

**Mateusz Jęczarek\***

**JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO –  
PODMIOTY WEWNĘTRZNE CZY ZEWNĘTRZNE  
POLITYK PUBLICZNYCH?**

**UNITS OF LOCAL GOVERNMENT – INTERNAL OR EXTERNAL  
ENTITIES OF PUBLIC POLICIES?**

Abstract

This article presents, on the basis of the classification of actors of public policy presented by Suwaj and Wenlik, local government entities involved in the implementation of public policies. Through examples of the functioning in practice, the image of the participants in local government is shown as “those that directly affect the shape of the (national) public policy, are directly involved in its creation”, a fact which results from belonging to the category of public administration. In turn, the remainder of the image is presented as local government entities “who are not directly involved in making decisions about the shape of public policy, although their opinions may be important in its shaping”. Such a view leads to the perception of municipalities, counties and provinces as entities “suspended” between the central authorities and the specific interests determined by local communities and the broadly understood local government sector.

**Key words:** public policy; local government units; public administration; local government

Po 1989 r. miała miejsce w Polsce transformacja ustrojowa, której celem było przestawienie się na tory prowadzące ku demokratycznemu państwu prawa. Jednym z jej elementów była restytucja samorządu terytorialnego. Stał się on stałym elementem ustroju państwa polskiego. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) będące częścią administracji publicznej, odpowiedzialne za sprawowanie władzy państwowej, są jednocześnie istotnym ogniwem w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych. Dlatego też tematem niniejszego artykułu jest próba umiejscowienia

---

\* Instytut Nauk Politycznych, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski, Krakowskie Przedmieście 3, 00-927 Warszawa, e-mail: mateusz.jeczarek@gmail.com

nia JST w kategoriach podmiotów polityk publicznych zaproponowanych przez Patrycję Suwaj oraz Małgorzatę Wenclik (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009: 313). Dokonały one podziału aktorów zaangażowanych w kreowanie polityki publicznej na podmioty wewnętrzne oraz zewnętrzne. Niniejszy artykuł na podstawie praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego spróbuje ukazać niejednoznaczność w zaszeregowaniu do konkretnej kategorii podmiotów polityki publicznej.

### **Podmioty polityki publicznej**

Rozpatrywanie kwestii polityk publicznych nie może dziać się w oderwaniu od kreatorów tychże polityk. Jerzy Hausner zwraca uwagę przy definiowaniu polityki publicznej na to, że jest to „szczególny rodzaj polityki, którą prowadzą organy władzy publicznej, przede wszystkim rząd i samorząd terytorialny” (Hausner 2008: 48). Natomiast P.J. Suwaj oraz R. Szczepanowski w swojej propozycji zaznaczają, że wynika ona „z »polityki« rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym)” (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009: 305). Powyższe rozważania wskazują na to, iż istotne decyzje w sferze publicznej należą do organów władzy publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem administracji rządowej oraz samorządowej, będących odpowiedzialnymi za kreowanie i realizację polityk publicznych.

Z kolei H. Lasswell (za: Zybała 2012: 23) wskazuje na inną kategorię aktorów, określając naukę o politykach publicznych „za stosowaną dziedzinę wiedzy, która łączy aktywności: akademicką, decydentów rządowych i obywateli” (Zybała 2012: 23). W podobnym duchu wypowiada się B.G. Peters, który wyróżnił trzy poziomy polityk publicznych: wybory programowe, wykonywanie programów publicznych oraz rezultaty działań publicznych. Szczególną uwagę należy zwrócić na dwa pierwsze poziomy. Pierwszy poziom jest dokonywany przez polityków, urzędników. Natomiast na drugim poziomie dochodzi do wykonawstwa, w którym uczestniczyć mogą podmioty z zewnątrz (Peters 1999: 4–6). Takie rozumienie polityki publicznej wynikać może z tego, iż rząd „przestał być swoistym hegemonem w zakresie zarządzania politykami publicznymi i decydowania. Władza centralna nie posiada takiej przewagi – eksperckiej, operacyjnej, nawet finansowej – nad innymi podmiotami, jak to miało miejsce wcześniej” (Zybała 2012: 65). Ponadto, konwencja państwa demokratycznego wymaga, aby ważne decyzje były konsultowane z grupami zainteresowanymi tymi rozstrzygnięciami.

Mając powyższe uwagi w pamięci oraz chcąc spróbować sklasyfikować podmioty, które są zaangażowane w proces kreowania polityk

publicznych, możemy za P.J. Suwaj oraz M. Wenclik wyróżnić podmioty wewnętrzne oraz zewnętrzne.

