

Grzegorz Radomski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Propozycje modernizacji samorządu w polskiej myśli politycznej po 1998 roku

Self-government Modernizing Proposals in Polish Political Thought after 1998

Streszczenie

Kreatorzy polskiej myśli politycznej w ślad za Alexisem de Tocquevillem poszukiwali po 1989 roku efektywnej drogi budowania instytucji praktycznej nauki demokracji. Nowa organizacja państwa łączyła się z ideą odbudowy społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, co integralnie wiązało się z odbudową samorządu. Pomimo wielkich nadziei łączonych z samorządem terytorialnym, z upływem czasu zwracano uwagę na dysfunkcje samorządności. Propozycje zmian lub korekty dotyczyły między innymi likwidacji szczebla powiatowego, zmniejszenia liczby kadencji burmistrzów czy korekty prawa wyborczego. Celem artykułu jest analiza tych propozycji.

Słowa kluczowe: modernizacja, instytucje samorządowe, myśl polityczna

Abstract

Creators of the Polish political thought, while referring to Tocqueville, searched for effective ways to form the institution of democracy teaching and practicing after 1998. The new manner of organizing the state was connected with the concept of rebuilding civil society at the local level, which was integrated with strengthening of the self-government institution. Despite great faith connected with the self-government, dysfunctions at organizational level were perceived with the flow of time. The proposals of corrective changes appeared rather often, for instance: elimination of counties, decrease in the terms of office number for mayors, or change suggestions of the electoral law.

Key words: modernization, self-government institution, political thought

Wstęp

W 1998 roku dokonały się znaczące zmiany w działalności samorządu terytorialnego w Polsce. Wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny kraju, a w 2002 roku bezpośrednie wybory wójtów, prezydentów oraz burmistrzów. Kolejny ważny etap w historii polskiej samorządności wiąże się z członkostwem w Unii Europejskiej¹. Dokonywane wówczas korekty nie zmieniły jednak w istotny sposób głównych zasad ustrojowych samorządu². Zmiany wprowadzone w wyniku ustaw najczęściej akceptowano, podkreślając konieczność ciągłych korekt, które miały służyć optymalizacji i zwiększeniu efektywności. Dokonywane diagnozy wskazują bowiem na dysfunkcje samorządności i istniejące bariery. W artykule zaprezentuję propozycje zmian w samorządzie terytorialnym wysuwanych w polskiej myśli politycznej po 1998 roku. Myśl polityczną rozumiem jako „wszelką formę refleksji nad polityką rozumianą jako sfera rzeczywistości, w której dany podmiot może realizować swoje interesy poprzez stosunki i mechanizmy społeczne związane ze sprawowaniem władzy”³. Materiał źródłowy dla zaprezentowanych tez stanowią deklaracje partii politycznych, publicystyka, stenogramy sejmowe oraz prasa.

Samorząd w polskiej myśli politycznej po 1989 roku

Od początku rozwoju polskiej myśli politycznej samorząd był traktowany jako niezbędny element systemu politycznego i ważne osiągnięcie cywilizacyjne. Polityczne ograniczenia dla demokracji lokalnej w okresie międzywojennym nie zmniejszyły zakresu badań nad ustrojem czy rolą samorządu⁴. Mimo przerwania jej ciągłości i braku kontaktu z najnowszymi trendami w Euro-

¹ Z. Bukowski, *Perspektywy zmiany regulacji prawnych dotyczących zagadnień ustrojowo-organizacyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. R. Kani, Płock 2016, s. 108-109.

² O delimitacji pojęcia samorządu zob. szerzej: A. Szustek, *Samorząd – samorząd gospodarczy – inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2014, s.67-190.

³ W. Paruch, *Myśl polityczna – refleksje metodologiczne o pojęciu*, „Annales UMCS. Sectio K: Politologia” 1999, Vol 6, s.28.

⁴ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939 oraz 1989-2009. Sukcesy i porażki*, [w:] *Druga i trzecia niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1918-1939, 1989-2009*, pod red. R. Domke, J. Macały, T. Nodzyńskiego, R. Potockiego, Zielona Góra 2011, s. 87.

pie, samorządność uzyskała powszechną akceptację wszystkich środowisk politycznych po 1989 roku. Wizje roli samorządu w ustroju państwa oraz jego charakteru były już oczywiście rozbieżne⁵.

Jedną z istotnych zasad określających rolę i relacje między państwem a samorządem jest zasada pomocniczości. Była ona obecna w myśli wielu środowisk chadeckich, konserwatywnych, narodowych czy agrarystycznych i liberalnych. Eksponowały ją głównie środowiska chrześcijańskiej demokracji. W deklaracji programowej Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego zapisano: „władza państwowa ma spełniać wobec społeczności i grup obywateli funkcje i służebne, i pomocnicze. Dlatego granice władzy państwowej sięgają tak daleko, jak daleko te społeczności i grupy nie są w stanie budować i chronić dobra własnego i Polski”⁶. Według reprezentantów tego nurtu państwo nie powinno być oddzielone od społeczeństwa. Społeczność tylko w warunkach faktycznego upodmiotowienia jest zdolna wziąć w swoje ręce problemy własnego środowiska i jednocześnie skutecznie je rozwiązywać.

