

Jerzy Bartkowski

Uniwersytet Warszawski
Instytut Socjologii¹

RELACJE MIĘDZYSZCZEBLOWE A KOMUNALIZACJA PAŃSTWA I OPOZYCJA SAMORZĄDOWA

■ Uwagi wstępne

Artykuł analizuje obecną sytuację samorządu terytorialnego, koncentrując się na problematyce relacji pionowych. Wiąże się to z kwestią adekwatnego ich zasilania w środki i zakresu niezbędnej dla ich funkcjonowania swobody decyzyjnej. Trudna sytuacja finansowa samorządów, z jaką borykały się one już od dłuższego czasu, nie tylko nie uległa poprawie, ale pogorszyła się. Zostały także zahamowane ważne dla samorządów inwestycje. Centrum podjęło szereg działań ograniczających autonomię lokalną. Stało się to podstawą do pojawiania się opinii o jego dążeniach do recentralizacji. Nastąpiły duże zmiany w prawie wyborczym, dotyczące podstaw wyłaniania elit samorządowych. Wszystkie te zjawiska występowały nieincydentalnie i nabrały charakteru systemowego.

Tego rodzaju oceny relacji pionowych są wyrażane przez organizacje samorządowe, np. Związek Powiatów Polskich (*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia...* 2017), działaczy samorządowych wysokiego szczebla – marszałków województw (*Apel marszałków...* 2017) i badaczy samorządu terytorialnego (Kornberger-Sokołowska 2012). Można je także znaleźć w innych artykułach zamieszczonych w tym numerze pisma (Kowalewska 2018).

Wydaje się, że pogłębiona analiza tych zjawisk wymaga ich przedyskutowania nie tylko jako określonej sytuacji, ale z punktu widzenia podstawowych zasad samorządu, wyznaczających sens jego powstania oraz warunki działania

¹ E-mail: bartkowskij@is.uw.edu.pl

i efektywności. Wiąże się ona z kwestią komunalizacji państwa – samorząd jest głównym realizatorem zadań państwa na szczeblu lokalnym i regionalnym. Jednocześnie jest on złożoną, wielopoziomową strukturą, zróżnicowaną poziomo i pionowo, połączoną szeregiem wzajemnych powiązań i zależności, relacji rywalizacji i współpracy. Nie jest to sytuacja administracyjnej hybrydy, ale funkcjonalne i społeczno-polityczne sprzężenie.

Termin komunalizacja państwa został specjalnie wprowadzony (por. Świąiewicz 2016) dla zaznaczenia jakościowego znaczenia, jakie ma samorząd we współczesnym państwie. Jego szeroka rola w realizacji wielu podstawowych zadań państwa zmienia zarazem problem granic samorząd–państwo i pokazuje polityczny, a nie tylko administracyjny wymiar relacji pionowych. Samorząd jest inherentną częścią państwa. Dobrze funkcjonujący samorząd zwiększa potencjał państwa. Jednak pełne wykorzystanie jego potencjału wymaga nie tylko rozwiązań systemowych, ale stworzenia odpowiednich warunków społecznych, politycznych i organizacyjno-materialnych. Ważną rolę odgrywają w tym autonomia lokalna, dystrybucja materialnych zasobów państwa i klimat relacji pionowych.

■ Stan wyjściowy w opiniach samorządowców

Opis dynamiki relacji międzyszczeblowych w samorządzie terytorialnym należy rozpocząć od sytuacji, jaka istniała w chwili zmiany ekipy rządzącej w kraju pod koniec 2015 roku. Reakcje korporacji samorządowych w późniejszym okresie nie będą zrozumiałe bez jej przypomnienia. Krótko mówiąc, w przekonaniu samorządów środki finansowe otrzymywane z różnych źródeł, tak własnych, jak i z budżetu centralnego, były nieadekwatne w stosunku do zadań, które dzięki nim realizowano. Szczególnie dotyczyło to wyższych szczebli samorządu. Stan ten nie poprawiał się, a nawet pogarszał. Każdego roku na barki samorządów spadało coraz więcej zadań, a przyznawane na nie środki były niewspółmierne do ich przyrostu. Ten typ polityki finansowania samorządów miał wiele cech „nieoszczędnych oszczędności”. Korzyści dla budżetu były nieproporcjonalne do strat społecznych. Za kwestią finansowania samorządów stoi istotny problem zakresu i jakości zaspokajania tych potrzeb zbiorowych, które znajdują się w polu jego działania. Jak stwierdził Związek Powiatów Polskich w jednym ze swych wystąpień:

Utrzymywanie opisanego powyżej stanu być może i jest korzystne z punktu widzenia krótkofalowego interesu rządu, ale w długiej perspektywie czasu uniemożliwia odpowiedzialny rozwój wspólnot lokalnych, a w ślad za tym – całego państwa (*Finanse do zmiany...* 2018).

Z inicjatywy samorządów powstała obywatelska inicjatywa ustawodawcza dotycząca rekompensaty utraconych dochodów i zwiększonych wydatków w kwocie ok. 8 mld zł rocznie. Projekt ustawy, poparty 300 tys. podpisów, został złożony w Sejmie w 2012 roku, ale odrzucono go. Ponownie powrócił na wokandę Sejmu jesienią 2015 roku, zgodnie z zapowiedzią Prawa i Sprawiedliwości z kampanii wyborczej, że projekty obywatelskie, odrzucone w poprzedniej kadencji, zostaną ponownie rozpatrzone. Projekt ustawy poparły zgodnie wszystkie kluby. Nie otrzymał jednak rekomendacji rządu, co oznaczało w praktyce jego odrzucenie.

Rozwiązaniem tego problemu byłoby nie tylko bardziej adekwatne oszacowanie kosztów zadań zleconych, ale systemowa zmiana w mechanizmach finansowania samorządów. W tej sprawie korporacje samorządowe kilkakrotnie zwracały się do rządu. Ostatnia taka inicjatywa miała miejsce w kwietniu 2018 roku (*Finanse do zmiany...* 2018).

■ PiS a samorzady i społeczności lokalne

Polityka PiS wobec samorządów, czy szerzej – społeczności lokalnych, jest trudna do jednoznacznej charakterystyki, gdyż występuje w niej wiele różnych tendencji, celów i wątków, które nie zawsze są spójne ze sobą. Są to zarazem zjawiska dynamiczne, gdzie pierwotne zamysły często ulegają zmianie w wyniku wywołanych reakcji społecznych. Efektów części z nich nie można jeszcze ocenić ze względu na zbyt krótki okres ich działania.

Można jednak w tej polityce wyróżnić pewne wątki. Na początku należy wskazać jej elementy prolokalne. Po pierwsze, można określić ogólny kierunek polityki PiS jako dążenie do gruntownej przebudowy polskiej polityki, która by stworzyła dla niego trwałą bazę polityczną i społeczną. Ważne miejsce miałyby w niej Polska lokalna i jej instytucja – samorząd. Jest to zarazem elektorat, na który strategicznie powinien orientować się PiS, gdyż zdobycie jego poparcia może dać temu ruchowi trwałą, hegemoniczną pozycję w polskiej polityce. Warto wskazać, że właśnie poparcie i mobilizacja tego segmentu elektoratu otworzyły drogę do władzy nowej ekipie.

Po drugie, polityczna i narodowa orientacja PiS wyraża wiele z postaw i wartości Polski lokalnej. Pozytywnym oczekiwaniom wobec nowej ekipy sprzyja zapowiedziane przez nią prosojalne i prorodzinne nastawienie w polityce, podjęcie wartości narodowych, zaniebawanych wcześniej, a bliskich społecznościom lokalnym. Także sam socjalny charakter budowy tego poparcia silnie apelował do Polski lokalnej, która jest wielkim beneficjentem tych programów. Problemy, które podjął nowy rząd, to także problemy społeczności lokalnych. Problem zmniejszania się liczby ludności o wiele silniej uderza w społeczności wiejskie niż miejskie.

Po trzecie, liczne zamierzone działania obecnego rządu będą wymagały nie tylko jego szerokiej współpracy z samorządami, ale i ich głębokiego w nie zaangażowania. Wyzwania rozwojowe kraju, mówiąc już bardziej ogólnymi kategoriami, takie jak: wyrównanie poziomu rozwoju z krajami Zachodu, zbudowanie podstaw społecznych, infrastrukturalnych i ekonomicznych dla dalszego rozwoju, już w ramach globalnych, współcześnie nie mogą być zrealizowane przez samo centrum. Także realizacja szeregu działań unijnych nie może być realizowana tylko i wyłącznie poprzez władze centralne. Te wszystkie zadania wymagają współdziałania struktur zdecentralizowanych, dla których najlepszą formą istnienia i działania jest samorząd. To postulat nie tylko polityczny, ale i pragmatyczny. Zadania te wymagają także współdziałania i pomocy międzyszczeblowej w szerszym sensie. Efektem prorozwojowej polityki państwa ma być podjęcie działań, bez których taki rozwój nie byłby możliwy, a które przekraczają możliwości samorządów. Zmiana koniunktury gospodarczej spowodowała zniesienie ograniczeń materialnych i znaczące rozszerzenie możliwości działania władz centralnych.