Do grona podmiotów wewnętrznych autorki zaliczyły „te, które w sposób bezpośredni wpływają na kształt (krajowej) polityki publicznej, są bezpośrednio zaangażowane w jej tworzenie” (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009: 313). Do takich zaliczone zostały między innymi: administracja publiczna (w skład której zaliczyć należy administrację rządową i samorządową), aparat polityczny i urzędniczy, legislatywę oraz sądy w przypadku państwa z precedensowym systemem sądownictwa.

Natomiast jako podmioty zewnętrzne określone zostały te, „które bezpośrednio nie podejmują decyzji co do kształtu polityki publicznej, aczkolwiek ich głos może mieć istotne znaczenie w jej kształtowaniu” (Kudrycka, Peters, Suwaj 2009: 313). Za takie należy uznać: organizacje pozarządowe, lobbystów, związki zawodowe, zrzeszenia pracodawców, partie polityczne, media, również kościoły i związki wyznaniowe.

Powyższa klasyfikacja może stanowić podstawę dla dalszych rozważań, ponieważ dokonuje podstawowego rozróżnienia w łonie aktorów polityk publicznych na kreatorów i wykonawców (podmioty wewnętrzne) oraz na grupy interesów, które aspirują do tego, aby wyrzucić wpływ na decydentów (podmioty zewnętrzne). Podział ten uwzględnia kluczowy element demokratycznego państwa prawnego, jakim jest pluralizm polityczny, co przekłada się na pluralizm interesów. Zgodnie z koncepcją *public governance*, społeczeństwo jest postrzegane jako sieć organizacji społecznych. Taka konstrukcja determinuje występowanie szeregu różnych priorytetów (Izdebski 2007: 15). Jak w tym wszystkim odnajduje się samorząd terytorialny? Z pozoru odpowiedź wydaje się prosta. Dalsza część artykułu będzie próbą przedstawienia JST jako podmiotów wewnętrznych, a następnie także jako zewnętrznych. Poniższe rozważania będą się odnosiły do przykładów z polskiej praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego.

### **Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty wewnętrzne**

Wyżej przytoczone badaczki w swoim podziale przyporządkowały samorząd do grupy podmiotów wewnętrznych. W świetle tzw. państwowej teorii samorządu jest on „związkiem publiczno-prawnym, działającym według norm ustalanych przez państwo i będącym formą zdecentralizowanej administracji państwowej” (Piasecki 2009: 21). Przejawy takiego spojrzenia zauważalne są w jego umocowaniu prawnym – „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi

z mocy prawa wspólnotę samorządową” (Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 16, u. 1). Ponadto zgodnie z unormowaniami Konstytucji RP gminy, powiaty oraz województwa uczestniczą w sprawowaniu władzy publicznej (Konstytucja Rzeczypospolitej..., art. 16, u. 2). W konsekwencji decentralizacji szereg zadań publicznych został przekazany na poziom samorządowy, np. z zakresu transportu, edukacji, kultury, ochrony przyrody, opieki zdrowotnej. Należy przy tym pamiętać, że poszczególne szczeble samorządu nie realizują dokładnie takich samych zadań, brak jest kompetencji samorządu województwa na przykład w zakresie polityki prorodzinnej. Ponadto każdy z poziomów podziału terytorialnego realizuje swoje zadanie w innym zakresie. I tak do kompetencji gminy należy „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty” (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 7). Za to powiat realizuje zadania o charakterze ponadgminnym (Ustawa o samorządzie powiatowym..., art. 4). Natomiast „Samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa” oraz „prowadzi politykę rozwoju województwa” (Ustawa o samorządzie województwa..., art. 11). W przypadku zadań z zakresu transportu gminy realizują zadania dotyczące „lokalnego transportu zbiorowego, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego” (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 7, ust. 1, p. 2). Powiaty zaś odpowiadają za kwestie „transportu zbiorowego i dróg publicznych” (Ustawa o samorządzie powiatowym..., art. 4, ust. 1, p. 6). Województwo nie ma tak szczegółowo opisanej tej kompetencji, jednak część zadań z omawianego zakresu można wpisać do kompetencji „utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim” (Ustawa o samorządzie województwa..., art. 14, ust. 1, p. 10). Tak skonstruowane zadania wynikają z zasady pomocniczości, która czyni z człowieka podstawowy podmiot wszelkich spraw i aktywności. Społeczności oraz wspólnoty powinny być pomocnicze w stosunku do jednostki i miałyby interweniować dopiero wtedy, kiedy jednostka nie byłaby w stanie poradzić sobie z danym problemem. Zasada pomocniczości ze swej natury wyklucza hierarchiczność. W podobny sposób zasada ta odnosi się również do relacji między państwem a JST. Władze centralne powinny działać dopiero wtedy, kiedy samorząd terytorialny nie miałby możliwości samodzielnie realizować pewnych zadań. Tak samo zasada pomocniczości funkcjonować powinna w relacjach między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Nie powinno być hierarchicznej zależności między władzą centralną a JST oraz między poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego. Można zatem wyróżnić za D. Sześciło oraz M. Kuleszą politykę publiczną na poziomie krajowym (realizowaną przez organy władzy centralnej), re-