Z kolei chrześcijańscy demokraci, którzy znaleźli się potem w Akcji Wyborczej Solidarność zgłaszali konieczność budowy nowego państwa – odciętego od związków z potężnymi interesami organicznej i sprawnej administracji służebnej wobec obywateli. Dowodzono, iż aby je zbudować, trzeba dokończyć reformę samorządową, przeprowadzić gruntowną przebudowę struktur administracji rządowej, zerwać z imperiami resortowymi, radykalnie usunąć twory zbędne, dublujące się i obciążające budżet. „Regułą podejmowania decyzji w administracji musi być czytelność kompetencji i odpowiedzialności”. W konsekwencji też w programie Akcji Wyborczej Solidarność znalazło się stwierdzenie: „Polska skutecznie zarządzana to Polska samorządna i zdecentralizowana. Oznacza to budowę silnego samorządu – terytorialnego, gospodarczego i zawodowego”⁷. Wprowadzenie samorządu terytorialnego było zgodne z ideami środowisk narodowych, zgodnie z którymi władza ma być jedynie wykonawcą decyzji narodu. W programie Ligi Polskich Rodzin, jednego z ugrupowań nurtu, zapisano: „Samorzady dają poczucie, co znaczy cieszyć się wolnością, w której wszyscy uczestni-

⁵ Szerzej zob. G. Radomski, *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Toruń 2017.

⁶ P. Łyżwa, *Myśl polityczna chrześcijańskiej demokracji III RP*, Toruń 2003, s.146.

⁷ J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową 1998 roku widziana oczami jej aktorów*, Warszawa 2000, s. 46.

czą i wszyscy czerpią z tego korzyść”⁸. Podobne konstatacje były udziałem konserwatystów. Badacz problematyki Arkadiusz Lewandowski zauważył: „Promowanie istoty samorządności nie ograniczało się jedynie do struktur władzy lokalnej. Podobnie pozytywnie myślano w kontekście samorządu zawodowego oraz gospodarczego, które miały być emanacją funkcjonowania średniej przedsiębiorczości – jej zwolennikami były ugrupowania neokonserwatywne. Decentralizacja zadań publicznych powinna dotyczyć również stowarzyszeń trzeciego sektora, który mógłby przejmować część zadań administracji państwowej, tam gdzie państwo sobie z nimi nie radziło”⁹.

Do idei państwa obywatelskiego odwoływali się liberałowie. Lech Mażewski w 1991 roku argumentował: „Ideałem liberałów jest bowiem władza silna, ale wyraźnie ograniczona i równoważona. To zaś możliwe jest przez wzmocnienie samorządności lokalnej i regionalizację Polski”¹⁰. W innej wypowiedzi stwierdzał: „Generalnie należy dążyć do pozbawienia państwa wpływu na te wszystkie działania, które mogą być wykonywane przez siły społeczne w postaci różnego rodzaju form samorządowych, organizacji społecznych i stowarzyszeń, powoływanych *ad hoc* do życia inicjatyw obywatelskich”¹¹. Jan Hartman na łamach „Przeglądu Politycznego” przedstawił w modelowy wręcz sposób rolę samorządu w koncepcji państwa minimum. Pisał: „Opowiadamy się za typowo liberalną koncepcją »wysychającego orzecha« – państwa, które umacnia się i usprawnia przez cedowanie swych prerogatyw i funkcji na inne podmioty, zwłaszcza działające lokalnie (państwa twardniejącego w miarę kurczenia się – tak jak wysychający orzech”).

⁸ T. Koziełło, *Myśl polityczna Ligi Polskich Rodzin.(2001-2009). Narodowa wizja państwa, społeczeństwa i polityki*, Rzeszów 2017, s. 292. Obawiano się jednak, że szeroka decentralizacja może doprowadzić do likwidacji unitarnego charakteru państwa, szerzej: E. Maj, *Polska bez powiatów i regionów – ugrupowania neoendeckie wobec reform administracji publicznej*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. S. Michałowskiego, A. Pawłowskiej, Lublin 2004, s. 592-593. Protestowano także przeciwko nadaniu obywatelom UE praw wyborczych w samorządzie, zob. P. Olszewski, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)*, Toruń 2007, s. 158.

⁹ A. Lewandowski, *Akcja Wyborcza Solidarność. Centroprawica w poszukiwaniu modelu współpracy*, Płock 2016, s. 217; R. Kusterski, K.M. Ujazdowski, *Samorząd terytorialny. O państwo zdecentralizowane*, Gdańsk 1990.

¹⁰ D. Tusk, *Idee gdańskiego liberalizmu*, Gdańsk 1998, s. 130.

¹¹ L. Mażewski, *Mechanizm rządzenia w nowej konstytucji*, „Przegląd Polityczny” 1989, nr 12, s. 16. W innej publikacji pisał: „Państwo, mające coraz więcej zadań, szuka, niby dawny producent, nakładców, którym mogłoby je zlecić, określając warunki realizacji. Jednym z takich nakładców bywa często współczesny samorząd terytorialny”, zob. tenże, *Samorządowe dylematy*, „Młoda Polska” 1989, nr 2, s. 1.

