

Joanna Dzwonczyk

SAMORZĄD W NIEPODLEGŁEJ POLSCE – ZARYS HISTORII I ZNACZENIE

Za jedno z największych osiągnięć polskiej transformacji uznać należy odbudowę i rozwój samorządności, dotyczącej zarówno obszaru władzy publicznej i administracji, jak i grup społecznych (np. zawodowych czy wyznaniowych). Celem artykułu jest przedstawienie zarysu historii rozwoju samorządu lokalnego¹ w Polsce w okresie ostatnich stu lat, ze szczególnym uwzględnieniem ostatnich trzech dekad i jego ich znaczenia w procesie decentralizacji i demokratyzacji szeroko rozumianego systemu społecznego.

Zarys historii samorządu terytorialnego w Polsce²

Trzeci rozbiór z 1795 r., który ostatecznie zlikwidował osobowość prawnopanstwową Polski spowodował, że struktura samorządów została podporządkowana zasadom obowiązującym w państwach zaborczych. W zaborze pruskim samorząd opierał się na podziale na gminę, powiat i województwo. W austriackim funkcjonowały gminy miejskie i wiejskie oraz powiaty, zaś w rosyjskim poziom rozwoju administracji samorządowej był najniższy – funkcjonowały tam tylko gminy. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. pojawił się problem ujednoczenia struktury samorządowej na terenie całego kraju. Jednak przez trzy lata, tzn. do uchwalenia i przyjęcia tzw. Konstytucji marcowej przy-

¹ W tekście stosowane będą zamiennie określenia „samorząd lokalny” i „samorząd terytorialny”.

² Zarys ten przedstawiono na podstawie monografii Huberta Izdebskiego, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 76–97.

jęto zasadę ciągłości prawa, a więc obowiązywania różnych rozwiązań w różnych częściach kraju. W ustawie zasadniczej przyjęto, że ustrój Polski opiera się na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego. Państwo podzielono na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie, wprowadzono oddzielenie źródeł dochodu państwa i samorządu. Zagwarantowano również jednostkom samorządowym prawo łączenia się w związki mające na celu realizację przypisanych im zadań. Państwo sprawować miało nadzór nad działalnością samorządu przez wydziały samorządu wyższego szczebla. Wprowadzono zasadę decentralizacji władzy państwowej i zasadę zespolenia w jednym urzędzie, pod jednym zwierzchnictwem organów administracji państwowej w poszczególnych jednostkach terytorialnych. Wprowadzono podział na 16 województw³. W 1933 r. została przyjęta tzw. ustawa scaleniowa, która uporządkowała funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Wprowadziła pięcioletnią kadencję władz samorządowych, regulację prawa wyborczego, określiła kwestie nadzoru nad samorządem ze strony władz centralnych i ujednoliciła terminologię i zasady funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa nie dotyczyła województw samorządowych i śląskiego. W 1934 r. powołano Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, na czele którego stał urzędnik państwowy powoływany przez premiera na wniosek ministra spraw wewnętrznych, kontrolujący gospodarkę finansową samorządów terytorialnych. W 1935 r. przyjęto nową ustawę zasadniczą, tzw. Konstytucję kwietniową, która ograniczyła rolę samorządu, włączając go do administracji państwowej i powierzając nadzór nad nim jednostkom wyższego rzędu oraz administracji rządowej. Samorząd lokalny zyskał kompetencję tworzenia prawa miejscowego, które jednak musiało być zatwierdzone przez władzę nadzorczą⁴.

Podczas drugiej wojny światowej ziemie włączone do Trzeciej Rzeszy objęto niemieckimi rozwiązaniami administracyjnymi, podobnie jak w przypadku obszarów zajętych przez ZSRR. Na części ziem polskich w październiku 1939 r.

³ Województwo pomorskie (ze stolicą w Toruniu) i poznańskie miały status województw samorządowych, co oznacza, że funkcjonowały w nich sejmiki wojewódzkie, zaś województwo śląskie miało autonomię, co wyrażało się między innymi istnieniem Sejmu Śląskiego (stanowiącego prawo dla regionu we wszystkich kwestiach poza polityką zagraniczną i wojskową oraz niektórych spraw związanych z sądownictwem i wymiarem sprawiedliwości) oraz Skarbu Śląskiego. W 1925 r. liczba województw wynosiła 17 (16 + miasto Warszawa), a liczba powiatów ustaliła się na poziomie 281.

⁴ Ustanowiono też komisarzy w randze wojewody w dwóch miastach, tj. Warszawie i Gdańsku; Warszawa była jednocześnie gminą, powiatem grodzkim i województwem.

utworzono Generalne Gubernatorstwo ze stolicą w Krakowie i utworzono pięć dystryktów (Warszawa, Radom, Lublin, Kraków, od 1941 r. Lwów), podzielonych na 58 powiatów.

