

lokalnych. Sądzę, że trafnym rozwiązaniem byłoby pozostawienie formuły «klubów» dla samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Jeśli instytucja klubów korelowałaby wyłącznie ze składem osobowym komisji obligatoryjnych w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, bez wpływu na zakres wykonywania mandatu radnego, to instytucja ta znajdowałaby swoje *ratio* w przepisach prawnych. Natomiast wprowadzanie przez kluby nakazu głosowania zgodnie z dyscypliną partyjno-klubową należy uznać za łamanie wolnego mandatu radnego, co niestety bardzo często zdarza się w praktyce. Stanowi to wówczas zaprzeczenie idei reprezentacji interesów wspólnoty *in genere* przez danego radnego i braku związania jakimikolwiek instrukcjami czy to wyborców, czy ich przedstawicieli stojących na czele klubu⁷. Tak więc, jak słusznie wskazano w przytoczonym obszernym fragmencie, radny zrzeszony w klubie ma w pewnym stopniu pozycję uprzywilejowaną. Faktem jest również, że znaczna część klubów, szczególnie w miastach gminach powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców, ma charakter *stricte* polityczny.

Wracając jednak do refleksji nad apolitycznością samorządu, należy podkreślić, że jej zwolennicy nie formułują, czy ma on być apolityczny, czy raczej apartyjny. Szukając odpowiedzi, co oznaczałaby apolityczność, można się posłużyć przykładem neutralności politycznej urzędników służby cywilnej. Neutralność polityczna zakłada, że urzędnicy służby cywilnej w podejmowanych działaniach nie mogą być w żadnym stopniu determinowani własnymi przekonaniem politycznymi, religijnymi, ideologicznymi, interesami partyjnymi, grupowymi itd. Postawa urzędnika i jego działanie mają być zobiektywizowane i zdystansowane⁸. Trudno sobie wyobrazić aby od radnych wójtów, burmistrzów, prezydentów oczekiwać tak pojmowanej neutralności politycznej.

Wśród teoretyków tego zagadnienia nie ma zgody, co do oceny samorządu w kategoriach polityczny, apolityczny. Grzegorz Radomski w fundamentalnym dziele o samorządzie w polskiej myśli politycznej

⁷ M. Augustyniak, *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8, s. 44–53.

⁸ Zob. W. Witaszko, *Ochrona trwałości zatrudnienia urzędników służby cywilnej – glosa*, „Monitor Prawa Pracy” 2012, nr 6.

po 1989 roku przywołuje różne opinie na temat tej kwestii prezentowane np. przez Zbigniewa Leońskiego czy Witolda Toczyskiego, którzy wskazywali na polityczny charakter samorządu. Odrębne zdanie prezentował natomiast Ryszard Skarzyński, który twierdził, że samorzady nie są polityczne, gdyż działają w ramach prawa ustanowionego decyzją polityczną, ale nie mają kompetencji, aby takie decyzje podejmować⁹.

Często możemy się spotkać z sytuacją, gdy politycy na poziomie lokalnym rezygnują z barw partyjnych, na rzecz lokalnych komitetów wyborczych. Zmiana ta jednak nie jest i nie może być gwarantem braku zaangażowania samorządowców w spory polityczne. Trudno wyobrazić sobie samorządowców bez przekonań politycznych. Znaczna część z nich ma także przynależność partyjną. Przyglądając się sylwetkom prezydentów miast wybranych w Polsce w wyborach samorządowych w 2018 roku, warto zauważyć, że ich znaczna część należy do partii politycznych. Przynależność polityczną prezydentów 107 miast zaprezentowano w tabeli numer cztery. Wynika z niej, że grupa 49 prezydentów (stanowiąca 44% wybranych włodarzy miast) należy do partii politycznych lub jest wspierana przez ugrupowania.

Tabela nr 4. Przynależność polityczna prezydentów miast wybranych w wyborach w 2018 roku

Prawo i Sprawiedliwość	Sojusz Lewicy Demokratycznej	Platforma Obywatelska	Nowoczesna.	Polskie Stronnictwo Ludowe	Ruch Kukiz' 15	Łączna liczba kandydatów należących do partii politycznych, środowiska politycznego lub popieranych przez stronnictwa
Liczba prezydentów wybranych z poszczególnych środowisk politycznych						
7	6	24	1	2	1	1
Liczba kandydatów wspieranych przez poszczególne ugrupowania						
-	1	7	-	-	-	8

Źródło: Opracowanie własne.

⁹ Za: G. Radomski, *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 r.*, Toruń 2017, s. 266–267.

Wśród wybranych prezydentów znaleźli się również tacy, którzy w 2018 roku nie mieli barw politycznych, ale wcześniej związani byli z ugrupowaniami politycznymi. Bez wątplenia więc samorząd nie został odpolityczniony. Przykład mogą stanowić: Ryszard Majchrowski w Krakowie – z SLD, Aleksandra Dulkiwicz w Gdańsku – należała do Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego i związana była z PO, Michał Zaleski w Toruniu – związany jako radny z SLD i należący do Stowarzyszenia Ordynacka, Piotr Grzymowicz w Olsztynie – popierany przez Polskie Stronnictwo Ludowe, należący do Stowarzyszenia Ordynacka, Ryszard Brejza w Inowrocławiu – należał dawniej do Ruchu Społecznego Akcji Wyborczej Solidarność. Liczba samorządowców z przeszłością polityczną jest znacznie większa.

Jeszcze większa liczba działaczy partii politycznych jest marszałkami województw. Spośród szesnastu siedmiu należy do PiS, sześciu do PO, dwóch do PSL i tylko jeden jest bezpartyjny.

Powyższe dane dotyczące partyjnych afiliacji prezydentów polskich miast konwenują z szerszym zagadnieniem politycznej rywalizacji i upartyjnienia samorządowych wyborów na płaszczyźnie organów kolegialnych. Zagadnienie to wpisuje się również w obszar rozważań na temat kondycji współczesnej demokracji liberalnej i podmiotowości politycznej obywateli.

Andrzej Antoszewski określa, że rywalizacja polityczna to proces, w którym dochodzi do interakcji z udziałem partii politycznych w celu zdobycia lub utrzymania władzy. Obszarami badawczymi dla tak ujętej rywalizacji są: struktura rywalizacji politycznej, kampanie wyborcze, wyniki elekcji, w tym samorządowych¹⁰. Szersze spojrzenie na rywalizację proponuje z kolei Rafał Matyja, który – bazując na modelu demokratycznej rywalizacji Josepha Schumpetera¹¹ – ujmuje to pojęcie także jako walkę wewnątrzpartyjną o funkcje partyjne lub publiczne, miejsce na liście wyborczej i tym podobne, czyli wszystko to, co sam określa jako „indywidualne zmagania o władzę”¹².

¹⁰ A. Antoszewski, *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004, s. 15–23.

¹¹ J. A. Schumpeter, *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2009.

¹² R. Matyja, *Rywalizacja polityczna w Polsce*, Kraków-Rzeszów 2013, s. 16.

Rywalizacja polityczna przyjmuje swój określony charakter również w ramach wyborów samorządowych¹³. Na poziomie samorządu nieodzownie łączy się bowiem z zagadnieniem upartyjnienia wyborów samorządowych. Ewa Ganowicz oraz Wojciech Opióła sugerują, iż specyfika wyborów samorządowych polega właśnie na zmianie funkcji oraz roli partii politycznych. W warunkach samorządowej rywalizacji partie polityczne konkurują nie tylko o jak najlepszą pozycję pomiędzy sobą, ale także z lokalnymi komitetami, ruchami społecznymi stowarzyszeniami czy też osobami fizycznymi, czyli podmiotami, które są nieobecne w innego rodzaju elekcjach¹⁴. Należy dodać, iż funkcje partii i ich rola w wyborach samorządowych różnią się w zależności od poziomu samorządu. Wpływa na to odmienna większościowa ordynacja wyborcza do kolegialnych organów samorządowych w gminach do 20 tysięcy mieszkańców. Można mówić o określonym trendzie dotyczącym partii politycznych, o którym Ganowicz i Opióła wyrazili się w następujący sposób: „wiodą one prym w kreowaniu organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego od poziomu miasta na prawach powiatu (a także stolicy i jej dzielnic) przez rady powiatów, do sejmików województw”¹⁵.

Trend wzmacniania się pozycji partii politycznych w samorządzie wydaje się przybierać na sile. Z jednej strony stopień upartyjnienia samorządu zwiększa się wraz z jego szczeblem¹⁶, z drugiej jednak par-

¹³ Na temat rywalizacji politycznej na poziomie samorządu terytorialnego w wybranych regionach zob. M. Drzonek, *Od upartyjnienia do „uloalnienia”? Przypadek zachodniopomorskich powiatów grodzkich w wyborach 2014 roku*, „Opuscula Sociologica” 2015, nr 3; E. Ganowicz, W. Opióła, *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2; M. Molewicz, *Ugrupowania lokalne i partie polityczne w wyborach samorządowych w województwie zachodniopomorskim w latach 2002–2014*, „Opuscula Sociologica” 2015, nr 3; L. Nikolski, *Partie polityczne w wyborach do sejmików wojewódzkich 1998–2006*, Toruń 2011; A. Ptak, *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Poznań-Kalisz 2011.

¹⁴ E. Ganowicz, W. Opióła, dz. cyt., s. 137. Marek Molewicz pisze nawet o konflikcie pomiędzy aktorami ogólnopolitycznymi a aktorami lokalnymi, zainteresowanymi sprawami swej wspólnoty, zob. M. Molewicz, dz. cyt., s. 48.

¹⁵ E. Ganowicz, W. Opióła, dz. cyt., s. 139.

¹⁶ E. Ganowicz, W. Opióła, dz. cyt., s. 140; K. Dojwa, *Samorząd terytorialny i władze samorządowe w percepcji społecznej*, „Studia Politologiczne” 2011, t. 20, s. 26; W. Kostka,

tie coraz częściej zaznaczają swoją obecność także w mniejszych gminach¹⁷. Partie ogólnopolskie przestają „wstydzic” się swoich szyldów i rezygnują z „kamouflażu” podczas wyborów samorządowych, tworząc komitety wyborcze z własną, ogólnopolską nazwą¹⁸. Same wybory samorządowe zaczynają być traktowane przez partie jako barometr społecznego poparcia oraz możliwość weryfikacji zasobów bądź (od)budowy struktur lokalnych¹⁹.

Zróznicowany poziom upartyjnienia wyborów samorządowych nie jest w żadnym razie cechą tylko polską. Doświadczenia ustabilizowanych demokracji pokazują, że w przypadku wyborów samorządowych, jeżeli odbywają się na różnych poziomach, można wykazać w tym względzie istotne różnice. Poziom lokalny sprzyja osłabieniu w głosowaniu znaczenia czynnika ideologicznego i partyjnego. Wyborcy częściej oddają wówczas swoje głosy na kandydatów niezależnych bądź z innych partii, niż wynikałoby to z ich naturalnych preferencji ideologicznych. Wraz ze wzrostem wielkości jednostki samorządowej oraz przechodzeniem z poziomu lokalnego na regionalny preferowanie głosowania na osobę zostaje osłabione i zastąpione pozycjonowaniem ideologicznym, co oznacza popieranie kandydatów tak zwanego „pierwszego wyboru”²⁰. Dzieje się tak pomimo zauważanego przez badaczy prymarnego założenia „projektantów systemu wyborczego do samorządu terytorialnego”, którego celem od samego początku było odpolitycznienie instytucji władzy lokalnej poprzez zmniejszenie lub wyeliminowanie wpływów partii politycznych²¹.

Instytucjonalizacja partii politycznych w społecznościach miejskich, Toruń 2008, s. 149; K. Kaczmarczyk, M. Marmola, *Odpartyjnienie samorządu, ale nie na każdym szczeblu – studium wyborów samorządowych 2018 w województwie śląskim*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2021, t. 33, s. 45–59.

¹⁷ Zob. A. Gendźwiłł, T. Żółtak, *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1, s. 102–103., A. Ptak, dz. cyt.

¹⁸ M. Molewicz, dz. cyt., s. 53–54.

¹⁹ A. Ptak, dz. cyt., s. 26.

²⁰ Szerzej: W. Wojtasik, *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2013, t. 5, nr 1.

²¹ E. Ganowicz, W. Opiola, dz. cyt., s. 139.

Dokonując typologii uczestników rywalizacji wyborczej na poziomie samorządu, możemy wyróżnić:

- ogólnopolskie partie polityczne startujące pod nazwą własnego ugrupowania, organizujące start w oparciu o własne struktury lokalne;
- stowarzyszenia, ruchy miejskie, lokalne ruchy polityczne i tym podobne;
- korzystających z bezpartyjnego kamuflażu kandydatów *de facto* partyjnych²².

W ostatnim z wymienionych typów uczestnictwa bezpartyjność jest traktowana jako swoista zaleta, wręcz „marka” kandydata, uznawana za bardziej wartościową od szyldu partyjnego. Jednocześnie jednak kandydat może w takiej sytuacji korzystać z zasobów swej politycznej organizacji, której jest członkiem.

Dokonując innej typologii, można wyodrębnić dwie podgrupy uczestników wyborów. Będą to partyjne i niepartyjne komitety wyborcze. Do tych drugich zaliczają się wszelkie ruchy miejskie, stowarzyszenia i tym podobne, które odwołały się do innych niż partyjne nazw.

Specyfika wyborów samorządowych pozwala określić ich oryginalne względem np. wyborów parlamentarnych cechy. Waldemar Wojtasik charakteryzując wybory samorządowe, określił je mianem (obok wyborów do europarlamentu) plebiscytarnej oceny rządzących, uzależnionej, co oczywiste, od bieżącego układu politycznego. Dodatkowo w tej perspektywie ważnym elementem jest czas, jaki dzieli wybory samorządowe od wyborów parlamentarnych. Czynn timerpornały może bowiem powodować rosnącą wraz z oddalaniem się od ostatnich wyborów chęć zademonstrowania przez wyborcę niezadowolenia z rządzących²³.

Wojtasik sygnalizuje również, że sami wyborcy pozycjonują wybory samorządowe jako mniej istotne od wyborów prezydenckich i parlamentarnych, a istotniejsze od wyborów do Parlamentu Europejskiego²⁴.

²² Por. E. Ganowicz, W. Opiola, dz. cyt. s. 140; A. Gendźwił, *O partyjności i bezpartyjności demokracji lokalnej*, „Studia Polityczne” 2010, nr 26.

²³ Zob. W. Wojtasik, dz. cyt.

²⁴ Tenże, *Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, red. M. Barański, A. Czyż, S. Kubas, Katowice 2010, s. 254.

W tym kontekście warto podkreślić – na co zwracał szczególną uwagę Jarosław Flis – iż wybory samorządowe wyróżniają na tle innych elekcji: wyborcza frekwencja oraz jej zróżnicowanie przy uwzględnieniu wielkości gminy. Wybory samorządowe są bowiem jedynymi wyborami na terytorium Rzeczypospolitej, w ramach których wraz ze wzrostem wielkości gminy maleje wyborcza frekwencja²⁵.

Konsekwencją zarysowanej powyżej cechy wyborów samorządowych jest z kolei osłabienie głosowania strategicznego. W przypadku wyborów parlamentarnych, w których w podziale mandatów uczestniczą przede wszystkim przedstawiciele partii politycznych, troską pragmatycznego wyborcy jest niezmarowanie swojego głosu. Wybory samorządowe poprzez szerszy udział kandydatów niezależnych pozwalają na większą swobodę. Wyborca może oddać swój głos na kandydata, którego ocenia wysoko, niezależnie od jego ideologicznych czy partyjnych odniesień²⁶.

O upartyjnieniu wyborów samorządowych możemy również mówić w kontekście nie tylko samego aktu wyborczego. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że rola ogólnopolskich partii politycznych jest istotna także na poziomie samej selekcji kandydatów do organów jednostek samorządu terytorialnego. W większości przypadków zgodnie z regulacjami statutowymi poszczególnych ugrupowań centralne organy partyjne akceptują listy kandydatów, bądź mogą je modyfikować²⁷. Organy te kontrolują zatem ostatecznie skład politycznej reprezentacji na poziomie samorządu, przez co w pewnym sensie upartyjnią nie tylko same wybory, ale także i instytucję samorządu.