Z kolei wizja ustroju opartego na relacjach równowagi państwo–samorząd była obecna w programie ugrupowań nawiązujących do agraryzmu¹². W przygotowanym w 1994 roku wspólnie przez PSL i Unię Pracy projekcie konstytucji stwierdzono: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej oraz swobodę działalności innych form samorządu”¹³. Samorządowi poświęcono w projekcie odrębny rozdział. W trakcie kongresu odbywającego się w 2007 roku ludowcy z PSL podnosili, że samorząd powinien być podstawą, na której można budować Polskę XXI wieku. Określając relacje między administracją centralną a samorządową, podkreślali konieczność niezależności tej ostatniej. Centrum miało zajmować się sprawami ogólnopaństwowymi, natomiast samorząd powinien zajmować się kwestiami lokalnymi.

Także w koncepcjach ustrojowych propagowanych przez ruch socjaldemokratyczny dla samorządu przeznaczano znaczące miejsce. W wywiadzie dla „Wspólnoty” Jerzy Jaskiernia, poseł Sojuszu Lewicy Demokratycznej, mówił: „Jest to wartość zbieżna z ideą socjaldemokratyczną. Możliwość bezpośredniego wpływania ludzi na sprawy związane z miejscem zamieszkania jest czynnikiem zwiększającym efektywność demokracji”¹⁴.

Dla środowisk anarchistycznych punktem odniesienia była idea demokracji uczestniczącej poprzez samorząd lokalny, która miała się sprawdzić w Porto Alegre w południowej Brazylii¹⁵. Precyzując jej istotę, Rafał Górski¹⁶

¹² Zob. szerzej: M. Kilmek, *Samorząd terytorialny w deklaracjach ideowych i praktyce politycznej Polskiego Stronnictwa Ludowego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2013.

¹³ *Projekt Konstytucji PSL i UP*, [w:] *Projekty Konstytucji 1993-1997*, cz.1, oprac. R. Chruściak, Warszawa 1997, s.187.

¹⁴ *O jaki model państwa chodzi. Z Jerzym Jaskiernią postem Sojuszu Lewicy Demokratycznej rozmawia Lech Winiarski*, „Wspólnota” 21.03.1992, s. 5.

¹⁵ R. Górski, *Demokracja uczestnicząca w samorządzie lokalnym*, Poznań–Kraków 2003, s.8-40. Autor, członek Federacji Anarchistycznej, zapisał: „Jednak w Polsce, ani nie słycać, ani nie widać na większą skalę chęci przebudowania samorządów o powyższe doświadczenia. Nie wynika to wcale z zadowolenia polskiego społeczeństwa z lokalnych elit politycznych (co widać po niskiej frekwencji w wyborach samorządowych 2002), a raczej z braku poważniejszej refleksji nad przyczyną obecnego stanu spraw publicznych. Pozytywnym akcentem jest sformułowanie pierwszego takiego programu przez krakowskie środowisko feministyczne tworzące Krakowską Koalicję Kobiet, szczególnie że może się okazać, iż staniemy przed alternatywą; pracować na rzecz przekształcenia samorządów lokalnych lub wycofać się w sfery całkowicie prywatne i słono za to zapłacić w przyszłości”.

¹⁶ Rafał Górski (1973-2010) – działacz społeczny, animator ruchu anarchistycznego, aktywista ruchów obrony praw lokatorskich, publicysta „Przeglądu Anarchistycznego” i „Trybuny Robotniczej”.

pisał: „Demokracja uczestnicząca to swego rodzaju kompromis pomiędzy zwolennikami bezpośredniej i obrońcami demokracji przedstawicielskiej. W miastach, w których została wprowadzona, lokalna administracja przestaje rządzić, a zaczyna w coraz większym stopniu służyć społeczności. Powoli eliminowane są zbędne hierarchie i struktury autorytarne, natomiast [...] [wprowadza się – przyp. autora] poszerzenie swobody i demokratyczny wybór. Dzięki temu ludzie sami zaczynają kierować sprawami faktycznie wpływającymi na ich życie, nawet jeśli uczestniczą w wyborach”¹⁷. Demokracja uczestnicząca miała się realizować poprzez samorząd rozumiany jako samodzielne sprawowanie zarządu nad sprawami lokalnymi przez mieszkańców¹⁸.

W demokracji bezpośredniej obywatel działa indywidualnie, bowiem uczestnik referendum jest niejako osamotniony, nie mając możliwości bezpośredniego uczestnictwa w dyskusji. Jego poglądy nie są kształtowane przez dialog. Na dodatek mniejszość po porażce traci wszystko. Nie ma też wytyczonej rozsądnej granicy pomiędzy uprawnieniami demokratycznej wspólnoty a prawem do niezawisłości poszczególnych jednostek. Niepokojące są doświadczenia demokracji bezpośredniej w społeczeństwach tradycyjnych, na przykład w Indiach, gdzie zebrania ogółu mieszkańców wioski, którym dano prawo rządzenia, doprowadziły do lokalnego despotyzmu porównywalnego z totalizmem państwowym¹⁹.

Konsekwencją zróżnicowanego postrzegania roli samorządu w państwie były różne wyobrażenia dotyczące struktury samorządu, kwestii nadzoru czy zasad finansowania. Często dochodziło do ewolucji poglądów czy całkowitej zmiany zapatrywań. Najbardziej spektakularnym przykładem była zmiana stanowiska PSL odnośnie do powiatów. Początkowo – przed wprowadzeniem ustawy – partia gwałtownie przeciwko nim oponowała, aby w kolejnym okresie stać się orędownikiem konstytucyjnej gwarancji istnienia powiatów.