gionalnym (realizowaną przez samorząd województwa) oraz na poziomie lokalnym (realizowaną przez samorząd powiatu oraz gminy) (Kulesza, Sześciło 2013: 28–32).

W wyniku przekazania szeregu zadań publicznych jako zadania własne gminy, powiaty oraz województwa stały się kreatorami polityki publicznej na swoim szczeblu. Na poziomie województwa do przejawów tak prowadzonej polityki należy niewątpliwie strategia województwa, której zadaniem jest „określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia celów strategicznych polityki rozwoju województwa” (Ustawa o samorządzie województwa..., art. 11, ust. 1c, p. 3). Jest to program o charakterze ogólnym, który jest realizowany głównie przez regionalne programy operacyjne uchwalane przez zarząd województwa. Możemy także wyróżnić działania odnoszące się do konkretnych dziedzin, jak np. plan przeciwdziałania depopulacji w województwie łódzkim czy wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego.

Na szczeblu lokalnym w przypadku samorządu powiatowego jako narzędzie do kreowania polityki publicznej zaliczyć możemy: strategie rozwiązywania problemów społecznych, program przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej, program działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz program pomocy dzieciom i rodzinie. Natomiast za przejawy prowadzenia polityki publicznej gminy uznać możemy np. strategie rozwoju gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, politykę budownictwa komunalnego czy programy przeciwdziałania narkomanii.

Ponadto samorząd terytorialny odpowiada za wykonywanie szeregu polityk publicznych. Jako przykład może posłużyć sfera ładu zagospodarowania przestrzennego, w którą zaangażowane są: rząd, województwo oraz gmina. Koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju powinna być uwzględniona przy tworzeniu wojewódzkiego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tak samo postanowienia planu wojewódzkiego mogą być wprowadzone do planu miejscowego „po uzgodnieniu” z właściwym wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta. Także rządowy program „rodzina 500 plus” w ramach polityki prorodzinnej nie może się obejść bez pomocy samorządu. To właśnie gminy mają być odpowiedzialne za przyjmowanie wniosków oraz wypłacanie świadczenia wychowawczego.

Z powyższych rozważań wyłania się obraz samorządu terytorialnego jako części administracji publicznej, która realizuje szereg zadań publicznych. W analogiczny sposób przedstawił to M. Kulesza, który w jednym z wykładów zauważył, że „ciała stanowiące samorządu terytorialnego nie należą do tej samej kategorii co Sejm i Senat (władza usta-

wodawcza), lecz stanowią składnik władzy wykonawczej – podzielonej pionowo między rząd i jednostki samorządu terytorialnego. Zatem ciała stanowiące samorządu terytorialnego to czynnik obywatelski władzy wykonawczej” (Kulesza 2005: 3). Skutkować to może tym, że „polityka publiczna nie konsultowana z samorządem natrafi na barierę, którą stanowi jej nieskuteczna implementacja” (Długosz 2007: 2). Administracja publiczna stała się systemem naczyń połączonych, w ramach której współdziałają dwa zasadnicze komponenty – administracja rządowa oraz samorządowa. Dlatego też pewne zadania z tego samego obszaru życia społecznego są realizowane przez aktorów z kilku poziomów. Zadania te różnią się oczywiście stopniem szczegółowości oraz zakresem terytorialnym. Żaden podmiot nie może wejść w kompetencje innego (zasada pomocniczości), ale konieczne jest zapewnienie spójności polityki publicznej w danym obszarze, kluczowe się staje wypracowanie mechanizmów współdziałania między aktorami z poszczególnych poziomów. Za przejaw takiego podejścia uznać należy Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, która „stanowi forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego” (Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego..., art. 2, u. 1).

