

# DWUGŁOS PRAKTYKÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Aneta Kowalewska

Urząd Miejski w Wyszkowie<sup>1</sup>

## SZANSE I BARIERY ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE. ZAGROŻENIA, DYLEMATY, WYZWANIA

Samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z największych, choć nie zawsze docenianych osiągnięć polskiej transformacji systemowej. To samorząd terytorialny jest największym w Polsce pracodawcą i inwestorem publicznym, właścicielem ogromnego majątku, dostawcą podstawowych usług publicznych, od edukacji, poprzez transport, aż do kultury i rozrywki. Według badań CBOS z 2016 roku oceny Polaków działania władz samorządowych są najlepsze od dotychczas rejestrowanych, czyli od 1997 roku<sup>2</sup>. To samorząd współdecyduje o jakości i komforcie życia obywateli, ich bezpieczeństwie. Warto zatem dbać o jego jakość, poziom i rozwój.

Bilans samorządności i próba podsumowania jej dotychczasowych dokonań stanowią zwięźczenie moich wieloletnich badań w tym obszarze i sumę doświadczeń jako politologa, dziennikarza lokalnych mediów i urzędnika samorządowego. To problematyka istotna z wielu powodów. Od przyszłości samorządności lokalnej zależeć będzie jakość życia obywateli naszego kraju, a od relacji władzy centralnej i samorządowej jakość i stan polskiej demokracji. Jako zwolenniczka decentralizacji władzy uważam, że przyszłość lokalnej samorządności wymaga refleksji, bilansu dotychczasowych dokonań i debaty nad jej doskonaleniem.

Polska samorządność kształtowała się w trzech etapach, począwszy od 1990 roku i przywrócenia samorządności gminnej, z pierwszymi wyborami

<sup>1</sup> E-mail: 777.anetka@gmail.com

<sup>2</sup> Badania były realizowane w dniach 2–9 marca 2016 roku na liczącej 1 034 osoby reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski, źródło: Polska Agencja Prasowa, [www.pap.pl/aktualnosci/news,489254,cbos-51-proc-dobrze-o-prezydencie-niskie-notowania-sejmu-i-senatu.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/news,489254,cbos-51-proc-dobrze-o-prezydencie-niskie-notowania-sejmu-i-senatu.html)

samorządowymi z 27 maja 1990 roku, poprzez lata 1997–1999 i reaktywację samorządności powiatowej, aż do fundamentalnej dla jej rozwoju zmiany trybu wyboru wójtów, burmistrzów, prezydentów miast z pośredniego na bezpośredni w 2002 roku. Prognozowałam, że kolejną ważną samorządową cezurą będzie moment wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców i rok 2014 – ale zapowiedzi ustawodawcy są takie, że zasada ta nie zostanie utrzymana w wyborach samorządowych w 2018 roku. Być może wciąż jeszcze za wcześnie na jednoznaczne i całościowe oceny funkcjonowania polskiej samorządności, zbyt krótko funkcjonuje ona bowiem w swojej obecnej postaci. Jest to już jednak wystarczająca perspektywa do analizy dotychczasowych doświadczeń i doskonalenia systemu samorządowego, zwłaszcza że samorząd terytorialny w Polsce wchodzi właśnie w następny, trudny etap swojego rozwoju. Dekada lat dziewięćdziesiątych służyła tworzeniu jego podstaw prawnych i organizacyjnych i był to zarówno czas budowy demokracji i samorządności, jak i wielkich sukcesów podejmowanych wówczas inicjatyw lokalnych. Dzisiaj, wraz z przekształceniami społeczeństwa i państwa, występują nowe problemy wymagające rozwiązania. Widoczny staje się spadek zaufania społecznego do władz lokalnych i regionalnych, a tym samym powstaje niebezpieczeństwo recentralizacji państwa. Jediną siłą, na jakiej władze lokalne mogą się opierać, jest właśnie poparcie społeczności lokalnych dla ich działań. Bo jeśli ono zaniknie, władze samorządowe nie będą miały dość siły, aby się oprzeć stałym naciskom polityków i administracji centralnej, dążącym do ograniczenia samorządności i odbudowy scentralizowanego państwa.

