

POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO

**SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE
– TENDENCJE ROZWOJOWE I BADAWCZE**

STUDIES IN POLITICS AND SOCIETY

**LOCAL GOVERNMENT IN POLAND
– EVOLUTION AND RESEARCH DIRECTIONS**

**KWARTALNIK
NR 2(18) / 2020**

**POD REDAKCJĄ
JOLANTY ITRICH-DRABAREK
I AGNIESZKI PAWŁOWSKIEJ**



**WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO
RZESZÓW 2020**

RADA NAUKOWA

Prof. Andrzej Antoszewski, Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski
Prof. Ewa Maj, Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Prof. Robert Łoś, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki
Doc. PhDr. Alexander Duleba, Centrum Badań Słowackiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej,
Bratysława
Prof. Jochen Franzke, Wydział Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Uniwersytet w Poczdamie
Prof. William Gilles, Wydział Prawa, Administracji i Sektora Publicznego Uniwersytetu Sorbona, Paryż
Prof. Joaquín Martín Cubas, Wydział Prawa, Uniwersytet w Walencji
Prof. Marcus Behmer, Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Ottona i Fryderyka w Bambergu
Margarete Dabrowski, Instytut Nauk Społecznych, Uniwersytet w Osnabrück
Prof. Ricardo Ruiz de la Serna, Universidad San Pablo Ceu, Madryt

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Agnieszka Pawłowska (redaktor naczelna), Bogusław Kotarba (zastępca redaktora naczelnego),
Katarzyna Tuczyńska (sekretarz redakcji). Redaktorzy tematyczni: Andrzej Bonusiak (mniejszości
narodowe i etniczne, migracje), Wojciech Furman (media, komunikacja społeczna),
Sabina Grabowska (nauka o państwie i polityce, systemy polityczne),
Paweł Grata (polityka społeczna, polityka gospodarcza), Jerzy Kornaś (myśl polityczna),
Janusz Niczyporuk (administracja publiczna, samorząd terytorialny),
Ewa Orlof (polityka zagraniczna), Andrzej Podraza (stosunki międzynarodowe, integracja europejska),
Bartosz Wróblewski (stosunki międzynarodowe),
Magdalena Żardecka (filozofia polityki, socjologia polityki)

„Polityka i Społeczeństwo” jest kwartalnikiem wydawanym w wersji papierowej i internetowej.
Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną.

ADRES REDAKCJI

Instytut Nauk o Polityce al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów
tel.: +48 17 872 10 36
e-mail: polispol@univ.rzeszow.pl

Redakcja językowa
Władysław Wójtowicz

Opracowanie techniczne
Ewa Kuc

Łamanie
Marek Kuc

Redaktor tekstów w języku angielskim
Bartosz Wójcik

ISSN 1732-9639

Sprzedaż prowadzi WYDAWNICTWO UNIwersytetu Rzeszowskiego
ul. prof. S. Pigonia 6, 35-310 Rzeszów, tel.: +48 (17) 872 13 69
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <http://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 9,5; ark. druk. 9,375; złec. red. 105/2020

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

numeru tematycznego kwartalnika *Polityka i Społeczeństwo*
Samorząd terytorialny w Polsce – tendencje rozwojowe i badawcze
pod redakcją Jolanty Itrich-Drabarek i Agnieszki Pawłowskiej

<i>Od Redaktorów</i>	5
TOMASZ BOJAROWICZ	
Pomiędzy decentralizacją a onnipotencją. Stosunki samorządu terytorialnego i administracji rządowej w II i III Rzeczypospolitej	9
JACEK WOJNICKI	
Tendencje centralizacyjne w Polsce po 1990 roku – ciągłość i zmiana	25
PAWEŁ SKORUT, BARTŁOMIEJ STAWARZ	
Decentralizacja władzy publicznej a samorząd terytorialny w III RP. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach	38
ADAM SZYMAŃSKI	
Podejścia teoretyczne do badania demokratyzacji i autokratyzacji na poziomie lokalnym i regionalnym	57
JOACHIM OSIŃSKI, IZABELA ZAWIŚLIŃSKA	
Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Przyczyny zadłużenia i propozycje reform	75
MARTA BALCEREK-KOSIARZ	
Nowy kierunek badań ewolucji modeli samorządu terytorialnego w Niemczech z perspektywy procesu komunalizacji i dekomunalizacji	91
HUBERT KOTARSKI	
Trzy dekady Rzeszowa 1989–2018 – analiza społecznych przemian w mieście	111
MAŁGORZATA NIEWIADOMSKA-CUDAK	
Aktywność kobiet w wyborach na urząd prezydenta miasta Rzeszowa w latach 2002–2018	124
Informacje dla autorów	146

OD REDAKTOREK

Specjalny numer kwartalnika „Polityka i Społeczeństwo” został poświęcony problematyce samorządu terytorialnego na dwóch płaszczyznach: analiz dotyczących tendencji jego rozwoju oraz perspektyw badań. Samorząd terytorialny jest nieodmiennie istotnym elementem debaty publicznej zarówno w kwestiach dotyczących zakresu autonomii, efektywnego wykonywania usług publicznych i ich dostarczania mieszkańcom, jak i systemu finansowania czy wielkości organizacyjnej jego jednostek. Badania nad nim mają charakter rozwojowy, ponieważ ich kierunek zmienia się tak, jak zmienia się samorząd, jego pozycja ustrojowa i usytuowanie w systemie władzy; dzieje się tak zarówno w Polsce, jak i w innych państwach. W sytuacjach kryzysowych priorytetem dla przedstawicieli samorządu terytorialnego staje się bezpieczeństwo mieszkańców, ich dobrostan wyrażający się w takich działaniach, jak dostarczanie wody, wywóz odpadów komunalnych, budowa i utrzymanie odpowiedniej kanalizacji deszczowej, sprzątanie i konserwacja lokalnych ulic, chodników i dróg czy ochrona zdrowia, np. w postaci organizacji szczepień. Samorząd lokalny jest tą formą organizacji państwa, która nie tylko zapewnia społeczności lokalnej zaspokajanie jej podstawowych potrzeb, ale jest również płaszczyzną do budowania tożsamości lokalnej i spójności społecznej.

W krajach, które przeszły w XX w. proces transformacji, demokratycznych przemian, wiele miejsca w publicznym dyskursie zajmuje problem ustalenia zakresu centralizacji i decentralizacji w państwie, a także skutków dotyczących tego decyzji. Centralizacja jest niezbędnym narzędziem do ochrony podstawowych interesów państwa, natomiast przyczyny, zakres i rezultaty decentralizacji mają decydujące znaczenie dla skuteczności polityki publicznej prowadzonej przez samorządy. Analiza stanu faktycznego i poszukiwanie efektywnych rozwiązań w kwestii równowagi między centralizacją a decentralizacją – te kwestie stały się istotnymi elementami rozważań autorów niniejszego tomu.

Pierwszym artykułem jest tekst Tomasza Bojarowicza *Pomiędzy decentralizacją a omnipotencją. Stosunki samorządu terytorialnego i ad-*

ministracji rządowej w II i III Rzeczypospolitej. Autor, porównując instytucjonalne oraz praktyczne rozwiązania w zakresie administracji rządowej i samorządowej, konkluduje, że tak w II, jak i w III Rzeczypospolitej ścierały się koncepcje decentralistyczne i centralistyczne. Zwraca też uwagę, że w obu przypadkach początki zmiany politycznej przynosiły przewagę tendencji decentralistycznych, natomiast w kolejnych latach następowała ewolucja w kierunku omnipotencji państwa.

Do koncepcji centralizacji nawiązuje artykuł Jacka Wojnickiego *Tendencje centralizacyjne w Polsce – ciągłość i zmiana*, w którym autor przesłanek silnych tendencji centralizacyjnych doszukuje się również w przeszłości – w tradycjach silnej administracji państwowej II RP po zamachu majowym w 1926 r. oraz w okresie Polski Ludowej. Autor szczególnie zastanawia się nad tym, czy po 1989 r. centralizacja stanowiła stały element systemu, czy też po 2015 r. nastąpiło jej wzmocnienie. Istotnym aspektem podjętym w tej analizie jest kwestia samodzielności finansowej jednostek samorządu. Zwrócono również uwagę na opór administracji rządowej występujący podczas przeprowadzania reform samorządowych. Podkreślono ważny czynnik współczesnego polskiego systemu, jakim jest po wyborach parlamentarnych 2015 r. zmiana postrzegania pozycji i roli samorządów lokalnych w systemie politycznym przez nowy obóz rządowy.

Paweł Skorut i Bartłomiej Stawarz w artykule *Decentralizacja władzy publicznej a samorząd terytorialny w III RP. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach* podkreślają, że zachowania władzy centralnej, która często – kierując się np. racją stanu – próbuje silniej związać ze sobą samorządy, często nadwyreża przy tym ich samodzielność, stanowiącą konstytucyjną wartość.

Problemem szczegółowym mającym umocowanie w sporze między centralizacją a decentralizacją zajęli się Joachim Osiński i Izabela Zawieślińska w tekście *Kondycja finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Przyczyny zadłużenia i propozycje reform*. Analizując zjawisko zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, autorzy uznali, że zasadniczym problemem dla JST są zbyt małe dochody własne, które wymuszają zarówno zwiększanie puli środków transferowanych z budżetu centralnego w postaci dotacji i subwencji, jak i poszukiwanie różnych form kredytowania ich działalności. Jako rozwiązanie autorzy proponują rozpoczęcie reform konsolidacji terytorialnej i zasobowej małych jednostek samorządowych – gmin, co powinno pozwolić na wykorzystanie endogenicznych zasobów JST, spożytkowanie korzyści skali związanej z gospodarką lokalną oraz zasobami społecznymi.

Z kolei Adam Szymański w artykule *Podejścia teoretyczne do badania demokratyzacji i autokratyzacji na poziomie lokalnym i regionalnym* proponuje, aby w badaniach stosować podejścia teoretyczne oparte na dwóch głównych filarach, które mogą być wykorzystane przy badaniu demokratyzacji i autokratyzacji na poziomach subnarodowych. Pierwszy odnosi się do demokracji i zmian reżimów politycznych (podejścia teoretyczne do demokratyzacji i autokratyzacji oraz bardziej statycznych zagadnień jakości demokracji i demokracji lokalnej), drugi zaś – do polityki terytorialnej, z uwzględnieniem zarządzania wielopoziomowego i sieciowego oraz teorii decentralizacji.

Do doświadczeń i dorobku innych państw sięga Marta Balcerek-Kosiarz w tekście *Nowy kierunek badań ewolucji modeli samorządu terytorialnego w Niemczech z perspektywy procesu komunalizacji i dekomunalizacji*. Jak wykazuje autorka, za pomocą komunalizacji można wytłumaczyć proces upodabniania się prawnych rozwiązań w zakresie samorządu gminnego do modelu południowoniemieckiego, a z drugiej strony – wyjaśnić funkcjonowanie analogicznych regulacji wzmacniających rolę organu uchwałodawczego zarówno w samorządzie gminnym, jak i samorządzie powiatowym w tych samych krajach związkowych. Dekomunalizacja umożliwia zbadanie ewolucji roli starosty w strukturze organizacyjnej samorządu powiatowego.

Artykuł Huberta Kotarskiego *Trzy dekady Rzeszowa 1989–2018 – analiza społecznych przemian w mieście* prezentuje wyniki badań empirycznych podjętych w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Rzeszowskiego w 2009 i 2018 r., które dotyczyły czynników decydujących o randze miasta, a także obiektywnych i subiektywnych czynników jakości życia w mieście. Poddano analizie aktywność obywatelską, kapitał społeczny, zanalizowano aktualne postrzeganie problemów miasta, jego atutów i wad oraz poszczególnych elementów składających się na ocenę jakości życia w mieście. Skoncentrowano się przede wszystkim na zbadaniu wybranych subiektywnych aspektów jakości życia na podstawie opinii mieszkańców Rzeszowa. Zbadano zatem ogólny poziom zadowolenia z życia w mieście, ocenę możliwości zaspokajania określonych potrzeb mieszkańców Rzeszowa (warunków stwarzanych przez miasto), ich poczucie bezpieczeństwa oraz ocenę jakości w zakresie miejskiej oferty kulturalnej, edukacyjnej, opieki medycznej czy transportu publicznego.

Interesującym uzupełnieniem tego tekstu są rozważania Małgorzaty Niewiadomskiej-Cudak w artykule *Aktywność kobiet w wyborach na urząd prezydenta miasta Rzeszowa w latach 2002–2018*, w którym au-

torka analizuje zakres aktywności kobiet w wyborach do organu wykonawczego w Rzeszowie w ciągu szesnastu lat (czyli od czasu wejścia w życie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta). Badanie to miało określić skalę zjawiska dotyczącego udziału kobiet w wyborach lokalnych oraz pomóc w zrozumieniu problemu ich niedoreprezentowania w organach wykonawczych na poziomie miasta na prawach powiatu. Artykuł wzbogaca dyskusję dotyczącą uczestnictwa kobiet we władzach samorządowych, ale także wypełnia istotną lukę poznawczą w badaniach nad reprezentacją kobiet w polityce lokalnej.

Tomasz Bojarowicz*

**POMIĘDZY DECENTRALIZACJĄ A OMNIPOTENCJĄ.
STOSUNKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
I ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ
W II I III RZECZYPOSPOLITEJ**

**BETWEEN DECENTRALIZATION AND OMNIPOTENCE.
RELATIONS BETWEEN THE LOCAL GOVERNMENT
AND THE GOVERNMENT ADMINISTRATION IN THE SECOND
AND THE THIRD REPUBLIC OF POLAND**

Abstract

The aim of the study is to compare the institutional solutions and practical activities of the government and local government administration in two periods: the Second and the Third Republic of Poland. Because of the need to refer to the documents from the period of the Second Republic of Poland, it was necessary to refer to the historical method. The study is based on the comparison of two orders from different periods, therefore it was necessary to use the comparative method for the purpose of the analysis conducted. In the study also a system approach was applied to the analysis of institutional solutions. Decentralist and centralist concepts clashed both in the period of the Second Republic of Poland and during the political transformation. The beginnings of the political change were characterised by the predominance of naturalist tendencies, while in the further stages of the development of the Polish state there were growing tendencies to increase the omnipotence of the state.

Keywords: local government, decentralization, centralization

Wstęp

Przedmiotem badań są relacje samorządu terytorialnego z administracją rządową. Analizie poddano ewolucję wzajemnych zależności pomiędzy samorządem terytorialnym a organami administracji centralnej. Celem pracy jest porównanie funkcjonowania administracji

* Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Feliksa Szrajbera 11, 10-007 Olsztyn, e-mail: tomasz.bojarowicz@uwm.edu.pl, ORCID ID: 0000-0001-8094-8173

rządowej i samorządowej w dwóch okresach: II Rzeczypospolitej i III Rzeczypospolitej. W artykule dokonano analizy rozwiązań zastosowanych w okresie odradzania się polskiej państwowości po 1918 r. i w trakcie transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r. W opracowaniu ukazane zostały koncepcje decentralizacji państwa w różnych etapach odnawiania się polskiej państwowości w latach 1918–1939, a także w kolejnych fazach demokratyzacji Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 r. Charakterystyce porównawczej poddano także środki nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym. Hipoteza badawcza jest następująca: w okresie II Rzeczypospolitej oraz w trakcie budowy i konsolidacji III Rzeczypospolitej ścierały się ze sobą koncepcje decentralistyczne i centralistyczne. We wstępnych fazach obu omawianych okresów pierwszeństwo miały tendencje do zwiększenia samodzielności samorządu. Natomiast w kolejnych stadiach rozwoju uaktywniały się koncepcje dążące do wzmocnienia omnipotencji państwa. W celu weryfikacji hipotezy badawczej postawiono następujące pytania badawcze: Czy można znaleźć podobieństwa w kształtowaniu się koncepcji decentralistycznych i centralistycznych w II i III RP? Jakie były przyczyny zmian w tendencjach decentralistycznych i centralistycznych w różnych etapach rozwoju II i III RP? Jak wyglądał nadzór nad samorządem terytorialnym w II i III RP? W opracowaniu odwołano się do metody historycznej, którą zastosowano podczas analizy dokumentów z okresu II RP. Wykorzystano metodę porównawczą do badania dwóch systemów, wywodzących się z różnych okresów. W celu analizy rozwiązań instytucjonalnych zastosowano także metodę systemową.

W obu omawianych okresach odmienne koncepcje funkcjonowania samorządu wynikały z przeciwstawnych wizji dotyczących kształtowania systemu politycznego. Wzorce koegzystencji pomiędzy samorządem a władzą państwową były projekcją szerszych programów politycznych.

Problematyka centralizacji i decentralizacji stanowi istotne zagadnienie dotyczące administrowania. Jej istotą jest zderzenie dwóch zasadniczych tendencji w sposobie zarządzania państwem. Decentralizacja ma istotny wpływ na właściwe funkcjonowanie władzy centralnej. Przeniesienie części odpowiedzialności rządu na szczebel lokalny i regionalny uwalnia centrum władzy wykonawczej od obowiązków bieżącego administrowania i zarządzania, umożliwiając mu odpowiedzialne rządzenie krajem (Kulesza, 2000, s. 82). Badacze za jedną z najważniejszych wartości samorządu terytorialnego uznają wolność. Kwintesencją wolności samorządu terytorialnego jest jego samodzielność ograniczona jedynie wymogiem zgodnego z prawem działania, kontrolą i nadzorem ze strony państwa (Ganowicz, 2014, s. 57).

Sterowanie centralne ma zapewniać ochronę interesów państwa, a także stwarzać szansę na stopniowe wyrównywanie różnic między regionami i subregionami. Z kolei drugi trend ma polegać na stopniowym powiększaniu zakresu decentralizacji i prowadzić do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego poprzez przenoszenie uprawnień decyzyjnych oraz źródeł zasilania finansowego (Flejterski i Ziolo, 2008, s. 77). Dwie przeciwstawne koncepcje administrowania państwem ścierały się i ścierają nadal w wielu państwach, także w Polsce. Dwie tendencje, które można określić jako maksymalistyczną i minimalistyczną, można było zaobserwować zarówno w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej, jak i III Rzeczypospolitej Polskiej.

Samorząd w II Rzeczypospolitej

W początkowym okresie tworzenia się niepodległego państwa polskiego, ze względu na skomplikowaną sytuację geopolityczną, władze centralne skupiały się przede wszystkim na kwestiach międzynarodowych oraz ustabilizowaniu granic. Jednakże w okresie odradzania się niepodległego państwa polskiego w dyskursie politycznym zaistniała także dyskusja dotycząca kształtu samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę wprowadzane rozwiązania instytucjonalne, należy stwierdzić, że wiodącą była wówczas koncepcja szerokiej samodzielności samorządu terytorialnego. Większość partii politycznych zgodnie deklarowało konieczność decentralizacji i wprowadzenie samodzielnego samorządu jako zabezpieczenie wolności obywatelskiej i gwarancję demokratyzacji państwa (Babiak i Ptak, 2010, s. 25–27).

Także podejście teoretyków samorządu w ówczesnym okresie zdecydowanie wskazuje na opowiadanie się za koncepcją naturalistyczną (Wałdoch, 2018, s. 185–188). Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego stali na stanowisku, że samorząd to organizacja obdarzona osobowością prawną, odznaczająca się samodzielnością instytucjonalną (Chochowski, 2011, s. 82–83). Koncepcja ta znalazła odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawnych.

W 1918 r. na ziemiach polskich funkcjonowało kilka systemów samorządu terytorialnego, co wynikało z wcześniejszej przynależności poszczególnych terytoriów do różnych zaborów. Stopniowo wprowadzano rozwiązania, które miały doprowadzić do utworzenia jednolitego systemu samorządu terytorialnego. Jeszcze w 1918 r. opublikowano Dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego. Do dokumentów, które regulowały funkcjonowanie samorządu terytorialnego, należały także: Dekret o tymczasowej ordynacji wybor-

czej do sejmików powiatowych z 5 grudnia 1918 r., Dekret o wyborach do Rad Miejskich na terenie byłego Królestwa Kongresowego z 13 grudnia 1918 r., Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego z 4 lutego 1919 r. oraz Dekret o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 r. wydany przez Naczelnika Państwa. W duchu koncepcji naturalistycznej w 1919 r. wiele uprawnień, które dotychczas posiadały urzędy i instytucje podległe ministrom, zostało przekazanych wojewodom i starostom (Warzocha, 2012, s. 357).

Istotnym dokumentem regulującym funkcjonowanie samorządu była Konstytucja z 17 marca 1921 r. Nadawała ona samorządowi terytorialnemu szerokie uprawnienia. Już w art. 3 zapisano, iż przedstawicielstwu samorządu terytorialnego zostanie przekazany „właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa” (Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., art. 3). Model samorządu uchwalony w konstytucji marcowej sprzyjał wzajemnej współpracy pomiędzy administracją centralną a samorządem lokalnym (Wojnicki 2018, s. 37).

Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że w ramach jednolitego państwa unitarnego decentralizacja powinna łączyć się koniecznością zastosowania nadzoru państwa. Nadzór ten powinien oznaczać uprawnienie jedynie na podstawie kryteriów uchwalonych w ustawach. Postanowienia dotyczące nadzoru umieszczono już w Dekrecie o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 r. wydanym przez Naczelnika Państwa. W Tytule VI zatytułowanym Nadzór nad miastami wskazywano jako organy nadzorcze: w przypadku miast niewydzielonych z powiatów – w pierwszej instancji wydziały powiatowe, w drugiej Ministra Spraw Wewnętrznych. W przypadku miast wydzielonych z powiatów nadzór sprawował Minister Spraw Wewnętrznych. Mógł on odwołać radę miejską poza radą miasta stołecznego Warszawy. Takie uprawnienie posiadał jedynie Naczelnik Państwa (Dekret..., 1919, art. 63–67). Według postanowień Konstytucji marcowej nadzór nad samorządem miał być sprawowany przez wydziały samorządu wyższego stopnia, ewentualnie w drodze ustawy przekazany sądownictwu administracyjnemu.

Należy zaznaczyć, że w pierwszym okresie Rzeczypospolitej trudności we wzajemnych relacjach pomiędzy administracją centralną a samorządem wynikały z różnic pomiędzy poszczególnymi częściami państwa wchodzącymi wcześniej w skład różnych państw zaborczych. W początkowym okresie funkcjonowania państwa polskiego istniały odmienne modele administracyjne. Nie można było ad hoc zmienić tych rozwiązań, były one inkorporowane stopniowo.

We wzajemnych relacjach pomiędzy samorządem a administracją centralną istotną rolę odgrywały finanse. Nadawane samorządowi

w początkowym okresie tworzenia państwowości szerokie uprawnienia dotyczące m.in. budowy szkół powszechnych, budowy i utrzymania dróg, systemu ochrony zdrowia, weterynarii, bezpieczeństwa publicznego, przeprowadzania spisu ludności i pobierania opłat publicznych nie szły w parze z przyznawaniem środków finansowych na ich realizację (Pacanowska, 2014, s. 92). Warto zauważyć, że w tym okresie stan środków publicznych był katastrofalny, tym bardziej że państwo zabierało podatki. Zapisany w Konstytucji marcowej postulat „szerokiego samorządu” okazał się jednak daleko posuniętą deklaracją, ponieważ w latach dwudziestych był pozbawiony środków finansowych (Pacanowska, 2014, s. 86).

Pewnym odciążeniem dla samorządów było wprowadzenie Ustawy z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (pisownia oryg. – T. B.). W ustawie tej przyznawano miastom i miasteczkom byłego zaboru rosyjskiego z państwowego podatku dochodowego 30%, a miastu Warszawa – 50%. Ponadto miejscowościom tym wprowadzono raty umorzenia (annuitety) od długów zaciąganych od 1914 r., na pokrycie wydatków ponoszonych w zastępstwie państwa. Gminom miejskim przekazano także podatek od nieruchomości miejskich (o jego wysokości miała decydować „reprezentacja miejska”), a także podatek od obrotu od przedsiębiorstw oraz zajęć zawodowych. Czynności związane z poborem podatku od nieruchomości przekazano organom i urządnom miejskim (Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 roku...).

Wprowadzenie zapisów ustawy o zasileniu finansów miejskich przyczyniło się do oddłużenia samorządów i uporządkowania finansów lokalnych. Zapisy te miały obowiązywać do 1923 r. W tym roku na fali postępującej inflacji wprowadzono Ustawę o tymczasowym (pisownia oryg. – T. B.) uregulowaniu finansów komunalnych. Zgodnie z zapisami tej ustawy samoistne podatki komunalne musiały podlegać nadzorowi ze strony państwa (Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 roku..., art. 1).

W pierwszym okresie funkcjonowania II Rzeczypospolitej przeważała tendencja do zwiększania samodzielności i rozszerzania uprawnień samorządu terytorialnego. Świadczą o tym przepisy dotyczące samorządu terytorialnego wprowadzone w Konstytucji marcowej oraz innych aktach dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. Oczywiście istotnym problemem z praktyczną realizacją idei samodzielności były wspomniane wcześniej kwestie finansowe.

Po przewrocie majowym w 1926 r. stopniowo ograniczano autonomię samorządu, co wiązało się przede wszystkim z wprowadzaniem

sanacyjnej koncepcji sprawowania władzy. Nadzór państwa nad samorządem terytorialnym został wzmocniony po wejściu w życie tzw. ustawy scaleniowej. Wojewodowie i starostowie sprawowali nadzór nad wójtem w zakresie czynności związanych z wykonywaniem zadań zleconych przez administrację rządową. Władzom administracji ogólnej przyznano uprawnienia, by wydawać wójtowi polecenia, zarządzenia i wskazówki, które w ustawie określono jako wiążące. Zyskiwały one także prawo wglądu do akt spraw dotyczących zadań zleconych oraz „rozstrzyganie w toku instancji oraz inne uprawnienia przewidziane dla władz instancji odwoławczej w myśl przepisów o postępowaniu administracyjnym” (Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku..., art. 64–74). Starosta powiatowy mógł nałożyć na wójta i podwójciego jedną z kar dyscyplinarnych w przypadku stwierdzenia dopuszczenia się przez wójta lub podwójciego w pełnieniu swoich obowiązków zaniedbań lub przekroczeń. Przed nałożeniem jednej z tych kar na wójta lub podwójciego starosta musiał zasięgnąć opinii wydziału powiatowego. Ustawa scaleniowa w znaczący sposób rozszerzyła nadzór nad gminami wiejskimi i gromadami. Zdaniem badaczy nadzór nie był potrzebny tylko do kontroli organów samorządowych pod względem zgodności działania z administracją rządową, lecz również do obsadzania stanowisk osobami zaufanymi (Podkowski, 2010, s. 351).

Wzmocnienie władzy wykonawczej w 1926 r. oznaczało ograniczenie znaczenia samorządu terytorialnego. W 1928 r. wprowadzono zasadę domniemania kompetencji organów administracji rządowej, która polegała na działalności organów samorządowych w sprawach wyraźnie im przekazanych (Babiak i Ptak, 2010, s. 31). Ukoronowaniem dominacji administracji rządowej nad państwem były zapisy Konstytucji kwietniowej (Piasecki, 2009, s. 129). W dokumencie tym rola samorządu została bardzo mocno ograniczona. W art. 75 samorząd terytorialny zaliczony został, wraz z administracją rządową oraz samorządem gospodarczym, do administracji państwowej. Podział terytorialny państwa nie miał służyć jego decentralizacji, lecz jak to zapisano w art. 73 „dla celów administracji ogólnej” (Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku..., art. 75).

Także praktyka świadczyła o zwiększeniu ingerencji władz centralnych w funkcjonowanie organów samorządowych. Zdarzały się przypadki niezatwierdzania przez ministra spraw wewnętrznych wybranych prezydentów miast oraz wprowadzania komisarzy w miejsce wybranych prezydentów (Piasecki, 2009, s. 130). Spór pomiędzy samorządem a administracją rządową miał także wymiar polityczny. W lokalnych strukturach samorządowych upatrywano przede wszystkim opozycję wobec rządów sanacyjnych (Pacanowska, 2014, s. 86).

Trzeba przyznać, że tendencje centralistyczne były też widoczne jeszcze przed przewrotem majowym. Przyczyną tego stanu rzeczy było długo utrzymujące się oczekiwanie na ustawę ujednolicającą ustroj samorządu. Istnienie długo funkcjonujących obcych, wywodzących się z zaborów rozwiązań wymuszało na władzy państwowej organizowanie prowizorycznych władz lokalnych. Posługiwano się przy tym instytucją zarządu komisarycznego, rozwiązując dawne organy gminne i powiatowe, zastępując je nominowanymi polskimi zarządcami (Wałdoch, 2018, s. 191).

Zmiany zapoczątkowane w 1926 r., wprowadzenie ustawy scaleniowej oraz późniejsze konstytucyjne ograniczanie samorządu były w istocie realizacją stanowiska, iż samorząd terytorialny jest jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej. Należy go w pewnym stopniu traktować jako instytucję zastępczą i pomocniczą w stosunku do administracji państwowej (Babiak i Ptak, 2010, s. 31). Ówczesni teoretycy uzasadniający koncepcję samorządu państwowego twierdzili, że samorząd terytorialny jest „zdecentralizowaną administracją państwową” podporządkowaną nie tylko organom samorządowym wyższego stopnia, ale także administracji rządowej (Wałdoch, 2018, s. 191).

Samorząd w III Rzeczypospolitej

Podobnie, jak w okresie kształtowania się II Rzeczypospolitej, także w początkowym okresie zmiany politycznej po 1989 r. panowała zgodność co do konieczności wprowadzenia samorządu terytorialnego, który miał być jednym z filarów nowego państwa. Samorząd terytorialny miał stanowić przeciwwagę dla dotychczas funkcjonującego skoncentrowanego i scentralizowanego państwa oraz być uosobieniem przekazania władzy obywatelom.

Dla twórców koncepcji samorządu terytorialnego istotne było jej oparcie na kilku podstawowych filarach. Pierwszym było wprowadzenie osobowości prawnej gminy, rozumianej jako wspólnoty jej mieszkańców oraz zajmującej określone terytorium. Za niezwykle ważne uznawano istnienie odrębnych od budżetu państwa budżetów gmin zasilanych dochodami własnymi oraz subwencjami i dotacjami na cele zlecone gminom do realizacji przez państwo, oraz odrębnego od mienia Skarbu Państwa zasobu mienia komunalnego, stanowiącego wyłącznie własność każdej gminy. Rządzić w gminach miały demokratycznie legitymizowane władze z wyraźnym ich podziałem na część stanowiącą (polityczną) i wykonawczą (administracyjną). Istotna była ustrojowa samodzielność gmin, gwarantowana ochroną sądową. Gminy powinny posiadać konsty-

tucyjną kompetencję do wydawania przepisów gminnych (prawa miejscowego) z jednoczesnym domniemaniem kompetencji we wszystkich sprawach o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych organów państwa (Stępień, 2014, s. 11).

Idea przywrócenia samorządu terytorialnego w pierwszym okresie zmiany politycznej była szczególnie ważna. Dlatego już podczas obrad Okrągłego Stołu dyskutowano o przyszłości samorządu terytorialnego w ramach zespołu ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, z którego wydzielono podzespół ds. samorządu (Olszewski, 2007, s. 94). Warto zauważyć, iż pomimo istotnych różnic co do kształtu przyszłego samorządu pomiędzy stroną koalicyjno-rządową a opozycyjno-solidarnościową, kontrowersji nie budziła kwestia nadzoru nad samorządem lokalnym. Obie strony zgadzały się, że w przypadku zadań własnych samorządu zakres kontroli organów państwa powinien ograniczać się tylko do kryterium legalności. Strona koalicyjno-rządowa postulowała ponadto, by w zakresie zadań zleconych wprowadzić dodatkowo kryterium celowości. Zgodzono się również na zagwarantowanie samorządowi możliwości zażalania decyzji władz państwa do sądów powszechnych oraz NSA (Olszewski, 1997, s. 99).

W wyłonionym w wyborach z 1989 r. sejmie kontraktowym podjęto prace nad przywróceniem samorządu terytorialnego. Należy wskazać na bardzo szybkie tempo prac legislacyjnych nad rozwiązaniami dotyczącymi restaurowanego samorządu terytorialnego. Trwały one od stycznia do marca 1990 r. Ich efektem było uchwalenie 8 marca pakietu ustaw. Należy do nich zaliczyć Ustawę o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawę o samorządzie gminnym oraz Ordynację wyborczą do rad gmin. W Konstytucji wprowadzono zapis stwierdzający, że podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie jest samorząd terytorialny. Gmina stała się samodzielnym podmiotem realizującym zadania własne oraz zadania zlecone administracji rządowej (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji..., art. 1).

Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym zainicjowano w ponad dwóch tysiącach istniejących wówczas gmin organy samorządu terytorialnego. W miejsce dotychczas funkcjonujących rad narodowych wprowadzono rady gmin o znacznie większych uprawnieniach. 27 maja 1990 r. przeprowadzono wybory do rad gmin. Należy zauważyć, że były to pierwsze całkowicie wolne wybory po 1989 r.

Według badaczy ustawa realizowała najważniejsze założenia koncepcji samorządu terytorialnego, które doprowadziły do przełamania pięciu monopolu państwa: monopolu władzy politycznej oraz jednolitego systemu organów państwa, a także jednego budżetu państwa, monopolu własności publicznej (państwowej) Skarbu Państwa, a także monopolu

urzędników państwowych (Stępień, 2014, s. 12). Samorząd terytorialny stał się integralnym ogniwem systemu władzy publicznej (Lutrzykowski, 2009, s. 24).

Dopełnieniem reformy samorządowej było wprowadzenie trójstopniowego podziału terytorialnego. W 1998 r. przywrócono powiaty oraz wprowadzono samorząd województwa. Nowo utworzone szczeble samorządowe uzyskały szerokie uprawnienia, które dotychczas były przypisane administracji rządowej.

Dlatego zmiany, które były wyrazem daleko posuniętej decentralizacji państwa, oceniano pozytywnie.

Przed wprowadzeniem zmian w 1998 r. toczyły się dyskusje dotyczące istoty, kształtu i miejsca powiatu w strukturze administracji lokalnej. W myśl jednej z koncepcji powiat miał być jednostką rządowo-samorządową z przewagą kompetencji rządowych, a na jego czele miał stać starosta mianowany przez administrację rządową. Zgodnie z tą koncepcją powiat sprawowałby nadzór nad samorządem gminnym (Strus, 2009, s. 91). W projekcie trójstopniowego podziału było tworzenie powiatów według zasady „5 – 10 – 15”, czyli co najmniej 5 gmin, 10 tys. mieszkańców stolicy powiatu oraz 50 tys. na obszarze całego powiatu. Zgodnie z tym kryterium powiatów powinno być 150–200, ostatecznie powstało 380 powiatów. Niektórzy z badaczy negatywnie oceniają również utworzenie zbyt wielu powiatów miejskich, zwłaszcza tam, gdzie jednocześnie funkcjonują powiaty ziemskie. W tym przypadku dekoncentracja została oceniana negatywnie jako nadmierne rozłożenie sił i środków (Antkowiak, 2011, s. 170).

Ustawą z 1998 r. powiatowi przyznano szerokie uprawnienia. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu, współpracy z organizacjami pozarządowymi (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym..., art. 4).

Z kolei samorząd województwa uzyskał znaczne uprawnienia do wykonywania zadań o charakterze wojewódzkim określonych ustawami, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, działalności w zakresie telekomunikacji oraz ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa..., art. 14).

Należy stwierdzić, że w wyniku zmian nastąpiła daleko posunięta decentralizacja aparatu administracyjnego. Wprowadzono wielość podmiotów publicznoprawnych, uczestniczących obok państwa i jego organów w sprawowaniu władzy publicznej. Zadania administracyjne zostały podzielone, wykonuje je zarówno scentralizowany aparat administracji rządowej, ale także rozbudowany układ organów i instytucji działających samodzielnie (Antkowiak, 2011, s. 155).

Twórcy koncepcji restaurowanego samorządu byli zgodni, że nadzór nad działalnością samorządu ze strony państwa powinien być prowadzony jedynie według kryterium legalności, a nie celowości i rzetelności (Stępień, 2014, s. 11). Takie rozwiązania zostały zastosowane zarówno w 1990 r. w stosunku do samorządu gminnego, jak i w 1998 w odniesieniu do samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

Zgodnie z art. 48 Ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Nadzór sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Decyzje nadzorcze podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie..., art. 48).

Analogiczne rozwiązania zastosowano po wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego w 1998 r. Za najbardziej dolegliwy środek ingerencji w działalność samorządu należy uznać możliwość rozwiązania rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa w przypadku rażącego naruszania postanowień Konstytucji lub ustaw.

Jako chęć wyeliminowania podstaw do sporu o państwowy charakter samorządu należy interpretować zapisy Konstytucji RP z 1997 r. W odniesieniu do administracji użyto określenia administracja publicz-

na, unikając pojęcia administracja państwowa, stosując jednocześnie określenie administracja rządowa. Samorząd terytorialny jest rozumiany jako część władzy publicznej znajdującej się poza państwem, ale pod nadzorem państwa (Izdebski, 2009, s. 17).

W okresie transformacji ustrojowej, pomimo zastosowanych rozwiązań instytucjonalnych, które nadawały szerokie uprawnienia samorządowi, ścierały się tendencje: decentralistyczna i centralistyczna. W 2005 r. jeden z twórców reformy samorządowej w następujący sposób oceniał postępy w decentralizacji państwa: „Brak kontynuacji polityki decentralizacyjnej doprowadził do odrodzenia się hydry centralizmu w administracji centralnej. Jest trudno, po kilku latach zastoju reform, recentralizacji zarządzania i – dodatkowo – degradacji moralnej sfery polityki, przywrócić uczucie zaufania obywateli do władzy oraz poczucie wagi samorządu w realizacji zadań publicznych [...]. Trzeba skoncentrować funkcje wojewody przede wszystkim na reprezentowaniu rządu w terenie oraz kwestiach bezpieczeństwa zbiorowego i kontroli przestrzegania prawa przez samorząd, należy natomiast wzmocnić samorząd regionalny, przekazując mu wiele poważnych zadań publicznych ze szczebla centralnego i od wojewodów. Samorząd regionalny powinien mieć instrumenty i środki pozwalające na prowadzenie polityki regionalnej i konkurencyjny rozwój regionów” (Kulesza, 2005, s. 18). Podobnie jak w początkowym okresie II RP, samorządy borykały się z niedostatecznym finansowaniem ze strony państwa. Braki w finansowaniu dotyczyły przede wszystkim oświaty i służby zdrowia. Powodowało to konflikty i tarcia pomiędzy władzą centralną a samorządem terytorialnym.

Po 2015 r. widoczny był wzrost napięć pomiędzy rządem a samorządem. Wynika to w dużej mierze z istniejącego wyraźnego konfliktu politycznego pomiędzy formacją rządzącą Prawo i Sprawiedliwość oraz opozycją reprezentowaną głównie przez Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe. Badacze samorządu terytorialnego wskazują na zauważalną, wyraźnie zaznaczoną w sferze ustaw i projektów ustawodawczych tendencję do centralizacji w obszarze samorządu województwa (Sobczak, 2017, s. 110). Najbardziej wyrazistymi tego przykładami są zmiany dotyczące organizacji oświaty, sposobu dysponowania środkami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz ustanawiania opłat za wodę i ścieki (Makowski, 2019, s. 18).

Kurator oświaty, czyli organ państwa, uzyskał prawo weta wobec decyzji samorządów co do organizacji sieci szkół na ich terenie. Po zmianach wojewodowie otrzymali decydujący głos w organach zarządczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Przejęcie kontroli nad funduszami dysponującymi co roku miliardami złotych należy odbierać jako cios w autonomię władzy lokalnej. Z kolei wprowadzenie

przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków pozbawiły rady gmin możliwości decydowania o wysokości opłat za wodę i odprowadzanie ścieków. Nowo powołana rządowa instytucja – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, uzyskało kompetencje polegające na zatwierdzaniu wniosków samorządów o ustalenie taryf (Makowski, 2019, s. 18).

Za dążenie do centralizacji należy uznać inicjatywę PiS dotyczącą zmiany ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (zawetowanej przez Prezydenta). Zdaniem badaczy samorządu terytorialnego: „Projekt w wersji przyjętej przez parlament był najpoważniejszą, ustrojową wręcz zmianą w relacjach między rządem a samorządem, o potencjalnie największych konsekwencjach dla samodzielności tego ostatniego. Nie było to bowiem – jak w przypadku innych omawianych tu zmian – sektorowe czy punktowe wzmocnienie administracji rządowej, ale zmiana o charakterze horyzontalnym i całościowym. Kluczowa sfera samodzielności komunalnej, czyli kwestie finansowe i budżetowe, miała zostać poukładana na nowo, w sposób, który ewidentnie zacieśniał gorset rządowego nadzoru” (Sześciło, 2018, s. 20).

Ustawa mogła dać rządowi potężny instrument wywierania wpływu na samorząd lokalny. Planowano poszerzyć kompetencje RIO o możliwość merytorycznej oceny wydatków samorządów na podstawie dowolnych przesłanek. Szefowie izb mieli być powoływani uznaniowo przez premiera na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji, a o obsadzie stanowisk w izbach również miał decydować minister. Takie rozwiązania „dawałyby władzom centralnym szerokie możliwości naciskania na niewygodnych lokalnych włodarzy lub wręcz eliminowania ich z życia publicznego” (Makowski, 2019, s. 18).

Stosunek do samorządu prezentowany przez partię Prawo i Sprawiedliwość należy rozpatrywać poprzez pryzmat krytyki przemian III Rzeczypospolitej. Formacja ta uznaje samorządność jako jedno z niewielu osiągnięć III RP, jednocześnie wskazując na patologie w jej funkcjonowaniu. Zaliczono do nich: kształtowanie się lokalnych układów politycznych i biznesowych, dominację wpływowych na danym terenie grup społecznych, alienowanie się władz samorządowych. Według PiS: „władza samorządowa na poziomie wojewódzkim jest przede wszystkim władzą rozdawniczą, ma więc bardzo znaczny wpływ na samorządy niższego szczebla; może też przy użyciu narzędzi finansowych wpływać na wyniki wyborów samorządowych, w ten sposób wzmacniając nową nomenklaturę” (Program Prawa..., 2014, s. 31).

Środowisko PiS negatywnie ocenia funkcjonowanie głównie samorządów wojewódzkich. PiS opowiada się za silnym i sprawnym samorządem terytorialnym, ale jednocześnie nie zgadza się na „landyzację”

Polski ani na różnicowanie statusu bogatych „metropolii” i biedniejszej reszty (Program Prawa..., 2009, s. 41). Dlatego negatywnie oceniano plany PO dotyczące zwiększenia kompetencji samorządów kosztem administracji rządowej. W retoryce środowiska PiS wyrażane są także obawy związane z decentralizacją, która ma prowadzić do zbyt daleko posuniętej regionalizacji, określanej jako „rozbitcie dzielnicowe”. Nadmierna decentralizacja miałaby zagrozić jednolitości i integralności państwa polskiego (Sanecka-Tyczyńska, 2011, s. 213–214).

Dlatego aktualnie spór na linii omnipotencja państwa – decentralizacja toczy się pomiędzy władzą rządową reprezentowaną przez PiS a administracją samorządową, uosabianą przez samorządowców wywołujących się z PO i PSL. Antagonizmy wynikają z głębokiego podziału społeczno-politycznego, który znajduje swoje odzwierciedlenie w otwartym konflikcie administracji centralnej i samorządu terytorialnego.

Zakończenie

W początkowych okresach zmiany politycznej zarówno w II, jak i III Rzeczypospolitej Polskiej dominowała koncepcja naturalistyczna samorządu, by w późniejszych etapach ustępować tendencjom centralistycznym. W obu omawianych okresach wprowadzanie decentralizacji uzasadniano podobnymi przesłankami. Idea szerokiego samorządu znalazła odzwierciedlenie w aktach prawnych powstających w pierwszym okresie odradzania się polskiej państwowości po 1918 r. oraz tych, które uchwalono na początku transformacji ustrojowej po 1989 r. Samodzielny samorząd z szerokimi uprawnieniami miał stanowić podstawę zarówno odrodzonej II RP, jak i suwerennej III RP. Inspiracje dla polskiego ustawodawcy restaurującego samorząd w latach dziewięćdziesiątych XX w. stanowił dorobek przedwojennych przedstawicieli doktryny administracyjnej (Piekara, 2011, s. 18–19).