¹⁷ Tenże, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007, s. 43.

¹⁸ Tamże, s. 53.

¹⁹ Tamże, s. 57.

Wizje modernizacji samorządu

W mojej opinii zgłaszane po 1998 roku propozycje zmian w funkcjonowaniu samorządu dotyczyły głównie:

- zmiany ordynacji wyborczej i kadencji wybieranych władz stanowiących,
- zmiany charakteru lub likwidacji powiatu,
- wzmocnienia partycypacji,
- zmiany podstaw finansowania²⁰.

Stosunkowo najmniej kontrowersji budziło wprowadzenie zmian w finansowaniu. Zarówno samorządowcy, jak i publicyści polityczni akceptowali konieczność zwiększenia dochodów samorządu. Zgodzono się co do tego, że zwiększenie zadań powinno skutkować większymi możliwościami finansowymi. Pojawiły się także kwestie dotyczące nieracjonalnych inwestycji w kontekście zwiększenia nadzoru nad samorządem²¹.

Jedną z najbardziej dyskutowanych kwestii w reformie z 1998 roku była sprawa powiatów. Ich wprowadzenie nie zakończyło sporów. Obecnie mówi się o dookreśleniu pozycji ustrojowej powiatu czy też uczynieniu z niego instytucji rządowo-samorządowej, w dużym uproszczeniu polegającej na recepcji rozwiązań z okresu międzywojennego. Sporadycznie pojawiają się również postulaty likwidacji powiatów. Jako pierwsi taką propozycję wysunęli posłowie Ruchu Palikota. Po dekompozycji ugrupowania i utracie reprezentacji parlamentarnej kwestię likwidacji powiatów podjęli posłowie klubu Kukiz 15. Lider ugrupowania w charakterystyczny sposób argumentował: „A czemu one służą? Niczemu, tylko temu, żeby poobsadzać urzędników, pociotków i funkcjonariuszy partyjnych, którzy ciągną kasę na swoje utrzymanie”²². Agnieszka Ścigaj odwoływała się do argumentów ekonomicznych, podkreślając, iż w ten sposób zmniejszy się liczba urzędników o prawie 500 tysięcy. Z kolei poseł Jakub Kulesza 17 sierpnia 2016 roku zwrócił się z interpelacją do ministra spraw wewnętrznych i administracji

²⁰ Zob. ciekawe uwagi: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządu terytorialnego w Polsce*, red. J. Hausner, Kraków 2013, s. 3-11; K. Kosiński, *Dwa światy... (samorządowy thriller z elementami horroru)*, Katowice 2011.

²¹ Przykładem często przywoływanym jest chociażby kwestia lotniska w Radomiu.

²² *Paweł Kukiz. Zlikwidujemy powiaty*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolnoczenstwo/pawel-kukiz-ograniczmy-liczbe-kadencji-i-zlikwidujmy-powiaty-quot-sluza-obsadzaniu-urzednikow-pociotkow-i-funkcjonariuszy-quot,92241.html> [dostęp: 6.06. 2018].

z pytaniem, kiedy PiS zlikwiduje powiaty. Najpełniej koncepcja likwidacyjna wybrzmiała w jednej z wypowiedzi Mariusza Trojaka, publicyisty związanego z opiniotwórczym think tankiem Klubem Jagiellońskim, który stwierdził, że „Utworzenie powiatów było błędem, z którego warto się wycofać. Problem w tym, że taki projekt jest politycznie bardzo ryzykowny”²³. W tekście przedstawił szereg argumentów za tym rozwiązaniem, przede wszystkim wskazał, że:

- system trójstopniowy jest wyjątkiem w Europie,
- powiaty cechuje niska efektywność,
- powiat generuje duże koszty.

W odpowiedzi prawnik Związku Powiatów Polskich zauważył, iż propozycja ma w gruncie rzeczy charakter aksjologiczny, a nie pragmatyczny. Twierdzenie, że zadania rządowe mogłyby być realizowane przez jej administrację, to nie postulat usunięcia jednego ze szczebli, tylko zmiana jego charakteru z samorządowego na rządowy, a więc *de facto* recentralizacja.

Ponadto pojawiły się propozycje w zakresie funkcjonowania powiatu. Poseł PiS Michał Cieślak zaproponował likwidację urzędu starosty oraz przejęcie części funkcji powiatów przez związki międzygminne²⁴. Z Klubu Jagiellońskiego wyszła propozycja modyfikacji powiatów. Wskazano na konieczność zwiększenia wydajności finansowej, przejęcie części funkcji od wojewodów, zwiększenie wpływu mieszkańców na władzę między innymi poprzez bezpośredni wybór starosty²⁵. W koncepcjach Platformy Obywatelskiej przed wyborami samorządowymi 2018 roku obecna była koncepcja premiowania łączenia się samorządów gmin i powiatów²⁶.

Pogłoski o likwidacji samorządu powiatowego zaktywizowały jego obrońców. Szczególną rolę odgrywa w tym kontekście PSL, które domaga się konstytucjonalizacji powiatów. Również prezydent Andrzej Duda w planowanym referendum konstytucyjnym wskazał na możliwość opowiedzenia się obywateli za wprowadzeniem do konstytucji zapisu dotyczącego

²³ M. Trojak, *Kto się odważy zlikwidować powiaty*, <http://cakj.pl/2016/02/09/kto-sie-odwazy-zlikwidowac-powiaty/> [dostęp: 16.05.2017].