²⁵ J. Flis, *Wybory samorządowe – wzory zaangażowania*, s. 2, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Jaroslaw%20Flis_Wybory%20samorządowe.pdf (dostęp: 20.10.2018 r.).

²⁶ W. Wojtasik, dz. cyt., s. 65–66.

²⁷ Na temat kompetencji centralnych organów partyjnych w stosunku do struktur lokalnych, w tym również w zakresie kształtowania list wyborczych na potrzeby wyborów samorządowych zob. T. Nowak, *Partycypacja partii politycznych w kreowaniu władz samorządowych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4; K. Sobolewska-Myślik, B. Kosowska-Gąstoł, P. Borowiec, *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010; Ł. Tomczak, *Demokratyczne zasady działania partii a zakres władzy liderów*, [w:] *Systemy polityczne i partyjne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski, Gdańsk 2016; tenże, *Przywódcy polskich partii politycznych*, „Preferencje Polityczne” 2011, nr 2.

Na problematykę upartyjnienia wyborów samorządowych można również spojrzeć jako na przejaw elitaryzacji demokracji także na poziomie lokalnym. Partie dominujące w wyborach samorządowych nie tylko centralizują wspomniane decyzje odnoszące się do selekcji kandydatów, ale także przenoszą polityczne spory i animozje na poziom samorządu. Problem ten podnosił już przed laty m.in. Tadeusz Wallas, który konstatował: „problemem jest także nadmierne upolitycznienie organów samorządowych. Spory, jakie na ich forum prowadzą lokalne oddziały partii politycznych, często zniechęcają wielu obywateli do aktywności, bez której idea samorządu nie może się rozwijać”²⁸.

Politycy rywalizują więc o samorząd terytorialny. Skala uzależnienia od partii politycznych jest duża. Czy powoduje to dysfunkcyjność samorządu? Można spotkać się z dwoma rozbieżnymi opiniami na ten temat.

Jedna z nich mówi, że powiązanie samorządowców z partiami politycznymi nie stanowi problemu, gdy zachowana jest dbałość o decentralizację leżącą u podstaw samorządu terytorialnego. Zgodnie z tą koncepcją poglądy polityczne czy przynależność do konkretnej partii nie muszą przeszkadzać w realizacji dobra wspólnego na poziomie samorządu. Zauważano, że również bezpartyjni kandydaci (szczególnie wybierani w wyborach bezpośrednich prezydenci, burmistrzowie i wójtowie) tworzą struktury *quasi*-polityczne, budują swoje wpływy w oparciu o urzędników, radnych, pracowników spółek miejskich czyli tworzą układy klientystyczne²⁹.

Drugie stanowisko podkreśla, że upartyjnienie samorządu może przenosić centralne spory polityczne na teren lokalny. Wskazuje także, na fakt, że przynależność do dużego środowiska politycznego nie daje gwarancji, że nie będzie budowany układ klientystyczny, oparty na działaczach partyjnych, a nie osobach powiązanych z samorządowcami.

Postulat odpolitycznienia samorządu sprowadzał się w zasadzie do propozycji, aby w wyborach lokalnych nie brały udziału komitety partyjne, posiadające duże zaplecze finansowe, zasoby ludzkie i doświad-

²⁸ T. Wallas, *Transformacja systemowa w Polsce...*, s. 366.

²⁹ Tamże, s. 268.

czenie marketingowe w prowadzeniu kampanii wyborczych. Ich pozycja bowiem – z uwagi na znacznie większy od komitetów lokalnych potencjał – była uprzywilejowana. Te ostatnie przybierają zwykle dwie formy. Jedna z nich opiera się na liderze lokalnym, którym zazwyczaj jest kandydat do jednoosobowych organów wykonawczych. Tworzy on wokół swojej osoby komitet i wystawia listy kandydatów do rady miasta czy też gminy. Drugi model bazuje przede wszystkim na lokalnych działaczach miejskich. W tym przypadku lider jest raczej reprezentantem większego zespołu ludzi zaangażowanych w zmiany na poziomie lokalnym. W pierwszym przypadku, pod nazwą komitetu lokalnego często ukrywali się działacze partyjni starający się zatrzeć swoje partyjne powiązania. Z takich komitetów startowały też osoby będące „sierotami” po partiach politycznych. Chodzi o kandydatów, którzy z jakichś przyczyn opuścili rodzime ugrupowanie lub po rozpadzie takiego nie znaleźli jeszcze miejsca na nowej mapie politycznej. W oddolnych komitetach, opartych przede wszystkim na działaczach trzeciego sektora i społecznikach, poza zrozumieniem mechanizmów wyborczych, słabość stanowił brak odpowiednich zasobów finansowych. Teoretycznie zaś ich potencjał miał tkwić w możliwościach mobilizacyjnych środowisk, opartych przeciwieście na ideałach społeczeństwa obywatelskiego. Często jednak okazywało się, że oparcie się na wolontariacie osób wcześniej niezaangażowanych w działalność samorządową, przeszkadzało w szerszym zakrojeniu działań – ponieważ działały one tylko w wolnych chwilach. Trudno było w związku z tym planować większą liczbę działań lub obarczać takie osoby wieloma z nich³⁰. Niewątpliwie siłą tych środowisk była ich świeżość na lokalnym rynku oraz nietuzinkowe rozwiązania, jakie proponowały. Wynikało to w dużej mierze z implementowania wzorców rozwiązań stosowanych w Europie Zachodniej np. w obszarze projektowania przestrzeni publicznej, czy też partycypacji mieszkańców w sprawach lokalnych. Były to często projekty odważne, nieobarczone myśleniem samorządowców od wielu lat związanych z działalnością lokalną, którzy twierdzili, że pewnych rzeczy nie da się zrobić³¹.

³⁰ Oparte na wywiadach z działaczami ruchów miejskich.

³¹ Materiały własne – ze spotkań z organizacjami miejskimi.

2. Sposoby na odpolitycznienie samorządu i zwiększenia demokratyczności procedur

Od chwili transformacji ustrojowej szukano sposobu odpolitycznienia samorządu terytorialnego. Przede wszystkim chodziło o to, aby samorządy nie podlegały bezpośrednio partiom politycznym, żeby nie stały się zakładnikami jednego lub (w przypadku koalicji) kilku środowisk partyjnych.

Starano się wskazać sposoby na zwiększenie roli obywateli, a więc odejście od demokracji fasadowej, czyli takiej, gdzie pojedynczy kandydaci lub miejscowe komitety, mimo posiadania biernego prawa wyborczego, nie miały szans w starciu z dużymi formacjami politycznymi.

Jeden z twórców reformy samorządowej – prof. Michał Kulesza – oceniając ją po kilku latach, zapytany: „czy polski samorząd nie jest zbyt upartyjniiony?”, odpowiedział:

„Jest. Za bardzo. Partie polityczne wiele czynią, ażeby go jeszcze bardziej upartyjnić. Główną przyczyną upartyjnięcia kampanii wyborczej, a później samorządu, pracy w samorządzie, jest to, że w wyborach samorządowych – jako podstawę – mamy ordynację partyjną (proporcjonalną) we wszystkich gminach powyżej 20 tys. mieszkańców, w powiatach i do sejmików wojewódzkich. To rozwiązanie jest dobre dla wyborców i dla partii na listy partyjne, a to oznacza, że kandydat na radnego, a później radny, specjalnie nie musi liczyć się z wyborcami, tylko przede wszystkim musi liczyć się z kierownictwem partyjnym, bo to ono ustawia kolejność nazwisk na liście wyborczej i później ocenia ich – nie da się ukryć – z punktu widzenia partyjnej dyscypliny. Lepsza jest tu ordynacja większościowa. Oczywiście, nie wyklucza ona upartyjnięcia, ale w pierwszej kolejności głosujemy na konkretną twarz, to jest kandydat w naszym okręgu, głosujemy na niego – on oczywiście może należeć do jakiejś partii, ale jest jednak związany z okręgiem wyborczym, tutaj bowiem za kilka lat znowu stanie do wyborów”³².

³² Kulesza: *Samorząd wymaga poprawy*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artukul/kulesza;samorzad;wymaga;poprawy,15,0,198671.html> (dostęp: 24.10.2022 r.).

Starano się znaleźć różne sposoby odpolitycznienia samorządu. Jednym z nich mogły być zmiany w ordynacji wyborczej. Wprowadzenie małych okręgów z systemem większościowym, który miał zwiększyć szanse na wygraną w wyborach kandydatów znanych wyłącznie na poziomie lokalnym, bez wsparcia maszyny partyjnej. Zwiększenie zaś udziału osób spoza ugrupowań politycznych miało poprawić funkcjonowanie demokracji lokalnej, ponieważ:

- angażowało więcej osób w wyścig wyborczy;
- wraz z podniesieniem świadomości obywateli następowałby proces sprawniejszej kontroli władz lokalnych;
- dawało większą możliwość pojawienia się kandydatów ze środowisk lokalnych.

W wypadku wprowadzenia wyborów większościowych do organów stanowiących w samorządzie terytorialnym należałoby odejść od zasady proporcjonalności, która nie jest zapisana w Konstytucji RP z 1997 roku, a regulowana na poziomie ustaw, wprowadzonych wraz ze zmianami w podziale samorządowym państwa (na gminy, powiaty i województwa). Przyglądając się bliżej przepisom wprowadzonym w 1998 roku, należy stwierdzić, że system proporcjonalny, który został przyjęty w wyborach do sejmu (zob. art. 96 ust. 2 Konstytucji) oraz w wyborach do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem gmin liczących do 20 tysięcy mieszkańców wprowadzał również 5% prób wyborczy³³. W gminach liczących powyżej 20 000 mieszkańców podziału mandatów pomiędzy listy kandydatów dokonuje się proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na kandydatów danej listy.

Podejmowana była również dyskusja odnosząca się do zadań wykonawczych samorządu. Rozważano, który z modeli organu wykonawczego w gminie – kolegialny czy monokratyczny – jest bardziej predestynowany do realizowania powierzonych zadań. Oba mają swoje mocne i słabe strony. Przede wszystkim model opierający się o bezpośredni wybór wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wpłynął

³³ Zob. art. 87, art. 88 ust. 1, art. 134 ust. 1, art. 162 ust. 1 Ustawy z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Dz.U.1998.95.602.

na wzmocnienie pozycji ustrojowej tego organu w stosunku do organu stanowiącego i kontrolnego czyli rady gminy. Intencją ustawodawcy było szersze upodmiotowienie wspólnot lokalnych w zakresie wyboru swoich przedstawicieli, gdyż dotąd o ich wyborze decydowały wewnętrzne porozumienia w ramach wybranych rad. Kandydaci wybierani w modelu monokratycznym uzyskiwali mocny mandat społeczny, a mieszkańcy mieli bezpośredni wpływ na elekcję. Model ten cechuje się wyższą efektywnością zarządzania, z uwagi na rozszerzone kompetencje i niezależność organów wykonawczych.

Zmiana doprowadziła jednak do spadku znaczenia przypisywanego radom gminy. Natomiast twórcy ustawy zakładali raczej, może zbyt idealistycznie, współdziałanie tych organów, wzajemne ich zrównoważenie.

Dziś można śmiało stwierdzić, że dyskusja o sposobie zarządzania w samorządzie lokalnym nadal jest aktualna i być może warto zrewidować obecny system zarządzania i wypracować nowy model.

W celu zwiększenia udziału mieszkańców wspólnot lokalnych w procesie decyzyjnym ustawodawca wprowadził również na poziomie lokalnym mechanizm demokracji bezpośredniej. Warto wspomnieć, że w Polsce nie było doświadczeń z tą formą sprawowania władzy przez mieszkańców, co wiązało się oczywiście z systemem rządów przed 1989 rokiem. Również wcześniej, w czasach II RP, rozwój samorządów był nikły i nierównomierny. Dało się zaobserwować wpływy rozwiązań z czasów zaborów. Ponadto funkcjonowanie i tak słabych samorządów zakłócił zamach majowy. Tak więc tradycje demokracji bezpośredniej, mimo że mają swoich zwolenników, są w Polsce stosunkowo młode, a praktyka pokazuje, że istnieje pole do dyskusji nad potencjalnymi mechanizmami je usprawniającymi.

Przyglądając się zagadnieniu demokracji bezpośredniej w kontekście lokalnym, można stwierdzić, że zarówno ustawa o samorządzie gminy jak i powiatu oraz województwa w pełni wykorzystują dane przez Konstytucję RP możliwości implementacji demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym i regionalnym. Pojawiły się więc zapisy mówiące o referendum w sprawie odwołania organu, w sprawie samoopodatkowania (referenda obligatoryjne), w ważnej sprawie lokal-

nej (fakultatywne), konsultacje społeczne; w sołectwach funkcjonują zaś zgromadzenia wiejskie.

Mieszkańcy stosunkowo często próbują korzystać z referendalnej drogi odwołania organu. Jednak ze względu na występującą zazwyczaj niską frekwencję, referenda okazują się nieważne. Dla ważności referendum frekwencja musi bowiem wynosić minimum 30%.

Kłopotliwe stają się także progi procentowe ustanowione dla podjęcia obywatelskiej inicjatywy referendalnej (przepisy mówią, że referendum z inicjatywy obywateli przeprowadza się na wniosek 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu oraz 5% uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa)³⁴. Problemem jest brak progresywnego (w zależności od liczby ludności) charakteru zapisu dotyczącego liczby podpisów pod wnioskiem o referendum, który już na samym wstępie utrudnia lub wręcz uniemożliwia korzystanie z demokracji bezpośredniej wspólnotom województwa, powiatów oraz dużych i średnich miast. Wyobraźmy sobie, że inicjujący referendum o odwołaniu np. prezydenta Warszawy musieliby zebrać ponad 130 tysięcy podpisów (w mieście tym uprawnionych do głosowania jest 1 340 188 wyborców). Również 30% frekwencja jest przy referendach trudna do osiągnięcia, ponieważ przy znacznie lepiej promowanych ogólnopolskich wyborach do wszystkich szczebli samorządu frekwencja wyborcza przekroczyła 50% (dokładnie 54,90%) dotychczas tylko w 2018 roku.

3. Anomia samorządu

Szukając odpowiedzi, dlaczego samorzady nie rozwijają się właściwie, do ciekawych wniosków doszło środowisko Pawła Kukiza.

Uznało ono, że nierówny rozwój miast wynika z usytuowania urzędów administracji rządowej państwa. Środowisku Pawła Kukiza nie zależało na tym, aby wprowadzać zmiany ustrojowe w Polsce, to znaczy np. implementować ustrój federalny, czy autonomię regionalną (jak we Włoszech). Proponowało natomiast zmianę rozkładu urzędów centralnych i przeniesienie ich do innych miejscowości.

³⁴ Zob. art. 4 i 55 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.

Na ten temat napisano: „Jeśli chcemy, żeby Polska rozwijała się równomiernie, powinniśmy wziąć przykład z innych państw europejskich i rozpocząć poważną debatę o przeniesieniu znacznej części urzędów i instytucji poza stolicę. Weźmy tu przykład z lepiej zarządzonych państw. W Czechach trybunał konstytucyjny, sąd najwyższy i prokuratura generalna mieszczą się w Brnie. Na Słowacji trybunał konstytucyjny ma siedzibę w Koszycach. W Niemczech część ministerstw mieści się w Berlinie a pozostałe w Bonn. Główny urząd statystyczny jest w Wiesbaden, urząd patentowy w Monachium, a siedziba policji federalnej w Poczdamie. Dzięki rozproszeniu ośrodków władzy, życie polityczne w tych państwach nie skupia się wyłącznie w stolicy. Przeniesienie ważnych urzędów poza Warszawę ograniczy oderwanie stołecznych elit od problemów mieszkańców innych regionów Polski, pobudzi aktywność obywatelską i gospodarczą w tych regionach, a także przyniesie spore oszczędności związane z kosztem funkcjonowania urzędów”³⁵. Należy dodać, że zanim pojawiły się postulaty środowiska Pawła Kukiza, think tank „Klub Jagielloński”, analizował możliwość deglomeracji. W jednym z raportów „Klubu Jagiellońskiego” pisano: „Nadrzędną potrzebą deglomeracji jest przeciwstawienie się procesom polaryzacyjnym w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju, które powodują coraz większe zróżnicowania poziomu życia ludności i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw. Stąd deglomerację można zdefiniować jako działania publiczne, które sprzyjają rozmieszczeniu funkcji społeczno-gospodarczych i zapewniają optymalne wykorzystanie różnego rodzaju potencjałów”³⁶.