Po 1944 r. władze Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) reaktywowały samorząd terytorialny. W Manifeście Lipcowym odrzucono postanowienia Konstytucji kwietniowej i uznano za obowiązujące postanowienia Konstytucji marcowej. PKWN uznany został za organ sprawujący władzę przez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe, którym nadano prawa uchwałodawcze na poziomie samorządu. Na szczycie hierarchii ulokowana była Krajowa Rada Narodowa. W 1950 r., nawiązując do rozwiązań radzieckich, wprowadzono jednolitość strukturalną i funkcjonalną w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych, polegającą na włączeniu wielu elementów rządowej administracji terenowej do rad narodowych wszystkich szczebli, co spowodowało, że stały się one terenowymi organami jednolitej władzy państwowej, nad którymi nadzór sprawowała Rada Państwa. Tym samym ustawowo zniesiono samorząd lokalny i zlikwidowano stanowiska wojewodów, starostów, prezydentów i burmistrzów oraz zlikwidowano urzędy wojewódzkie i starostwa, pozostawiając powiaty i gminy, a kraj podzielono na 17 województw. Na wszystkich poziomach instytucjami decyzyjnymi były rady narodowe, które stały się organami władzy państwowej kierującymi na danym terenie działalnością gospodarczą, społeczną i kulturalną, realizującymi kontrolę społeczną organów administracji i instytucji oraz uchwalającymi plany gospodarcze i budżety. Umożliwiono też tworzenie dzielnic w większych miastach (wraz z powołaniem dzielnicowych rad narodowych). Kolejny ważny etap zmian to lata 70., kiedy przywrócono gminy, zlikwidowano powiaty i wprowadzono nowy podział na województwa. Radykalne zmiany nastąpiły w 1975 r., kiedy zlikwidowano szczebel powiatowy i wprowadzono dwustopniowy podział administracyjny państwa powołując równocześnie 49 województw⁵. Wbrew działaniom władz, idea samorządności była w okresie PRL silnie obecna w myśli opozycji. Rozumiana jako możliwość i zdolność wy-

⁵ Podstawową przesłanką było pogodzenie decentralizacji z wiodącą rolą centrum w najważniejszych kwestiach, lepszym wykorzystaniem techniki w pracach administracyjno-biurowych, co pozwoliłoby lepiej zarządzać, a jednocześnie wzmocniłoby mniejsze ośrodki, które mogłyby lepiej się rozwijać, co z kolei zapewnić miało bardziej zrównoważony rozwój. Tak naprawdę jednak chodziło o osłabienie wojewódzkich władz partyjnych, które wcześniej, jako relatywnie silne doprowadzały do zmian kierownictwa PZPR (H. Izdebski, op.cit., s. 92).

pełnienia zadań publicznych dotyczących danej społeczności przez nią samą⁶ stała się podstawą programu „Samorządnej Rzeczypospolitej” przyjętego podczas zjazdu NSZZ „Solidarność” 7 października 1981 r. Zawarte w nim, jak się okazało z perspektywy czasu, nieco naiwne przekonanie, że samorządność stanowi panaceum na wszystkie problemy⁷ stało się jedną z istotnych przesłanek uchwalenia 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie gminnym. Ustawa ta, będąca, co godne podkreślenia, pierwszą ustawą decentralizacyjną w Europie Środkowo-Wschodniej, została umocowana konstytucyjnie w art. 16 ustawy zasadniczej, jak również poprzez poświęcenie samorządowi terytorialnemu odrębnego rozdziału (VII). Wraz z ustawą o samorządzie gminnym uchwalono ustawę o wyborach do rad gminy, która obowiązywała do 1998 r., kiedy to 5 czerwca uchwalono ustawę o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. 16 lipca tego samego roku przyjęto ordynację wyborczą do rad gmin, powiatów sejmików wojewódzkich, które stworzyły podstawowy pakiet aktów regulujących kwestie samorządu terytorialnego⁸.

Jak podkreśla Michał Kulesza szczególne znaczenie samorządu terytorialnego wynika z faktu, iż stanowi on nie tylko przejaw, konstytutywnej dla samorządu, decentralizacji administracyjnej, ale że jest również formą decentralizacji władzy politycznej. To właśnie powoduje, że jest on swego rodzaju symbolem pozytywnych zmian, które dokonały się w Polsce po 1989 r.⁹ Autor ten, który obok Jerzego Regulskiego, określane często bywa jako ojciec samorządności terytorialnej w III RP wskazuje, że to właśnie reforma samorządowa z 1990 r. legła u podstaw faktycznej demokratyzacji systemu politycznego, ekonomicznego i społecznego przełamując „trzy główne monopole totalitarnego państwa komunistycznego: monopol polityczny jednej partii, zasadę jed-

⁶ M. Kulesza, *Samorząd*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 1153–1175.