Idea samorządowa proponowana w pierwszych latach niepodległej Polski nie szła w parze z praktyką ustrojową. Koncepcja szerokiego samorządu była blokowana przez niedostateczne jego finansowanie. Problemy finansowe hamowały decentralizację także po 1989 r. Dlatego można stwierdzić analogię – brak środków był źródłem napięć pomiędzy samorządem a administracją centralną w obu okresach: II i III RP. W latach dwudziestych XX w. samorządom zlecano kolejne nowe zadania, bez wskazania źródeł dochodu na ich realizację (Pacanowska, 2014, s. 92). Brak adekwatności finansowania zadań publicznych zleczanych samorządom widoczny był także w okresie III RP (Krawczyk, 2016, s. 61).

W obu porównywanych okresach spór pomiędzy omnipotencją państwa a decentralizacją wynikał z pojawiających się nowych wizji funkcjonowania państwa. Centralizacja i ograniczanie samorządu w II RP były elementem wprowadzania władzy autorytarnej. Dążenia centralizacyjne w III RP także były częścią szerszego programu politycznego. Opierał się on na krytyce III RP – systemu politycznego zainicjowanego w 1989 r. oraz przekonaniu o konieczności jego naprawy i budowy nowej, IV Rzeczypospolitej.

Spory pomiędzy decentralizacją i omnipotencją wynikały z ostrego konfliktu politycznego. Samorząd był polem antagonizmów i napięć pomiędzy obozem rządzącym a opozycją zarówno w okresie II, jak i III RP. Po 1926 r. obóz rządzący dążył do centralizacji, natomiast formacje opozycyjne stawiały na pozycjach obrony samodzielności samorządu terytorialnego. W okresie III RP, szczególnie po 2015 r. tendencje centralizacyjne były emanacją ostrego konfliktu politycznego pomiędzy rządzącymi a opozycją.

Porównując oba okresy, należy wskazać inne formy recentralizacji. W II RP dokonywano tego w radykalny sposób poprzez implementowanie ustawodawstwa o szerokim zakresie oddziaływania oraz zarządców komisarycznych. Odbieranie uprawnień samorządom wynikało z umacniania się władzy sanacyjnej.

Z kolei w III RP, szczególnie po 2015 r., mamy do czynienia z „punktową centralizacją” poprzez stopniowe, punktowe, sektorowe ograniczanie uprawnień dotychczas przynależnych samorządom. Warto zauważyć, że ścieranie się tendencji naturalistycznych i omnipotencyjnych wynika z głębokiej polaryzacji. Jedna ze stron sporu politycznego uzasadnia działania centralistyczne koniecznością dokonania korekty i naprawy państwa, w tym także instytucji samorządowych. Z kolei druga strona sporu traktuje te dążenia jako element bieżącej walki politycznej. W dążeniach do ograniczenia uprawnień samorządów upatruje ona odejście od, zapisanej w Konstytucji RP z 1997 r., decentralizacji władzy publicznej oraz chęć odebrania realnej władzy samorządowcom wywodzącym się z ugrupowań opozycyjnych.

Bibliografia

- Antkowiak, P. (2011). Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego, *Studia Polityczne*, 2, 155–174.
- Babiak, J., Ptak, A. (2010). Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. W: J. Babiak, A. Ptak (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej* (s. 23–36). Kalisz–Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.

- Chochowski, K. (2011). Samodzielność jako jeden z wyznaczników samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie gminy. W: E. Jasiuk (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego* (s. 81–91). Radom: Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.
- Dekret o samorządzie miejskim. Dz. Pr. P. P. 1919. Nr 13, poz. 140.
- Flejterski, S., Ziolo M. (2008). Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(33), 76–94.
- Ganowicz, E. (2014). Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym, *Przegląd Politologiczny*, 2, 53–66.
- Izdebski, H. (2009). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Krawczyk, R.P. (2016). Samodzielność w praktyce działalności samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W: R.P. Krawczyk, A. Borowiec (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia* (s. 43–83). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kulesza, M. (2000). Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000), *Studia Iuridica XXXVIII*, 79–86.
- Kulesza, M. (2005). Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce. Opracowanie przygotowane na posiedzenie seminaryjne Kolegium Najwyższej Izby Kontroli pt. „Dobra administracja” w dniu 20 kwietnia 2005 roku, 1–18.
- Lutrzykowski, A. (2009). Samorząd terytorialny a dynamika procesu przemian ustrojowych Polski w latach osiemdziesiątych XX wieku. W: A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?* (s. 10–25). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Makowski, G. (2019). Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019. Diagnoza i konsekwencje, *Studia z Polityki Publicznej*, 4(24), 9–32.
- Nowoczesna solidarna bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości. (2009). Kraków.
- Olszewski, J. (2007). Problem samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego Stołu”, *Polityka i Społeczeństwo*, 4, 94–102.
- Pacanowska, R. (2014). Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r. W: J. Żarnowski (red.), *Metamorfozy Społeczne: 8. Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej* (s. 85–108). Warszawa: Instytut Historii PAN.
- Piasecki, A. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piekara, A. (2011). Podstawy doktrynalne odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce. W: E. Jasiuk (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego* (s. 15–28). Radom: Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.
- Podkowski, M. (2010). Nadzór nad samorządem gminnym w świetle ustawy scaleniowej z 1933 roku, *Acta Universitatis Wratislaviensis, 3270 PRAWO CCCXI*, 341–352.
- Program Prawa i Sprawiedliwości. (2014). Warszawa.
- Sanecka-Tyczyńska J. (2011), *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Sobczak, J. (2017). Ewolucja zadań samorządu województwa w procesie decentralizacji i centralizmu. W: M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzędy w procesie decentralizacji władzy publicznej* (s. 109–120). Lublin: Stowarzyszenie Naukowe Pro Scientia Iuridica.

- Stępień, J. (2014). Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców. W: *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość* (s. 11–13). Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Strus, D. (2009). Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej, *Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie*, 82, 87–96.
- Sześciło, D. (2018). *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. z 1933 r. Nr 30, poz. 227.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998. Nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Dz.U. 1998. Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego. Dz.U. z 1922 r. Nr 2, poz. 6.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Dz.U. z 1923 r. Nr 94, poz. 747.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorjalnego. Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.
- Wałdoch, J. (2018). W poszukiwaniu uzasadnień dla centralizacji władzy. Zarys problemu ewolucji myśli samorządowej w II Rzeczypospolitej, *Folia Historica Cracoviensia*, 24 (2), 185–201. <http://dx.doi.org/10.15633/fhc.3313>.
- Warzocha, A. (2012). Samorząd terytorialny w II RP – w drodze ku własnemu państwu. *Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Res Politicae, wydanie specjalne*, 351–363.
- Wojnicki, J. (2018). Regulacje konstytucyjne dotyczące samorządów terytorialnych na tle ujęcia historycznego w Polsce, *Teka of Political Science and International Relations – OL PAN/UMCS*, 13/1, 35–47. DOI: 10.17951/teka.2018.13.1.35-47

Jacek Wojnicki*

TENDENCJE CENTRALIZACYJNE W POLSCE PO 1990 ROKU – CIĄGŁOŚĆ I ZMIANA

CENTRALIZATION TENDENCIES IN POLAND AFTER 1990 – CONTINUITY AND CHANGE

Abstract

The article discusses the issue of centralization tendencies in Poland. It constitutes an attempt to present this process in the context of the functioning of public administration in our country. The main research question is whether centralization was constantly present during the 30 years of creating a new model of public administration in Poland, or whether it was strengthened after 2015. The financial independence of local government units is also a crucial aspect of the analysis. The article correspondingly focuses on the resistance of the government administration during the implementation of local government reforms. Importantly, what is factored in as well is the change in the perception of the position and the role of local governments in the political system after the 2015 parliamentary elections by the new government camp. Analysis of the past provided the precedent premises for strong centralization tendencies, in particular, the traditions of the strong state administration of the Second Polish Republic after the May coup in 1926 and during the People's Republic of Poland.

Keywords: decentralization, centralization, public administration, local self-government, regional self-government

Wstęp

Niniejszy artykuł poświęcony jest występowaniu tendencji centralizacyjnych w III RP. Szczególnie przedmiotem analizy uczyniono zamiary centralizacji i osłabienia samorządów po 2015 r., gdy władzę objął nowy obóz polityczny, nieprzychylnie oceniający procesy decentralizacyjne i wzmacnianie samorządowych władz lokalnych i regionalnych. Pytanie badawcze brzmi: czy możemy mówić o linearnym rozwoju pro-

* Katedra Systemów Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, email: jacekwojnicki@uw.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-4289-989X

cesów decentralizacyjnych do 2015 r., a dopiero ówczesna elekcja parlamentarna stanowi w przedmiotowym zakresie punkt przełomowy. Czy też procesy centralizacyjne występowały zawsze, począwszy od 1990 r., i stanowiły swoistą odpowiedź administracji publicznej na restytucję samorządowych gmin, a potem drugi etap reform administracyjno-samorządowych z czerwca 1998 r. Zgodnie ze *Słownikiem wyrazów obcych* PWN termin „centralizacja” ma dwa znaczenia. Wedle pierwszego z nich to skupianie lub skupienie czegoś w jednym miejscu lub pod jednym zarządem, synonim koncentracji. Z kolei drugie znaczenie obejmuje proces podporządkowania władz lokalnych władzy centralnej w państwie, zwłaszcza w dziedzinie ekonomii, administracji i spraw społecznych. W tym artykule będziemy się posługiwali drugim znaczeniem. (Słownik, 2005, s. 195). W analizie posłużono się metodami badawczymi wykorzystywanymi w naukach społecznych: metodą komparatystyczną, systemową oraz analizą prawnoinstytucjonalną. Pozwoliły one na przeprowadzenie wywodu i uzyskanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze.

Wokół problematyki centralizacji i decentralizacji

Jak akcentował przedwojenny badacz zagadnień administracyjnych oraz jej struktur organizacyjnych Kazimierz Władysław Kumaniecki administracja publiczna stała, z jednej strony, wobec mnóstwa szczegółowych potrzeb powstających ze zbiorowego współżycia, z drugiej zaś, wobec potrzeb ogólnych, powszechnych. Zarząd spraw wynikających z pierwszych potrzeb – realizuje administracja lokalna, natomiast zarząd spraw związanych z zaspokojeniem drugiej z wymienionych kategorii potrzeb – obejmuje struktury administracji państwowej. Powyższe uwagi zostały sformułowane w realiach państwa polskiego lat dwudziestych XX w., ale przy uwzględnieniu pewnej specyfiki funkcjonowania współczesnego samorządu lokalnego i regionalnego mogą być wykorzystywane w aktualnej sytuacji naszego państwa (Kumaniecki, 1924).

Jerzy Reguński, współtwórca reform samorządowych roku 1990, akcentował, iż główny dylemat odrodzonego w 1989 r. państwa sprowadzał się do węzłowej kwestii: państwo resortowe czy terytorialne. Polska Rzeczpospolita Ludowa była skonstruowana na bazie układu resortowego, który pozostawał w konflikcie z układem terytorialnym łączącym społeczności lokalne i ich działalność wokół miejsca zamieszkania, a nie zgodnie z przynależnością branżową. To stanowiło główną przesłankę reform decentralizacyjnych początku lat dziewięćdziesiątych i podjętego wysiłku restytucji samorządowych władz lokalnych (Reguński, Kulesza, 2009, s. 89).

Badacze funkcjonowania współczesnych modeli administracyjnych zwracali uwagę, iż decentralizacja jest procesem stałym i wielowymiarowym, a co ważne – jej ostateczne granice wyznaczają zasady ustrojowe. Z kolei zakres i przebieg procesów decentralizacyjnych nie powinien zakłócić równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym, znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych samorządowym wspólnotom lokalnym, a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym (Kalisiak-Mędelska, 2011, s. 91).

Modele ustrojowe współczesnych demokratycznych państw prawnych, jak zauważają badacze procesów zachodzących w administracji publicznej, oparte są na idei decentralizacji. Wynika to z przekonania, że nie może być właściwie rozumianego państwa prawnego, które nie jest równocześnie demokratyczne, co z kolei oznacza istnienie systemu instytucji samorządowych jako formy partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej (Budzisz, Jaworska-Dębska, Olejniczak-Szałowska, 2019).

Decentralizacja i centralizacja stanowią jednakże zjawiska ciągłe, są procesami o zmiennych tendencjach, których etapy wyznaczają kolejne reformy administracji publicznej i które mają silne konotacje polityczne. Z kolei nasilenie tendencji centralizacyjnych oznacza automatyczne ograniczenie stopnia decentralizacji. Bowiem współistnienie modelu administracji zdecentralizowanej z modelem administracji scentralizowanej przybiera postać „naczyń połączonych”, zgodnie z którą im więcej administracji zdecentralizowanej, tym mniej scentralizowanej i odwrotnie. Najlepiej, aby proporcje między wymienionymi dwoma modelami administracji układały się w myśl zasady: tyle decentralizacji, ile tylko można, tyle centralizacji, ile niezbędnie potrzeba (Budzisz, Jaworska-Dębska, Olejniczak-Szałowska, 2019).

Jeden ze współtwórców reformy samorządowej lat dziewięćdziesiątych XX w. Michał Kulesza podkreślał, iż ustrój administracji publicznej powinien opierać się na założeniu jej decentralizacji. Dostrzegał w nim potencjał modernizacyjny, wskazując na cztery podstawowe aspekty pożądanego procesu. Aspekt społeczny zawierał przesłanie, iż decentralizacja i samorządność stanowią instrumenty społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei aspekt polityczny wykazywał, iż poprzez decentralizację administracji można osiągnąć decentralizację konfliktów. Natomiast odmienny element aspektu polityczno-ustrojowego zakładał bezpośredni związek procesów decentralizacyjnych z reformą centrum administracyjnego państwa. Ostatni aspekt finansowy obejmował kwestie bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi poprzez wprowadzenie decentralizacji struktur administracyjnych (Kulesza, 2008, s. 156).

Z kolei bardzo krytycznie o transformacji polskiego modelu administracji publicznej wypowiadał się Witold Kieżun. Wymieniał czterech „jeźdźców Apokalipsy” polskiej administracji, wykazujących jej cechy negatywne oraz niepożądane. Należały do nich: gigantomania, luksusomania, arogancja i korupcja. Z punktu widzenia nauk o zarządzaniu podważał sensowność przywrócenia szczebla powiatowego oraz rozrost zatrudnienia w administracji rządowej (po utworzeniu samorządu gminnego). Na pytanie o przesłanki przywołanych negatywnych tendencji w administracji publicznej W. Kieżun odpowiadał, że wynikają one: „z bezideowości, utraty instynktu państwowego, nastawienia na interes osobisty, traktowania działalności politycznej i administracyjnej jako źródła szybkiego dorobienia się, a nie służby publicznej. Nie bez znaczenia jest też to, że do władzy doszli ludzie o raczej niskim statusie materialnym, co w pewnym sensie tłumaczy daleko idącą zachłanność” (Kieżun, 2011, s. 280).

Z drugiej strony analitycy kwestii organizacji i zarządzania podkreślali, iż w wielu państwach (ta uwaga odnosi się również do przykładu Polski) dochodzi do zderzenia dwóch przeciwstawnych tendencji: z jednej strony chodzi o zachowanie sterowania centralnego, gdyż zapewnia ono ochronę interesów państwa, a także szansę na stopniowe wyrównywanie różnic między regionami i subregionami, z drugiej zaś uważa się, że pożądane byłoby stopniowe powiększanie zakresu decentralizacji i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (przenoszenie uprawnień decyzyjnych oraz źródeł zasilania finansowego). Polityka kolejnych rządów po 1989 r. (początkowo solidarnościowych, potem postkomunistycznych, a od 2005 r. z duopolu PO-PiS) sprowadzała się zazwyczaj do rozwiązywania wspomnianej „kwadratury koła” (Flejterski, Ziolo, 2008, s. 77). Z kolei z punktu widzenia nauk prawnych przesłanką decentralizacji w konkretnych warunkach ustrojowych powinno być obowiązywanie odpowiednich norm prawnych (leżących u ich podwalin), a o procesie decentralizowania i o zdecentralizowanej administracji publicznej możemy mówić tylko wtedy, jeżeli dowiedzimy, że dany system prawa obejmuje swoim zakresem regulacji określone instytucje prawne (Radziejewicz, 2005, s. 10).

Centralizacja i decentralizacja – jak podkreślał Ludwik Habuda – zazwyczaj były analizowane w dwóch układach odniesienia. Pierwszy obejmował zhierarchizowany aparat administracji rządowej oraz niezhierarchizowany administracji samorządowej. Z kolei w drugim ujęciu – znacznie szerszym – wspomniany aparat administracyjny zostaje uzupełniony o wykonujące zadania administracji państwowej podmioty spoza układu administracyjnego – przedsiębiorstwa, organizacje społeczne oraz osoby indywidualne (Habuda, 2009, s. 175).

Kwestie tendencji centralistycznych w III RP

Pierwsze poważne zarzuty o nadmierne zakusy centralizacyjne padały po wyborach parlamentarnych w 1993 r. Nowa koalicja rządowa, a szczególnie jedna z partii politycznych (Polskie Stronnictwo Ludowe) bardzo sceptycznie odnosiła się wówczas do przygotowanych zmian w strukturze administracji publicznej, które zakładały wprowadzenie szczebla samorządu powiatowego oraz wzmocnienie realnej pozycji samorządu gminnego. Wyrazem tej tendencji była wypowiedź szefa rządu Waldemara Pawlaka, stojącego na czele Rady Ministrów skonstruowanej przez dwa ugrupowania wywodzące się z PRL – SLD i PSL. Premier w listopadzie 1993 r. deklarował z trybuny sejmowej: „z dużą rozważą będziemy traktować sprawy związane z doskonaleniem administracji państwowej. Opowiadamy się za stopniowym dobrowolnym poszerzaniem kompetencji gmin samorządowych, w tym za przejęciem przez nie szkół. Chcemy doskonalić urzędy centralne, ustabilizować zatrudnionych w nich urzędników, porządkować zamówienia publiczne, umacniać pozycje wojewodów. Szczególnie analizujemy zakres i sposób wprowadzania tzw. programu pilotażowego. Dotychczasowe prace nie pozwalają jednak uznać koncepcji powiatów samorządowych oraz zmian w podziale administracyjnym za w pełni przygotowaną. Rząd będzie kontynuował dotychczasowe prace” (Exposé, 1998, s. 884).

Jak podkreślał badacz dziejów najnowszych: „klasycznym przykładem niechęci Pawlaka do modernizacji państwa stał się jego stosunek do programu pilotażowego, który mimo niewątpliwych słabości – stanowił krok naprzód w dzieje decentralizacji państwa. Program został najpierw zawieszony, później o blisko połowę obcięto jego budżet, aż wreszcie – z wyraźną ulgą – doprowadzono do jego likwidacji” (Dudek, 2007, s. 280). Jednocześnie zwraca się uwagę na likwidację Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej. Tendencje centralizacyjne symbolizował również spadek udziału dochodów gmin w finansach publicznych – z 17,2% w 1992 r. do 15,6% trzy lata później (Dudek, 2007, s. 280). Minister Michał Strąk, który w gabinecie W. Pawlaka pełnił urząd szefa Urzędu Rady Ministrów, bronił swojego zachowawczego stanowiska w kwestii projektów ustaw administracyjnych przygotowanych przez rząd Hanny Suchockiej: „większość tych projektów (samorządowe kolegia odwoławcze, zamówienia publiczne, terenowe organy administracji państwowej itp.) stanowiły dla nas podstawę do dalszych prac. Bez specjalnych poprawek uchwalał je nowy Sejm. W dwóch przypadkach miałem inne zdanie. Ustawę o powiatach postanowiłem na razie wstrzymać, a uwagę skupić na ustawie o organizacji pracy Rady Ministrów, której projekt – chociaż nieskierowany wcześniej do Sejmu – także otrzymałem w schedzie. Z dwóch zadań priorytetowych:

reforma samorządowa oraz porządkowanie centrum, ten drugi uznałem za pilniejszy” (Strąk, 2005, s. 74).

Znaczenie reformy centrum administracji rządowej podkreślał Włodzimierz Cimoszewicz (premier w latach 1996–1997). Akcentował on po latach w wypowiedzi publicznej: „coraz większym paradoksem było, że struktura organizacyjna rządu i funkcje resortów pochodziły z epoki gospodarki centralnie sterowanej. Resorty gospodarcze łączyły w sobie uprawnienia właścicielskie z funkcjami regulacyjnymi. Trzeba było to rozdzielić, tworząc Ministerstwo Skarbu, jako właściciela majątku oraz resorty prowadzące tylko politykę gospodarczą. Ona zaś miała być inaczej kształtowana. Ministrowie resortów gospodarczych mieli wyznaczać normy, standardy i reguły, bo to jest rola władzy publicznej” (Saddecki, 2009, s. 159). Dzieło reorganizacji struktury rządowej szczebla centralnego przeprowadzono w dwóch etapach – podczas urzędowania Włodzimierza Cimoszewicza (reorganizacja struktury rządu, likwidacja Urzędu Rady Ministrów i przekształcenie go w Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, utworzenie Ministerstwa Skarbu) oraz rządu Jerzego Buzka (powołanie działów administracji publicznej jako podstawy struktury organizacyjnej Rady Ministrów). Nie zmienia to jednakże poglądu na wzmacnianie tendencji centralistycznych w ówczesnych obozie rządowym, czego wyrazem było znaczne wyhamowanie tempa reform w zakresie samorządów lokalnych (nie wspominając już o wstrzymaniu prac nad wprowadzeniem samorządu powiatowego).

Michał Kulesza zwracał pod koniec pierwszej dekady obecnego stulecia (a było to po blisko dwudziestoleciu funkcjonowania samorządu gminnego) uwagę, iż wprowadzenie autonomii gminy w wyniku reformy administracyjnej z marca 1990 r. zostało potwierdzone szczegółowym określeniem zakresu nadzoru nad samorządem terytorialnym, ograniczeniem go do kryterium legalności. Autor dostrzegał występowanie tendencji centralizacyjnych w rozszerzaniu zakresu sprawowanego nadzoru poprzez wprowadzenie np. kontroli celowości działań samorządowych władz lokalnych. Jak akcentował wspomniany problem M. Kulesza, autorstwo zwięzającej wykładni należało do organów nadzoru i sądów, przy – powiedzmy oględnie – braku głębszego zainteresowania doktryny albo nawet przy aprobachie – również oględnie – niektórych jej przedstawicieli (Kulesza, 2009, s. 8).

Interesująca wydaje się w powyższym kontekście konkluzja Józefa Oleksego (premiera w latach 1995–1996), ale wypowiedziana po kilkunastu latach od jego urzędowania. Polityk akcentował: „dziś państwo polskie stoi przed problemem ociążałości, biurokratyzmu, złej organizacji w sensie scentralizowania (nadal), takiego pilnowania własnych kompetencji, zwłaszcza przez szczebel rządowy, aby ich nie utracić. [...]

stary nierozwiązywalny problem organizacji państwa polskiego to dołączanie zadań samorządom bez odpowiedniego zabezpieczenia środków finansowych. Inny problem dotyczy niezrealizowania ustawowo przydzielanych zadań i ich zlecania na zewnątrz – pomimo posiadania rzeszy urzędników, którzy biorą za to pieniądze” (Raczkowski, 2015, s. 213). Należy odnieść przywołaną opinię do narastającego oporu administracji rządowej i nasilania tendencji centralistycznych podczas tworzenia nowych regulacji prawnych odnoszących się do zadań i kompetencji poszczególnych stopni samorządowej administracji (kolejno – gmina, powiat i województwo) oraz ustaw kreslących podział kompetencji pomiędzy administracją rządową a samorządową (vide: 1990, 1998, 2009).

Część badaczy nader optymistycznie zakładała, iż zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze, a po części również terytorialne będą prowadziły do postępów procesów decentralizacyjnych, traktowanych w sposób nader linearny. Przewidywano np., iż w działaniach legislacyjnych konieczne będzie ciągle pogłębianie procesów decentralizacji w poszczególnych sferach życia społeczno-gospodarczego, intensyfikowanie demokratycznych form sprawowania rządów, zwiększenie obszarów współstanowienia oraz współodpowiedzialności podmiotów władzy wykonawczej na różnych stopniach podziału terytorialnego, a także rozwijanie instrumentów współpracy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) oraz wprowadzanie procedury publicznoprawnych działań powiązanych (Kokocińska, 2016, s. 36). Jak pokazała szersza perspektywa badawcza, nasze doświadczenia związane zarówno z funkcjonowaniem władz lokalnych, jak i postrzeganiem roli oraz miejsca wspólnot lokalnych w państwie i jego systemie polityczno-administracyjnym, taka prognoza niekoniecznie musi się spełnić. Możliwe są alternatywne i bardziej hybrydowe scenariusze na przyszłość.

Michał Kasiński stawia hipotezę, iż ewolucja w kierunku centralizmu demokratycznego w określonych warunkach nastąpić może również w państwie postkomunistycznym, którego ustrój konstytucyjny opierał się dotychczas na zasadach liberalizmu politycznego, to znaczy w demokratycznym państwie prawnym (Kasiński, 2019, s. 21). Powyższa hipoteza nawiązuje do procesów centralizacyjnych, które nastąpiły w Polsce po 2015 r. Ich przedmiotem jest przejęcie niektórych kompetencji samorządowych władz lokalnych przez organy administracji rządowej. Wyrazem innego spojrzenia na samorządy lokalne i regionalne jest opinia Ludwika Dorna, w momencie wypowiedzi ważnego polityka obozu Prawa i Sprawiedliwości. Polityk rysował obraz władz lokalnych: „na poziomie konstruowania i wykonywania władzy, żeby zrozumieć politykę lokalną, trzeba analizować kliki czy układy. Kliki działają zarówno w układzie horyzontalnym, jak i wertykalnym” (Emilewicz, Wołek, 2002, s. 116).

Zmiana postrzegania idei i praktyki samorządności lokalnej jest widoczna w oficjalnych dokumentach Prawa i Sprawiedliwości. W programie wyborczym przygotowanym na elekcje samorządowe w 2018 r. odwoływano się notorycznie do wizji „dobrej zmiany”, która została zapoczątkowana wyborami parlamentarnymi jesienią 2015 r. W dokumencie pisano m.in.: „Teraz nadszedł czas, by dobra zmiana zeszła na poziom samorządowy: do gmin, powiatów, dużych miast i województw i uczyniła nasze małe ojczyzny – wsie, miasteczka i największe aglomeracje – miejscami o wiele bardziej nadającymi się do życia. Skończymy ze złymi praktykami i ukróćmy nadużycia. Położymy kres dzikiej, karmiącej się krzywdą zwykłych ludzi, repriwatyzacji. Nie dopuścimy do wyprzedaży ważnych składników majątku naszych samorządów. Te dobra w postaci firm zajmujących się na przykład dostarczaniem wody, ciepła czy odprowadzaniem odpadów i ścieków powinny służyć ogółowi mieszkańców i być jednym z narzędzi kształtowania polityki władz lokalnych, a nie zyskom prywatnych właścicieli” (*Dobra zmiana w samorządzie*, 2018). Można dostrzec podobieństwo tego dokumentu programowego współczesnego czołowego ugrupowania politycznego do optyki obozu sanacji, który zmienił postrzeganie samorządowej władzy lokalnej po 1926 r. Administracja centralna miała wkroczyć bardziej zdecydowanie na szczeble lokalne w celu wyeliminowania patologicznych praktyk oraz lepszego zapewnienia usług publicznych dla ludności.

Rafał Matyja w analizie z 2015 r. przygotowanej dla Klubu Jagiellońskiego wskazywał, iż na intencje rządu względem samorządów lokalnych i regionalnych mogą wskazywać działania Rady Ministrów w następujących płaszczyznach: 1) określenie zakresu ingerencji rządu w działania jednostek samorządu terytorialnego oraz stworzenie mechanizmów współpracy w kwestiach, które mogą być przedmiotem współdziałania; 2) sformułowanie polityki wobec miast średnich – w szczególności dużych stolic województw zlikwidowanych w 1998 r.; 3) zdefiniowanie stosunku rządu i nowej większości parlamentarnej do postulatów mających na celu zwiększenie partycypacji mieszkańców w decyzjach dotyczących wspólnot lokalnych (Matyja, 2015).

W tym miejscu można odnieść się do analizy Dawida Sześciło, który wymienia trzy węzłowe elementy strategii rządu Prawa i Sprawiedliwości wobec samorządów lokalnych i regionalnych: 1) Przerzucanie na samorządy kosztów w najbardziej newralgicznych sferach usług publicznych, do których należy np. edukacja czy opieka zdrowotna; 2) Ograniczanie pola manewru w tych sferach oraz poddanie ich szerszej, arbitralnej kontroli przez władzę centralną, która chętnie wyciągnie pomocną dłoń do samorządów, które nie są krytyczne wobec polityki rządu; 3) Pozostawienie samorządom terytorialnym „furtki ratunkowej” w postaci moż-

liwości zwiększania lokalnych opłat czy podatków albo wyprzedaży majątku (Sześciło, 2019).

Podnieść należy w powyższym kontekście prezentowanej analizy aspekt finansowy. Odwołajmy się do raportu Związku Miast Polskich na temat stanu finansów jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, przygotowanego na posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w lipcu 2019 r. Autorzy raportu podnoszą, iż struktura dochodów JST uległa w latach 2004–2018 istotnej zmianie: silnie spadł udział dochodów własnych i subwencji, a największą ich częścią stały się – pierwotnie najmniejsze – dotacje. Udział dochodów własnych spadł z 31 do 25,2%, a udział wpływów z udziałów w podatkach państwowych (PIT i CIT) wzrósł z 22,7 do 24,1%. Z kolei udział subwencji ogólnej spadł z 29,5 do 22,4%, w tym części oświatowej – z 22,9 do 17,1%, natomiast udział dotacji wzrósł z 16,9% do 28,3% (w tym dotacji celowych do 22%) (Porawski, Czajkowski, 2020).

Z kolei dość niska dynamika klasycznych dochodów własnych była spowodowana kilkoma czynnikami, do których zaliczyć trzeba przede wszystkim: 1) zmiany ustawowe w podatkach i opłatach lokalnych (przede wszystkim nowe ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości), 2) niewielką waloryzację stawek maksymalnych przez ministra finansów, 3) kolejne fazy przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, powodujące spadek dochodów z majątku, 4) ulgi i zwolnienia w podatkach lokalnych udzielane przez właściwe organy JST w ramach lokalnej polityki podatkowej (głównie tym płatnikom, którzy nie byli w stanie ich zapłacić) (Porawski, Czajkowski, 2020).

Małało jednocześnie znaczenie zasilania opartego na redystrybucji środków finansowych z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej, w tym przede wszystkim jej istotnego składnika, jakim jest część oświatowa. Wielkość subwencji oświatowej w relacji do wydatków budżetu państwa spadła w omawianym okresie z 12,69 do 11,04%, a w relacji do PKB – z 2,72 do 2,04%. W tym samym czasie wydatki JST na oświatę wzrosły ponaddwukrotnie (aż o 111%), co zostało spowodowane wzrostem kosztów jej prowadzenia, a także było skutkiem reformy edukacji z roku 2015. W omawianym okresie nastąpiła również utrata pierwotnego znaczenia przez system korekcyjno-wyrównawczy, zwłaszcza dla województw i powiatów. Zostało to spowodowane niesystemowym charakterem przyjętych jeszcze w 1999 r., czysto arytmetycznych rozwiązań (Porawski, Czajkowski, 2020).

Warto w tym miejscu naszej analizy przywołać opinię eksperta: „prawdziwy spadek wpływów z podatków zobaczymy w przyszłym roku. Tak samo było w kryzysie roku 2008, gdzie straty i problemy samorządów ujawniły się dopiero w kolejnych latach. Tym bardziej, że czeka

nas jeszcze jeden cios – podwyżka cen wywozu śmieci. Gospodarka odpadami pogrąży samorządy jeszcze bardziej. Budżety będą ograniczone do dwóch pozycji: edukacji i śmieci. Na inwestycje, kulturę i wiele innych wydatków zabraknie środków – zdaniem Ewy Boryczki z Uniwersytetu Łódzkiego” (Józefiak, 2020).

W raporcie Jerzego Paczochy opracowanym przez Forum Obywatelskiego Rozwoju (FOR) wskazano na postępujące tendencje centralizacyjne w działaniach rządu po wyborach parlamentarnych w 2015 r. Do katalogu zadań odebranych samorządom przez administrację rządową zaliczyć można: 1) przejęcie przez ministra ochrony środowiska kontroli nad wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz zarządzaniem ich finansami (większość w radach nadzorczych, podporządkowanie zarządów, narzucanie jednolitego wzoru statutu); 2) przejęcie przez nowo powołane Państwowe Gospodarstwo Wodne „Wody Polskie” zarządzania istotnymi dla rolnictwa kwestiami oraz zapobiegania powodziom, połączone z likwidacją wojewódzkich zarządów melioracji i urzędów wodnych (dotychczasowych jednostek budżetowych); 3) przesunięcie przez ministra rolnictwa zadań związanych z modernizacją terenów wiejskich i rolnictwa, połączone z odebraniem samorządom wojewódzkim ośrodków doradztwa rolniczego (poprzez przekształcenie samorządowych osób prawnych w państwowe osoby prawne) (Paczocha, 2018, s. 6–7).

Prezentowany raport przedstawia równocześnie przykłady ograniczenia samodzielności władz lokalnych w wykonywaniu zadań publicznych. Zalicza do rzeczzonego katalogu: 1) 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 (urzędnika rządowego); 2) uzależnienie uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków od opinii PGW „Wody Polskie”, wydawanej w drodze postanowienia; 3) ingerencja w organizację wewnętrzną rad gmin i powiatów oraz sejmików województwa poprzez ustawowe narzucenie obowiązku powołania dodatkowych komisji skarg, wniosków i petycji, niezależnie od obligatoryjnych komisji rewizyjnych (Paczocha, 2018, s. 7).

Nadmienić w powyższym kontekście należy fakt zgłoszenia weta prezydenta RP wobec nowelizacji Ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych z lipca 2017 r. Kwestia budząca wątpliwości głowy państwa dotyczyła wprowadzanej ustawą możliwości natychmiastowego odwołania wójta (burmistrza, prezydenta miasta), rozwiązania zarządu powiatu lub województwa, jak również możliwości natychmiastowego zawieszenia organów poszczególnych jednostek samorządu terytorialne-

go, w tym rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa, w związku z negatywną opinią regionalnej izby obrachunkowej w sprawie programu postępowania naprawczego. Zasady realizacji programów postępowania naprawczego określał art. 240a Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, który wskazuje przesłanki wezwania do opracowania programu, procedurę jego przyjęcia, wymagania, jakie powinien spełniać program, oraz obostrzenia mające zastosowanie w trakcie jego realizacji. Sejm nie zdołał uchwalić ponownie przywołanej nowelizacji, a prezydent kierował się w swoim postępowaniu prośbami środowisk samorządowych (www.prezydent.rp).

W tym kontekście interesująco wygląda prognoza Ryszarda Cichockiego z Uniwersytetu Adama Mickiewicza: „spodziewam się, że rząd będzie przerzucał kolejne obowiązki na samorządy, takie jak podwyżki dla nauczycieli, ale nie pójdą za tym pieniądze. W końcu budżet centralny też będzie się kurczył. Rząd będzie chciał większej centralizacji, a tym samym wasalizacji samorządów. Najłatwiej to osiągnąć przez finansowanie samorządów z bezpośrednich dotacji zamiast dopuszczenia ich większego udziału w podatkach. Samorządy będą się bronić, ale nie mają właściwie jak. Jako mieszkańcy nie odczuwamy skutków natychmiast, tylko z czasem, kiedy zabraknie nowych dróg czy torów kolejowych. Polskie miasta przeszły w ostatnich latach ogromny skok cywilizacyjny. Ale to już przeszłość” (Józefiak, 2020).

Zakończenie

Przesłanek silnych tendencji centralizacyjnych doszukiwać się należy w przeszłości – tradycjach silnej administracji państwowej II RP po zamachu majowym w 1926 r. oraz w okresie Polski Ludowej. Wyraża się w powyższym fakcie pewna strukturalna i organizacyjna słabość samorządowych władz lokalnych, szczególnie dostrzegalna w kwestiach braku samodzielności finansowej. Na pytanie postawione na wstępie rozważań należy wskazać, iż tendencje centralistyczne występowały w całym omawianym okresie (po 1990 r.), jednakże ze zróżnicowanym natężeniem. Jednak szczególnego wsparcia uzyskiwały one od kierownictwa politycznego administracji rządowej po wyborach 2015 r. Spowodowane było to odmiennym postrzeganiem roli i miejsca wspólnot lokalnych i samorządowej administracji w systemie politycznym państwa. Kolejne działania obozu rządowego stanowią potwierdzenie hipotezy badawczej.

Zmianę polityki rządowej względem samorządów lokalnych po 2015 r. należy postrzegać w całokształcie agendy politycznej obozu rzą-

dowego. Jest ona praktycznie niezmienna, niezależnie od analizy kolejnych gabinetów rządowych po wyborach parlamentarnych w 2015 r. Jej zapowiedzi (i późniejsza realizacja) wynikają wprost z dokumentów programowych ugrupowania oraz publicznych wypowiedzi jego liderów. W strategii obozu rządowego należy dostrzec dwa elementy przewodnie – niechętny stosunek do samorządów lokalnych i regionalnych kierowanych przez ugrupowania opozycyjne oraz nieufną relację administracji rządowej do konstrukcji samorządowych władz lokalnych. W pierwszym zakresie obóz rządowy nie wyklucza korekty mapy administracyjnej państwa czy zmian w systemie wyborczym do organów JST. Z kolei w drugim zakresie – niewykluczone są regulacje ustawowe ograniczające niektóre kompetencje samorządu (tworzenie spisów wyborców, zarządzanie siecią szpitali publicznych). „Tu nie chodzi o kolejną kampanię czy wpływ na ten lub inny region, tylko o kwestie fundamentalne. Mam na myśli takie sprawy, jak zorganizowanie samorządu, balans między nim a państwem, kto i jakie ma uprawnienia i jak silną społeczną legitymację” – wypowiedział się w przedmiotowym kontekście Rafał Chwedoruk, politolog z UW (Żółciak, 2020).

Bibliografia

- Bańko, M. (2005). *Słownik wyrazów obcych PWN*. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Budzisz, R., Jaworska-Dębska, B., Olejniczak-Szałowska, E. (2019). *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Dobra zmiana w samorządzie. Dotrzymujemy słowa*. (2018). Warszawa.
- Dudek, A. (2007). *Historia polityczna Polski*. Kraków: Wydawnictwo Arkana.
- Emilewicz, J., Wołek, A. (2002). *Reformatory i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów*. Nowy Sącz–Kraków: Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Wydawnictwo Dante S.C.
- Exposé premierów polskich 1918–1997*. (1998). Sygit, B. Toruń: Wydawnictwo Zapolex.
- Flejterski, S., Ziolo, M. (2008). Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny. *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(33), 76–94.
- Habuda, L. (2009). *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Józefiak, B. (2020). Miasta krok w tył, *Tygodnik Powszechny*, nr 36, 6 września.
- Kalisiak-Mędelska, M. (2011). Decentralizacja administracji publicznej. Zarys problemu. *Biblioteka Regionalisty*, 11, 81–92.
- Kasiński, M. (2019). Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego, W: R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kieżun, W. (2011). *Drogi i bezdroża polskich przemian*. Warszawa: EKOTV sp. z o. o.

- Kokocińska, K. (2016). Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXXVIII, z. 2, 27–36.
- Kulesza, M. (2008). *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–2007*. Warszawa: Municipium SA.
- Kulesza, M. (2009). O tym ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów. *Samorząd Terytorialny*, 12, 7–22.
- Kumaniecki, K. W. (1924 – reprint 2006). Centralizacja i decentralizacja. W: *W poszukiwaniu suwerena. Wybór pism*. Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Paczocha, J. (2018). *Postępujący demontaż samorządności terytorialnej w VIII kadencji Sejmu RP*. Warszawa: Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Porawski, A., Czajkowski, J.M. (2020). *Stan finansów JST. Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r., uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu, skorygowany na podstawie danych z WFP z 20 stycznia 2020*, Poznań: Związek Miast Polskich.
- Raczkowski, K. (2015). *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN S.A.
- Radziejewicz, P. (2005). Decentralizacja jako pojęcie prawne. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, vol. 5, nr 1/2, 7–36.
- Regulski, J., Kulesza, M. (2009). *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Sadecki, J. (2009). *Trzynastu. Premierzy wolnej Polski*. Kraków: Universitas.
- Strąk, M. (2005). *Miałem rację. Kulisy wygranej, przyczyny klęski*. Warszawa: Studio Emka.
- Żółciak, T. (2020). Samorząd, czyli kolejne pole bitwy PO-PiS. Czy czeka nas kolejna wojna polsko-polska?, *Dziennik Gazeta Prawna*, 24–26.07.
- Matyja, R. (2015). *Co PiS zrobi w samorządach?*, *Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego*, 6.12. <https://klubjagiellonski.pl/2015/12/06/co-pis-zrobi-w-samorzadach/> (10.09.2020).
- Prezydent przekazał Sejmowi do ponownego rozpatrzenia nowelizację ustawy o RIO. 12 lipca 2017 r.* <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zawetowane/art,3,prezydent-przekazal-sejmowi-do-ponownego-rozpatrzenia-nowelizacje-ustawy-o-rio.html> (11.09.2020).
- Sześciło, D. (2019). *Za głodzenie samorządów przez PiS zapłacimy z własnej kieszeni*, OKO.press, 6.10. <https://oko.press/szescilo-za-glodzenie-samorzadow-zaplacimy-z-wlasnej-kieszeni/> (10.09.2020).

Paweł Skorut*, Bartłomiej Stawarz**

**DECENTRALIZACJA WŁADZY PUBLICZNEJ
A SAMORZĄD TERYTORIALNY W III RP.
ANALIZA ZAGADNIENIA
NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH**

**DECENTRALIZATION OF THE PUBLIC AUTHORITIES
AND THE LOCAL GOVERNMENT OF THE THIRD POLISH
REPUBLIC. ANALYSIS OF SELECT ISSUES**

Abstract

In 2020, the local government of the Third Polish Republic is celebrating its thirtieth anniversary within the legal framework of the democratic political system. This is a celebration of not only the success of the 1989 Autumn of Nations but of the citizens participating in the co-creation and development of their own local homelands.

In contrast, the activities of the central authorities which, frequently governed by the reason of the state, attempt to bind local self-governments more closely, often straining their constitutional value of autonomy.

Keywords: local government, centralization, democracy, decentralization, the Third Republic of Poland

Wstęp

Trzydzieści lat temu zostały utworzone podwaliny ustrojowe dla samorządu gminnego, pierwszego, a zarazem najniższego w Rzeczypospolitej Polskiej szczebla samorządu terytorialnego. Gminy – podstawowe jednostki samorządu terytorialnego – zyskały autonomię, osobowość prawną, ochronę sądową, a także zostały wyposażone w materialne środki umożliwiające samodzielną realizację nałożonych na nie zadań m.in. z zakresu administra-

* Instytut Nauki o Polityce i Administracji, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: pawel.skorut@up.krakow.pl, ORCID ID: 0000-0003-0790-0047

** Zastępca Wójta Gminy Zabierzów, Rynek 1, 32-080 Zabierzów, e-mail: zabierzow@zabierzow.org.pl.

cji publicznej. Paleta zadań i obowiązków gminy od początku ich funkcjonowania była szeroka, a z upływem lat powiększała się m.in. o zadania zleczone z zakresu administracji rządowej. Co istotne, terytorialny podział na gminy utrzymał się po 1990 r. bez większych zmian w formie jeszcze z lat poprzedniego systemu ustrojowego, co w większości przypadków pozwoliło na umocnienie się wspólnot samorządowych.

W osiem lat po uchwaleniu Ustawy o samorządzie terytorialnym jego struktury zostały rozbudowane o dwa kolejne, niezależne szczeble: samorząd powiatowy (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym... poz. 578 z późn. zm.) i samorząd wojewódzki (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim... poz. 576 z późn. zm.). I one stały się samodzielne – otrzymały autonomię, osobowość prawną, ochronę sądową i systemowe źródła dochodów. Województwa przybrały formę regionów rządowo-samorządowych, z wojewodą jako organem nadzoru nad działalnością samorządu w sferze legalności.