### **Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty zewnętrzne**

Samorząd należy także rozpatrywać jako podmiot zewnętrzny, co wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze, zakładając, że mamy do czynienia z polityką publiczną prowadzoną na szczeblu krajowym, należy przyjąć, że Rada Ministrów – potocznie nazywana rządem – jest nie tylko egzekutywą, ale również dominującym podmiotem, jeżeli chodzi o inicjatywę ustawodawczą. Do 2015 r. w Polsce można było zauważyć tendencję stałego spadku liczby inicjatyw poselskich, przy rosnącej liczbie inicjatyw rządu. Dla przykładu w VI kadencji Sejmu (2007–2011) Rada Ministrów zgłosiła 674 projektów ustaw, natomiast posłowie przedłożyli 493 projekty (Bożyk 2013: 17). Czyni to z rządu głównego kreatora polityk publicznych na szczeblu krajowym. Na pierwszym miejscu rząd będzie stawiał sobie za cel prowadzenie polityki wewnętrznej oraz zagranicznej kraju. Z tej perspektywy samorząd nieposiadający realnych narzędzi wpływu na decyzje rządu staje się jedną z wielu grup, na które wpływ mogą mieć decyzje kreatorów polityki na szczeblu krajowym.

Po drugie należy zauważyć istotną przemianę ustrojową w Polsce po 1989 r. Zwrócił na ten aspekt uwagę J. Reguński, który nawiązując do proponowanych przez R.A.W. Rhodesa kryteriów decentralizacji, łączył

narodziny samorządu terytorialnego w Polsce z upadkiem pięciu monopolu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, do których zaliczył:

- monopol polityczny, osłabiony przez ustanowienie organów samorządowych wybieranych w wyborach bezpośrednich. PZPR utraciła monopol na obsadzenie kluczowych stanowisk we władzach publicznych;
- monopol władzy publicznej, zachwiany przez powstanie gmin, które przejęły część zadań jako wyłączne kompetencje. Uderzyło to w zasadę jednolitości władzy państwowej PRL-u;
- monopol własności publicznej; wcześniej rady narodowe nie miały osobowości prawnej i zajmowały się tylko zarządzaniem majątkiem państwowym. Zmieniło się to w wyniku nadania osobowości prawnej gminie oraz procesu komunalizacji, co spowodowało, że to jednostki samorządu terytorialnego stały się właścicielem części majątku państwowego;
- monopol finansów publicznych, podważony przez wydzielenie budżetów najpierw gmin w 1990, a następnie powiatów i województw w 1999 r. Za jego uchwalenie odpowiedzialne miały być odtąd organy stanowiące poszczególnych szczebli samorządowych, a kontrolą ich wykonania zajmować się miały niezależne regionalne izby obrachunkowe, a nie przedstawiciele administracji rządowej;
- monopol administracji publicznej, którego upadek Regulski wiąże z powstaniem nowej kategorii zawodowej, jaką stali się pracownicy samorządowi podporządkowani władzom samorządowym, a nie poszczególnym resortom (Regulski 2000: 371–372).

Transformacja o wyżej wymienionych konsekwencjach spowodowała wydzielenie nowych podmiotów posiadających gwarancje dla swojej autonomii. Dlatego też M. Kulesza, nie bez powodu kilka dni po przyjęciu przez Sejm ustawy o samorządzie terytorialnym, zauważył, iż „z jednej strony jest rząd i administracja rządowa, które reprezentują interes ogólny, z drugiej – nie tyle i nie tylko »gmina« jako abstrakcyjna konstrukcja prawna, ile trzy tysiące konkretnych gmin (konkretnych wspólnot samorządowych), z których każda uzyskała status podmiotowy. I organy każdej z tych gmin, każdej oddzielnie oczywiście, będą reprezentować interesy danej wspólnoty samorządowej” (Kulesza 2008: 15). Oczywiście się staje, że każda gmina, powiat czy województwo będzie stawiało na pierwszym miejscu interesy swojej wspólnoty. Zauważalne są nawiązania do naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego, która zakładała, iż „co prawda samorząd istnieje i działa w ramach państwa, ale nie mniej organy samorządowe nie są organami państwa, ale organami odrębnych od państwa korporacji, a działalność tych organów idzie na rachunek nie państwa, lecz tych korporacji” (Knosala 2005: 93–94).

Dlatego też nie każda decyzja podejmowana w Warszawie musi być uznawana przez środowisko samorządowe jako korzystna dla niego. Jako przykład może posłużyć kwestia tzw. ustawy 203 wprowadzającej w 2001 r. podwyżki w wysokości 203 zł oraz 171 zł w 2002 r. dla pracowników publicznych zakładów opieki zdrowotnej zatrudniających powyżej 50 pracowników. Ustawa nie przewidywała jednak źródeł finansowania tychże podwyżek, co spotkało się z ostrym sprzeciwem samorządu terytorialnego, który jako organ założycielski dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej musiał uporać się z powstałym – w następstwie dużych podwyżek – zadłużeniem placówek medycznych. Nowelizacja została zaskarżona przez samorządy do Trybunału Konstytucyjnego.