⁷ „Porozumienie w sprawie Samorządnej Rzeczypospolitej musi wyznaczać kierunki i sposoby demokratyzacji instytucji życia publicznego: Sejmu, władz politycznych, terytorialnych, gospodarczych, sądownictwa, oświaty itp. Realizacja tego porozumienia ustali właściwe stosunki między obywatelami a państwem. Droga ku samorządnej Rzeczypospolitej jest jedyną drogą, by Polska silna wewnętrznie stała się wiarygodna jako równorzędny partner dla innych narodów” – cyt. za: *Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów w dniu 7 X 1981 r.*, s. 51 (dokument powielony, brak danych edytorskich).

⁸ M. Barański, *Modernizacja ustroju samorządowego w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*, red. M. Barański, Katowice 2008, s. 341–363.

⁹ M. Kulesza, *op.cit.*, s. 1153–1154.

nolitej władzy państwowej oraz zasadę jednolitego funduszu własności państwowej”¹⁰. Niejako na marginesie warto zauważyć, że Kulesza formułując swą opinię potwierdził aktualność konstatacji Alexisa de Tocqueville’a, który blisko dwa stulecia temu wskazywał na znaczenie samorządu lokalnego i pozytywną rolę, jaką odgrywa on w wielu sferach życia społecznego, podkreślając szczególne znaczenie gminy: „Właśnie w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: sprawiają, że wolność staje się dostępna dla ludu, pozwalają mu zasmakować w swobodnym jej praktykowaniu i przyzwyczajają go do posługiwania się nią. Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności”¹¹. A ten, który stanowi niezbędny warunek rozwoju, możliwy jest tylko na szczeblu lokalnym, jedynym, który pozwala na rzeczywiste „współdziałanie ludzkiej woli”¹².

Rola samorządu terytorialnego w rozwoju kraju

Na rolę jaką samorząd terytorialny odgrywa dla demokracji zwraca uwagę wielu autorów, wskazując, że stanowi on swego rodzaju „szkołę demokracji”, zwłaszcza w obliczu współczesności, która przez swą złożoność pokazała, że zarówno radykalne pojmowanie rynku, jak i zbyt daleko idące poleganie na instytucji państwa jest utopią. Samorząd i demokracja lokalna uznawane są za swego rodzaju gwarancję wolności i autonomii, partycypacji i efektywności¹³. Warto w tym kontekście przywołać klasyka teorii demokracji Roberta Dahla, zdaniem którego to właśnie poziom lokalny sprzyja konfrontowaniu interesów w sposób, który pozwala na wypracowanie możliwie najbardziej akceptowalnych rozwiązań, uczy dialogu i definiowania dobra wspólnego, sprzyjając przy tym, ujmując problem w kategoriach socjologicznych, demokratycznej socjalizacji¹⁴.

Philippe C. Schmitter i Terry Lynn Karl w też klasycznym już tekście dotyczącym demokracji zwracając uwagę na problem zabezpieczenia praw mniejszości, wskazują na prawne, często najwyższej (konstytucyjnej) rangi gwarancje

¹⁰ Ibidem, s. 1163.

¹¹ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, t. I, Kraków–Warszawa 1996, s. 62.

¹² Ibidem, s. 92.

¹³ J. Stewart, R. Greenwood, *The Purpose and Character of Local Government*, Birmingham 1995.

¹⁴ R. Dahl, *O demokracji*, Kraków–Warszawa 2000.

zabezpieczenia autonomii władz lokalnych i regionalnych wobec władz centralnych, których wyrazem jest samorząd terytorialny¹⁵, co potwierdza przyjęta w 1985 r. przez Radę Europy, Europejska Karta Samorządu Lokalnego. Podkreśla ona przy tym, iż jego podstawowym zadaniem jest działanie w interesie mieszkańców¹⁶. Kształtując podział terytorialny kraju należy uwzględnić z jednej strony więzi społeczne, kulturowe i gospodarcze; z drugiej zaś przeprowadzić go tak, by powstałe jednostki terytorialne były zdolne do wykonywania zadań publicznych¹⁷. Samorząd terytorialny, sam będąc formą władzy publicznej, niejako zapewnia realizację zasad demokracji na poziomie lokalnym. Oznacza to między innymi stworzenie warunków dla funkcjonowania różnego rodzaju podmiotów, w tym również organizacji pozarządowych, należących do tzw. trzeciego sektora, stanowiącego dla wielu kwintesencję społeczeństwa obywatelskiego. Funkcjonuje ono we współczesnych społeczeństwach zarówno na poziomie centralnym (ogólnokrajowym), jak i w wymiarze lokalnym. Uznać by więc można, że lokalne społeczeństwo obywatelskie to „po prostu” działające na poziomie lokalnym organizacje trzeciego sektora. Joanna Kurczewska definiuje je jako organizacje pozarządowe ukierunkowane na podtrzymywanie bądź odtworzenie tradycji danej społeczności i/lub na budowanie własnej tożsamości lokalnej, definiowanej często w kategoriach „małych ojczyzn”¹⁸, co jednak, jak zauważa Jacek Wódz, sprzyja ukierunkowaniu społeczności bardziej ku przeszłości, niż na przyszłość i co rodzić może niebezpieczeństwo wystąpienia działań wykluczających tych, których zakorzenienie we wspólnocie uznane zostać może za niewystarczające (bo zbyt krótkie)¹⁹. Tego typu zagrożeniom skutecznie przeciwdziałać może samorząd terytorialny, właśnie dlatego, że jest formą władzy publicznej i tym samym instytucją prawnoustrojową współczesnego państwa demokratycznego²⁰. Za pośrednictwem samorządu lokalnego państwo