Założeniem odrodzonej idei samorządu lokalnego w 1990 r. było m.in. utworzenie społeczności lokalnej, która mogłaby – w granicach prawa ustrojowego i szczegółowego Rzeczypospolitej – realizować zamysł tak decentralizacji władzy politycznej na szczeblu lokalnym, jak i urzeczywistnić koncepcję samorządowego zarządzania przez lokalnie wybieralne organy określonymi jednostkami samorządowymi. Pomimo wyznaczenia m.in. przez ustawę o samorządzie lokalnym (znaną później jako ustawę o samorządzie gminnym), jak i inne akty prawne, zasad i granic współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, jak i organów administracji publicznej, to można zaryzykować opinię, że niemal od samego początku realizowana była polityka powolnej centralizacji zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego. Działania te były podejmowane przez organy administracji publicznej bądź ze względu na realizowaną politykę np. przez Radę Ministrów, bądź ze względu na osobiście pojmowaną rację stanu. Przykładem aktywności RM, którą wpisać można w ramy osobiście pojmowanej racji stanu, była próba nakłonienia – czy nawet przymuszenia – przedstawicielskich organów samorządowych do wydania nieuprawnionemu prawnie podmiotowi – Poczty Polskiej, spisu wyborców w celu przeprowadzenia korespondencyjnych wyborów prezydenckich w 2020 r. (Michalski, 2020; *Samorządowy sprzeciw...*, 2020).

Celem artykułu – który należy postrzegać jako włączenie się jego autorów do trwającego w tym obszarze zagadnienia dyskursu naukowego – jest skonstruowanie odpowiedzi na dwa pytania badawcze: Czy współczesny, polski samorząd lokalny jest – zgodnie z wolą ustawodawcy i prawodawcy konstytucyjnego – rzeczywistym partycypantem zdecentralizowanej władzy organów centralnych? I czy po trzydziestu latach funkcjonowania prawnego, samorządowego fundamentu, można współ-

częście mówić o jego pełnej samodzielności np. poprzez brak praktyk ze strony władzy wykonawczej wywierania wpływu na samorząd lokalny?

Dążeniem autorów artykułu było opracowanie odpowiedzi na postawione pytania badawcze poprzez sięgnięcie zarówno po wyrażoną w normach prawnych wolę ustawodawcy – a zatem po czynnik prawnoteoretyczny – jak i poprzez przedstawienie na wybranych przykładach z ostatnich lat, w jaki sposób władza wykonawcza RP może wpływać na ograniczenie samodzielności polskiego samorządu. A tym samym podejmować próby zaplanowanego działania, którego jednym z celów jest osłabienie zakresu decentralizacji.

Aspekt prawnoteoretyczny

Niemal miesiąc po rozpoczętych obradach Okrągłego Stołu, 4 marca 1989 r., podpisany został protokół końcowy grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego. W dokumencie tym dwaj współprzewodniczący, Jerzy Regulski ze strony solidarnościowej i Wojciech Sokolewicz reprezentujący ówczesny rząd PRL, zawarli m.in. opis rozbieżnych poglądów dotyczących lokalnych organów samorządowych (*Grupa Robocza...*, 1989). Pośród zapisanych uwag silnie podkreślono przeciwstawne poglądy, które ogniskowały się wokół pięciu zagadnień: a) charakterystyki lokalnych organów przedstawicielskich, b) administracji szczebla lokalnego, c) utworzenia ponadlokalnej organizacji samorządu lokalnego, d) zagadnień finansowania samorządu, oraz e) utworzenia Związku Miast i Gmin (*Grupa Robocza...*, 1989, s. 103–106).

Uczestniczący – na trzech posiedzeniach grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego – przedstawiciele strony rządowej bardzo wstrzeżliwie odnieśli się do propozycji solidarnościowej dotyczącej demokratyzacji samorządu lokalnego. Przyjęta postawa przedstawicieli władz politycznych PRL musiała być pokłosiem refleksji, iż z chwilą usamodzielnienia administracji lokalnej nastąpi jej decentralizacja i zerwanie z zasadą centralizmu demokratycznego. Nie przez przypadek zatem pierwszy element odnotowanych rozbieżności dotyczył charakteru lokalnych organów przedstawicielskich. Strona solidarnościowa proponowała, by stały się one wyłącznie organami samorządu terytorialnego wykonującymi zarówno przewidziane prawem funkcje władzy publicznej, jak i prowadzącymi działalność gospodarczą. Natomiast adwersarze dążyli do utrzymania status quo w nowej odsłonie, czyli do określenia ich jako organów uchwałodawczych samorządu terytorialnego wypełniających przy tym, na podstawie Konstytucji PRL i ustaw, funkcje organów władzy państwowej (*Grupa Robocza...*, 1989, s. 103).

Pomimo nikłego sukcesu porozumiewawczego w sprawie przyszłego kształtu samorządu lokalnego w Polsce obrady Okrągłego Stołu w 1989 r. przyczyniły się do odrodzenia tej idei w suwerennej politycznie Rzeczypospolitej, czego materialnym dowodem było nie tylko uchwalenie Ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. (Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku..., poz. 95 wraz ze zm.), ale i ponadpartyjna zgoda na ustanowienie konstytucyjnej gwarancji dla tego zagadnienia w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.¹

Zjawisko decentralizacji władzy publicznej nie ma jednej, ogólnie przyjętej definicji. We współczesnym piśmiennictwie naukowym określane jest ono np. jako proces odnoszący się do rozszerzania autonomii lokalnej, realizowany poprzez przekazanie przez organy centralne części kompetencji decyzyjnych niższemu szczeblom (Heywood, 2009, s. 201–203). Trzeba podkreślić, iż inicjacja decentralizacji jest fundamentalnym etapem w demokratyzacji państwa oraz jednym z podstawowych mechanizmów tego ustroju politycznego. Dlatego istotne jest, by w państwach demokratycznych, szczególnie tych z doświadczeniem reżimu socjalistycznego, utworzyć podstawę prawną gwarantującą funkcjonowanie autonomii w ramach państwa zdecentralizowanego.

Według prof. K. Complaka, na podstawie rozwiązań prawnoustrojowych przyjętych wśród państw na świecie, rozróżnić można trzy stopnie decentralizacji. Pierwsza, tzw. minimalna – oznacza przekazanie wspólnotom samorządowym części kompetencji władzy publicznej i opracowania silnej i wszechstronnej kontroli ze strony organów centralnych. Pośród państw stosujących ten model można wymienić m.in.: Rzeczpospolitą Polskę, Hiszpanię. Drugi stopień to tzw. decentralizacja zwykła. Wiąże się z nią przyznanie niższym instancjom samorządowym uprawnień decyzyjnych. Jednak organ zwierzchni zachowuje dużą kontrolę. Przykładami takich państw są m.in. Włochy i Francja. Ostatnim stopniem decentralizacji jest jej maksymalna forma, czyli przyznanie formom samorządowym niższego rzędu całkowitej kompetencji władczej, wraz z zachowaniem niewielkiej formy kontroli, jak np. w Kanadzie czy Stanach Zjednoczonych Ameryki (Complak, 2007, s. 71–72).

W polskiej Konstytucji z 1997 r. ustawodawca ustrojowy tylko raz wspomniał wprost o decentralizacji, nie dokonując jej jednoczesnego

¹ Warto zauważyć, że ponadpartyjna zgoda na konstytucjonalizację samorządu terytorialnego wyrażona została nie tylko poprzez przyjęcie w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe tekstu Konstytucji RP, ale i przez umieszczenie w projektach konstytucyjnych, opracowanych przez m.in. kluby poselskie, rozdziałów opisujących zagadnienie samorządu terytorialnego. Zob. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.

zdefiniowania (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 15 ust. 1.; Kania 2017, s. 13–22). Natomiast bardzo wyraźnie wskazał w art. 163 jej granice, zakreślając je do „zadań publicznych nie zastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 164). Prawodawca konstytucyjny połączył zasadę decentralizacji – w tej samej normie – z ustrojem terytorialnym Rzeczypospolitej, którego szczegółowo niezarysowano (Skrzydło, 1998, s. 21). Oczywiście, z zawartych w ustawie zasadniczej RP z 1997 r. ustaleń wiadomo, że czynnikami składowymi polskiego ustroju terytorialnego są tak gminy (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 164 ust. 1), jak i województwa (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 152 ust. 1). Natomiast utworzenie pozostałych poziomów samorządu terytorialnego (tzn. powiaty), uzależnione zostały od regulacji ustawowej².

Chociaż poza art. 15 ust. 1 Konstytucja RP milczy w sprawie decentralizacji, to często zagadnienie to – w literaturze przedmiotu – jest łączone z ujętą w konstytucyjnej preambule zasadą „pomocniczości umacniającą uprawnień obywateli i ich wspólnot” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., Preambuła). Niewątpliwie należy ją uważać za czynnik wspierający decentralizację. Zasada pomocniczości – w ujęciu negatywnym – w relacji władza publiczna a samorząd odczytywana jest jako zakaz ingerencji podmiotu wyższego rzędu w działanie organu niższego rzędu w sytuacji, gdy ów podmiot takiej pomocy nie wymaga (Complak, 2007, s. 139). W innych opracowaniach odnaleźć można też pogląd, że treścią opisywanej zasady jest po prostu „zakaz przejmowania przez państwo zadań wspólnot mniejszych” (Tuleja, 2019, s. 23).

Następstwem zapisu konstytucyjnego wyrażonego w art. 15, jak i zasady pomocniczości opisanej w konstytucyjnej preambule, jest przyznanie wprost przez ustawodawcę ustrojowego w art. 16 ust. 2 podstawy do uczestnictwa samorządu lokalnego w „sprawowaniu władzy publicznej” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 16 ust. 2). Wolą prawodawcy konstytucyjnego, wyrażoną w tej samej normie, jest, by owo uczestnictwo nie przybrało wymiaru minimalnego, lecz by było „istotną częścią zadań publicznych/publicznej” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 16 ust. 2). Jak słusznie zauważył prof. P. Winczorek, tak wyrażone stanowisko ustrojodawcy należy interpretować jako uczestnictwo w zadaniach „dostatecz-

² Zdaniem W. Skrzydły przyjęcie takiego rozwiązania w Konstytucji RP z 1997 r. było wynikiem kompromisu politycznego pomiędzy ówczesnymi postzczłonkami władzy politycznej PRL a stroną opozycyjną. Zob. Skrzydło, 1998, s. 21.

nie ważnych z punktu widzenia potrzeb wspólnot samorządowych” (Winczorek, 2000, s. 28–29). Potwierdzeniem też takiego sposobu interpretacji opisywanej normy, jak i znaczenia dla samorządu lokalnego udziału w wykonywaniu zadań publicznych był wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 maja 2015 r.: „Realizując art. 16 ust. 2 zdanie drugie Konstytucji, państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Jednostki samorządowe wykonują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu lub akceptacji państwa. Z tego względu Trybunał podkreślał już w swoim orzecznictwie, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną «władzą», lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego” (Kp 2/13, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r.).

Truizmem jest przyznanie uwadze prof. B. Banaszka trafności, iż konstytucja, jako akt prawny, zatem i Konstytucja z 1997 r., „nie jest przypadkowym zbiorem norm prawnych” (Banaszak, 2012, s. 13). Eksplorując konsekwencje tej wypowiedzi, należy uznać, iż ujęte w rozdziale I Konstytucji RP z 1997 r. zasady naczelne dla ustroju Rzeczypospolitej są podstawowymi normami prawnymi dla ich dalszych regulacji, jakie znajdują się w kolejnych rozdziałach polskiej ustawy zasadniczej. Takim przypadkiem jest rozdział VII Konstytucji RP, opisujący w sposób szczegółowy zagadnienia odnoszące się do samorządu terytorialnego.

Ustawodawca ustrojowy wykreślił pomiędzy opisywanymi wyżej normami konstytucyjnymi a treścią art. 165 ust. 1–2 parabolę, którą należy postrzegać jako konsekwencję udziału samorządu lokalnego w procesie decentralizacji. Efektem tego było przyznanie samorządnym wspólnotom terytorialnym zarówno osobowości prawnej, prawa do własności i praw majątkowych, ale również samodzielności, która konstytucyjnie jest chroniona sądownie. Owa samodzielność samorządów daje im prawo tak do stanowienia o własnych organach, wyznaczania własnych interesów, jak i stwarza możliwość realizacji projektów uniezależniających je finansowo (Complak, 2007, s. 152–158). Tak szeroko pojmowany zakres samodzielności działania jednostek samorządu terytorialnego, jak i brak wskazania przez prawodawcę owych granic samodzielności pozwolił im na występowanie przed sądami nie tylko administracyjnymi, ale i powszechnymi, jak i przed Trybunałem Konstytucyjnym (Banaszak, 2012, s. 842–843).

Rewersem partycypacji jednostek samorządu terytorialnego w decentralizacji władzy publicznej w RP – a właściwie tylko we władzy wykonawczej – jest poddanie ich głębszej kontroli przez ogniwa władzy centralnej. Wynika to nie tylko z wdrożenia minimalnego modelu decentralizacji w Polsce, ale i z normy konstytucyjnej ujętej w art. 3, ustanawiającej Rzeczpospolitą państwem jednolitym (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 3). Konsekwencją prawną unitarności jest m.in. to, że „jednostki samorządu terytorialnego nie mogą tworzyć autonomicznych związków dysponujących nawet częścią suwerenności państwowej” (Banaszak, 2012, s. 57). Silnie podkreślona jedność działania państwa w obszarze jego granic oraz to, że żadna jego część nie może posiadać samodzielności państwowej, bynajmniej nie stoi w opozycji do idei zdecentralizowanego samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej. Organy jednostek samorządu terytorialnego mają przypisane ustawowo prawo do samodzielnego decydowania w licznych sprawach lokalnych. Oczywiście, pod warunkiem zgodności lokalnie stanowionego prawa z systemem prawnym RP (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 171 ust. 1–3). Spełnienie wskazanego warunku należy nie tylko postrzegać jako zabezpieczenie przez Rzeczpospolitą utrzymania spójności prawa polskiego czy wykonania określonych np. w art. 5 Konstytucji RP celów narodowych (Skorut, 2018, s. 17–28), ale i ochronę wartości, które legły – po 1989 r. – u podstaw demokratycznego państwa polskiego, a które zostały zwerbalizowane np. w preambule konstytucyjnej³.

Następstwem wdrożenia w RP ograniczonego modelu decentralizacji samorządu lokalnego jest rozbudowana formy jego kontroli przez cztery organy. Pierwszym z nich jest izba niższa parlamentu, Sejm. Organowi temu przypisano w ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r. prawo do rozwiązania w drodze uchwały rady gminy na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Wskazaną przyczyną wspomnianej sankcji mają być przykłady powtarzających się sytuacji naruszeń tak Konstytucji RP, jak i ustaw (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 96 ust. 1). Opisując tę kompetencję kontrolną Sejmu względem samorządu lokalnego, niezbęd-

³ Obszarem o zdecydowanie większym i prawnie uregulowanym w zakresie możliwej ingerencji władzy wykonawczej w działalność jednostek samorządu lokalnego jest czas stanów nadzwyczajnych. Zob. m.in. P. Skorut, *Zadania samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach* [w:] P. Skorut, *Zadania samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach* [w:] *Samorząd terytorialny wobec problemów bezpieczeństwa lokalnego i bezpieczeństwa państwa w Polsce*, red. J. Ropski, S. Sanetra-Półgrabi, P. Skorut, P. Ostachowski, Wyd. WSFiP, Bielko-Biała 2020, s. 213–229.

ne jest dodać trzy uwagi. Po pierwsze, ustawodawca nie wyposażył wspomnianego organu parlamentarnego w prawo do podjęcia niezaskarżalnej decyzji. Kierując się zapewne m.in. konstytucyjną wartością, iż Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, wyznaczył zarówno sądowi administracyjnemu, jak i Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu okres 30 dni na rozpatrzenie wniesionej skargi (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 92a ust. 1–2). Po drugie, Sejm nie został wskazany jako samodzielny organ, z którego inicjatywy można byłoby podjąć wspomnianą uchwałę. Dla dopełnienia opisywanej procedury niezbędny jest wniosek Prezesa Rady Ministrów. Po trzecie, wskazane zostały bardzo wyraźnie przyczyny, z których powodu możliwe jest podjęcie aż tak drastycznych kroków względem rady gminy, „powtarzające się naruszenia Konstytucji i ustaw”.

Drugim organem jest Prezes Rady Ministrów, który tak jak opisano powyżej, może być źródłem inicjującym działania represyjne, bądź też organem ich ustanowienia. Przykładem drugiego działania jest przypisanie temu urzędowi przez ustawę o samorządzie gminnym z 1990 r. prawa do: a) zawieszenia organu gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego, b) wskazania komisarza rządowego⁴. Jednak, podobnie do uprawnień sejmowych, Prezes Rady Ministrów nie jest według woli ustawodawcy jedynym podmiotem uczestniczącym w tym procesie. Przytaczana norma art. 97 ust. 1–4 Ustawy o samorządzie wymaga, by źródłem inicjującym w sprawie zarządu komisarycznego był minister właściwy ds. wewnętrznych. A w przypadku komisarza rządowego jest to osoba, którą mianuje Prezes Rady Ministrów, ale na wniosek wojewody przesłany do ministra właściwego ds. wewnętrznych.

Trzecim organem jest wojewoda. Ten organ administracji publicznej, podobnie do opisanej roli Prezesa Rady Ministrów, może przybrać postać zarówno inicjującą, jak i ustanawiającą określone prawem formy represji wobec samorządu lokalnego. Wojewoda został wyposażony przez ustawodawcę np. do wydawania tzw. zarządzeń zastępczych opisanych w art. 98a ust. 1–3 (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 98a

⁴ Literatura naukowa na temat zasad wprowadzenia zarządu komisarycznego i ustanowienia komisarza rządowego jest bardzo bogata w polskim piśmiennictwie naukowym. Warto w tym miejscu wspomnieć np.: B. Przywora, *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy prezesa rady ministrów a granice zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne, Ustroje: historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 698–712; M. Masternak-Kubiak, *Przesłanki zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. nauk. R. Balicki, J. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 439–446.

ust. 1–3). Także i w tym przypadku Ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje wojewodę jako organ zdolny do podjęcia samodzielnie opisywanej decyzji. Zarządzenie zastępcze może być wydane dopiero po powiadomieniu wojewody i może być następstwem jedynie zaniechania opisanego w art. 98 a ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym.

Ostatnim, czwartym organem są regionalne izby obrachunkowe, które – jak zauważył prof. K. Complak – „mogą stwierdzić nieważność uchwały, a nawet dokonać ustalenia zastępczego budżetu w tej części, która jest dotknięta nieważnością” (Complak, 2007, s. 158).

Wymieniając organy kontrolne dla samorządu lokalnego, należy również wspomnieć o roli sądownictwa jako narzędzia wymiaru sprawiedliwości. Właściwość ta wydaje się w państwie demokratycznym rozwiązaniem naturalnym, które zgodnie ze swoją kompetencją – wskazaną przez ustawodawcę – rozstrzyga np. w przypadkach kolizji kompetencji.

Analizując prawnoteoretyczny fundament decentralizacji w III RP, którego beneficjentem jest m.in. samorząd lokalny, wydaje się, że w konkluzji podrozdziału zasadne jest pytanie – tak po trzydziestu latach uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym, jak i po dwudziestu trzech latach funkcjonowania Konstytucji RP – czy idea samorządu, wspartego na zasadzie decentralizacji władzy centralnej w Polsce, jest wystarczająco chronioną wartością konstytucyjną?

Odpowiedzi na zadane pytanie można szukać m.in. pośród wniosków ujętych w poankietowym opracowaniu powstałym w 2017 r. w celu podsumowania doświadczeń z dwudziestolecia funkcjonowania Konstytucji RP (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 3–35). Rozesłane pytania do osób ankietowanych (konstytucjonalistów) odnosiły się m.in. do: a) efektywności i wystarczalności gwarancji dla wolności i praw zawartych w Konstytucji, b) zauważonych luk prawnych czy dysfunkcji istniejących w tekście konstytucyjnym, jak i c) obszarów bądź materii, które powinny ulec zmianie (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 3–35).

Tylko 45% ankietowanych odpowiedziało pozytywnie, iż wolności oraz prawa ujęte w Konstytucji RP z 1997 r. są dostatecznie i efektywnie przez nią chronione. Natomiast zdaniem aż 55% respondentów ów akt prawny takich cech jest pozbawiony. W zanotowanych uwagach ujęto komentarze opowiadające się tak za rozbudowaniem katalogu praw gwarantowanych konstytucyjnie, jak i ich uściśleniem (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 7).

Formułowane wielokrotnie m.in. w przestrzeni politycznej i naukowej zarzuty wobec luk prawnych czy dysfunkcji w Konstytucji III RP z 1997 r. zostały w dużej części przez respondentów potwierdzone. Opi-

nię taką wyraziło aż 76% ankietowanych, podczas gdy jedynie 24% osób temu zaprzeczyło (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 11). Przedstawiony wynik należy wprost potraktować za wystarczający impuls do przeprowadzenia zmian lub nowelizacji polskiej ustawy zasadniczej na bazie poważnego potraktowania procedury zmiany Konstytucji, zgodnego z zasadą opisaną w jej rozdziale XII (Łętowska, 2018).

Pośród szesnastu wskazanych przez autorów ankiety obszarów materii ustrojowej, które powinny ulec zmianie, ujęto również zagadnienie odnoszące się do samorządu terytorialnego (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 15). W opinii 15 osób – spośród grona 70 ankietowanych – zapisy konstytucyjne RP odnoszące się do samorządu terytorialnego powinny być zreformowane. Co ciekawe, podnoszone były postulaty np. potrzeby wprowadzenia „ludowej inicjatywy uchwałodawczej” oraz przekształcenia izby wyższej polskiego parlamentu, Senatu, w niepartyjne ciało przedstawicielskie o dominującym składzie branżowo-naukowo-samorządowym (Florczak-Wątor, Radziejewicz, Wiszowaty, 2018, s. 20, 32).

W konkluzji zebranych opinii dotyczącej praktyki dwudziestoletniego funkcjonowania Konstytucji RP nie spotkano się ze stanowiskiem uzasadniającym potrzebę jej pilnej zmiany. Można zatem domniemywać, że i w części dotyczącej decentralizacji, jak i samorządu terytorialnego, nie doszukano się żadnych potrzeb, które by w ciągu dwóch dekad istnienia polskiej ustawy zasadniczej przymuszały ustawodawcę ustrojowego do podjęcia działań nowelizacyjnych. Oczywiście, nie oznacza to tym samym, że nie będą podejmowane w przyszłości, przez organy władzy centralnej, próby naruszenia samodzielności samorządu terytorialnego. Jednak brak zauważonych przez konstytucjonalistów luk pośród wartości ujętych m.in. w rozdziale VII Konstytucji RP z 1997 r. oznacza, że w sytuacjach spornych samorządowcy będą mogli skutecznie wspierać się na zapisach konstytucyjnych, tak z uwagi na ich fundamentalne znaczenie dla samorządu terytorialnego, jak i przyjęcie przez ustawodawcę zasady bezpośredniego stosowania norm konstytucyjnych.

Aspekt praktyczny

Gminy to swego rodzaju konglomerat funkcji, ról i obowiązków o zasięgu lokalnym. Od wydawałoby się błahych spraw, jak zagadnienia aranżacji czy ochrony zieleni lub promocji obszaru samorządowego, po będące istotną częścią dla państwa, np.: edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo czy planowanie przestrzenne. Z poziomu operacyjnego najistotniejszym przymiotem, w jaki został wyposażony samorząd lokalny, jest

konstytucyjnie gwarantowana samodzielność – gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Będąc najbliższą spraw, potrzeb i problemów wspólnoty samorządowej oraz znając uwarunkowania lokalne, organy gminy mogą sprawniej reagować i wdrażać działania tam, gdzie są nade wszystko potrzebne, angażując przy tym siły i środki współmierne do potrzeb. Dlatego też ograniczanie samodzielności samorządowej postrzegane jest jako działanie niekorzystne, wszak godzi w sprawność tej organizacji i wymusza niekiedy działania niezgodne z potrzebami wspólnoty.

Pozycja samorządu w kraju jest silna przede wszystkim ze względu na poparcie i udział w niej lokalnej społeczności, co wynika z bezpośredniego wyboru organów gminy – rady i wójta/burmistrza/prezydenta miasta⁵. Bezpośredniość wyboru buduje tożsamość z wybranymi, a bliskość i dostępność organów gminy w codziennym funkcjonowaniu dodatkowo ją pogłębia. Niebagatelne znaczenia ma też skala obszarowo-populacyjna gmin – w większości gminy nie są bardzo rozległe i zaludnione, a to sprzyja konsolidacji wspólnoty samorządowej. Nakładają się na powyższe wyróżniki społeczno-kulturowe, które także spajają, a nie fragmentują samorząd. Sumując wymienione przymioty, w sposób naturalny rysuje się obraz samorządu jako małej ojczyzny, do której przywiązanie mieszkańców jest zjawiskiem nader pozytywnym i pożądanym, rodzi bowiem społeczną odpowiedzialność za miejsce, w którym się żyje. Pośród tych cech należy upatrywać siłę gminy jako organizacji. Silny – nie tylko ekonomicznie, ale i świadomościowo – lokalny samorząd lepiej może poradzić sobie z wyzwaniem, jak np. próbami redukcji autonomii samorządowej przez władze centralne.

Ingerencja w samodzielność samorządu przybiera tak różne formy, jak i zmienną intensywność. Częstym celem wspomnianych działań jest bądź jej ograniczenie dla celów jednostkowych, bądź podejmowanie prób zwiększenia wpływów organów władzy publicznej na samorządy. Ciągłość podejmowania działań przez organy centralne w RP – z większym bądź mniejszym skutkiem – wobec polskiego samorządu pozwala

⁵ W literaturze naukowej zagadnienie wyborów do samorządu terytorialnego – tak w ujęciu makro, jak i mikro – obfituje w bardzo bogatą bibliografię, składającą się tak z opracowań prawnych, jak i politologicznych. Zob. m.in.: K. Tybuchowska-Hartlińska, *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Dwadzieścia lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*, Toruń 2012; Z. Bukowski, S. Kamosiński (red.), *Samorząd terytorialny. Wybory. Partycypacja społeczna. Gospodarka lokalna*, Bydgoszcz 2015; M. Chrzanowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok 2018; R. Miernik, Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce, *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, nr 27/2019, s. 87–108.

ukuć stwierdzenie o istnieniu pełzającej centralizacji, która jest implementowana poprzez świadome wprowadzanie rozwiązań prawnych ograniczających samodzielność, czyli sprawność i skuteczność działania gmin. Pośród określonego tematu można wyróżnić dwa aspekty, które wydają się najbardziej dotkliwe.

Pierwszą z form centralizacji jest ograniczanie samodzielności finansowej samorządów w postaci zmniejszania wpływów budżetowych w ramach podstawowych mechanizmów ich funkcjonowania, jak wpływy z podatku dochodowego. Przykładem jest tutaj obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych w 2019 r. (*Niższy PIT 17%... 2019*). Gminy otrzymują 39,94% podatku PIT od osób mieszkających na ich terytorium, powiaty 10,25%, a województwa 1,6% (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach..., art. 4–6). Razem 51,2% płaconego podatku dochodowego trafia regularnie do samorządów. Podstawowa stawka PIT została obniżona z 18 do 17%, a miesięczne koszty uzyskania przychodu zwiększono z 111,25 do 250 zł.

W ujęciu krajowym i kwotowym największe wpływy z PIT miała w 2018 r. Warszawa, do której budżetu trafiło ok. 5,75 mld zł z samego PIT. Za rok 2019 wpływy do budżetu z tego podatku wyniosły 6,3 mld zł⁶ (34,9% dochodów ogółem). Zgodnie z obliczeniami miasta⁷ utrata dochodów z PIT wynikających z ww. zmian legislacyjnych oraz przeniesienia środków z OFE na IKE wyniosła w 2020 r. 845 mln zł. Przy uwzględnieniu skutków bonifikat w zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe w prawo własności oraz wzrostu wpłaty do budżetu państwa z tytułu tzw. „Janosikowego”⁸ łączna kwota utraconych dochodów w budżecie Warszawy została oszacowana w 2020 r. na 1,3 mld zł.

Problemy mają też inne gminy, które opierają swoje dochody na wpływach z PIT. Są to mniejsze miejscowości, gdzie nie są zlokalizowane siedziby dużych firm, a gminy czerpią dochody, wykorzystując

⁶ Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, BIP > Menu przedmiotowe > Budżet i polityka finansowa m.st. Warszawy > Budżet > Budżet m.st. Warszawy, zakładka „Dochody budżetowe” 2019.

⁷ Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, BIP > Menu przedmiotowe > Budżet i polityka finansowa m.st. Warszawy > Materiały informacyjne > Prezentacje > 2019 > Prezentacje 2019 r., prezentacja pn. „Budżet na 2020 rok i Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2020 – 2050”, grudzień 2019 r.

⁸ Wpłata do budżetu państwa dokonywana na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 23 wraz z późn. zm.) przez gminy, których dochody z podatków przekraczają wskaźniki określone w tej ustawie. Analogicznych wpłat dokonują również samorządy powiatowe na podstawie art. 30 ust. 1 wspomnianej ustawy.

zamożność swoich mieszkańców. Najbardziej poszkodowane na obniżeniu stawki podatku były i będą gminy, gdzie zamieszkuje duża liczba osób z wysokimi dochodami. Np. podwarszawski Konstancin-Jeziorna aż 52% ze swojego ponad 185-milionowego budżetu, w 2019 r.⁹ zawdzięczał dochodom z PIT. Jedną z najbardziej „uzależnionych” gmin w kraju od PIT jest Podkowa Leśna pod Warszawą, gdzie aż 44% budżetu pochodzi ze wspomnianego podatku¹⁰, a także gmina Puszczykowo pod Poznaniem, gdzie 45% dochodów budżetu stanowiły wpływy z PIT¹¹. Podkrakowski Zabierzów 32% środków w prawie 160-milionowym budżecie na 2019 r.¹² zawdzięczał dochodom z PIT, co stanowiło kwotę ok. 50 mln zł. Najmniejsze ubytki w dochodach dotyczą gminy Lubaczów w woj. podkarpackim i gminy Kleszczów w pow. bełchatowskim. Źródłem dochodów samorządu Kleszczowa są tereny, na których działają elektrownia i kopalnia węgla brunatnego. Budżet Lubaczowa zasila natomiast kopalnia siarki Basznia. W obu przypadkach dochody samorządów opierają się na podatkach gruntowych od prowadzonej działalności gospodarczej i opłatach eksploatacyjnych od ilości wydobytych kopalin.

Tendencja do zubażania finansowego samorządów jest następstwem obniżania podatków dla obywateli. Warto jednak zauważyć, że chociaż zmiana stawki PIT z 18 na 17% realnie nie jest odczuwalna w znacznym stopniu przez podatnika, to w ujęciu przychodu dla gminy stanowi w skali roku znaczący ubytek dla jej dochodów.

Przykładami działań bezpośrednio powiązanych tak z opisanym powyżej spadkiem dochodów, jak i wpisującymi się w zagadnienie podejmowanych prób centralizacji samorządów przez organy władzy publicznej są udzielane z budżetu państwa różnego rodzaju i przeznaczenia dotacje. Znaczącą strefą, mającą niebagatelne znaczenie, jest powiązanie ograniczania dochodów z realizacją planów inwestycyjnych przez jednostki samorządu lokalnego. Elementem wsparcia po 2019 r. dla tego sektora są dotacje, np.: Fundusz Dróg Samorządowych, dotacje na budowę szeroko rozumianej infrastruktury komunalnej, a w tym na drogi,

⁹ Biuletyn Informacji Publicznej gminy Konstancin-Jeziorna; Strona główna > Urząd Miasta i Gminy > Budżet i finanse > Budżet 2019 > Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Konstancin-Jeziorna za 2019 r.; *Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Konstancin-Jeziorna za 2019 r.*, marzec 2020 r.

¹⁰ Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Podkowa Leśna; Biuletyn Informacji Publicznej/Prawo Miejskowe/Uchwały i Stanowiska Rady Miasta/Kadencja 2018–2023; Uchwała budżetowa na rok 2020, 17.12.2019 r.

¹¹ Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Puszczykowa; BIP » Finanse » Budżet » Uchwały budżetowe » 2020; Uchwała budżetowa na rok 2020, 17.12.2019 r.

¹² Biuletyn Informacji Publicznej gminy Zabierzów; Strona główna > Urząd Gminy Zabierzów > Rada Uchwały > 2019; Uchwała budżetowa na rok 2020, 18.12.2019 r.

mosty, budynki szkół, obiekty sportowe i rekreacyjne. Dotacje w dużej mierze pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa, a rozdysponowywane są przez poszczególnych ministrów w ramach realizowanych projektów centralnych. Innym przykładem przydziału dodatkowych źródeł finansowania są celowe kwoty przekazywane na utrzymanie gotowości bojowej jednostek zabezpieczenia przeciwpożarowego, czyli dotacje na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych przyznawane przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej ze środków pochodzących z MSWiA. Należy podkreślić, iż przyznawanie dotacji zawsze jest obarczone elementem uznaniowości, w przeciwieństwie do rozwiązań systemowych w zakresie finansowania. Władze centralne mogą w ten sposób wpływać realnie i jednostkowo na podejmowane przez ograny gminy decyzje, pozbawiając je w ten sposób samodzielności. Kolokwialnie zwane „ręczne sterowanie” w zakresie realizacji zadań własnych przez samorząd stanowi zaprzeczenie idei samorządności i prowadzi do uzależnienia JST od donatorów.

Drugim, drastycznym już, sposobem na centralizację struktur samorządu może być „usuwanie” osób ze stanowisk wójtów/burmistrzów/prezydentów miast na podstawie przepisów dotyczących zawieszenia w czynnościach służbowych. Zgodnie z art. 28g ust. 1 pkt 5 Ustawy o samorządzie gminnym w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji wójta spowodowanej zawieszeniem w czynnościach służbowych jego zadania i kompetencje przejmuje zastępca, a w gminach, w których powołano więcej niż jednego zastępcę – pierwszy zastępca. Jednak w ust. 3 tej samej ustawy zawarto regulację, iż w przypadku przemijającej przeszkody w wykonywaniu zadań i kompetencji przez zastępcę albo pierwszego zastępcę, spowodowanej przez jedną z okoliczności, o których mowa w ust. 1 – a więc również zawieszenia w czynnościach służbowych – zadania i kompetencje wójta przejmuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody. Ów wniosek musi być przekazany niezwłocznie za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej (Ustawa o samorządzie gminnym..., art. 28h). Ściśle powiązaniem przepisem w tym zestawieniu jest art. 276 Kodeksu postępowania karnego. Ta norma prawna przewiduje, by tytułem środka zapobiegawczego w postępowaniu prokuratorskim można było zawiesić oskarżonego w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu albo nakazać wskazanej osobie powstrzymanie się od określonej działalności. Decyzję o zastosowaniu opisanego środka zapobiegawczego wobec oskarżonego stosuje w postępowaniu przygotowawczym prokurator. Decyzja o zastosowaniu środka zapobiegawczego podejmowana jest w formie postanowienia, wobec którego można wnieść zażalenie. Mechanizm zawarty w prze-

pisach Ustawy o samorządzie gminnym i w Kodeksie postępowania karnego daje możliwość prokuratorowi podjęcia decyzji o jednoczesnym zawieszeniu w czynnościach służbowych tak wójta, jak i jego zastępcy. Powstały w ten sposób wakat i brak osoby decyzyjnej wobec ustawowych obowiązków dla JST otwiera drogę do wyznaczenia przez Prezesa Rady Ministrów osoby, która przejmie wykonywanie zadań i kompetencji wójta/burmistrza/prezydenta miasta. Opisany model jest przykładem tzw. siłowego przejęcia organu wykonawczego gminy w całości. Bo- wiem osoba wyznaczona do pełnienia funkcji wójta, burmistrza/prezydenta miasta, w praktyce pochodzi (choć wcale nie musi) z kręgów wskazanych przez władzę centralną. Oczywiście, istotnym – i niekwestionowanym – elementem w opisanej procedurze jest kwestia winy lub niewinności osób pełniących funkcję organu wykonawczego gminy. Niezbędne jest podkreślenie, że daleko idące kompetencje prokuratora wraz z przewlekłością procedur, które skutkują przeciągającym się stanem zawieszenia, mogą sprzyjać sięganiu po takie rozwiązanie przez władze centralne i realizowaniu polityki „ręcznego sterowania”. Rewersem sięgania przez władze po opisane rozwiązania jest utrzymywanie się dalece szkodliwej sytuacji, gdyż brak mandatu społecznego osoby pełniącej funkcję wójta/burmistrza/prezydenta miasta w praktyce utrudnia funkcjonowanie samorządu, w szczególności, że w czasie zawieszania wójta/burmistrza nie przeprowadza się przedterminowych wyborów.

Przykład wykorzystania opisanego schematu przez prokuraturę miał miejsce w podkrakowskich Niepołomicach, gdzie jednocześnie został zawieszony burmistrz i jego zastępca (Kuraś, 2020). Pomimo prawnej podstawy działania prokuratury społeczny odbiór tego zdarzenia był dalece negatywny. Konsekwencją tego było m.in. zachowanie niektórych radnych miejskich, którzy wprost określali osobę pełniącą funkcję burmistrza jako „nieproszony gość”¹³. Ustawowa powszechność opisanego mechanizmu prawnego oraz podporządkowanie prokuratury osobie Prokuratora Generalnego i ministrowi sprawiedliwości w jednej osobie może spowodować, iż tego rodzaju sytuacje mogą mieć miejsce w każ-

¹³ Przykładem powstania konfliktu, jak i braku akceptacji dla narzuconych w Niepołomicach działań była wypowiedź P. Łaska, radnego Rady Miejskiej w Niepołomicach, wygłoszona podczas sesji rady miejskiej dnia 28.05.2020 r. w kontekście nie-uczeszczniczenia w obradach osoby pełniącej funkcję burmistrza: „Jeśli ktoś przychodzi do czyjegoś domu, stosuje się do panujących tam zasad. Pan Zieliński wkroczył do naszego domu, jak przekonany, by pomagać, tymczasem zaczął burzyć ściany. Jest Pan nieproszonym gościem. Stał się Pan dyktatorem niszczącym nasz dom i nierespektującym naszych zwyczajów”. Zob. J. Białek, Niepołomice. Kolejna sesja Rady Miejskiej bez komisarza. Mieszkańcy zaprotestowali, <https://dziennikpolski24.pl/niepolomice-kolejna-sesja-rady-miejskiej-bez-komisarza-mieszkanicy-zaprotestowali/ar/c1-15004185> (dostęp 2.06.2020).

dej gminie w Polsce. Negatywny oddźwięk opisanych rozwiązań prawnych i sytuacji jaka miała miejsce w niepołomickim samorządzie zaowocował inicjatywą legislacyjną ze strony Senatu RP. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej w dniu 24 lutego 2020 r., wniosła projekt nowelizacji Kodeksu postępowania karnego (tzw. „lex Niepołomice”). Projektodawcy w przedłożonym zarysie aktu prawnego, zaproponowali, że to sąd, a nie prokurator będzie decydował o zastosowaniu środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych¹⁴.

Zakończenie

Koncepcja samorządu terytorialnego, jako terenowych organów administracji państwowej podporządkowanych centralistycznie organom wyższego szczebla, została po 1989 r. zastąpiona ideą samodzielności gmin, która to wartość ustawowo stała się chroniona sądownie, co zostało następnie potwierdzone konstytucyjnie w 1997 r.

Niestety, wbrew oczekiwaniom ojców reformy samorządu terytorialnego, pomimo zagwarantowania wystarczającej ochrony dla unitarności Rzeczypospolitej – wyrażonej zarówno w prawie ustrojowym, jak i szczegółowym – można wskazać wśród trzydziestu lat od uchwalenia w marcu 1990 r. ustawy o samorządzie lokalnym na przykłady pełzającego procesu centralizacji samorządu lokalnego.

Źródeł takiego postępowania można wskazać kilka. Po pierwsze, brak koherencji politycznej pomiędzy stroną rządową a jednostkami samorządu terytorialnego, czego konsekwencją są częste sprzeczne poglądy nie tylko na realizowaną politykę wewnętrzną w kraju, ale i na miejsce w niej idei samorządowej. Po drugie, walka polityczna pomiędzy stroną centralną a samorządami. Przykład ten jest ściśle związany, chociaż nieobligatoryjnie występujący, z pierwszym, wymienionym

¹⁴ Druk senacki nr 79; w uzasadnieniu do projektu jako cel projektowanej ustawy wskazano: „Projektowana ustawa ma na celu podwyższenie, w ramach postępowania karnego, standardów ochrony osób pełniących funkcje organów samorządu lokalnego – wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (albo odpowiednio ich zastępcy), w przypadku zastosowania wobec tych osób, w postępowaniu przygotowawczym, środka zapobiegawczego w postaci zawieszenia w czynnościach służbowych na podstawie art. 276 k.p.k.”. Po trwającym prawie cztery miesiące procesie legislacyjnym Senat na 12. posiedzeniu w dniu 18 czerwca 2020 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o samorządzie gminnym. <https://www.senat.gov.pl/prace/proces-legislacyjny-w-senacie/inicjatywy-ustawodawcze/inicjatywa,109.html> (dostęp 28.08.2020).

źródłem. Przykładami wskazującymi na możliwość zaistnienia takich sytuacji jest casus np. walki politycznej o urząd prezydenta miasta stołecznego Warszawy czy Niepołomic. Po trzecie, świadome zaburzenie ustawowej równowagi decentralizacji samorządu przez organa władzy centralnej na rzecz promowania, nie zawsze zgodnej z celem poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, racji stanu.

Oczywiście proces pełzającego zamachu na samodzielność samorządową jest realizowany bardzo często przy wykorzystaniu narzędzi, które dla biernego obserwatora nie muszą wydawać się groźne. Jak wskazano w niniejszym artykule, najczęstszymi środkami oddziaływania są prawo i finanse. To one w rękach ogniw władzy centralnej są najwygodniejszymi środkami oddziaływania.

Wydaje się, że w każdym reżimie demokratycznym można wskazać czas, kiedy władza centralna podejmuje działania zmierzające do silniejszego podporządkowania sobie samorządu lokalnego. Jednak wyraźne zaangażowanie się wytrwałego społeczeństwa obywatelskiego często jest elementem przeciwwagi, który oddolnie nie pozwala na naruszenie demokratycznych zasad, jakimi kieruje się samorząd lokalny.

Bibliografia

- Biuletyn Informacji Publicznej gminy Konstancin-Jeziorna; Strona główna > Urząd Miasta i Gminy > Budżet i finanse > Budżet 2019 > Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Konstancin-Jeziorna za 2019 r.; *Sprawozdanie z wykonania budżetu gminy Konstancin-Jeziorna za 2019 r.*, marzec 2020 r.
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Podkowa Leśna; Biuletyn Informacji Publicznej / Prawo Miejsce / Uchwały i Stanowiska Rady Miasta / Kadencja 2018–2023; Uchwała budżetowa na rok 2020, grudzień 2019 r.
- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Puszczykowa; BIP » Finanse » Budżet » Uchwały budżetowe » 2020; Uchwała budżetowa na rok 2020, grudzień 2019 r.
- Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, BIP > Menu przedmiotowe > Budżet i polityka finansowa m.st. Warszawy > Budżet > Budżet m.st. Warszawy, zakładka „Dochody budżetowe” 2019.
- Biuletyn Informacji Publicznej m.st. Warszawy, BIP > Menu przedmiotowe > Budżet i polityka finansowa m.st. Warszawy > Materiały informacyjne > Prezentacje > 2019 > Prezentacje 2019 r., prezentacja pn. „Budżet na 2020 rok i Wieloletnia Prognoza Finansowa na lata 2020 – 2050”, grudzień 2019 r.
- Biuletyn Informacji Publicznej gminy Zabierzów; Strona główna > Urząd Gminy Zabierzów > Rada Uchwały > 2019; Uchwała budżetowa na rok 2020, grudzień 2019 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 wraz z późn. zm.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1988 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576 wraz z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu lokalnego, Dz.U. z 2003 r., nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Kp 2/13, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 maja 2015 r.
- Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa: C.H. Beck.
- Białek, J. (2020). *Niepolomice. Kolejna sesja Rady Miejskiej bez komisarza. Mieszkańcy zaprotestowali*, <https://dziennikpolski24.pl/niepolomice-kolejna-sesja-rady-miejskiej-bez-komisarza-mieszkanczy-zaprotestowali/ar/c1-15004185> (dostęp 2.06.2020).
- Bukowski, Z., Kamosiński, S. (red.). (2015). *Samorząd terytorialny. Wybory. Partycypacja społeczna. Gospodarka lokalna*. Bydgoszcz.
- Chruściak, R. (1997). *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. 1, Warszawa: Wyd. Sejmowe.
- Chrzanowski, M. (2018). *Podstawowe zasady prawa wyborczego do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego*. Białystok.
- Complak, K. (2007). *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*. Wrocław.
- Grupa Robocza do Spraw Samorządu Terytorialnego. *Protokół końcowy*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjGmpD12qLrAhXFo4sKHYGyD3gQFjABegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fokragly-stol.pl%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F04%2F07_protokol_samorzad.pdf&usg=AOvVaw2N-da8Rx7nnKwHsPDpzMXH (dostęp 12.07.2020).
- Heywood, A. (2009). *Politologia*. Warszawa: PWN.
- Kuraś, B. (2020). *Niepolomice. PiS nie wygrał tam wyborów, ale po zatrzymaniu burmistrza może rządzić do końca kadencji*, <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,25697535,przejac-samorzad-bez-wyborow.html> (dostęp 10.07.2020).
- Masternak-Kubiak, M. (2018). Przesłanki zawieszenia organów gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego. W: R. Balicki, J. Jabłoński (red. nauk.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*. Wrocław.
- Michalski, B. (2020). Poczta Polska żąda spisu wyborców. Eksperti: to bezprawne działanie. Czy nasze dane są bezpieczne, *Gazeta Prawna*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1472135,poczta-polska-samorzady-urzednicy-spis-wyborcow-dane-osobowe-wybory-prezydenckie.html> (dostęp 20.05.2020).
- Miernik, R. (2019). Charakterystyka wyborów samorządowych w Polsce. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*, nr 27.
- Niższy PIT 17% – od 1 października 2019 r., [/www.gov.pl/web/finanse/nizszy-pit-17---od-1-pazdziernika-2019-r](http://www.gov.pl/web/finanse/nizszy-pit-17---od-1-pazdziernika-2019-r) (dostęp 7.07.2020).
- Przywora, B. (2013). *Zarząd komisaryczny jako środek nadzorczy prezesa rady ministrów a granice zasady samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne, Ustroje: historia i współczesność: Polska – Europa – Ameryka Łacińska: księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*. Kraków.
- Samorządowy sprzeciw wobec wydania spisu wyborców Poczcie Polskiej*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/samorzadowy-sprzeciw-wobec-wydania-spisu-wyborcow-poczcie-polskiej> (dostęp 20.05.2020).