Po czwarte, obecność w nowej ekipie osób o dużym doświadczeniu samorządowym dawała nadzieję na lepszą współpracę. Znaleźli się w niej byli wójtowie i burmistrzowie, poczynając od samej pani premier. Na początku kadencji padały deklaracje współpracy i obietnice realizacji postulatów samorządów, w tym finansowych. Te deklaracje nie były czysto grzecznościowe, a wynikały z określonych konieczności. Podobnie było po rekonstrukcji rządu. Nowy premier Mateusz Morawiecki w swoim exposé stwierdził, że będzie osobiście „zaangażowany w rozwój Polski lokalnej, Polski samorządowej”. Jego decyzją został powołany specjalny pełnomocnik rządu ds. samorządowych (*Exposé Mateusza Morawieckiego... 2017*).

■ Działania prolokalne PiS

Dla pełnego obrazu polityki PiS wobec samorządów należy wskazać, że były i są zgodnie z nią prowadzone systematyczne działania nastawione na zjednanie społeczności lokalnych. Do takich prolokalnych działań należy odtwarzanie infrastrukturalnej sieci usług publicznych przez otwieranie na nowo posterunków policji czy przywracanie urzędów pocztowych. Są programy rządowe adresowane do Polski „B”, tzw. ściany wschodniej, czy małych i średnich miast. Powstał specjalny program wspierania budowy i remontów dróg lokalnych.

Są też i inne działania bardziej adresowane do społeczności lokalnych niż do samorządów. Szereg zmian prawnych, przede wszystkim zmiana kodeksu budowlanego, ma znaczenie właśnie dla Polski lokalnej. To jej dokuczają prze-

wlekłość starań czy wielość pozwoleń administracyjnych w tej dziedzinie. Podobnie problem własności ziemi czy rolnictwa wielkoobszarowego to kwestie, które zdecydowanie bardziej ją obchodzą niż elektorat wielkomijski.

■ Ograniczenia finansowe w działaniach samorządu

Pojawiło się także wiele działań uderzających w samorządy, przede wszystkim wzrost ich obciążeń finansowych. W ciągu dwóch lat rządów PiS utrzymano znacząco nieadekwatny poziom finansowania i kontynuowano politykę przekazywania do realizacji kolejnych nowych zadań bez zapewnienia stosownych środków. Doszły do tego koszty realizacji głównych inicjatyw programowych nowej ekipy i ich negatywne skutki uboczne dla budżetów lokalnych. Działo się tak, mimo że wcześniej, przy opiniowaniu odpowiednich aktów ustawodawczych, samorządy wskazywały na takie konsekwencje i wnioskowały o odpowiednie rekompensaty dla budżetów lokalnych.

Na przykład reforma edukacji miała nie generować dodatkowych wydatków samorządów. Jednak według szacunków Związku Miast Polskich, w roku szkolnym 2017/2018 koszty wdrożenia reformy w całym kraju wyniosą ok. 1 mld zł. Są to wydatki w połowie na przekształcenie sieci szkół, a w połowie na wygaszanie gimnazjów. W najtrudniejszej sytuacji znalazły się małe i średnie gminy i miasta. Niektóre z nich jeszcze spłacają kredyty zaciągnięte na budowę gimnazjów (*Miliard na edukację... 2017; Reforma edukacji... 2018*).

Samorządy odczuły także skutki uboczne polityki państwa związanej z nowymi inicjatywami. Przykładowo podwyżka płacy minimalnej, o dobrym propagandowym wydźwięku, ma właśnie takie nieoczekiwane efekty, trudno wyobrażalne dla nefachowców. Zostały one ocenione rocznie na ok. 0,5 mld zł. Wynikało to z faktu, że „in gremio JST są największym polskim pracodawcą”. Podwyżka płacy minimalnej miała jeszcze jeden nieoczekiwany skutek uboczny – trudności inwestycyjne samorządów. Doniesienia prasowe wskazują, iż ostatnio częściej zdarza się, że nikt nie staje do ogłoszonych przetargów, brakuje wykonawców, a jeśli są, to bywa, że najniższa oferta w przetargu jest wyższa o 10–30% od przetargowej wartości inwestycji.

Można także wskazać na tego typu konsekwencje innych ważnych projektów nowej ekipy – zmiany w kwotach wolnych od podatków i zmiany stóp podatkowych. Finanse samorządów są szczególnie wrażliwe na zmiany polityki podatkowej. Ulgi podatkowe, zmiany stóp podatkowych czy podwyższenie progów podatkowych mają dla nich silne bezpośrednie i negatywne skutki. Podawane szacunki ich kosztów w dokumentach samorządowców wskazywały na bardzo znaczące kwoty bezpośrednie jak i liczone procentowym ubytkiem ich dochodu. Oceniano je na ok. 25 mld zł. W stosunku do roku 2016

może to spowodować obniżenie dochodów z PIT o ok. 20% we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego (*Stanowisko Komisji...* 2015). Nie było to działanie jednorazowe. Polityka ta była kontynuowana w kolejnych latach. Następne podniesienie kwoty wolnej od podatku zapowiedziano na 2018 rok. Liczba beneficjentów tej zmiany ma dzięki temu wzrosnąć z 3,4 mln (2017) do 5–6 mln osób (2018) (*Kwota wolna...* 2017).

Należy podjąć dyskusję faktycznych efektów. Często w głosach krytycznych pojawiają się tony katastroficzne. Może to rodzić podejrzenie, że jest to tylko retoryka nastawiona na opinię publiczną, a bez materialnego pokrycia. Brak jest bowiem widocznych konsekwencji, a przede wszystkim nie obserwuje się często zapowiadanego skokowego obniżenia jakości działania. Można wskazać na kilka przyczyn tego zjawiska. Po pierwsze, duża część tych kwestii dotyczy przyszłości, a ich skutki nie będą od razu widoczne. Po drugie, część z nich dotyczy przesunięć wewnątrzbudżetowych, rezygnacji z bardziej kosztownych programów, obniżania standardu usług czy zwiększania obciążeń personelu. Dzieje się tak kosztem długofalowych działań, jak inwestycje czy remonty, oraz przez odkładanie na przyszłość pewnych wydatków. Nowe obiekty powstaną kiedy indziej, remonty się przeprowadzi później, istniejącą infrastrukturę będzie się dłużej eksploatować, a wielu nowych programów się nie wprowadzi.

Te długofalowe skutki niedofinansowania dobrze można zilustrować na przykładzie zamrożenia płac czy zwiększania zakresu obowiązków. Nie generują one nowych kosztów, a zmniejszają bieżące koszty działania. Jest to łagodna forma obniżki płac realnych. Może ona nawet przejść niezauważalnie, gdyż nominalna pensja pozostaje bez zmian. Nie spowoduje więc masowych odejść z pracy. Jednak jeśli nie są to działania chwilowe, ale mają charakter systematyczny i są długo stosowane, mogą dokonać znaczącej dewastacji morale personelu, osłabić napływ nowych kadr i spowodować negatywną selekcję do zawodu. Odwrócenie skutków takich procesów może być trudne.

■ Recentralizacja

Drugim kierunkiem działania nowej ekipy, który samorzady bardzo negatywnie odbierały, było wzmacnianie pozycji centralnego ośrodka władzy w wielu wymiarach. Można wyróżnić kilka typów, dróg czy metod centralizacji: 1) centralizacja sensu stricto przez przemieszczanie kompetencji (głównie szczebel wojewódzki), 2) przejmowanie instytucji przez reorganizację, zmiany składu pracowników lub personelu kierowniczego, 3) przejmowanie kontroli nad środkami będącymi wcześniej w dyspozycji samorządów różnego szczebla (przesuwanie środków od marszałków do wojewodów lub ministerstw), 4) tworzenie faktycznych funduszy dyspozycyjnych na szczeblu centralnym, jak fundusz

budowy dróg przy Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju czy działający na mniejszą skalę Fundusz Sprawiedliwości przy ministerstwie o tej nazwie, który wspomaga strażaków z OSP. W ten sposób może także działać wspieranie budowy dróg, uznanych za strategiczne przez MON, 5) intensyfikacja kontroli odgórnej w różnej formie i przekształcanie jej z kontroli typu formalnoprawnego w kontrolę konkretnych działań samorządów i narzucanie im pewnych działań, 6) reaktywacja pewnych form kontroli nad władzami lokalnymi, np. kontroli prokuratorskiej, 7) zmniejszenie roli, podporządkowanie ministrowi sprawiedliwości lub wprost likwidacja instytucji sądowej ochrony autonomii lokalnej.

Zarzut recentralizacji dotyczy w pierwszym rzędzie pozbawiania samorządów wojewódzkich kolejnych zadań i przenoszenia ich do administracji rządowej. W dokumentach samorządowych mówi się o „związaniu samorządu wojewódzkiego”, „konsekwentnym demontażu samorządu terytorialnego, a powiatów w szczególności” czy „obdzieraniu samorządów z kolejnych kompetencji na rzecz wzmocnienia administracji rządowej”. Powtarzają się zarzuty o „powrót do niesprawnej resortowej rzeczywistości sprzed reformy samorządowej” i „podważanie dorobku odrodzonego samorządu”.