Pomysł delokalizacji urzędów nie został jednak podjęty przez opinię publiczną w stopniu przyczyniającym się do jego realizacji.

Problem antynomii centrum – peryferia jest tylko jednym z wielu, z którym mierzy się Polska w kontekście władzy centralnej i relacji z mniejszymi ośrodkami. Istnieje także konflikt w relacji między silnymi, bogatymi samorządami a znacznie bardziej ubogimi i pozo-

³⁵ *Strategia zmiany. Kukiz'15. Potrafisz Polsko*, s. 14, (dostęp: 24.10.2022 r.).

³⁶ P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Warszawa 2018, s. 94.

stającymi gdzieś na obrzeżach centrów komunikacyjnych, czy gospodarczych. Jednak zmiany związane z delokalizacją prawdopodobnie tylko pośrednio wpłynęłyby na samorząd, przede wszystkim byłyby zaś motorem napędowym rozwoju ośrodków, w których rozmieszczono by urzędy i instytucje.

Warto zwrócić uwagę, że zagadnienie to ściśle koreluje z podjętym w pierwszym rozdziale problemem imitacyjnego, neoliberalnego charakteru transformacji, w ramach której wiele miast i miasteczek, wraz z upadkiem różnego rodzaju zakładów pracy musiało mierzyć się z problemami takimi jak wysokie bezrobocie czy depopulacja. W dalszej perspektywie przemian problemami tych samych miast stawały się natomiast takie zjawiska jak starzenie się społeczeństw lokalnych, wykluczenie komunikacyjne czy dostępność usług publicznych w postaci chociażby służby zdrowia. Współcześnie możemy powiedzieć, że problemy te częściej dotyczą miast mniejszych i potęgują problemy związane z spadkami zaufania do instytucji politycznych w tym również samej demokracji liberalnej.

Wnioski dotyczące kłopotów dotyczących demokracji lokalnej przedstawione zostały w raporcie przygotowanym przez Fundację im. Stefana Batorego: „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo” pod redakcją Dawida Sześciły. W raporcie zaprezentowano 21 propozycji, mających na celu podniesienie stopnia demokratyzacji samorządu, ponieważ w jej braku zauważano znaczny problem. Postulowano, aby w miastach na prawach powiatu (a docelowo również w pozostałych większych miastach) organem wykonawczym był zarząd miejski, składający się z wybieranego bezpośrednio przez mieszkańców prezydenta oraz z radnych wykonawczych (wyłanianych ze składu rady miasta lub spoza niej). Mieli oni funkcjonować jako „ministrowie” odpowiedzialni za poszczególne obszary spraw lokalnych. Proponowano także wzmocnienie roli komisji rewizyjnej – poprzez gwarantowaną większość opozycji w komisji oraz możliwość zlecenia przez nią audytu zewnętrznego. Ponadto wysunięto koncepcję panelu obywatelskiego. Przepisy miały gwarantować w lokalnym klubom radnych, grupom mieszkańców i organizacjom pozarządowym wiążące prawo do żądania zorganizowania takiego panelu w określonej

sprawie. Proponowano ponadto powołać rzecznika praw mieszkańców (lokalny ombudsman) wybieranego bezpośrednio przez mieszkańców lub przez organy samorządowe. Powiatowy rzecznik praw mieszkańców miał być upoważniony do badania naruszeń praw i wolności obywateli na skutek działań samorządów oraz do zaskarżania uchwał i zarządzeń samorządów. Obok tego organu postulowano wprowadzenie możliwości zaskarżania uchwał i zarządzeń samorządów przez grupy mieszkańców bez konieczności wykazywania interesu prawnego, co ułatwiłoby mieszkańcom przeprowadzania sądowej kontroli działań organów samorządowych. Jako kolejną, dość radykalną, zmianę proponowano zniesienie samorządowych kolegiów odwoławczych i możliwość zaskarżania decyzji bezpośrednio do sądów administracyjnych, a także wprowadzenie kodeksu informacji samorządowej, mającego za zadanie zwiększenie przejrzystości działań samorządów i lepszą kontrolę obywatelską. Kodeks miałby doprowadzić do poszerzenia katalogu informacji, które powinny być publikowane na stronach internetowych urzędów samorządowych³⁷.

Jak widać z rozwiązań zaproponowanych przez ekspertów Fundacji im. Stefana Batorego, widzieli oni problemy z funkcjonowaniem samorządów w takich obszarach jak:

- sposób wybierania władz samorządowych;
- nadzór nad działaniami samorządu;
- odpowiedzialność samorządu przed mieszkańcami;
- odpowiedzialność sądową samorządu.

W proponowanych rozwiązaniach kluczowe jest angażowanie mieszkańców w funkcjonowanie samorządu, przede wszystkim przez udział w wyborach np. lokalnego ombudsmana, a także w działalność „strażniczą” (poprzez stworzenie swego rodzaju sieci obywatelskiej, patrzącej „na ręce” władzom lokalnym). Tym samym postulaty ekspertów kierunkowały zmiany samorządu ku formule demokracji włączającej³⁸. Wartością w tej perspektywie było uczestnictwo miesz-

³⁷ *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019, s. 15–16.

³⁸ Zob. D. Stasi, F. Fusaro, *Demokracja inkluzywna a neoliberalizm: rozważania o przyszłości Europy*, Rzeszów 2015.

kańców w zinstytucjonalizowanym życiu wspólnoty. W znaczeniu aksjologicznym stało za tym przekonanie, że samorząd powinien być szkołą obywatelskości rozumianej jako aktywność na rzecz chociażby wspólnoty.

Warto przyrzeć się jeszcze jednej propozycji, mówiącej o rozwiązaniu samorządowych kolegiów odwoławczych, w stosunku do których narastały różne kontrowersje np. dotyczące czasu rozpatrywania spraw.

Ciekawy jest inny raport opublikowany przez Fundację im. Stefana Batorego pt.: „Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań” pod redakcją Adama Gendźwiłła i Doroty Wiszejko-Wierzbickiej z 2022 roku. Badania oparto na doborze jakościowym respondentów.

Rysuje się z nich interesujący obraz samorządu w oczach mieszkańców: „Obywateli niepokoi ingerencja polityki ze szczebla centralnego w sprawy samorządowe – choć zauważają próby ograniczania kompetencji i zasobów samorządów w Polsce w ostatnich latach, to znacznie częściej wspominają o rosnącej polaryzacji politycznej i wprowadzaniu na poziom lokalny podziałów partyjnych z areny ogólnokrajowej”³⁹. Mamy więc do czynienia ze zjawiskiem dość powszechnym na polskiej scenie politycznej, a więc z polaryzacją, która przybiera coraz bardziej brutalne formy. Można się w nich doszukiwać wskazań Carla Schmitta, który bywa odczytywany jako zwolennik polityki brutalnej – takiej, która w rezultacie ma doprowadzić do zniszczenia wroga. Właśnie podział na przyjaciela i wroga jest jego zdaniem rozróżnieniem, do którego można sprowadzić wszelkie polityczne działania.

Wracając jednak do interesujących wniosków płynących z przytaczanego raportu, warto podkreślić, że z przeprowadzonych badań wynika, iż można wyróżnić co najmniej dwa rodzaje postaw mieszkańców wobec samorządów. Pierwszy z nich koncentruje się na społecznym oczekiwaniu bezpośredniego wsparcia i pomocy społecznej. Drugi zaś, bardziej proaktywny, na tworzeniu przez samorząd prze-

³⁹ *Raport: Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym Raport z badań*, red. A. Gendźwiłł, D. Wiszejko-Wierzbicka, Warszawa 2022, s. 13.

strzeni do działania. Pisano: „Pierwsza z postaw wiąże się z oczekiwaniami wobec władz samorządowych, iż będą działały na zasadzie sprawnego menedżera, wsłuchanego w sprawy mieszkańców, ale niewymagającego zaangażowania. W przypadku zaś realizacji postawy proaktywnej chodzi o potrzebę partnerskiego udziału w zarządzaniu lokalnymi sprawami, które mieszkańcy uważają za ważne. W tej kwestii mieszkańcy i przedsiębiorcy często wskazują na opór lokalnych władz i administracji, zwłaszcza jeśli chodzi o inicjatywy nieformalne, dla których szczebel lokalny mógłby być szczególnie przyjazną przestrzenią”⁴⁰. Interesujące jest, jakie bariery utrudniające realizację wymienionych potrzeb wskazywali badani:

- niski poziom merytorycznych kompetencji samorządowców (zarówno w zakresie zarządzania, jak i gospodarności oraz przedsiębiorczości wymaganych głównie od burmistrzów czy wójtów);
- brak bezpośredniej komunikacji lub jednostronną komunikację samorządowców z mieszkańcami;
- niewielkie zaangażowanie w realne problemy mieszkańców⁴¹.

Z raportu wynika, że mieszkańcy nie zauważali centralizacji i upolitycznienia samorządu, na który zwracają uwagę zarówno współpracownicy Fundacji im. Stefana Batorego, jak również opozycja polityczna. Niemniej jednak zwrócenie uwagi na problem komunikacyjny i brak zaangażowania obywateli wskazują na dystans jaki występuje pomiędzy uczestnikami lokalnych wspólnot a ich reprezentantami w samorządowych organach. Zjawisko to wpisuje się w problem elitaryzacji współczesnej demokracji.

Interesujące są także rezultaty badań ilościowych przeprowadzonych wśród mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego przez P. Tomaszewskiego i P. Siemiątkowskiego. Z ich analizy wynika, że władzę wykonawczą na poziomie samorządu lokalnego inaczej oceniają osoby biorące udział w wyborach, a inaczej te, które nie uczestniczyły w elekcji. Interesujące jest, że wójtów, burmistrzów i prezydentów miast najniżej oceniają osoby niegłosujące w wyborach samorządowych⁴².

⁴⁰ Tamże, s. 14–15.

⁴¹ Tamże, s. 15, 45–63.

⁴² P. Siemiątkowski, P. Tomaszewski, dz. cyt., s. 95.

Zauważyć można, że zarówno część polityków, samorządowców, ekspertów, jak i mieszkańców twierdzi, że obecna forma samorządu w pewnych sprawach jest dysfunkcyjna. Przede wszystkim w kontekście procesu demokratycznego wyboru przedstawicieli samorządu. Niektóre krytyczne uwagi wzajemnie się wykluczają, ale w ich katalogu powtarza się problematyka:

- na poziomie powiatów i województw: braku wybieralności bezpośredniej marszałków i starostów;
- zbyt dużej liczby kompetencji w rękach wójtów, burmistrzów i prezydentów;
- wątlej transparentności działań samorządu;
- upolitycznienia samorządu;
- nepotyzmu władz lokalnych;
- nepotyzmu władz centralnych wpływających na samorząd;
- słabo działających jednostek pomocniczych samorządu na poziomie większych miast (rad osiedli/dzielnicy);
- zbyt dużego obciążenia obowiązkami sołtysów⁴³.

W raporcie „Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania” opracowanym m.in. przez takich specjalistów z zakresu samorządu jak: Jerzy Hausner, Hubert Izdebski oraz Igor Zachariasz, stwierdzono z kolei, że główne bolączki samorządu w Polsce dotyczą:

- 1) „Nadmiernej dominacji władzy wykonawczej kosztem działania mechanizmu kontrolowania i równoważenia (*checks and balances*), a głównie kompetencji kontrolnych rad gmin.

⁴³ Zmieniła się w tym zakresie sytuacja sołtysów. Sołectwo jest jednostką pomocniczą gminy, na czele sołectwa stoi sołtys jako organ wykonawczy, a zebranie wiejskie jest organem uchwałodawczym. Przede wszystkim sołectwa otrzymują od gmin środki finansowe na podstawie Ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim. Należy jednak pamiętać, że sołectwo nie ma osobowości prawnej, a co za tym idzie samodzielnej zdolności do czynności materialnoprawnych. Ustawa o funduszu sołeckim reguluje wiele kwestii związanych z czynnościami podejmowanymi przez sołtysa w związku z przedsięwzięciami mającymi miejsce na obszarze sołectwa. Przepisy statutów sołectw regulują kwestie szczegółowe dotyczące obowiązków sołtysa, do których może należeć również sprawowanie zarządu i gospodarowanie składnikami mienia, które gmina przekazała sołectwu do wykorzystania. Na temat jednostek pomocniczych samorządu zob. *Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, red. A. Sakson, P. Węgierekiewicz, Konin 2010.

- 2) Ograniczenia zatem odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych.
- 3) Utrwalenia aktywności obywateli wyłącznie w formie demokracji negatywnej i kontroli władzy *ex post*.
- 4) Petryfikowania stanu, w którym obywatele są wyeliminowani z dialogu społecznego *ex ante*, ze wstępnej fazy procesu decyzyjnego (co jest zgodne z filozofią prezydencjalizmu – najpierw «zwycięzca bierze wszystko», a potem dopiero może być oceniany).
- 5) Utrwalenia stanu, w którym mieszkaniec gminy stał się bardziej klientem władzy niż obywatelem, co prowadzi do uwiądu sfery publicznej⁴⁴.

Wskazane problemy można również interpretować jako czynniki negatywnie wpływające na aktywności obywateli w strukturach lokalnych. W zasadzie wszystkie wymienione punkty wskazują na dystans pomiędzy mieszkańcami a przedstawicielami instytucji samorządu. Dystans, który przekłada się na potencjalne poczucie niskiej sprawczości mieszkańców w ramach samorządu.

Z przywołanych badań i raportów wynika, jak duży katalog problemów dotyka samorządu. A można dostrzec jeszcze inne trudności o charakterze ekonomicznym i prawnym. Chociażby: brak standardów wykonywania usług publicznych, fakt, że odpowiedzialność za ich świadczenie bywa nieprecyzyjna i rozmyta, a także spór o to, czy katalog zadań gminy powinien być otwarty czy zamknięty.

W prowadzonej obecnie dyskusji o samorządzie brakuje w zasadzie refleksji nad samą istotą potrzeby tworzenia samorządów powiatowych. Zostały one, podobnie jak samorząd wojewódzki, utworzone w ramach reformy samorządowej w czasie rządów Akcji Wyborczej Solidarność, gdy premierem był Jerzy Buzek w 1999 roku. Wówczas krytyka tworzenia samorządów płynęła ze środowiska Polskiego Stronnictwa Ludowego, dziś mocno osadzonego w strukturach rad powiatów i organów wykonawczych. Nieżyjący już ekonomista prof. Witold Kieżun uznawał powstanie powiatów za przejaw gigantomanii. Jego zdaniem nie było ku temu uzasadnienia innego niż polityczne. Jak

⁴⁴ J. Bober i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, s. 13.

pisał: „To miała być – i jest – struktura służąca zapewnieniu stanowisk ludziom władzy i budowaniu podstaw elektoratu w terenie”⁴⁵. Oczywiście zdanie prof. Kieżuna można uznać za subiektywną ocenę, należy jednak podkreślić, że dyskusja o roli powiatów, szczególnie obwarzankowych – czyli znajdujących się przy miastach na prawach powiatu – powinna nadal się toczyć, a pytanie o zasadność ich istnienia nadal pozostaje aktualne. Warto przypomnieć (w odpowiedzi na – podnoszony przez starostów – argument historyczny, że powiaty są częściowo wpisane w istotę polskiej samorządności), że w czasach II RP, przy o wiele większym terytorium państwa i tylko trochę niższej liczbie ludności, powiatów było 264, a miast grodzkich – 23. Dziś mamy w Polsce 314 tzw. „powiatów ziemskich” oraz tych składających się z jednego miasta (gminy miejskiej) na prawach powiatu, czyli gminy wykonującej zadania powiatu (w Polsce jest obecnie 66 takich miast, potocznie są nazywane „powiatami grodzkimi”). W opinii wielu ekspertów powiaty są zbyt rozdrobnione i nie brakuje przypadków, gdy zrzeszają mniej niż zakładane pięć gmin przy minimum 50 tysiącach mieszkańców. To sprawia, że nie potrafią utrzymać się z lokalnych podatków. Głównym źródłem ich dochodów są subwencje z budżetu państwa, które i tak nie wystarczają na realizację podstawowych zadań. Można więc dyskutować o zasadności ich istnienia oraz o tym, czy nie warto ich łączyć w większe jednostki, pozostając dalej przy trójstopniowym podziale administracji samorządowej. Warto również pójść dalej i zadać pytanie, czy gminy nie mogłyby przejąć części zadań powiatów, a w przypadku tych, które wykraczałyby poza możliwości gminy, przeniesić ich wykonywanie na szczebel województw. Zostałyby tam zrealizowane lepiej, wydajniej i dla większej liczby ludzi. Oczywiście w większych ośrodkach pozostałyby nadal służby i instytucje które znajdują się dziś w powiatach (Komendy Powiatowe Policji, Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej, Inspekcje itp.).