- Skorut, P. (2018). Konstytucyjne cele strategiczne III RP wektorem strategii bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. W: J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk (red. nauk.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*. Katowice.
- Skorut, P. (2019). Zadania samorządu terytorialnego w czasie stanów nadzwyczajnych Rzeczypospolitej Polskiej. Analiza zagadnienia na wybranych przykładach. W: P. Tuleja (red. nauk.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Skrzydło, W. (1998). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*. Zakamycze.
- Tybuchowska-Hartlińska, K. (2012). *Wybory do samorządu terytorialnego w Polsce. Dwadzieścia lat doświadczeń w subregionie ciechanowskim*. Toruń.
- Winczorek, P. (2000). *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa.

Adam Szymański*

**PODEJŚCIA TEORETYCZNE
DO BADANIA DEMOKRATYZACJI
I AUTOKRATYZACJI NA POZIOMIE LOKALNYM
I REGIONALNYM**

**THEORETICAL APPROACHES TO STUDYING
DEMOCRATIZATION AND AUTOCRATIZATION
AT THE LOCAL AND REGIONAL LEVELS**

Abstract

In the literature on democratization and autocratization, one of the areas which clearly shows a gap in the theoretical framework is a very important territorial dimension of these processes. This article is aimed at proposing the theoretical approaches based on two main pillars, which can be used in studies on democratization and autocratization at the subnational levels. The first one refers to democracy and changes of political regimes (approaches to democratization / autocratization and more static issues of the quality of democracy and local democracy). The second one refers to the territorial politics, accounting for the multilevel and network governance as well as theories of decentralization. Eventually, the author also presents possible preliminary directions of research, within which the territorial politics can be either an independent, alternatively intervening variable (studies on causes of changes regarding the political regime) or a dependent variable (analysis of effects of these changes).

Keywords: democracy, territorial politics, political regime, political change.

Wstęp

W literaturze na temat demokratyzacji i autokratyzacji jednym z obszarów, w którym istnieje wyraźna luka z punktu widzenia ram teoretycznych, jest terytorialny wymiar tych procesów. Istnieje wiele prac teoretycznych i empirycznych na ten temat w odniesieniu do poziomu krajowego (szerzej o tym poniżej), natomiast brakuje wystarczających

* Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, e-mail: ar.szymanski@uw.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-6374-2736

studiów, w tym wypracowanej warstwy teoretycznej, dotyczących poziomu regionalnego i lokalnego, zwłaszcza w przypadku nowszego procesu autokratyzacji. Brak spojrzenia wielopoziomowego to istotny deficyt. Samorządy i związane z nim instytucje i mechanizmy są istotną płaszczyzną, na której można obserwować zarówno procesy demokratyzacyjne, jak i autokratyzacyjne, w zależności od analizowanego przypadku. Ponadto działanie organów władz regionalnych i lokalnych nabiera większego znaczenia w kontekście globalizacji i regionalnej integracji.

Cel niniejszego artykułu stanowi przedstawienie, po uprzednim krótkim przeglądzie literatury, propozycji podejść teoretycznych, które mogą być wykorzystywane przy badaniu demokratyzacji i autokratyzacji na poziomach subnarodowych, z myślą o zastosowaniu ich przede wszystkim w przypadku państw europejskich¹. Nawiązują one do dotychczasowych ram teoretycznych dotyczących tranzycji i konsolidacji demokracji oraz nowszych koncepcji związanych z zagadnieniem jakości demokracji i autokratyzacją, wykraczając jednak poza nie – dzięki spojrzeniu wielopoziomowemu i uwzględnieniu specyfiki demokracji na poziomie lokalnym i regionalnym. Jest to bardzo istotne dla analizy zmian zachodzących obecnie w reżimach politycznych, gdyż zmiany te mogą przyjmować obecnie różny kierunek (postępująca konsolidacja demokracji lub proces przeciwny) jako rezultat interakcji między poziomem krajowym a regionalnym bądź lokalnym.

Stąd też podejścia teoretyczne proponowane w artykule będą uwzględniać również relacje między poziomem krajowym a lokalnym i regionalnym oraz wzajemny wpływ z punktu widzenia rozwoju demokratyzacji lub autokratyzacji. Na koniec autor artykułu przedstawi możliwe wstępne kierunki rozwoju badań na temat tych dwóch procesów na poziomie subnarodowym, twierdząc, że pierwszym krokiem powinno być skupienie się na możliwych badaniach przyczyn zmian dotyczących reżimów politycznych oraz ich skutków. Polityka terytorialna będzie w tych przypadkach odpowiednio zmienną niezależną, ewentualnie pośredniczącą lub zależną. Te kierunki badań umożliwią uwidocznienie, że odpowiedź na pytanie o związek między demokratyzacją i autokratyzacją a polityką terytorialną nie jest jednoznaczny.

Tekst jest częścią badań, które autor prowadzi w ramach współpracy z uczelniami z Belgii (Université libre de Bruxelles), Francji (Institute Catholique de Lille), Wielkiej Brytanii (Aston University) i Hiszpanii (Universitat de Valencia).

¹ W związku z tym, że artykuł ma charakter studium teoretycznego, nie odwołuje się szerzej do sfery empirycznej, np. funkcjonowania konkretnych samorządów czy podejmowanych przez władze centralne poszczególnych państw działań wobec jednostek lokalnych i regionalnych.

Przegląd literatury

Badania na temat demokratyzacji skupiały się do tej pory, z jednej strony, na działaniu i ewolucji różnych reżimów politycznych jako skutku demokratyzacji (O'Donnell, 1996; Zakaria, 1996; Collier i Levitsky, 1997; Diamond, 1999, 2002; Carothers, 2002; Ottaway, 2003; Merkel, 2004; Morlino, 2008; Boogards, 2009; Ekman, 2009; Levitsky i Way, 2010; Gilbert i Mohseni, 2011; Schedler, 2013; Antoszewski, 2018; Nowotarski, 2018).

Z drugiej strony, obszernie badany był proces demokratyzacji jako taki – zagadnienie znacznie ważniejsze dla przedmiotu tego artykułu. Poza studiami dotyczącymi tranzycji reżimu niedemokratycznego w demokratyczny (Rustow, 1970; Share, 1987; Karl, 1990; Huntington, 1991; Linz i Stepan, 1996; McFaul, 2002; Schneider i Schmitter, 2004; Epstein i in., 2006; Fink-Hafner i Hafner-Fink, 2009; Geddes, Wright i Franz, 2014) dogłębnie analizowana była konsolidacja demokracji – występująca we wszystkich państwach członkowskich UE. Istnieje wiele definicji tego ostatniego zagadnienia, ale większość uczonych jest zgodna, że oznacza ono proces polityczny oparty na stopniowym zwiększaniu spójności istniejącego demokratycznego reżimu politycznego (po tranzycji reżimu niedemokratycznego) w dwóch wymiarach: 1) wzajemnego dostosowania się komponentów reżimu w wymiarze normatywnym, tzn. korygowania rozwiązań instytucjonalnych z okresu tranzycji oraz wprowadzenia zasad demokratycznych do relacji między rządzącymi a opozycją czy władzami państwowymi i instytucjami niepochoǳącymi z wyborów, np. armią lub Kościołem; 2) malejącej rozbieżności między normami demokratycznymi oraz politycznymi postawami i zachowaniami (Antoszewski, 2016, s. 180–181).

Ramy teoretyczne dotyczące demokratycznej konsolidacji obejmują, po pierwsze, jej charakterystykę. Istnieje wśród badaczy konsensus, iż ten fenomen jako efekt procesu politycznego oznacza, że reżim demokratyczny jest stabilny, a ryzyko jego zmiany niewielkie. Choć są różne opinie, co konkretnie stanowi tę stabilność, politolodzy wskazują zazwyczaj na elementy dotyczące, z jednej strony, stabilnych i regularnie używanych demokratycznych instytucji, norm i procedur, z drugiej zaś – ich akceptacji (poprzez postawy i zachowania) przez wszystkich głównych aktorów politycznych w ramach elit i społeczeństwa (Diamond i in., 1997; Schneider i Schmitter, 2004). Istotny model skonsolidowanej demokracji odzwierciedlający to podejście zaproponowali Juan J. Linz i Alfred Stepan. Učení ci napisali o pięciu arenach skonsolidowanej demokracji: 1) stworzeniu społeczeństwa obywatelskiego, 2) uformowaniu się „społeczeństwa politycznego” składającego się z instytucji umoż-

liwiających partycypację polityczną oraz 3) „społeczeństwa ekonomicznego” opartego na regulacjach dotyczących relacji między państwem a rynkiem, 4) wprowadzeniu rządów prawa, oznaczających także zgodę w kwestii konstytucji i 5) działaniu biurokracji, która jest w stanie wcielić w życie politykę formułowaną przez demokratycznych przywódców (Linz i Stepan, 1996, 1997).

Drugi element dotychczasowych ram teoretycznych dotyczących konsolidacji demokracji odnosi się do warunków efektywnej demokratyzacji – ważnej również dla analizowania przeciwnego procesu po okresie demokratyzacji, która ostatecznie nie powiodła się, czyli de-demokratyzacji czy autokratyzacji. Politolodzy różnią się w kwestii najważniejszych czynników determinujących efektywną demokratyzację. Jednak w literaturze można wskazać na następujące grupy uwarunkowań: funkcjonalne – gospodarcze (rola wzrostu gospodarczego i dobrobytu), społeczne (rola klasy średniej i poziomu edukacji) i kulturowe (rola kultury politycznej elit i społeczeństwa oraz aspekty historyczne) (Vanhanen, 1992; Lipset, 1994; Beetham, 1994; Diamond, 1996, 2002; Szymański, 2017), strukturalne lub dotyczące aktorów politycznych – przede wszystkim państwowość, pokój, działanie określonego systemu politycznego i jego instytucji oraz środowisko międzynarodowe, jak również strategie aktorów politycznych (Lijphart, 1991; Fink-Hafner i Hafner-Fink, 2009; Møller i Skaaning, 2011; Szymański, 2019).

W kontekście tych studiów należy wspomnieć również o propozycjach elementów świadczących o problemach z demokratyczną konsolidacją, będących częścią ram teoretycznych dotyczących zarówno demokratyzacji, jak i autokratyzacji. Interesującą listę tych elementów zaproponował Andrzej Antoszewski, który twierdzi, że w celu zrozumienia demokratycznej konsolidacji należałoby zapytać raczej o deficyty niż pozytywne aspekty. Według tego politologa, coś złego dzieje się z demokratyczną konsolidacją, jeśli obserwujemy: 1) nieprawidłowości wyborcze; 2) manipulacje przy przyjmowaniu i zmianie konstytucji; 3) problemy z działaniem konkurencyjnego systemu partyjnego oraz 4) wadliwy system hamulców i równowagi i związane z nimi deficyty dotyczące niezależnych sądów, wolnych mediów i organizacji pozarządowych (Antoszewski, 2016, s. 191–196). Ta lista koresponduje z rozumieniem modelu liberalnej demokracji proponowanym przez takich teoretyków demokracji, jak np. Robert Dahl (Dahl, 2000).

Ponadto, należy wspomnieć o koncepcji jakości demokracji (O'Donnel, 2004; Diamond i Morlino, 2005; Levine i Molina, 2011; Morlino, 2011; Tomini i Sandri, 2018) jako bardzo ważnej kategorii do odpowiedzi na pytanie, na jakim etapie jest demokratyzacja (czy autokratyzacja). Dotyczy to zwłaszcza państw UE, w których nie doszło jeszcze do zmian

reżimu politycznego na mniej demokratyczny (przynajmniej na razie), ale istnieją między nimi wyraźne różnice, w jakim stopniu zachowany jest model liberalnej demokracji.

Użyteczna analitycznie jest w tym kontekście propozycja wymiarów jakości demokracji proponowana przez Leonardo Morlino. Twierdzi on słusznie, że jakość demokracji może być analizowana przy wzięciu pod uwagę: 1) procedur – właściwego działania proceduralnych aspektów demokracji przedstawicielskiej; 2) treści – pytania, czy obywatele, stowarzyszenia, itp., cieszą się wolnościami i równością; 3) rezultatów – zagadnienia legitymizacji demokratycznego reżimu (Morlino, 2011).

Te same dwa kierunki badań można wskazać w przypadku nowszego i w związku z tym znacznie rzadziej analizowanego dotychczas procesu autokratyzacji (Diamond, 2015; Bermeo, 2016; Brzostek, 2017; Mechkova, Lührmann, i Lindbergh, 2017; Cassani i Tomini, 2018, 2019; Lührmann i Lindbergh, 2018; Lührmann i in., 2018; Wojtaszczyk, Stawarz i Grzelak-Wisniewska, 2018). Andrea Cassani i Luca Tomini definiują autokratyzację na podstawie wcześniejszej identyfikacji takich istotnych kategorii w ramach reżimów politycznych (czy raczej ich deficytów), jak polityczna partycypacja, publiczna kontestacja i ograniczenia egzekutywy (Cassani i Tomini, 2018).

Jednak wszystkie te częściowo teoretyczne i empiryczne dzieła koncentrowały się zazwyczaj na demokratyzacji i autokratyzacji na poziomie narodowym (centralnym). Jak już wspomniano we Wstępie, studia na temat demokratyzacji i autokratyzacji najczęściej pomijają lub nie przywiązują wystarczającej wagi do terytorialnego wymiaru demokracji, przede wszystkim w odniesieniu do Europy. Ta istotna luka przyczynia się do braku jasności, czym są właściwie powyżej wymienione procesy.

Owszem, istnieje wiele studiów na temat lokalnej demokracji – form, modeli i deficytów – zarówno w przypadku prac teoretycznych (King i Stoker, 1996; Pratchett i Wilson, 1996; Newman, 2014), jak i empirycznych, również w odniesieniu do Polski i innych państw europejskich (Goldsmith, 1992; Baldersheim, Illner, Offerdal, Rose i Swianiewicz 1996; Regulski, 1999; Loughlin i in., 1999, 2001; Soos, Toka i Wright, 2002; Hendriks i in., 2010; Charron i in., 2014; Bokszczanin i Mirska, 2014; Matyjak, 2018; Radzik-Maruszak, 2019). Jednak najczęściej nie są to ujęcia całościowe – brakuje np. powiązania demokracji lokalnej z reżimem politycznym na poziomie narodowym, nie mówiąc już o poziomie ponadnarodowym. Ponadto nie biorą one najczęściej pod uwagę czynnika czasu i zagadnienia zmiany odnoszącej się do reżimu politycznego. Istnieje ograniczona liczba publikacji przyjmujących dynamiczne ujęcie (Heinelt, 2015; Saikkonen, 2016; Graham i in., 2017;

Heinelt, Magnier, Cabria i Reynaert, 2018; Tomini i Sandri 2018; Kowalewski, 2019; Świącicki, 2019).

Jeszcze większa luka w teoretycznej i empirycznej literaturze dotyczy niezbędnego aspektu dogłębnej analizy demokratyzacji i autokratyzacji na poziomach subnarodowych, tj. relacji między poziomem narodowym (centralnym) i regionalnym/lokalnym, nie wspominając o poziomie ponadnarodowym. Jednak ponieważ polityczne i instytucjonalne interakcje między poziomami narodowym i subnarodowym mogą mieć wpływ na zmiany idące w kierunku demokratyzacji lub autokratyzacji, trzeba je uwzględnić w ramach teoretycznych i opartych na nich badaniach empirycznych.

Matryca teoretyczna

Powyższy rozdział pokazuje wyraźnie, iż potrzebna jest matryca teoretyczna do analizy demokratyzacji i autokratyzacji na poziomach subnarodowych, szczególnie w odniesieniu do ich relacji z poziomem narodowym (centralnym). Ze względu na złożoność przedmiotu badań łączącego różne poziomy mające swoją specyfikę z punktu widzenia działania demokracji, potrzebne ramy teoretyczne nie mogą ograniczać się do jednego głównego paradygmatu badawczego w naukach o polityce, tj. teorii racjonalnego wyboru, nowego instytucjonalizmu czy (post)behawioralizmu (Hay, 2002, s. 7–13). Należy wypracować kilkumyślowe ramy, jednak bez potrzeby wykraczania poza istniejące narzędzia teoretyczne. Takie ramy powinny być kombinacją podejść teoretycznych opartą dla uproszczenia na dwóch głównych filarach: 1) demokracja i zmiany reżimu politycznego i 2) terytorialny wymiar polityki (zob. Wykres 1).



Wykres 1. Demokratyzacja/autokratyzacja na poziomach subnarodowych – matryca teoretyczna

Źródło: opracowanie własne autora.

Klasyczne teorie demokracji, które można by odnosić do demokracji na poziomach subnarodowych, np. teoria partycypacji czy teoria pluralistyczna (Schmidt, 2000, s. 226–240 i 251–268), są zbyt ogólne, aby mogły być użytecznymi narzędziami do badania demokratyzacji i autokratyzacji na poziomach subnarodowych. Jednak teorie demokratyzacji średniego zasięgu, szczególnie wspomniane koncepcje konsolidacji demokracji i jakości demokracji mogą być wykorzystane do tych celów, pod warunkiem, że będzie im towarzyszyć użycie teorii demokracji lokalnej/regionalnej, które biorą pod uwagę specyfikę demokracji na tych poziomach, np. szczególne formy demokracji bezpośredniej (Hendriks i in., 2010).

Teorie demokratyzacji i lokalnej/regionalnej demokracji są kompatybilne pod względem kluczowych zagadnień użytecznych dla badania demokracji na poziomach subnarodowych. Koncepcje konsolidacji demokracji i jakości demokracji mogą być odnoszone do poziomu regionalnego czy lokalnego. Szczególnie dotyczy to następujących elementów: 1) wewnętrzne i zewnętrzne warunki efektywnej demokratyzacji (włączając w te ostatnie poziom UE w przypadku Europy) i lista problemów z demokratyczną konsolidacją (uwzględniając zagadnienie wpływu UE) oraz 2) wymiary jakości demokracji – w przypadku badania zarówno demokratyzacji, jak i autokratyzacji na poziomach subnarodowych.

Teorie demokracji lokalnej i regionalnej pozwalają na uściślenie tych elementów z uwzględnieniem specyfiki demokracji na tych poziomach. Można użyć w tym kontekście zarówno ujęć klasycznych, jak i nowszych podejść. Z jednej strony, teorie demokracji lokalnej/regionalnej udostępniają narzędzia dotyczące analizy demokracji jako takiej. Przede wszystkim badacze proponują klasyfikacje aspektów lokalnej/regionalnej demokracji, które pomagają w identyfikacji stanu demokracji na poziomach subnarodowych. Gerry Stoker pisze w kontekście podejść normatywnych o takich istotnych zagadnieniach, jak pluralizm polityczny, polityczna partycypacja, jak również efektywne świadczenie usług (Stoker, 1996). Z kolei David Beetham wskazuje na takie kluczowe elementy, jak: odpowiedzialność lokalnych i regionalnych władz, ich reagowanie na potrzeby odpowiednich wspólnot terytorialnych i wystarczająca reprezentacja (Beetham, 1996). Te klasyfikacje mogą być przydatne (zwłaszcza w połączeniu z badaniami ankietowymi bazującymi na tych klasyfikacjach) do identyfikacji postępu demokratyzacji lub rozwoju przeciwnego procesu autokratyzacji.

Z drugiej strony, politolodzy proponują narzędzia teoretyczne do analizy zmiennych niezależnych (ewentualnie zmiennych pośredniczących) ważnych dla oceny stanu i jakości lokalnej/regionalnej demokracji.

Interesujące całościowe ramy proponuje w tym kontekście Gerrit Van der Walddt. Słusznie twierdzi, że trzy grupy podejść teoretycznych mogą być przydatne do badania lokalnej/regionalnej demokracji. Każde z nich dotyczy istotnych aspektów zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym. Po pierwsze, chodzi o teorie organizacyjne i zarządzania (np. teoria organizacji czy teoria uwarunkowań sytuacyjnych), które dają narzędzia do analizy strukturalnych i instytucjonalnych aspektów działania demokracji na poziomach subnarodowych. Po drugie, w grę wchodzi teoria komunikacyjne (np. teoria wymiany społecznej, teoria mediów, teoria zależności, teoria argumentacji, itp.), które są pomocne do analizy roli komunikacji między lokalnymi/regionalnymi władzami a obywatelami lub między różnymi aktorami na poziomie lokalnym/regionalnym, jak również do roli mediów w kształtowaniu lokalnego/regionalnego zarządzania i demokracji. Po trzecie, teoria systemowa pozwala na uwzględnienie społeczno-politycznego kontekstu, w którym zachodzą demokratyczne procesy (Van der Walddt, 2010). Istnieje więc bardzo dużo podejść teoretycznych, które można wykorzystać selektywnie, w zależności od analizowanego przypadku.

Jednak powyższe podejścia teoretyczne nie mogą stanowić wystarczających ram teoretycznych do analizy demokratyzacji i autokratyzacji na poziomach subnarodowych. Muszą być powiązane z podejściami, które umożliwiają również badanie interakcji i powiązań między poziomami narodowym, regionalnym i lokalnym – w celu sprawdzenia, czy w kontekście demokratyzacji czy autokratyzacji istnieje wpływ tych procesów na jednym poziomie na ich rozwój na innym poziomie. Przykładowo, istotna jest analiza wpływu takich ważnych politycznych zjawisk na poziomie narodowym, jak upolitycznienie, partiokracja, korupcja czy klientelizm na poziom lokalny czy regionalny.

Punktem wyjściowym w tym kontekście mogą być teorie zarządzania (*governance*) czy w interesującym nas kontekście raczej „współzarządzania”², które umożliwiają przedstawienie sieci powiązań między różnymi aktorami na poziomach narodowym, regionalnym i lokalnym. W pierwszej kolejności trzeba wymienić wielopoziomowe zarządzanie (Marks, Hooghe i Blanc, 1996; 2001; Kohler-Koch i Larat, 2009; Piattoni, 2010), które jako koncepcja teoretyczna wraz z wcześniej wspomnianą teorią systemową pozwalają na stworzenie ogólnego i całościowego modelu strukturalnego

² Niektórzy polscy politolodzy używają w odniesieniu do samorządu terytorialnego polski termin „współrządzenie” (np. Radzik-Maruszak, 2019). Jednak, jeśli już podkreślamy współdziałanie między różnymi podmiotami, trafniejszy wydaje się w przypadku zagadnienia *governance* – oznaczającego coś więcej niż rządzenie – inny spotykany w polskiej literaturze termin „współzarządzanie” (np. Mazur, 2015).

relacji między różnymi poziomami terytorialnymi oraz między kluczowymi aktorami i grupami na tych poziomach (wielopoziomowe zarządzanie, typ I), jak również między różnymi podmiotami publicznymi i prywatnymi (wielopoziomowe zarządzanie, typ II) (Saurugger, 2014, s. 112–113).

Należy dodać, iż z punktu widzenia współzarządzania, z akcentem położonym na poziomy subnarodowe, dla lepszego zrozumienia demokracji w Europie na tych poziomach (również w kontekście powiązań z poziomem centralnym), konieczne jest uwzględnienie wypracowanych w ramach badań empirycznych modeli samorządu terytorialnego wyróżnianych w odniesieniu do Europy Zachodniej (Page i Goldsmith, 1987; Hesse i Sharpe, 1991; Swianiewicz, 2002) oraz Europy Środkowej i Wschodniej (Swianiewicz, 2002, 2014; Wojnicki, 2014).

W celu analizy wzajemnego wpływu instytucji i aktorów na różnych poziomach terytorialnych, wielopoziomowe zarządzanie powinno być jednak połączone z podejściem sieciowym (Kriesi i Silke, 2007). To ostatnie skupia się na interakcjach między różnymi podmiotami, biorąc jednocześnie pod uwagę fragmentaryzację relacji na różnych poziomach terytorialnych (Saurugger, 2014, s. 114). Podejście sieciowe jest poza tym szczególnie użyteczne przy badaniu nieformalnych aspektów demokracji na poziomach subnarodowych.

Jednak ramy teoretyczne do analizy demokratyzacji i autokratyzacji na tych poziomach powinny też zawierać bardziej specyficzne podejścia niż zarządzanie wielopoziomowe czy sieciowe, aby analizować bardzo ważne dla demokracji relacje między centralnymi i lokalnymi/regionalnymi władzami – przede wszystkim z punktu widzenia podziału władzy i kompetencji. W tym kontekście istnieją bardzo użyteczne teorie decentralizacji (Saito, 2001; Falletti, 2014; Antwi-Boasiako i Csanyi, 2015; Mbate, 2017) – procesu ściśle związanego z demokratyzacją.

Te podejścia teoretyczne zawierają, po pierwsze, konceptualizację decentralizacji. Istnieje zgoda między badaczami, że istnieją jej różne typy. Z punktu widzenia demokratyzacji najważniejszy jest rozwój politycznej decentralizacji, która powinna dawać obywatelom i ich przedstawicielom większy wpływ na proces podejmowania decyzji. Jak to ujęła Tulia Falletti, polityczna decentralizacja „jest zbiorem poprawek konstytucyjnych i reform wyborczych zaprojektowanych do otwarcia nowych – lub aktywowania istniejących, lecz uśpionych lub nieefektywnych – przestrzeni dla reprezentacji w polityce subnarodowej” (Falletti, 2014, s. 4). Przykłady powyższych reform to np. wprowadzenie wyborów bezpośrednich burmistrzów i gubernatorów lub utworzenie lokalnych czy regionalnych zgromadzeń ustawodawczych. Polityczna decentralizacja wymaga także wzmocnienia politycznego pluralizmu oraz

aktywności partii politycznych i grup interesów. Te wszystkie zagadnienia są ważnymi aspektami demokratyzacji, a ich deficyt może generować przeciwny proces autokratyzacji.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się też decentralizację fiskalną (czasem także gospodarczą) oraz administracyjną. Szczególnie ta ostatnia nie pozostaje bez wpływu na demokratyzację na poziomach subnarodowych, ponieważ ten typ decentralizacji oznacza dystrybucję władzy, odpowiedzialności i środków finansowych dla zapewnienia usług publicznych na różnych poziomach zarządzania. Co więcej, różne formy administracyjnej decentralizacji, tj. dekoncentracja, delegacja i dewolucja, oznaczają różne konsekwencje dla demokratyzacji. Ostatnia z tych form stanowi najsolidniejszą podstawę dla postępów politycznej decentralizacji.

Po drugie, teorie decentralizacji wyjaśniają konsekwencje procesu dla stanu demokracji na poziomach subnarodowych. Najczęstszymi pozytywnymi skutkami w tym kontekście są: 1) pogłębianie politycznej rywalizacji prowadzące do zwiększającej się „politycznej przedsiębiorczości” (więcej ludzi wkracza na arenę polityczną), większa transparentność i odpowiedzialność, jak również formowanie się partii politycznych; 2) zwiększanie publicznej odpowiedzialności; 3) lepsze reagowanie na potrzeby lokalne/regionalne; 4) redukcja politycznej i etnicznej niestabilności dzięki udziałowi w życiu wspólnoty terytorialnej różnych mniejszości; 5) promowanie dobrego zarządzania, np. dzięki podziałowi funkcji i obowiązków pomiędzy różnymi poziomami terytorialnymi lub konkurencji między jednostkami subnarodowymi w przyciąganiu inwestycji (Saito, 2001, s. 2; Mbate, 2017, s. 3–6).

Jednocześnie wielu badaczy twierdzi, że demokratyzacja nie stanowi automatycznej konsekwencji decentralizacji. Jest warunkowana zbiorem czynników takich, jak: poziom partycypacji obywateli w procesie podejmowania decyzji (również demokratyczna kultura polityczna), rzeczywisty stan politycznej konkurencji na poziomach subnarodowych, relacje władzy między podmiotami centralnymi i regionalnymi/lokalnymi (podkreślane między innymi przez tzw. sekwencyjną teorię decentralizacji, która zwraca uwagę na rolę interesów na różnych poziomach terytorialnych, warunkujących tempo politycznej decentralizacji) (Falletti, 2014), jak również struktury organizacyjne (Mbate, 2017, s. 2).

Jest to istotne zarówno z punktu widzenia demokratyzacji, jak i autokratyzacji. W przypadku tego ostatniego procesu ramy teoretyczne dotyczące decentralizacji zawierają również klasyfikację jej możliwych dysfunkcyjnych konsekwencji dla demokratyzacji. Wielu uczonych uważa, że decentralizacja może prowadzić do konsolidacji czy nawet

hegemonizacji władzy lokalnych lub regionalnych elit i wpływowych grup interesu, większej korupcji i mniejszej rozliczalności, rosnących konfliktów między różnymi szczeblami władzy, obniżenia jakości polityk publicznych oraz deficytów dotyczących dobrego zarządzania (np. z powodu złej polityki gospodarczej czy fiskalnej), jak również rozwoju nierówności między regionami czy lokalnymi wspólnotami (Saito, 2001, s. 1–2; Mbate, 2017, s. 6–8).

Konkluzja i wstępna agenda badawcza

Niniejszy tekst udowadnia, że politolodzy powinni rozwinąć ramy teoretyczne do badań terytorialnego wymiaru demokratyzacji i autokratyzacji, oparte, zgodnie z propozycją autora, na dwóch głównych filarach.

Z jednej strony, należałoby włączyć do powyższych ram dwa typy narzędzi teoretycznych w ramach studiów nad demokracją i zmianą reżimu politycznego. Po pierwsze, chodzi o podejścia do demokratyzacji i autokratyzacji, koncentrujące się na dynamicznym aspekcie – zmianie politycznej. Te podejścia pozwolą na analizę związków przyczynowych między zmianami politycznymi dotyczącymi reżimów politycznych na różnych poziomach terytorialnych. Po drugie, w grę wchodzi bardziej statyczne podejście odnoszące się częściowo do jakości demokracji (która zawiera też aspekty dynamiczne) oraz do demokracji lokalnej/regionalnej. W tym przypadku możliwe badania pozwolą na zrozumienie różnic w reżimach demokratycznych na poziomie narodowym oraz regionalnym i lokalnym w poszczególnych państwach.

Z drugiej strony, do stworzenia całościowych ram teoretycznych potrzebne jest włączenie do nich dwóch innych rodzajów podejść, odnoszących się z kolei do polityki terytorialnej. Po pierwsze, należy uwzględnić podejścia teoretyczne dotyczące zarządzania – wielopoziomowego (wraz z modelami samorządu terytorialnego) i sieciowego – ważne dla zrozumienia relacji między różnymi aktorami i ciałami na poziomie narodowym, regionalnym i lokalnym. Po drugie, przydatne będą teorie decentralizacji, które pozwalają na zrozumienie przyczyn, rodzajów oraz konsekwencji procesu decentralizacji.

Bazując na tych podejściach teoretycznych, badacze mogą analizować związki między strukturami terytorialnymi oraz procesami demokratyzacji i autokratyzacji, zaczynając od badania przyczyn i skutków tych procesów³.

³ Taką propozycję wstępnej agendy badawczej autor niniejszego artykułu przedstawił wraz z Lucą Tominim, politologiem z Wolnego Uniwersytetu w Brukseli w czasie

W przypadku polityki terytorialnej stanowiącej skutki zmian reżimowych polityka ta może być uznawana za zmienną zależną. Wtedy można zadać pytanie o wpływ demokratyzacji lub autokratyzacji na terytorialne struktury i politykę. Samorządy terytorialne są uznawane za ważny element systemu hamulców i równowagi (Antoszewski, 2016, s. 194–195). Można więc założyć, że proces autokratyzacji będzie prowadzić do ograniczenia niezależności i władzy (kompetencji) podmiotów regionalnych i lokalnych, aby miały słabą pozycję względem centralnej egzekutywy. Z kolei postępy w demokratyzacji powinny oznaczać wzmocnienie struktur subnarodowych. Jak jednak wspomniano powyżej, teorie decentralizacji wskazują na to, że te założenia mogą, ale nie muszą znaleźć przełożenia na praktykę. Tym bardziej potrzebne jest rozwinięcie badań idących w tym kierunku – aby stwierdzić precyzyjnie, kiedy możemy mieć do czynienia z realizacją tych teoretycznych założeń, a kiedy praktyka różni się od tych założeń.

W przypadku polityki terytorialnej stanowiącej przyczyny zmian reżimowych, polityka ta i związane z nią struktury mogą być też traktowane jako zmienne niezależne lub pośredniczące. Wtedy badacze analizują z kolei wpływ tej polityki i struktur – bezpośredni lub pośredni – na przemiany dotyczące reżimów politycznych.

Należy w tym miejscu rozróżnić dwa warianty, kierując się kryterium ustroju terytorialnego w danym państwie. W państwie unitarnym struktury terytorialne nie powinny wpływać zasadniczo na procesy demokratyzacji i autokratyzacji. Jednak dla potwierdzenia tego założenia należałoby przeprowadzić dogłębną analizę poszczególnych przypadków państw z takim ustrojem terytorialnym. W przypadku federalnej struktury państwa lub państwa z silną decentralizacją wymiar terytorialny powinien odgrywać ważną rolę w zmianach odnoszących się do reżimu politycznego. W reżimie demokratycznym lub hybrydowym z przewagą komponentów demokratycznych proces autokratyzacji może rozpocząć się na poziomie lokalnym czy regionalnym i potem przenieść się na poziom narodowy. Poziom subnarodowy może jednak równie dobrze hamować proces autokratyzacji, który rozpoczął się na poziomie narodowym (centralnym), np. dzięki znaczeniu różnych form i mechanizmów demokratycznych występujących na tym poziomie, czyli dzięki roli społeczeństwa obywatelskiego.

Z kolei w relatywnie zdecentralizowanym reżimie autorytarnym (lub hybrydowym z przewagą komponentów autorytarnych) proces demokratyzacji może rozpocząć się na poziomie subnarodowym i w

związku z tym struktury terytorialne mogą ułatwić zmianę idącą w kierunku demokracji. Jednocześnie zdecentralizowane struktury mogą stanowić swoiste autorytarne enklawy, aby przeciwstawić się demokratyzacji – co wpływałoby dysfunkcjonalnie na szanse rozwoju tego ostatniego procesu.

Są to tylko wstępne propozycje agendy badawczej do realizacji na podstawie zarysowanej matrycy teoretycznej. Wcielanie tej agendy w życie należy traktować jako pierwszy krok w badaniu powiązań między demokratyzacją i autokratyzacją oraz wymiarem terytorialnym polityki, analogiczny do ścieżki, jaką przeszły w przeszłości badania tych procesów na poziomie narodowym. Może on stanowić impuls dla dalszych badań, idących również w innych kierunkach, być może z użyciem jeszcze bardziej rozbudowanych ram teoretycznych. Ponadto należałoby się zastanowić, czy nie podjąć badań w tej materii z dodaniem do nich poziomu ponadnarodowego, choć jest to trudne zadanie – z uwagi na nieco inne rozumienie demokracji na tym poziomie.

Bibliografia

- Antoszewski, A. (2016). *Współczesne teorie demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Antoszewski, A. (2018). Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny. *Przegląd Europejski*, 2, 11–31. DOI: 10.5604/01.3001.0013.0788
- Antwi-Boasiako, K.B. i Csanyi, P. (red.). (2015). *The Theories of Decentralization and Local Government: Implementation, Implications and Realities. A Global Perspective*. Nacogdoches: Stephen F. Austin University Press.
- Baldersheim, H., Illner, M., Offerdal, A., Rose, L., i Swianiewicz, P. (red.). (1996). *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe*. Boulder: Westview.
- Beetham, D. (1994). Conditions for Democratic Consolidation. *Review of African Political Economy*, 21(60), 157–172. DOI: 10.1080/03056249408704053
- Beetham, D. (1996). Theorizing Democracy and Local Government. W: D. King i G. Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy* (28–49). Basingstoke: Macmillan.
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19. DOI: 10.1353/jod.2016.0012
- Bokszczanin, I. i Mirska, A. (red.). (2014). *Demokracja Lokalna w państwach Europy*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Boogards, M. (2009). How to classify hybrid regimes? Defective democracy and electoral authoritarianism. *Democratization*, 16(2), 399–423. DOI: 10.1080/13510340902777800
- Brzostek, M.G. (2017). Europa Środkowo-Wschodnia – między demokracją a autorytaryzmem. *Acta Politica Polonica*, 40, 5–20. DOI: 10.18276/ap.2017.40-01
- Carothers, T. (2002). The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5–21. DOI: 10.1353/jod.2002.0003

- Cassani, A. i Tomini, L. (2018). Reversing regimes and concepts: from democratization to autocratization. *European Political Science*, 19, 272–287. DOI: 10.1057/s41304-018-0168-5
- Cassani, A. i Tomini L. (2019). *Autocratization in Post-Cold War Political Regimes*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Charron, N., Dijkstra, L. i Lapuente, V. (2014). Regional governance matters: Quality of government within European Union member states. *Regional Studies*. 48(1), 68–90. DOI: 10.1080/00343404.2013.770141
- Collier, D. i Levitsky, S. (1997). Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research. *World Politics*, 49(3), 430–451. DOI: 10.2307/25054009
- Dahl, R. (2000). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L. (1996). Is the Third Wave Over? *Journal of Democracy*, 7(3), 20–37. DOI: 10.1353/jod.1996.0047
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy. Towards Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. (2002). Thinking about hybrid regimes. *Journal of Democracy*, 13(2), 25–31. DOI: 10.1353/jod.2002.0025
- Diamond, L. (2015). Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141–155. DOI: 10.1353/jod.2015.0009
- Diamond, L., i Morlino, L. (red.). (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L., Plattner, M., Chu, Y. i Tien, H. (red.). (1997). *Consolidating Third Wave Democracies. Themes and Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ekman, J. (2009). Political Participation and Regime Stability: A Framework for Analyzing Hybrid Regimes. *International Political Science Review*, 30(1), 7–31. DOI: 10.1177/0192512108097054
- Epstein, D., Bates, R., Goldstone, J., Kristensen, I. i O'Halloran, S. (2006). Democratic Transitions. *American Journal of Political Science*, 50(3), 551–569. DOI: 10.2307/3694234
- Falleti, T.G. (2014). A Sequential Theory of Decentralization and Its Effects on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspective. (Kellogg Institute) *Working Paper*. 314.
- Fink-Hafner, D. i Hafner-Fink, M. (2009). The Determinants of the Success of Transitions to Democracy. *Europe-Asia Studies*, 61(9), 1603–1625. DOI: 10.1080/09668130903209152
- Geddes, B., Wright, J. i Frantz, E. (2014). Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set. *Perspectives on Politics*, 12(2), 313–331. DOI: 10.1017/S1537592714000851
- Gilbert, L. i Mohseni, P. (2011). Beyond authoritarianism. The conceptualization of hybrid regimes. *Studies in Comparative International Development*, 46, 270–297. DOI: 10.1007/s12116-011-9088-x
- Goldsmith, M. (1992). Local Government. *Urban Studies*, 29(3/4), 393–410. DOI: 10.1080/00420989220080501
- Graham, B., Miller, M.K. i Strøm, K.W. (2017). Safeguarding democracy: Power sharing and democratic survival. *American Political Science Review*, 111(4), 686–704. DOI: 10.1017/S0003055417000326

- Hay, C. (2002). *Political Analysis. A Critical Introduction*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Heinelt, H. (2015). *The Changing Context of Local Democracy*. Abingdon, New York: Routledge.
- Heinelt, H., Magnier, A., Cabria, M. i Reynaert, H. (red.). (2018). *Political Leaders and Changing Local Democracy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Hendriks, F., Lindström, A. i Loughlin, J. (2010). *Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Hesse, J.J. i Sharpe, L.J. (1991). Local government in international perspective: some comparative observations. W: J.J., Hesse (red.), *Local government and urban affairs in international perspective* (603–621). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hooghe, L. i in. (2016). *Measuring regional authority. Volume I: a postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Karl, T.L. (1990). Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23(1), 1–21. DOI: 10.2307/422302
- King, D. i Stoker, G. (red.). (1996). *Rethinking Local Democracy*. Basingstoke: Macmillan.
- Kohler-Koch, B. i Larat, F. (2009). *European Multilevel Governance. Contrasting Images in National Research*. Edward Elgar Publishing.
- Kowalewski, M. (2019). Niejednoznaczna odpowiedź miast na populizm i kryzys demokracji. *Studia Socjologiczne*. 234(3), 55–80. DOI: 10.24425/sts.2019.126154
- Kriesi, H. i Silke, A. (2007). The Network Approach. W: P.A. Sabatier (red.), *Theories of the Policy Process* (129–154). Boulder: Westview Press.
- Levine, D.H. i Molina, J.E., (red.). (2011). *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Levitsky, S. i Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1991). Constitutional Choices for New Democracies. *Journal of Democracy*, 2(1), 72–84. DOI: 10.1353/jod.1991.0011
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, J. i Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. i Stepan, A. (1997). Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*, 7(2), 14–33. DOI: 10.1353/jod.1996.0031
- Lipset, S.M. (1994). The Social Requisites of Democracy Revisited: 1993 Presidential Address. *American Sociological Review*, 59(1), 1–22. DOI: 10.2307/2096130
- Loughlin, J. i in. (1999). *Regional and Local Democracy in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Loughlin, J. i in. (2001). *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Lührmann, A. i Lindbergh, S.I. (2018). Keeping the Democratic Façade: Contemporary Autocratization as a Game of Deception. *V-Dem Working Paper*. 75.