Drugi wymiar recentralizacji to przechwytywanie urzędów, instytucji i agend przez centrum. Często dotyczy to instytucji podejmujących ważne decyzje, dysponujących środkami finansowymi lub materialnymi. Służy temu głównie polityka kadrowa. Te działania zostały podsumowane w raporcie Forum Obywatelskiego Rozwoju. Łącznie uchwalono 37 ustaw „kadrowych”. Było to cała paleta działań. Najczęściej wykorzystuje się przerwanie kadencji jedno- lub wieloosobowego organu, jak w przypadku zarządów i rad nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska. Inny sposób to przeniesienie ze szczebla lokalnego na centralny powołań na stanowiska, jak w przypadku kuratorów oświaty szczebla wojewódzkiego czy rad nadzorczych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska. Metoda rozwiązania umów o pracę ustawą została użyta wobec pracowników zlikwidowanej Agencji Nieruchomości Rolnych (ok. 1 850 osób) i Agencji Rynku Rolnego (ok. 1 150 osób). Szeroko stosowane były odgórne „reorganizacje”. Był to szereg działań od likwidacji całej instytucji i powołania nowej o podobnych zadaniach, po zmiany organizacyjne wewnętrzne i zewnętrzne, jak łączenie z inną jednostką.

Kolejna grupa działań miała na celu ułatwienie wymiany kadrowej personelu kierowniczego i zastąpienie go bardziej dyspozycyjnym. Z jednej strony w zmianach tych chodziło o usunięcie dotychczasowego składu, zniesienie ograniczeń w doborze kandydatur, zwiększenie lub nadanie uprawnień do nominowania składu, z drugiej z kolei przesuwanie uprawnień w dysponowaniu zasobami instytucji od obieralnych rad do nominowanych kierowników urzędów czy jednostek. Następowiała likwidacja postępowania konkursowego,

ograniczanie kompetencji komisji konkursowej, „uproszczenia” procedur powoływania na stanowiska lub zapewniania większości w komisji powołującej. Przeszkody w możliwościach powoływania preferowanych kandydatur omijano przez obniżanie wymagań wobec nich i wprowadzanie pełnej swobody przy obsadzaniu stanowisk średniego szczebla.

Ustawy te były przeprowadzane w tempie ekspresowym. Spośród 37 ustaw „kadrowych”, trzynaście (35%) uchwalono w terminie do 30 dni, a kolejne siedem (19%) – do 60 dni. Równie szybko wykorzystywano nowo nadane uprawnienia. Zdarzyło się, że w jeden dzień odwołano ze stanowisk ponad 300 kierowników powiatowych biur Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, pozostawiając na stanowiskach jedynie dziesięciu z nich (Paczocho 2018). Czasem „wielkie” zmiany oznaczały grunt dla jednej, określonej decyzji bez liczenia się z ich społecznym kosztami, jak przykładowo zmiana schematu zarządzania ochroną zabytków w Warszawie i na Mazowszu.

Kolejnym celem działań było przechwytywanie lub kreowanie „dyspozycyjnych” funduszy. Jeśli pojawiają się nowe fundusze, to ich dysponentem są urzędy wojewódzkie i centralne. Przebieg tego typu działań i ich konsekwencje może zilustrować powołanie Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. Przejął on zadania Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Choć poprzednikiem była instytucja biurokratyczna, jednak zmiana faktycznie wprowadza nominacje na miejsce społecznej rady. Tym samym znacząco osłabia udział czynnika społecznego w rozdziale środków dla organizacji pozarządowych. Jednocześnie cele nowego instytutu raczej będą służyły realizacji ideologicznych celów PiS niż wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Znacząco zawężono zakres podmiotów mogących występować do konkursów, jak i pole wspieranych celów. Już przy okazji inauguracji jego dyrektor podkreślił, że w 2018 roku instytut będzie wspierał przede wszystkim projekty związane z rocznicą odzyskania niepodległości (Siedlecka 2017).

Pewna grupa tych działań wprost przekracza granice prawa i prowadzi do przyznawania sobie uprawnień nieprzewidywanych przez odpowiednie regulacje prawne. Jednym z nich jest przekształcenie prawa do kontroli legalności decyzji samorządów w ich kontrolę rzeczową. Innym mechanizmem jest wykorzystywanie obowiązku promulgacji uchwał samorządów przez wojewodę do ich kontroli i blokowania. Z kolei tzw. wykonanie zastępcze, czyli mechanizm, który ma doprowadzić do wykonywania wyroków sądowych lub obowiązków ustawowych, niekiedy zamienia się w decydowanie za samorządy niższego szczebla.

Ciekawą, a zarazem dobrze mieszczącą się w ogólnym trendzie zmian, jest próba ministra sprawiedliwości uaktywnienia tzw. prokuratorskiej kontroli

decyzji administracyjnych. Prokuratorzy mają prawo badania z własnej inicjatywy legalności decyzji władz lokalnych. Ten model kontroli samorządu i administracji funkcjonował w PRL-u (Leoński 2006: 243–244). Ale odpowiednie umocowanie prawne zawiera także aktualnie obowiązujące prawo o prokuraturze, już z poprawkami uchwalonymi w 2016 roku. Na tej podstawie prokuratorzy przeprowadzili akcję kontroli opłat za przyłączenie do sieci wodno-kanalizacyjnej. W skali kraju działania te doprowadziły do zakwestionowania 274 uchwał. W 69 przypadkach prokuratorzy wnieśli skargi do WSA. Skierowali także 62 wnioski o usunięcie ujawnionych naruszeń prawa do właściwych organów gmin i miast (*Oplaty...* 2018).

Pewna część tych działań ma taki charakter, do którego opisu najlepiej pasują znane z francuskiego systemu prawa administracyjnego pojęcia „przekroczenia” i „nadużycia” prawa. Nie wchodząc w ich stronę prawniczą, choć Trybunał Konstytucyjny używał tego pojęcia w swoim orzecznictwie, warto je przytoczyć dla charakterystyki społecznego kontekstu niektórych z omawianych działań. Pojęcie to nie oznacza przekroczenia granic legalności formalnej, ale bada sferę władzy dyskrecjonalnej. We francuskim systemie prawa administracyjnego może być ono podstawą do żądania uchylecia takiej decyzji (Dobkowski 2011: 253–273).

Nadużycie władzy jest definiowane jako sytuacja, w której administracja wydaje akt mieszczący się w ramach jej kompetencji, ale dla osiągnięcia celu innego niż cel, dla którego akt mógłby być wydany zgodnie z prawem. Nadużyciem władzy będzie dążenie do realizacji innych interesów niż interes publiczny. Może to być nie tylko interes osobisty, ale dążenie do faworyzowania określonej partii lub eliminacji przeciwnika politycznego (Przybysz 2003: 187). We wszystkich wypadkach *détournement de pouvoir* („nadużycia władzy”) nie są naruszane ani przepisy prawa materialnego, ani formalnego, ani przepisy kompetencyjne, lecz zasady inne, związane z normą bezstronności władzy publicznej (Nowotarski 1927: 64, 70). Konstytucyjnym hamulcem przeciw samorządnemu rozszerzaniu władzy przez administrację, stronnicej interpretacji prawa czy jego nadużycia, są sądy administracyjne i Trybunał Konstytucyjny. Mogą one wykonywać swoją funkcję, jeśli nie zostały naruszone ich struktury i zachowana została ich realna niezależność.

Dla pełnego obrazu nie jest jasne, jaki ma być idealny wzór relacji partia i jej reprezentanci w samorządzie. Mogą dać pewne wyobrażenie warszawskie Włochy. Jest to ciekawy przykład konfliktu wewnątrz PiS na tle relacji lokalny komitet partii a partyjny burmistrz. Objął on ten urząd z rekomendacji partii. 11 grudnia 2017 roku zarząd okręgowy Prawa i Sprawiedliwości podjął uchwałę o jego wykluczeniu z partii. Podjęta jednogłośnie decyzja była konsekwencją „utrąty zaufania władz warszawskiej organizacji do burmistrza”.

Zarzuty dotyczyły wybrania na wiceburmistrza „osoby niewskazanej przez partię” i destrukcyjnych działań burmistrza względem „dyrektora i społeczności” jednej ze szkół podstawowych (Karcz-Kaczkowska 2017). Oczekiwania dotyczyły więc nie tylko wyboru samej osoby, ale i dość głębokiego podporządkowania strukturom partyjnym już przy konkretnych decyzjach.

Można zadać pytanie, do jakiego modelu relacji władza centralna–samorząd zmierzają te przemiany. Nie biegną one w kierunku budowania struktur zależności pionowej: gmina, powiat, województwo i centrum. Raczej wydaje się, że zbliża się to do tzw. *tutelle*. Terminem francuskim *tutelle* (opieka, kuratela) określa się w teorii władzy lokalnej typ kontroli, którego uosobieniem był niegdyś francuski prefekt. Jego zadaniem była kontrola decyzji władz lokalnych na swoim terenie pod kątem zgodności z polityką państwa. Prefekt kontrolował je jako lokalny przedstawiciel centrum. Mógł takie decyzje uchylić, jeśli je uznał za sprzeczne z tą polityką. *Tutelle* działała zarówno prewencyjnie, jak i represyjnie (Machin 1977; Chorąży 1998).

Obserwowane instrumentarium władzy pokazuje władzę identyfikowaną z bezpośrednią kontrolą i dominacją, działaniem poprzez przymus lub dystrybucję dóbr. Uwidacznia się nieufność do instytucji niezależnych i niezdominowanych pól działania, jak i niewiara w różne formy samorządu. Jej ofiarą pada nie tylko samorząd terytorialny, ale i zawodowy, np. sędziowski. Widoczna jest niechęć do stosowania miękkich metod realizacji zadań władzy, jak współpraca czy porozumienie. Uwidacznia się małe zrozumienie znaczenia instytucji w polityce, jak i roli polityki ciągłości. Reforma to często ostentacyjna realizacja postulatów wyborczych czy manifestacja wprowadzania w życie ważnych wartości. Ma duże walory propagandowe i prestiżowe. Ma jednak i drugą stronę. Jest to też strata istniejących już doświadczeń personelu i klientów, jak i zakumulowanego instytucjonalnego doświadczenia. Związane są z nią koszty uczenia się aktorów nowej logiki działania, jak i czas wdrażania, zanim zaczną naprawdę działać. Instytucjom potrzeba ustabilizowanych warunków działania i klarownego otoczenia. Źle natomiast działają w warunkach permanentnego stanu wyjątkowego, ciśnienia zmobilizowanej opinii publicznej, specustaw i ciągłych zasadniczych zmian strukturalnych.