⁴⁵ *Likwidacja powiatów. Zdaniem prof. Kieżuna jest to niezbędne*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/likwidacja-powiatow-zdaniem-prof-kiezuna,25,0,1811225.html> (dostęp: 24.10.2022 r.).

4. Jaki samorząd? Koncepcje współczesnej myśli politycznej

Szukając odpowiedzi na zadane w podtytule pytanie, należy spojrzeć na koncepcje samorządu z perspektywy głównych kierunków ideowych.

4.1. Liberalizm

Nie wchodząc w szczegółowe rozważania o liberalnych trendach w budowaniu samorządu, można stwierdzić, że generalnie poglądy liberałów i samorządność lokalna mają ze sobą wiele wspólnego. Jak zauważył Jerzy Panejko: „Istotą samorządu jest natomiast indywidualność i samodzielność”⁴⁶. Samorząd pozostaje więc bliski idei liberalizmu, która wydziela sferę działalności grup społecznych odgraniczonych w miarę możliwości od państwa i uwolnionych od jego kurateli. Tak więc w rozważaniach teoretyczno-ustrojowych większość zwolenników implementacji idei samorządu lokalnego posiłkowała się liberalną teorią samorządów w państwie. Samorządność oznaczała najbardziej wolny od ingerencji państwa sposób funkcjonowania zorganizowanego społeczeństwa. Liberalowie uznają, że część władzy centralnej powinna zostać przeniesiona na samorząd, który lepiej zna lokalne problemy. Decentralizacja optymalizuje według nich nie tylko zaspokajanie potrzeb, ale też ogranicza biurokrację⁴⁷. Państwo bowiem, w myśl założeń Adama Smitha, powinno swoje działania sprowadzać przede wszystkim do:

- obrony społeczeństwa przed gwałtem i napaścią ze stron innych niezależnych społeczeństw (obrona narodowa);
- zapewnienia członkom społeczeństwa ochrony przed niesprawiedliwością i naciskiem ze strony współobywateli (skuteczny wymiar sprawiedliwości);
- dostarczenia dóbr publicznych, rozumianych jako takie dobra i usługi, których dostępność leży w interesie społeczeństwa jako całości, a jednocześnie opłacalność ich wytwarzania nie gwarantuje dostatecznej ich podaży⁴⁸.

⁴⁶ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 123.

⁴⁷ W. Cukiernik, *Wolnorynkowa koncepcje państwa*, Warszawa 2020, s. 43.

⁴⁸ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Warszawa 1954, s. 235.

Z kolei polski liberał Ferdynand Zweig wyliczył cztery działy pozostające poza sferą konkurencji wolnorynkowej, które powinny być obsługiwane przez państwo:

- działy gospodarki, które ze swej istoty są nierentowne np. budowa dróg, regulacja rzek,
- działy gospodarki, które straciły na dłuższy czas rentowność,
- działania, „których rozmiary przekraczają możliwości współzawodnictwa” (np. koleje, gazownictwo),
- działania prowadzone centralnie niemalże z konieczności jak np. bank emisyjny⁴⁹.

Są oczywiście środowiska anarchokapitalistyczne uznające, że rząd – czy to na szczeblu lokalnym, czy też centralnym – nie podlega prawom rynkowym, a libertarianie negują nawet istnienie – proponowanego przez Roberta Nozicka – państwa minimum jako naturalnego i jedyne-go rozwinięcia stanu natury nie naruszającego niczyich praw.

Ponadto można wyobrazić sobie jeszcze jeden model samorządu według rozwiązań wolnorynkowych. Jako że samorząd lokalny pełni funkcje władcze na określonym (raczej niewielkim) terytorium, można hipotetycznie przyjąć, że skoro oferuje pewne usługi dla żyjącej tam społeczności, to tworzący ją ludzie mogą „głosować nogami”. Czyli, jeśli są z samorządów (a przede wszystkim ze świadczonych przez nie usług) zadowoleni, pozostają na danym terytorium i współpracują z innymi członkami tej lokalnej społeczności. Jeśli natomiast samorząd im nie odpowiada i nie mają dostatecznych możliwości by na niego wpływać, wyjeżdżają w inne miejsce. Do tego typu „głosowania” konieczna jest elementarna swoboda migracji oraz autonomia samorządów, zwłaszcza jeśli chodzi o niezależność rządów lokalnych od rządu centralnego. Taka hipotetyczna sytuacja stwarza wówczas pewną, choć wielce ograniczoną, formę konkurencji pomiędzy różnymi samorządami.

Niemniej duża część neoliberalistów zgadza się, że znacznie skuteczniej, taniej i z lepszym dopasowaniem do potrzeb obywateli zarządza się na poziomie lokalnym. Oczywiście przy założeniu ograniczenia biurokracji oraz stosunkowo niedużej liczbie zadań postawionych przez samorządami.

⁴⁹ F. Zweig, *Zmierzch czy odrodzenie liberalizmu*, Lwów 1938, s. 234–236.

4.2. Nurt chrześcijańsko-demokratyczny

W chrześcijaństwie istota samorządu terytorialnego odnosi się do uznania, a co za tym idzie – ochrony, podmiotowości wspólnot terytorialnych w życiu publicznym, czyli ich prawa do zarządzania swoimi sprawami. Taki pogląd powiązany jest z stanowiskiem kościoła katolickiego, który „uznaje zasadę pluralizmu państwowego interpretowaną m.in. jako zasadę demokratycznego państwa zapewniającą wspólnotom terytorialnym prawo do swobodnego funkcjonowania w życiu publicznym, wyrażania różnorodnych opinii, reprezentowania swych interesów oraz udział w sprawowaniu władzy za jedną z najistotniejszych zasad organizacji życia społecznego”⁵⁰. Ważnym fundamentem w myśli społecznej kościoła, a tym samym wśród zwolenników chadecji, jest zasada subsydiarności⁵¹ pojmowanej jako możliwość swobodnego ich istnienia, działania i stanowienia o sobie na wszystkich płaszczyznach życia społecznego⁵².

4.3. Nurt konserwatywny

Podobnie jak w przypadku nurtu liberalnego, również konserwatywny nie jest monolitem i ma wiele obliczy. Sam kanon wartości głoszony przez konserwatystów nie jest zamkniętym, a różni konserwatyści mocniej podkreślają niektóre z kanonu wartości. Za Tomaszem Sikorskim autor niniejszej publikacji przyjmuje, że na trwałe wartości konserwatyzmu składają się: tradycjonalizm, organiczna wizja społeczeństwa, autorytet władzy (afirmacja państwa), przełamanie antynomii między wolnością jednostki a silną władzą, etyka absolutna, integryzm religijny, sceptycyzm (pesymizm w ocenie rzeczywistości), klasyczna (arystotelesowska) wizja polityki⁵³.

⁵⁰ G. Dutkiewicz, *Istota i rola samorządu terytorialnego w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego*, „Przegląd Religioznawczy” 2018, nr 1, s. 126–127.

⁵¹ Należy zauważyć, że idea subsydiarności ma swój początek już u pierwszych starożytnych myślicieli jak Arystoteles czy Platon. Nawiązywał do niej Tomasz z Akwinu, nawiązywano w oświeceniu i w katolickiej nauce społecznej.

⁵² G. Dutkiewicz, dz. cyt., s. 127.

⁵³ T. Sikorski, *Państwo w przebudowie. Naprawa ustroju politycznego państwa... w programie polskiego „neokonserwatyzmu” w pierwszych latach transformacji ustrojowej*. Casus

Nurt konserwatywny zwraca uwagę na pierwotność gminy jako formy samorządu. Konserwatyści zadają sobie pytanie, który z trzech podmiotów: obywatel, samorząd czy państwo jest tworem najbardziej pierwotnym i naturalnym. Rozstrzygnięcie rzutowało bowiem na ustalenie ich wzajemnej relacji. Nurtowi konserwatywnemu bliska jest idea silnego państwa, w którym jednak część zadań może być wykonywana przez samorząd terytorialny.

4.4. Nurt socjalistyczny

Nurt socjalistyczny odwoływał się przede wszystkim do samorządów zakładowych szczególnie w myśli syndykalistycznej. Już od XIX wieku polscy socjaliści dowodzili zbieżności idei samorządności oraz konieczności realizacji w Polsce demokratycznego ustroju państwa, w którym podstawę powinny stanowić instytucje samorządowe⁵⁴.

Pewne elementy odnoszące się do samorządności można odnaleźć w zbliżonej do anarchizmu myśli Edwarda Abramowskiego, który pisał o ruchach stowarzyszeniowych organizujących się wokół wspólnych celów, w tym o „współsiadztwach” zbliżonych do gmin, lecz dobrowolnych, które miały być według niego zaczątkami nowego typu stosunków ludzkich (opartych na wspólnocie i swobodnym łączeniu się). Na początku lat 90. polska lewica mówiła o decentralizacji państwa, a ostatecznie utworzeniu samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim⁵⁵.

5. Koncepcje samorządu w programach politycznych od wyborów samorządowych w 2018 roku

Programy polityczne nie są doskonałymi estymatorami, ponieważ ugrupowania coraz częściej zatracają oblicze polityczne (należałoby oddzielne rozważania poświęcić temu, jak dalece partie odchodzą od

Partii Konserwatywnej (1992–1997), „*Annales Universitatis Paedagogicae Craco-viensis. Studia Politologica*” 2016, t. XVI, s. 47–48.

⁵⁴ M. Śliwa, *Idee samorządowe polskich socjalistów*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 32.

⁵⁵ K. Janik, *Lewica o samorządzie terytorialnym*, [w:] *Lewica w praktyce rządzenia*, red. D. Waniek, Toruń 2010, s. 86.

swych podstaw ideowych). Partie, zwracając uwagę na preferencje wyborcze oraz potrzeby elektoratu, dopasowują postulaty zawarte w swoich programach do potrzeb wyborców, w celu zdobycia ich głosów. Wojciech Woźniak zauważył w analizie że: „Programy stanowią swoistą wizytówkę, pozwalają się ideowo zdefiniować oraz określić potencjalne kategorie wyborców, do których kierowany jest przekaz oraz określić te grupy społeczne, w imieniu których partia lub kandydat występuje. Większość przeanalizowanych programów zawierała hasła i odwołania do wszystkich grup społecznych, przekonywała o uniwersalności swojego przekazu, co jest charakterystyczne dla partii typu *catch all*, kierujących swą ofertę polityczną do maksymalnie szerokiego spektrum elektoratu. Partie unikały w programach jasnych deklaracji ideowych i autodefinicji [...]”⁵⁶.

Grzegorz Radomski zauważył, że po roku 1998 w propozycjach politycznych w Polsce zwracano uwagę przede wszystkim na:

- „zmiany ordynacji wyborczej i kadencji wybieranych władz stanowiących,
- zmiany charakteru lub likwidacji powiatu,
- wzmocnienie partycypacji,
- zmiany podstaw finansowania”⁵⁷.

Zdaniem badacza najmniej kontrowersji budziły propozycje zmian w finansowaniu samorządu, inne były już znacznie bardziej polemiczne. Generalnie w ostatnich latach w problematyce samorządu terytorialnego, mimo wielu opinii o jego niedomaganiach, o których już wspomniano, pojawiło się stosunkowo niewiele nowatorskich rozwiązań odnoszących się do tej materii.

Interesujące rozwiązania związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego proponowało Polskie Stronnictwo Ludowe. Wracało zresztą do wcześniejszych pomysłów przekształcenia senatu w Izbę

⁵⁶ W. Woźniak, *Programy polskich partii politycznych jako materiał empiryczny w badaniach dyskursu politycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2017, nr 2, s. 53.

⁵⁷ G. Radomski, *Propozycje modernizacji samorządu w polskiej myśli politycznej po 1998 roku*, [w:] *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji*, red. A. Fordoński, A. Lewandowski, G. Radomski, Płock 2019, s. 55.

Samorządową⁵⁸. Przyglądając się innym programom politycznym głównych graczy na polskiej scenie, należy stwierdzić, że proponowane przez PSL zmiany miałyby charakter ustrojowy. Pomysł zmiany roli senatu nie był nowy. PSL wyraziło postulat dotyczący przekształcenia wyższej izby parlamentu w izbę samorządową już w projekcie konstytucji z 1990 roku. Ówczesne założenia wiązały się z chęcią wzmocnienia pozycji samorządu w stosunku do władzy centralnej. Izba Samorządowa mogłaby zagospodarować przestrzeń między władzą a społeczeństwem, co sprzyjałoby utożsamianiu się obywateli z własnym państwem oraz usprawniłoby przebieg procesu transformacji ustrojowej, ponieważ izba pomagałaby w rozstrzyganiu istotnych, z punktu widzenia społeczeństwa, problemów. PSL zakładało w swoim projekcie, że izba samorządowa powinna mieć nie tylko prawo do inicjatywy ustawodawczej, ale także uprawnienia kontrolne w stosunku do rządu, realizowane w podobnych formach jak te, przysługujące sejmowi. Izba miałaby prawo składania zapytań i interpelacji, prawo żądania informacji oraz występowania z wotum nieufności dla rządu. Projekt PSL zakładał, że izba samorządowa powinna współuczestniczyć w powoływaniu i odwoływaniu osób na niektóre ważne stanowiska. Miało to dotyczyć takich instytucji, jak: Rzecznik Praw Obywatelskich, Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu czy prezes Najwyższej Izby Kontroli⁵⁹.

W programie PSL z 2018 roku powrócono do głoszonej już wcześniej koncepcji. Proponowano: „Przekształcenie senatu w Izbę Samorządową jako reprezentanta samorządu terytorialnego, gospodarczego, zawodowego i organizacji pozarządowych. Nowa Izba pełniłaby rolę stabilizatora sytuacji politycznej, rozładowując napięcia między administracją rządową, a środowiskami samorządowymi. Wzmocniłoby to pozycję samorządu w relacjach z administracją rządową. Środowiska samorządowe i organizacje pozarządowe uzyskiwałyby wpływ na bieg spraw w państwie, włączając Polaków w nurt życia

⁵⁸ G. Radomski, *Idea izby samorządowej jako istotnego elementu struktury organizacyjnej państwa w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, „e-Politikon” 2018, nr 26, s. 11–13.

⁵⁹ *Rzeczpospolita samorządowa. Program wyborczy ludowców na wybory samorządowe 2018*, b.m.w. i b.p.

państwowego. Senatorowie pełniliby swoją funkcję społecznie”⁶⁰. PSL zauważało, że należy zwiększyć również rolę sołtysów i uprawnień sołectw. W programie proponowało: „Przekażemy mieszkańcom większą odpowiedzialność za rozwój naszych małych ojczyzn. Zwiększymy kompetencje rad sołeckich i sołtysów, a także rad osiedli i ich przewodniczących. Zapewnimy im bezpośredni wpływ na zaspokajanie potrzeb mieszkańców. Sołtys i wspierająca go rada sołeczka – jak również rada osiedla i jej przewodniczący – staną się rzeczywistymi gospodarzami na swoim terenie”⁶¹.

Postulat PSL był interesujący, ponieważ przedstawiał inną formę ustroju państwa, w której zupełnie zmieniałaby się rola senatu.

Inne poglądy zaprezentowane przez PSL mieściły się raczej w kanonie pragmatyzmu politycznego. Mówiono o jednym gospodarzu finansów w regionie (w postaci samorządu wojewódzkiego), ponieważ obawiano się, że PiS część środków i uprawnień przesunie do urzędów wojewódzkich. Ponadto opowiadano się za wpisaniem powiatów jako jednostek organizacyjnych samorządu do Konstytucji RP. Można ten postulat odczytać jako chęć utrzymania struktury powiatów, gdzie PSL od lat miało bardzo silną pozycję w obsadzie zarządów jak i samych starostów. Warto przypomnieć, że w dyskusji przed reformą samorządową z 1998 roku PSL opowiadało się przeciwko tworzeniu powiatów, chociaż należy podkreślić, że w tym środowisku pojawiały się też koncepcje (rok 1992) aby powołać duże silne powiaty, nie mniejsze niż 250 tysięcy mieszkańców i aby ich było między 110 a 124⁶².