²⁴ P. Więcek, *Starostwa powiatowe do likwidacji? Nowy pomysł posła Michała Cieślaka*, <https://echodnia.eu/swietokrzyskie/starostwa-powiatowe-do-likwidacji-nowy-pomysl-posla-michala-cieslaka/ar/11491661> [dostęp: 16.05.2017].

²⁵ B. Matura, *Kto odważy się zreformować powiaty?*, <https://klubjagiellonski.pl/2016/03/10/kto-odwazy-sie-zreformowac-powiaty/> [dostęp: 16.05.2017].

²⁶ *Polska Samorządna. Platforma Obywatelska RP*, Warszawa 2017, s. 62.

trójstopniowego charakteru samorządu. Przed wyborami samorządowymi 2018 roku pojawiła się idea solidarności terytorialnej, której praktyczna implementacja mogła być związana z kwestią deglomeracji²⁷.

Innym poruszonym wielokrotnie zagadnieniem pozostaje kadencyjność organów stanowiących gminy. Ruch Palikota jako pierwszy wystąpił przeciwko nieograniczonej kadencyjności wójtów i burmistrzów. Kolejnym środowiskiem aktywnie występującym za wprowadzeniem dwukadencyjności było PiS. Najpełniejsze – moim zdaniem – uzasadnienie przedstawiła posłanka ugrupowania Izabella Kloc na łamach programowego pisma partii²⁸. Jej zdaniem sprawujący władzę mają niejako naturalną przewagę nad konkurentami w wyborach. Wynika to z rozpoznawalności, dostępu do środków finansowych, możliwości poświęcenia dodatkowego czasu, posiadania zorganizowanego zaplecza politycznego lub społecznego, doświadczenia osobistego, autorytetu władzy, dobrych relacji z wieloma osobami. W konsekwencji tworzą się lokalne kliki i układy ograniczające demokrację na poziomie lokalnym²⁹. Konkurencyjność natomiast może doprowadzić do większej profesjonalizacji i zwiększyć efektywność zarządzania. Przeciwnicy dwukadencyjności wskazywali na niezgodność z obowiązującą konstytucją oraz ograniczenie wyborcom możliwości wskazania kandydata, którego akceptują. Podkreślali też, odwołując się do danych statystycznych, dużą ich zdaniem wymiennoscą prezydentów, burmistrzów i wójtów. Punktem odniesienia dla obu stron sporu był także kontekst europejski. W rozwiązaniach europejskich znajdowano poparcie dla własnych tez, co wynika ze zróżnicowania stosowanych rozwiązań. Zdecydowanie negatywnie proponowane rozwiązanie opiniowały gremia samorządowe³⁰.

²⁷ M. Kędziński, P. Musiałek, *Czas najwyższy na deglomerację. Dlaczego „Polska średnich miast”*, <https://klubjagiellonski.pl/2018/07/20/czas-najwyzszy-na-deglomeracje-wstep-doraportu-polska-srednich-miast/> [dostęp: 21.07.2018].

²⁸ I. Kloc, *Samorządność, kadencyjność, demokracja, rozwój*, „Zeszyty Polityczne PIS” 2013, nr 2, s. 89-90.

²⁹ Tak postrzegala demokrację lokalną Zjednoczona Prawica również przed wyborami samorządowymi w 2018 roku. Poseł Waldemar Buda pisał: „Główne pytanie, jakie sobie będziemy wtedy zadawać, będzie brzmiało: czy oddać władzę mieszkańcom miast, czy pozostawić ją w rękach lokalnych układów?”, zob. W Buda, *By miasta były mieszkańców*, „Rzeczy Wspólne” 2018, nr 2, s. 12. Zob. także J. Sanecka-Tyczyńska, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium z myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin 2011, s. 209.

³⁰ *Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy*, pod red. I. Wieczorek, M. Mularczyka, Łódź 2017, s. 274-275.

Nie ulega wątpliwości, iż wszystkie środowiska polityczne wyrażały przekonanie, że samorząd spełni swoją funkcję, jeśli w jego prace zaangażują się obywatele. Miał on wprowadzać ludzi w krąg nowych ról społecznych: decydenta, negocjatora, ekonomisty czy lidera społeczności lokalnej. Nawet ci obywatele, którzy nie brali bezpośredniego udziału w pracach organów, mieli odgrywać rolę kontrolera wybranych władz. Przez cały omawiany okres obywatel był głównie postrzegany jako wyborca, stąd duży nacisk kładziono na uczestnictwo w elekcji.

W programie Platformy Obywatelskiej z 2007 roku zapisano: „We wszystkich dziedzinach życia publicznego należy tworzyć i uwzględniać warunki służące rozwijaniu aktywności i samodzielności obywatelskiej oraz poszerzaniu odpowiedzialności za siebie i wspólnoty, do których się przynależy”³¹. Jednym z instrumentów, który ma poszerzać partycypację i umożliwić wpływ na decyzję, jest idea budżetu obywatelskiego. Zdaniem Wojciecha Kłębowskiego budżet obywatelski, zwany również budżetem partycypacyjnym, to proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych.