Jednostki samorządu terytorialnego stawiające sobie za punkt odniesienia interesy swoich wspólnot często podchodzą krytycznie do planów rządowych. Natomiast strona rządowa prowadząca politykę kraju musi brać pod uwagę także opinie innych środowisk. Co więcej, możliwe jest wyodrębnienie „interesów sektora samorządowego” obejmującego szereg obszarów.

Zgodnie z danymi zaprezentowanymi przez Związek Miast Polskich w dokumencie pt. *Samorząd jako pracodawca* szeroko pojęty sektor samorządowy daje zatrudnienie dla 1,9 mln osób, co stanowi 21,5% wszystkich zatrudnionych w kraju. Łącznie samorządy są największym pracodawcą w kraju (*Samorząd jako pracodawca...* 2014: 6). Z tego powodu występuje chęć uczestniczenia w pracach gremiów odpowiedzialnych za politykę społeczno-gospodarczą. Pierwszym krokiem ku temu była zmiana statutu Związku Miast Polskich, polegająca na dopisaniu do jego zadań punktu o reprezentowaniu wspólnych interesów miast jako pracodawców. Ponadto Związek Miast Polskich wystąpić ma do prezydenta o uwzględnienie udziału w pracach Rady Dialogu Społecznego (*Samorządy chcą do Rady Dialogu...*). W tym kontekście samorząd terytorialny pragnie być odbierany jako pracodawca. Dzięki uczestnictwu w pracach Rady Dialogu Społecznego doszłoby do poszerzenia kwestii, które musiałyby uzyskać opinie JST.

Co więcej, udział sektora samorządowego w gospodarce narodowej wynosi 14,2% (*Ocena sytuacji...* 2011: 1). Ponadto z danych ówczesnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji wynika, że co trzecia publiczna złotówka jest wydawana właśnie przez JST (tamże). Dzięki środkom z Unii Europejskiej doszło do zwiększenia inwestycji w zakresie poprawy infrastruktury, transportu lokalnego, wdrożenia wielu programów informatycznych mających na celu poprawę obsługi mieszkańców. W ostatnich latach wydatki inwestycyjne JST kształtowały się następująco: w roku 2013 wyniosły one 33 mld zł, w 2014 blisko 40 mld zł



(*Sprawozdania z działalności...* 2013–2014). Skutkiem tego jest znaczący wzrost zadłużenia samorządu terytorialnego, z poziomu ponad 28 mld zł w 2008 r. do ponad 72 mld zł w 2014 r. Według Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych to właśnie środki pomocowe z Unii Europejskiej odgrywają „szczególną rolę, jako czynnik determinujący decyzje dotyczące zaciągania przychodów zwrotnych na finansowanie wkładu krajowego” (*Niestandardowe instrumenty...* 2016: 13). Wynika to z faktu, że powyższa pomoc finansowa wymaga wkładu własnego, który zwykle pochodzi z pożyczonych środków. Pojawia się konflikt interesów między rządem – próbującym utrzymać dyscyplinę finansową – a samorządami – próbującymi skorzystać ze środków pomocowych i zrealizować jak najwięcej inwestycji. Konflikt ten najwyraźniej można było zaobserwować na przykładzie tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów, będącego zindywidualizowanym wskaźnikiem dla każdego samorządu, uzależnionym od stosunku nadwyżek bieżących powiększonych o dochody majątkowe do wydatków bieżących samorządu. Taka konstrukcja została poddana krytyce przedstawicieli strony samorządowej. Zarzucano, że nowy wskaźnik wyhamuje inwestycje. Pojawiały się opinie, że „takie instrumenty mogą zamordować środowiskowo bardzo wiele przedsięwzięć” oraz że wspomniana konstrukcja wynika z tego, iż „Strona rządowa nie ma do nas [strony samorządowej] zaufania” (*Tępe narzędzie. Debata...*). Odsloną tego konfliktu było wystosowanie przez samorządowców z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego listu do premier Beaty Szydło z apelem o nowelizację przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących reguły wydatkowej (*Samorzady chcą się bardziej...*).