¹⁵ Ph.C. Schmitter, T.L. Karl, *What Democracy Is... and Is Not*, „Journal of Democracy” 1991, vol. 2, nr 3, s. 75–88.

¹⁶ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003, s. 28.

¹⁷ Ibidem, s. 52.

¹⁸ J. Kurczewska, *Lokalne społeczeństwo obywatelskie (dwie możliwości interpretacyjne)*, [w:] *Spółeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, red. B. Jałowiecki, W. Łukowski, Warszawa 2006, s. 12.

¹⁹ J. Wódz, *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, [w:] *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański, Warszawa 2005, s. 236.

²⁰ J. Wojnicki, op.cit., s. 25.

umożliwia z jednej strony kultywowanie odrębności i tradycji, zgodnie z zasadą poszanowania praw mniejszości, z drugiej zaś sprzyja modernizacji, otwierając perspektywy na rozwój i przyszłość. W dobie globalizacji i swego rodzaju presji modernizacyjnej (brak modernizacji oznacza już nawet nie stagnację, a postępujący regres), istotną rolę w procesach modernizacyjnych odgrywa właśnie samorząd terytorialny. Jak zauważa Anna Czyż, on sam podlega procesowi modernizacji, który w przypadku Polski uległ istotnemu przyspieszeniu dzięki środkom finansowym pochodzącym z Unii Europejskiej²¹. Paweł Swianiewicz z kolei pisze o „europeizacji samorządów”, która jest cechą wyróżniającą Polskę wśród pozostałych państw Europy Środkowej. Jak podkreśla, w żadnym innym kraju samorządy lokalne nie odgrywają tak istotnej roli w wykorzystywaniu środków z funduszy strukturalnych. Wypełniają też szereg zadań związanych z koniecznością dostosowywania się do unijnych standardów w zakresie gospodarki odpadami czy gospodarki wodno-kanalizacyjnej. Możliwość pozyskiwania przez samorządy dofinansowania z funduszy europejskich wzmocniła ich pozycję jako gospodarza danego terenu, przyczyniając się do „zmiany relacji między szczeblami władzy publicznej”, w kierunku faktycznej decentralizacji, osłabiając wpływ administracji rządowej na rzecz samorządów wojewódzkich. I choć Swianiewicz dostrzega pewne zagrożenia, związane ze swego rodzaju „przesunięciem celów” – samorządy koncentrują się nie na opracowywaniu własnych, samodzielnych strategii rozwoju, a przede wszystkim na poszukiwaniu źródeł tzw. wkładu własnego umożliwiającego absorpcję środków z funduszy strukturalnych, to jednak uznaje bilans europeizacji samorządów za zdecydowanie dodatni²².

Zdaniem A. Czyż samorząd terytorialny odpowiada na określonym obszarze za jakość usług, środowiska przyrodniczego, dziedzictwa kulturowego, charakter zagospodarowania przestrzennego, warunki prowadzenia działalności gospodarczej, które to elementy składają się na rozwój lokalny, stanowiący niezbędny element rozwoju społecznego w skali całego kraju²³.

²¹ A. Czyż, *Modernizacja samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Doświadczenia państw postsocjalistycznych i Trzeciego Świata*, red. M. Barański, Katowice 2009, s. 455.

²² P. Swianiewicz, *Decentralizacja państwa i samorządy lokalne – polityka kształtowania systemu samorządowego w Polsce*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009, s. 220–230.

²³ A. Czyż, op.cit., s. 457.