- Lührmann, A. i in. (2018). State of the world 2017: autocratization and exclusion? *Democratization*, 25(8), 1321–1340. DOI: 10.1080/13510347.2018.1479693
- Marks, G., Hooghe, L. i Blanc, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 343–378. DOI: 10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x
- Marks, G. i Hooghe, L. (2001). *Multilevel Governance and European Integration*. Oxford: Rowman&Littlefield Publishers.
- Matyjak, S. (2018). *Mechanizmy prawne demokracji lokalnej w systemie samorządu gminnego. Praca doktorska*.
- Mazur, S. (red.). (2015). *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mbate, M. (2017). Decentralisation, Governance and Accountability: Theory and Evidence. *Journal of African Democracy and Development*, 1(2), 1–16. URL: www.kas.de/Uganda/en/
- McFaul, M. (2002). The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Noncooperative Transitions in the Postcommunist World. *World Politics*, 54(2), 212–244. DOI: 10.2307/25054183
- Mechkova, V., Lührmann, A. i Lindbergh, S. I. (2017). How much democratic backsliding? *Journal of Democracy*, 28(4), 162–169. DOI: 10.1353/jod.2017.0075
- Merkel, W. (2004). Embedded and Defective Democracies. *Democratization*, 11(5), 33–58. DOI: 10.1080/13510340412331304598
- Montero, A.P. i Samuels, D.J. (red.) (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. University of Notre Dame: Notre Dame.
- Morlino, L. (2008). Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion?, *European Political Science Review*, 1(2), 273–296. DOI: 10.1017/S1755773909000198
- Morlino, L. (2011). *Changes for Democracy. Actors, Structures, Processes*, Oxford/New York: Oxford University Press.
- Møller, J. i Skaaning, S.E. (2011). Stateness first? *Democratization*, 18(1), 1–26. DOI: 10.1080/13510347.2011.532607
- Newman, I. (2014). *Reclaiming local democracy. A progressive future of the local government*. Bristol, Chicago: Polity Press.
- Nowotarski, B. (2018). Fałszywa (fake) demokracja: próba modelowego ujęcia. *Studia Socjologiczno-Polityczne. Seria Nowa*. 9(2), 43–61. DOI: 10.26343/0585556X20802
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems. A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries. *World Development*, 21(8), 1355–1369. DOI: 10.1016/0305-750X(93)90048-E
- O'Donnell, G. (1996). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55–69. DOI: 10.1353/jod.1994.0010
- O'Donnell, G., Vargas Cullel, J., Iazzetta, O.M. (2004). *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. University of Notre Dame Press: South Bend.
- Ottaway, M. (2003). *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Page, E.C. i Goldsmith, M. (red.). (1987). *Central-local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

- Plattner, M. (2015). Is democracy in decline? *Journal of Democracy*, 26(1), 5-10. DOI: 10.1353/jod.2015.0014
- Pratchett, L. i Wilson, D. (1996). *Local Democracy and Local Government*. Basingstoke, London: Macmillan Press.
- Radzik-Maruszak, K. (2019). *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współrzędzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Regulski, J. (1999). *Building Local Democracy in Poland*. Budapest: Open Society Institute.
- Rustow, D. (1970). Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics* 2(3), 337-363. DOI: 10.2307/421307
- Saikkonen, I. A-L. (2016). Variation in subnational electoral authoritarianism: evidence from the Russian Federation. *Democratization*, 23(3), 437-458. DOI: 10.1080/13510347.2014.975693
- Saito, F. (2001). Decentralization Theories Revisited: Lessons from Uganda. *Ryukoku RISS Bulletin*. 31.
- Schedler, A. (2013). *The politics of uncertainty: sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, M. (2000). *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Schneider, C. i Schmitter, P.C. (2004). Liberalization, Transition and Consolidation: Measuring the Components of Democratization. *Democratization*, 11(5), 1-32. DOI: 10.1080/13510340412000287271
- Share, D. (1987). Transitions to Democracy and Transition Through Transaction. *Comparative Political Studies*, 19(4), 525-548. DOI: 10.1177/0010414087019004004
- Soos, G., Toka, G., i Wright, G. (red.). (2002). *The State of Local Democracy in Central Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Stoker, G. (1996). Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy. D. King i G. Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy* (1-27). Basingstoke: Macmillan.
- Swianiewicz, P. (2002). Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowej – próba generalizacji. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4, 49-57. studreg.uw.edu.pl/dane/web_sril_files/74/2002_4_swianiewicz.pdf
- Swianiewicz, P. (2014). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40(2): 292-311. DOI: 10.1080/03003930.2013.807807
- Szymański, A. (2017). De-Europeanisation and De-Democratisation in the EU and Its Neighbourhood. *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 15(2), 187-211.
- Szymański, A. (2019). De-Democratization: The Case of Hungary in Comparative Perspective. *PS: Political Science and Politics*, 52(2), 272-273. DOI: 10.1017/S1049096518002275
- Święcicki, Ł. (2019). Samorząd terytorialny w czasach kryzysu demokracji liberalnej. W: J. Gmitruk i T. Skoczek (red.), *Samorząd – kultura – Europa* (57-70). Warszawa: Muzeum Niepodległości w Warszawie, Ludowe Towarzystwo Naukowo-Kulturalne.
- Tomini, L. i. Sandri, G. (red.). (2018). *Challenges of Democracy in the 21st Century: Concepts, Methods, Causality and the Quality of Democracy*. London: Routledge.

- Van der Walde, G. (2010). Core Theories for the Teaching of Local Democracy. *Administratio Publica*, 18(1), 12–29. DOI: 10.13140/RG.2.1.2233.7767
- Vanhanen, T. (1992). *Strategies of democratization*. London: Taylor&Francis.
- Wojnicki, J. (red.). (2014). *Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*. Warszawa: ASPRA-JR.
- Wojtaszczyk, K.A., Stawarz, P. i Wiśniewska-Grzelak, J. (red.). (2018). *Zmierzch demokracji liberalnej?* Warszawa: ASPRA-JR.
- Zakaria, F. (1996). The rise of illiberal democracy. *Foreign Affairs* 76(6), 22–44. DOI: 10.2307/20048274

Joachim Osiński*, Izabela Zawiślińska**

KONDYCJA FINANSOWA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE. PRZYCZYNY ZADŁUŻENIA I PROPOZYCJE REFORM

THE FINANCIAL STANDING OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND. REASONS FOR INDEBTEDNESS AND REFORM PROPOSITIONS

Abstract

The authors aimed to examine the phenomenon of indebtedness on the part of the local self-government units in Poland. The situation is evolving, and as such it pertains to an overwhelming majority of municipalities and counties. The barrier to increased indebtedness was established in the form of a unit-specific debt indicator, which came into force in 2014, and the amendments came into existence on the 1st of January, 2020. The composition of the indicator aims to allow the Regional Chambers of Auditors to monitor the proceedings and prevent continued deterioration. However, the authors indicate that the crux of the issue that the local self-government units face is the insufficient revenue they generate, which calls for an increased allocation of central budgetary funds to the local self-government units in the form of grants and subsidies as well as the designing of numerous ways to finance their operations. Drawing upon the experiences gained by other states, the authors postulate the launch of the territorial and resource-based consolidation reforms on the part of the lower local self-government units – municipalities. This is believed to enhance a more effective leveraging of the endogenous resources on the part of the local self-government units, maximising the economies of scale that pertain to the local economy as well as societal resources. The lower local self-government units in Poland were established over 20 years ago. Since the establishment, the units have come to represent the entities that are ineffective in a structural and functional manner. Furthermore, they fail to ensure the modern development path of local communities. The examination that has been conducted validates the need for reforms and it portrays the currents behind.

Keywords: finances of local self-government units, municipal indebtedness, structural consolidation, endogenous resources, economies of scale

* Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 26/28, 00-927 Warszawa, j.osinski2@uw.edu.pl
ORCID ID: 0000-0002-5783-0334

** Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, ul. Wiśniowa 41, 02-520 Warszawa, izawis@sgh.waw.pl, ORCID ID: 0000-0003-4318-7285

Wstęp

Zagadnienie oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest niezwykle istotne zarówno z punktu widzenia wartości informacyjnej dla celów decyzyjno-informacyjnych, jak również ze względu na możliwości zaciągania długu lub ich brak. Problematyka ta ważna jest również dla oceny sprawności i efektywności funkcjonowania, gdyż ocena kondycji finansowej dostarcza informacji pozwalających podejmować decyzje o realizacji nowych zadań, a jednocześnie dokonać ewaluacji (oceny) dotychczasowych działań władz samorządu w określonym zakresie. Istnieje szereg opracowań, których celem jest dokonanie analizy istniejących w literaturze przedmiotu podejść do oceny kondycji finansowej w ujęciu teoretycznym i praktyki samorządowej oraz dokonanie oceny wartości informacyjnej indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), jako stosowanej powszechnie w Polsce miary informującej o sytuacji finansowej z punktu widzenia możliwości absorpcji długu (Filipiak, 2018, s. 73–86). Niniejsza analiza dotyczy okresu od 2014 r. do przełomu lat 2019/2020, a więc nie obejmuje początku pandemii w Polsce. Niekiedy, ze względów merytorycznych (kryzys ekonomiczny 2008+), obejmuje w wąskim zakresie wydarzenia i procesy wcześniejsze.

W literaturze przedmiotu część badaczy łączy ocenę sprawności (ocenę dokonań) JST w realizacji przypisanych im zadań z koncepcją nowego zarządzania publicznego (NPM), co współcześnie może budzić uzasadnione wątpliwości u części badaczy uznających wspomnianą koncepcję za przestarzałą teoretycznie (związaną z ideologią neoliberalizmu) i po okresie ostatniego globalnego kryzysu ekonomicznego 2008+ będącą w odwrocie w praktycznym zastosowaniu. Dodajmy, iż mówimy o praktyce ustrojowej państw nadających ton reformom systemów samorządu terytorialnego – Danii, Finlandii, Norwegii, Szwajcarii, Kanadzie czy Nowej Zelandii (Osiński i Zawiślińska, 2019, s. 99–101). Jednak B. Filipiak trafnie zauważa, iż aby przeprowadzić „pomiar sprawności w oparciu o pomiar dokonań konieczne jest zbudowanie systemu wskaźników lub też wskaźnika, które pokażą, jakie konkretnie cele, produkty i usługi ma JST do realizacji i jak je wykonuje [...]”. Niewątpliwie realizacja celów, dostarczanie produktów i usług przez JST w formie realizowanych zadań będą wpływały na kondycję finansową. Analiza literatury przedmiotu pozwala na wskazanie dwóch podstawowych kierunków dokonywania pomiaru kondycji finansowej JST opartych na: 1) wielu miarach empirycznych; 2) mierze syntetycznej. Autorzy opracowań podkreślają, że kondycji finansowej nie można opisać jednym wskaźnikiem [...] bazującym na dostępnych sprawozdaniach finansowych, czy też danych pochodzących z ksiąg JST” (Filipiak, 2018, s. 74).

Dyskusja na ten temat będzie się jeszcze toczyć w literaturze przedmiotu, także ze względu na zmiany, jakie weszły w życie od 1 stycznia 2020 r. w związku z nowelizacją art. 243 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. (Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 869). Mieć ona będzie jedynie pośredni wpływ na rzeczywistość i realnie odczuwaną przez mieszkańców kondycję finansową poszczególnych JST. Kondycja finansowa JST jest takim stanem finansów jednostki, który zapewnia możliwość sfinansowania realizacji ustawowych zadań na dotychczasowym poziomie jakościowym i ilościowym w danym momencie i w dającej się określić badawczo przyszłości. Jednakże mieszkańców danej jednostki bardziej interesuje to, jak sytuacja finansowa w ich gminie wpłynie na poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy i czy przełoży się na indywidualny dobrostan jej mieszkańców. Słowem, czy będą mieli oni i ich dzieci dostęp do usług publicznych na wyższym poziomie, lepszą edukację szkolną i przedszkolną, sprawniejszy transport publiczny czy bardziej czyste środowisko naturalne (Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2011).

Podkreślamy konieczność wykorzystania szansy, jaką niesie teoria nowego współrządzenia publicznego (NPG), zamiast dominującego dotąd nowego zarządzania publicznego (NPM), zastosowana do podnoszenia efektywności finansowej, społecznej i politycznej JST na poziomie gminy. **Celem artykułu** jest syntetyczne przedstawienie argumentów, które mają finansowy, ekonomiczny, społeczny i teoriopolityczny charakter, za wszczęciem procesu konsolidacji polskich gmin oraz wskazanie dobrych praktyk w tym zakresie w innych państwach. **Zasadniczą hipotezą** opracowania jest stwierdzenie, że podjęcie reformy konsolidacyjnej zmieniającej strukturę i liczbę jednostek samorządu gminnego uznać należy za podstawową dla zmniejszenia zadłużenia polskich gmin i poprawy dobrostanu życia jej mieszkańców. Zarówno poziom dochodów własnych gmin, wykorzystanie zasobów endogenicznych i korzyści skali, jak i ich infrastruktura materialna oraz społeczna odbiegają od najlepszych wzorców europejskich, które odnajdziemy, przykładowo, w państwach skandynawskich. Istnienie odpowiedniego wskaźnika zadłużenia (IWZ) dla samorządu lokalnego może służyć *ex post* jako wskaźnik informacyjno-zarządczy.

Zadłużenie polskich jednostek samorządu terytorialnego w drugiej dekadzie XXI wieku. Przyczyny i problemy

W sensie obiektywnym na funkcjonowanie administracji publicznej na poziomach centralnym, regionalnym i lokalnym oddziałują zmieniające się warunki zewnętrzne związane m.in. z rozwojem procesów glo-

balizacji gospodarczej i kulturowej, postępujących procesów monopolizacji i finansyzacji gospodarki światowej, których nośnikami są korporacje transnarodowe oraz najwyżej rozwinięte gospodarczo państwa. „Kryzys na świecie miał wpływ na całą polską gospodarkę, skutkując wieloletnim spowolnieniem gospodarczym oraz silnymi napięciami fiskalnymi w budżecie państwa. Od 2009 r. deficyt sektora finansów publicznych przez kolejne trzy lata przekraczał 3% PKB, a zadłużenie sektora finansów publicznych od 2010 r. przekroczyło poziom 50% PKB. Spowolnienie w polskiej gospodarce wywarło też szereg negatywnych skutków na kondycję finansową jednostek samorządu terytorialnego, zarówno po stronie dochodowej jak i wydatkowej. Zarazem na procesy te nałożyła się unijna Perspektywa Finansowa 2007–2013, w ramach której Polska uzyskała dostęp do 68 mld EUR środków pomocowych przeznaczonych na działania na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej” (Kluza, 2019, s. 10).

Skutki światowego kryzysu ekonomicznego 2008+ nie ominęły również sektora JST w państwach Unii Europejskiej. Kryzys doprowadził do wzrostu zadłużenia JST z 4,9% PKB na przełomie 2006 i 2007 r. do 7,0% PKB na koniec 2015 r. Wzrost zadłużenia JST dotyczył większości państw Unii Europejskiej. Największy był w Hiszpanii (wzrost z 8,4% PKB w 2007 r. do 24,5% PKB w 2015 r.) oraz w Belgii (z 8,5% PKB do 18,2% PKB). Jednakże w części państw, szczególnie nowych członków UE, zadłużenie JST pozostało na wciąż bardzo niskim poziomie, przykładowo w Bułgarii wyniosło 1,4% PKB na koniec 2015 r., a w Chorwacji 1,6% PKB. W państwach UE istotnie przyrosło też zadłużenie sektora JST w relacji do jego dochodów. W latach 2006–2007 utrzymywało się na poziomie 33%. Następnie zaczęło dynamicznie rosnąć, tak iż na koniec 2010 r. stanowiło już przeciętnie 44,7% dochodów JST. Najwyższy poziom wskaźnik ten osiągnął w 2014 r. (49,5%), zaś na koniec 2015 r. obniżył się do 47,8%, będąc blisko o połowę wyższy niż przed kryzysem (Kluza, 2019, s. 19–20).

Wzrost zadłużenia JST w większości państw UE był nie tyle skutkiem zmniejszenia się wielkości środków będących do ich dyspozycji w stosunku do realizowanych zadań, co przede wszystkim aktywnością inwestycyjną JST, szczególnie na początku kryzysu. JST w istotny sposób zastępowały zmniejszające się inwestycje sektora prywatnego, po części korzystając też z środków infrastrukturalnych w ramach unijnej Perspektywy Finansowej 2007–2013. Udział inwestycji JST w całości inwestycji w państwach UE zwiększył się z 7,0% w latach 2006–2007 do 9,2% w 2010 r. Następnie nieco spadł, a od 2014 r. utrzymuje się na poziomie 8,3%. „W latach 2009–2011 najwyższy udział w całości inwe-

stycji odnotowały JST hiszpańskie (13,5%), polskie (13,3%), łotewskie (12,1%), holenderskie (11,3%) oraz litewskie (11,2%). W latach 2009–2011 JST przeznaczały na inwestycje średnio ok. 17% swoich dochodów” (Kluza, 2019, s. 20; Poniatowicz, 2014).

Rosnące zadłużenie sektora publicznego, w tym sektora JST, zaoocowało dalszą debatę na temat sposobu wprowadzenia konsolidacji fiskalnej oraz wyboru instrumentów, które będą najkorzystniejsze z punktu widzenia osiągnięcia długoterminowego wzrostu gospodarek. Odnosnie do sektora JST rekomendacje ewentualnych reform dla wybranych państw zawarte są w raportach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W raportach OECD dla Danii (OECD Economic Surveys: Denmark, 2012) oraz Finlandii (OECD Economic Surveys: Finland, 2014) przedstawione zostały rekomendacje, które również pojawiły się w debacie o polskich samorządach, czyli łączenie małych JST w większe jednostki, pozwalające spożytkować **ekonomiczne korzyści skali** oraz wprowadzenie reguł fiskalnych, w tym przypadku dotyczących ograniczenia wzrostu wydatków samorządowych (Hausner J. i in., 2014). Dodać należy, iż Dania już w 2007 r. podjęła systemową reformę systemu samorządu terytorialnego, co doprowadziło do konsolidacji małych gmin, których obecnie jest tylko 98 (w 1992 r. istniało jeszcze 275 gmin), a średnia duńska gmina liczy 59 tys. mieszkańców, przy liczbie 5,9 mln mieszkańców całego państwa. Daje to bardzo korzystny współczynnik fragmentaryzacji terytorialnej w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa (Sakowicz, 2010, s. 337–339; Swianiewicz, 1995). W Finlandii podobny proces zachodził również po 2000 r. i z 460 gmin istniejących wówczas w jego rezultacie mamy aktualnie 310 gmin, zamieszkałych średnio przez nieco ponad 18 tys. mieszkańców, a więc więcej niż średnio w Polsce. W Norwegii początek procesu konsolidacji gmin nastąpił w 2014 r. skierowaniem zapytania do gmin, czy zamierzają się połączyć z sąsiednią jednostką (jednostkami)? Decyzję należało podjąć do 2017 r., a reforma weszła w życie 1 stycznia 2020 r. W jej rezultacie w Norwegii jest 356 gmin (w 1952 r. były 744 gminy, przed reformą w 2017 r. – 428 gmin), zamieszkałych średnio przez 15,2 tys. mieszkańców (*Local government reforms in Norway*, s. 1). W tych przypadkach dylemat, czy postawić na efektywność – zdolność do rozwoju JST (*capacity*) czy na bliskość, uznawaną za element lokalnej demokracji (*proximity*) w odniesieniu do systemu samorządu terytorialnego, został jednoznacznie rozstrzygnięty na korzyść „zdolności” do rozwoju (Sakowicz, 2010, s. 332–334; Arsen, 2002, s. 317–333). Lokalna demokracja ze względu na wdrożenie nowoczesnych technologii, np. w systemie wyborczym i demokracji partycypacyjnej w żadnym stopniu nie ucierpiała, a nawet uległa wzmocnieniu.

Analizując przyczyny i problemy związane z rosnącym zadłużeniem polskich JST, należy oprócz problemów finansowo-rozwojowych, związanych ze skutkami ostatniego globalnego kryzysu ekonomicznego 2008+, podkreślić również znaczenie innych procesów i zjawisk regionalnych, które zaistniały w tym czasie. Mieliśmy przede wszystkim do czynienia ze zmianą w funkcjonowaniu i priorytetach rozwojowych regionalnych organizacji integracyjnych, w tym Unii Europejskiej. Istotne obiektywne wyzwanie stanowiło także jak najpełniejsze dostosowanie i wykorzystanie rozwoju technologicznego dla podniesienia sprawności oraz efektywności społecznej samorządu terytorialnego na wszystkich poziomach.

Bardzo istotny wpływ na kondycję finansową i poziom rozwoju społecznego w przypadku wielu JST miały również **uwarunkowania endogeniczne**, wynikające ze specyfiki poszczególnych jednostek, przede wszystkim gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Dokonał się po 2005 r. swoisty „demograficzny odpływ” młodych, często wykształconych i uzdolnionych osób, ale również osób posiadających jedynie pewne podstawowe umiejętności, nieznajdujących zatrudnienia na polskim rynku pracy, do tych państw Unii Europejskiej, które nie wprowadziły żadnych okresów przejściowych po rozszerzeniu UE w 2004 r. dla migrantów z państw Europy Środkowej. Został on zahamowany w latach 2009–2011 przez skutki wspomnianego globalnego kryzysu ekonomicznego, które dotknęły część państw Europy Zachodniej, członków UE, ale od 2012 r. migracja na pobyt stała, a szczególnie czasowy związany z podjęciem pracy, wyraźnie wzrasta. Ma to istotne skutki dla polskiej gospodarki, ale również dla **efektywności społecznej** funkcjonowania JST. Powoduje niewątpliwą utratę potencjału ludnościowego wielu gmin, wymierne straty na rynku pracy oraz wpływa na procesy starzenia się społeczeństwa polskiego (Mączyńska, 2010; Strzelecki, 2011, s. 22–28).

Ze wspomnianych, jedynie syntetycznie ujętych względów, nie sposób bezkrytycznie uznawać, że dokonane w Polsce reformy systemu samorządu terytorialnego z końca XX w. gwarantują stały sukces, rozwój i zaspokajają oczekiwania społeczeństwa oraz nie wymagają znaczących zmian modernizacyjnych. **Modernizacja instytucjonalna** i strukturalna samorządu terytorialnego jest procesem ciągłym, nie zaś jednorazowym czy „skokowym” przyjęciem i wdrożeniem określonych aktów prawnych. „Musi ona nadać za dynamiką procesów gospodarczych, społecznych i politycznych wewnątrz państw, jak również uwzględnić wpływ otoczenia zewnętrznego europejskiego i globalnego oraz być oparta na wykorzystaniu najnowszych technologii komunikacyjnych. Powinna uwzględniać demokratyczną kulturę polityczną społeczeństwa i jego aspiracje do określania celów strategicznych rozwoju oraz obywa-

telską potrzebę współrzędzenia (a przynajmniej współuczestnictwa) w systemie realizowania władzy publicznej. Trzeba przy tym pamiętać, iż istnieją i istnieć będą środowiska lub grupy beneficjentów obecnego stanu (wszak pracownicy administracji publicznej na wszystkich poziomach – również znacząca nawet w warunkach demokratycznego państwa – grupa interesu), którzy z różnych powodów sprzeciwiać się będą modernizacji strukturalnej i funkcjonalnej systemu samorządu terytorialnego” (Osiński, 2019, s. 82–83).

Obowiązujące regulacje dotyczące pomiaru i ograniczania zjawiska zadłużania się polskich JST

Od 2014 r. jedynym obowiązującym ograniczeniem dotyczącym zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego jest tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia JST. Jego konstrukcja została określona w art. 243 wspomnianej ustawy o finansach publicznych. Zadłużenie sektora samorządowego budziło i budzi nadal niepokój, bowiem wbrew niektórym opiniom nie nastąpiła stabilizacja dynamiki wzrostu zadłużenia w ostatnich latach. Prognozowany przez Ministerstwo Finansów na koniec 2019 r. dług sektora samorządowego ma wynieść 86,6 mld zł, co oznacza znaczący wzrost w stosunku do 2018 r., kiedy to zadłużenie wyniosło 76,1 mld zł. Analiza jego kształtowania w JST pozwala jedynie stwierdzić, że w Polsce występuje spore zróżnicowanie w jego poziomie i dynamice. Tym niemniej w literaturze samo zjawisko wzrostu długu i jego dynamikę ocenia się jako niosące ryzyko dla realizowanych przez JST zadań, a tym samym dla ich stabilności finansowej. Nie zamierzamy dokonywać systematycznej analizy ewolucji regulacji prawnych w Polsce dotyczących omawianego zagadnienia, bowiem czyniono to w literaturze wielokrotnie (Kluza, 2019; Filipiak, 2018; Wójtowicz, 2017; Kowalczyk, 2017 i inni). Jednak pewne kwestie zasługują na bardziej wnikliwą uwagę, choćby problem prawnego ograniczenia w zarządzaniu finansami samorządów, tzw. rolowania długów, który w przyszłości może okazać się niezwykle brzemienny dla finansów JST (Wójtowicz, 2017, s. 215–217).

Od 1 stycznia 2020 r. weszły w życie zmiany w ustawie o finansach publicznych dotyczące wskaźnika zadłużenia JST, szczególnie w art. 243 ust. 1 (Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ost. zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 2020). Zgodnie z nią trzeba uwzględniać, po lewej stronie wzoru, wszystkie długi danej jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy to wszelkich umów podobnych charakterem do umów kredytowych, umów pożyczek lub dotyczących emisji papierów wartościowych, w tym umów

sprzedaży zwrotnej, sprzedaży na raty, leasingu, forfaitingu lub innych umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, a które związane są z finansowaniem usług, dostaw lub robót budowlanych. Z ujęcia we wzorze wyłączone są umowy krótkoterminowe, spłacane w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. Dodatkowo, by zaciągnąć długi podobne do kredytu czy innych umów nienazwanych, powinno się ustalić dla nich limit spłat i uzyskać pozytywną opinię w sprawie z RIO. Jak wiadomo, od 1 stycznia 2019 r. wskaźnikiem zadłużenia objęte są wszystkie wydatki bieżące na obsługę długu, a nie tylko odsetki i dyskonta.

Dopuszczalny limit spłaty zadłużenia obowiązujący w 2020 r. nadal należy liczyć jako średnią z ostatnich 3 lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących danej JST. Wyznaczając limit na 2020 r., w wydatkach bieżących z 3 ostatnich lat nie należy uwzględniać wydatków z tytułu spłat rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, jeśli zobowiązania te zostały zaciągnięte od 1 stycznia 2019 r. Dodatkowo, z występujących w mianowniku relacji (po obu stronach wzoru) dochodów bieżących należy wyłączyć kwoty dotacji i środków celowych przeznaczonych na cele bieżące. Ponadto, z dochodów bieżących i wydatków bieżących (licznik po prawej stronie wzoru) wyłączone są dotacje i środki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego przy udziale środków UE i wydatki bieżące z tego tytułu. Takie rozwiązanie prowadzi do pomniejszenia kwoty dochodów bieżących jednostki i w zasadzie pokazuje realną zdolność płatniczą danej jednostki samorządu. Do wskaźnika zadłużenia nie będzie się wliczać wydatków na inwestycje, które w minimum 40% finansowane będą ze środków UE. Dotąd, jak wiadomo, było to 60%.

Pewne elementy nowych rozwiązań poddawane są krytyce w kontekście tego, które jednostki samorządu skorzystają w przyszłości na ich wprowadzeniu, a które stracą, szczególnie w związku z dalszymi zmianami, jakie nastąpią. W sensie formalnoprawnym wskazuje się przykładowo na brak we wspomnianym artykule ustawy precyzyjnego zdefiniowania kategorii „umowy nienazwane”. Jednak mimo to wydaje się zasadne dokonywanie racjonalnych i stopniowych zmian w prawie, bowiem sytuacja zadłużeniowa narasta od wielu lat i dotychczasowe uregulowania okazują się niewystarczające, aby monitorować i sterować tym zjawiskiem. Brak w polskim prawie dopuszczenia możliwości bankructwa (upadłości finansowej) gminy powoduje u lokalnych decydentów pewien komfort przy zaciąganiu kredytów i pożyczek w różnych instytucjach finansowych o nie najlepszej reputacji. Może to na-

rażać mieszkańców, szczególnie gmin, na trudne niekiedy do przewidzenia konsekwencje związane z zawirowaniami na rynku instytucji finansowych. Przepisy takie obowiązują w państwach skandynawskich i mają pozytywny wpływ na stabilność finansową gmin i bezpieczeństwo mieszkańców.

Zadłużenie sektora samorządowego i jego udział w zadłużeniu sektora finansów publicznych w Polsce rośnie od początku XXI w., w tym szczególnie jednostek samorządu terytorialnego i ich związków. I tak, w 2001 r. wynosiło ono ogółem 10 mld 786 mln zł, w tym 9 mld 009 mln zł było zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, zaś 1 mld 777 mln zł było zadłużeniem samorządowych funduszy celowych z osobowością prawną, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, samorządowych instytucji kultury i innych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych (Korolewska i Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 105). W 2002 r. zadłużenie sektora samorządowego wyniosło 14 mld 059 mln zł, z czego na JST i ich związki przypadało 12 mld 002 mln zł. W 2003 r. kolejny, choć nieduży wzrost do 16 mld 550 mln zł, w tym na JST i ich związki 13 mld 798 mln zł. W 2009 r. ogólne zadłużenie sektora samorządowego po systematycznym wzroście w poprzednich latach powiększyło się do 39 mld 325 mln zł, w tym JST i ich związków do 36 mld 325 mln zł. W 2010 r. było to już ogółem 53 mld 531 mln zł, z czego na dług JST i ich związków przypadało 50 mld 591 mln zł (Korolewska i Marchewka-Bartkowiak, 2011, s. 105–106). Zobowiązania samorządów rosły również w latach 2012–2014 oraz 2018–2019 i były powiązane z cyklem inwestycyjnym wyznaczanym przez terminy pozyskiwania środków z UE. W 2014 r. zadłużenie sektora samorządowego ogółem to 72 mld 135 mln zł, po czym w latach 2015–2017 zadłużenie malało i wynosiło odpowiednio: 71 mld 652 mln, 69 mld 023 mln i 68 mld 929 mln, aby w 2018 r. skokowo wzrosnąć do 76 mld 125 mln zł, zaś w 2019 r. do 86 mld 596 mln zł (*Raport roczny 2019. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego...*, 2019, s. 10).

Podkreślić należy, że realny stan finansów samorządu terytorialnego uwzględniający zobowiązania pośrednie, nieujmowane w sprawozdaniach, a dotyczące przykładowo długów spółek zależnych lub tzw. umów wsparcia), uwypukla większą dynamikę zobowiązań sektora samorządowego, co uznać należy za sygnał negatywny i ostrzegawczy. Obecna średnia wzrostu zadłużenia ogółem to 5% w latach 2013–2019, a średnie PKB w tym samym okresie to 4,3%, przy jednocześnie rosnących kosztach obsługi zadłużenia (*Raport roczny 2019. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego...*, 2019, s. 11). Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego

w 2019 r. wyniosły 9,25% dochodów własnych i były wyższe o 4 p.p. w stosunku do 2018 r., zaś przeciętny koszt długu wynosił 3,0%.

Wiele przyczyn składa się na to, że sytuacja nie zacznie się nagle i niespodziewanie poprawiać, do tego dojdą jeszcze skutki zdarzeń nieprzewidzianych, które pomijamy w naszej analizie, np. pandemii koronawirusa oraz jej wpływu na gospodarkę Polski i finanse samorządów. Dlatego też same zmiany dotyczące sposobów wyliczania wskaźnika zadłużenia sektora samorządu terytorialnego oraz zaakceptowana na szczeblu państwa „Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2019–2022”, przyjęta we wrześniu 2018 r. przez Ministerstwo Finansów, mogą okazać się niewystarczające. W Strategii trend na poprawę finansów publicznych poprzez lepsze, bardziej kompetentne zarządzanie długiem jest wyraźnie widoczny i ma szerokie uzasadnienie. Jest ona kontynuacją Strategii przygotowanej rok wcześniej. „Niezmieniony pozostał cel minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem. Utrzymane zostały zadania służące realizacji celu Strategii związane z rozwojem rynku finansowego, tj. zapewnianie płynności, efektywności i przejrzystości rynku skarbowych papierów wartościowych (SPW) oraz zadanie dotyczące efektywnego zarządzania płynnością budżetu państwa” (Ministerstwo Finansów, *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2019–2022*, s. 4).

Dla skutecznej realizacji Strategii przyjęte zostały zasadnicze założenia celowe, w tym m.in.:

- utrzymane zostanie elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów, w stopniu przyczyniającym się do minimalizacji kosztów obsługi długu i przy ograniczeniach wynikających z przyjętych poziomów ryzyka oraz możliwego wpływu na politykę pieniężną;
- głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostanie rynek krajowy;
- udział długu nominowanego w walutach obcych w długu SP zostanie obniżony poniżej 30% i w horyzoncie Strategii będzie kontynuowane jego stopniowe obniżanie;
- priorytetem polityki emisyjnej będzie budowanie dużych i płynnych emisji o oprocentowaniu stałym, zarówno na rynku krajowym, jak i rynku euro (Ministerstwo Finansów, *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2019–2022*, s. 4–5).

Podsumowanie prognoz dotyczących reedukacji długu publicznego i kosztów jego obsługi zawarto w tabeli 1.

Tabela 1. Dług publiczny i koszty jego obsługi – podsumowanie prognoz *Strategii...*,

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	(wyko- nanie)					
1. Państwowy dług publiczny:						
b) w relacji do PKB	48,5%	47,0%	46,6%	45,2%	42,9%	40,7%
2. Kwota, o której mowa w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych*						
b) w relacji do PKB	47,7%	45,9%	45,4%	44,1%	41,7%	39,7%
3. Dług sektora <i>general government</i>						
b) w relacji do PKB	50,7%	49,2%	48,9%	47,7%	45,4%	43,4%
4. Wydatki z tytułu obsługi długu skarbu państwa**						
a) w mld zł	29,6	30,7	29,2	30,4– 31,3	31,9–32,7	32,9–34,6
b) w relacji do PKB	1,50%	1,46%	1,31%	1,28%– 1,32%	1,27%– 1,30%	1,27%– 1,30%

*) Kwota ustalona w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski obowiązujących w dni robocze roku budżetowego i pomniejszona o kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

**) Prognozy kosztów obsługi długu na lata 2020–2022 zostały przedstawione przedziałowo z uwzględnieniem rezerwy na ryzyko kursowe.

Reasumując, należy zaakcentować, że zaplanowano szczegółowo działania zmierzające do ograniczenia długu publicznego, a dzięki temu również do poprawy finansów samorządu terytorialnego. Przyjęte regulacje prawne będą sprzyjać realizacji Strategii, czy jednak cały system samorządu terytorialnego w Polsce będzie lepiej wykorzystywał potencjał prorozwojowy zamknięty w małych strukturalnie i słabych zasobowo JST (szczególnie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich), pozostaje pod znakiem zapytania. Przykłady wielu europejskich państw dowodzą, że Polska, aby się rozwijać lokalnie i całościowo w sposób zrównoważony, powinna przejść przez **reformę konsolidacji gmin** oraz najprawdopodobniej również powiatów, co proponują niektórzy badacze (Kieżun, 2003, s. 121–122). Na zbyt dużą liczbę powiatów, które powstały w rezultacie reformy administracji z lat 1998/1999, i ich mały potencjał rozwojowy zwracano już uwagę wielokrotnie. Liczba ok. 120 powiatów byłaby całkowicie wystarczająca strukturalnie i funkcjonalnie, jeśli założyć że drugi poziom samorządu terytorialnego jest w ogóle przydatny.

„Polski powiat, niewątpliwie rażący swoim małym wymiarem terytorialno-ludnościowym na tle struktur państw Unii Europejskiej, nie da się długo utrzymać. Przy obecnym poziomie elektronicznych metod łączności urząd powiatowy jest w ogóle niepotrzebny, jego funkcje z powodzeniem mogą być realizowane przez związki gmin...” (Kieżun, 2003, s. 126).

Państwa skandynawskie są niewątpliwymi liderami kształtowania optymalnych struktur w systemach samorządu terytorialnego, a co za tym idzie, również pionierskich rozwiązań dotyczących realizacji zadań oraz poprawy stanu finansów JST. Stopniowe wdrażanie do polskiego systemu samorządu terytorialnego teorii nowego współzrządzenia publicznego i rezygnacja z neoliberalnych mechanizmów NPM (nowego zarządzania publicznego i jego „udoskonaleń”), wykluczy z czasem „rządy minimalne” we wszystkich polskich JST, spowodowane niską frekwencją wyborczą. Średnia frekwencja w wyborach samorządowych (obie tury) od wyborów 2002 r. wynosi w Polsce 43,86%, a licząc od 1990 r., tylko 36,72%, czyli demokratyczna legitymacja władz samorządowych jest na znikomym poziomie (obliczenia własne na podstawie: <https://pkw.gov.pl/>). Przykładowo, w wyborach do rad gmin w Szwecji w 2014 r. frekwencja wyniosła 82,84%, zaś w wyborach w 2018 r. – 84,12%. Średnia frekwencja w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych była na poziomie 87,0% (Statistiska Meddelanden, 2019).

Efektywność strukturalna jednostek samorządu lokalnego wyraża się w ekonomicznej i finansowej samodzielności czy nawet samowystarczalności oraz funkcjonalnej sprawności, pozwalającej z powodzeniem rozwiązywać lokalne problemy społeczne i utrzymywać usługi dla lokalnej społeczności na najwyższym poziomie. Zbyt mała wielkość jednostki samorządowej powoduje niską efektywność strukturalną, a co za tym idzie, nieopłacalność części przedsięwzięć inwestycyjnych w zakresie infrastruktury komunalnej czy funkcjonowania służb publicznych, przy ich niezbędności dla lokalnej społeczności. Rozległy zakres problemów z tym związanych określa się zazwyczaj terminem **ekonomii skali**. W państwach skandynawskich mamy do czynienia z występowaniem dużych pod względem liczby ludności oraz terytorium gmin i prowincji. Uznaje się powszechnie, że tylko takie struktury samorządowe są w stanie podołać realizacji społecznie pożądanego zakresu zadań i w sposób najefektywniejszy wykorzystać środki finansowe, którymi dysponują. Wielkość gminy czy prowincji musi być funkcjonalna w relacji do zakresu realizowanych przez nią zadań. Polskim gminom wyzwania przybywa, a efektywność strukturalna pozostaje na poziomie z końca lat 90 (Osiński, 2019, s. 90).

Wójt gminy czy burmistrz są „gospodarzami” lub lepiej, w ramach teorii nowego współzrządzenia publicznego – „współzrządzającymi” – wraz

z mieszkańcami, zasobami materialnymi i społecznymi JST, a nie „liderami politycznymi” wspólnoty samorządowej. Wspólnota samorządowa nie jest „wspólnotą polityczną”, bowiem jej cele i zadania są określone konstytucyjnie w rozdz. VII i innych artykułach Konstytucji RP z 1997 r. i żaden z jej artykułów nie uzasadnia „politycznego zawłaszczania” wspólnoty samorządowej. W Skandynawii każdy wybrany przewodniczący rady czy zarządu gminy, miasta lub prowincji doskonale to rozumie i skupia się wraz z mieszkańcami na realizacji ustawowych zadań, zmierzających po stworzenia wysokiego poziomu usług publicznych i równego dostępu do nich przez mieszkańców, zapewniania rozwoju zrównoważonego na terenie gminy uwzględniającego harmonijny rozwój gospodarczy, ekologiczny i społeczny oraz umacniania rozwoju demokracji lokalnej na podstawie pragmatycznego konsensusu.

Zakończenie

Poszukiwania obiektywnych wskaźników zadłużenia (IWZ) polskich JST należy kontynuować, aby nie dopuścić do pogłębienia i utrwalenia tendencji do niekontrolowanego zadłużania się przede wszystkim gmin. Jednakże nie dostrzegamy w stosowaniu wskaźnika obiektywnego czynnika wpływającego na zmniejszanie zadłużenia i realną poprawę efektywności społecznej JST, utrwalanie ich prorozwojowego charakteru oraz spożytkowania ekonomii skali. Istnienie IWZ raczej skłaniać będzie JST do poszukiwania nowych produktów finansowych na rynku bankowym, które nie są lub nie będą zawarte w obowiązującym wzorze wskaźnika. Nie będą skłaniać do przeciwdziałania strukturalnym niedoskonałościom i dysfunkcyjnym rozwiązaniom kompetencyjnym, które aby były pokonane, muszą uwzględniać zaangażowanie ustawodawcze parlamentu, a nie tylko działania na poziomie lokalnym.

Model finansowania JST powinien zostać oparty na założeniach znaczącego **zwiększania udziału dochodów własnych** w strukturze dochodów budżetowych tych jednostek. Transfery z budżetu centralnego w postaci dotacji i subwencji powinny odgrywać zdecydowanie malejącą rolę i mieć pełne uzasadnienie w realizowanych zadaniach. System jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest obciążony obiektywną wadą strukturalną, która z latami staje się coraz bardziej oczywista i ważąca. Wyraża się w zbyt małych ludnościowo, terytorialnie oraz zasobowo gminach, których finanse dalekie są od zadowalającego stanu, stając się hamulcem rozwoju społeczno-gospodarczego i organizacyjnego. Transferowanie środków z gmin dużych i efektywnych ekonomicznie do deficytowych i nieefektywnych mogło być w pierwszym okresie

po reformie końca XX w. zabiegiem wystarczającym. Dziś jest antyrozwojowym, hamującym efektywne wykorzystanie zasobów endogenicznych poszczególnych gmin i powodującym odkładanie na nieokreśloną przyszłość reformy strukturalnej systemu samorządu gminnego.

Racjonalna i obiektywna zmiana tego stanu możliwa jest przez konsekwentne przeprowadzenie **reform konsolidacyjnych** przede wszystkim na poziomie gmin. Najbardziej udane reformy w tym zakresie wdrażano w państwach skandynawskich, gdzie wzrosły dochody własne gmin i zmniejszyło się zapotrzebowanie na subwencje i dotacje z budżetu centralnego. Bez samodzielności finansowej nie będzie nigdy prawdziwej samorządności terytorialnej na poziomie gmin. Rozwijać się będą natomiast postawy klientyzmu i zależności. Istniejące doświadczenia reform w państwach skandynawskich należy upowszechniać w Polsce oraz wykorzystać ich zasadnicze założenia i wytyczne dotyczące procesu wdrażania. Powołanie dużych gmin (w liczbie 800–850) powinno zostać uzupełnione zmianami funkcjonalnymi i nowym podziałem zadań pomiędzy szczeblami samorządu, z rzeczywistym, a nie fikcyjnym uwzględnieniem zasady pomocniczości.

Upowszechnienie budżetów zadaniowych we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego, przyjęcie formuły przedsiębiorczości publicznej (*public entrepreneurship*) jako metody działania zmierzającej do zwiększenia dochodów własnych JST i zastosowanie innych instrumentów wynikających z nowego współrzędzenia publicznego (*new public governance*), w tym budżetu obywatelskiego, który upowszechnia się w Polsce, są najlepszymi i realnymi sposobami na jakościową poprawę efektywności polskiego samorządu terytorialnego i wzrost poziomu życia mieszkańców.

Bibliografia

- Arsen, Ch. A. (2002). Municipal size and democracy: a critical analysis of the argument of proximity on the case of Denmark, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, Issue 4.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2011). *Analiza finansowa budżetów JST*. Warszawa: Municipium.
- Dylewski, M. (2009). Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST. W: B. Filipiak (red.), *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*. Warszawa: Difin.
- Filiipiak, B. Z. (2018). Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 56/4. DOI: 10.15584/nsawg.2018.4.6
- Głodziński, E. (2014). Efektywność ekonomiczna – dylematy definiowania i pomiaru. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej*. Seria: *Organizacja i Zarządzanie*, nr 73, 155–167.

- Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mączyński, M., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Surówka, K., Szymczak, R., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2014). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, t. II, Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Kieźun, W. (2003). Cele, konceptualizacja i realizacja reformy administracji publicznej w latach 1998–2001. W: A. Piekara (red.). *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001* (s. 67–128). Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego.
- Kluza, K. (2019). *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Trendy historyczne, narzędzia do analizy zdolności spłaty zadłużenia oraz postulaty zmian systemowych*. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Texter.
- Korolewska, M., Marchewka-Bartkowiak, K. (2011). *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „INFOS Biuro Analiz Sejmowych”, nr 21(113). Pobrane z: http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/208E9FA277ADD525C125795A004CD614/%24File/Infos_113.pdf (dostęp 10.02.2020).
- Kowalczyk, M. (2017). *Podstawy analizy ekonomiczno-finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Kozuń-Cieślak, G. (2013). Efektywność – rozważania nad istotą i typologią. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH Studia i Prace*, nr 4(16), 13–42.
- Local government reforms in Norway*. Pobrane z: <https://www.ks.no/om-ks/ks-in-english/local-government-reforms-in-norway/> (dostęp 10.02.2020).
- Mączyńska, E. (2010). Przełom cywilizacyjny a wzrost gospodarczy. Niedoceniane aspekty demograficzne. W: *Migration and migrant population statistics/pl* Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa, Biuletyn nr 55. Pobrane z: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/14236.pdf>. (dostęp 12. 01.2020).
- Ministerstwo Finansów (2018), *Strategia Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2019–2022*. Warszawa: Ministerstwo Finansów. Wersja elektroniczna: www.mf.gov.pl
- OECD *Economic Surveys: Denmark*. OECD Publishing, Paris 2012.
- OECD *Economic Surveys: Finland*, OECD Publishing, Paris 2014.
- Osiński, J. (2019). New Public Governance a prawo do dobrej administracji, W: A. Gołębiowska, P.B. Zientarski (red.), *Prawo do dobrej administracji w wymiarze krajowym i europejskim* (s. 81–111). Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Osiński, J., Zawisłińska, I. (2019). Samorząd lokalny w państwach nordyckich oraz realizacja praw i wolności obywatelskich. W: I. Zawisłińska (red.), *Administracja publiczna i prawa człowieka. Ujęcie systemowe i międzynarodowe* (s. 105–142). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Poniatowicz, M. (2014). *Wpływ kryzysu finansowego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo CeDeWu.
- Raport roczny 2019. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego* (2019). Warszawa: INC Rating, Związek Banków Polskich.
- Sakowicz, M. (2010). Gminy i powiaty w państwach skandynawskich – w poszukiwaniu optymalnej wielkości. W: J. Osiński (red.), *Administracja publiczna. Między polityką, prawem i ekonomią* (s. 325–348). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Sakowicz, M. (2012), Struktury terytorialne państwa – w poszukiwaniu optymalnych rozwiązań. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH Studia i Prace*, nr 1(9), 129–152.