■ Zmiany podziału administracyjnego. Ustawy metropolitalne

Sprawą, która bardzo poruszyła samorządowców, była kwestia trwałości podziału administracyjnego. Jest to zagadnienie, na które są bardzo wyczuleni. Własna gmina, powiat czy województwo są tu postrzegane jako podstawa działania, niczym niepodległość dla państwa. Każda próba zmiany podziału administracyjnego jest pilnie śledzona w poczuciu, że raz stworzony precedens

może stać się losem innych gmin. Obawa wiąże się z formalną (nie materialną) łatwością podjęcia takiej decyzji. Wystarczy do tego zarządzenie premiera po niewiążącym zasięgnięciu opinii gmin objętych skutkami tej decyzji.

Projekty wskrzeszenia województw częstochowskiego i koszalińskiego były w programie wyborczym PiS, a postulat warszawskiego jest podnoszony od dawna. W przypadku województwa mazowieckiego chodziło o samą poprawkę w unijnym, czysto statystycznym, podziale na tzw. NUTS-3, którego konsekwencją są ułatwienia w dostępie do funduszy unijnych. Projekty wskrzeszenia województw częstochowskiego i koszalińskiego natomiast grożą szerszymi konsekwencjami, nie tylko wydzieleniem słabych jednostek, ale i kolejnymi wnioskami zmian administracyjnych. Oznaczałoby to odwrócenie tej zalety reformy z 1998 roku, jaką było stworzenie dużych województw o znaczącym potencjale demograficznym. Propozycje te powróciły w programie PiS na wybory samorządowe w 2018 roku. Mogą one mieć różne reperkusje, gdyż obok zwolenników mają także silnych przeciwników w Polsce lokalnej.

W przypadku gmin opór samorządów i siła przywiązania mieszkańców do własnych gmin jest tak duża, że praktycznie mapa gmin nie zmienia się, mimo że najmniejsza gmina w Polsce liczy zaledwie 1 300 mieszkańców. W okresie rządów PO wydano nawet specjalną ustawę ekonomicznie zachęcającą gminy do łączenia się. Skorzystała z niej tylko jedna gmina w Polsce – Zielona Góra. Nastąpiło połączenie miasta z otaczającą go gminą o tej samej nazwie. Korporacje samorządowe zgodnie nie zgadzają się na przyłączenie do Drawska Pomorskiego gminy Ostrowice, która ma zadłużenie w wysokości ok. 240% budżetu. W sprawie tej od dwu lat panuje pat. Ostatnio pojawiała się propozycja przejścia długu przez państwo i podziału gminy między gminy sąsiednie. Nie ma jeszcze na nie odpowiedzi zarówno najbardziej zainteresowanych, jak korporacji reprezentowanych w KWRiST.

Na tym tle można zrozumieć, jak silne społeczne opory wzbudziła zmiana granic Opola kosztem sąsiadujących gmin. Dzięki niej miasto zyskało 50 km² powierzchni. Na tym obszarze znalazła się wielka elektrownia, która rocznie wpłaca do budżetu ok. 150 mln zł. Sytuację dodatkowo zaogniła arogancja decyzyjna. Decyzja została podjęta mimo negatywnych wyników konsultacji we wszystkich gminach (96% sprzeciwów), błędów formalnych w procesie decyzyjnym i decyzji rządu wydanej bez zasięgnięcia obligatoryjnej opinii KWRiST. Konflikt przybrał ostre formy. Kilkuset mieszkańców z poszkodowanych gmin specjalnie protestowało w Warszawie 20 lipca 2016 roku. Na przełomie 2016 i 2017 roku doszło też do głódówki protestacyjnej grupy mieszkańców.

Ostry przebieg miały także projekty metropolizacji. Były proponowane trzy metropolie: warszawska, śląska i poznańska (z sześciu wchodzących w skład Unii Metropolii Polskich). Każda była wprowadzana oddzielną ustawą.

Postulat ich stworzenia wynika z potrzeb prowadzenia wspólnej polityki infrastrukturalnej. Mogłoby to być zastąpione związkami komunalnymi lub intensywną współpracą zainteresowanych jednostek. Potrzeba ustawy wynika ze słabości spontanicznej współpracy poziomej gmin. Propozycja powołania metropolii miała silne poparcie na Górnym Śląsku, gdzie taki postulat był wysuwany od dawna. Odpowiednia ustawa została uchwalona bez społecznych protestów. Niemniej i tam ujawnił się szybko wewnętrzny konflikt kulturowy. Jedną z pierwszych decyzji, jakie przyszło podjąć władzom metropolii, była zmiana nazwy na metropolię górnośląsko-zagłębiowską.

Najbardziej ostry opór, wynikający z różnych powodów, wzbudził projekt metropolii warszawskiej. Stawiły go zarówno mniejsze miasta i gminy, jak i potencjalny główny beneficjent – sama Warszawa. Badania sondażowe wskazywały na wielką niepopularność tej propozycji, co potwierdziło lokalne referendum w Legionowie. Sześć kolejnych było już zaplanowanych. W tej propozycji dopatrywano się przesłanki politycznej. Miano dzięki niej spodziewać się osłabienia wagi głosów silnie opozycyjnej Warszawy i gmin podwarszawskich. Wskazywało na to niewłączenie do metropolii Podkowy Leśnej, miasta o najwyższym odsetku ludzi z wyższym wykształceniem w Polsce, w którym PO regularnie cieszy się poparciem zaliczanym do najwyższych w kraju. Możliwe, że odegrała tu rolę także obawa przed skorzystaniem z tej okazji dla skrócenia kadencji aktualnych władz lokalnych i przeprowadzenia nowych wyborów. Uderzyłoby to silnie w skonfliktowaną z aktualnym rządem panią prezydent stolicy. Ostatecznie pomysł upadł na etapie projektu legislacyjnego. Natomiast projekt powołania metropolii poznańskiej został wycofany przez wnioskodawców z Sejmu. W tym przypadku nie było oddolnej potrzeby jej uchwalenia, gdyż może ją zastąpić współpraca powiat poznański–miasto Poznań.

■ Klimat relacji międzyszczeblowych

Osobnym i ważnym aspektem analizowanych relacji pionowych jest klimat interakcji międzyszczeblowych. Mają one nie tylko wymiar tła powszednich interakcji władze centralne–samorządy, ale szersze i bardziej systemowe konsekwencje. Wystąpienia korporacji samorządowych przynoszą wiele świadectw bardzo instrumentalnego i formalnego traktowania udziału samorządów w procesach decyzyjnych ich dotyczących, a w których udział jest im formalnie przyznany. Były nawet sytuacje, że kierowano do konsultacji decyzje po ich podjęciu. W wielu przypadkach projekty są nadsyłane w ostatniej chwili, nawet w przypadku spraw o dużej wadze.

Największe napięcia wprowadzały projekty przynoszące obciążenia finansowe dla samorządów. Dość częste jest przedstawianie projektów bez ocen ich

skutków finansowych. Strona samorządowa znajdowała się przy tym w trudnej sytuacji, gdyż sprzeciw oznaczałby poddanie się presji opinii publicznej ze względu na ogólny wydzźwięk danej inicjatywy.

Na dodatek często już skonsultowane i uzgodnione projekty były istotnie zmieniane na dalszych etapach legislacyjnych. Bywało, że dotyczyło to kwestii, które były wynikiem obustronnego kompromisu, a tą drogą niespodziewanie wracały te elementy projektów ustawowych, które miały być z nich wycofane. Zdarzało się, że rząd kierował do Sejmu wprost projekt w innej formie niż uzgodniony z samorządami. Czasem miało to charakter tzw. wrzutek poselskich – tj. „poprawek” do projektów zgłaszanych przez posłów. Bywały i poprawki senackie, a więc na dość zaawansowanym etapie procesu legislacyjnego.

Inną jeszcze techniką omijania kłopotliwych konsultacji społecznych, dyskusji czy negocjacji i narzucania boczną drogą propozycji ustaw jest to, co w teorii decydowania parlamentarnego określa się jako „obładowanie” (ang. *tackling*). Polega ono na dołączaniu do jakiegoś ważnego aktu ustawowego, który musi być terminowo uchwalony, treści luźno z nim związanych, niekiedy nawet i tej cechy pozbawionych. Korzysta się z działania presji czasu, jak i wsparcia sił zainteresowanych innymi częściami danej ustawy. Bywają one umieszczane w tzw. przepisach końcowych i przejściowych (Grodyński 1932: 101–102). Można było to obserwować przy okazji dyskusji nad zmianami w prawie wyborczym. W tym przypadku czynnikiem naglącym był zbliżający się koniec kadencji samorządów. Nadano im formę pakietu ustaw, które razem zawierały daleko idące zmiany funkcjonowania samorządu, niekoniecznie związane z samymi przygotowaniem do tych wyborów.