Również program Platformy Obywatelskiej, największego ugrupowania opozycyjnego, nie był pozbawiony akcentów mających osłabić władzę PiS. Najistotniejsze jednak, że program ten, proponował dość daleko zakrojone zmiany w samorządzie terytorialnym. Przede wszystkim postulowano zlikwidowanie podlegającego premierowi urzędu wojewody. Na ten temat pisano: „Zlikwidujemy urząd woje-

⁶⁰ Tamże.

⁶¹ Tamże.

⁶² M. Klimek, *Samorząd terytorialny w deklaracjach ideowych i praktyce politycznej Polskiego Stronnictwa Ludowego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2013, s. 205, 221.

wody – przedstawiciela rządu w terenie, mianowanego bez konsultacji z lokalnymi społecznościami. Wszystkie kompetencje wojewodów przekazemy samorządom województw i marszałkom, którzy staną się jedynymi gospodarzami regionów. To sprawi, że obywatele wybierający samorząd będą mieli zdecydowanie większy wpływ na sprawy swojego regionu. Marszałek, przewodniczący zarządu województwa, oprócz dotychczasowych obowiązków będzie realizował powierzone mu w drodze ustaw zadania rządowe”⁶³.

Ze względu na większe kompetencje i zadania przyznane samorządowi województwa proponowano, aby samorząd otrzymywał dodatkowe środki. Obiecywano, że zwiększone zostaną w dużym stopniu dochody własne gmin, powiatów i województw. Proponowano zasadę: „pieniądze z podatków zostaną tam, gdzie żyją obywatele, którzy je płacą”. Zakładano, że całość dochodów z PIT (podatek od dochodów osób fizycznych) oraz całość dochodów z CIT (podatek od dochodów firm) pozostawałaby w samorządzie. Proponowano także przekazanie samorządom nieruchomości należących do Skarbu Państwa, a także utworzenie funduszu solidarnościowego, którego celem miało być wspieranie gmin z mniejszymi dochodami. Fundusz byłby finansowany z budżetu państwa, z środków uzyskanych z VAT⁶⁴.

Deklarowano, że obligatoryjnie wprowadzone zostaną rady dzielnic, osiedli i sołectw w miejscach, gdzie dotychczas ich nie było. Poza tym, aby zachęcić mieszkańców do działania miały one otrzymać środki finansowe na małe inwestycje np. place zabaw. Proponowano, aby wybór starosty następował podobnie jak w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a więc w głosowaniu bezpośrednim. Postulowano wzmocnienie instytucji referendum gminnego, żeby zwiększyć udział obywateli w zarządzaniu wspólną i decydowa-

⁶³ *Polska samorządna. Program Platformy Obywatelskiej 2017*, s. 9. Zupełnie inną rolę wojewodów widziano w programie Prawa i Sprawiedliwości. W nim to stwierdzono, że urząd wojewody „będzie kluczowym organem administracji rządowej w województwie, a osiągnięcie tego nastąpi poprzez wyposażenie urzędu w kolejne kompetencje i instrumenty umożliwiające sprawowanie w sposób realny nadzoru nad powierzonymi zadaniami”. Cyt. za: *Polski model dobrobytu. Program PiS 2019*, s. 50.

⁶⁴ *Polska samorządna. Program Platformy Obywatelskiej 2017*, s 10–11.

niu o istotnych dla nich sprawach⁶⁵. Proponowano również program podniesienia standardów usług publicznych „Karta Obywatelska” we wszystkich jednostkach administracji publicznej. Zgodnie z pomysłem PO w każdym samorządzie miały obowiązywać z góry ustalone standardy czasu i jakości załatwiania sprawy. Rezultatem miało być państwo efektywne, nowoczesne, zapewniające swoim obywatelom przejrzystość i stabilność reguł działania⁶⁶.

Niektóre propozycje Platformy Obywatelskiej były ciekawe. Przede wszystkim te, odnoszące się do wzmocnienia pozycji jednostek pomocniczych samorządu, chociaż w programie postulowano, że będą one wprowadzane obligatoryjnie tam, gdzie ich dotychczas nie było. Rozwiązanie oparte na przymusie nie rozwiązuje problemu braku zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne.

Szczególnie istotnym postulatem PO był ten, mówiący o likwidacji urzędu wojewody jako przedstawiciela rządu w terenie. Stał on w sprzeczności z artykułem 171 Konstytucji RP, który stanowi, że za prowadzony z punktu widzenia legalności nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego odpowiadają Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Faktem jest, że część kompetencji mogłaby zostać przesunięta do zadań marszałka. Jednak raczej trudno wyobrazić sobie w państwie unitarnym odejście zupełne od nadzoru centralnego.

Również postulat pozostawienia wszystkich środków z podatków CIT i PIT w gminach musiałyby skutkować przekazaniem części kompetencji centralnych do samorządu, a raczej mało realny był postulat mówiący o tym żeby samorząd decydował nie tylko o tym, jak wydać pieniądze podatników, ale również czy wszystkie je wydać, czy może raczej zwrócić ich część mieszkańcom, podnosząc im kwotę wolną od podatku. Proponowano, aby samorządy mogły konkurować ze sobą wysokością kwoty wolnej od podatku, na czym najbardziej mieliby skorzystać mieszkańcy o niewielkich dochodach. Być może takie rozwiązanie przyczyniłoby się do migracji części mieszkańców do gmin, w których kwota wolna od podatku byłaby wyższa.

⁶⁵ Tamże, s. 11–12.

⁶⁶ Tamże, s. 20.

Platforma Obywatelska w swoim programie zwróciła uwagę na sytuację małych gmin, z niskimi dochodami, a pośrednio również na niektóre powiaty. Propozycja, chociaż w programie mocno nie eksponowana zmieniałaby znacząco podział terytorialny Polski. W programie PO bowiem zapisano: „Chcemy, żeby każda jednostka samorządowa była na tyle silna finansowo, by poradziła sobie ze stawianymi przed nią zadaniami. Dlatego będziemy premiować dobrowolne łączenie się samorządów gmin i powiatów. Większym jednostkom terytorialnym – na przykład gminie miejskiej połączonej z sąsiadującą gminą wiejską – łatwiej będzie zagwarantować lepszą jakość świadczonych usług. Samorządom, które podejmą decyzję o połączeniu się bądź wspólnej realizacji zadań, zapewnimy system zachęt organizacyjnych i finansowych”⁶⁷.

Także w programie Koalicji Obywatelskiej prezentowanym podczas kampanii wyborczej do wyborów w 2019 powtórzono postulaty o likwidacji urzędów wojewódzkich i przekazaniu ich kompetencji samorządom województw. W zdecentralizowanych finansach państwa, podatki PIT i CIT miałyby zostać w samorządach, zaś specjalny Fundusz Solidarnościowy zagwarantować miał finansowanie gmin o ograniczonych możliwościach dochodowych⁶⁸. Być może ten, nie zbyt mocno wyeksponowany, postulat PO miałby duże znaczenie dla zmian w funkcjonowaniu gmin i powiatów, szczególnie tych o niskich dochodach, a także powiatów.

Znacznie mniej rozwiązań o charakterze ustrojowym proponowało rządzące Prawo i Sprawiedliwość. Partia ta, podobnie jak wszystkie inne stronnictwa, zwracała uwagę na sprawy społeczne, w tym na wykluczenie komunikacyjne.

W kontekście większego udziału obywateli w procesie decyzyjnym w samorządzie proponowano wprowadzenie obowiązkowego funduszu sołeckiego, który nie był wyodrębniany w co trzeciej gminie. Postulowano również wdrożenie obligatoryjnych dyżurów radnych różnych szczebli⁶⁹.

⁶⁷ Tamże, s. 62.

⁶⁸ *Twoja Polska. Program Koalicji Obywatelskiej*, s. 26.

⁶⁹ *Dobra zmiana w samorządzie*, s. 36

Część lewicy, startująca jako Sojusz Lewicy Demokratycznej, w programie wyborczym z 2018 roku zwracała uwagę na to, że SLD opowiada się za silnym samorządem, ponieważ stanowi on – w ocenie tego ugrupowania – niekwestionowany fundament demokracji oraz wielki sukces polskich przemian ustrojowych. Powierzenie zagadnień lokalnych i regionalnych mieszkańcom konkretnych terytoriów miało zapewnić, że to nie władze centralne w Polsce a społeczności będą miały kluczowy wpływ na to, jak rozstrzygane są ich sprawy⁷⁰. SLD zwracał uwagę przede wszystkim na sprawy socjalne, mówiono w tym zakresie o wielu formach wsparcia, a także wzmocnieniu np. budownictwa komunalnego czy o rozwoju bibliotek. Propozycją wychodzącą w stronę społeczeństwa obywatelskiego było stworzenie lepszej synergii między organizacjami pozarządowymi a samorządem. W tej materii proponowano: „Stowarzyszenia, fundacje i kluby sportowe wspierają, a często zastępują instytucje samorządowe w realizacji wielu zadań. Dobry, sprawiedliwy, transparentny system finansowania projektów dla organizacji pozarządowych to najlepszy sposób na pobudzenie aktywności i zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Dodatkowo chcemy wspierać trzeci sektor przy pisaniu wniosków o dofinansowania zewnętrzne, a także udzielać mu potrzebnej pomocy prawnej”⁷¹.

Podobnie jak SLD, Partia Razem w swoim programie zwracała uwagę przede wszystkim na sprawy związane z wsparciem socjalnym mieszkańców, szczególnie mniejszych miejscowości. Zwracano uwagę na wykluczenie transportowe i sposoby rozwiązania tego problemu. Dużo miejsca poświęcono także sprawom ochrony środowiska. W kontekście zmian w samorządzie proponowano przede wszystkim postulaty związane z walką z przemocą wobec osób innej narodowości oraz osobom LGBT+. Ponadto deklarowano podpisanie Europejskiej Karty Równości Kobiet i Mężczyzn w Życiu Lokalnym i Regionalnym, która odnosiła się do problemów związanych z równością płci⁷².

⁷⁰ *Silny samorząd, demokratyczna Polska. Program samorządowy SLD 2018*, s. 3.

⁷¹ Tamże, s. 23.

⁷² *Razem Możemy Więcej. Program Samorządowy*, <https://partiarazem.pl/aktualnosci/2018/01/13/program-samorzadowy> (dostęp: 12.09.2022 r.)

Rządzące Prawo i Sprawiedliwość nie proponowało zmian ustrojowych. Ugrupowanie to skupiało się przede wszystkim na omówieniu, czym różni się jego podejście do polityki od poprzedników. Twierdzono, że ważne jest dbanie o rozwój mniejszych miejscowości. Pisano o odbudowie polski powiatowej. Jednocześnie (podobnie jak np. Lewica) zwracało uwagę, że fundamentem demokracji jest samorząd lokalny. „Tak samo nie ma demokracji tam, gdzie nie ma samorządu terytorialnego z prawdziwego zdarzenia, gdzie mieszkańcy nie mają wpływu na kształt publicznego życia w ich wspólnotach lokalnych. Samorząd jest po prostu koniecznym warunkiem demokracji, bo pozwala nam współdecydować o sprawach dla nas najbliższych, bo daje nam poczucie uczestnictwa, bo dzięki niemu czujemy się obywatelami swojej gminy, powiatu, miasta czy województwa”⁷³.

6. Konkluzje

Przedstawione w poprzednich podrozdziałach uwagi sprzyjają próbie wyciągnięcia wniosków i przedstawienia prognoz.

Problemy związane z funkcjonowaniem samorządów lokalnych, można podzielić na kilka grup.

Pierwszą stanowią kwestie natury ustrojowej, dotyczą zagadnień związanych z podziałem administracyjnym (liczbą gmin i powiatów) oraz z kompetencjami, jakie przekazano samorządom i ich poszczególnym organom w drodze ustawy.

Do drugiej grupy można zaliczyć problemy związane z funkcjonowaniem samorządów oraz z ich relacjami z mieszkańcami. W tym zakresie widoczny jest proces elitaryzacji demokracji liberalnej.

Trzecia grupa dotyczy zaś spraw związanych z poziomem demokracji liberalnej na szczeblu lokalnym (o obejmuje takie kwestie jak: oligarchizacja samorządu, klientelizm, niski poziom zaangażowania mieszkańców, upartyjnienie samorządu).

Skoro udało się zdefiniować problemy, jakie istnieją na wszystkich wyżej wymienionych trzech poziomach samorządu lokalnego. Warto się zastanowić, co można zmienić, aby je zniwelować.

⁷³ *Dobra zmiana w samorządzie*, s. 6.

W Polsce mamy 2 477 gmin (w tym 302 gminy miejskie, 638 gmin miejsko-wiejskich i 1 537 gmin wiejskich). Często, zgodnie z zasadą, że samorząd powinien być blisko obywatela, odległość między siedzibami gmin nie przekracza 10 kilometrów. Zdarza się, że dwie sąsiadujące gminy nie przekraczają liczby 10 tysięcy mieszkańców. Działają też gminy wiejskie i miejskie przy jednym ośrodku. Warto dodać, że największa gmina wiejska – Długołęka – zamieszkiwana jest przez 34 471 mieszkańców.

W przytoczonym już raporcie z 2013 roku pisano:

W Polsce mamy 2 479 gmin⁷⁴, w tym 66 miast na prawach powiatu, 314 powiatów ziemskich i 16 województw. Liczba i wielkość gmin jest aktualnie jednym z mocno dyskutowanych zagadnień. Ścierają się dwa punkty widzenia. Część ekspertów uważa, że gmin w Polsce jest zdecydowanie za dużo, zwłaszcza w perspektywie oczekującej nas demograficznej depopulacji znaczących obszarów kraju. W ich przekonaniu zarówno racje ekonomiczne, jak i wymogi sprawnego zarządzania państwem powinny skłaniać do urzędowego łączenia małych i słabych ekonomicznie gmin. Powołują się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który niedawno stwierdził, że zarówno «(...) z punktu widzenia art. 163 Konstytucji, jak też art. 3 EKSL, w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie ulega wątpliwości, że stabilność istnienia konkretnych jednostek samorządu terytorialnego w konkretnych granicach nie jest wartością przeważającą nad racjami interesu publicznego o charakterze ogólnokrajowym; w praktyce często dochodzi do konfrontacji interesów poszczególnych gmin z interesem publicznym» [Uzasadnienie do Wyroku TK z 08.04.2009]. I na tej podstawie uważają, że dopuszczalne jest rozwiązywanie «z urzędu» gmin, które nie spełniają wymogu określonej liczby mieszkańców, np. 20 tysięcy [Forum Odnowa 2012, s. 6]. Problem ten dotyczy również tzw. gmin obwarzankowych, czyli gmin wiejskich otaczających gminy miejskie oraz mających siedzibę na terenie gmin miejskich. Takich gmin jest w Polsce 158⁷⁵.

Problem nadal istnieje. Oczywiście można założyć, że samorząd terytorialny na poziomie gminy nie tylko zapewnia mieszkańcom dostęp do usług publicznych, ale często jest też uwarunkowany historycznie, a ponadto stanowi pewnego rodzaju wsparcie gospodarki i kultury. Wokół instytucji samorządowych gromadzi się grupa aktywnych mieszkańców, zatrudnionych np. w Gminnym Ośrodku Kultury, biblioteki itp.

⁷⁴ Liczba uległa zmianie.

⁷⁵ *Narastające dysfunkcje...*, s. 22.