Relacje władzy państwowej i samorządowej nigdy nie należały do łatwych. Władza państwowa zawsze chętniej przekazywała samorządom zadania, ale mniej ochoczo środki finansowe na ich realizację. Od 1990 roku tendencja była taka, że zakres zadań przekazywanych przez państwo samorządom stale się poszerzał. Oczywiście wiązało się to z koniecznością wygospodarowywania przez samorządy środków we własnych budżetach, bo tych z budżetu centralnego nie zawsze wystarczało na skuteczne wykonanie powierzonych zadań, ale generalnie współpracę tę można byłoby określić mianem partnerskiej. Od 2015 roku i objęcia władzy w Polsce przez Prawo i Sprawiedliwość oraz koalicjantów widoczne są silne tendencje recentralizacyjne, bodaj pierwsze w przeszło dwudziestopięcioletniej historii nowoczesnego polskiego samorządu.

Oceniając szanse i bariery rozwoju polskiej samorządności, dokonując bilansu dotychczasowych jej dokonań i problemów, ale też myśląc o przyszłości polskiej samorządności, proponuję prowadzenie tych rozważań w trzech aspektach: zagrożeń, dylematów i wyzwań stojących przed polskim samorządem terytorialnym. Moment ku temu jest szczególny także dlatego, że rok 2018

jest rokiem wyborów samorządowych, a dodatkowo odbywać się one będą zapewne na innych, niż dotychczas, zasadach<sup>3</sup>.

### ■ Zagrożenia dla samorządności

Dla pełniejszego zrozumienia problematyki dokonałam podziału zagrożeń samorządności na: zagrożenia o charakterze zewnętrznym, zagrożenia o charakterze społecznym oraz zagrożenia o charakterze wewnętrznym. **Zagrożenia o charakterze zewnętrznym** związane są ze sferą stosunków na linii samorząd–władza państwowa. Największym niebezpieczeństwem wydają mi się tutaj:

- a) **tendencje recentralizacyjne**, czyli wspomniane już działania władz państwowych zmierzające do **ograniczania samodzielności** samorządów, ograniczania i **odbierania im kompetencji**, skłonność do przywracania Polski resortowej i umacniania władzy państwowej kosztem samorządów;
- b) **przekazywanie samorządom kompetencji bez zapewnienia wystarczających środków finansowych** na ich realizację;
- c) przekazywanie samorządom zadań z **ograniczeniem ich kompetencji** w sposobach i narzędziach realizacji tych zadań (**ograniczanie samorządowej samodzielności**),
- d) **pozorna samodzielność samorządów**, czyli przekazywanie kompetencji samorządom w taki sposób i na takich zasadach, by nie były one w stanie skutecznie ich zrealizować, bez uprawnień decyzyjnych – taka samorządowa „niemoc” może tylko zniechęcać mieszkańców i aktywność społeczna zanika;
- e) **stanowienie prawa bez konsultacji z samorządami i analizy samorządowej rzeczywistości, często w pośpiechu**<sup>4</sup>;
- f) **niejasne i nieprecyzyjne przepisy prawa**, skutkujące wadliwością prawa lokalnego, brak klarownej wykładni;
- g) **nadzór nad samorządami**, w teorii oznaczający nadzór prawny nad ich działalnością, w praktyce często nadużywany i skutkujący ograniczeniem samodzielności samorządów – zbyt silny nadzór administracji może czasem uniemożliwiać prawidłową realizację zadań;
- h) **przedwczesne przekazanie zadań samorządom**, gdy nie są one jeszcze w pełni przygotowane do ich realizacji (sprostanie wyzwaniom może wtedy zakończyć się fiaskiem).

<sup>3</sup> Zmiany w samorządowej ordynacji wyborczej są właśnie procedowane przez parlament.