Samorząd terytorialny jako szkoła demokracji

Jak wspomniano wcześniej samorząd lokalny uznawany jest za sferę, w której w praktyce realizowana może być demokratyczna socjalizacja. Samorząd terytorialny w coraz większym stopniu stanowi swoistą kuźnię kadr centralnych elit władzy: „Zwiększa się liczba polityków szczebla krajowego, którzy legitymują się przeszłością związaną z polityką lokalną. Z oczywistych przyczyn większość posłów wybieranych na początku lat 90. ubiegłego wieku nie miała okazji działać wcześniej w samorządach terytorialnych. Z czasem jednak taki punkt w życiorysie zaczął pojawiać się coraz częściej. Na przykład wśród 100 senatorów wybranych w 2007 r. tylko 35 nie pełniło wcześniej funkcji na szczeblu regionalnym i lokalnym”²⁴.

Poziom samorządu jest jednak ważny przede wszystkim ze względu na możliwości jakie stwarza mieszkańcom w zakresie wdrażania się w rolę świadomych obywateli za pomocą instrumentów demokracji bezpośredniej. W monografii dotyczącej demokracji bezpośredniej na poziomie samorządu lokalnego Barbara Węglarz szczegółowo omawia ewolucję poszczególnych jej form praktykowanych na gruncie polskim²⁵. Należą do nich konsultacje społeczne, zebrania wiejskie i osiedlowe, inicjatywy mieszkańców. Jednak instytucją najsilniej kojarzoną z lokalną demokracją bezpośrednią jest niewątpliwie referendum. Ustawa o referendum lokalnym z 2000 r. określa, że dotyczy ono może odwołania władz przed upływem kadencji, samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz każdej innej sprawy ważnej dla gminy. W dwóch pierwszych przypadkach referendum jest obligatoryjne, w odniesieniu do spraw ważnych dla mieszkańców ma charakter fakultatywny. Jest to instrument, po który sięgać mogą zarówno władze lokalne (z wyjątkiem referendum odwoławczego, w przypadku którego inicjatywa przysługuje wyłącznie mieszkańcom), jak i mieszkańcy, choć zauważyć trzeba, że te pierwsze niezbyt chętnie się do niego odwołują, co wynika z milcząco przyjętego założenia, że instytucja referendum ma charakter wyjątkowy i że nie jest pomyślana jako główny mechanizm podejmowania decyzji. Mieszkańcy zaś postrzegają referendum nie tyle jako

²⁴ P. Swianiewicz, op.cit., s. 216.

²⁵ B. Węglarz, *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.

instrument wywierania wpływu na decyzje władz, co przede wszystkim jako możliwość wyrażenia sprzeciwu wobec samych władz bądź ich decyzji. Dlatego właśnie referenda inicjowane przez obywateli najczęściej wywołują niechęć władz lokalnych i to zarówno te odwoławcze – co akurat specjalnie nie dziwi – jak i te, dotyczące ważnych dla społeczności lokalnej kwestii. Wynika to najczęściej z tego, że inicjatywa mieszkańców stanowi reakcję na już podjęte decyzje, co u przedstawicieli władz rodzi obawy, że zostanie ona (a wraz z nią autorytet władz) podważona. Katarzyna Dzieniszewska-Naroska zwraca uwagę, że władze lokalne, zwłaszcza w przypadku referendum odwoławczych, starają się zniechęcić mieszkańców do uczestnictwa w głosowaniu. Zdaniem autorki mają ułatwione zadanie, gdyż „do referendum częściej chodzą zwolennicy odwołania rady niż przeciwnicy. W tej sytuacji władzy lokalnej łatwiej jest monitorować grupę własnych przeciwników; gdy kampanię kieruje się na bierną postawę mieszkańców wobec referendum, wtedy jest jasność, że każdy, kto pojawi się przy urnie i podpisze odebranie karty jest przeciwnikiem rady”²⁶.

Warto zauważyć, iż lokalna demokracja bezpośrednia stanowi obszar relatywnie częstych zmian prawnych, co jednak nie oznacza wzmocnienia jej pozycji w „systemie decyzyjnym” na poziomie samorządu. Za chlubny wyjątek uznać można niewątpliwie nowelizację ustawy o referendum lokalnym z 2005 r., która obniżyła próg frekwencyjny wymagany dla wiążącego wyniku referendum w sprawie odwołania organu władz lokalnych z 30% ogółu uprawnionych do głosowania do 3/5 liczby biorących udział w wyborze odwoływanego organu. Pozostałe rozstrzygnięcia prawne, a często ich brak na poziomie ustawowym, pozostawianie licznych kwestii do rozstrzygnięcia np. w statutach organów samorządu (jak ma to miejsce w przypadku pozostałych form demokracji bezpośredniej na szczeblu lokalnym) powoduje, że z jednej strony, poza referendum, instrumenty demokracji bezpośredniej nie są powszechnie znane i stosowane; z drugiej zaś, jeśli już są praktykowane, niejednokrotnie dochodzi do pomijania stanowiska mieszkańców przez władze samorządowe, co prowadzi do zniechęcenia i sprzyja brakowi zainteresowania tymi formami aktywności²⁷. Również na poziomie rozwiązań ustawowych, także tych dotyczących referendum pojawiają

²⁶ K. Dzieniszewska-Naroska, *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2004, s. 235–236.