We wspomnianym raporcie pisano:

Przeciwko takiemu postrzeganiu problemu wypowiadają się inni eksperci, którzy uważają, że jednostka samorządu terytorialnego ma trzy zasadnicze komponenty: władzę (sprawowaną przez organy) – terytorium – ludzi. Zawężanie znaczenia podziału do kwestii finansowej (elementu władzy jako imperium) to błąd. Postulat łączenia gmin i jakieś minima ludnościowe to technokratyzm, który nie bierze pod uwagę, że podział ten ma być adekwatny do struktur osadniczych – wsi, miast, aglomeracji miejskich. A te skupiska muszą tworzyć podstawę do podziału na poszczególnych poziomach, bowiem odpowiednie terytorium stwarza dopiero możliwość optymalizowania polityki, nawet przy małych środkach finansowych. Ich zdaniem, skoro redystrybucja środków finansowych jest w samorządzie zła (a jest), to trzeba ją zmienić, a nie szukać «statystycznej» zmiany niszczącej na poziomie gminy istniejącą tożsamość władza-ludność-terytorium⁷⁶.

Obecna struktura podziału, przede wszystkim na gminy, w zmieniającym się pod względem informatyzacji, komunikacji, a także demografii świecie powinna być poddawana dyskusji. Należy bowiem przypuszczać, że brak zmian może powodować, iż bardzo małe gminy (szczególnie znajdujące się w pobliżu większych od nich ośrodków – innych gmin lub siedzib powiatów) będą cierpieły z powodu braku środków finansowych. Inna sytuacja dotyczy gmin znajdujących się w otoczeniu dużych i średnich ośrodków miejskich. Tam zauważalne jest, że pomiędzy rozwojem gmin a napływem mieszkańców i inwestorów istnieje relacja zwrotna. Środki finansowe są niezbędne, by opłacać realizację zadań (w tym inwestycyjnych – pobudzających rozwój). Z drugiej strony napływ mieszkańców i inwestorów następuje tam, gdzie obszar jest gospodarczo rozwinięty, co pociąga za sobą dalsze wpływy do budżetu w postaci np. podatku od nieruchomości, udziałów w podatkach PIT i CIT wpływających na działania prorozwojowe. Aby lepiej zrozumieć kłopoty finansowe znacznej części gmin, warto przypomnieć, z jakich elementów jest skonstruowany ich budżet. Katalog dochodów własnych gminy, został wymieniony w art. 4 ust. 1–3 ustawy o dochodach samorządu⁷⁷. Są nimi głównie: wpływy z podatków lokalnych do których należą podatek od nieruchomości,

⁷⁶ Tamże.

⁷⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U.2003.203.1966.

podatek od środków transportowych, podatek rolny, podatek leśny, podatek dochodowy opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych, wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, eksploatacyjnej), dochody z majątku gminy oraz udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – PIT (38,16%) i wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych – CIT (6,71%). W przypadku podatków lokalnych gminy posiadają władztwo podatkowe. Obejmuje ono prawo organów do poboru określonych podatków na rzecz lokalnego budżetu oraz do kształtowania wymiaru tych podatków, głównie poprzez możliwość ustalania konkretnych stawek podatkowych (poniżej maksymalnej stawki ustawowej) oraz wprowadzania ulg i zwolnień. Udziały w PIT i CIT nie są objęte władztwem podatkowym gmin. Subwencja ogólna dla gmin składa się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej (art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o dochodach samorządu), a gminy o wysokich dochodach podatkowych zobowiązane są do wpłat do budżetu. Istotne jest, że o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej (w tym jej składowych) decyduje organ stanowiący gminy. Katalog przeznaczenia dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań własnych gmin został określony w art. 42 ustawy o dochodach samorządu. Natomiast zasady otrzymywania dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, zostały określone w art. 49 tej ustawy, w którym wskazano m.in. że wysokość tych dotacji powinna zapewnić realizację zadań (ust. 1), a sposób ich przekazywania powinien zapewniać pełne i terminowe wykonywanie zadań zleconych (ust. 5). Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być: niepodlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach (art. 3 ust. 3 ustawy o dochodach samorządu).

Wskaźnik dochodowej samodzielności finansowej gmin w Polsce osiąga najwyższy poziom w gminach miejskich, następnie miejsko-wiejskich. Gminy wiejskie pod tym względem plasują się najniżej. Łączenie gmin, a tym samym obniżenie kosztów administracji, mogłoby się przyczynić przynajmniej do oszczędności i rozsądniejszego wydat-

kowania środków publicznych. Na ogół większe jednostki terytorialne radzą sobie lepiej z wykonywaniem zadań. Jednak badania empiryczne wskazują, że podzielenie gmin na mniejsze może doprowadzić do nadwyżki operacyjnej. Generalnie jak zauważyli badacze analizujący problematykę wielkości gmin i powiatów „Małe samorządy gorzej sobie radzą z wykonywaniem niektórych zadań, ale w jakości stanowiącego prawa lokalnego zależność jest być może nawet odwrotna. Większe jednostki to oszczędności w kosztach wykonywania niektórych zadań. Ale zdarza się, że podział gminy (choć nie powiatu) prowadzi do lepszych wyników finansowych. Demokracja lokalna zdaje się lepiej funkcjonować w małych gminach, ale zależność nie jest bardzo silna, a w dodatku małe samorządy to wyraźny spadek konkurencyjności wyborów, będących jednym z fundamentów demokracji”⁷⁸.

Inaczej wygląda kwestia budżetów powiatów. Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządów terytorialnych źródłami dochodów powiatów są:

- wpływy z opłat, które stanowią dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów,
- dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych,
- dochody z majątku powiatu,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatów,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- udziały (1,40%) we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (od podatników tego podatku, posiadających siedzibę na obszarze powiatu),
- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze powiatu)⁷⁹.

⁷⁸ P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, J. Łukomska, A. Kurniewicz, *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016, s. 169.

⁷⁹ Tamże.

Dochody własne powiatów ziemskich to około 30% budżetu. Wątpliwości budzi szczególne istnienie „powiatów obwarzankowych”. Rozwiązanie tej kwestii to – alternatywnie – albo finansowe i kompetencyjne ich wzmocnienie, albo likwidacja i zastąpienie ich obligatoryjnym związkiem międzygminnym z udziałem miasta na prawach powiatu jako stolicy i organizatora usług o zasięgu aglomeracyjnym lub utworzenie tzw. powiatu metropolitalnego.

Probleмами samorządów w Polsce są nie tylko: ich upolitycznienie, stosunkowo niska kontrola organów uchwałodawczych nad wykonawczymi, czy też wszelkiego rodzaju anomie demokracji lokalnej (brak wymiany elit, nepotyzm, oligarchiczność, niska kontrola społeczna), ale również trudności z wykonywaniem zadań własnych i zleconych samorządu ze względu na zbyt niskie budżety. Trudno się spodziewać, aby sami zainteresowani opowiadali się za łączeniem np. gmin, czy likwidacją powiatów. Odpowiadając na takie koncepcje, wskazują więc, że stanowią one „zamach na samorządność” i ograniczenie tożsamości lokalnej małych wspólnot. Jednak dzisiejsze funkcjonowanie samorządu pozwala stwierdzić, że powinny nastąpić nie tylko zmiany jakościowe w jego funkcjonowaniu, ale również korekty ustrojowe.

Partie polityczne najczęściej nie poruszają w swoich programach spraw związanych z ustrojem samorządu (o możliwości łączenia gmin wspomina w swoim programie PO, a o zastąpieniu senatu Izbą Samorządową – PSL).

W koncepcjach politycznych, wyrażanych głównie w programach politycznych, zauważalne są postulaty dotyczące:

- zmian kompetencyjnych organów w samorządach;
- zwiększenia udziału obywateli w życiu lokalnym.

Za tymi postulatami nie idą jednak konkretne działania. Demokracja lokalna – w teorii najbliższa obywatelom – zaczyna się od nich oddalać. Co więcej, jest wielu beneficjentów takiego systemu. Możemy więc mówić o elitaryzacji demokracji liberalnej na poziomie samorządu terytorialnego. W refleksji nad współczesną demokracją na poziomie gminy brakuje dyskusji o partycypacji obywateli. Leszek Koczanowicz pisał: „Najgorsze, co może spotkać demokrację, to cał-

kowite zobojętnienie obywateli wobec jej istnienia [...]. Instytucje demokratyczne oddalają się coraz bardziej od doświadczeń zwykłych ludzi, a sprzyja temu też to, że coraz więcej problemów przenosi się z demokratycznej debaty w ezoteryczne kręgi ekspertów, którzy zza kulis podejmują kluczowe decyzje”⁸⁰. Zapewne ekspertów nie będzie tak wielu na poziomie lokalnym, ale bez wątplenia trzeba się zgodzić z Leszkiem Koczanowiczem, że najgorsze jest zobojętnienie obywateli – widoczne w samorządach. W roku 1990, w innych warunkach działania samorządu, frekwencja wyborcza wyniosła 42,27%; w roku 1998 – 45,45%, zaś w 2002 roku w pierwszej turze 44,23% a w drugiej 35,02%; natomiast w roku 2018 – 54,90% w pierwszej turze, a w drugiej 48,83%. Dane te wskazują, że zainteresowanie wyborami rośnie. Należy jednak pamiętać, że nastąpiła silniejsza polaryzacja sceny politycznej, a spory przenoszą się na grunt samorządowy, szczególnie w wyborach bezpośrednich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Jednak nadal 45% mieszkańców nie jest zainteresowana wyborami. Działalność lokalna ma więc potencjał i warto podkreślić, że, przy dobrym zorganizowaniu jego funkcjonowania, może stać się ważnym elementem życia zbiorowego. Świadczyć o tym mogą też wyniki badań zaufania społecznego do instytucji z 2018 roku. Według nich największym zaufaniem spośród instytucji władzy cieszą się te, które są najbliżej obywatela, czyli władze lokalne w mieście lub gminie. Zaufanie do władz samorządowych deklaruje prawie dwie trzecie dorosłych Polaków (65%), o braku zaufania mówi niepełna jedna czwarta (23%)⁸¹.

Istotne jest jednak podjęcie poważnej debaty publicznej, dotyczącej zarówno ustroju samorządu oraz jego kompetencji, jak i kształtu demokracji lokalnej.

⁸⁰ L. Koczanowicz, *Niedokończone polityki. Demokracja, populizm, autokracja*, Kraków 2022, s. 193–194.

⁸¹ *Komunikat z badań. O nieufności i zaufaniu*, CBOS 2018, nr 35, s. 7.

Zakończenie

W dyskursie politycznym przyjęła się obieguowa opinia, że samorząd terytorialny jest kwintesencją systemu demokratycznego, im on jest silniejszy i sprawniejszy, tym lepiej działają mechanizmy demokracji liberalnej. Jednak przyglądając się uważnie jego funkcjonowaniu, można zauważyć pewne niebezpieczne tendencje. Niektóre z nich wynikać mogą z postawy samych beneficjentów, czyli przede wszystkim wybieranych w wyborach powszechnych samorządowców. Eksperti i badacze zauważają chociażby, że w polityce lokalnej coraz częściej odbijane są trendy polityki ogólnopolskiej, a więc: upolitycznienie administracji samorządowej (szczególnie na szczeblu samorządów wojewódzkich i powiatowych) czy też uzależnienie redystrybucji środków finansowych przekazywanych przez władze centralne samorządom od ich barw politycznych. Poza tym dostrzegalne są na poziomie lokalnym przejawy tych samych procesów, które charakteryzują kryzys demokracji liberalnej. Zjawisko to objawia się m.in.: brakiem dialogu władz lokalnych ze społecznością, fasadowością mechanizmów konsultacji społecznych, niską partycypacją mieszkańców w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw lokalnych – ograniczoną działalnością rad osiedli, dzielnic, czy też rad sołeckich. Te tendencje nie wynikają wyłącznie z braku chęci uczestnictwa w działalności lokalnej wyborców, ale z niskiego poziomu jakości komunikacji pomiędzy lokalnymi władzami a mieszkańcami, szczególnie w obszarze informowania tych drugich o możliwościach działania, a przede wszystkim z braku realnych mechanizmów dających mieszkańcom poczucie politycznego sprawstwa, czyli dowodu na to, że ich zaangażowanie społeczne przynosi konkretne, realne zmiany. Ustrój demokracji lokalnej przestaje być zatem inkluzywny, a rządzący samo-

rządowcy, nawet nienależący do partii politycznych, tworzą system quasi politycznych zależności, klientelizmu i nepotyzmu, przypominające więzi wertykalne, a nie horyzontalne, tak ważne przy budowie relacji międzyludzkich na poziomie samorządu. Emil Durkheim podkreślał szczególne znaczenie sfery publicznej, w ramach której kształtują się więzi i relacje poziome w odróżnieniu od sfery politycznej, gdzie dominują układy pionowe. W Polsce widoczny jest brak zachowania właściwych relacji między władzą lokalną a sferą publiczną.

Ponadto patrząc na samorząd terytorialny zarówno na poziomie gmin, powiatów jak i województw, baczny obserwator zadawać musi pytania, czy dzisiejsze rozwiązania ustrojowe samorządu są optymalne i czy nie generują pewnych anomii. Problemów jest wiele, od sposobu wyboru marszałków województw i starostów, do wzajemnych relacji między organami uchwałodawczymi a wykonawczymi. Kolejne trudności wiążą się z zakresem kompetencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, a także relacjami między nimi a starostami i marszałkami województw. Pytania dotyczą także wzajemnych relacji między władzą centralną (w praktyce wojewodami) a samorządem, a także modelem deliberatywnym sprawowania władzy, szczególnie w sytuacjach kryzysowych takich jak chociażby czas pandemii.

W myśli politycznej, a szczególnie w programach politycznych, trudno odnaleźć jednoznaczne odpowiedzi na pytania, jak ma wyglądać i jakim przemianom powinien podlegać samorząd terytorialny. Rozwiązania proponowane przez środowiska polityczne, poza kilkoma wyjątkami, dotyczą przede wszystkim poprawy efektywności działania samorządu. Pojawiają się również, propozycje zwiększania wydatków samorządu na różnego typu przedsięwzięcia, jednakże ze względu na generowane w ten sposób potencjalne koszty uznać je trzeba za mało realne. Ponadto partie polityczne w swojej ofercie rzadko kiedy wychodzą poza katalog obietnic wskazujących, co zostanie poprawione lub przygotowane lepiej niż u poprzedników oraz na co jeszcze przeznaczone będą środki finansowe. W niektórych środowiskach widać jednak refleksję nad kondycją i dysproporcjami rozwojowymi poszczególnych samorządów (czyli nad podziałem na Polskę A i B czy też centra i periferie). Efektem rozważań są deklaracje o dążeniu do zmniejszenia

wspominanych dysproporcji. W programach nie odnajdziemy jednak konkretnych odpowiedzi dotyczących zmian w prawie wyborczym, czy też analiz odnoszących się do tak kontrowersyjnych problemów jak: likwidacja szpitali, szkół, świetlic, czy też łączenia gmin, likwidacji części lub wszystkich powiatów.

Odpowiadając zatem na sformułowane we wstępie pytania badawcze, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że omawiane koncepcje dotyczące samorządu w sposób znikomy odnoszą się do diagnozowanych i wskazywanych przez ekspertów problemów elitaryzacji, oligarchizacji i upartyjnienia samorządu. W głównej mierze wiążą się one z rozwiązaniami podnoszącymi znaczenie i podmiotowość mieszkańców wspólnot lokalnych poprzez m.in. wzmocnienie instytucji referendum lokalnych (PO) jak również wzrost rangi jednostek pomocniczych samorządu (PO i PSL).

Sytuując analizowane polityczne koncepcje na continuum pomiędzy upolitycznieniem a upodmiotowieniem, można stwierdzić, że dominowały propozycje zwiększenia podmiotowości samorządu poprzez rozwiązania ustrojowe, takie jak uczynienie z senatu izby reprezentującej władze samorządowe (PSL), czy też likwidację instytucji wojewody i jednoczesne wzmocnienie marszałków województw (PO). Należy jednakże podkreślić, że propozycje te miały charakter nie tyle odpolityczniający samorząd, a jedynie go odpaństwiający, wszak proponowane rozwiązania z pewnością nie dążyły do jego odpartyjnienia.

Niniejsza książka stanowi wprowadzenie do problematyki wyzwań i zagrożeń, przed jakimi stoi i z jakimi w najbliższym czasie będzie się mierzył samorząd terytorialny w Polsce. Jako autorzy staraliśmy się ukazać podjęty problem na tle szerszych procesów, które tworzą sytuację raczej niepewności niż przewidywalności. Jednocześnie próbowaliśmy wykazać deficyty w myśleniu o samorządzie, jakie reprezentują politycy kształtujący współczesną dyskusję o państwie, w tym również o samorządzie. Zdając sobie sprawę z niewyczerpania tematu, wyrażamy nadzieję, że książka ta sprowokuje do dalszych rozważań nad alternatywą upodmiotowienia bądź upolitycznienia polskiego samorządu.