<sup>4</sup> Przykładem może być tutaj reforma edukacji wprowadzana przez rząd w 2016 roku.

**Zagrożenia o charakterze społecznym** związane są ze sferą relacji wewnątrz samej wspólnoty samorządowej, szczególnie na linii władza samorządowa–obywatele i tutaj niepokojące wydają mi się:

- a) **wciąż niewystarczający poziom samorządowej partycypacji publicznej** – odnotowywana frekwencja w wyborach samorządowych jest najniższą spośród wszystkich rodzajów wyborów w Polsce, mimo że obywatele decydują o sprawach bezpośrednio wywierających wpływ na ich codzienność, mieszkańcy chętniej mobilizują się negatywnie, niż pozytywnie, co widać choćby w wynikach referendum o odwołanie władz lokalnych;
- b) **niechęć do zaangażowania w sprawy publiczne**, podczas gdy istotą demokracji lokalnej jest udział i współdecydowanie mieszkańców o swoich sprawach,; jeśli mieszkańcy nie będą czuć potrzeby istnienia samorządu, jego działanie może się okazać zbędne, paradoksalnie ci najbardziej roszczeniowi i aktywni wobec władz samorządowych mieszkańcy mogą okazać się sprzymierzeńcem lokalnych liderów;
- c) **zniechęcenie mieszkańców do polityki i sfery publicznej**, niewiara, że zaangażowanie w życie publiczne może zmieniać rzeczywistość na lepsze, podział na tych „my” obywatele i „oni” władza, choć w samorządzie władza w najwyższym stopniu znajduje się w rękach obywateli;
- d) **nadmierny krytycyzm i nieprzyjazna postawa mieszkańców wobec władz samorządowych**, która może skutkować zniechęceniem do zaangażowania w lokalną politykę jednostek wartościowych i cennych dla elit;
- e) **wciąż niska świadomość i wiedza na temat kompetencji** poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, niesłuszne przekonanie o ich hierarchii, brak zrozumienia dla podziału kompetencji na poziomie województwa pomiędzy administracją rządową (samorządem województwa), a rządową (województwo), niewielka wiedza o tym, do którego samorządu zwracać się w określonej sprawie.

**Zagrożenia wewnętrzne** związane są z jakością i kompetencjami lokalnych elit władzy, a także relacjami w ramach samego systemu władzy lokalnej i tutaj zagrożeniem są dla mnie:

- a) **brak dbałości o jakość lokalnych elit**, pojawianie się w elitach osób, dla których motywacją udziału we władzy lokalnej nie jest dbałość o dobro wspólne i praca społeczna, ale interes prywatny;
- b) **niechęć elit do zmian**, w wielu wypadkach sama lokalna elita nie jest zainteresowana wymianą swoich przedstawicieli, często doświadczeni radni „blokują” debutantów, obawiając się utraty swojej pozycji. Stereotypy w myśleniu, niedoskonałe prawo, ludzkie słabości i wciąż jeszcze nie w pełni dojrzałe społeczeństwo obywatelskie nie ułatwiają przemian lokalnych elit władzy;

- c) **nadmierna ingerencja partii politycznych** i ich wpływy wśród członków lokalnych elit, przedkładanie interesu partyjnego ponad lokalny; choć działanie partii politycznych w terenie wpływa mobilizująco na jej członków i sympatyków, przeciętnego wyborcę to zniechęca – bo postrzeganie polityki i polityków w społeczeństwie generalnie jest kiepskie.
- d) **podejmowanie przez członków elit działań „pod publiczkę” i zaniechanie decyzji niepopularnych**, służących rozwojowi wspólnoty, ale trudnych do zaakceptowania przez mieszkańców, w obawie przed utrudnieniem w reelekcji – w mojej ocenie największa samorządowa patologia;
- e) **bezydeowość, skłonność do konfliktów i niechęć do osiągnięcia kompromisu** u przedstawicieli lokalnych elit, dla których władza przestaje być sposobem realizacji potrzeb i interesów wspólnoty, a staje się celem samym w sobie;
- f) **kiepska komunikacja lokalna**, brak współpracy na linii władza–mieszkańcy, niedocenywanie przez lokalnych liderów roli konsultacji społecznych, umożliwiania mieszkańcom współdecydowania, zachęcania do aktywności w życiu publicznym;
- g) **na ogół niski poziom płac wśród pracowników samorządowych**, który utrudnia pozyskanie do samorządów kompetentnych i profesjonalnych urzędników, szczególnie o umiejętnościach i wykształceniu technicznym.