²⁷ B. Węglarz, op.cit., s. 141–161.

się niespójności, które mogą skutecznie ograniczyć chęć stosowania tego instrumentu przez mieszkańców. Przykładem jest przyjęta w kwietniu 2011 r. nowelizacja ustaw o samorządzie gminnym i o referendum lokalnym, która wprowadziła nowy typ referendum tzw. referendum w sprawie granic, które dopuszcza przeprowadzenie referendum w sprawie utworzenia, połączenia, podziału lub zniesienia gminy, co wydawać się może krokiem naprzód, gdyż organizowane wcześniej referenda dotyczące wymienionych kwestii uznane zostały za formę konsultacji społecznych, które mają charakter jedynie opiniodawczy, a nie rozstrzygający. Jednak, jak słusznie zauważa B. Węglarz, wprowadzenie nowego rodzaju referendum tak naprawdę nic nie zmienia, gdyż w dalszym ciągu decyzja o kształcie granic gminy pozostaje w gestii Rady Ministrów²⁸.

Po ostatnich wyborach parlamentarnych, w których zwycięstwo odniosła koalicja „Prawica Razem”, w której dominującą rolę odgrywa Prawo i Sprawiedliwość dostrzec można inicjowane na poziomie władz centralnych działania mające na celu wzmocnienie ich pozycji względem samorządu. Przejawem dążeń do recentralizacji i stopniowego demontażu samorządności terytorialnej jest postępujące uszczuplanie kompetencji i uprawnień jednostek samorządu terytorialnego²⁹ i ograniczanie ich samodzielności w realizacji zadań publicznych³⁰, a nawet podejmowanie działań wprost ingerujących w funkcjonowanie samorządu, czego przykładem jest ustawa obniżająca pracownikom samorządowym pochodzącym z wyboru lub powołania stawki wynagrodzenia zasadniczego średnio o 20%. Niepokój budzić też powinno to, że większość zmian dotyczących samorządów jest przeprowadzana na drodze inicjatyw poselskich, co praktycznie uniemożliwia debatę publiczną i łamie obowiązującą dotąd zasadę konsultowania zmian w prawodawstwie dotyczącym samorządów z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego³¹.

²⁸ Ibidem, s. 130–131.

²⁹ Przykładem może być powołanie nowej instytucji centralnej – Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, które wiązało się z likwidacją samorządowych jednostek budżetowych Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urządzeń Wodnych.

³⁰ Tu wskazać można uzależnienie przekształcania lub likwidacji szkół, uchwalania planów sieci przedszkoli i szkół, a także wydawania zezwoleń na prowadzenie prywatnych szkół publicznych od obowiązkowej i pozytywnej opinii kuratora oświaty.

³¹ Problem ograniczania samorządności po 2015 r. przedstawia raport Janusza Paczochy. *Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Warszawa, październik 2018.

Podsumowanie

Zarysowany powyżej pokrótce obraz polskiego samorządu terytorialnego jest złożony. Z jednej strony bowiem sam fakt jego powstania, ewolucji i wzmocnienia jego znaczenia w systemie władz publicznych trudno przecenić. Jest on z jednej strony efektem, ale też i swego rodzaju gwarantem decentralizacji (choć jak wspomniano wyżej coraz bardziej widoczne stają się działania, których celem jest odwrócenie tego stanu rzeczy). Władze samorządowe są najlepiej – poza głową państwa – ocenianymi instytucjami publicznymi³². Poczucie zadowolenia z nich, z tego jak wypełniają swe funkcje systematycznie się zwiększa. Deklarowanej satysfakcji z działalności samorządów towarzyszy wzrost świadomości, że to przede wszystkim od nich³³ właśnie zależy sytuacja w jakiej znajdują się gminy i miejscowości, co przyczynia się do „nakładania” przez mieszkańców nowych obowiązków na władze samorządowe. Z badań wynika, że za największy „grzech” samorządów uznawane są: sytuacja w służbie zdrowia, zły stan dróg i środowiska naturalnego (zanieczyszczenie powietrza i smog)³⁴. Równocześnie jednak, co budzić może pewien optymizm, podnosi się poziom zaufania do władz lokalnych, które w rankingach zaufania do instytucji publicznych wypadają zdecydowanie najkorzystniej, dużo lepiej niż władze na poziomie centralnym³⁵.

W tym kontekście może dziwić niższa niż w przypadku innych wyborów frekwencja. Za jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy przyjęło się uważać mniejszą niż w przypadku wyborów parlamentarnych i prezydenckich medialność³⁶. Jednak biorąc pod uwagę obserwowane natężenie kampanii w mediach społecznościowych można zakładać, że znaczenie tej przesłanki będzie

³² CBOS, *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych*, komunikat z badań nr 136, październik 2018.