Po raz pierwszy został on wprowadzony w Sopocie w 2011 roku z inspiracji Sopotkiej Inicjatywy Rozwojowej – nieformalnej grupy mieszkańców. Projekt był wpisany w kontekst szerszych działań na rzecz angażowania obywateli w sprawy lokalne w ramach kampanii „Demokracja to nie tylko wybory”. W następnych latach budżety partycypacyjne uchwalono również w innych miastach, między innymi Elblągu, Gorzowie Wielkopolskim, Poznaniu i Zielonej Górze. Powstały także inicjatywy wprowadzenia budżetu obywatelskiego w skali województwa czy w dzielnicach miast. Ideę promowało Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz szereg organizacji pozarządowych.

W kampanii wyborczej w listopadzie 2013 roku Platforma Obywatelska jako jedno ze swoich haseł wysunęła właśnie budżet partycypacyjny. Również polityk SLD Krzysztof Gawkowski w pracy *Obudzić państwo* proponował, aby co najmniej jeden procent budżetu ustalano po konsultacjach z miesz-

³¹ P. Maj, *Koncepcje rozwoju miast w myśli politycznej Platformy Obywatelskiej RP oraz Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, red. K. Kuć- Czajkowska, M. Sidor, Lublin 2014, s. 309.

kańcami³². Część komentatorów uznała jednak, że pomysł obligatoryjności jest zaprzeczeniem samej idei partycypacji. Powinna ona bowiem wypływać z woli mieszkańców, a nie być narzucona. Jarosław Makowski wskazywał, że każde miasto ma swoją specyfikę. Nie ma jednego budżetu partycypacyjnego, każdy ma inny charakter. Niektóre powinny odnosić się do inwestycji trwałych w infrastrukturę, inne do miękkich. Dodatkowo rozprzestrzenienie się idei budżetu partycypacyjnego przekonuje, że ustawa nie jest konieczna, a błędy można wyeliminować poprzez organizowanie kolejnych edycji, a nie tworzenie ram ustawowych³³. Podkreślano też, że budżet obywatelski to „skuteczny mechanizm angażowania obywateli w życie miasta i wrywania ich ze sfery prywatnej, skłaniania do zainteresowania swoim otoczeniem”. Dodawano przy tym, że inna ocena wynika z przeanalizowania racjonalności w gospodarowaniu środkami publicznymi. Budżet partycypacyjny nie powinien więc zastępować zainteresowania mieszkańców sposobem wydatkowania pieniędzy przez władze w tradycyjnej procedurze. Z drugiej strony niektórzy posłowie Platformy Obywatelskiej podawali w wątpliwość możliwość podjęcia rozsądnej decyzji przez obywateli.

Warto wspomnieć, że próbę poszerzania pola demokracji podjął również prezydent Bronisław Komorowski. Zorganizował on debatę publiczną, której jednym z priorytetów była kwestia samorządu. W przygotowanym w 2011 roku projekcie zmian znalazło się zwiększenie udziału mieszkańców w pracach samorządu terytorialnego na przykład poprzez wzmocnienie takich rozwiązań jak: konsultacje społeczne, wysłuchanie obywatelskie, zapytanie obywatelskie, obywatelska inicjatywa uchwałodawcza czy zmiana ustawy o referendum lokalnym.

Najpełniej jednak i najszerzej propozycje praktyk partycypacyjnych przedstawiają nowe ruchy miejskie. Podkreślając, że demokracja to nie tylko wybory, domagają się zwiększonej partycypacji, która obok wymienionych wcześniej form obejmowałaby również panele i sądy obywatelskie, referenda lokalne, plany partycypacyjne, inicjatywy uchwałodawcze czy metodę *design thinking*³⁴. Znany politolog Rafał Matyja postuluje natomiast odtworzenie elit miejskich, które w jego ocenie stanowią „zapomniane po-

³² K. Gawkowski, *Obudzić państwo*, Warszawa 2015, s. 233.

³³ Tamże, s. 268.

³⁴ M. Gerwin, *Odkrywanie demokracji*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, pod red. P. Filara, P. Kubickiego, Warszawa 2012, s. 26.

ziom partycypacji”. Jednym z praktycznych aspektów realizacji koncepcji byłoby powołanie senatu miejskiego, w skład którego wchodziłoby 5-7 członków wybranych w wyborach w ramach jednego okręgu miejskiego, byli prezydenci i kandydat na prezydenta, który wszedł do drugiej tury, ale nie wygrał wyborów³⁵.

Zakończenie

Przeanalizowane propozycje nie wyczerpują pakietu rozwiązań proponowanych przez różne środowiska polityczne. Ciekawa z punktu widzenia ustrojowego jest eksponowana przez PSL koncepcja zmiany charakteru z Senatu na Izbę Samorządową czy propozycja likwidacji instytucji wojewody i przekazania jego kompetencji przedstawicielom samorządu.

Omówione propozycje zmian, zarówno ustroju samorządu, jak i drobnych korekt, mają konkretny charakter. Pozytywne jest to, iż zwykle są dobrze merytorycznie przygotowane i uzasadnione. Należy wszakże pamiętać o konieczności uwzględnienia jednej z fundamentalnych zasad tworzenia prawa, jaką jest zasada systemowego podejścia do problemów³⁶. Tylko wówczas możliwe będą właściwe reagowanie na cywilizacyjne problemy oraz pełna implementacja zasady subsydiarności oraz decentralizacji.