## ■ Dylematy

System samorządowy wymaga namysłu nad kierunkiem i charakterem zmian i doskonalenia. W szczególności zwróciłabym uwagę na kilka istotnych obszarów i aspektów. Po pierwsze, jestem zwolenniczką **bezpośredniego wyboru władz samorządowych**. Wprowadzenie bezpośredniego trybu wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast znacznie podniosło jakość demokracji lokalnej, oczekiwania wyborców a zarazem kompetencje lokalnych elit. To rozwiązanie wprowadziło klarowną odpowiedzialność władzy wykonawczej w samorządzie, tym samym ograniczając pola konfliktów wewnątrz organów samorządowych. Za dewastację systemu samorządowego uważam propozycje powrotu do wyboru burmistrza, wójta, prezydenta przez rady miejskie i gminne.

Po drugie, namysłu wymaga **relacja burmistrza (wójta, prezydenta) z radą miasta (gminy)**, pozycja rady wymaga nowego określenia, szczególnie w perspektywie wyboru radnych w jednomandatowych okręgach. W mojej ocenie jednomandatowe okręgi wyborcze, które miały zmienić skład i podnieść jakość elit w niewielkim stopniu zrealizowały to założenie, zmodyfikowały jednak współpracę radnych i rady z wójtem, burmistrzem. W warunkach, gdy

radni czują się związani przede wszystkim ze swoim okręgiem wyborczym trudno o realizowanie wizji rozwoju całej społeczności, o kompromis choćby w podziale budżetu.

Trzecia istotna kwestia to **ograniczenie kadencyjności samorządowców**. Jestem przeciwna prawnym regulacjom ograniczającym kadencyjność. Uważam, że przywilejem i prawem społeczności lokalnych jest wybór swoich przedstawicieli i od decyzji wyborców zależeć powinno, jak długo radny, wójt, burmistrz sprawować będzie swoją funkcję. Z dotychczasowych doświadczeń samorządowych wnioskuję, że od wprowadzenia bezpośredniego trybu częstsza stała się praktyka sprawowania funkcji wójtów, burmistrzów i prezydentów przez kilka samorządowych kadencji. Można domniemać, że wyborcy doceniają tę stabilność. Ograniczenie mogłoby wyeliminować z systemu samorządowego wielu liderów i powodem tego nie byłby spadek ich aktywności i kompetencji, ale kwestie prawne.

Czwarta, kluczowa w mojej ocenie kwestia, to **przyszłość powiatu** jako jednostki samorządowej. Najważniejsza jest weryfikacja społecznych i politycznych oczekiwań wobec samorządu powiatowego. Tak jak dotychczas ma to być pośredni między gminą i województwem szczebel samorządności, więc powinien przejść weryfikację kompetencji, przede wszystkim pod kątem zabezpieczenia środków finansowych na ich realizację. Jeśli powiat ma realizować tak ważne i kosztowne działania, powinien mieć możliwość posiadania znaczących dochodów własnych. W tym modelu starosta powinien być wybierany w wyborach bezpośrednich. Inny model działania powiatu, to formuła powiatu jako związku gmin. Przemawiają za tym argumenty finansowe, społeczne, tożsamościowe. W takim układzie powinna być przywrócona możliwość zasiadania w radzie powiatu wójtom, burmistrzom, ich zastępcom. W mojej ocenie funkcyjni samorządowcy lepiej i kompetentniej byliby w stanie tworzyć i realizować wizję rozwoju powiatu. I tutaj rzeczywiście wybór starosty powiatowego mógłby pozostać pośredni. Refleksji wymaga także mapa powiatów w Polsce. Za niedopuszczalne i szkodliwe uważam pomysły likwidacji powiatów z jednoczesnym powrotem ich kompetencji do administracji rządowej.