Także kwestia procedowania nad poselskim projektem ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych pokazała odmienne spojrzenie strony rządowej i samorządowej na kwestie inwestycyjne. Zgodnie z proponowanym projektem ustawy wiatrak produkujący prąd ma znajdować się w odległości od najbliższych budynków mieszkalnych nie mniejszej niż 10-krotność jego wysokości. Ponadto projekt zakłada, że istniejące wiatraki, które nie spełniają kryterium odległości, nie mogą być rozbudowywane, dopuszczalny jest jedynie ich remont i prace potrzebne do normalnej eksploatacji (Poselski projekt ustawy o inwestycjach...). Takie zapisy wzbudziły sprzeciw między innymi ze strony samorządu. Zgodnie z danymi zaprezentowanymi przez Związek Gmin Wiejskich RP obecnie „1/3 gmin w Polsce inwestuje w rozwój energetyki odnawialnej na swoim terenie, w tym w energetykę wiatrową. Wskazał też, że OZE [odnawialne źródła energii] powstają często w byłych, biednych po PGR-owskich samorządach, dla których m.in. siłownie

wiatrowe stanowią istotny element budżetu tych samorządów” (*1/3 gmin inwestuje...*). Głównie chodzi o dochody uzyskiwane przez gminy z tytułu podatku gruntowego. W powyższych sporach samorządy występują w roli inwestorów pragnących zmniejszenia regulacji ograniczających swobodę inwestycyjną.

Na samym końcu należy przypomnieć kwestie tzw. ustawy śmieciowej wprowadzającej wymóg przeprowadzania przez gminy przetargów na odbiór odpadów, niezależnie od tego, czy ma ona własną spółkę powołaną do tego zadania. Spotkało się to z oporem gmin, które miały wyspecjalizowane przedsiębiorstwa do wykonywania tego typu zadań. Samorządowcy od samego początku pragnęli przekonać stronę rządową do przyjęcia koncepcji *in-house* polegającej na zleceniu usług własnym spółkom bez przetargu, czego skutkiem jest projekt nowelizacji ustawy o zamówieniach publicznych wprowadzający właśnie procedurę *in-house* (Gniazdowski 2016). Zgodne jest to z ustawą, wedle której dla realizacji zadań samorządy mogą tworzyć podmioty w różnej formie organizacyjno-prawnej (Ustawa o samorządzie gminnym, art. 9 ust. 1, Ustawa o samorządzie powiatowym, art. 6 ust. 1 oraz Ustawa o samorządzie województwa..., art. 8 ust. 1). Samorządy korzystają z tej możliwości także w innym celu niż tylko usprawnienie wykonywanych zadań. Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli, obejmująca realizację zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, ujawniła, że „29 proc. spółek z udziałem JST, których faktyczny przedmiot działalności poddano analizie w toku kontroli, prowadziło działalność niedozwoloną w świetle obowiązujących przepisów, wykraczając poza określoną przepisami sferę użyteczności publicznej oraz podejmując działalność niezwiązaną z zadaniami samorządu terytorialnego” (*Informacja o wynikach kontroli...* 2015: 6). JST w poszukiwaniu dodatkowych środków finansowych często starają się poszerzyć zakres funkcjonowania podległych im spółek obejmujących działalność komercyjną, taką jak: działalność deweloperska, hotelarska, usługowa. Dlatego też JST jako właściciele wielu spółek stają w obronie swoich interesów.

Na podstawie powyższych przykładów można zarysować sferę „interesów sektora samorządowego”, które dotyczą szeregu kwestii, takich jak na przykład inwestycyjnych, rynku pracy czy prowadzenia działalności gospodarczej. Postrzeganie samorządu terytorialnego jako kolejnej grupy interesów prowadzi w konsekwencji do tego, że musi rywalizować z innymi grupami, których interesy nie są zbieżne z prezentowanymi przez JST. Na przykład w sferze polityki edukacyjnej od czasu restytucji samorządu występuje silny konflikt na styku samorząd – Związek Na-

uczycielstwa Polskiego. Na początku koncentrował się on na kwestii przekazania placówek oświatowych w zarząd samorządom. W wyniku sprzeciwu ZNP przełożono termin przekazania placówek z 1 stycznia 1994 r. na 1 stycznia 1996 r. Obecnie spór skupia się na kwestii reformy Karty Nauczyciela, która według środowisk samorządowych generuje zbyt wiele przywilejów dla środowiska nauczycieli, za które płacić zmuszone są JST. Także wprowadzenie modelu *in-house* w zakresie prowadzenia gospodarki odpadami spotyka się z oporem środowisk skupiających przedsiębiorców prywatnych, którzy uważają tego typu regulacje za sankcjonowanie praktyk monopolistycznych. Przejawem tego stanowiska był zorganizowany 30 marca 2016 r. „czarny marsz śmieciarzy” w obronie wolnego rynku (*Protest pod Sejmem...*).