³³ CBOS, *Wybory samorządowe a poczucie podmiotowości obywatelskiej*, komunikat z badań nr 120, wrzesień 2018.

³⁴ CBOS, *Co się zmieniło w naszej miejscowości*, komunikat z badań nr 92, lipiec 2018.

³⁵ W ostatniej dekadzie poziom zaufania do władz lokalnych nie spadł poniżej 55%; w ostatnich dwóch latach osiągnął blisko 2/3 (2016 – 64%, 2018 – 65%) – CBOS, *Zaufanie społeczne*, komunikat z badań nr 35, marzec 2018.

³⁶ D. Przybysz, *Dlaczego Polacy nie głosują? Analiza przyczyn bierności wyborczej*, [w:] *Niepokoje polskie*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Warszawa 2004, s. 195.

z czasem malało³⁷. Istotniejszą wydaje się dość wysoki jednak stopień skomplikowania samych wyborów. O ile rywalizacja o fotel wójta, burmistrza czy prezydenta jest w miarę czytelna, to już wybór do rad gminy, powiatu czy sejmiku wojewódzkiego wydaje się zdecydowanie mniej przejrzysty, a i nie-rzadko w większym stopniu „skażony” polityką, a zwłaszcza partyjnością, co na szczeblu lokalnym często bywa swego rodzaju obciążeniem. Mimo wszystkich tych zastrzeżeń to właśnie szczebel lokalny jest jedynym, w odniesieniu do którego widoczny jest wzrost poczucia wpływu na sprawy publiczne³⁸. Być może jest to związane z praktykowaniem w coraz większym, choć nadal niewystarczającym, stopniu instrumentów demokracji bezpośredniej, zwłaszcza referendum odwoławczego, inicjatywy uchwałodawczej i konsultacji społecznych. Odwoływanie się do nich wskazuje, że powoli zmienia się postrzeganie roli zarówno samych mieszkańców, jak i władz lokalnych. Ci pierwsi zaczynają zdawać sobie sprawę, że obok udziału w wyborach dysponują też innymi możliwościami wywierania wpływu na władze, te z kolei uświadamiają sobie, że nawet w sytuacji braku wyraźnych przejawów obywatelskiej aktywności muszą liczyć się z mieszkańcami, którzy przerzucają co prawda odpowiedzialność za całokształt spraw lokalnych na rządzących społecznością, ale w sytuacji braku zadowalających ich efektów są w stanie zmobilizować się i wykorzystać przewidziane prawem środki, by wymusić pożądane zmiany, a w ostateczności odsunąć od władzy tych, którzy w ich opinii zawodzą. Instrumenty demokracji bezpośredniej, zwłaszcza zaś referendum, niezależnie od tego jak często stosowane, przez sam fakt istnienia, zawierają w sobie jak określa to Hans-Georg Wehling „potencjał konkurencji” dla urzędujących władz, które „muszą włożyć więcej wysiłku w to, by nie budzić uśpionej woli obywateli i nie zmuszać ich do użycia instrumentu jakim jest referendum”³⁹.

Dostrzegając wszystkie słabości realiów funkcjonowania samorządu lokalnego⁴⁰ nie sposób zaprzeczyć, że odgrywa on w Polsce niezwykle istotną rolę

³⁷ Tegoroczne wybory to potwierdziły – frekwencja wyniosła 54,96% i była najwyższa w historii wyborów samorządowych; po raz pierwszy też przekroczyła poziom 50%.

³⁸ CBOS, *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, komunikat z badań nr 33, marzec 2018; CBOS, *Zaangażowanie Polaków na rzecz wspólnoty lokalnej*, komunikat z badań nr 74, czerwiec 2018.

³⁹ H.-G. Wehling, *Demokracja zaczyna się na poziomie gminy? Partycypacja polityczna i problemy związane z konsolidacją samorządu terytorialnego*, [w:] *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech*, red. W. Łukowski, G. Meyer, S. Sulowski, Warszawa 2007, s. 188.

⁴⁰ To znaczy mając świadomość, że zjawiska takie jak korupcja, nepotyzm i kronizm dotyczą

nie tylko w zakresie realizowania funkcji władzy publicznej, efektywnego wydatkowania środków finansowych⁴¹, ale i w sferze demokratycznej edukacji, socjalizacji i zwiększania podmiotowości społecznej⁴².