- Samorząd 3.0. Raport Forum Od-nowa.* (2013). A. Dąmbska, S. Trzyna (red.). Warszawa: Forum Od-nowa.
- Statistiska Meddelanden (2019). Pobrane z: <https://www.scb.se/hitta-statistik/aldre-statistik/innehall/statistiska-meddelanden-sm/> (dostęp 10.02.2020).
- Strzelecki, Z. (2011). Przyszłość demograficzna Polski w Unii Europejskiej. Rzeczywistość czy mit? W: J. Osiński (red.), *Współczesne problemy demograficzne. Rzeczywistość i mity. Ujęcie krajowe, regionalne i globalne* (s. 13–34). Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Swianiewicz, P. (1995). Czy małe jest piękne? Czy duże jest bardziej efektywne? Wielkość gmin w teorii i praktyce. *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.
- Wójtowicz, K. (2017). Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST). W: K. Raczkowski, J. Klepacki (red.), *Globalna i lokalna ekonomia rozwoju – szanse i zagrożenia* (s. 207–220). Łódź, Warszawa: Contributor, Społeczna Akademia Nauk.
- Young, D. (2016). *Local Government in the Nordic and Baltic Countries. An overview.* Stockholm: SKL International.

Marta Balcerek-Kosiarz*

**NOWY KIERUNEK BADAŃ EWOLUCJI MODELI
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W NIEMCZACH
Z PERSPEKTYWY PROCESU KOMUNALIZACJI
I DEKOMUNALIZACJI¹**

**NEW RESEARCH DIRECTION OF EVALUATION OF LOCAL
GOVERNMENT MODELS IN GERMANY IN THE PERSPECTIVE
OF THE COMMUNALIZATION
AND DE-COMMUNALIZATION PROCESS**

Abstract

The aim of the article is to indicate a new direction of research on the evolution of system models of local self-government in Germany in the perspective of communalization and de-communalization. Communalization can be used to explain legal regulations of a local government, which are similar to the South German model and, on the other hand, to explain how analogous regulations that strengthen the role of the legislative body, both in the municipal self-government and in the county self-government, function in the same federal states. De-communalization enables to investigate the role of starosta (*Starost*) in the organizational structure of county self-government. The core result of the study is the fact that on the basis of the three research criteria (geographic, historic, and the range of relations between legislative and executive bodies) the process of communalization of municipal self-governments and county self-governments in 11 federal states has been duly corroborated.

Keywords: self-government in Germany, municipal government in Germany, county self-government in Germany, communalization, de-communalization

Wstęp

Celem artykułu jest wskazanie nowego kierunku badań nad samorządem terytorialnym w Niemczech z perspektywy procesu komunaliza-

* Katedra Nauk o Państwie i Administracji Publicznej, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, e-mail: m.balcerek-kos@uw.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-7899-6683

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/07/N/HS5/01705.

cji i dekomunalizacji. Autorka uznaje, że istotnym problemem badania modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego jest brak kryteriów do analizy ich ewolucji z perspektywy dwóch koncepcji ustrojowych – komunalizacji i dekomunalizacji.

Na gruncie niemieckiej literatury pojęcie komunalizacji można rozumieć w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. W ujęciu przedmiotowym jest związane z decentralizacją i polega na przekazaniu zadań od organów federalnych lub krajowych do jednostek samorządu terytorialnego. W ujęciu podmiotowym jest oparte na analizowaniu transferu zadań z perspektywy zakresu odpowiedzialności organów władzy lokalnej i ponadlokalnej (Bogumil i Kuhlmann, 2010, s. 17).

Na potrzeby artykułu autorka zakłada, że komunalizacja przybiera dwie formy. W pierwszej z nich polega na upodobnianiu się rozwiązań ustrojowych jednostek samorządu gminnego do jednego modelu, jakim jest ustrój południowoniemiecki. W drugim ujęciu dotyczy przyjmowania przez samorząd powiatowy rozwiązań prawnych charakterystycznych dla samorządu gminnego. W opozycji do komunalizacji znajduje się dekomunalizacja, czyli odejście od ujednolicania rozwiązań ustrojowych na wzór samorządu gminnego na rzecz odrębnego kierunku ewolucji samorządu powiatowego.

W artykule podjęto weryfikację hipotezy badawczej, w której założono, że do zbadania ewolucji modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego z perspektywy komunalizacji można zastosować trzy kryteria: historyczne, geograficzne oraz zakres relacji pomiędzy organem uchwałodawczym a organem wykonawczym wtedy, gdy w tym samym kraju związkowym występuje model ustrojowy, w którym zarówno na szczeblu gminy, jak i powiatu rola organu uchwałodawczego jest silniejsza niż organu wykonawczego. Sformułowano także hipotezę pomocniczą, w której założono, że do ewolucji modeli ustrojowych samorządu powiatowego można zastosować proces dekomunalizacji pod warunkiem, że w kraju związkowym występuje asymetria pod względem modeli ustrojowych na szczeblu samorządu gminnego i powiatowego, czyli na szczeblu gminy jest silniejsza pozycja organu uchwałodawczego, a na szczeblu powiatu organu wykonawczego.

W celu przedstawienia problemu badawczego sformułowano następujące pytania: Jakie są kryteria komunalizacji i dekomunalizacji modeli ustrojowych samorządu powiatowego? Czy istnieje zależność między modelami ustrojowymi przyjętymi dla samorządu gminnego i samorządu powiatowego w tym samym kraju związkowym? Od czego zależało wprowadzenie podobnych rozwiązań ustrojowych dla samorządu gminnego i samorządu powiatowego?

Cezura wstępna została określona na dzień 24 maja 1949 r. będący datą wejścia w życie Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec.

Podjęte rozważania kończą się na roku 2019, zamykając 70-letni okres przeobrażeń modeli ustrojowych. System samorządu terytorialnego ma charakter dwuszczeblowy. Składa się z samorządu gminnego i samorządu powiatowego. Z tego względu zrezygnowano również z omówienia trzeciego szczebla samorządu terytorialnego – Bezirk (okręgu), który występuje wyłącznie w Bawarii.

Artykuł został przygotowany według podejścia neoinstytucjonalnego, łączącego metody: systemową, instytucjonalną oraz dogmatyczno-prawną. Na tej podstawie zanalizowano miejsce i rolę samorządu powiatowego w systemie politycznym i prawnym Republiki Federalnej Niemiec. Częściowo zastosowano również metodę historyczną, która umożliwiła pokazanie tendencji w zakresie kierunków kształtowania się samorządu gminnego i samorządu powiatowego w krajach związkowych po drugiej wojnie światowej. Dzięki metodzie porównawczej przedstawiono różnice występujące w modelach ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego w krajach związkowych od 1949 do 2019 r. W ramach metody intuicyjnej skoncentrowano się na znalezieniu związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy modelami ustrojowymi samorządu gminnego i samorządu powiatowego.

Oceniając stan polskiej literatury przedmiotu w zakresie samorządu terytorialnego w Niemczech, w ujęciu politologiczno-administracyjnym, należy wymienić prace następujących badaczy: (Lipska-Sondecka, 2005; Mirska, 2007; Kociubiński, 2008; Rajca, 2010; Głogowska, 2012; Helnarska, 2012; Mirska i Bokszczanin, 2014; Balcerek-Kosiarz, 2017; Machalski, 2018; Balcerek-Kosiarz, 2018). W przypadku ustroju politycznego Republiki Federalnej Niemiec można wyróżnić prace (Wojtaszczyk, 1992; Sulowski i Wojtaszczyk, 2005). W ujęciu historycznym problem demokratyzacji jednostek samorządu terytorialnego w Niemczech zaprezentował Norbert Honka (Honka, 2018).

Należy dodać, że analiza funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Niemczech występuje głównie na gruncie nauk prawnych: (Izdebski, 1993; Domagała, 1997; Stasikowski, 2005; Dolnicki, 2006; Jagoda, 2006; Banaszak, 2008; Domagała, 2014).

Wśród niemieckich naukowców prace na temat ustroju samorządu terytorialnego w ujęciu prawno-administracyjnym napisali: (Stober, 1992; Gern, 1997; Burgi, 2006; Geis, 2014).

Wartością dodaną artykułu jest wypełnienie luki w zakresie analizy politologiczno-administracyjnej dotyczącej wyjaśnienia za pomocą procesów komunalizacji i dekomunalizacji ewolucji modeli ustrojowych samorządu terytorialnego w Niemczech w latach 1949–2019.

Podejście w niemieckiej literaturze przedmiotu do kryteriów komunalizacji i dekomunalizacji

Od lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. funkcjonowało w niemieckiej literaturze przedmiotu podejście metodologiczne, w ramach którego zakładano, że samorząd powiatowy uległ stopniowej komunalizacji poprzez zastosowanie do analizy jego pozycji ustrojowej trzech kryteriów: aktu prawnego konstytuującego jego urząd, sposobu regulacji wyboru organów samorządu powiatowego oraz wykonywania zadań publicznych przekazanych na zasadzie subsydiarności przez jednostki samorządu gminnego (Burgi, 2010, s. 25; Ebinger, 2010, s. 50; Henkel, Schmidt-Assmann, Schoch, 2010, s. 25–32).

W celu zweryfikowania tego podejścia badawczego poddano analizie treść aktów prawnych regulujących urząd prawny samorządu powiatowego:

1. ustawę z dnia 19 czerwca 1987 r. o samorządzie powiatowym w Badenii-Wirtembergii (Kreisordnung Baden-Württemberg v. 19. Juni 1987);
2. ustawę z dnia 22 sierpnia 1998 r. o samorządzie powiatowym w Bawarii (Kreisordnung Bayern v. 22. August 1998);
3. ustawę z dnia 15 października 1993 r. o samorządzie powiatowym w Brandenburgii (Kreisordnung Brandenburg v. 15. Oktober 1993);
4. ustawę z dnia 22 sierpnia 1998 r. o okręgach Wolnego Kraju Bawarii (Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998);
5. ustawę z dnia 7 marca 2005 r. o samorządzie powiatowym w Hesji (Kreisordnung Hessen v. 7. März 2005);
6. ustawę z dnia 13 stycznia 1998 r. o samorządzie powiatowym w Meklemburgii-Pomorzu Przednim (Kreisordnung Mecklenburg-Vorpommern v. 13. Januar 1998);
7. ustawę z dnia 13 października 2005 r. o samorządzie powiatowym w Dolnej Saksonii (Kreisordnung Niedersachsen v. 22. August 1996);
8. ustawę z dnia 14 lipca 1994 r. o samorządzie powiatowym w Nadrenii Północnej-Westfalii (Kreisordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994);
9. ustawę z dnia 31 stycznia 1994 r. o samorządzie powiatowym w Nadrenii-Palatynacie (Kreisordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994);
10. ustawę z dnia 27 czerwca 1997 r. o samorządzie powiatowym w Kraju Saary (Kreisordnung Saarland v. 27. Juni 1997);
11. ustawę z dnia 19 lipca 1993 r. o samorządzie powiatowym w Saksonii (Kreisordnung Sachsen v. 19. Juli 1993);

12. ustawę z dnia 17 czerwca 2014 r. o samorządzie terytorialnym w Saksonii-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014);
13. ustawę z dnia 28 lutego 2003 r. o samorządzie powiatowym w Szlezwiku-Holsztynie (Kreisordnung Schleswig-Holstein v. 28. Februar 2003);
14. ustawę z dnia 28 stycznia 2003 r. o samorządzie gminnym i powiatowym w Turynii (Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung v. 28. Januar 2003).

Analizując pierwsze kryterium komunalizacji, można stwierdzić, że na podstawie aktu prawnego samorząd powiatowy w Niemczech nie uległ komunalizacji, ponieważ jego regulacje prawne zostały wprowadzone tylko do ustawy o samorządzie gminnym w Turynii (Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung v. 28. Januar 2003..., § 86) oraz w Saksonii-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014..., § 3). Stąd też nie można przeprowadzić generalizacji w oparciu o przykład Turynii i Saksonii-Anhalt wobec wszystkich krajów związkowych.

W celu zweryfikowania podstaw prawnych poddano analizie również ordynacje wyborcze regulujące wybory do organów samorządu terytorialnego:

1. Ordynację wyborczą z dnia 2 września 1983 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Badenii-Wirtembergii (Kommunalwahlordnung v. 2. September 1983);
2. Ordynację wyborczą z dnia 7 listopada 2006 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Bawarii (Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen v. 7. November 2006);
3. Ordynację wyborczą z dnia 9 lipca 2009 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Brandenburgii (Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg v. 9. Juli 2009);
4. Ordynację wyborczą z dnia 3 maja 1955 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Bremie (Bremisches Wahlgesetz v. 3. Mai 1955);
5. Rozporządzenie z dnia 28 stycznia 2009 r. w sprawie wyborów do przedstawicielstwa gminnego, rady powiatu, na urząd burmistrza i starosty w Meklemburgii-Pomorzu Przednim (Verordnung über die Wahlen der Gemeindevertretungen, Kreistage, Bürgermeister und Landräte im Land Mecklenburg-Vorpommern v. 28. Januar 2009);
6. Ordynację wyborczą z dnia 5 lipca 2006 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Dolnej Saksonii (Niedersächsische Kommunalwahlordnung v. 5. Juli 2006, Nds. GVBl. 2006, 280, 431);

7. Ordynację wyborczą z dnia 5 sierpnia 1993 r. do organów uchwalających w Nadrenii Północnej-Westfalii (Kommunalwahlordnung Nordrhein-Westfalen v. 5. August 1993);
8. Ordynację wyborczą z dnia 31 stycznia 2004 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Nadrenii-Palatynacie (Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen v. 31. Januar 2004);
9. Ordynację wyborczą z dnia 22 stycznia 2019 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Kraju Saary (Kommunalwahlgesetz v. 22. Januar 2019);
10. Ordynację wyborczą z dnia 16 maja 2018 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Saksonii (Kommunalwahlordnung v. 16. Mai 2018);
11. Ordynację wyborczą z dnia 24 lutego 1994 r. do jednostek samorządu terytorialnego w Saksonii-Anhalt (Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 24. Februar 1994);
12. Ordynację wyborczą z dnia 9 grudnia 2019 r. do samorządu gminnego i samorządu powiatowego w Szlezwiku-Holsztynie (Landesverordnung über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 9. Dezember 2019);
13. Ordynację wyborczą z dnia 2 marca 2009 r. do samorządu gminnego i samorządu powiatowego w Turynii (Kommunalwahlordnung v. 2. März 2009).

Rozpatrując ordynacje wyborcze do jednostek samorządu terytorialnego, trzeba stwierdzić, że w trzynastu krajach związkowych wybory do organów samorządu gminnego i samorządu powiatowego zostały uregulowane w jednym akcie prawnym. Miejsce lokalizacji przepisów prawnych nie decyduje jednak o podobieństwie ustrojowym jednostek samorządu terytorialnego, lecz ich treść. Jak wynika z analizy procedur wyborczych, zachowano specyfikę odrębnych modeli ustrojowych występujących w krajach związkowych. W związku z tym kryterium aktu prawnego regulującego wybory do organów samorządu terytorialnego nie świadczy o komunalizacji powiatów.

Trzecim kryterium komunalizacji, występującym w literaturze niemieckiej, było wykonywanie zadań publicznych przekazanych na zasadzie subsydiarności przez jednostki samorządu gminnego.

Powiat, podobnie jak gmina, został wyposażony w niezależność administracyjną, statutową, organizacyjną, personalną i finansową. Samodzielność powiatu należy analizować z perspektywy zadań, które ma do wykonania. Z powodu właściwości gminy we wszystkich sprawach o znaczeniu lokalnym samodzielność powiatu obejmuje zadania przypię-

sane mu wprost w ustawach. Domniemanie właściwości powiatu występuje wyłącznie w sferze zadań o charakterze ponadgminnym, realizowanych na terytorium wspólnoty lokalnej (Moll, 2017, s. 32). W zakresie samorządności powiaty mają prawo realizować zadania własne samodzielnie, nie podlegając wytycznym i ponosząc w pełni odpowiedzialność (prawną, polityczną oraz finansową). Zasada samorządności stanowi zatem konstytucyjną gwarancję do regulowania na własną odpowiedzialność wszystkich spraw społeczności ponadlokalnej w ramach przepisów ustawy. W przypadku naruszenia gwarancji samorządności powiaty są uprawnione po wyczerpaniu przysługujących im środków prawnych do wniesienia skargi konstytucyjnej do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.... art. 93 ust. 4b) pod warunkiem, że naruszenie dotyczy zasady samorządności zawartej w ustawie zasadniczej (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.... art. 28 ust. 2).

Zgodnie z zasadą subsydiarności następuje podział zadań publicznych pomiędzy gminy a powiaty. Powiaty wykonują zadania na własną odpowiedzialność, które przekraczają możliwości gmin (überörtliche Aufgaben). W ramach ponadgminnych zadań powiatu można wyodrębnić następujące kategorie:

- zadania źródłowe, których istotą są sprawy związane z pozycją prawną oraz funkcjonowaniem powiatu;
- zadania uzupełniające, stanowiące uzupełnienie zakresu tych zadań gmin, których realizacja przekracza ich możliwości;
- zadania wyrównawcze, pełniące funkcję wspierającą wobec spraw należących do gmin i minimalizujących różnice ekonomiczne między gminami (Geis, 2008, s. 221).

W samorządzie gminnym zadania, które mogą być przekazane powiatom, obejmują kategorię zadań wspólnych dla dobra publicznego (Gemeinschaftsaufgaben), które zostały przekazane w drodze ustaw gminie, ale ich spełnienie przenika się z działalnością innych organów administracji publicznej. Kompetencje w tym zakresie posiada rada gminy, która może podejmować uchwały z zakresu administracji rządowej lub z zakresu właściwości powiatu. Uchwała taka jest wówczas złożeniem oświadczenia woli w imieniu gminy w ramach porozumienia zawartego z organami administracji rządowej lub organami powiatu. W przypadku, kiedy wykonanie zadań przekracza możliwości techniczno-organizacyjne lub finansowe gmin, mogą je przekazać na zasadzie subsydiarności powiatom. Przekazane zadania są wówczas zaklasyfikowane do kategorii zadań wyrównawczych powiatu. Najczęściej dotyczą

one: zapewnienia usług pocztowych, transportu międzygminnego i gminnego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, kontroli gospodarczej oraz wprowadzania nowych opłat i podatków na danym obszarze (Burgi, 2006, s. 3).

Trzecie kryterium komunalizacji samorządu powiatowego oparte na wykonywaniu zadań publicznych, które na zasadzie subsydiarności zostały przekazane przez gminy, miałyby uzasadnienie wówczas, gdyby powiatom ograniczano ich zadania własne na rzecz wykonywania obowiązków gmin. Jak pokazuje praktyka, wraz z transferem zadań do powiatów nie występowało ograniczenie zakresu zadań wskazanych w ustawach. Założenie, że podstawą komunalizacji jest realizacja zadań gmin przez powiaty przekazanych na zasadzie subsydiarności, wynika z rozwiązań przyjętych w ramach ich gospodarki finansowej, na podstawie których są zobligowane do wykonywania obowiązków tych gmin, które nie są w stanie ich zrealizować (Knemeyer, 2007, s. 262). Podobnie jest realizowana zasada subsydiarności pomiędzy jednostką samorządu powiatowego oraz krajem związkowym. Polega ona na wyrównaniu różnic w zobowiązaniach finansowych wynikających z kosztów usług publicznych (Lange, 2013, s. 1214).

Analiza modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego z perspektywy komunalizacji i dekomunalizacji

W celu wyznaczenia kryteriów komunalizacji na poziomie krajowym należy wskazać na tendencje w zakresie kształtowania samorządu powiatowego w krajach związkowych oraz wykazać wzajemne zależności, które wpłynęły na upodobnienie się modeli ustrojowych od 1949 do 2019 r. Przydatne w tym zakresie będzie porównanie pozycji ustrojowej jednostek samorządu powiatowego po 1949 r. według trzech kryteriów: geograficznego, historycznego oraz zakresu relacji między organem uchwałodawczym a organem wykonawczym.

Na podstawie kryterium geograficznego podjęto próbę wyjaśnienia genezy rozwiązań prawnych występujących w modelach samorządu powiatowego (ustroju południowoniemieckim rady powiatu, ustroju z dominującą pozycją starosty, ustroju komisji powiatu oraz ustroju dyrektorskim). Stosując wspomniane kryterium można podzielić Niemcy na dwie części: północną z tradycją pruską i południową. Znaczenie tego podziału przekłada się następnie na rolę organów samorządu powiatowego i ich wzajemne stosunki. Na północy kraju przeważał organ wykonawczy w systemie władz powiatowych. Pełnił on nadrzędną rolę wobec rady powiatu. Ważność organu wykonawczego została do-

datkowo podkreślona wprowadzeniem jego wyboru w wyborach powszechnych i bezpośrednich (Stober, 1992, s. 27). Brak zależności starosty od rady przyczynił się do jego wyposażenia w szersze kompetencje, co faktycznie doprowadziło do zrównania z pozycją rady oraz ułatwiło wykonywanie zadań publicznych. Dodatkowym wzmocnieniem pozycji organu wykonawczego było wprowadzenie obok starosty komisji powiatu będącej kolegialnym organem samorządowej egzekutywy. W opozycji do rozwiązań północnych Niemiec, w których dominował organ wykonawczy, funkcjonowała koncepcja południowa charakteryzująca się silną władzą uchwałodawczą skoncentrowaną w radzie powiatu. Wybór organu wykonawczego w wyborach pośrednich, spośród członków rady, spowodował jego podporządkowanie oraz zależność od sił politycznych w organie uchwałodawczym. Słaba pozycja starosty doprowadziła do jego marginalizacji w procesie wykonywania zadań publicznych.

Stosując kryterium geograficzne, można wyciągnąć następujące wnioski: na północy głęboko zakorzeniona była tradycja pruska z silną władzą wykonawczą. Powiat, jako szczebel samorządu terytorialnego oraz jednostka zasadniczego podziału krajowego, był utworzony bezpośrednio z inicjatywy władz kraju związkowego. O ile samorząd gminny wykształcił się jako przeciwwaga wobec rządów krajowych, o tyle samorząd powiatowy miał stanowić formę łączącą rządową administrację z administracją samorządową (Burgi, 2006, s. 39). Należy przypomnieć, że na północy duży wpływ odegrała teoria państwowa w budowaniu modelu dyrektorskiego samorządu powiatowego. Jak wiadomo, teoria zakładała uregulowanie zadań i kompetencji organów administracji samorządowej w odrębnych aktach ustawodawczych, czego przejawem są obowiązujące ustawy o samorządzie powiatowym. Na południu z kolei występowała odwrotna tendencja, która polegała na ujednolicaniu ustroju samorządu gminnego z samorządem powiatowym poprzez wprowadzenie do ustaw o samorządzie gminnym rozwiązań charakterystycznych dla samorządu powiatowego. Z istoty teorii państwowej wykształciła się potrzeba wykonywania przepisów zawartych w aktach prawnych. Stąd też doszło do wzmocnienia roli organu wykonawczego, którego głównymi zadaniami było przygotowanie i realizowanie uchwał oraz reprezentowanie gminy na zewnątrz. Kult silnego zarządcy znalazł odzwierciedlenie w strukturze samorządu powiatowego w osobie starosty. Argumentem przemawiającym za wzmocnieniem roli organu wykonawczego w samorządzie powiatowym był fakt, że do jego organizacji starano się przenieść wzorce rządzenia ze szczebla krajowego. Istotną rolę odegrała w tym zakresie zasada solidarności, zgodnie z którą zadania,

jakich gmina nie była w stanie wykonać, przekazywano do jednostki wyższego szczebla, czyli samorządu powiatowego. Na tej podstawie silna władza wykonawcza miała stanowić gwarancję zrealizowania spraw o charakterze ponadlokalnym przewyższających możliwości gmin. Zasada solidarności miała w tym względzie pomóc w zaspokojeniu potrzeb członków społeczności lokalnej bez ryzyka pominięcia ich interesów oraz podporządkowania potrzebom ogółu. W opozycji do modelu dyrektorskiego wykształcił się ustrój południowoniemiecki rady powiatu. W ustroju tym rada pełniła nadrzędną rolę wobec organu wykonawczego, powoływanego z jej składu. Zależność organu wykonawczego od rady przyczyniła się do jego wyposażenia w ograniczone kompetencje i faktycznie podporządkowała radzie w zakresie wykonywania zadań publicznych. Interesującym elementem porównania tradycji kształtowania się modelu południowoniemieckiego rady powiatu jest fakt, że istotny wpływ na jego powstanie miała teoria naturalistyczna, w przeciwieństwie do modelu południowoniemieckiego w samorządzie gminnym, gdzie na tym obszarze dominowała teoria państwowa. Podkreślenie w modelu południowoniemieckim rady powiatu zwiększenia roli organu stanowiącego przy jednoczesnym ograniczeniu znaczenia organu wykonawczego wynikało z faktu, że na tym obszarze ukonstytuował się samorząd gminny, który był oparty na silnej władzy wykonawczej. W celu przeciwdziałania ambicjom burmistrzów wprowadzono mechanizm ograniczenia ich działalności przez zwiększenie, na drugim szczeblu samorządu terytorialnego, roli rady powiatu czuwającej nad zaspokojeniem potrzeb ponadlokalnych. Stanowiło to wprowadzenie zasady wzajemnej kontroli i równowagi w procesie konstituowania modeli ustrojowych samorządu powiatowego i samorządu gminnego.

Drugim kryterium jest podejście historyczne, które odnosiło się do zakresu oddziaływania polityki czterech mocarstw okupacyjnych po drugiej wojnie światowej: Francji, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych oraz Związku Radzieckiego. Podział Niemiec na cztery strefy okupacyjne: francuską, brytyjską, amerykańską i radziecką znalazł odzwierciedlenie w przyjętych regulacjach prawnych dotyczących nie tylko statusu gmin, ale także powiatów. Tworzenie nowego podziału zasadniczego kraju zakończyło się ostatecznie w 1947 r. Najszybciej nowy porządek terytorialny zaczął funkcjonować w 1945 r. w strefie amerykańskiej. Na obszarze stref zachodnich powstało dwanaście krajów, w tym dwa miasta-kraje: Brema i Hamburg. W każdej ze stref utworzono po cztery kraje. W strefie amerykańskiej znalazły się: Bawaria, Hesja, Badenia-Wirtembergia oraz Brema. Strefa brytyjska obejmowała: Nadrenię Północną-Westfalię, Dolną Saksonię, Szlezwik-Holsztyn i Hamburg.

Z kolei w strefie francuskiej były: Nadrenia-Palatynat, Południowa Badenia, Wirtembergia-Hohenzollern oraz Saara, która w 1948 r. została przyłączona do Francji, a z dniem 1 stycznia 1957 r. stała się ponownie częścią RFN (Domagała, 2014, s. 659).

Jako wiadomo, brytyjskie władze okupacyjne w przebudowie podziału terytorialnego i administracyjnego dążyły do centralizacji, w przeciwieństwie do władz amerykańskich i francuskich, które zmierzały do wprowadzenia i utrzymania w Niemczech systemu rozbudowanej federacji opartej na szerokiej decentralizacji. Na terenach okupowanych przez władze brytyjskie wystąpił podatny grunt na powstanie modeli ustrojowych podkreślających silną pozycję organu wykonawczego: ustrój komisji powiatu, ustrój z dominującą pozycją starosty oraz ustrój dyrektorski. Natomiast reformy administracyjne francuskich i amerykańskich okupantów, próbujące wprowadzić warunki działalności na wzór ich rodzimych rozwiązań, przyczyniły się do powstania południowoniemieckiego ustroju rady powiatu. Ustrój ten zyskał podatny grunt w nowych krajach związkowych po zjednoczeniu Niemiec. Wpływ rozwiązań administracyjnych, stosowanych w strefach okupacyjnych, można odtworzyć dopiero na podstawie aktów prawnych regulujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego wprowadzonych w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku.

Trzecie kryterium oparte na zakresie relacji pomiędzy organem uchwałodawczym a organem wykonawczym w samorządzie powiatowym zostało zanalizowane na podstawie koncepcji podziału władzy ponadlokalnej: monistycznego, dualistycznego i trialistycznego. Pierwszy z nich zakładał, że stanowienie prawa skupione było w rękach rady (południowoniemiecki ustrój rady powiatu). Z kolei w drugim modelu koncentrowano się na wykonaniu procesu prawotwórczego w dwóch alternatywnych wersjach: albo przez radę powiatu i komisję powiatu (ustrój komisji powiatu), albo radę i starostę (ustrój z dominującą pozycją starosty). Ostatni z nich poświęcony był współpracy trzech organów: komisji powiatu, rady powiatu oraz dyrektora (ustrój dyrektorski). W modelu monistycznym rada powiatu, jako organ uchwałodawczy, stanowiła prawo obowiązujące na danym obszarze. Rola komisji powiatu była wówczas ograniczona tylko do ich wykonania. Za przygotowanie projektów uchwał odpowiedzialna była wówczas rada. W modelu dualistycznym podział polegał na przygotowaniu i wykonywaniu uchwał przez komisję powiatu oraz na ich przyjmowaniu przez radę. Inicjatywę uchwałodawczą posiadali zarówno członkowie rady, jak i członkowie komisji. Natomiast model trialistyczny różnił się od modelu dualistycznego tym, że wprowadzono magistrat, czyli aparat pomocniczy wobec

radę i komisję powiatu, na czele z dyrektorem. Zadaniem dyrektora była pomoc w przygotowaniu uchwał oraz ich wykonaniu (Wolff, Bachof, Stober, 1987, s. 104–105). Wynika z tego, że głównym kryterium pozwalającym odróżnić model monistyczny, dualistyczny od trialistycznego jest kompetencja do stanowienia aktów prawa miejscowego oraz ich wykonywania na danym obszarze.

Tabela 1. Oddziaływanie polityki czterech mocarstw okupacyjnych na ewolucję modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego w Niemczech od 1949 r. do 1990 r.

Kraj związkowy	Strefa okupacyjna	Modele ustrojowe samorządu gminnego				Modele ustrojowe samorządu powiatowego			
		Ustrój burmistrzowski	Ustrój magistracki	Ustrój północno- niemiecki	Ustrój południowo- niemiecki	Ustrój południowo- niemiecki rady powiatu	Ustrój z dominującą pozycją starosty	Ustrój komisji powiatu	Ustrój dyrektorski
Badenia- Wirtem- bergia	Strefa francuska								
	Strefa amery- kańska								
Hesja	Strefa radziecka								
Dolna Saksonia	Strefa amery- kańska								
Nadrenia Palatynat	Strefa francuska								
Kraj Saary	Strefa francuska								
Szlezwik- Holsztyn	Strefa brytyjska								
Bawaria	Strefa amery- kańska								
Nadrenia Północna- Westfalia	Strefa brytyjska								
Pół- dniowa Badenia	Strefa francuska								

Wirtembergia-Hohenzollern	Strefa francuska								
Brema	Strefa amerykańska	-	-		-		-	-	
Hamburg	Strefa brytyjska	-	-		-		-	-	

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Zestawienie modeli ustrojowych samorządu gminnego z modelami samorządu powiatowego w krajach związkowych RFN od 1990 r. do 2019 r.

Kraj związkowy	Modele ustrojowe samorządu gminnego				Modele ustrojowe samorządu powiatowego			
	Ustrój burmistrzowski	Zmodyfikowany ustrój magistracki	Ustrój północnoniemiecki	Ustrój południowoniemiecki	Ustrój południowoniemiecki rady powiatu	Ustrój z dominującą pozycją starosty	Ustrój komisji powiatu	Ustrój dyrektorski
Badenia-Wirtembergia								
Brandenburgia								
Hesja		Do 1993 r.						
Meklemburgia-Pomorze Przednie	Do 1993 r.							
Dolna Saksonia		Do 1993 r.						
Nadrenia Palatynat	Do 1993 r.							
Kraj Saary	Do 1994 r.							
Saksonia								
Saksonia-Anhalt	Do 1993 r.	Do 1993 r.						
Turyngia								

Szlezwik-Holsztyn		Do 1998 r.						
Bawaria								
Nadrenia Północna-Westfalia								
Berlin				-	-	-	-	-
Brema			Do 1993 r.	-	-	-	-	-
Hamburg				-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych przedstawionych w tabelach nasuwa się wniosek, że w Niemczech do 1990 r. oraz po 1990 r. przeważały dwa kierunki komunalizacji. Pierwszy polegał na kształtowaniu modeli ustrojowych samorządu gminnego na wzór modelu południowoniemieckiego. Drugi natomiast był oparty na wprowadzaniu rozwiązań modelu południowoniemieckiego do ustroju południowoniemieckiego rady powiatu. Z kolei proces dekomunalizacji samorządu powiatowego był widoczny we wzmacnieniu roli organu wykonawczego w strukturze organizacyjnej samorządu powiatowego tam, gdzie obowiązywał ustrój z dominującą pozycją starosty, ustrój komisji powiatu oraz ustrój dyrektorski.

Do 1990 r. można zaobserwować wyraźną tendencję w ustroju południowoniemieckim rady powiatu do zwiększania roli organu stanowiącego kosztem organu wykonawczego na podobieństwo modelu południowoniemieckiego samorządu gminnego. Po 1990 r. rozpoczęto proces wzmacniania pozycji organu wykonawczego poprzez wprowadzenie wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Proces komunalizacji rozumiany jako upodabnianie się rozwiązań prawnych samorządu gminnego w krajach związkowych do modelu południowoniemieckiego polega od 1990 r. na wprowadzaniu konkretnych regulacji, do których można zaliczyć: wybór burmistrza oraz radnych w powszechnych wyborach w odrębnych terminach; prawo do przeprowadzenia referendum; pełnienie przez burmistrza jednocześnie funkcji organu wykonawczego oraz sprawowanie funkcji przewodniczącego rady gminy; możliwość odwołania burmistrza przez radę gminy przed upływem kadencji; prawo burmistrza do weta wobec uchwał rady gminy oraz prawo do wydawania przez burmistrza decyzji w trybie pilnym.

Tabela 3. Zestawienie rozwiązań modelu południowoniemieckiego samorządu gminnego wprowadzonych w krajach związkowych po 1990 r.

	Wybór burmistrza oraz radnych do rady gminy w powszechnych wyborach w odrębnych terminach	Prawo do przeprowadzenia referendum lokalnego	Burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie sprawujący funkcję przewodniczącego rady gminy	Możliwość odwołania burmistrza przed upływem kadencji przez radę gminy	Burmistrz ma prawo weta wobec uchwał rady gminy	Burmistrz ma prawo wydawania decyzji w trybie pilnym w sytuacji, kiedy rada gminy nie obraduje
Badenia-Wirtembergia						
Brandenburgia						
Hesja	-	-	-	-	-	-
Meklemburgia-Pomorze Przednie						
Dolna Saksonia						
Nadrenia Palatynat						
Kraj Saary						
Szlezwik-Holsztyn						
Saksonia						
Saksonia-Anhalt						
Turyngia						
Bawaria						
Nadrenia Północna-Westfalia						
Berlin	-	-	-	-	-	-
Brema	-	-	-	-	-	-
Hamburg	-	-	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne.

Można wymienić następujące zalety modelu południowoniemieckiego, które wpłynęły na postępujący proces komunalizacji po 1990 r. na szczeblu samorządu gminnego: większy wpływ mieszkańców na realizację spraw, które ich bezpośrednio dotyczą; bezpośredni wybór organów samorządu gminnego; możliwość odwołania organu wykonawczego przed upływem kadencji; rozwój form demokracji bezpośredniej; podkreślenie znaczenia partycypacyjnych form zarządzania publicznego w wykonywaniu zadań publicznych; większy udział form współpracy w wykonywaniu zadań publicznych oraz pogłębienie procesu decentralizacji wynikające z szerszych kompetencji organu uchwałodawczego samorządu gminnego w porównaniu do rozwiązań występujących w innych modelach ustrojowych.

Z kolei wśród przyczyn komunalizacji, polegającej na wprowadzeniu rozwiązań z modelu południowoniemieckiego do ustroju południowoniemieckiego rady powiatu w krajach związkowych po 1990 r., można wskazać na: uproszczenie praktyki funkcjonowania organów administracji samorządowej, łatwiejszą komunikację pomiędzy władzami ponadlokalnymi a lokalnymi, skuteczniejszą współpracę organów samorządu gminnego z organami samorządu powiatowego oraz przejrzystą ścieżkę służbową.

Zakończenie

W artykule zrealizowano postawiony we wstępie cel, jakim było wskazanie nowego kierunku badań nad samorządem terytorialnym w Niemczech z perspektywy procesu komunalizacji i dekomunalizacji. Zastosowane metody badawcze umożliwiły potwierdzenie hipotezy badawczej w odniesieniu do samorządu gminnego oraz samorządu powiatowego. Ewolucja modeli ustrojowych samorządu gminnego oraz samorządu powiatowego zmierza w dwóch przedziałach czasowych: od 1949 r. do 1990 r. oraz od 1990 r. do 2019 r. do komunalizacji, gdy do analizy ich pozycji ustrojowej zostaną wykorzystane: kryterium historyczne zakładające wpływ rozwiązań prawnych występujących w czterech strefach okupacyjnych na prawodawstwo przyjęte w krajach związkowych, kryterium geograficzne oparte na podziale Niemiec na części północną i południową z odrębnymi tradycjami prawnymi oraz trzecie kryterium polegające na porównaniu zakresu relacji między organem uchwałodawczym i wykonawczym w ramach tego samego kraju związkowego pod warunkiem, że na szczeblu gminy oraz powiatu występuje silniejsza pozycja organu uchwałodawczego niż organu wykonawczego.

Potwierdzono także hipotezę pomocniczą, która zakładała, że ewolucję modeli ustrojowych samorządu powiatowego można wyjaśnić z perspektywy procesu dekomunalizacji pod warunkiem, że w kraju związkowym występuje asymetria pod względem modeli ustrojowych na szczeblu samorządu gminnego i powiatowego, czyli na szczeblu gminy jest silniejsza pozycja organu uchwałodawczego, a na szczeblu powiatu organu wykonawczego.

Na podstawie trzech kryteriów: aktu prawnego konstytuującego ustrój samorządu powiatowego, sposobu regulacji wyboru jego organów oraz zakresu zadań publicznych przekazanych do powiatu na zasadzie subsydiarności przez jednostki samorządu gminnego można wyciągnąć wniosek, że modele ustrojowe samorządu powiatowego od lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku podlegają ciągłej dekomunalizacji.

Analiza ewolucji modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego z perspektywy komunalizacji powinna stanowić punkt wyjścia do badania zmian w kompetencjach organów uchwałodawczych i wykonawczych na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym pod warunkiem, że występuje podobieństwo w zakresie miejsca organu uchwałodawczego w strukturze organizacyjnej samorządu gminnego i samorządu powiatowego.

Podsumowując, przyjęcie perspektywy komunalizacji i dekomunalizacji do ewolucji modeli ustrojowych samorządu gminnego i samorządu powiatowego umożliwiło wskazanie zależności między nimi na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym w tym samym kraju związkowym oraz wyjaśniło powody wprowadzenia podobnych i odrębnych rozwiązań ustrojowych. Silna tendencja do komunalizacji jednostek samorządu gminnego oraz samorządu powiatowego na wzór rozwiązań modelu południowoniemieckiego w jedenastu krajach związkowych może stać się podstawą do budowania w przyszłości jednolitego modelu samorządu terytorialnego.

Bibliografia

- Balcerek-Kosiarz, M. (2017). *Rola samorządu w sferze podnoszenia konkurencyjności regionów w Polsce i Niemczech*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Balcerek-Kosiarz, M. (2018). *Działalność gospodarcza samorządu gminnego w Polsce i Niemczech*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Banaszak, B. (2008). *Konstytucja Niemiec*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Bogumil, J., Kuhlmann, S. (2010). Kommunalisierung, Regionalisierung, Kooperation – die „neue Welle“ subnationaler Verwaltungsreform. W: J. Bogumil, S. Kuhlmann

- (red.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel* (s. 1–9). Wiesbaden: Springer Verlag.
- Burgi, M. (2006). *Kommunalrecht*. München: C.H. Beck.
- Burgi, M. (2010). Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht. W: J. Bogumil, S. Kuhlmann (red.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel* (s. 23–46). Wiesbaden: Springer Verlag.
- Dolnicki, B. (2006). *Samorząd terytorialny*. Kraków: Zakamycze.
- Domagała, M. (1997). System kanclerski i jego możliwości zastosowania w nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W: M. Domagała (red.), *Konstytucyjne systemy rządów: możliwości adaptacyjne do warunków polskich* (s. 113–137). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Domagała, M. (2014). Rozwój strefowych i ponadstrefowych organów niemieckich w zachodnich strefach okupacyjnych. *Studia Iuridica Lublinensia* 22, 231–259.
- Geis, M.-E. (2008). *Kommunalrecht*. München: C.H. Beck.
- Gern, A. (1997). *Deutsches Kommunalrecht*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Głogowska, B. (2012). Republika Federalna Niemiec. W: S. Wróbel (red.), *Samorząd terytorialny w państwach europejskich* (s. 101–187). Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Helnarska, K.J. (2012). *Ewolucja samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Henkel, J., Schmidt-Assmann, E., Schoch, F. (2010). *Die Kommunalisierung von Staatsaufgaben: Eine Herausforderung für die kommunale Selbstverwaltung und ihre Dogmatik*. Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.
- Honka, N. (2018). *Przemiany samorządu terytorialnego w Niemczech (1945–2017)*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Izdebski, H. (1993). *Współczesne modele administracji w Europie Zachodniej*. Warszawa: Pełnomocnik Rządu do Spraw Reformy Administracji Publicznej.
- Jagoda, J. (2006). Organizacja samorządu terytorialnego w Niemczech. W: M. Woźniak, J. Ryszka (red.), *Prawoadministracyjne regulacje samorządności i zarządzania państwem w Unii Europejskiej* (s. 207–222). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Knemeyer, F.-L. (2007). *Bayerisches Kommunalrecht*. Stuttgart: Boorberg Verlag.
- Kociubiński, K. (2008). Samorząd terytorialny w Niemczech. Przegląd modeli ustrojowych współczesnych niemieckich gmin. W: K. Kociubiński (red.), *Samorząd terytorialny w Europie i w Polsce. Wybrane aspekty* (s. 149–162). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Lange, K. (2013). *Kommunalrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Lipska-Sondecka, A. (2005). *Samorząd terytorialny Republiki Federalnej Niemiec, Szwecji i Hiszpanii*. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Machalski, P. (2018). *Europa samorządowa. Samorząd terytorialny w wybranych państwach Unii Europejskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Mirska, A. (2007). *Berlin. Ustrój i rola w systemie politycznym RFN po 1989 r.* Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Mirska, A., Bokszezanin, I. (2014). *Demokracja lokalna w państwach Europy*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

- Moll, T. (2017). *Model organu wykonawczego powiatu na tle porównawczym*. Warszawa: Difin.
- Rajca, L. (2010). *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Stasikowski, R. (2005). *Gwarancje samorządności gminnej w systemie prawnym Polski i Republiki Federalnej Niemiec*. Bydgoszcz–Katowice: Wydawnictwo Branta.
- Stober, R. (1992). *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Sulowski, S., Wojtaszczyk, K.A. (2005). *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*. Warszawa: Elipsa.
- Wojtaszczyk, K.A. (1992). *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wojtaszczyk, K. A. (1992). *Współczesne systemy polityczne*. Warszawa: Wydawnictwo WSiP.
- Wolff, H.J., Bachof, P., Stober, R. (1987). *Verwaltungsrecht, II: Besonderes Organisations- und Dienstrecht*. München: C.H. Beck.
- Bezirksordnung für den Freistaat Bayern v. 22. August 1998.
- Bremisches Wahlgesetz v. 3. Mai 1955, Brem.GBl. 1990, 321.
- Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg v. 9. Juli 2009, GVBl.I/09, S. 326.
- Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 19. März 1997, GVOBl. 1997, 151.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1.
- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014.
- Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt v. 17. Juni 2014.
- Kommunalwahlgesetz v. 22. Januar 2019, Amtsbl. I S. 127.
- Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt v. 24. Februar 1994, GVBl. LSA 1994, 338, 435.
- Kommunalwahlordnung Nordrhein-Westfalen v. 5. August 1993, GV. NW. S. 521.
- Kommunalwahlordnung v. 16. Mai 2018, SächsGVBl. S. 313.
- Kommunalwahlordnung v. 2. März 2009, GVBl. 2009, 65.
- Kommunalwahlordnung v. 2. September 1983, GBl. 1983, 459.
- Kreisordnung Baden-Württemberg v. 19. Juni 1987, GB1. 1987, 288.
- Kreisordnung Bayern v. 22. August 1998; GVB1. 797.
- Kreisordnung Brandenburg v. 15. Oktober 1993, GVB1, I, 433.
- Kreisordnung Hessen v. 7. März 2005, GVOB1. I, 183.
- Kreisordnung Mecklenburg-Vorpommern v. 13. Januar 1998.
- Kreisordnung Niedersachsen v. 22. August 1996 GVB1. 365.
- Kreisordnung Nordrhein-Westfalen v. 14. Juli 1994 GV 646.
- Kreisordnung Rheinland-Pfalz v. 31. Januar 1994, GVB1.188.
- Kreisordnung Saarland v. 27. Juni 1997, Amtsbl. 682.
- Kreisordnung Sachsen v. 19. Juli 1993, GVBI S. 577.
- Kreisordnung Schleswig-Holstein v. 28. Februar 2003, GVOB1. 94.
- Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen v. 31. Januar 2004, GVBl. 1994, 137.