Zmiany zachodzące we współczesnym świecie nie omijają także samorządów i samorządność potrzebuje namysłu nad **przyszłością swoich elit i modelu przywództwa**. Po czasach zapóźnień w sferze infrastrukturalnej przed samorządowymi liderami stoją nowe wyzwania i sprostanie im wymagać będzie nowych kompetencji i umiejętności. Warto również szukać rozwiązań formalnoprawnych zabezpieczających samorząd przed postępującym **upartyjnieniem i ekspansją partii politycznych**. Zwłaszcza że coraz trudniej oprzeć się wrażeniu, że rządzące w Polsce od 2015 roku Prawo i Sprawiedliwość traktuje samorządy jak polityczną opozycję.

I po szóste – **społeczeństwo obywatelskie**, które jest fundamentem samorządności. Edukacja, także obywatelska. Podnoszenie świadomości, aktywności publicznej społeczeństwa, w efekcie partycypacji publicznej i politycznej. Sprzyjać temu mogłoby w mojej ocenie choćby zniesienie ciszy wyborczej – jestem zwolenniczką tego rozwiązania. Nie sprzyja frekwencji wyborczej również późnojesienny termin wyborów. Ustawodawca powinien w mojej ocenie szukać możliwych rozwiązań, które zachęcą obywateli do udziału w demokracji, także tej lokalnej. Uważam, że rozwój społeczeństwa obywatelskiego jest opóźniony w stosunku do transformacji, jaka się dokonała w innych sferach – najtrudniejsza okazuje się zmiana mentalności społecznej. Transformacja pozwoliła na stworzenie w Polsce demokracji reprezentatywnej – społeczeństwo uzyskało możliwość powierzania władzy wybranym reprezentantom – ale w ślad za tym nie powstała jeszcze demokracja partycypacyjna. Tym, co mnie jako badacza samorządności, ale też aktywnego samorządowca, martwi szczególnie jest odmowa udziału w lokalnej demokracji przez młodsze pokolenia. Obowiązująca w tym środowisku postawa ucieczki w życie prywatne, manifestacyjnego wręcz braku zainteresowania i zaangażowania w sprawy publiczne, postrzegane jako niezrozumiałe i jałowe zajęcie, jest zjawiskiem mającym tendencje do pogłębiania się. Aktywność publiczna i polityczna nie jest wciąż dla młodzieży „trendy”, wciąż głębokie, choć błędne pozostaje przekonanie, że „gdyby wybory coś zmieniały, dawno by ich zakazano”.

## ■ Wyzwania

**Społeczeństwo.** Przed samorządem stoją wyzwania związane z demografią, zmniejszaniem się liczby mieszkańców przy stosunkowo dużej liczbie gmin i jednocześnie **starzeniem się społeczeństwa**. Zmieniać się będą także **samorządowe priorytety inwestycyjne** – gminy i powiaty kończą likwidowanie zapóźnień infrastrukturalnych i wyrównywanie poziomu życia mieszkańców. Trzeba będzie poszukiwać nowych priorytetów rozwojowych, stawiać na innowacyjność, odnawialne źródła energii, informatyzację. Być może po latach inwestowania przez samorządy przede wszystkim w infrastrukturę przyjdzie czas na wyzwania związane z polityką społeczną czy mieszkalnictwem socjalnym? Zamiast sieci wodociągowych będą bezpłatne żłobki i projekty społeczne typu karta seniora? Oczekiwania społeczne i socjalne Polaków zostały bowiem rozbudzone<sup>5</sup> i dla samorządów także stanowić to będzie spore wyzwanie.