Bibliografia

- Ágh A., *De-Europeanization and De-democratization Trends in ECE: From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary*, „Journal of Comparative Politics” 2015, vol. 8, nr 2.
- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Warszawa 1975.
- Antoszewki A., *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej*, red. K. A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, Warszawa 2018.
- Antoszewski A., *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa 2016.
- Antoszewski A., *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004.
- Apanowicz J., *Metodologia nauk*, Toruń 2003.
- Applebaum A., *Zmierzch Demokracji. Zwodniczy powab autorytaryzmu*, Warszawa 2020.
- Augustyniak M., *O potrzebie odpolitycznienia samorządu gminnego – marzenie normatywne*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 7–8.
- Babiak J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II RP*, [w:] *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, red. J. Babiak, A. Ptak, Kalisz-Poznań 2010.
- Bäcker R., Rak J., *Elementy procesu badawczego myśli politycznej. Wprowadzenie do badania empirycznego*, „Myśl Polityczna” 2020, nr 3(4).
- Bäcker R., Rak J., *Trajektoria trwania opancerzonej demokracji*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2019, vol. 41, nr 3.
- Bartyzel J., *Demokracja*, Radom 2002.
- Bealey F., *Democratic Elitism and the Autonomy of Elites*, „International Political Science Review” 1996, vol. 17, nr 3.
- Beetham D., *Liberal Democracy and the Limits of Democratization*, „Political Studies” 1992, vol. 40, zał. 1.
- Behr J., *Ewolucja gminy w Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, vol. 4, nr 1.
- Bell D. A., *Democratic Deliberation: The Problem of Implementation*. [w:] *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, red. S. Macedo, Oxford 1999.

- Biro-Nagy A., *Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State*, [w:] *Illiberal democracies in the EU. The Visegrad Group and the risk of disintegration*, red. P. Morillas, Barcelona 2017.
- Bober J. i in., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- Bobrzyński M., *O zespoleniu dzielnic Rzeczypospolitej*, Kraków 1919.
- Borowiec P., *Kryzys mainstreamu – przyczyną słabnięcia zaufania do porządku liberalno-demokratycznego*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej*, red. K. A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, Warszawa 2018.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyizmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Buchowiec M., *Czyściec. Antropologia neoliberalnego postsocjalizmu*, Poznań 2017.
- Bukowiecki S., *Polityka Polski niepodległej. Szkic programu*, Warszawa 1922.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Bures J., Kvetina J., *Post-communist regimes in Central Europe. Thirty years after: time for another revolution?* [w:] *The future revolutions in Central and Eastern Europe*, red. T. Čížik, I. Borárossová, Bratysława 2018.
- Chwedoruk R., *Polityka historyczna*, Warszawa 2018.
- Crouch C., *Post-Democracy*, Oxford 2004.
- Cukiernik W., *Wolnorynkowa koncepcja państwa*, Warszawa 2020.
- Dahl R., *Demokracja i jej krytycy*, Warszawa 1995.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa 1976.
- Diamond L., *Is the Third Wave Over?*, „Journal of Democracy” 1996, vol. 7, nr 3.
- Dobkowski J., *Henryk Dembiński (1908–1941) i jego poglądy na istotę samorządu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny” 2020, t. 82, nr 4, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.12>.
- Dobkowski J., *Indukcja funkcjonalna prof. Jerzego Panejki jako metoda badań porównawczych nad samorządem w Europie*, „Prawo” 2020, t. 331, DOI: <https://doi.org/10.19195/0524-4544.331.8>.
- Dobkowski J., *Jerzy Karol Panejko (1886–1973) – zarys biografii*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, t. 26.
- Dobkowski J., *Uwagi Maurycego Zdzisława Jaroszyńskiego o ustroju Polski po śmierci marszałka Józefa Piłsudskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 3, DOI: <https://doi.org/10.31268/PS.2019.36>.
- Dobra zmiana w samorządzie*, Warszawa 2018.
- Dojwa K., *Samorząd terytorialny i władze samorządowe w percepcji społecznej. Wybrane aspekty socjologiczne*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 20.
- Dolnicki B., *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, Katowice 1989.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.

- Drzonek M., *Od upartyjniienia do „ulokalnienia”? Przypadek zachodniopomorskich powiatów grodzkich w wyborach 2014 roku*, „Opuscula Sociologica” 2015, nr 3.
- Dutkiewicz G., *Istota i rola samorządu terytorialnego w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego*, „Przegląd Religioznawczy” 2018, nr 1.
- Dutkiewicz G., *O pojęciu i istocie zjawiska elit*, „Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych” 2012, nr 3.
- Dziobek-Romański J., *Proces ujednoczenia samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. 22, nr 2.
- Eatwell R., Goodwin M., *Narodowy populizm. Zamach na liberalną demokrację*, Katowice 2020.
- Edoardo O., Peters B. G., *The Napoleonic tradition*, „International Journal of Public Sector Management” 2008, vol. 21, nr 2, DOI: <https://doi.org/10.1108/09513550810855627>.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U.1994.124.607.
- Filipowicz S., *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy*, [w:] *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*, red. J. G. Otto, Warszawa 2015.
- Flis J., *Wybory samorządowe – wzory zaangażowania*, http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Jaroslav%20Flis_Wybory%20samorzadowe.pdf (dostęp: 20.10.2018 r.).
- Fukuyama F., *Koniec historii*, Kraków 2009.
- Fukuyama F., *Tożsamość. Współczesna polityka tożsamościowa i walka o uznanie*, Poznań 2020.
- Ganowicz E., Opiola W., *Specyfika partyjnej rywalizacji politycznej w wyborach do samorządu terytorialnego w roku 2014 na przykładzie województwa opolskiego*, „Przegląd Politologiczny” 2017, nr 2.
- Garlicki J., *Społeczne determinanty zmian w postrzeganiu demokracji w trakcie procesu transformacji systemu w Polsce*, „Studia Politologiczne” 2007.
- Gawłowski R., *Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego - od konsultacji do współdziałania w rządowym procesie decyzyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 12.
- Gawłowski R., *Między współpracą a przetargiem i rywalizacją. Relacje rządowo-samorządowe w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Gawłowski R., Machalski P., Makowski K., *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2017.
- Geis M.E., *Podstawy i rozwój samorządu gminnego w Niemczech (Grundlagen und Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland)*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Niemczech (Kommunale selbstverwaltung in Polen und in Deutschland)*, red. M. E. Geis i in., Warszawa 2015.
- Gendźwiłł A., *O partyjności i bezpartyjności demokracji lokalnej*, „Studia Polityczne” 2010, nr 26.
- Gendźwiłł A., Żółtak T., *Bezpartyjność w powolnym odwróceniu. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce w latach 2002–2010*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 1/47.

- Gill A., *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11.
- Gilowska Z. i in., *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, Warszawa 1997.
- Gitkiewicz O., *Nie zdążę*, Warszawa 2019.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Katowice 2003.
- Glumińska-Pawlic J., Sawicka K., *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002.
- Górski P., *Samorząd gminny*, t. I, Kraków 1894.
- Grygień J., *Demokracja na rozdrożu. Deliberacja czy partycypacja polityczna?*, Kraków 2017.
- Grzybowska M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.
- Habuda A., Habuda L., *Zasadniczy podział terytorialny państwa. Między racjonalnym wyborem i grą zinstytucjonalizowanych interesów*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16.
- Habuda L., *Wójt (burmistrz, prezydent) gminy. Menedżer i polityczny lider*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2007, nr 8.
- Harari Y. N., *21 lekcji na XXI wiek*, Warszawa 2018.
- Hayward J., *Populistyczne wyzwanie dla demokracji elit w Europie*, [w:] *Populizm* red. O. Wysocka, Warszawa 2010.
- Hermet G., *Przemiana populizmu*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J. M. De Waele, A. Pacześniak, Warszawa 2010.
- Honka N., *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012.
- Huntington S., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 2009.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.
- Izdebski H., *Polski samorząd terytorialny w Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Europie. Aktualne problemy i wyzwania*, red. K. Czarnecki, A. Lutrzykowski, R. Musiałkiewicz, Włocławek 2017.
- Izdebski H., *Pozycja ustrojowa Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 12.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2006.
- Janik K., *Lewica o samorządzie terytorialnym*, [w:] *Lewica w praktyce rządzenia*, red. D. Waniek, Toruń 2010.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.

- Jaroszyński M., *Echa liberalizmu samorządowego*, „Samorząd” 1932, nr 13.
- Jaroszyński M., *Rozważania ideologiczne i programowe*, „Samorząd” 1937, nr 20.
- Jaworska-Dębska B., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym. Przemiany koncepcji prawnej i praktyki w latach 1990–2020. Zagadnienia wybrane*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.
- Jaworski W. L., *Myśli o ustroju państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1928, r. 8, z. 3.
- Jesiołowski K., *Aleksandra Krońskiego teoria samorządu terytorialnego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2019, nr XIX, DOI: <https://doi/10.5604/01.3001.0014.1033>.
- Kaczmarczyk K., Marmola M., *Odpartyjnienie samorządu, ale nie na każdym szczelbu – studium wyborów samorządowych 2018 w województwie śląskim*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2021, t. 33.
- Kancik-Kołtun E., *Władze miast - między partyjnością a bezpartyjnością*, „Samorząd Terytorialny” 2017, nr 12.
- Kasińska-Metryka A., *Demokracja liberalna w okowach „nowego populizmu”*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej*, red. K. A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, Warszawa 2018.
- Kasiński M., *Wartości i antywartości samorządu terytorialnego*, [w:] *Państwo, administracja i prawo administracyjne w europejskiej kulturze prawnej. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Andrzejowi Jeżewskiemu z okazji osiemdziesiątej rocznicy urodzin*, red. A. Cudak, I. M. Szkotnicka, Warszawa 2018.
- Klimek M., *Samorząd terytorialny w deklaracjach ideowych i praktyce politycznej Polskiego Stronnictwa Ludowego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2013.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Koc K., *Powiat. Przestrzeń władzy publicznej*, Toruń 2013.
- Koczanowicz L., *Niedokończone polityki. Demokracja, populizm, autokracja*, Kraków 2022.
- Komunikat z badań. O nieufności i zaufaniu*, CBOS 2018, nr 35.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997.78.483.
- Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001.
- Kostka W., *Instytucjonalizacja partii politycznych w społecznościach miejskich*, Toruń 2008.
- Kotulski M., *Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Prawo” 2019, t. 327, DOI: <https://doi.org/10.19195/0524-4544.327.8>.
- Kownacki T., *Funkcjonowanie systemu politycznego z perspektywy demokracji liberalnej*, [w:] *Zmierzch demokracji liberalnej*, red. K. A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, Warszawa 2018.
- Kozioł R., *Rzeczpospolita – samorządna wyspa na niedemokratycznym oceanie. Koncepcje samoorganizacji społecznej w czasach pierwszej „Solidarności”*, „Studia Politologica” 2017, 18, DOI: 10.24917/20813333.18.6.
- Kozyra W., *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, z.1.

- Krasnowolski A., *Wybrane zagadnienia z dwudziestoletniej ewolucji samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.
- Krastew I., *The Strange Death of Liberal Consensus*, „Journal of Democracy” 2007, vol. 18, nr 4.
- Kroński A., *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1990.
- Kuhlmann S., Dumas B. P., Heuberger M., *Local Governments Capacity to Act: A European Comparison. Autonomy, Responsibilities and Reforms*, Bonn 2020.
- Kuhlmann S., Wollmann H., *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reform in Europe*, Cheltenham 2019.
- Kulesza M., Samorząd wymaga poprawy, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/kulesza;samorzad;wymaga;poprawy,15,0,198671.html> (dostęp: 24.10.2022 r.).
- Kulesza M., *Kryteria podziału powiatowego*, „Wspólnota” 1998, nr 12.
- Kulesza M., *Problematyka samorządu terytorialnego w rokowaniach „Okrągłego Stołu”. Senacka inicjatywa ustawodawcza*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, red. P. Buczkowski, Poznań 1994.
- Kulesza M., Regulski J., *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*, Warszawa 2009.
- Lasch Ch., *Bunt elit*, Kraków 1997.
- Laska A., *Mit „sprawiedliwej normalności” w społecznym wymiarze dyskursu tranzycji systemowej w Polsce*, [w:] *Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX–XXI wieku*, red. A. Lewandowski, A. Meller, W. Wojdyło, Toruń 2011.
- Laska A., *Populizm jako implikacja technokratyzacji polityki*, [w:] *Autorytarny populizm w XXI wieku. Krytyczna rekonstrukcja*, red. F. Pierzchalski, B. Rydliński, Warszawa 2017.
- Laska A., *Sprawiedliwość społeczna w dyskursie polskiej zmiany systemowej*, Toruń 2011.
- Leoński Z., *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Poznań 1974.
- Levitsky S., Ziblatt D. *Tak umierają demokracje*, Łódź 2018.
- Lewandowska-Malec I., *Dwie koncepcje udziału rad narodowych w życiu publicznym PRL*, „Państwo i Społeczeństwo” 2001, nr 1.
- Lewandowski A., *Endogenne źródła kryzysu demokracji liberalnej jako przedmiot badań*, „Horyzonty Polityki” 2022, vol. 13, nr 44.
- Leyk A., Wawrzyniak J., *Cięcia. Mówiona historia transformacji*, Warszawa 2020.
- Likwidacja powiatów. Zdaniem prof. Kieżuna jest to niezbędne*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/likwidacja-powiatow-zdaniem-prof-kiezuna,25,0,1811225.html> (dostęp: 24.10.2022 r.).
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Lipowicz I., *Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

- Lutrzykowski A., *Dylematy samorządu terytorialnego a przemiany społeczno-polityczne w Polsce obecnej dekady*, [w:] *Lokalny system społeczno-polityczny w procesie przemian*, red. A. Lutrzykowski, Warszawa 1990.
- Lutrzykowski A., *System władzy publicznej Polski Ludowej od manifestu PKWN do Konstytucji PRL*, Toruń 2013.
- Karolczak M. J., *Wygaszenie mandatu radnego, który nie zamieszkuje w gminie, z której uzyskał mandat*, „Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 1.
- Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2006.
- Maciejewski T., *Samorząd terytorialny w II RP (1918–1939)*, [w:] *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, red. T. Maciejewski, J. Gierszewski, „Zeszyt Naukowy” 2010, nr 2/1a.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Markowska B., *Epistemologiczne źródła kryzysu demokracji liberalnej*, „Civitas. Studia z Filozofii Polityki” 2018, nr 22.
- Matyja R., *Rywalizacja polityczna w Polsce*, Kraków-Rzeszów 2013.
- Matyja R., Sajduk B., *Wybory 2014–2015 a przemiany elit politycznych Trzeciej Rzeczypospolitej*, Kraków-Rzeszów 2016.
- Miemiec M., *Samorząd Terytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, 10.34616/23.20.078.
- Migalski M., *Koniec demokracji*, Warszawa 2015.
- Molewicz M., *Ugrupowania lokalne i partie polityczne w wyborach samorządowych w województwie zachodniopomorskim w latach 2002–2014*, „Opuscula Sociologica” 2015, nr 3.
- Mounk Y., *Lud kontra demokracja. Dlaczego nasza wolność jest w niebezpieczeństwie i jak ją ocalić*, Warszawa 2019.
- Mudde C., *The Populist Zeitgeist*. „Government & Opposition” 2004, nr 3.
- Müller J. W., *Strach i wolność. O inny liberalizm*, Warszawa 2020.
- Naworski Z., *Samorząd terytorialny w „Ankiecie” rządu Ignacego Paderewskiego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. H. Szczechowicz, Włocławek 2015.
- Nikolski L., *Partie polityczne w wyborach do sejmików wojewódzkich 1998–2006*, Toruń 2011.
- Niżnik-Dobosz I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Niżnik-Dobosz I., *Współczesne ujęcie państwowej teorii samorządu terytorialnego w Polsce*, „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2010, nr 1.
- Nocoń J., *Elity polityczne. Studium interpretacji funkcjonalnej*, Toruń 2004.
- Nocoń J., *Elityzm a elitaryzm. Problem klasyfikacji teorii elit politycznych*, „Świat Idei i Polityki” 2004, t. 4.
- Nowak T., *Partycypacja partii politycznych w kreowaniu władz samorządowych*, „Przegląd Politologiczny” 2013, nr 4.