Temperaturę relacji samorządy–rząd dobrze ukazują opinie wypowiedziane przez korporacje samorządowe w korespondencji urzędowej. Zdarza się tam napotykać zwroty raczej rzadkie w komunikacji organów wysokiego szczebla i związanych licznymi węzłami zależności i współpracy. I tak w jednej z nich czytamy, że:

Zdecydowany sprzeciw Związku Powiatów Polskich budzi również sposób pracy nad projektowaną zmianą. O planach resortu więcej można dowiedzieć się z zapowiedzi medialnych i konferencji prasowych niż z miejsc, w których tak poważne propozycje powinny być wcześniej przynajmniej przedyskutowane – tj. na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz w Radzie Rynku Pracy, w której wszyscy zainteresowani kształtem publicznych służb zatrudnienia mają swoich przedstawicieli (*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia... 2017*).

Kontrowersyjne propozycje rządowe często były podbudowywane kampanią medialną, mającą odpowiednio urobić opinię publiczną. Skłoniło to Zarząd

Związku Miast Polskich do specjalnego wystąpienia do rządu w tej sprawie w styczniu 2018 roku (*Stanowisko Zarządu... 2017*). Związek Gmin Wiejskich w kwietniu 2017 roku podjął uchwałę protestacyjną:

Nie możemy obojętnie obserwować procesu demagogicznych wypowiedzi i ocen ze strony polityków partii rządzącej, które powodują, iż narasta fala niechęci w stosunku do samorządu terytorialnego i jego przedstawicieli. Formułowane w tym zakresie zarzuty uzasadniane są populistycznymi hasłami nie znajdującymi poparcia w faktach, w oparciu o wadliwą diagnozę służącą wyłącznie osiągnięciu doraźnych celów politycznych (*Stanowisko XXXI Zgromadzenia... 2017*).

Warto przypomnieć, że te negatywne opinie były szczególnie bolesne, gdyż samorząd terytorialny stanowi strukturę władzy najlepiej ocenianą wśród instytucji politycznych w Polsce.

Najwyższy poziom napięcia na linii samorządy–rząd wystąpił, gdy pojawiła się propozycja ograniczenia kadencji burmistrzów/wójtów. Oznaczała ona zakaz kandydowania dla ok. $\frac{2}{3}$ wójtów. Była to zapowiedź największej rewolucji kadrowej na tym szczeblu od 1990 roku. Wtedy została podjęta uchwała upoważniająca zarządy korporacji samorządowych do ostentacyjnego wystąpienia z KWRiST. Jednak zwyciężył pogląd, że nawet w takiej sytuacji, bardziej szkodliwe od wątpliwej korzyści chwilowego rozgłosu byłoby odsunięcie się od centrum procesu legislacyjnego (*XXXVIII Zgromadzenie... 2017*).

W konsekwencji tych działań w relacjach samorządy–rząd panuje silna niepewność zarówno co do konkretnych rozstrzygnięć, jak i makrostrukturalnych warunków działania. Nawet wspólne dojście do pewnych uzgodnień nie oznacza gwarancji, że zostaną one dotrzymane i że nie zmieni się bezpieczny dla strony samorządowej charakter pewnych rozwiązań. Nim proces legislacyjny zostanie zakończony, kontrowersyjne zapisy mogą w każdej chwili do niego wrócić.

Centralizm w podejmowaniu decyzji ma, co warto podkreślić, wiele zalet, ale bywa też, że powoduje duże straty. Udział samorządów w procesie legislacyjnym ma także znaczenie dla samego rządu. Jest to ciekawa konstrukcja ustrojowa. Nie jest on tylko jedną z ustawowo narzuconych grup konsultacyjnych, ale przynosi ważny oddolny głos realizatorów, którzy będą wdrażali diskutowaną politykę. Jest to także głos reprezentujący raczej interes ogółu mieszkańców, i nie oznaczający wnoszenia, ze swej strony także istotnych, interesów branżowych czy zawodowych. W efekcie nie wykorzystuje się potencjału wiedzy o istniejących potrzebach i możliwościach ich efektywnej realizacji (Kühn 1936: 45). W tym stylu prowadzenia procesu legislacyjnego można się dopatrzeć nihilizmu i populizmu prawnego wyrażających się w traktowaniu prawa jako narzędzia propagandowego. Nieraz bywały proponowane kon-

strukcje prawne dobrze brzmiące, ale nieprecyzyjne, których stosowanie byłoby dość trudne w praktyce. Zmiany często są wprowadzane pod hasłami „upraszczania” czy „przyspieszania”, metodą tworzenia nadzwyczajnych dróg i ścieżek podejmowania decyzji administracyjnych, uwzględniających w zasadzie głównie punkt widzenia petenta. Zamiast wypracowywania metod regulacji ich wydawania, negocjujących interesy, uwzględniających prawa różnych podmiotów i wyważających różne aspekty decyzji, jak choćby ekologiczne, proponowane są rozwiązania pozwalające przeprowadzać tylko szybciej decyzje drogą nadzwyczajną. Najlepszym tego przykładem są różne specustawy (*Stanowisko Zarządu... 2017*).

Warto spojrzeć na modelowe warunki przebiegu procesu legislacyjnego właśnie od strony budowy państwa – na demokrację jako sposób wyrażania i mediacji interesów (Safjan, Bosek 2016, t. II: 479–488). Wydaje się, że jego budowa została zaprojektowana nie tylko technicznie, ale i społecznie. W kolejnych etapach procesu chodzi nie tylko o samo zmniejszenie prawdopodobieństwa błędu i o lepsze, czysto technicznie, walory produktu legislacyjnego, ale nadanie mu określonego społecznego charakteru. Ważnym dla niego jest etap, który można nazwać społecznym. Jest to szeroko rozumiana konsultacja, gdzie celem jest zebranie postulatów różnych grup społecznych, opinii tak pozytywnych, jak i negatywnych, zbadania go pod względem skutków ekonomicznych. Jak najszerszy krąg opiniujących oraz uwzględnienie najszerszego kręgu opinii są warunkami jego efektywności.

Oczywiście jest to pewien ideał, ale jest tu przywołany, aby zarysować tło dla szerszego rozumienia skutków naruszenia toku legislacyjnego. Niepełne konsultacje społeczne czy omijanie pewnych etapów, łamanie uzgodnień z aktorami społecznymi jest jednocześnie pozbawianiem go społecznych atrybutów decyzji zbiorowej. Mimo formy ustawy parlamentarnej, staje się raczej narzucanym przez przewagę dekretem. Przyspieszanie procesu legislacyjnego w imię wygody sprawowania władzy nie tylko może przyczyniać się do powstanie zdefektowanego prawa, ale może także powodować ostre i niepotrzebne konflikty. Grupy lub środowiska, których głos nie był uwzględniony w procesie przygotowania legislacji, potrafią później stawić ostry opór czy wręcz zablokować pewne decyzje. Finalnie może to nawet spowodować znaczną modyfikację oryginalnej decyzji. Ostatecznie centrum władzy, jako miejsca podejmowania wiążących decyzji zbiorowych, faktycznie przenosi się poza parlament. Prowadzi to do warunków podejmowania decyzji, które trudno uznać za w pełni racjonalne i społecznie optymalne.

Są także i inne konsekwencje tego modelu władzy. Efektem likwidowania przeszkód w rewolucji kadrowej, skracania i wygaszania kadencji, wymiany składu ciał konsultacyjnych i doradczych, jest pozbawienie wielu instytucji ich

społecznej reprezentatywności. Celem inicjalnych regulacji było zapewnienie współobecności w procesach decyzyjnych czynnika społecznego, organizacji społecznych, politycznych i samorządowych. Metodą tworzenia takiego stanu rzeczy jest wielość i różnorodność podmiotów tworzących ich skład. Dodatkowym zabezpieczeniem jest rozkorelowanie biegu kadencji tego rodzaju ciał ze zmianami politycznymi, czy indywidualizacja kadencji jego członków. Ma to na celu zabezpieczenie swego rodzaju pluralizmu, jak i nie dopuszczenia do nadmiernego upartyjnienia danego ciała. Jest to bardzo istotne w działaniu takich instytucji, dla których pluralizm czy bezstronność ma znaczenie organiczne, jak środki masowego przekazu czy wspieranie trzeciego sektora.

■ Komunalizacja państwa

Należy także zanalizować relacje międzyszczeblowe ze względu na ich znaczenie dla funkcjonowania państwa jako całości. Niekiedy proponuje się spojrzenie na instytucje jako narzędzia radzenia sobie społeczeństwa z jego problemami. Rolą władz lokalnych w państwie jest realizacja lokalnego państwa „świadczącego” i „opiekuńczego”. Dla tego mechanizmu można, wydaje się że zasadnie, używać nazwy komunalizacja państwa (por. Swianiewicz 2016: 15–32; Sześciło 2017). To systemowe rozwiązanie, obok samej decentralizacji i powiązania władzy i jej odbiorców węzłem kontroli demokratycznej, wnosi także jeszcze inne jakości. Wydaje się, że ważne są dwie z nich. Pierwsza to stymulowanie dwukierunkowej współpracy międzyszczeblowej, a druga – wzrost innowacyjności w systemie (Kühn 1936; Owsiak 2006).

W relacjach międzyszczeblowych zwraca uwagę, że samorządy, mimo swej kiepskiej ogólnej sytuacji, dofinansowują szkolnictwo czy służbę zdrowia. Są także całe dziedziny życia lokalnego opierające się głównie na nich, jak sport czy kultura. Samorządy też nie rezygnują z zadań zleconych, starając się zapewnić mieszkańcom dostęp do pełnego zestawu usług administracyjnych u siebie. Nie tyle narzekają na nadmiar zadań, ile na niedostateczne środki do ich realizacji. Niechętnie pozbywają się uprawnień i ostro na ich zmniejszanie reagują.