<sup>5</sup> Choćby poprzez programy socjalne PiS, jak świadczenie wychowawcze, czyli popularne 500+ czy wciąż testowany program Mieszkanie+.

**Zarządzanie.** Samorządowcy będą musieli **odnaleźć się także w nowych trendach** związanych ze **zmianami cywilizacyjnymi** wynikającymi z **awansu materialnego** i **coraz większych aspiracji Polaków**, jeśli chodzi o jakość życia, pracy, odpoczynku. Rosnąć będzie znaczenie przestrzeni zamieszkania, wartość ładu przestrzennego, estetyki miejskiej, ale także dostępność tzw. miejsc trzecich – miejsc odpoczynku i rekreacji, integracji, uprawiania sportu, sięgania po ofertę kulturalną. Będzie to wyzwaniem szczególnie dla mniejszych miast – prognozuję, że wymusi zmiany w podziale i priorytetach gminnego i miejskiego budżetu.

**Elity.** W samorządach nadal **dokonywać się będzie pokoleniowa wymiana elit**, tym bardziej znacząca, że stopniowo **odchodzić będą ci, którzy tę samorządność budowali** i tworzyli jej instytucje. Zmieniać się będą nadal oczekiwania wobec samorządowych liderów – być może po czasach, gdy w samorządach pożądanymi byli inżynierowie od infrastruktury przyjdzie moment, gdy oczekiwani będą spece od programów socjalnych, komunikacji społecznej, edukacji czy architektury. **Zwłaszcza że styl i sposób zarządzania samorządami zmienia się** – samorzady nie potrzebują już administratorów, wóldarzy zdobywających popularność kolejną inwestycją, ale silnych lokalnych liderów, którzy mając wizję zmian, potrafią ją czytelnie przedstawić i przekonać do niej ludzi, którzy świadomi potęgi komunikacji potrafią przekonywać do siebie i swoich pomysłów. Bo dziś w samorządach mieszkańcy coraz częściej dochodzą do głosu i poprzez budżety obywatelskie czy fundusze sołeckie chcą mieć wpływ na decyzje ich dotyczące.

**Rozwój i gospodarka.** Wbrew obawom przedakcesyjnym samorzady świetnie poradziły sobie ze skutecznym wykorzystaniem funduszy europejskich. Bez żadnej przesady można stwierdzić, że europejskie fundusze nadały nowe oblicze Polsce lokalnej, szczególnie w zakresie infrastruktury technicznej. Ale unijne pieniądze na drogi, chodniki, sieci wodociągowe i kanalizacyjne pomału się kończą. Do tej pory stanowiły jedyną szansę na inwestowanie w infrastrukturę dla tych mniej zamożnych gmin – z własnych środków niemal niemożliwe było realizowanie tak kosztownych działań. Trzeba będzie zatem szukać nowych pomysłów na pozyskanie pozabudżetowych pieniędzy. Jedną z nich jest partnerstwo publiczno-prywatne. Niestety, obserwuję sporą samorządową niechęć i niezrozumienie dla tego rozwiązania. Sfera relacji samorządu i lokalnej przedsiębiorczości budzi nadal wiele kontrowersji, niezrozumienia i nieufności w lokalnych wspólnotach.

**Partycypacja.** Obywatele chcą mieć coraz większy wpływ na sprawy swoich wspólnot. To dobrze, bo bez ich zaangażowania samorząd nie ma podstaw istnienia. Sami obywatele zatem prawdopodobnie wymuszą zmiany w postawach lokalnych elit. Coraz uważniej lokalni liderzy słuchają ludzi, rośnie poziom konsultacji społecznych, powszechniejsze są budżety obywatelskie, wzrasta

świadomość mieszkańców, mają łatwiejszy dostęp do informacji. Już wkrótce normą stanie się coraz większe zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne, a to będzie się wiązać ze zmianami w postrzeganiu i działaniu lokalnych elit.