- Landesverordnung über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein v. 9. Dezember 2019, GVOBl. 2019 643.
- Niedersächsische Kommunalwahlordnung v. 5. Juli 2006, Nds. GVBl. 2006, 280, 431.
- Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung v. 28. Januar 2003 GBBi. 2003, 41.
- Verordnung über die Wahlen der Gemeindevertretungen, Kreistage, Bürgermeister und Landräte im Land Mecklenburg-Vorpommern v. 28. Januar 2009, GVOBl. M-V S. 86.
- Wahlordnung für die Gemeinde- und die Landkreiswahlen v. 7. November 2006, GVBl. S. 852.

Hubert Kotarski*

TRZY DEKADY RZESZÓWA 1989–2018 – ANALIZA SPOŁECZNYCH PRZEMIAN W MIEŚCIE

THREE DECADES OF RZESZÓW (1989–2018) – ANALYSIS OF SOCIAL CHANGES IN THE CITY

Abstract

The article presents the results of empirical research carried out at the Institute of Sociology of the University of Rzeszów in 2009 and in 2018. The research was conducted on representative samples of adults living in Rzeszów (more than 500 people in 2009 and more than 600 people in 2018). The article focuses on the analysis of factors that determine the rank of the city, its position as well as objective and subjective factors of the quality of urban life. An attempt was made to reflect on the most valuable capital determining the future of Rzeszów – its inhabitants. Therefore, their civic activity, social capital, the current perception of the city's problems, its strengths and disadvantages and the various elements that make up the assessment of the quality of life in the city were analyzed. The main focus was on examining selected subjective aspects of the quality of life based on the opinions of the inhabitants of Rzeszów. Therefore, the overall level of satisfaction with the life in the city and the feeling of being able to meet the specific needs of the inhabitants of Rzeszów, the conditions and opportunities offered by the city, the sense of security, the quality assessment of – among others – cultural and educational offer, medical care, and the public transport were all examined. Altogether, these aspects undoubtedly constitute useful material for local governments managing a city which aims to be a metropolis, not only regionally or nationally, and can also serve as useful material for showing the diversity of research subjects and research approaches regarding local government units.

Keywords: quality of life, social diagnosis, Rzeszów.

Wstęp

Rzeszów stanowi szczególnie interesujący obiekt do badań społecznych. Już w okresie PRL-u poddawany był wnikliwym analizom, które kontynuowali po 1989 r. głównie badacze związani z rzeszowskim

* Instytut Nauk Socjologicznych, Uniwersytet Rzeszowski, al. Rejtana 16c, 35-959 Rzeszów, e-mail: kotarski@ur.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-5370-7099

ośrodkiem socjologicznym. Badania miejskie i towarzysząca im refleksja o Rzeszowie zapoczątkowane zostały w latach siedemdziesiątych XX w. przez Mariana Malikowskiego. Za początek systematycznych badań dzisiejszej stolicy województwa podkarpackiego można uznać pracę *Rzeszowianie o sobie i o swoim mieście: wybór pamiątek* autorstwa Henryka Jadama i Mariana Malikowskiego (Malikowski, Jadam, 1979). W 1983 r. pojawiła się publikacja poświęcona młodym mieszkańcom Rzeszowa *Wartości i ideały młodego pokolenia: z badań nad studentami i młodymi robotnikami Rzeszowa* (Marczuk, 1983) autorstwa Stanisława Marczuka. W kolejnych latach prowadzone były dalsze badania, które koncentrowały się wokół miasta i jego mieszkańców. W 1984 r. ukazała się *Wież mieszkańców z miastem: studium socjologiczne na przykładzie społeczeństwa miasta Rzeszowa* (Malikowski, 1984), a rok później praca zbiorowa *Miasto wojewódzkie jako ośrodek kultury* (Malikowski, 1985). W 1989 r. wydano kolejną pozycję poświęconą Rzeszowowi i jego mieszkańcom: *Rzeszów – awans i aspiracje: socjologiczne zwierciadło miasta* (Malikowski, 1989). Po 1989 r. miejskie badania koncentrowały się wokół nowych problemów, które we wcześniejszym okresie nie przykuwały w tak dużym stopniu uwagi naukowców. Kontynuacja badań nad Rzeszowem stała się w ostatnich latach domeną kolejnego pokolenia rzeszowskich socjologów. Podjęte prace i towarzysząca im refleksja były pod wieloma względami kontynuacją dorobku szkoły badań miejskich i regionalnych zapoczątkowanych w Rzeszowie w latach siedemdziesiątych XX w. W ramach badań miejskich zrealizowanych przez socjologów z Uniwersytetu Rzeszowskiego należy wspomnieć o dwóch badaniach. Pierwszym zrealizowanym w 2009 r. – *Miasto w dwudziestolecie 1989–2009 w świadomości mieszkańców Rzeszowa* (Kotarski, Malicki, 2013) i powtórzonym w roku 2018 – *Rzeszów 2009–2018 w świadomości jego mieszkańców* oraz drugim – *Rzeszowskiej diagnozie społecznej* zapoczątkowanej w 2015 r. (Kotarski, Malicki, Palak, Piróg, 2016) i mającej kontynuację w 2017 r. (Piróg, Kotarski, 2018).

Celem artykułu jest porównanie zmian, jakie zaszły w Rzeszowie w perspektywie trzech dekad 1989–2018 w opinii mieszkańców miasta. Szczegółowej ocenie poddano ogólny, subiektywny poziom zadowolenia z życia w mieście oraz poczucia możliwości zaspokajania określonych potrzeb mieszkańców. Zmienne te składają się na ocenę jakości życia w mieście w różnych jego wymiarach: poczucia bezpieczeństwa, oferty edukacyjnej, kulturalnej, jakości i dostępności opieki medycznej, transportu publicznego czy też oferty lokalnego rynku pracy. W artykule zaprezentowano również krótką charakterystykę zmian demograficznych, jakie zaszły w mieście w analizowanym okresie, oraz kalendarium poszerzania granic administracyjnych Rzeszowa.

Metodologia

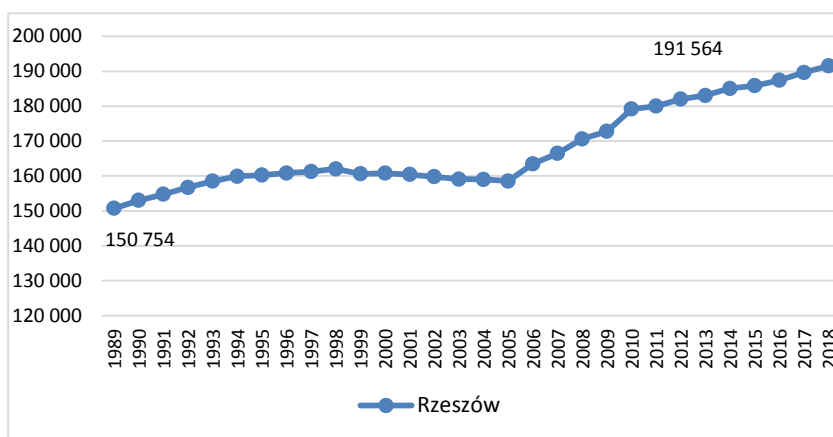
Wyniki przedstawione w artykule pochodzą z dwóch badań: *Miasto w dwudziestoleciu 1989–2009 w świadomości mieszkańców Rzeszowa* oraz *Rzeszów 2009–2018 w świadomości jego mieszkańców*, zrealizowanych w 2009 i 2018 r. na reprezentatywnych próbach dorosłych mieszkańców Rzeszowa. Respondentów wyłoniono za pomocą doboru losowego. Jako operat posłużyła baza ewidencji ludności mieszkańców udostępniona przez Urząd Miasta Rzeszowa. Dzięki posiadaniu takiej bazy możliwe było zastosowanie probabilistycznej metody doboru próby – techniki losowego systematycznego doboru próby z ukrytym podziałem na warstwy z warstwowaniem ze względu na płeć, osiedle zamieszkania oraz wiek mieszkańców Rzeszowa. Dzięki warstwowaniu (uwzględniającemu zakres danych znajdujących się w operacie) możliwe było kontrolowanie struktury próby względem struktury populacji ze względu na płeć, osiedle zamieszkania oraz wiek. Dążono przy tym, by przy założeniu reprezentatywności zrealizowanej próby badawczej błąd oszacowania w badaniach z 2009 i 2018 r. nie przekroczył 4% przy poziomie ufności wynoszącym 95%. Głównym problemem badawczym była analiza subiektywnych aspektów jakości życia. W warstwie szczegółowej zbadano ogólny poziom zadowolenia z życia w mieście oraz poczucia możliwości zaspokajania określonych potrzeb mieszkańców Rzeszowa, warunków i możliwości stwarzanych przez miasto, poczucie bezpieczeństwa, ocenę jakości między innymi oferty kulturalnej, edukacyjnej, opieki medycznej, transportu publicznego.

Rzeszów 1989–2018 – analiza przemian społecznych

Rzeszów od 1 stycznia 2009 r. stał się stolicą nowo powołanego województwa podkarpackiego, które powstało w wyniku połączenia byłych województw: rzeszowskiego, przemyskiego, krośnieńskiego (w skład nowego województwa nie weszły gminy Biecz i Lipinki), części wschodniej województwa tarnowskiego (w wyniku referendum gminnego gmina Szerzyny dołączyła do województwa małopolskiego) oraz części województwa tarnobrzeskiego. Całość tych obszarów, z małymi wyjątkami, tworzyła w latach 1946–1975 „stare” województwo rzeszowskie, którego stolicą był właśnie Rzeszów.

W 1989 r. liczba mieszkańców Rzeszowa nieznacznie przekraczała 150 tys. mieszkańców, po trzech dziesięcioleciach populacja miasta liczyła już ponad 190 tys. mieszkańców. Wzrost liczby ludności miasta był dość znaczący i dokonał się przede wszystkim w ramach przyłącze-

nia sąsiednich miejscowości do Rzeszowa. W roku 2006, po niemal trzydziestu latach, dokonano kolejnego powiększenia granic miasta (część Słociny i Załęże). W kolejnych latach przyłączono do miasta także: Przybyszówkę (2007 i 2008), Zwiężycę (2008), Białą (2009), Budziwój (2010), Miłocin (2010 i 2019), Bziankę (2017) oraz Matysówkę (2019) (Kotarski, Malicki, 2013, s. 22). Poza wzrostem populacji miasta ponaddwukrotnie zwiększyła się jego powierzchnia – z 53,69 km kw. w 2005 r. do 126,57 km kw. w 2019 r.



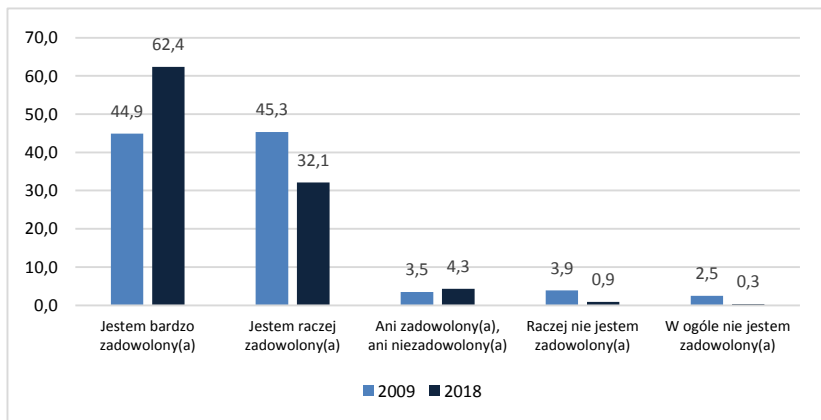
Wykres 1. Liczba ludności Rzeszowa w latach 1989–2018

Źródło: obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS (<https://bdl.stat.gov.pl>) oraz Wikipedia – Ludność Rzeszowa (https://pl.wikipedia.org/wiki/Ludność_Rzeszowa).

Kolejne etapy poszerzania granic administracyjnych Rzeszowa nie są jedynym czynnikiem wzrostu liczby ludności miasta. Analiza salda migracji wewnętrznych (tj. migracji w granicach kraju) wykazała, że Rzeszów od 2010 r. charakteryzuje się nieprzerwanie dodatnim saldem migracji (Kotarski, Piróg, Łukomska, 2016, s. 43). Wartości salda migracji na 1000 osób wahają się od poziomu 1,0 w 2010 r. do 6,7 w 2018 r. Dodatkowo saldo migracji przyczynia się do tego, że współczesny Rzeszów to miasto ludzi młodych. Świadczy o tym mediana wieku ludności. Rzeszów jest najmłodszym miastem spośród wszystkich polskich miast na prawach powiatu. Wartość mediany wieku ludności dla Rzeszowa wyniosła w 2018 r. według danych BDL GUS 38,9 lat. Dla porównania największe miasta uniwersyteckie – Kraków (41,1 lat), Wrocław (41,2), Warszawa (41,5) czy Poznań (41,5) charakteryzowały się średnio o ponad dwa lata wyższą wartością mediany wieku ludności.

Kończąc krótką charakterystykę demograficzną miasta, w dalszej części tekstu zaprezentowane zostaną wyniki badań z 2009 r. – *Miasto w dwudziestoleciu 1989–2009 w świadomości mieszkańców Rzeszowa* oraz z 2018 r. – *Rzeszów 2009–2018 w świadomości jego mieszkańców*. Głównym zamysłem autorów badania było powtórzenie znacznej części pytań zadanych mieszkańcom Rzeszowa w 2009 r. blisko dziesięć lat później i sprawdzenie, jak w tym czasie zmieniły się postawy i opinie badanych o różnych aspektach funkcjonowania miasta, składających się na całościowy obraz jakości życia w Rzeszowie. W pierwszym badaniu z 2009 r. mieszkańcy Rzeszowa oceniali zmiany, jakie zaszły w mieście od 1989 do 2009 r., w drugim zaś od 2009 do 2018 r. Można w ten sposób pokusić się o dokonanie oceny zmian w Rzeszowie w ciągu trzech dekad z wskazaniem dwóch punktów pomiaru tych zmian.

Badania wyraźnie pokazały, że mieszkańcy Rzeszowa są bardzo zadowoleni z tego, iż mieszkają w tym mieście. Odsetek pozytywnych odpowiedzi w badaniu z 2009 r. wyniósł 90,1%, blisko dekadę później był jeszcze wyższy (94,5%). Pięciokrotnie zmniejszył się odsetek respondentów, którzy nie są zadowoleni z zamieszkiwania w stolicy województwa podkarpackiego – z 6,4% do 1,2%.



Wykres 2. Czy, ogólnie biorąc, jest Pan(i) zadowolony(a), czy też niezadowolony(a) z tego, że mieszka Pan(i) w Rzeszowie (w %)?

Źródło: obliczenia własne.

Porównując wyniki dwóch edycji badania, można zauważyć kilka ciekawych wniosków. Pierwszym wnioskiem, który wyłania się z badań, jest to, iż płeć determinuje postrzeganie zmian, jakie zaszły w Rzeszowie. W dużym stopniu wzrósł poziom zadowolenia wśród mężczyzn

z poziomu 87,5% w 2009 do 95,9% w 2018 r. Poziom zadowolenia wśród kobiet zwiększył się o niespełna jeden procent (0,8%). Mężczyźni w 2018 r. charakteryzowali się wyższym poziomem zadowolenia z zamieszkiwania w Rzeszowie niż kobiety. Również wiek okazał się czynnikiem wpływającym na poziom oceny. Zarówno wśród osób w przedziale wieku 18–35 lat, 36–55 lat, jak i w przypadku osób w wieku 56 lat i więcej, wzrósł poziom zadowolenia z mieszkania w Rzeszowie. Na uwagę zasługuje fakt, iż w przypadku osób powyżej 55. roku życia odsetek niezadowolonych nie przekroczył jednego procenta (0,6%) i był to największy spadek odsetka niezadowolonych (o 6,8%).

Interesującym aspektem analizy zmian, jakie zaszły w Rzeszowie w ciągu trzech dekad, były opinie respondentów na temat szczególnych obszarów jakości życia w mieście. Badani wskazali, jakie aspekty w ich opinii wpływają na to, iż są zadowoleni czy też niezadowoleni z bycia mieszkańcem Rzeszowa. Czynnikiem, który w bardzo silnym stopniu wpływał na pozytywną ocenę miasta i poziom zadowolenia z zamieszkiwania w nim zarówno w 2009, jak i 2018 r. była czystość i porządek. W 2018 r. był to najwyżej oceniany aspekt. W przypadku tego wymiaru oceny respondentów były bardzo zbliżone do siebie. Czynniki, które lepiej oceniano niż te z pierwszych dwóch dekad (1989–2009) były przede wszystkim: infrastruktura, drogi, chodniki (zmiana o 4,2%), optymalny, kompaktowy rozmiar miasta i dobra lokalizacja (4,7%) oraz rynek pracy (3,2%). Niewątpliwie inwestycje komunikacyjne w samym mieście, dostęp do autostrady, rozwój portu lotniczego w Jasionce oraz pojawienie się dużych, międzynarodowych inwestorów w Rzeszowie, a co za tym idzie, bardzo dobra sytuacja na rynku pracy, znalazły odzwierciedlenie w opiniach badanych. Powiększenie obszaru, napływ nowych mieszkańców oraz coraz bardziej metropolitarny charakter miasta sprawiły zaś, że mieszkańcy gorzej oceniają bezpieczeństwo i spokój w mieście (spadek o 9,3%) oraz czynniki związane z rodzinnymi korzeniami (-6,4).

Tabela 1. Powody zadowolenia z mieszkania w Rzeszowie

Odpowiedzi	2009	2018	Różnica
1	2	3	4
Czystość i porządek	32,2	32,0	-0,2
Infrastruktura, drogi, chodniki	20,0	24,2	4,2
Bezpieczeństwo i spokój	32,5	23,2	-9,3
Szybki rozwój	24,0	22,9	-1,1
Optymalny rozmiar i dobra lokalizacja	17,4	22,1	4,7
Wygląd i estetyka	22,8	19,8	-3,0
Oferta kulturalna i edukacyjna	16,9	14,1	-2,8

1	2	3	4
Rynek pracy	7,8	11,0	3,2
Dużo zieleni	12,9	9,6	-3,3
Rodzinne miasto, względy rodzinne	15,5	9,1	-6,4
Atmosfera, mieszkańcy	12,9	8,8	-4,1
Inne	4,5	5,7	1,2
Wysoka jakość życia	3,1	3,6	0,5
Dużo sklepów	4,0	3,4	-0,6
Rynek nieruchomości, mieszkania	1,6	1,8	0,2
Miasto dobrze zarządzane, dobry prezydent	4,5	1,5	-3,0
Uczelnie wyższe	1,4	1,1	-0,3
Rynek	0,2	0,3	0,1

Źródło: obliczenia własne.

Czynnikiem, który był głównym powodem niezadowolenia z zamieszkiwania w Rzeszowie, okazał się ten, który jest konsekwencją powiększania się miasta i jego centralnego charakteru w strukturze społecznej i gospodarczej regionu. Są nimi bowiem problemy komunikacyjne oraz korki. Można wręcz stwierdzić, że rozrost ilościowy tkanki miejskiej oraz inwestycje komunikacyjne, a także związane z rynkiem pracy sprawiły, że Rzeszów cierpi na typowe przypadłości miast metropolitalnych. Mimo lepszej oceny lokalnego rynku pracy badani wskazywali na bolączkę, którą są niskie zarobki. Z drugiej jednak strony zniknął problem mocno sygnalizowany przez respondentów w 2009 r., a mianowicie bezrobocie i brak pracy dla młodych. Ważnym spostrzeżeniem, które płynie z analizy wyników badań, jest niezadowolenie mieszkańców z poziomu rozwoju infrastruktury społecznej – żłobków, przedszkoli, służby zdrowia oraz ilości terenów zielonych w mieście. Problemem, który pojawił się w 2018 r., było zanieczyszczenie powietrza. Na ten aspekt jakości życia w mieście zwracali również uwagę badani mieszkańcy rok wcześniej, w ramach *Rzeszowskiej diagnozy społecznej 2017* (Piróg, Kotarski, 2018).

Tabela 2. Powody niezadowolenia z mieszkania w Rzeszowie

Odpowiedzi	2009	2018	Różnica
1	2	3	4
Komunikacja, korki	31,0	70,6	-39,6
Inne	14,3	17,6	-3,3
Rynek pracy: niskie zarobki	4,8	14,7	-9,9
Brak infrastruktury społecznej (żłobki, przedszkola, służba zdrowia)	0,0	11,8	-11,8
Uboga oferta kulturalna i spędzania czasu wolnego	16,7	11,8	4,9
Wyprowadzanie terenów zielonych, mało zieleni	2,4	8,8	-6,4

1	2	3	4
Zaściankowość, prowincjonalność, zacofanie	7,1	5,9	1,2
Administracja, władza, prezydent	19,0	5,9	13,1
Układy, korupcja, nepotyzm	2,4	5,9	-3,5
Brak bezpieczeństwa i chuligaństwo	9,5	5,9	3,6
Zanieczyszczenie powietrza	0,0	5,9	-5,9
Słaby i wolny rozwój	16,7	2,9	13,8
Za duże miasto	0,0	2,9	-2,9
Ceny nieruchomości	0,0	2,9	-2,9
Małe rozmiary i zapóźnienie w infrastrukturze	7,1	0,0	7,1
Za dużo centrów handlowych	2,4	0,0	2,4
Prawicowość i klerykalizm	2,4	0,0	2,4
Bezrobocie i brak pracy dla młodych	21,4	0,0	21,4
Niski standard życia	2,4	0,0	2,4
Wysokie opłaty, podatki	9,5	0,0	9,5
Mała liczba uczelni wyższych, słaba oferta edukacyjna	4,8	0,0	4,8

Źródło: obliczenia własne.

Szczegółowe aspekty wpływające na subiektywną ocenę jakości życia w mieście w czasie ostatnich trzech dekad oceniane były w dwóch etapach. W badaniu z 2009 r. respondenci oceniali okres dwudziestu lat – 1989–2009, zaś w badaniu z 2018 r. zakres lat 2009–2018. Analiza wyników z tych dwóch pomiarów, z zastosowaniem tego samego zestawu zmiennych – pytań, pozwala określić dynamikę zmian. Mieszkańcy Rzeszowa dostrzegają, iż jakość życia w mieście w ostatniej dekadzie uległa poprawie. Dziewięciu na dziesięciu badanych stwierdziło, że w Rzeszowie w porównaniu do okresu sprzed dziesięciu lat żyje się lepiej. Badani lepiej oceniali również zmiany, które zaszły w okresie 2009–2018 niż wcześniej z lat 1989–2009 w przypadku następujących twierdzeń:

- mieszkańcy mają większe możliwości zaspokojenia swoich potrzeb;
- mieszkańcy Rzeszowa łatwiej mogą się czegoś dorobić;
- ludzie młodzi mają większe możliwości uzyskania własnego mieszkania;
- poprawiła się jakość obsługi mieszkańców przez miejskie urzędy;
- jakość usług komunalnych uległa widocznej poprawie;
- ludzie dobrze wykształceni mają większą szansę na dobrą pracę.

W okresie 1989–2009 bardziej pozytywnie oceniane były zaś dwa twierdzenia: „miasto jest coraz lepiej zarządzane” oraz „w Rzeszowie jest więcej ludzi bogatych”. Na uwagę zasługuje szczególnie ostatnie twierdzenie dotyczące poziomu biedy i ubóstwa w mieście. W opinii rzeszowian w okresie ostatnich lat zmniejszyła się skala tego zjawiska.

Tabela 3. Ocena zmian, które zaszły w Rzeszowie w latach 1989–2009 (2009) oraz 2009–2018 (2018)

Twierdzenie	Edycja	Apro- bata	Zaprze- czenie	Ani tak, ani nie
W Rzeszowie lepiej się żyje	2009	84,3	4,5	11,1
	2018	91,9	3,0	5,0
Mieszkańcy mają większe możliwości zaspokojenia swoich potrzeb	2009	87,2	4,7	8,0
	2018	91,5	4,4	4,1
Mieszkańcy Rzeszowa łatwiej mogą się czegoś dorobić	2009	49,9	27,3	22,8
	2018	65,1	16,8	18,1
Ludzie młodzi mają większe możliwości uzyskania własnego mieszkania	2009	26,8	52,2	21,0
	2018	55,1	24,6	20,3
Poprawiła się jakość obsługi mieszkańców przez miejskie urzędy	2009	53,4	29,8	16,8
	2018	66,6	15,0	18,4
Miasto jest coraz lepiej zarządzane	2009	76,7	9,1	14,3
	2018	74,7	10,5	14,9
W Rzeszowie jest więcej ludzi bogatych	2009	53,8	13,4	32,8
	2018	50,5	12,2	37,3
Jakość usług komunalnych uległa widocznej poprawie	2009	71,9	13,6	14,5
	2018	76,9	10,2	12,9
Ludzie dobrze wykształceni mają większą szansę na dobrą pracę	2009	44,7	36,5	18,8
	2018	61,7	22,8	15,5
W Rzeszowie jest więcej ludzi biednych	2009	32,0	28,5	39,4
	2018	15,0	44,4	40,6

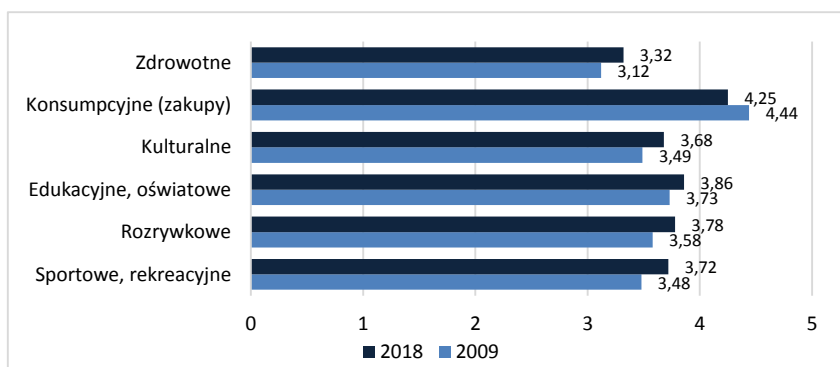
Źródło: obliczenia własne.

Pogłębiona analiza statystyczna z zastosowaniem testu t-Studenta dla prób niezależnych wykazała, że w przypadku aż ośmiu zmiennych (twierdzeń) na poziom oceny zmian istotnie wpływa edycja badania. Łącznie w badaniu wzięło udział 1 154 respondentów, z czego w pierwszej turze 494 badanych, w drugiej zaś 660 badanych. Dla każdego z twierdzeń wyliczona została średnia arytmetyczna. Wszystkie zmienne mierzone były na identycznej skali pomiarowej – skali Likerta (1 = zdecydowanie tak; 2 = raczej tak; 3 = ani tak, ani nie; 4 = raczej nie; 5 = zdecydowanie nie). Im niższa wartość średniej, tym wyższy poziom akceptacji danego twierdzenia. Średni poziom wartości zmiennej „w Rzeszowie żyje się lepiej” wśród respondentów z drugiej edycji badania był niższy ($M = 1,56$; $SD = 0,76$) niż wśród badanych z pierwszej edycji ($M = 1,82$; $SD = 0,86$). Analiza wyników wykazała, że różnica jest istotna statystycznie ($t(1141) = 5,417$; $p < 0,0001$; $\eta^2 = 0,025$). Siła efektu na poziomie eta kwadrat jest przeciętna, ale możemy stwierdzić, że badani z drugiej edycji lepiej oceniają jakość życia w Rzeszowie niż badani dokonujący oceny okresu 1989–2009. Druga zmienna

„mieszkańcy mają większe możliwości zaspokojenia swoich potrzeb” jest lepiej oceniana przez respondentów z badania w 2018 r. ($M = 1,67$; $SD = 0,82$) niż z 2009 r. ($M = 1,81$; $SD = 0,84$). Również w tym przypadku analiza wyników wykazała, że różnica jest istotna statystycznie $t(1141) = 2,935$; $p < 0,003$; $\eta^2 = 0,007$. Podobnie jak we wcześniej analizowanej zmiennej, siła efektu na poziomie eta kwadrat jest przeciętna i tu również badani lepiej oceniają zmiany, które zaszły w okresie ostatniego dziesięciolecia niż pierwszych dwudziestu latach restytucji samorządu lokalnego w Polsce. Średni poziom zmiennej „mieszkańcy Rzeszowa łatwiej mogą się czegoś dorobić” wśród badanych z 2018 r. jest niższy ($M = 2,33$; $SD = 1,09$) niż wśród respondentów biorących udział w badaniu w 2009 r. ($M = 2,72$; $SD = 1,15$). W tym przypadku różnica jest istotna statystycznie $t(1008,493) = 5,826$; $p < 0,0001$; $\eta^2 = 0,029$. Siła efektu na poziomie eta kwadrat, podobnie jak w przypadku wcześniejszych zmiennych, jest przeciętna, ale możemy stwierdzić, że respondenci z edycji badania w 2018 r. lepiej oceniają możliwość łatwiejszego osiągnięcia sukcesu finansowego niż respondenci edycji badania z 2009 r. Kolejna ze zmiennych „ludzie młodzi mają większe możliwości uzyskania własnego mieszkania” jest lepiej oceniana przez respondentów z badania w 2018 r. ($M = 2,58$; $SD = 1,19$) niż z 2009 r. ($M = 3,44$; $SD = 1,24$). Również w tym przypadku analiza wyników wykazała, że różnica jest istotna statystycznie $t(1138) = 11,723$; $p < 0,0001$; $\eta^2 = 0,108$. Siła efektu na poziomie eta kwadrat jest wysoka i możemy stwierdzić, że respondenci z edycji badania z 2018 r. zdecydowanie lepiej oceniają możliwość uzyskania własnego mieszkania przez młodych rzeszowian niż respondenci edycji badania z 2009 r. W tym wypadku siła zróżnicowania ocen była najwyższa. Również w przypadku zmiennej „poprawiła się jakość obsługi mieszkańców przez miejskie urzędy” ocena ostatniego dziesięciolecia była lepsza ($M = 2,24$; $SD = 1,13$) niż okresu dwudziestolecia 1989–2009 ($M = 2,76$; $SD = 1,20$). Różnica jest istotna statystycznie $t(1002,884) = 7,404$; $p < 0,0001$; $\eta^2 = 0,047$, siła efektu na poziomie eta kwadrat jest przeciętna i możemy stwierdzić, że respondenci dokonujący oceny jakości usług miejskich urzędów w 2018 r. lepiej oceniali zmiany, które zaszły, niż w badaniu w 2009 r. Średni poziom wartości zmiennej „jakość usług komunalnych uległa widocznej poprawie” wśród badanych z drugiej edycji badania był niższy ($M = 2,02$; $SD = 1,01$) niż wśród badanych z pierwszej edycji ($M = 2,25$; $SD = 0,99$). Analiza wyników wykazała, że różnica jest istotna statystycznie $t(1141) = 3,738$; $p < 0,0001$; $\eta^2 = 0,012$. Siła efektu na poziomie eta kwadrat jest przeciętna, ale możemy stwierdzić, że badani z drugiej edycji badania lepiej oceniają jakość świadczonych usług komunalnych w mieście niż badani dokonujący oceny okresu 1989–2009. Kolejna ze zmiennych „ludzie dobrze wykształceni mają większą szansę na dobrą pra-

cę” jest również lepiej oceniana w przypadku okresu 2009–2018 ($M = 2,40$; $SD = 1,22$) niż dwudziestolecia 1989–2009 ($M = 2,92$; $SD = 1,28$). Różnica jest istotna statystycznie $t(1141) = 7,000$; $p < 0,0001$; $\eta^2 = 0,029$. Eta kwadrat, podobnie jak w przypadku wcześniejszych zmiennych, wykazał, że siła efektu jest przeciętna, ale możemy stwierdzić, że respondenci z edycji badania z 2018 r. lepiej oceniają możliwość znalezienia satysfakcjonującej pracy przez młodych, dobrze wykształconych mieszkańców miasta niż respondenci edycji badania z 2009 r. Ostania ze zmiennych „w Rzeszowie jest więcej ludzi biednych” zyskała większy poziom aprobaty w badaniu z 2009 r. ($M = 2,89$; $SD = 1,06$) niż w badaniu z 2018 r. ($M = 3,46$; $SD = 2,25$). Różnica jest istotna statystycznie $t(1140) = -5,165$; $p < 0,0001$; $\eta^2 = 0,023$. Siła efektu na poziomie eta kwadrat, podobnie jak w przypadku wcześniejszych zmiennych, jest przeciętna, ale możemy stwierdzić, że respondenci uważają, że w ciągu ostatnich trzydziestu lat poziom biedy i ubóstwa w mieście zmniejszył się.

Elementem oceny zmian w poziomie jakości życia była również analiza możliwości zaspokojenia różnego rodzaju potrzeb oferowanych w mieście w ramach usług publicznych i komercyjnych. Badani najwyżej ocenili możliwości zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, w tym przede wszystkim w zakresie dokonywania zakupów, choć w tym przypadku ocena z 2018 r. była niższa z 2009 r. W tym wypadku wynik można tłumaczyć wzmożonym okresem powstawania w Rzeszowie sklepów wielkopowierzchniowych oraz centrów handlowych. W przypadku pozostałych obszarów ocena z 2018 r. była wyższa i wyraźnie wskazywała na poprawę możliwości zaspokojenia różnego rodzaju potrzeb związanych z usługami zdrowotnymi, kulturalnymi, edukacyjno-oświatowymi, rozrywkowymi czy sportowymi.



Wykres 3. Ocena możliwości zaspokojenia potrzeb przez mieszkańców Rzeszowa

Źródło: obliczenia własne.

Warto również wspomnieć o zmianach politycznych, których za-
szły w okresie 1989–2018. Rzeszów w tym czasie miał czterech pre-
zydentów miasta, z których rządzący od 2002 r. – Tadeusz Ferenc jest
jednym z najdłużej, nieprzerwanie sprawujących swój urząd prezyden-
tów miasta w Polsce (Matyja, 2015). Obok Tadeusza Ferenc prezyden-
tami miasta byli kolejno: Zdzisław Banat (1990–1991), Mieczysław
Janowski (1991–1999) oraz Andrzej Szlachta (1999–2002) (Budzyński,
2011). Można stwierdzić, że mieszkańcy miasta, decydując się na czte-
rokrotną reelekcję prezydenta Ferenc w pierwszej turze wyborów, byli
zadowoleni ze zmian zachodzących w mieście również w wymiarze
zarządzania miastem.

Zakończenie

Badania porównawcze są cennym źródłem wiedzy o trendach i kie-
runku zachodzących zmian. Dwie edycje badań poświęconych jakości
życia w Rzeszowie oraz ocenie zmian, jakie w nim zaszły, w przypadku
pierwszego badania w okresie 1989–2009 oraz drugiego badania, które
podało ocenie okres 2009–2018, pozwoliły na sformułowanie interesu-
jących spostrzeżeń. Pierwszym i najbardziej ogólnym stwierdzeniem jest
to, iż jakość życia w Rzeszowie w opinii badanych mieszkańców miasta
uległa, na przestrzeni trzech dekad, wyraźnej poprawie. Pomiar z 2009
i 2018 r. dzieli zaledwie nieco ponad cztery punkty procentowe, pamię-
tać jednak należy, że pozytywna ocena zmian w Rzeszowie wynosi po-
nad 90%. Wzrósł ogólny poziom zadowolenia z bycia mieszkańcem
Rzeszowa. Respondenci widzą i w sporej części doceniają zmiany i in-
westycje, które pojawiły się w mieście. Z drugiej strony dość znaczący
wzrost powierzchni miasta, a co za tym idzie, również wzrost populacji
miasta, skutkuje pojawieniem się zauważalnych przez mieszkańców
mankamentów zamieszkiwania w coraz większym mieście – korków,
problemów komunikacyjnych, napływu nowych mieszkańców pocho-
dzących z innych części województwa lub kraju. Co jednak istotne, po-
jawiające się uciążliwości życia w mieście nie przekładają się na ocenę
zmian w dwóch analizowanych okresach – latach 1989–2009 i 2009–
2018. Rzeszowianie widzą progres zmian i oceniają go bardzo pozytywnie.
Doceniają przede wszystkim innowacje dotyczące infrastruktury
(drogi, chodniki), kompaktowy rozmiar miasta i jego dobrą lokalizację
oraz poprawę sytuacji na rynku pracy. Można zatem stwierdzić, że po-
ziom jakości życia w Rzeszowie jest oceniany bardzo pozytywnie przez
mieszkańców miasta. Pozytywnie oceniane są również zmiany, które
zaszły w mieście okresie trzech dekad, od momentu restytucji samorządu

lokalnego. Widać to szczególnie w przypadku większej możliwości znalezienia satysfakcjonującej pod względem finansowym pracy, własnego mieszkania dla młodych oraz wzrastających szans na dobrą pracę dla dobrze wykształconych mieszkańców miasta. Wysoki poziom zadowolenia i jakości życia w mieście przekłada się również na prognozy demograficzne, gdyż według szacunków Głównego Urzędu Statystycznego, Rzeszów oraz Warszawa będą jedynymi miastami, które nie doświadczą spadku liczby mieszkańców do 2050 r. (Kotarski, Piróg i in., 2016, s. 45).

Bibliografia

- Budzyński, Z. (red.). (2011). *Encyklopedia Rzeszowa* (wyd. 2). Rzeszów: Mitel.
- Kotarski, H., Malicki, K. (2013). *Stolica Podkarpacia wczoraj i dziś: studium socjologiczne społecznych aspektów przemian w Rzeszowie w latach 1989–2009*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Kotarski, H., Malicki, K., Palak, M., Piróg, K. (2016). *Rzeszowska diagnoza społeczna 2015*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Kotarski, H., Piróg, K., Łukomska, J. (2016). Struktury i trendy demograficzne oraz kapitał ludzki i aktywność społeczna. W: W. Dziemianowicz, J. Charkiewicz (red.), *Miasta województwa podkarpackiego – perspektywy rozwoju. Raport końcowy*. Szczecin: Volumina.pl, Daniel Krzanowski.
- Malikowski, M. (1984). *Wież mieszkańców z miastem: studium socjologiczne na przykładzie społeczeństwa miasta Rzeszowa*. Rzeszów: Towarzystwo Naukowe.
- Malikowski, M. (1989). *Rzeszów: awans i aspiracje: socjologiczne zwierciadło miasta*. Rzeszów: Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
- Malikowski, M. (red.). (1985). *Miasto wojewódzkie jako ośrodek kultury: praca zbiorowa*. Rzeszów: Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Malikowski, M., Jadam, H. (1979). *Rzeszowianie o sobie i o swoim mieście: wybór pamiętników*. Rzeszów: Towarzystwo Naukowe.
- Marczuk, S. (1983). *Wartości i ideały młodego pokolenia: z badań nad studentami i młodymi robotnikami Rzeszowa*. Rzeszów: Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Matyja, R. (2015). Zachowania wyborcze mieszkańców miast w latach 1990–2015 a afiliacje polityczne ich prezydentów po 2002 roku. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Acta Politica*, 33, 5–31. DOI: 10.18276/ap.2015.33-01.
- Piróg, K., Kotarski, H. (2018). *Rzeszowska diagnoza społeczna 2017*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Małgorzata Niewiadomska-Cudak*

**AKTYWNOŚĆ KOBIET W WYBORACH
NA URZĄD PREZYDENTA MIASTA RZESZOWA
W LATACH 2002–2018**

**THE ACTIVITY OF WOMEN IN THE ELECTIONS
FOR THE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE CITY
OF RZESZÓW (2002–2018)**

Abstract

The article deals with the activity of women in the elections to the enforcement authority in Rzeszów over the period of 16 years, i.e. from the moment the act on the direct election of a commune head, town mayor and president came into force. An attempt was made to analyze the women's electoral participation in the candidacy for the position of mayor or president from the political science perspective. The choice of the place of this city is not without significance, as the feminization rate (the women's involvement in local government authorities in cities with powiat status), indicates that Rzeszów came 62 out of 66 cities (Swianiewicz, Łukomska, 2020, s. 9). Examining the representation of female voters in five elections not only gauges the phenomenon of female gender participation, but also helps to understand the problem of under-representation of women among presidents at the city level with powiat rights. The article complements the discussions on the participation of women in local government authorities, but also fills a significant cognitive gap in research on the representation of women in local politics.

Keywords: local elections, the president, women's representation, local government, executive body.

Wstęp

Uczestnictwo kobiet w polityce lokalnej na przestrzeni kilkunastu lat ulega przeobrażeniu. Skutkuje to potrzebą pochylenia się nad kwestiami dotyczącymi reprezentacji kobiet we władzach samorządo-

*Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, ul. Okopowa 59, 01-043 Warszawa, e-mail: m.niewiadomska-cudak@vizja.pl, ORCID ID: 0000-0002-1745-7707

wych. Z uwagi na zbyt małą ilość badań empirycznych dotyczących procesów politycznych w kwestii kandydowania do organu wykonawczego oraz efektów związanych z wyborem niniejszy artykuł ma uzupełnić istniejący stan wiedzy poprzez szczegółowe badanie udziału kobiet w samorządowych elekcjach prezydenckich w Rzeszowie w ciągu szesnastu lat, czyli od czasu wprowadzenia bezpośredniej formy tegoż wyboru.

Celem publikacji jest nie tylko ukazanie aktywności kobiet w wyborach na urząd prezydenta miasta Rzeszowa, ale także wyjaśnienie przyczyn uczestnictwa właśnie w tych konkretnych elekcjach. Autorka formułuje następujące pytanie badawcze: czy istniejące stereotypy postrzegania roli kobiet w społeczeństwie oddziałują na partycypację wyborczą do organu wykonawczego w Rzeszowie, mieście na prawach powiatu? W odniesieniu do tak sformułowanego pytania przyjęto następującą hipotezę badawczą: na udział kobiet w wyborach na urząd prezydenta miasta Rzeszowa ma wpływ otoczenie polityczne, społeczne oraz zaangażowanie samych kandydatek w proces wyborczy. W publikacji wykorzystano metody właściwe dla badań politologicznych. W odniesieniu do określonych przepisów prawnych zastosowano analizę instytucjonalno-prawną. Dzięki metodzie komparatystycznej (Chodubski, 2008, s. 125) porównano udział kobiet w poszczególnych elekcjach samorządowych. Analiza mikrosystemowa posłużyła do badania oddziaływań światopoglądowych wpływających na decyzje kobiet o starcie w wyborach na urząd prezydenta miasta. Natomiast w rozpoznawaniu zachowań politycznych jednostek w rzeczywistości życia politycznego pomocna była metoda behawioralna. W poznaniu tym przydała się orientacja ilościowa.