Decentralizacja dokonana w 1990 oraz 1999 r. spowodowała powstanie nowych podmiotów o silnym umocowaniu w strukturach władzy publicznej, które stawiają za swój priorytet służenie swoim wspólnotom. Taka konstrukcja prowadzi do rozbieżności opinii między władzami centralnymi a samorządowymi. Dlatego też przez pryzmat przedstawionych przykładów należy rozpatrywać JST także jako podmioty zewnętrzne, które próbują wywrzeć wpływ na decydentach krajowych.

## Zakończenie

Niniejszy artykuł, poprzez ukazanie dwóch sposobów spojrzenia na JST w kontekście próby zaszerogowania ich do konkretnej kategorii podmiotów polityki publicznej, miał ukazać je nie tylko przez pryzmat zdecentralizowanej administracji publicznej, ale właśnie jako podmioty zewnętrzne polityki publicznej, które ze względu na własne interesy pragną wywrzeć wpływ na decydentach krajowych, gdyż JST poza nielicznymi narzędziami (jak np. skarga do Trybunału Konstytucyjnego) nie wywierają istotnego wpływu na decyzje podejmowane przez decydentów krajowych. Przykładowo opinie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nie mają faktycznej mocy wiążącej stronę rządową.

Takie umocowanie czyni z samorządów kolejną grupę interesów, która „bezpośrednio nie podejmuje decyzji co do kształtu polityki publicznej, aczkolwiek jej głos może mieć istotne znaczenie w jej kształtowaniu”. Oczywiście należy zwrócić uwagę, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i odpowiada za kreowanie polityk publicznych na szczeblu lokalnym czy regionalnym oraz że jest wykonawcą szeregu polityk na szczeblu krajowym.

Najbliższą prawdy odpowiedzią na pytanie zawarte w tytule niniejszej pracy jest zawieszenie JST pomiędzy dwoma biegunami kontinuum, na którego krańcach mamy podmioty wewnętrzne oraz zewnętrzne. W zależności od prowadzonej polityki rządu przesuwają się one będąc raz na pozycje bliższe podmiotom wewnętrznym, w przypadku gdy polityka ta będzie zbieżna z ich interesami oraz będzie realizowana przy ich czynnym udziale (jako przykład można wskazać Miejski Program Pilotażowy Reformy Administracji Publicznej realizowany w latach 1993–1995). Natomiast JST będą się zbliżać do drugiego końca w przypadku, gdy rozbieżności będzie coraz więcej, a możliwości współpracy ograniczone. Należy stwierdzić, że taka „niejasność” w usytuowaniu JST wynika z ich istoty, polegającej na – jak to trafnie ujął T. Kozłowski – traktowaniu „samorządu jako swoistego continuum między władzą a społeczeństwem”, czego konsekwencją jest to, iż „relacji samorząd – państwo nie można ukazać jako relacji zachodzącej między dwoma całkowicie różnymi podmiotami, lecz podmiotami o współzależnych strukturach” (Kozłowski 1999: 4).

## Bibliografia

- 1/3 gmin inwestuje w rozwój OZE. Dla nich nowa ustawa to kłopot*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl/ochrona-srodowiska/1-3-gmin-inwestuje-w-rozwoju-oze-dla-nich-nowa-ustawa-to-klopot,79143.html> (30.03.2016).
- Bożyk S. 2013, *Tryb ustawodawczy w Sejmie RP i w parlamentach państw Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Długosz D. 2007, *Konieczna kohabitacja? Polski samorząd terytorialny w mechanizmie polityki publicznej*, „Analizy i Opinie”, nr 69.
- Dyląg B., *Samorzady chcą się bardziej zadłużać. Piszą list do premier*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/samorzady-chca-sie-bardziej-zadluzac-pisza-list-do-premier,79122.html> (15.04.2016).
- Gniazdowski A., *In-house w odpadach, czyli niższe ceny i większy odzysk. Rząd wspiera stanowisko samorządów*, Wspólnota, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/in-house-w-odpadach-czyli-nizsze-ceny-i-wiekszy-odzysk-rzad-wspiera-stanowisko-samorzadow/> (30.03.2016).
- Hausner J. 2008, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
- Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10139,vp,12457.pdf> (5.03.2016).
- Izdebski H. 2007, *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 2007/1.
- Knosala E. 2005, *Organizacja administracji publicznej: studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, Sosnowiec.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. DzU 1997, nr 78, poz. 483.
- Kozłowski T. 1999, *Samorządowy lobbying a kohabitacja rządu i samorządu terytorialnego*. Materiał do dyskusji na warsztaty lobbyingowe dla przedstawicieli: Unii Me-