Działania samorządu lokalnego są niezwykle istotnym elementem przemian zachodzących w Polsce. Reaktywacja samorządności lokalnej wywarła zdecydowany wpływ na wzajemne relacje władzy i mieszkańców. Poprawiła się percepcja władz, znajomość jej przedstawicieli, jednocześnie wzrosła świadomość wpływu mieszkańca na sprawy lokalne i tego, że decyzjom władzy można się – zgodnie z prawem – przeciwstawić. Rozwój samorządności lokalnej okazał się impulsem dla umacniania siły, tradycji i świadomości lokalnych społeczności. O ich odradzaniu i rosnącej mocy świadczy choćby siła identyfikacji lokalnej, wzrost zainteresowania życiem lokalnym, większa troska o lokalną historię, obyczajowość, ich elementy. Szczególną rolę owa idea społeczeństwa obywatelskiego odgrywa w społecznościach lokalnych, gdzie jednakowoż wpływ obywatela na otaczającą go rzeczywistość jest znacznie większy, niż w przypadku systemu państwowego. Wszak rolą samorządności było wyzwalanie w ludziach społecznej aktywności i dbałości o swoje sprawy.

Państwo, chcąc wspierać samorząd terytorialny, powinno kierować energię i potencjał samorządowy na działania z zakresu gospodarki mieszkaniowej, przestrzennej, ekologicznej, energetycznej – wyposażać gminy w nowe instrumenty prawne, jak choćby lokalne przepisy urbanistyczne. Ale też ograniczać swoją aktywność w tworzeniu kolejnych przepisów prawa bez uprzedniej konsultacji z samorządami oraz tworzyć prawo klarowne i nie dające szerokiego pola do nadinterpretacji tak, by samorzady nie miały problemu z właściwym stosowaniem ustaw. Państwo wspierające samorząd nie powinno przekazywać mu kolejnych zadań bez zabezpieczenia właściwych środków na ich realizację. Zwłaszcza że jak wspomniałam, środki europejskie tak wspierające samorządowe budżety inwestycyjne kurczą się i coraz trudniej je pozyskać.

Myślę, że dalsze, konsekwentne tworzenie polskiego modelu samorządu terytorialnego, uwzględniającego polskie doświadczenia i potrzeby, odbywać się powinno na podstawie nowej ustawy, która całościowo regulowałaby tę tematykę. Mam nadzieję, że poprzedzać to będzie dyskusja, w której głos samorządowców będzie donośny i wysłuchany, że odbywać się będzie ona w duchu decentralizacji władzy, zasady subsydiarności, zasady domniemania kompetencji samorządu, w poszanowaniu polskiej konstytucji i Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władzy i wreszcie, zgodnie z ideą społeczeństwa obywatelskiego. Głęboko wierzę bowiem w przekonanie wyrażone przez mój samorządowy autorytet, prof. Jerzego Regulskiego, że „państwo powinno zająć się tym, czym musi, czym nie musi, lepiej zajmie się obywatel”.

## LITERATURA PRZYWOŁANA

- Piasecki Andrzej Konrad (2009), *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Regulski Jerzy (2005), *Samorządna Polska*, Warszawa: Wydawnictwo Rosner i Wspólnicy.

Aneta Kowalewska

## OPPORTUNITIES AND THREATS TO THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND. THREATS, DILEMMAS, CHALLENGES

Difficult time has come for the territorial self-government in Poland. Its model has been one of most successful reforms in the country and now instead of improving it there are visible strong recentralization trends that may endanger the local democracy.

There are even more dangers for self-governing and they do not apply only to the relation the state versus local authorities. In this article I point to three types of danger: external – related to recentralization, social – relations between local authorities and citizens and internal dangers – the qualities of the local elites of power. A lot of attention is paid to self-governing dilemmas, and some areas of reflection and analysis are indicated.

Territorial self-government faces lots of challenges, among others demography, population's increasing aspirations and the technological progress, as well as the condition and quality of local elites and civil society.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, decentralizacja, władza lokalna, elity lokalne, społeczeństwo obywatelskie

**Keywords:** territorial self-government, decentralization, local authorities, local elites, civil society