Zgłaszane propozycje charakteryzuje także doraźny charakter, wynikają one z bieżących potrzeb politycznych. Najbardziej jaskrawym tego przykładem była propozycja SLD przedstawiona przed wyborami samorządowymi w 2014 roku. Proponowano wówczas likwidację powiatów i powrót do koncepcji przywrócenia 49 województw. Można zgodzić się z opinią, iż projekt był obliczony na dowartościowanie mniejszych ośrodków i wiązał się z próbą uzyskania głosów ich mieszkańców³⁷. Pośrednio przykład ten wskazuje na braki współczesnej polskiej myśli politycznej, z trudem reagującej na

³⁵ R. Matyja, *Elity miejskie – zapomniany poziom partycypacji*, [w:] *Polityka w mieście. Współdecydowanie*, pod red. M. Drzonka, Szczecin 2018, s.24-25.

³⁶ A. Lutrzykowski, *Aktualne problemy samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań naukowych ze szczególnym uwzględnieniem samorządu powiatowego*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego. Polska – Pomorze – Chojnice*, red. A. Finster, J. Knopek, Chojnice 2015, s. 71.

³⁷ Taką opinię reprezentował między innymi Michał Strąk, zob. *Strąk o pomysłach SLD: to są bzdury*, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/strak-o-pomyslach-sld-to-sa-bzdury> [dostęp: 22.05. 2018].

wyzwania cywilizacyjne i dokonującej dość powierzchownej recepcji koncepcji ideowych. Niewątpliwie pod wpływem komunitarystów obecne są w wypowiedziach twórców idei wątki wspólnotowe. Słabość refleksji widoczna jest wszakże w tym, iż najczęściej wspólnotowość jest przywoływana tylko w kontekście obrony określonego powiatu czy województwa. Część ciekawych intelektualnie środowisk ogranicza swoje postulaty do poziomu gminy. Jako przykład można wskazać nowe ruchy miejskie czy środowiska anarchistyczne³⁸.

Zauważalna jest tendencja do postrzegania samorządu jako istotnej bariery przeciwko omnipotencji państwa, a zwłaszcza nieakceptowanych rządów; stąd pojawiające się głosy dotyczące petryfikacji istniejącego stanu w obawie przed podporządkowaniem instytucji samorządu władzom centralnym. Tendencja ta silnie uwidoczniła się przed wyborami samorządowymi w 2018 roku³⁹. Zbyt ryzykowne byłoby stwierdzenie, iż okres przemian został uznany za zakończony, niemniej propozycje zmian mają raczej charakter centrypetalnych, czyli takich, których zamierzeniem nie jest gwałtowna korekta przyjętych rozwiązań. Propozycje zmian centryfugalnych, a więc rozwiązań całkowicie alternatywnych, są sporadyczne.

Bibliografia

Źródła

Gawkowski Krzysztof, *Obudzić państwo*, Warszawa 2015.

Górski Rafał, *Demokracja uczestnicząca w samorządzie lokalnym*, Poznań–Kraków 2003.

Górski Rafał, *Bez państwa. Demokracja uczestnicząca w działaniu*, Kraków 2007.

Kosterski Rafał, Ujazdowski Kazimierz Michał, *Samorząd terytorialny. O państwo zdecentralizowane*, Gdańsk 1990.

³⁸ Szerzej zob. P. Malendowicz, *Polski ruch anarchistyczny wobec współczesnych wyzwań politycznych*, Piła 2007.

³⁹ G. Radomski, *Idea samorządu terytorialnego jako instrumentu demokratyzacji państwa w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, [w:] *Idee polityczno-prawne jako fundamenty III Rzeczypospolitej*, pod red. J. Justyńskiego, R. Kani, Płock 2018, s. 325; R. Matyja, *Najważniejsza gra przyszłego roku*, „Tygodnik Powszechny” 2018, nr 1-2.

Kosiński Krzysztof, *Dwa światy... (samorządowy thriller z elementami horroru)*, Katowice 2011.

Polska samorządna. Platforma Obywatelska RP., Warszawa 2017.

Projekt Konstytucji PSL i UP, [w:] *Projekty Konstytucji 1993-1997*, cz.1, oprac. Ryszard Chruściak, Warszawa 1997.

Tusk Donald, *Idee gdańskiego liberalizmu*, Gdańsk 1998.

Opracowania

Bukowski Zbigniew, *Perspektywy zmiany regulacji prawnych dotyczących zagadnień ustrojowo-organizacyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Doświadczenia i perspektywy*, pod red. Rafała Kani, Płock 2016.

Emilewicz Jadwiga, Wołek Artur, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową 1998 roku widziana oczami jej aktorów*, Warszawa 2000.

Gerwin Marcin, *Odkrywanie demokracji*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, pod red. Przemysława Filara, Pawła Kubickiego, Warszawa 2012.

Kilmek Marek, *Samorząd terytorialny w deklaracjach ideowych i praktyce politycznej Polskiego Stronnictwa Ludowego w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2013.

Kozięło Tomasz, *Myśl polityczna Ligi Polskich Rodzin (2001-2009). Narodowa wizja państwa, społeczeństwa i polityki*, Rzeszów 2017.