„Komunalizacja” państwa oznacza kluczowe znaczenie sektora samorządowego w realizacji wielu zadań państwa. Nie jest to tylko dostosowywanie ogólnych dyrektyw do lokalnych warunków, ale i uruchamianie własnej inicjatywy. Trudno zresztą ściśle rozgraniczyć kwestie lokalne i ogólne na takich polach, jak szkolnictwo, zdrowie czy ład przestrzenny. Dzięki temu centrum jest uwolnione od bieżącego decydowania, które lepiej wykonują władze samorządowe, mocno lokalnie osadzone i kontrolowane przez adresatów tych działań.

Tę świadomość ważnego systemowego i praktycznego miejsca napotykaemy w uchwałach i głosach samorządowców. Ma to charakter szerszy niż czysto pragmatyczny. Zwracał na to uwagę Konwent Marszałków Województw, zabierając głos przy okazji zbliżającej się 20. rocznicy wprowadzenia drugiego etapu reformy samorządowej w Polsce. Jak stwierdzono w tym apelu:

Wartość reformy administracyjnej z 1998 roku nie sprowadzała się jedynie do usprawnienia aparatu państwa, zwiększenia efektywności gospodarowania pieniędzmi publicznymi, rozszerzenia elastyczności wydatków czy dostosowania ich struktury do aktualnych potrzeb. Jej wymiar miał bowiem charakter cywilizacyjny i kulturowy, doprowadzając do odrodzenia się dużych regionów.

Instytucje wprowadzone przez reformę samorządową stały się prawdziwą szkołą demokracji i wychowania obywatelskiego, a przywrócenie mieszkańcom realnego wpływu na zarządzanie swoimi „małymi ojczyznami” miało wymiar zarówno użyteczny, jak i głęboko moralny (*Apel marszałków... 2017*).

Ta funkcja może być najlepiej realizowana właśnie w formach samorządu. W programowym dokumencie Związku Powiatów Polskich z marca 2017 roku czytamy:

Dane państwo może swoje funkcjonowanie budować na różnych fundamentach. Może to być państwo subsydiarne – zachęcające obywateli do aktywności na rzecz zaspokajania ich potrzeb, zarówno indywidualnych, jak i zbiorowych; może to też być państwo opierające się na przekonaniu o wszechwładzy władzy, sprowadzające obywateli do biernych odbiorców dobrodziejstw im przyznawanych [...]. Państwo subsydiarne pozostawia wiele spraw poza bezpośrednim nadzorem rządu i jego agend. Wobec niedoskonałości natury ludzkiej owa swoboda niepodporządkowanych hierarchicznie organów administracji może czasami być źle wykorzystana; nawet jeśli tak jest, to korzyści płynące z pobudzenia aktywności społecznej wielokrotnie przewyższają systemowe niedoskonałości. Państwo wszechwładzące budując swoje rozbudowane struktury jedynie stwarza pozory lepszego zarządzania. Nauka administracji ukazuje liczne wady takiego państwa, a historia potwierdza to empirycznie.

Długofalowy, zrównoważony rozwój kraju jest możliwy jedynie w oparciu o silny samorząd terytorialny. Samorząd terytorialny, który jest partnerem administracji rządowej w działaniach na rzecz obywateli (*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia... 2017*).

Jednak spełnianie tej systemowej funkcji wymaga określonych warunków. Są to: sama forma samorządu, zakres jego władztwa, środki materialne i autonomia w realizacji. Samorząd jest formą relacji lokalność–centrum, do której można zastosować zasady umowy wewnątrzinstytucjonalnej, albo od

innej strony – równowagi kierownictwa i autonomii. Wyraża to zasada pomocniczości – tyle centralizacji, ile naprawdę potrzeba, a kierowanie kompetencji tam, gdzie są najlepiej realizowane, jak i korelacji zadania i samodzielności na danym szczeblu. Jej materialną stroną jest zasada adekwatności – symetrii między danymi do realizacji zadaniami a przekazywanymi na ich realizację środkami. Funkcją takiej „umowy” jest wprowadzenie do systemu elementów bezpieczeństwa i pewności niezbędnych dla inwestycji długoterminowych ze strony aktorów. Warto zauważyć, że walory samorządu – najlepsze i ekonomiczne wykorzystanie środków – pojawiają się, gdy są one zbliżone do zapotrzebowania. Natomiast nie działają, gdy są zbyt niskie albo zbyt wysokie. W pierwszym wypadku zmuszają do ograniczania się do przetrwalnikowego minimum, w drugim – rozwijają lokalną pomysłowość, ale w kierunku marnotrawstwa.

Takie instytucje, jak samorząd, wymagają określonych warunków społecznych i instytucjonalnych, a miękkie jakości, jak klimat kooperacji, ukazują swoje pragmatyczne znaczenie. Do takich kluczowych warunków dobrego funkcjonowania można zaliczyć: 1) stabilność struktury terytorialnej, 2) adekwatność środków do zadań, 3) problem wzajemnego zaufania i klimatu kooperacji (zasada subsydiarności), 4) udział samorządów w tworzeniu prawa i w podejmowaniu decyzji o alokacji środków, 5) autonomię decyzyjną. Można by uznać to za rodzaj roszczeniowości, ale można w tym też dostrzec odpowiednik oczekiwania uznania reguł gry, podkreślany w teorii konfliktu jako podstawa regulacji relacji aktorów z jednej strony skonfliktowanych, a z drugiej – współpracujących.

Przy formułowaniu warunków sprzyjających samorządności teoretycy samorządności, jak np. Maurycy Jaroszyński, zwracają uwagę na wypracowanie odpowiednich form nadzoru nad samorządem. Kontrola i nadzór powinny odbywać się w formach respektujących autonomię podmiotów, a więc typu prawnego. Jak pisze teoretyk samorządu:

nadzór bowiem jest bardzo delikatnym instrumentem, którym tylko bardzo ostrożnie można operować. Użyty nieostrożnie może odebrać samorządowi cały jego państwowy i społeczny sens, mianowicie – samorządność (Jaroszyński 1936: 18).

Jest jeszcze jeden aspekt współpracy pionowej czy wymiar subsydiarności. Dotyczy to takiego zadania systemowego, jak programowanie długofalowego rozwoju kraju. Samorząd nie dysponuje tutaj ani odpowiednim przygotowaniem merytorycznym, ani środkami, aby je samodzielnie przeprowadzić. Natomiast jest świetnym realizatorem, jak i doskonale przystosowuje cele ogólne do lokalnej sytuacji. Jednak warunkiem tego jest, aby był do tych działań

przekonany i aby cele ogólne łączyły się z potrzebami lokalnymi. Nie należy na to patrzeć kwalifikująco, ale są to warunki addytywności działań w wymiarze międzyszczeblowym. Dobłą płaszczyzną współpracy odpowiadającą tym warunkom jest rozwój społeczno-ekonomiczny.

Subsydiarność to zasada wspierania wzajemnego – szczeble wyższe wspierają niższe w tym, w czym one same systemowo nie mogą poradzić. Oznacza to, że nie zostawia się ich samym sobie z ich problemami. W przypadku nie wykonywania tej funkcji przez centrum powstaje rodzaj defektu przez zaniechanie. Jest to nie podejmowanie działań, które mogłyby posłużyć rozwojowi społeczności lokalnych, a – w dłuższej perspektywie – rozwojowi kraju.

■ **Potrzeba współpracy**

Ta część artykułu stara się wskazać na pewien nie zawsze doceniany aspekt zasady subsydiarności. Otóż w relacjach pionowych samorządy w państwie nie są tylko biorcą, ale i dawcą. Współpraca i wsparcie odgórne są często akcentowane, ale warto wskazać na drugą stronę współpracy. Samorządy mają istotny wkład w politykę państwa w formie współudziału i w formie innowacji. Same metody nakazowe ku temu nie wystarczą – potrzebny jest rodzaj współpracy. Znaczenie tego potwierdza fakt, że mimo silnych napięć i orientacji centrum raczej na dominację niż współpracę, widać że i ono nie może się bez niej obyć. Tutaj mamy i apele i wyraźną potrzebę współpracy samorządu.

Ta potrzeba organicznie wiąże się z działaniami państwa. Jeśli zostałyby podjęte znaczący wysiłek prorozwojowy państwa, to samorządy byłyby naturalnymi partnerami rządu w procesie jego realizacji. Przy tak dużym nakładzie środków, jakie dotąd przedstawiane plany zakładają (np. plan Morawieckiego) trudno, aby sam rząd poradził sobie z racjonalnym wydatkowaniem takiej ilości środków własnych i unijnych (*Posiedzenie...* 2016). Nic dziwnego, że zapowiedzi potrzeby współpracy znalazły się w exposé Morawieckiego (*Exposé Mateusza Morawieckiego...* 2017). Pojawiały się także prośby o współpracę samorządów już w odniesieniu do konkretnych kwestii, jak apel minister Rafalskiej o wypłatę świadczeń z programu 500+ przed Bożym Narodzeniem (*500+ przed świętami...* 2017).