- tropolii Polskich, Związku Miast Polskich Unii Miasteczek Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Powiatów Polskich, Warszawa.
- Kulesza M. 2005, *Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce*, referat przygotowany na posiedzenie seminaryjne Kolegium NIK pt. „Dobra administracja” w dn. 20 kwietnia 2005 r., Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1554.pdf> (5.02.2016).
- Kulesza M. 2008, *Budowanie samorządu: wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*, Warszawa.
- Kulesza M., Sześciło D., 2013, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa.
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr\\_rio\\_20160122\\_niestandard\\_instr\\_finans\\_po\\_trz\\_jst.pdf](https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_po_trz_jst.pdf) (20.03.2016).
- Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa. Serwis Samorządowy PAP, [http://samorzad.pap.pl/depesze / Kategorieredakcyjne\\_BibliotekaSAF/153012/Tepe-narzedzie--Debata-o-przyszlosci-indywidualnego-wskaxnika-zadluzenia-\(7.01.2016\)](http://samorzad.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne_BibliotekaSAF/153012/Tepe-narzedzie--Debata-o-przyszlosci-indywidualnego-wskaxnika-zadluzenia-(7.01.2016)).
- Ornoch-Tabędzka M., Porawski A., Potkański T., Ziółkowska E., Krawczyk P., Kręc A., *Samorząd jako pracodawca. Raport o zatrudnieniu w sektorze samorządowym*, Związek Miast Polskich, Poznań 2014.
- Peters B.G. 1999, *American Public Policy. Promise and Performance*, Chappaqua.
- Piasecki A.K. 2009, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa.
- Plaskota T., *Protest pod Sejmem. Przez Warszawę przeszedł „Czarny marsz śmieciarzy”*, nasze miasto, <http://warszawa.naszemiasto.pl/artykul/protest-pod-sejmem-przez-warszawe-przeszedl-czarny-marsz,3690852,artgal,t,id,tm.html> (30.03.2016).
- Poselski projekt ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, druk nr 315, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=315>
- Protest pod Sejmem. Przez Warszawę przeszedł „Czarny marsz śmieciarzy”*, naszemiasto, w: <http://warszawa.naszemiasto.pl/artykul/protest-pod-sejmem-przez-warszawe-przeszedl-czarny-marsz,3690852,artgal,t,id,tm.html> (30.03.2016).
- Regulski J. 2000, *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacje*, Warszawa.
- Samorzady chcą do Rady Dialogu Społecznego. Wystąpią do prezydenta*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/samorzady-chca-do-rady-dialogu-spolecznego-wystapia-do-prezydenta,78304.html> (3.03.2016).
- Samorzady chcą się bardziej zadłużyć. Piszą list do premier*, Portal Samorządowy, <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/samorzady-chca-sie-bardziej-zadluzac-pisza-list-do-premier,79112.html> (30.03.2016).
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania\\_rio/2011/pdf/sprawozdanie\\_za\\_2011.pdf](http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2011/pdf/sprawozdanie_za_2011.pdf) (10.01.2016).
- Sprawozdania z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania\\_rio/2014/sprawozdanie\\_za\\_2014\\_r\\_www.pdf](http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/sprawozdanie_za_2014_r_www.pdf) (10.01.2016).
- Suwaj J.S., Szczepanowski R. 2009, *Wokół pojęcia polityki i polityki publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa.

- Suwaj J.S., Wenclik M. 2009, *Aktorzy polityki publicznej* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa.
- Tepe narzędzie. Debata o przyszłości indywidualnego wskaźnika zadłużenia*, Serwis Samorządowy PAP, [http://samorzad.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne\\_Biblioteka\\_SAF/153012/Tepe-narzedzie--Debata-o-przyszlosci-indywidualnego-wskaxnika-zadluzenia-](http://samorzad.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne_Biblioteka_SAF/153012/Tepe-narzedzie--Debata-o-przyszlosci-indywidualnego-wskaxnika-zadluzenia-) (30.06.2016).
- Ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej z dnia 6 maja 2005 r. DzU 2005, nr 90, poz. 759.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. DzU 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. DzU 1990, nr 16, poz. 95.
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. DzU 1998, nr 91, poz. 576.
- Zybała A. 2012, *Polityki publiczne: doświadczenia w tworzeniu i wykonywaniu programów publicznych w Polsce i w innych krajach: Jak działa państwo, gdy zamierza (chce) musi rozwiązać zbiorowe problemy swoich obywateli?*, Warszawa.