- Nowicka-Franczak M., *Was Another Modernisation Possible? Liberal and Leftist Critique of the Transformation in the Public Debate in Poland*, „Polish Sociological Review” 2018, vol. 203, nr 3.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Cześć ogólna*, Toruń 2013.
- Odachowski J., *Polityczny charakter organów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 12.
- Okraska M., *Nie ma i nie będzie*, Kraków 2022.
- Olender K., *Globalne procesy erozji demokracji w perspektywie czynników politycznych, społecznych i medialnych*, „Horyzonty Polityki” 2021, t. 12, nr 39.
- Olszewski P., *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989–1998)*, Toruń 2007.
- Ortega y Gasset J., *Bunt mas*, Warszawa 2006.
- Pacanowska R., *Koncepcja samorządu w działalności i publicystyce Maurycyego Zdzisława Jaroszyńskiego (1890–1974)*, „Rocznik Samorządowy” 2017, t. 6.
- Palska H., *Badacz społeczny wobec tekstu. Niektóre problemy analizy jakościowej w socjologii i teorii literatury*, [w:] *Studia z metodologii badań socjologicznych*, red. H. Domański, K. Lutyńska, A. Rostocki, Warszawa 1999.
- Panejko J., *Geneza i podstawa samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Pelinka A., *Populizm w Europie – w poszukiwaniu znaczenia mglistego pojęcia*. [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J. M. De Waele, A. Pacześniak, Warszawa 2010.
- Perlikowski Ł., *Pluralizm i racjonalność w świetle idei demokracji deliberatywnej*, Płock 2020.
- Petrescu D., *Rewolucje 1989 roku. Schemat wyjaśniający*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2011, nr 10/2.
- Podkowski M., *Wprowadzenie w życie przepisów ustawy scaleniowej z 1933 roku w gminach wiejskich zachodniej Rzeczypospolitej*, „Prawo” 2018, t. 325, DOI: <https://doi.org/10.19195/0524-4544.325.11>.
- Polki i Polacy o samorządności. *W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*, red. A. Gendźwiłł, D. Wiszejko-Wierzbička, Warszawa 2022.
- Polska samorządna*, Platforma Obywatelska RP 2017, Warszawa 2017.
- Polska samorządów Silna demokracja, skuteczne państwo*, red. D. Sześciło, Warszawa 2019.
- Polski model dobrobytu. Program Prawa i Sprawiedliwości*, b.m.w., 2019.
- Przeworski A., *Crises of Democracy*, Cambridge 2019.
- Ptak A., *Rywalizacja polityczna w samorządach lokalnych. Studium wybranych gmin*, Poznań-Kalisz 2011.
- Rabska T., *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3.
- Raciborski J., *Wprowadzenie, Elity rządowe jako przedmiot badań*, [w:] *Elity rządowe III RP 1997–2004*, red. J. Raciborski, Warszawa 2006.
- Radek R., *Demontaż trójpodziału władzy jako mechanizm odchodzenia od demokracji w świetle doświadczeń polskich i węgierskich w drugiej dekadzie XXI wieku*, [w:] *Pomiędzy demo-*

- kracją a autorytaryzmem. Doświadczenia polityczno-ustrojowe państw współczesnych, red. J. Wojnicki, J. Zalesny, Warszawa 2018.
- Radomski G., *Idea izby samorządowej jako istotnego elementu struktury organizacyjnej państwa w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, „e-Politikon” 2018, nr 26.
- Radomski G., *Propozycje modernizacji samorządu w polskiej myśli politycznej po 1998 roku*, [w:] *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji*, red. A. Fordoński, A. Lewandowski, G. Radomski, Płock 2019.
- Radomski G., *Samorząd w państwach autorytarnych w okresie międzywojennym. Próba analizy*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, vol. 42, nr 4.
- Radomski G., *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Toruń 2017.
- Rak J., *Conceptualizing the Theoretical Category of Neo-militant Democracy: The Case of Hungary*, „Polish Political Science Yearbook” 2020, vol. 49(2).
- Rak J., *Why Did Italian Democracy Become Vulnerable? Theorizing the Change from Neo- to Quasi-militant Democracy*, „Polish Political Science Yearbook” 2021, vol. 50(2).
- Razem Możemy Więcej. Program Samorządowy, <https://partiarazem.pl/aktualnosci/2018/01/13/program-samorzadowy> (dostęp: 24.10.2022 r.).
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.
- Riedel R., *Populizm jako wyzwanie dla współczesnego rozumienia demokracji (w wariancie przedstawicielskim)*, [w:] *Populizm w Europie. Defekt i przejaw demokracji?*, red. J. M. De Waele, A. Pacześniak, Warszawa 2010.
- Riker W. H., *Liberalism against Populism: A Confrontation between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Waveland 1982.
- Rosicki R., *Kryzys demokracji liberalnej – wybrane problemy rządzenia, legitymizacji i reprezentacji*, [w:] *Od teorii do praktyki politycznej: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Zbigniewowi Blokowi z okazji 40-lecia pracy naukowej i 70-lecia urodzin*, red. M. Kołodziejczak, R. Rosicki, Poznań 2012.
- Runciman D., *Jak kończy się demokracja*, Warszawa 2019.
- Rybicki Z., *Działalność i organizacja rad narodowych w PRL*, Warszawa 1965.
- Rybicki Z., *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971.
- Rzeczpospolita samorządowa. Program wyborczy ludowców na wybory samorządowe 2018, <https://www.psl.pl/wp-content/uploads/2018/01/Rzeczpospolita-Samorz%C4%85dowa.pdf> (dostęp: 24.10.2022 r.).
- Samorząd pomocniczy jako czynnik pobudzający społeczeństwo obywatelskie na wsi*, red. A. Sakson, P. Węgierekiewicz, Konin 2010.
- Samorząd w myśli politycznej i prawnej*, red. P. Fiktus, M. Marszał, Wrocław 2017.
- Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.
- Sandel M. J., *Tyrania merytokracji. Co się stało z dobrem wspólnym?*, Warszawa 2020.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Warszawa 1998.
- Schumpeter J. A., *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*, Warszawa 2009.
- Sczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2001.

- Sidor M., *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2010.
- Sięciński W., *Samorząd terytorialny na obszarze Wielkiego Księstwa Poznańskiego w latach 1815–1848*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia Administracyjne” 2015, nr 7.
- Siemiątkowski P., Tomaszewski P., *Lokalny wymiar polityki bezpieczeństwa*, Toruń 2020.
- Sikorski T., *Państwo w przebudowie. Naprawa ustroju politycznego państwa... w programie polskiego „neokonserwatyzmu” w pierwszych latach transformacji ustrojowej. Casus Partii Konserwatywnej (1992–1997)*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2016, t. 16.
- Silny samorząd, demokratyczna Polska. Program samorządowy Sojuszu Lewicy Demokratycznej 2018, red. S. Gajewski, b.m.w., 2018.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Śliwa M., *Idee samorządowe polskich socjalistów*, [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.
- Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2005.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Warszawa 1954.
- Sobolewska-Myślik K., Kosowska-Gąstoł B., Borowiec P., *Struktury organizacyjne polskich partii politycznych*, Kraków 2010.
- Staroścjak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Stasi D., Fusaro F., *Demokracja inkluzywna a neoliberalizm: rozważania o przyszłości Europy*, Rzeszów 2015.
- Stawicki R., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, „Opracowania tematyczne” 2015, nr 638.
- Stec M., *Ustrój terytorialnej administracji publicznej w Polsce. Rola samorządu terytorialnego: gminy, powiatu i województwa oraz administracji rządowej w nowoczesnym państwie XXI wieku*, [w:] *Reforma administracji publicznej. Materiały szkoleniowe. Wdrożenie reformy ustrojowej*, Warszawa 1999.
- Stefaniuk M., *Teoria elit Vilfreda Pareta*, Lublin 2001.
- Stępień J., *Cywilizacyjny spór o samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 3.
- Strategia zmiany. Kukiz'15. Potrafisz Polsko*, <http://kukiz15.org/images/PROGRAM/Strategia-Zmiany-KUKIZ15-dla-Polski.pdf> (dostęp: 24.10.2022 r.).
- Strzelecki M., *Polityczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku*, [w:] *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji*, red. A. Fordoński, A. Lewandowski, G. Radomski, Płock 2019.
- Sulikowski A., *Demoliberalizm, populizm, autorytaryzm. Kryzys hegemonii i poszukiwanie (nowego) prawniczego logosu*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, t. 42, nr 3.
- Sunstein C. R., *Infotopia. O zbiorowym procesie wytwarzania wiedzy*, Warszawa 2009.
- Swacha P., *Elity parlamentarne ruchu ludowego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, Warszawa 2019.

- Swianiewicz P, Gendziłł A., Łukomska J., Kurniewicz A., *Wielkość gmin i powiatów a sprawność ich funkcjonowania. Hipotezy wielkoludów i liliputów*, Warszawa 2016.
- Śleszyński P., *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja deglomeracji w Polsce*, Warszawa 2018.
- Święcicki Ł., *Samorząd terytorialny w czasach kryzysu demokracji liberalnej*, [w:] *Samorząd – kultura – Europa*, red. J. Gmitruk, T. Skoczek, Warszawa 2019.
- Szczepaniak K., *Zastosowanie analizy treści w badaniach artykułów prasowych – refleksje metodologiczne*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Sociologica” 2012, nr 42.
- Szczudlińska-Kanoś A., *Regionalne elity polityczne w Polsce*, Kraków 2013.
- Szreniawski J., *Problemy decentralizacji i koordynacji w radach narodowych PRL*, Lublin 1966.
- Szreniawski J., *Rozwój historyczny rad narodowych w aspekcie prawno-ustrojowym*, [w:] *Z problematyki rad narodowych*, red. K. Sand, Lublin 1961.
- Sztumski J., *Elity – ich miejsce i rola w społeczeństwie*, Katowice 1997.
- Szułdrzyński M., *Media społecznościowe kontra liberalna demokracja, jaką znamy*, [w:] *Znaczenie nowych technologii dla jakości systemu politycznego. Ujęcie politologiczne, prawne i socjologiczne*, red. M. Bernaczyk i in., Toruń 2020.
- Szustek A., *Samorząd – samorząd gospodarczy – inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2014.
- Szwed R., *Samorząd terytorialny w drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939). Zarys problematyki*, [w:] *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002.
- Szymaniak M., *Zapaść. Reportaże z mniejszych miast*, Warszawa 2021.
- Szymański A., *Podejścia teoretyczne do badania demokratyzacji i autokratyzacji na poziomie lokalnym i regionalnym*, „Polityka i Społeczeństwo” 2020, vol. 18, nr 2.
- Tarnowska A., *Niedostatki unifikacji administracji ogólnej. Doktryna i praktycy o koniecznych uzupełnieniach rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 19 stycznia 1928 r.*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2015, t. 17, DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2015.028>.
- Tatarenko A., *Stosunek Polaków do transformacji ustrojowej: główne postawy oraz ich uwarunkowania w obliczu 30 rocznicy upadku komunizmu*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, r. 17, z. 1.
- Tomczak Ł., *Demokratyczne zasady działania partii a zakres władzy liderów*, [w:] *Systemy polityczne i partyjne w ujęciu teoretycznym i praktycznym*, red. K. Kamińska-Korolczuk, M. Mielewczyk, R. Ożarowski, Gdańsk 2016.
- Tomczak Ł., *Przywódcy polskich partii politycznych*, „Preferencje Polityczne” 2011, nr 2.
- Trammer K., *Ostre cięcia. Jak niszczone polską koleją*, Warszawa 2019.
- Twoja Polska. Program Koalicji Obywatelskiej*, <https://platforma.org/upload/document/86/attachments/121/KO%20Program.pdf> (dostęp: 24.10.2022 r.).
- Ujazdowski K., *Opozycja demokratyczna i „Solidarność” wobec samorządu terytorialnego (1976–1989)*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U.2019.741.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U.2022.559.
- Walker J. L., *A Critique of the Elitist Theory of Democracy*, „The American Political Science Review” 1966, vol. 60, nr 2.
- Wallas T., *Transformacja systemowa w Polsce i jej konsekwencje. Przyczynek do oceny*, [w:] *Między historią, politologią a medioznawstwem. Wybór problemów*, red. T. Wallas, Poznań 2010.
- Wesołowski W., *Parlamentarzyści jako część elity politycznej: teoretyczno-porównawcze tło polskich badań*, [w:] *Początki parlamentarnej elity. Postowie kontraktowego Sejmu*, red. W. Wesołowski, J. Wasilewski, Warszawa 1992.
- Witaszko W., *Ochrona trwałości zatrudnienia urzędników służby cywilnej – glosa*, „Monitor Prawa Pracy” 2012, nr 6.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Witwicki P., *Znikająca Polska*, Poznań 2021.
- Wnuk-Lipiński E., *Rozpad połowiczny. Szkice z socjologii transformacji ustrojowej*, Warszawa 1993.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa, historia i współczesność*, Lublin 1999.
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i Europie*, Pułtusk 2008.
- Wojtasik W., *Drugorzędność wyborów samorządowych w teorii i badaniach empirycznych*, [w:] *Rola samorządu terytorialnego w modernizacji Polski*, pod red. M. Barańskiego, A. Czyż, S. Kubasa, Katowice 2010.
- Wojtasik W., *Systemowa specyfika wyborów samorządowych w Polsce*, „Rocznik Nauk Społecznych” 2013, t. 5, nr 1.
- Woźniak W., *Programy polskich partii politycznych jako materiał empiryczny w badaniach dyskursu politycznego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2017, nr 2.
- Zielonka J., *Kontrrewolucja. Liberalna Europa w odwróceniu*, Warszawa 2018.
- Ziółkowski M., *Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego*, Poznań 2000.
- Ziółkowski M., *O imitacyjnej modernizacji społeczeństwa polskiego*, [w:] *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*, red. P. Sztompka, Warszawa 1999.
- Zmierzch demokracji liberalnej?*, red. K. A. Wojtaszczyk, P. Stawarz, J. Wiśniewska-Grzelak, Warszawa 2018.
- Zweig F., *Zmierzch czy odrodzenie liberalizmu?*, Lwów 1938.
- Zybertowicz A. i in., *Samobójstwo oświecenia? Jak neuronauka i nowe technologie pustoszą ludzki świat*, Kraków 2015.
- Żyromski M., *Teorie elit a systemy polityczne*, Poznań 2007.

Noty o autorach

Arkadiusz Lewandowski – doktor nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Teorii Polityki i Zarządzania Sferą Publiczną Wydziału Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy; autor książki *Akcja Wyborcza Solidarność. Centroprawica w poszukiwaniu modelu jedności* (2016), kilkudziesięciu artykułów w czasopiśmie i rozdziałów w pracach zbiorowych oraz współredaktor monografii wieloautorskich, w tym m.in. *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji* (2019); swoje zainteresowania badawcze ogniskuje wokół teorii demokracji (w szczególności uwarunkowań jej kryzysu) oraz współczesnych partii politycznych; członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.

Robert Musiałkiewicz – doktor nauk prawnych, rektor i profesor Państwowej Akademii Nauk Stosowanych we Włocławku, radca prawny. Badacz, dydaktyk i refleksyjny praktyk w obszarze katalogu zadań administracji publicznej. Autor i współautor kilkudziesięciu monografii i artykułów dotyczących sfery publicznej, w tym szkolnictwa wyższego i samorządności terytorialnej.

Patryk Tomaszewski – doktor nauk humanistycznych. Badania naukowe ogniskuje wokół następujących obszarów: bezpieczeństwo państwa w myśli politycznej, organizacje studenckie w XX wieku, bezpieczeństwo lokalne i koncepcje rozwoju miasta. Redaktor naczelny periodyku naukowego „Historia i Polityka”. Autor, współautor i redaktor około stu publikacji naukowych, w tym monografii i artykułów w polskich i zagranicznych periodykach naukowych. Wspólnie z prof. Piotrem Siemiątkowskim w 2020 roku napisał książkę *Lokalny wymiar polityki bezpieczeństwa*.