Mają miejsce także spontaniczne działania samorządowe w tak ważnych, ogólnych sferach, jak ochrona środowiska. Istnieją ekologiczne związki gmin, jak przykładowo Związek „Działdowszczyzna” czy związki gmin dolin rzecznych: Parsęty, Wisłoki i Koprzywniki. Antysmogowe programy przyjęły województwa dolnośląskie i wielkopolskie. W Małopolsce w dni smogowe kierowcy, którzy w czasie dużego zanieczyszczenia powietrza przesiądą się z samochodu na pociąg, nie muszą płacić za bilet. Podobne rozwiązanie zastosowało

województwo śląskie. Wiele miast wprowadziło bezpłatną komunikację miejską, np. Mińsk Mazowiecki, Jawor i Tomaszów Mazowiecki. Gmina Rząśnia (woj. mazowieckie) wprowadziła program, w którym zachęcono mieszkańców gminy do stosowania proekologicznych rozwiązań, znacząco ograniczając w niej nie tylko zanieczyszczenie powietrza, ale i rachunki mieszkańców za energię (*Eko-gmina... 2017*).

■ Innowacyjność samorządów

Ważnym wkładem w realizację zadań państwa jest innowacyjność samorządów. Pod koniec 2017 roku cztery polskie samorządy: Słupsk, Gdańsk, Rzeszów i Ostrów Wielkopolski znalazły się w gronie 80 finalistów spośród 589 uczestników pierwszego ogólnoeuropejskiego konkursu o nagrody za twórczą i odważną pracę w sferze politycznej. Są one przyznawane przez Instytut Innowacji w Polityce za pracę polityczną, która poprawia życie wszystkich Europejczyków (*Samorządowcy nagrodzeni... 2017*).

Można przytoczyć różne inicjatywy samorządowe o charakterze innowacji w dziedzinach leżących w polu aktualnego zainteresowania centrum. Przykładowo można wskazać inicjatywy prorodzinne. I tak powiat kluczborski i miasto Gdańsk podjęły specjalne inicjatywy dla przyciągnięcia emigrantów z Ukrainy (*Pomocni repatrianci... 2017*). Radzymin i Toruń wprowadziły specjalny bon dla młodych matek na prywatny żłobek lub wynajęcie niani. Są i inne inicjatywy. Gmina Jaraczewo w województwie wielkopolskim opracowała własny system niemarnowania żywności. W ciągu 12 lat pozyskała i rozdysponowała ponad 200 ton żywności o łącznej wartości blisko 1 mln złotych. Burmistrz miasta został nawet zaproszony przez Komitet Regionów UE w Brukseli w celu przedstawienia swoich doświadczeń (*Jaraczewo w UE... 2017*).

■ Wspieranie opozycji przez samorządy

Zagadnienie opozycyjności samorządów także należy rozpatrzeć z punktu widzenia całości nowoczesnego państwa. Problematyka relacji samorząd i opozycja ma dwa plany. Sytuacja polityczna w Polsce spowodowała bowiem, że nastąpiła polityzacja lokalności, jak i nacjonalizacja lokalności. Inaczej mówiąc, sprawy lokalne stały się kwestią szczebla centralnego, a do polityki lokalnej wkroczyły problemy polityki krajowej.

Trzeba zaznaczyć, że rozpatrywana jest tu opozycyjność w relacji do centrum, a nie jako wewnątrzgminne relacje polityczne. Polityka na szczeblu lokalnym jest zdominowana przez wójta/burmistrza, tworząc pewną formę lokalnego prezydencjalizmu (por. tzw. raport Hausnera – Hausner i in. 2013).

Dalsze analizy dotyczą więc zewnętrznej opozycyjności wobec centrum, a nie wewnętrznej opozycji w samorządach, która stanowi odrębną kwestię (por. Sidor, Kuć-Czajkowska, Wasil 2017).

Należy też zwrócić uwagę, że podejmowanie decyzji i manifestacji opozycyjnych postaw oznacza spore ryzyko polityczne – konfliktu z rządem. Miasta i gminy nie mogą być trwale w opozycji do rządu, wielkiego dysponenta środków. Znane były przypadki rezygnowania prezydentów wielkich miast z własnych ambicji politycznych (np. Wrocław), aby uniknąć negatywnych skutków dla ich miast (Gawin 2008: 14). Ze swej strony potwierdza to fakt, że opisywane niżej fenomeny opozycyjności dotyczą przede wszystkim miast największych.

Wobec aktualnej sytuacji opór samorządów przybrał różne formy. Pierwsza z nich to obrona konstytucji. W tej sprawie wystąpił m.in. Związek Powiatów Polskich w marcu 2017 roku (*Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia...* 2017). W swoim wystąpieniu wezwał wszystkie instytucje i przedstawiciele władzy do poszanowania i respektowania postanowień Konstytucji, „która przez ostatnie 20 lat zapewniała naszej Ojczyźnie i Narodowi poczucie bezpieczeństwa, wspólnoty i przynależności do europejskiej wspólnoty Narodów”. Są uchwały samorządów o respektowaniu przez nie wyroków TK mimo braku ich ogłoszenia. Odpowiedzią na nieprzestrzeganie konstytucji była akcja wywieszania preambuły do niej w szkołach w Warszawie, Wrocławiu, Łodzi, Krakowie, Lublinie i Słupsku.

Inną formą protestu było uchwalanie przez rady i sejmiki Karty Samorządności jako potwierdzenia konstytucyjnych zasad samorządu i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Była ona protestem przeciw propozycjom ograniczania samorządności, wysuniętym na początku 2017 roku. Od marca do maja 2017 roku 160 gmin, 48 miast członkowskich ZMP, 17 powiatów i 4 województwa przyjęły albo Kartę Samorządności, albo wyraziły sprzeciw wobec zapowiadanych zmian prawa samorządowego w Polsce (*Karta Samorządności...* 2017).

Protest samorządów przybrał także polityczną formę organizacyjną. Było to oddolne tworzenie się partii samorządowej z wykorzystaniem popularności konkretnych prezydentów i burmistrzów. Działania objęły północny zachód Polski, województwa: lubuskie, pomorskie, wielkopolskie i zachodniopomorskie. Po wycofaniu się rządu z propozycji natychmiastowego wprowadzenia zakazu kadencyjności i zaproponowaniu jego obowiązywania od przyszłej kadencji akcja praktycznie zamarła.

Ciekawą formą opozycyjności są lokalnie finansowane programy in vitro. Zostały one przyjęte w Częstochowie, Łodzi, Sosnowcu, Gdańsku, Szczecinku, Warszawie i Poznaniu. Rządowy projekt ustawy wprowadzającej obowiązek uzyskiwania zgody ministra zdrowia przez samorzady zamierzające

finansować lokalne programy medyczne po samorządowych protestach został wycofany.

■ Podsumowanie

Okres czasu działania obecnego systemu jest krótki, można jednak spróbować pewnych ocen. PiS jako formacja zdołał, mimo ustępstw, przeforsować większość swoich zamierzeń na polu lokalnym. Uderza jednak niewspółmierność zaangażowanych środków, społecznych kosztów, zdewastowanych instytucji, zużytej energii społecznej w stosunku do efektów. Wydaje się, że tutaj głębszego spojrzenia wymagałoby umiejscowienie tych działań w kontekście przekraczającym sam konflikt samorząd–centrum, to jest wpisanie aktorów w szerszy plan rozwojowy kraju, pojmowanego jako część Europy. W tym przypadku trudno znaleźć taką perspektywę. Ograniczając się do pola samorządności, trudno wskazać, czy recentralizacja władzy, narzucenie reformy szkolnej, czy polityka ograniczenia środków samorządowych, powodują widoczne efekty na tych polach. Dążenia samorządów do podniesienia poziomu życia, rozwoju infrastruktury, lokalnego rozwoju ekonomicznego, podniesienia jakości szkolnictwa czy służby zdrowia – czyli typowe zagadnienia samorządowe – są zarazem współcześnie ważnymi czynnikami rozwojowymi, a ich niedostatki – hamulcem rozwojowym kraju.

Oslabieniu uległ potencjał samorządów – istotna przesłanka poszerzenia samorządności terytorialnej, szczególnie na wyższych szczeblach: powiatu i województwa. Jest to postulat nie tylko demokratyczny, ale także administracyjny. Trudno wyobrazić sobie szerszy projekt rozwojowy Polski, który by mógł się obyć bez udziału samorządów. Wielość zadań, jakie miałyby do realizowania nie mogłaby być wykonana tylko mechanizmami centrum. Samorządność ma i swoje patologie, i swoje koszty partykularyzacji, ale z drugiej strony wnosi istotne pragmatyczne jakości. I wydaje się, że to drugie przeważa nad tym pierwszym.

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny moment. Kreacja samorządu terytorialnego w Polsce jest wciąż projektem niezakończonym. Poprzednie reformy stworzyły mocne najniższe ogniwo samorządu, wytyczyły ogólny kierunek i ramy działania. Teraz byłby czas na wzmocnienie szczebli wyższych, działających na poziomie powiatu i regionu. Jednak te ustrojowe problemy samorządów nie zostały podjęte. Znaczące poszerzenie się możliwości finansowych rządu nie wpłynęło na lokalne finanse. Spowolniono rozwój infrastruktury, bez której trudno wyobrazić sobie rozwój gospodarki na terenach Polski lokalnej i rozwiązania przez to jej innego strukturalnego problemu – braku pracy. Natomiast pojawiło się wiele szczegółowych kwestii. Absorbowały

one opinię publiczną w trakcie, jak rozwijał się wokół nich konflikt. Można się zastanawiać nad ekonomią nakładów i efektów, np. w przypadku konfliktu o kadencje samorządowców.