Bibliografia

- Barański M., *Modernizacja ustroju samorządowego w Europie Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*, red. M. Barański, Katowice, 2008.
- CBOS, *Co się zmieniło w naszej miejscowości*, komunikat z badań nr 92, lipiec 2018.
- CBOS, *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych*, komunikat z badań nr 136, październik 2018.
- CBOS, *Opinie na temat korupcji w Polsce*, komunikat z badań nr 63, maj 2017.
- CBOS, *Poczucie wpływu obywateli na sprawy publiczne*, komunikat z badań nr 33, marzec 2018.
- CBOS, *Wybory samorządowe a poczucie podmiotowości obywatelskiej*, komunikat z badań nr 120, wrzesień 2018.
- CBOS, *Zaangażowanie Polaków na rzecz wspólnoty lokalnej*, komunikat z badań nr 74, czerwiec 2018.
- CBOS, *Zaufanie społeczne*, komunikat nr 35, marzec 2018.
- Czyż A., *Modernizacja samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Doświadczenia państw postsocjalistycznych i Trzeciego Świata*, red. M. Barański, Katowice 2009.
- Dahl R., *O demokracji*, Kraków–Warszawa 2000.
- Dzieniszewska-Naroska K., *Radny – sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa 2004.

też poziomu samorządu, które zresztą w odbiorze społecznym (nie wnikając w to czy opinia ta jest w pełni uzasadniona) na tym poziomie występują w znacznie mniejszym stopniu niż na poziomie centralnym (CBOS, *Opinie na temat korupcji w Polsce*, komunikat z badań nr 63, maj 2017).

⁴¹ Warto tu wspomnieć o zyskujących coraz większą popularność budżetach partycypacyjnych (określanych często mianem obywatelskich), w których każdy mieszkaniec gminy może decydować o tym, w jaki sposób wydawać część budżetu gminnego, co pozwala poznać opinię lokalnych społeczności w kwestii priorytetowych – ich zdaniem – wydatków i co może bezpośrednio przełożyć się na jakość życia mieszkańców.

⁴² CBOS, *Wybory samorządowe a poczucie podmiotowości...*

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011.
- Kulesza M., *Samorząd*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004.
- Kurczewska J., *Lokalne społeczeństwo obywatelskie (dwie możliwości interpretacyjne)*, [w:] *Spółeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, red. B. Jałowiecki, W. Łukowski, Warszawa 2006.
- Paczocha J., *Państwo antyobywatelskie. Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*, Warszawa, październik 2018.
- Program NSZZ „Solidarność” uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów w dniu 7 X 1981 r.* (dokument powielony, brak danych edytorskich).
- Przybysz D., *Dlaczego Polacy nie głosują? Analiza przyczyn bierności wyborczej*, [w:] *Niepokoje polskie*, red. H. Domański, A. Ostrowska, A. Rychard, Warszawa 2004.
- Schmitter Ph.C., Karl T.L., *What Democracy Is... and Is Not*, „Journal of Democracy” 1991, vol. 2, nr 3.
- Stewart J., Greenwood R., *The Purpose and Character of Local Government*, Birmingham 1995.
- Swianiewicz P., *Decentralizacja państwa i samorządy lokalne – polityka kształtowania systemu samorządowego w Polsce*, [w:] *Demokracja w Polsce 2007–2009*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, Warszawa 2009.
- Tocqueville A. de, *O demokracji w Ameryce*, t. I, Kraków–Warszawa 1996.
- Wehling H.-G., *Demokracja zaczyna się na poziomie gminy? Partycypacja polityczna i problemy związane z konsolidacją samorządu terytorialnego*, [w:] *Kultura polityczna w Polsce i w Niemczech*, red. W. Łukowski, G. Meyer, S. Sulowski, Warszawa 2007.
- Węglarz B., *Ewolucja lokalnej demokracji bezpośredniej w Polsce po 1989 roku*, Kraków 2013.
- Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2003.
- Wódz J., *Aktywność społeczna na poziomie lokalnym – samorząd lokalny a polityka*, [w:] *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość, polityka, lokalność*, red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościński, Warszawa 2005.

SUMMARY

The text presents an outline of the history of local government development in Poland over the last hundred years, with particular emphasis on the last three decades. Its im-

portance was discussed in the process of decentralization and democratization of the broadly understood political system. It was emphasized that it was this segment that was the first to be subjected to democratic changes and that it is in this area, both objectively and in the opinion of the public, that one can speak about the greatest success in rebuilding the social and political system of Poland. The extremely important role of self-government in the socio-economic development of the state was also pointed out, which is also connected with the fact that in no other country local governments play such a significant role in using EU structural funds. The role of local self-government as a school of democracy was also presented, showing that it is increasingly a kind of a center for the cadres of central power elites. Particular emphasis was placed on the fact that it is at this level that the instruments of direct democracy are used to the greatest extent, which favors democratic education in increasing social subjectivity. . It was also pointed out that after the parliamentary elections in 2015, won by the "Prawica Razem" coalition, the central authorities are taking steps to strengthen their position in relation to the local government.

Keywords: local government, self-governance, decentralization, democracy, identity, local community, local development, direct democracy, sense of influence, socialization