Lewandowski Arkadiusz, *Akcja Wyborcza Solidarność. Centroprawica w poszukiwaniu modelu współpracy*, Płock 2016.

Lutrzykowski Alfred, *Aktualne problemy samorządu terytorialnego w Polsce w świetle badań naukowych ze szczególnym uwzględnieniem samorządu powiatowego*, [w:] *25 lat samorządu terytorialnego. Polska-Pomorze-Chojnice*, pod red. Arseniusza Finstera, Jacka Knopka, Chojnice 2015.

Łyżwa Paweł, *Myśl polityczna chrześcijańskiej demokracji III RP*, Toruń 2003.

Maj Ewa, *Polska bez powiatów i regionów – ugrupowania neoendeckie wobec reform administracji publicznej*, [w] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, pod red. Stanisława Michałowskiego, Agnieszki Pawłowskiej, Lublin 2004.

- Maj Przemysław, *Koncepcje rozwoju miast w myśli politycznej Platformy Obywatelskiej RP oraz Prawa i Sprawiedliwości*, [w:] *Miasta, aglomeracje, metropolie w nurcie globalnych przemian*, pod red. Katarzyny Kuć-Czajkowskiej, Moniki Sidor, Lublin 2014.
- Malendowicz Paweł, *Polski ruch anarchistyczny wobec współczesnych wyzwań politycznych*, Piła 2007.
- Matyja Rafał, *Elity miejskie – zapomniany poziom partycypacji*, [w:] *Polityka w mieście. Współdecydowanie*, pod. red. Macieja Drzonka, Szczecin 2018.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. *Raport o stanie samorządu terytorialnego w Polsce*, pod red. Jerzego Hausnera, Kraków 2013.
- Olszewski Piotr, *Samorząd terytorialny w programach ugrupowań politycznych w Polsce (1989-1998)*, Toruń 2007.
- Paruch Waldemar, *Myśl polityczna – refleksje metodologiczne o pojęciu*, „Annales UMCS. Sectio K: Politologia” 1999, Vol 6.
- Piasecki Andrzej Konrad, *Samorząd terytorialny w Polsce w latach 1918-1939 oraz 1989-2009. Sukcesy i porażki*, [w:] *Druga i trzecia niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1918-1939, 1989-2009*, pod red. Radosława Domke, Jarosława Macały, Tomasza Nodzyńskiego, Roberta Potockiego, Zielona Góra 2011.
- Radomski Grzegorz, *Idea samorządu terytorialnego jako instrumentu demokratyzacji państwa w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, [w:] *Idee polityczno-prawne jako fundamenty III Rzeczypospolitej*, pod red. Janusza Justyńskiego, Rafała Kani, Płock 2018.
- Radomski Grzegorz, *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*, Toruń 2017.
- Sanecka-Tyczyńska Joanna, *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium z myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin 2011.
- Szustek Anna, *Samorząd – samorząd gospodarczy – inne rodzaje samorządu. Siatka pojęciowa, ujęcie teoretyczne i zagadnienia metodologiczne*, Warszawa 2014.
- Wybrane aspekty ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy, pod red. Iwony Wieczorek, Marcina Mularczyka, Łódź 2017.

Prasa

Buda Waldemar, *By miasta były mieszkańców*, „Rzeczy Wspólne” 2018, nr 2.

Kloc Izabela, *Samorządność, kadencyjność, demokracja, rozwój*, „Zeszyty Polityczne PIS” 2013, nr 2.

Konserwatyzm dziś. Uchwała Rady Politycznej Koalicji Konserwatywnej, „Merkuriusz Partii i Ugrupowań Politycznych” 1996, nr 20.

O jaki model państwa chodzi? Z Jerzym Jaskiernią, posłem Sojuszu Lewicy Demokratycznej, rozmawia Lech Winiarski, „Wspólnota” 21.03.1992.

Matyja Rafał, *Najważniejsza gra przyszłego roku*, „Tygodnik Powszechny” 2018, nr 1-2.

Mażewski Lech, *Mechanizm rządzenia w nowej konstytucji*, „Przegląd Polityczny” 1989, nr 12.

Mażewski Lech, *Samorządowe dylematy*, „Młoda Polska” 1989, nr 2.

Internet

Kędziński Marcin, Musiałek Paweł, *Czas najwyższy na deglomerację. Dlaczego „Polska średnich miast”?*, <https://klubjagiellonski.pl/2018/07/20/czas-najwyzszy-na-deglomeracje-wstep-do-raportu-polska-srednich-miast/> [dostęp: 21.07.2018].

Kukiz Paweł, *Zlikwidujmy powiaty*, <http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/pawel-kukiz-ograniczmy-liczbe-kadencji-i-zlikwidujmy-powiaty-quot-sluza-obsadzaniu-urzednikow-pociotkow-i-funkcjonariuszy-quot,92241.html> [dostęp: 6.06. 2018].

Strąk o pomysłach SLD: to są bzdury, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/strak-o-pomyslach-sld-to-sa-bzdury> [dostęp: 22.05. 2018].

Trojak Mariusz, *Kto się odważy zlikwidować powiaty*, <http://cakj.pl/2016/02/09/kto-sie-odwazy-zlikwidowac-powiaty/> [dostęp: 16.05. 2017].