Ważnym aspektem tych analiz było szukanie odniesień teoretycznych. Rozumiane to może być jako spojrzenie na obecną sytuację z punktu widzenia szerszych prawidłowości. Postawiła ona problem znaczenia samorządów dla państwa. Czy struktury i ludzie w nie zaangażowane są wartością nakładającą ograniczenia na swobodę działania ekip rządzących? Aktualna sytuacja polityczna spowodowała wniesienie polaryzacji politycznej do samorządów. Czy polityzacja samorządów to tylko i wyłącznie negatyw wynikający z wnoszenia czegoś, co tym społecznościom jest obce? Czy mamy też do czynienia z samostanną jakością? Należy na te zagadnienia spojrzeć zarówno z perspektywy efektywności społecznej, jak i od strony społecznych warunków zaistnienia określonej sytuacji społecznej – w tym przypadku samorządności. Wydaje się, że samorząd terytorialny stał się nie tylko trwałym elementem życia społecznego w Polsce, ale i organizacji państwa.

LITERATURA PRZYWOŁANA

- 500+ przed świętami. *Apel minister Rafalskiej o wypłatę świadczeń przed Bożym Narodzeniem* (2017), 15 grudnia 2017 r., www.samorząd.pap.pl (dostęp: 15 grudnia 2017).
- Apel marszałków. Konwent Marszałków Województw* (2017), 8 listopada 2017 r., www.samorząd.pap.pl (dostęp: 30 stycznia 2018).
- Chorąży Krzysztof (1998), *Zagadnienia ustroju lokalnego Francji*, Lublin: Wyd. UMCS.
- Dobkowski Jarosław (2011), *Detournement de pouvoir*, w: Janusz Niczyporuk (red.), *Teoria instytucji prawa administracyjnego*. Księga pamiątkowa Profesora Jerzego Langroda, Paryż: PAN, s. 253–273.
- Eko-gmina. W gminie Rzaśnia niemal wszyscy mieszkańcy produkują energię ze źródeł odnawialnych* (2017), 24 listopada 2017 r., www.samorząd.pap.pl (dostęp: 24 listopada 2017).
- Expose Mateusza Morawieckiego: Rola samorządów będzie tu kluczowa* (2017), 12 grudnia 2017 r., www.kurier.pap.pl (dostęp: 12 grudnia 2017).
- Finanse do zmiany. Stanowisko ZPP w sprawie finansowania powiatów* (2018), 12 kwietnia 2018 r., www.portalsamorządowy.pl (dostęp: 12 kwietnia 2018).
- Gawin Dariusz (2008), *Antypolityka jako normalność*, w: Piotr Kosiewski (red.), *Polska Tuska*, Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Grodyński Tadeusz (1932), *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków.
- Hausner Jerzy i in. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Jaraczewo w UE. Burmistrz Jaraczewa o tym, jak nie marnować żywności* (2017), www.samorząd.pap.pl (dostęp: 20 listopada 2017).

- Jaroszyński Maurycy (1936), *Rozważania ideologiczne i programowe na tle samorządu*, Warszawa.
- Karcz-Kaczowska Natalia (2017), *Michał Wąsowicz nie podkula ogona*, „Gazeta Polska Codzienna” z dn. 16–17 grudnia 2017 roku.
- Karta Samorządności przyjmowana przez radnych w całej Polsce* (2017), 5 czerwca 2017 r., www.portalsamorzadowy.pl (dostęp: 5 czerwca 2017).
- Kowalewska Aneta, *Szanse i bariery rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce* (2018), „Studia Socjologiczno-Polityczne”, nr 1.
- Kornberger-Sokołowska Elżbieta (2012), *Teoretyczno-prawne aspekty realizacji zasady adekwatności środków do zadań*, w: Hubert Izdebski, Aleksander Nelicki, Igor Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a konstytucja*, Warszawa: Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa.
- Kühn Kazimierz (1936). *Rola samorządu w rozwiązywaniu doniosłych zagadnień państwa*, Warszawa.
- Kwota wolna a JST. Morawiecki: od 1 stycznia 2018 r. kwotą wolną od podatku – 8 tys. zł* (2017), 20 września 2017 r., www.kurierpap.pl (dostęp: 20 września 2017).
- Leoński Zbigniew (2006), *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa: LexisNexis.
- Machin Howard (1977), *The Prefect in French Public Administration*, New York: St. Martins.
- Miliard na edukację. Związek Miast Polskich oszacował koszty wprowadzenia reformy oświaty* (2017), 19 września 2017 r., www.portalsamorzadowy.pl (dostęp: 19 września 2017).
- Nowotarski Zbigniew (1927), *Instytucja „Recours pour Exces de Pouvoir” we francuskim prawie administracyjnym*, Kraków.
- Oplaty za przyłączenie do sieci wod.-kan. pod lupą prokuratury. Uchwały do zaskarżenia* (2018), 6 lutego 2018 r., www.samorzad.pap.pl (dostęp: 6 lutego 2018).
- Owsiak Stanisław (2006), *Kryzys państwa podatkowego i jego skutki dla samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Szczeciński, Zeszyty Naukowe nr 426, *Ekonomiczne problemy usług* nr 1, *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, t. 2, s. 81–93.
- Paczocha Janusz (2018), *Partia w państwie. Bezprecedensowa wymiana kadr w administracji rządowej i jej legislacyjne podstawy*, Raport Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa, <https://for.org.pl/publikacje/raport-for-partia-w-panstwie-bezprecedensowa-wymiana-kadr-w-administracji-rzadowej-i-jej-legislacyjne-podstawy> (dostęp: 15 kwietnia 2018).
- Posiedzenie KWRiST w dn. 30.03.2016 r.* (komunikat) (2016), www.zmp.poznan.pl (dostęp: 18 lutego 2018).
- Przybysz Piotr (2003), *Nadużycie prawa w prawie administracyjnym*, w: Hubert Izdebski, Aleksander Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa: Liber, s. 187–206.
- Reforma edukacji: Miało być bezkosztowo, w rzeczywistości jest inaczej* (2018), 4 stycznia 2018 r., www.portalsamorzadowy.pl (dostęp: 5 stycznia 2018).
- Safjan Marek, Bosek Leszek (red.) (2016), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II, Warszawa: Wyd. C.H.Beck.
- Samorządowcy nagrodzeni za innowacje w polityce* (2017), 14 listopada 2017 r., www.portalsamorzadowy.pl (dostęp: 14 listopada 2017).
- Sidor Monika, Kuć-Czajkowska Katarzyna, Wasil Justyna (2017), *Koabitacja na poziomie gminny w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Siedlecka Ewa (2017), *Centrum Manipulacji Społeczeństwem*, „Polityka” nr 39 (3129), 27.09–3.10.2017.
- Stanowisko Nadzwyczajnego Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich, Częstochowa, 6 marca 2017 r., w sprawie roli samorządu terytorialnego w państwie* (2017), <https://zpp.pl/> (dostęp: 20 kwietnia 2018).

- Stanowisko XXXI Zgromadzenia Ogólnego Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej* (2017), Toruń, dnia 25 kwietnia 2017 r., <http://zgwwp.org.pl/dzialalnosc/stanowiska/stanowisko-sprawie-niedofinansowania-zadan-zleconych/> (dostęp: 20 kwietnia 2018).
- Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie jakości stanowienia prawa w Polsce i jej wpływu na funkcjonowanie JST* (2017), Warszawa, 20 stycznia 2017 r., www.zmp.poznan.pl/aktualnosci (dostęp: 23 stycznia 2018).
- Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich w sprawie medialnej debaty o ograniczeniu liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast* (2018), 20 stycznia 2017 r., www.zmp.poznan.pl/aktualnosci (dostęp: 23 stycznia 2018).
- Swianiewicz Paweł (2016), *Współczesne badania samorządu i polityki lokalnej*, w: Grzegorz Gorzelak (red.), *Polska gmina 2015*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 15–32.
- Sześciło Dawid (2017), *Dwa porządki państwa: rząd – samorząd terytorialny. Analiza normatywna*, w: Jacek Raciborski (red.), *Państwo w praktyce: style działania*, Kraków: Nomos.
- XXXVIII Zgromadzenie Ogólne Związku Miast Polskich. Stanowisko w sprawie zawieszenia udziału w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego z dn. 22.03.2017 r.* (2017), www.miasta.pl (dostęp: 23 stycznia 2018).

Jerzy Bartkowski

INTER-TIER RELATIONS AND MUNICIPALISATION OF THE STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT OPPOSITION

In this article current problems of local self-governing institutions are discussed, the focus being vertical relations. This relates with the issue of proper level of resources and an indispensable level of autonomy for their functioning. The resources supplied to self-governing local authorities are inadequate to carry out their tasks. This situation has not only improved but has become worse even if the state of public finances has significantly improved. On top of it the recentralisation is remarkably visible as a trend – many local competences of local authorities have been transferred to the central government. The article proposes to analyse this issue from the perspective of the so called municipalisation of the state – a situation when an important number of state's tasks is being carried out by local self-governing authorities. Not only adequate systemic solutions but also proper social, political and material conditions are needed to make full use of advantages that self-governing bodies provide as part of the state mechanism. Otherwise institutional merits of self-governing will not appear. The current situation results in deterioration of performance in tasks delivered not only to local communities but to the state as such.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, autonomia lokalna, lokalne finanse publiczne

Keywords: local self-government, local autonomy, local public finances