Naukowa dyskusja na temat wyborów do organów samorządowych w Polsce od dawna przykuwa zainteresowanie badaczy (Fuszara, 2013). Zwraca się szczególną uwagę na występowanie różnic pomiędzy sytuacją kobiet i mężczyzn pojawiających się w procesie realizacji biernego prawa wyborczego (Kołomycew, Pięta-Szawara, 2017, s. 177). Mówi się wręcz o skrajnym niedoreprezentowaniu kobiet w procesie wyborczym, co z kolei przekłada się na znikomą reprezentację w organach przedstawicielskich (Żukowski, 2011, s. 31). Przyczyn tego zjawiska doszukuje się przede wszystkim w czynnikach kulturowych i instytucjonalnych (Fuszara, 2011). Kiedy kobietom udaje się przełamać wewnętrzne obawy, uwierzyć we własne możliwości, stają im na przeszkodzie bariery kulturowe polegające na przypisywaniu im tradycyjnych ról (Budrowska, 2004). Brak obiektywnych kryteriów ustalania list wyborczych i wyłaniania kandydatów na poszczególne funkcje oraz klarownego podziału środków na kampanię wyborczą, uzależnionego od kwestii rów-

ności obu płci powoduje, że przeszkody instytucjonalne nabierają poważnego znaczenia w ujawnianiu przyczyn nieobecności kobiet w polityce lokalnej (Kołomycew, Pięta-Szawara, 2017, s. 178). Z raportu badania „Bierne prawa wyborcze kobiet (Kwiatkowska, 2018, s. 4) przeprowadzonego na przełomie października i listopada 2018 r. wynika, że przyczyn blokowania kobiet w przestrzeni publicznej respondenci upatrywali m.in. w funkcjonowaniu negatywnych stereotypów oraz odmiennej socjalizacji obywatelskiej (kobiety boją się negatywnej reakcji otoczenia). Wskazywano także na blokowanie wejścia kobiet w sferę publiczną przez mężczyzn-polityków funkcjonujących w roli gatekeeperów oraz nierówny podział obowiązków w ramach gospodarstwa domowego (Kwiatkowska, 2018, s. 4). Raport wykazał, że w głosowaniu na kobiety i mężczyzn na stanowiska wójta, burmistrza i prezydenta miasta występują różnice ze względu na wielkość miejsca zamieszkania. Przede wszystkim najchętniej na kobiety głosują mieszkańcy największych miast, powyżej 500 tys. mieszkańców (29%) oraz wsi (18%), najmniej wyborców głosuje na kandydatki w miastach od 100 do 500 tys., czyli takich jak Rzeszów (*Rzeszów bliski 200 tysięcy...*, 2019), bo zaledwie 8,40%. Przyczyn tego zjawiska upatruje się w silniejszej pozycji kobiet w największych miastach i większym wyborze możliwości wskazywania kandydatek (Kwiatkowska, 2018, s. 17).

Artykuł ten wpisuje się więc w dyskurs na temat wchodzenia kobiet w coraz to nowe obszary politycznej aktywności oraz ich wykluczenia w kontekście kandydowania i sprawowania funkcji na najwyższym urzędzie w mieście.

Unormowania prawne dotyczące wyboru organu wykonawczego w gminie

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997, art. 169 ust. 2) zapisano, że wybory do organów stanowiących są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Zasady i tryb wyborów oraz odwołania organu wykonawczego jednostek samorządu terytorialnego miała określić odrębna ustawa (Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. ..., art. 169 ust. 3).

Do 2002 r. członków władzy wykonawczej w gminie wybierała rada. Był to więc wybór pośredni. Organ ten był kolegialny i nosił nazwę „zarządu”. Jego liczebność wahała się od 4 do 7 osób wybieranych przez radę gminy spośród jej członków w głosowaniu tajnym. Należy nadmienić, że ustawodawca przewidział możliwość wyboru prezydenta miasta

i jego zastępów spoza składu rady. Rada gminy dokonywała więc wyboru organu wykonawczego w oddzielnym, tajnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady. Zastępcy prezydenta wybierani byli przez radę na wniosek organu wykonawczego. Po upływie kadencji rady gminy, zarząd działał do dnia wyboru nowego zarządu (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym..., art. 28). Dopiero na mocy ustawy z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta organ wykonawczy był wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym (Ustawa z dnia 20 czerwca o bezpośrednim wyborze wójta..., art. 2 ust.1). Na podstawie tej ustawy 27 października 2002 r. przeprowadzono pierwsze bezpośrednie wybory do organu wykonawczego w gminie. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi w miastach powyżej 100 000 mieszkańców władzą wykonawczą stał się prezydent miasta. Przepis ten dotyczył również miast, w których do dnia wejścia w życie nowych przepisów legislacyjnych prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządczym. W ustawie z 2002 r. przyjęto dwie tury wyborów. Zgodnie z art. 4 ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta za wybranego uważano tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów (Ustawa z dnia 20 czerwca o bezpośrednim wyborze wójta..., art. 4 ust. 1). Aby zostać wybranym, konieczne było uzyskanie 50% głosów plus 1, czyli tzw. większość bezwzględną. Jeżeli żaden kandydat nie otrzymał wskazanej liczby głosów, czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadzano ponowne głosowanie. Wówczas wyboru dokonywało się spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu uzyskali największą liczbę głosów. Za wybranego w ponownym głosowaniu uważało się kandydata, który uzyskał większą liczbę ważnie oddanych głosów. W opisanej sytuacji nie obowiązywała większość bezwzględna. W przypadku, gdy obaj kandydaci w ponownym głosowaniu otrzymali tę samą liczbę głosów, za wybranego uważało się tego kandydata, który w większej liczbie obwodów głosowania otrzymał więcej głosów niż drugi kandydat. W przypadku równej liczby obwodów o wyborze rozstrzygało losowanie przeprowadzone przez gminną komisję wyborczą. Ustawodawca dopuścił możliwość uczestnictwa w losowaniu obu kandydatów lub pełnomocników wyborczych ich komitetów (Ustawa z dnia 20 czerwca o bezpośrednim wyborze wójta..., art. 4).

Przepisy Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r., które zastąpiły ustawę z 2002 r., podtrzymały wyżej wspomniane unormowania (Ustawa z 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy, art. 473). Ważna zmiana została wprowadzona w art. 472, ustawodawca mianowicie zastrzegł, że

kandydat na wójta (burmistrza, prezydenta) nie może jednocześnie kandydować do rady powiatu i do sejmiku województwa. Może jedynie brać udział w wyborach do rady gminy, w której startuje na wójta (Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw...).

Prawo zgłoszenia kandydatów/kandydatek na stanowisko wójta, burmistrza i prezydenta miasta mają komitety partii politycznych, koalicyjne komitety wyborcze, komitety wyborcze organizacji, a także komitety wyborcze wyborców (Ustawa z 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy, art. 478 § 1). Komitet, który zgłasza swojego kandydata musi zarejestrować listy kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez ten komitet kandydatów na radnych nie może być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu (Ustawa z 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy, art. 478 § 2).

W 2018 r. ustawodawca wprowadził ważny przepis dotyczący powtarzalności kadencji wójta burmistrza i prezydenta miasta. Określała to ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Unormowania dotyczące wprowadzenia regulacji mających na celu zakwalifikowanie kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów do kategorii kadencji powtarzalnych w sposób ograniczony zapisano w art. 5 ust. 4 powyższej ustawy oraz w Kodeksie wyborczym w art. 11 § 4, który stanowi, że: „Nie ma prawa wybieralności w wyborach wójta w danej gminie osoba, która została uprzednio dwukrotnie wybrana na wójta w tej gminie w wyborach wójta zarządzonych na podstawie art. 474 § 1” (Ustawa z 5 stycznia 2011 r., Kodeks wyborczy..., art. 474 § 1). Wybór na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta zarządza w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 29).

Kandydatki i kandydaci na urząd prezydenta miasta Rzeszowa w elekcjach w latach 2002–2018

Wybory na urząd prezydenta miasta w 2002 r. odbyły się według nowych przepisów zawartych w ustawie z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Miały zostać przeprowadzone 27 października, a ponowne głosowanie 10 listopada (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 21 sierpnia 2002 r....). W Rzeszowie startowało siedmiu kandydatów i jedna kandydatka. Rozbita w mieście prawica nie wystawiła w tych wyborach jednego wspólnego kandydata, dzięki temu zwiększyły się szanse kandydata Lewicy

(Nijander-Dudzińska, 2008, s. 86). Czterech startujących pretendentów związanych było z lokalną prawicą. 42-letnia Elżbieta Dzierżak ubiegała się o urząd prezydenta z ramienia Komitetu Wyborczego Ligi Polskich Rodzin, 53-letni Jan Tomaka zgłoszony został przez Koalicyjny Komitet Wyborczy Platforma Obywatelska – Prawo i Sprawiedliwość (Państwowa Komisja Wyborcza), 54-letni Wiesław Walat przez Komitet Wyborczy Wyborców „Społeczne Forum Rzeszowa”, a dotychczasowy prezydent miasta 55-letni Andrzej Szlachta reprezentował Komitet Wyborczy Wyborców Rzeszowskie Porozumienie Prawicy. Lewica natomiast miała jednego mocnego kandydata, 62-letniego Tadeusza Ferenc. Wszyscy startujący pretendenci legitymowali się wyższym wykształceniem, a ich wiek oscylował w granicach od 42 do 62 lat (Państwowa Komisja Wyborcza).

Najmłodszą kandydatką była Elżbieta Dzierżak, a najstarszym Tadeusz Ferenc z Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Unii Pracy. Elżbieta Dzierżak była absolwentką Wydziału Prawa i Administracji Filii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Rzeszowie. Ukończyła też podyplomowe studia menedżerskie. Jako wielbicielka książek zafascynowana była literaturą karmelikańską (*Elżbieta Dzierżak...*, 2006). Gazeta Wyborcza zaprosiła wszystkich kandydatów startujących w wyborach o wypełnienie kwestionariusza, w którym pytała o ich zainteresowania, pasje, marzenia. Elżbieta Dzierżak napisała, że „[jej] ideałem jest Doktor Kościół św. Teresa od Jezusa z Avila”. Podziwia ludzi, „którzy są uczciwi w każdej sytuacji i dochowują umów dla siebie niekorzystnych. Nie myślą o nikim w kategoriach nienawiści”. Gdyby wygrała milion w Totolotka, to „pieniądze te przeznaczyłaby dla głodujących oraz wsparłaby Ligę Polskich Rodzin”. Czytelnicy mogli się także dowiedzieć, że największe wrażenie zrobiło na niej dzieło św. Teresy od Jezusa, gdyż „są rzeczy, o których nie śniło się filozofom”. Poza tym starała się zwrócić uwagę na to, że panuje nad emocjami, gdy ma zły humor. W ten sposób pragnęła przedstawić siebie jako osobę zrównoważoną, religijną, bardzo związaną ze swoją partią oraz wrażliwą na ludzkie nieszczęścia (*Kandydat też człowiek*, 2002). Podczas kampanii wyborczej obiecywała, że jeśli zostanie prezydentem Rzeszowa postawi na promocję miasta, bowiem właściwa promocja miasta może zachęci kapitał do inwestowania. Dzięki temu powstaną nowe miejsca pracy, co pozytywnie wpłynie na zahamowanie migracji wśród młodych ludzi (*Oficjalna kandydatka LPR...*, 2020). Jej zdaniem wizytówką miasta powinien stać się zamek Lubomirskich. Poza tym uważała, że Rzeszów zasługuje na swoje logo.

Tadeusz Ferenc był postacią znaną w mieście, bowiem od 1994 r. pełnił funkcję radnego, a w latach 2001–2002 zasiadał w ławach posel-

skich. Poza tym był prezesem spółdzielni mieszkaniowej największego osiedla – Nowe Miasto. Dał się poznać jako człowiek silnej ręki, który był jednak otwarty na potrzeby „zwykłych ludzi” (Nijander-Dudzińska, 2008, s. 93). Do drugiej tury przeszli Andrzej Szlachta oraz Tadeusz Ferenc. Ten drugi z kandydatów zdobył 23121 głosów (51,63%). Było to o 1459 głosów więcej niż uzyskał jego konkurent (Nijander-Dudzińska, 2008, s. 83). Sukces ten budził szczególne zainteresowanie, gdyż stolica Podkarpacia, z uwagi na wysokie poparcie dla ugrupowań prawicowych, nazywana była „bastionem prawicy” (Nijander-Dudzińska, 2008, s. 83). Warto przypomnieć, że w latach 1990–2002 we władzach miejskich Rzeszowa dominowały ugrupowania „szeroko rozumianej postsolidarnościowej prawicy” (Nijander-Dudzińska, 2008, s. 84).

Elżbieta Dzierżak uzyskała 4021 głosów (8,35%) i w ostatecznej rywalizacji zajęła 3. miejsce. Startowała również z listy KW Ligi Polskich Rodzin do rady miasta. Jako przewodnicząca LKP (*Rzeszów w sieci*, 2020) otrzymała w okręgu trzecim pierwszą lokatę na liście i mandat uzyskała. Głosowało na nią 1249 (10,56%) wyborców (Państwowa Komisja Wyborcza). Elżbieta Dzierżak została przewodniczącą Rady Miasta Rzeszowa (BIP, 2020). Pełniła tę funkcję do 21 grudnia 2004 r. Bezskutecznie startowała na radną z list LPR w 2006 r. (Państwowa Komisja Wyborcza).

W wyborach w 2006 r. odbywających się 12 listopada (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 września 2006 r....) o fotel prezydenta miasta Rzeszowa ubiegało się zaledwie czterech kandydatów. Nie było wśród nich żadnej kobiety. Wszyscy legitymowali się wyższym wykształceniem i byli członkami partii politycznych. Ich wiek oscylował od 37 do 66 lat. Tym razem Komitet Wyborczy Ligi Polskich Rodzin zgłosił 56-letniego Andrzeja Ryłskiego. Uzyskał on zaledwie 1109 głosów (1,76%) i zajął ostatnie miejsce (Państwowa Komisja Wyborcza). Kandydat Prawa i Sprawiedliwości osiągnął 18,39% poparcia, a Platformy Obywatelskiej – 3,2%. Niekwestionowanym liderem okazał się urzędujący prezydent, który już w pierwszej turze zdobył 48 131 głosów (76,59%), deklasując swoich konkurentów. Tadeusz Ferenc, członek Sojuszu Lewicy Demokratycznej, w tej elekcji założył własny Komitet Wyborczy Wyborców Tadeusza Ferenc „Rozwój Rzeszowa” (Państwowa Komisja Wyborcza). Ze swojego komitetu wprowadził 13 radnych i uzyskał większość w 25-osobowej Radzie Miasta Rzeszowa. Przyczyn sukcesu upatrywano w ogromnej popularności oraz faktycznych osiągnięciach i stylu sprawowania urzędu. Prezydent podczas czteroletniej kadencji skoncentrował się na poszerzeniu granic miasta. Dzięki funduszom z Unii Europejskiej, wynoszącym 150 mln zł, mógł skupić

się na intensywnych pracach związanych z remontami i budową dróg (Nijander-Dudzińska, 2008, s. 91).

Cztery lata później, czyli w 2010 r., wybory samorządowe zostały przeprowadzone 21 listopada, natomiast ponowne głosowanie w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zaplanowano na 5 grudnia (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 września 2010). Na urząd prezydenta miasta Rzeszowa wystartowało 5 kandydatów. Nie było wśród nich żadnej kobiety. Wszyscy legitymowali się wyższym wykształceniem i mieli od 44 do 70 lat. Najstarszy okazał się urzędujący prezydent, który po raz kolejny został niekwestionowanym liderem. Dwóch kandydatów było bezpartyjnych, a trzech posiadało przynależność do określonej partii. Najmłodszy kandydat, 44-letni Jerzy Cypriś, był członkiem Prawa i Sprawiedliwości (Państwowa Komisja Wyborcza). Platforma Obywatelska postawiła na 60-letniego Andrzeja Deca. Rok przed wyborami pojawiła się propozycja ze strony Prawa i Sprawiedliwości o wystawieniu wspólnego kandydata z PO. Propozycja ta została jednak odrzucona przez ówczesną przewodniczącą PO w Rzeszowie Elżbietę Łukacijewską (Puacz-Olszewska, 2012, s. 103). Platforma Obywatelska brała pod uwagę kilka osób, które miały podjąć się rywalizacji o fotel prezydenta miasta. Były wśród nich trzy kobiety: Małgorzata Chomycz, Teresa Kubas-Hul, Barbara Kuźniar-Jablczyńska oraz Marek Poręba i Andrzej Dec – wieloletni radny miasta (Puacz-Olszewska, 2012, s. 103). 21 sierpnia 2010 r. podjęto decyzję, że kandydatem Platformy Obywatelskiej w wyborach prezydenckich zostanie Andrzej Dec. Tadeusz Ferenc, mimo że był członkiem Sojuszu Lewicy Demokratycznej, wystartował podobnie jak cztery lata temu ze swojego komitetu KWW Tadeusza Ferenc „Rozwój Rzeszowa”. Politycy Prawa i Sprawiedliwości zamierzali doprowadzić do zmiany władzy w mieście i prowadzili ostrą kampanię przeciwko urzędującemu prezydentowi (Puacz-Olszewska, 2012, s. 101). Zdawali sobie sprawę z ogromnej popularności obecnego włodarza miasta i dlatego szukali różnych sposobów, aby wpłynąć na zmianę pozytywnego wizerunku Tadeusza Ferenc, wypominając mu sędziwy wiek i preparując informacje o rzekomym złym stanie zdrowia prezydenta (Puacz-Olszewska, 2012, s. 101). Po raz drugi urzędujący gospodarz wygrał już w pierwszej turze, uzyskując 36 190 (53,2%) głosów (Państwowa Komisja Wyborcza). Drugi wynik zdobył w tych wyborach kandydat Prawa i Sprawiedliwości, który otrzymał 23 695 głosów (34,86%), natomiast trzeci rezultat miał członek Platformy Obywatelskiej (7,59% głosów). Kandydaci nienależący do partii politycznych w sumie zdobyli zaledwie 4,30% wszystkich głosów. Warto także podkreślić, że Tadeusz Ferenc uzyskał lepszy wynik od

swojego komitetu w wyborach do Rady Miasta Rzeszowa o 20,66%, co tylko potwierdziło personalne, a nie partyjne preferencje wyborców (Puacz-Olszewska, 2012, s. 114). Jego komitet wprowadził jedenastu radnych do 25-osobowej Rady Miasta i tym samym nie uzyskał w niej większości, podobnie jak KW Prawa i Sprawiedliwości, z którego wybrano dziewięciu radnych, i KW Platformy Obywatelskiej – pięciu radnych (Puacz-Olszewska, 2012, s. 115). Mieszkańcom Rzeszowa spodobał się styl sprawowania władzy przez Tadeusza Ferencę polegający na wprowadzeniu żelaznej dyscypliny w urzędzie oraz jego duże zaangażowanie w rozwój miasta (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 202).

Kolejna, czwarta elekcja miała odbyć się 16 listopada, natomiast drugą turę wyborów do organu wykonawczego zaplanowano 30 listopada (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2014 r.). Pośród czterech kandydatów pojawiła się jedna kandydatka. Była nią 40-letnia Marta Niewczas startująca z Komitetu Wyborczego Wyborców Marty Niewczas – Aktywny Rzeszów (Państwowa Komisja Wyborcza), przewodnicząca Twojego Ruchu na Podkarpaciu (Kwiatkowski, 2014). Podkreślała, że najważniejszym obszarem programowym, na jakim chce się skoncentrować, jest gospodarka – nowe miejsca pracy i ulgi dla inwestorów. Ważne dla niej było również bezpieczeństwo mieszkańców, służba zdrowia oraz promocja i turystyka, a także pomoc dla najbiedniejszych (Kwiatkowski, 2014). Kandydaturę Marty Niewczas poparł Kongres Kobiet. Barbara Nowacka ze wspomnianego stowarzyszenia nazwała Martę Niewczas „najlepszą ambasadorką Rzeszowa w Polsce, w Europie i na świecie”. Podczas konferencji prasowej podkreślała również, że kongres popiera kobiety aktywne politycznie, które chcą działać na rzecz zmian i przemian społecznych”. Marta Niewczas, która przez wiele lat współpracowała z prezydentem Rzeszowa, zaznaczała, że miastu potrzebna jest zmiana pokoleniowa. Uważała, że „mieszkańcy oczekują już czegoś innego, lepszej wizji miasta”. „Trzeba wiedzieć, kiedy ze sceny zejść” (*Marta Niewczas...*, 2014). Niewczas nie była nowicjuską w rywalizacji wyborczej, bowiem już w 2002 r. startowała z powodzeniem do Rady Miasta Rzeszowa. Uzyskała mandat radnej z list KKW – Nasz Rzeszów. Będąc pierwszą na liście w okręgu czwartym, zdobyła 350 głosów (3,23%) (Państwowa Komisja Wyborcza). Swoją sukces powtórzyła cztery lata później. Startując z pierwszego miejsca z drugiego okręgu z list komitetu Tadeusza Ferencę, zdobyła 2214 (15,95%) głosów. W samorządzie pełniła funkcję wiceprzewodniczącej rady (*BIP Władze miasta...*, 2020). W 2010 r. ponownie uzyskała reelekcję z list KWW „Rozwój Rzeszowa” T. Ferencę, otrzymując 1174 głosy (11,03%) (Państwowa Komisja Wyborcza). Z uwagi na to, że poparła inicjatywę

„Europa Plus”, założoną przez Janusza Palikota i Aleksandra Kwaśniewskiego, została usunięta z klubu radnych SLD i funkcji wiceprzewodniczącej rady (Gubernat, 2013). Wstąpiła do partii „Twój Ruch” i postanowiła spróbować swoich sił w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Startując z Koalicyjnego Komitetu Wyborczego Europa Plus Twój Ruch, uzyskała 4959 głosów, lecz nie zdobyła mandatu (Państwowa Komisja Wyborcza). Mimo porażki starała się nadal być aktywna na arenie politycznej i w tym samym roku powołała KWW „Aktywny Rzeszów”, z którego wystartowała na urząd prezydenta miasta. Nie odegrała znaczącej roli w tych wyborach, bowiem zdobyła zaledwie 2191 głosów (3,32%). W styczniu 2015 r. rozstała się z „Twoim Ruchem”. Na swoim blogu tak opisywała to wydarzenie: „Bardzo się cieszę, że wreszcie rozstałam się z partią Twój Ruch. Członkostwo w niej przyniosło mi wiele strat moralnych i etycznych na co w dalszym ciągu nie mogłam sobie pozwolić. Działalność w niej była wbrew mojemu sumieniu. Jak partia działa, z kim walczy, kogo wspiera, a kogo poniewiera, każdy widzi. Dziękuję za wsparcie i poparcie osobom, które mi zaufały i dalej ufają w mojej walce o lepszą Polskę” (*Marta Niewczas, blog*, 2015). Mimo porażki wyborczej Marta Niewczas mogła się pochwalić dużymi osiągnięciami na arenie sportowej, bowiem w 2012 r. została złotą medalistką Mistrzostw Świata w karate tradycyjnym (*Marta Niewczas złotą medalistką...*, 2012). Poza tym pracowała jako adiunkt w Katedrze Sportu na Wydziale Wychowania Fizycznego Uniwersytetu Rzeszowskiego (*Marta Niewczas, blog*, 2015).

Tadeusz Ferenc w 2014 r. po raz trzeci wygrał wybory w pierwszej turze, uzyskując 43 704 głosów (66,31%). Z drugim wynikiem rywalizację zakończył Andrzej Szlachta startujący z Komitetu Prawa i Sprawiedliwości. Zdobył on 14 789 (22,44%) głosów. Warto przypomnieć, że Andrzej Szlachta był prezydentem Rzeszowa w latach 1999–2002 i w 2002 r. nie uzyskał reelekcji, przegrywając batalię o prezydenturę z Tadeuszem Ferencem. Trzeci wynik uzyskał Krzysztof Prendecki zgłoszony przez Komitet Wyborczy Nowa Prawica – Janusza Korwin-Mikke. Głosowało na niego 5223 mieszkańców miasta (7,92%). Frekwencja w tych wyborach wynosiła 47,2% (Państwowa Komisja Wyborcza) i była porównywalna z frekwencją w całej Polsce (47,34%), jednak o 1,91% mniejsza niż w wyborach w 2010 r. Mieszkańcy Rzeszowa po raz trzeci obdarzyli Tadeusza Ferencia dużym poparciem, dając mu mandat do rządzenia miastem już w pierwszej turze.

Kolejne wybory odbyły się 21 października 2018 r. Drugą turę wyznaczono na 4 listopada (Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 sierpnia 2018 r....). Wybory te odbyły się według nowych przepisów

ustawowych, które zostały wprowadzone w znowelizowanym prawie wyborczym obejmującym kodeks wyborczy i ustawę o samorządzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim i o ustroju m.st. Warszawy (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 285). Ważne zmiany wprowadzała ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych. Ustawa weszła w życie 31 stycznia 2018 r. Wprowadzała ona ograniczenie kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów do dwóch, wydłużono z 4 do 5 lat kadencję organów samorządowych (wójtów, burmistrzów i prezydentów, rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich (*Nowelizacja Kodeksu już obowiązuje*, 2018)). Według nowych przepisów wójtowie, burmistrzowie oraz prezydenci miast, którzy otrzymali od wyborców mandat do rządu w 2018 r., będą mogli jeszcze tylko w 2023 r. wystartować ponownie i powalczyć o reelekcję.

W rywalizacji wyborczej w 2018 r. na urząd prezydenta miasta Rzeszowa nie wzięła udziału żadna kobieta. Aktorami walki o prezydenturę było pięciu mężczyzn. Wszyscy kandydaci legitymowali się wyższym wykształceniem i mieli od 34 do 78 lat. Najmłodszym był Maciej Masłowski z KWW Kukiz'15, a najstarszym urzędujący prezydent Tadeusz Ferenc – 78 lat. Trzech kandydatów było członkami partii politycznych. Tadeusz Ferenc, mimo że należał do SLD, to po raz kolejny wystartował ze swojego komitetu. Prawo i Sprawiedliwość zgłosiło 63-letniego Wojciecha Buczkę, a Kongres Nowej Prawicy 37-letniego Łukasza Beltra (Państwowa Komisja Wyborcza). Żadnych szans na drugą turę nie dał swoim czterem rywalom Tadeusz Ferenc, który ubiegał się już po raz piąty o funkcję gospodarza miasta. Zdobył on 51 029 (63,76%) głosów. Drugi wynik uzyskał kandydat Prawa i Sprawiedliwości – 23 100 (28,86%) głosów. Kandydat Nowej Prawicy otrzymał piąty rezultat, osiągając zaledwie 1,23% poparcia. Pozostali dwaj kandydaci w sumie zdobyli 6,14% głosów. Frekwencja w tych wyborach wynosiła 55,73% i była o 6,58% wyższa niż w pierwszej turze cztery lata wcześniej. Mieszkańcy Rzeszowa swój duży mandat zaufania do prezydenta Ferencę wyrazili w głosowaniu. Jak się okazało, wyborcy przykładali mniejsze znaczenie do przynależności partyjnej kandydatów, a pozytywnie ocenili wkład urzędującego prezydenta w rozwój miasta, co przyczyniło się do utrzymania tak dużego poparcia.

Tadeusz Ferenc sprawuje swój urząd już piątą kadencję. W pierwszych wyborach bezpośrednich w 2002 r. wygrał dopiero w drugiej turze, natomiast w kolejnych czterech elekcjach mieszkańcy wybierali go już w pierwszym terminie. W wyborach w 2002 r. zdecydował się kan-

dydować na urząd prezydenta z KW Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Unii Pracy. Cztery lata później założył swój własny komitet wyborczy. Gdyby jednak zdecydował się na szyld partyjny, to nie miałoby to wpływu na jego wynik (Puacz-Olszewska, 2012, s. 101). Jego popularność spowodowała, że politycy Prawa i Sprawiedliwości, którzy rywalizowali z nim w kolejnych wyborach, nie doprowadzili do zmiany władzy w mieście.

Aktorami rywalizacji w wyborach na urząd prezydenta miasta Rzeszowa na przestrzeni 16 lat było 24 kandydatów i tylko dwie kandydatki, które nie poradziły sobie w typowo męskiej batalii. Nie zdobyły one urzędu prezydenta miasta, ale były radnymi w poszczególnych kadencjach. Pełniły także wysokie funkcje w samorządzie. Elżbieta Dzierżak była przewodniczącą rady w czwartej kadencji, a Marta Niewczas wiceprzewodniczącą w kolejnej kadencji.

Tabela 1. Udział kobiet i mężczyzn w wyborach na urząd prezydenta miasta Rzeszowa w latach 2002–2018

Rok wyborów	liczba kandydatek	liczba mężczyzn
2002	1	7
2006	0	4
2010	0	5
2014	1	3
2018	0	5
Suma	2	24

Źródło: obliczenia własne na podstawie pkw.gov.pl

Przyczyny małej aktywności kobiet w wyborach na urząd prezydenta Rzeszowa w latach 2002–2018

Od czasu odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce stolicą Podkarpacia rządzili sami mężczyźni. Nawet wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast nie zmieniło istniejącego status quo. Problemem okazała się mała liczba kobiet decydujących się startować w wyborach na urząd prezydenta Rzeszowa. Jaki jest zatem powód tak niskiej partycypacji wyborczej kobiet do organu wykonawczego? Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, należy zweryfikować wyniki wyborów na urząd prezydenta miasta. Mimo że od 2002 r. nastąpiła w rzeszowskim samorządzie historyczna zmian układu władzy, przypieczętowana cztery lata później większością w radzie miejskiej lokalnej lewicy, to badacze nie łączą jej z odwróceniem preferencji

politycznych mieszkańców miasta, na co wskazywały wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich z 2005 r., ukazujące wśród rzeszowian dominację szeroko rozumianej orientacji prawicowej (Nijander-Dudzińska, 2008, s. 95). Świadczyło o tym ponad 38-procentowe zwycięstwo Prawa i Sprawiedliwości (Państwowa Komisja Wyborcza). SLD otrzymało w wyborach parlamentarnych w 2005 r. zaledwie 7,34% poparcia. Silna osobowość Tadeusza Ferency i zadowolenie mieszkańców z efektów jego działalności przyczyniło się do jego popularności, a co za tym idzie, zostały zatarte granice preferencji politycznych. Rzeszowianom spodobał się wzorzec silnego męskiego przywódcy.

W tym kontekście mała aktywność kobiet decydujących się wystartować w wyborach może mieć swoje korzenie w potężnym na tym terenie wpływie Kościoła, który propaguje tradycyjne wartości, gdzie kobieta jawi się jako opiekunka ogniska domowego, a mężczyzna zajmuje się „sprawami publicznymi”. Tym samym w świadomości społeczeństwa utrwała się stereotyp, że „to mężczyźni pełnią władzę” (Fuszara, 2010, s. 22). Prawie połowa respondentów (49%) biorących udział w badaniach przeprowadzonych na zlecenie Kongresu Kobiet w styczniu 2010 r. przyczyn nierównej partycypacji kobiet upatrywała w tradycji i przyzwyczajeniach oraz obciążeniach obowiązkami domowymi (Fuszara, 2010, s. 22). W społecznej świadomości nadal pokutuje pogląd, że polityką powinni się zajmować wyłącznie mężczyźni, co nie pomaga kobietom w podjęciu decyzji o większym zaangażowaniu się w sprawy publiczne. Świadczy o tym nie tylko znikoma liczba kandydatek w wyborach na urząd prezydenta miasta Rzeszowa, ale ich mała liczba w 25-osobowej Radzie Miasta w ciągu ostatnich pięciu kadencji. Po wyborach w 2002 r. w 25-osobowej radzie znalazły się tylko trzy kobiety. Dwie z nich startowały z pierwszych miejsc, a jedna z trzeciego, i to na liście komitetu, który zdobył do rady 10 mandatów (Państwowa Komisja Wyborcza). W 2006 r. tych kobiet w radzie była taka sama liczba, cztery lata później mandaty uzyskało 5 pań, w 2014 – 3 na 101 kobiet, które wystartowały w wyborach, co stanowiło ponad 44% wszystkich biorących w nich udział, w ostatniej elekcji 4 na 72 kandydatki (44% wszystkich kandydatów). Najwięcej kobiet i mężczyzn biorących udział w wyborach w 2018 r. było w wieku od 40 do 59 lat (Państwowa Komisja Wyborcza). Przyczyn obecności ponad 44% kandydatek na listach wyborczych należy upatrywać w zmianach legislacyjnych. Kodeks wyborczy z 5 stycznia 2011 r. wprowadził przepis w art. 211 § 3, że na liście kandydatów:

- 1) liczba kandydatów-kobiet nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście;
- 2) liczba kandydatów-mężczyzn nie może być mniejsza niż 35% liczby wszystkich kandydatów na liście”.

Artykuł ten miał zastosowanie przy układaniu list do Sejmu i w wyborach samorządowych w formule proporcjonalnej, czyli w miastach na prawach powiatu, w powiatach oraz sejmikach wojewódzkich, a także na listach do Parlamentu Europejskiego (Niewiadomska-Cudak, 2017, s. 110). W wyborach samorządowych to uregulowanie jest stosowane od 2014 r. Komitety wyborcze w obawie o odmowę rejestracji zaczęły zwiększać liczbę kobiet na swoich listach, co w konsekwencji nie przełożyło się jednak na liczbę zdobytych przez panie mandatów. Wynika to z mało czytelnej procedury układania list, która nie służy kobietom, pozytywnie natomiast wpływa na umieszczanie mężczyzn na czołowych miejscach na liście wyborczej (Niewiadomska-Cudak, 2017, s. 119).

Czynniki instytucjonalne mają wpływ na niewysuwanie kobiet na urząd prezydenta miasta przez formacje polityczne. Z uwagi na ograniczoną liczbę stanowisk decyzyjnych do obsadzenia partie preferują mężczyzn jako tych, którzy gwarantują większe zdobycie poparcia, zwłaszcza wśród wyborców o konserwatywnych poglądach i wysokim poziomie religijności (Raciborski, 1997, s. 154). Mogliśmy to zaobserwować w kontekście wysuwania kandydatów przez formacje polityczne, które uważały, że lepiej w rywalizacji z Tadeuszem Ferencem poradzą sobie panowie. Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska wołały postawić na mężczyzn.

Kolejną przyczyną małej aktywności kobiet w wyborach do organu wykonawczego w Rzeszowie była ugruntowana pozycja Tadeusza Ferencza, przez co trudniej było zdobyć mandat prezydenta. W świadomości wyborców funkcjonowało przekonanie, że lepiej poradzą sobie mężczyźni, tacy właśnie jak Tadeusz Ferenc. Urzędujący prezydent dał się poznać jako człowiek silnej ręki, nieprzebiegający w słowach i potrafiący mobilizować do pracy i zdyscyplinować urzędników (Nijander-Dudzińska, 2008, s. 92–93).

Trudno było odmówić odwagi kobietom, które zdecydowały się ubiegać o prezydenturę w Rzeszowie. Były one niezwykle aktywne politycznie i przede wszystkim waleczne. Pochodziły z dwóch diametralnie różnych formacji politycznych. Elżbieta Dzierżak w chwili kandydowania na urząd prezydenta wchodziła w skład Rady Politycznej Ligi Polskich Rodzin jako prezes zarządu okręgowego województwa podkarpackiego (Koziełło, 2018). Kiedy została radną, miejscy samorządowcy wybrali ją na przewodniczącą rady. Poza tym silnie akcentowała swoje przywiązanie do Kościoła, co miało jej pomóc w pozyskaniu wyborców o poglądach konserwatywnych zarówno w wyborach na urząd prezydenta miasta, jak i do Rady Miasta Rzeszowa. Pragnęła postawić większy nacisk na promocję miasta, dzięki temu zachęcić inwestorów i młodych ludzi do wiązania swojej przyszłości z Rzeszowem.

Marta Niewczas, wcześniej należąca do SLD, potem do Ruchu Pali-kota, w 2014 r. zdecydowała się założyć swój własny komitet wyborczy, który we wszystkich czterech okręgach wystawił swoich kandydatów do Rady Miasta Rzeszowa. Na listach tego KWW Marty Niewczas – Aktywny Rzeszów znalazło się 49 osób, w tym 22 kobiety, co stanowiło 44,98% (Państwowa Komisja Wyborcza). Komitet nie wprowadził jednak przedstawicieli do miejskiego ratusza. Marta Niewczas nie zrezygnowała z działalności politycznej i w 2018 r. spróbowała swoich sił, startując do sejmiku podkarpackiego z listy KKW SLD Lewica Razem. Mimo że zagłosowało na nią 10 664 wyborców, to komitet nie zdobył żadnego mandatu. KKW SLD Lewica Razem otrzymał 5,85% poparcia. 25 mandatów w 33-osobowym sejmiku zdobyło Prawo i Sprawiedliwość (Państwowa Komisja Wyborcza). Działalność polityczną Marta Niewczas łączyła z pracą na uczelni i karierą sportową, którą zakończyła w 2012 r., będąc już od sześciu lat radną miejską.

Lewicową działaczkę w wyborach na urząd prezydenta w Rzeszowie w 2014 r. poparło stowarzyszenie Kongres Kobiet, które w ten sposób pragnęło zaakcentować, że włącza się aktywnie w promocję kobiet działających w lokalnej polityce. Poparcie takich organizacji przyczynia się do zwiększania świadomości społecznej w propagowaniu idei równości kobiet i mężczyzn w życiu publicznym (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 421). To właśnie dzięki Kongresowi Kobiet, który przygotował obywatelski projekt uchwały o parytetach na listach wyborczych, zainicjowano ogólnonarodową dyskusję nad większym udziałem kobiet w organach władzy publicznej i wprowadzono mechanizmy kwotowe na listach wyborczych (Niewiadomska-Cudak, 2014, s. 163–164).

Aktywność w samorządowych wyborach prezydenckich w innych miastach Polski

Udział kobiet wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast jest znacznie niższy niż wśród kobiet radnych gminnych (Druciarek, Niżyńska, 2011, s. 103). Z wyborów na wybory odsetek wybranych kobiet na tych stanowiskach wzrasta, ale w minimalnym tempie. Wskaźnik feminizacji, w którym wzięto pod uwagę płeć prezydenta miasta, udział kobiet w radzie oraz płeć przewodniczącego rady, przekroczył 50% w 2014 r. tylko w siedmiu miastach na prawach powiatu. W każdym z tych miast prezydentem była kobieta. Na czele miast znalazła się Warszawa, gdzie wówczas władzę wykonawczą sprawowała Hanna Gronkiewicz-Waltz. Tam wskaźnik ten wyniósł 79%. Najmniejszy udział kobiet zanotowano w Zielonej Górze, która zajęła ostatnie miejsce wśród 66 miast na pra-

wach powiatu ze wskaźnikiem 4,8%. Rzeszów uplasował się na 62. miejscu ze wskaźnikiem 6,4% (Swianiewicz, Łukomska, 2020, s. 9).

Udział kobiet wśród ogółu kandydatów startujących na urząd prezydenta miasta w Polsce minimalnie wzrasta. W każdej elekcji wybierano prezydentów w 107 miastach. W 2002 r. kandydatki stanowiły 10,66% ogółu startujących, w 2006 r. – 12,32%, w 2010 r. – 13,19%, w 2014 r. – 14,37%, a w 2018 – 17,10% (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 417). Natomiast liczba wybranych kobiet na urząd prezydenta miasta wynosiła w 2002 r. – 2 (1,87% ogółu wybranych), w 2006 r. – 4 (3,21%), w 2010 r. – 7 (6,54%), w 2014 r. – 12 (11,21%), a w 2018 r. – 11 (10,28%). W 2002 r. w 46 miastach na 107, w których wybierano prezydentów, wśród kandydatów nie było żadnej kobiety, w 2006 r. takich miast było 47, w 2010 – 51, w 2014 – 41, a w 2018 – 43. W ostatniej elekcji najwięcej miast, w których nie wystartowała żadna kobieta, było w województwie śląskim (na 24 aż 9 bez udziału kobiet w wyborach na urząd prezydenta). Jednak to właśnie w tym województwie w ostatniej elekcji pojawiło się najwięcej kobiet – prezydentek miast. W 2010 r. w województwie podkarpackim w 6 miastach, gdzie wybierano prezydenta, wśród 29 kandydatów nie było żadnej kobiety. W szóstej elekcji podobna sytuacja miała miejsce w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie w Elblągu, Elku, Olsztynie wystartowało w sumie 19 mężczyzn (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 201–221). W wyborach w 2002 r. na jedną kobietę ubiegającą się o stanowisko prezydenta miasta przypadało 8 mężczyzn, w 2006 r. – 7, w 2010 r. – 6, w 2014 r. – 5, w 2018 r. – 4.

Najdłużej sprawującą swój urząd jest obecnie Małgorzata Mańka-Szulik, która piastuje funkcję prezydentki w Zabrzu już od 2006 r.

W kadencji 2010–2014 najwięcej kobiet na najwyższe stanowisko w mieście wybrano w województwie łódzkim. Trzema miastami na jedenaście rządziły kobiety. Tymi miastami były: Łódź – stolica województwa, Radomsko i Zgierz. Wśród startujących 70 kandydatów było 10 kandydatek. Najwięcej było ich w Łodzi, bo trzy na 11 ogółem. W elekcji w 2014 r. w wyborze kobiet na prezydentki miast przodowało województwo śląskie. W czterech miastach na 24 gospodyniami zostały kobiety. W województwie śląskim wystartowało 139 kandydatów, w tym 24 kobiety. W ośmiu miastach tego województwa nie brała udziału w siódmej elekcji żadna kobieta. W wyniku wyborów w 2018 r. w województwie śląskim kobiety zaczęły rządzić w Jastrzębiu Zdroju – Grażyna Hetman, Piekarach Śląskich – Sława Umińska-Duraj, Rudzie Śląskiej – Grażyna Dziedzic i Zabrzu – Małgorzata Mańka-Szulik; Grażyna Hetman i Sława Umińska-Duraj rozpoczynały drugą kadencję, Grażyna Dziedzic – trzecią, a Małgorzata Mańka-Szulik – czwartą. W dwudziestu innych miastach województwa śląskiego zwyciężyli mężczyźni. Wśród

114 kandydatów pojawiło się 19 kobiet. W dziewięciu miastach tego województwa nie wystartowała żadna kobieta.

W 2018 r. zaobserwowano zmniejszoną liczbę kobiet wybranych na urząd prezydenta miasta. Dopiero po tragicznych wydarzeniach w Gdańsku do grona kobiet-prezydentek dołączyła Aleksandra Dulikiewicz, którą wybrano na tę funkcję 3 marca 2019 r.

Tabela 2. Kobiety pełniące funkcję prezydenta miasta w latach 2002–2018

Kadencja	Liczba kobiet	Nazwa miasta
2002–2006	2	Zielona Góra, Sieradz
2006–2010	4	Chełm, Warszawa, Radomsko, Zabrze
2010–2014	7	Chełm, Warszawa, Radomsko, Łódź, Zgierz, Ruda Śląska, Zabrze
2014–2018	12	Chełm, Warszawa, Bełchatów, Radomsko, Łódź, Ruda Śląska, Zabrze, Świdnica, Kędzierzyn-Koźle, Jastrzębie Zdrój, Piekary Śląskie, Ostrów Wielkopolski
2018–2023	11	Bełchatów, Łódź, Ruda Śląska, Zabrze, Świdnica, Kędzierzyn-Koźle, Jastrzębie Zdrój, Piekary Śląskie, Ostrów Wielkopolski, Kołobrzeg, Słupsk

Źródło: obliczenia własne na podstawie pkw.gov.pl

Znikomy udział kobiet we władzy wykonawczej polskich miast tłumaczy się ograniczoną rotacją na tym stanowisku, stereotypowym przekonaniem, że kobiety nie mają kwalifikacji do rządzenia miastem, trudnościami związanymi z pozyskaniem funduszy na kampanię oraz niechęcią partii politycznych do promowania kobiet (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 343–419). Poza tym stereotypowe postrzeganie ról kobiet w społeczeństwie nie pomaga podjąć decyzji o starcie w wyborach i angażowaniu się w politykę.

Do tego istotną rolę odgrywa religia katolicka. Badania międzykulturowe dowodzą, że większą aktywność polityczną przejawiają kobiety w krajach protestanckich niż katolickich (Siaroff, 2000, s. 199).

Zakończenie

Z danych opublikowanych przez Instytut Statystyki Kościoła Katolickiego dotyczących religijności Polaków w roku 2016 wynika, że najbardziej religijnym województwem pozostaje województwo podkarpackie (*Podkarpacie, w tym...*, 2018). Silne przywiązanie do Kościoła i patriarchalny model rodziny nie sprzyjały zachęcaniu kobiet do aktywności politycznej i zawodowej. Powoduje to mniejsze zaangażowanie się kobiet w działalność publiczną i zawodową.

W województwie podkarpackim można było zaobserwować, że rywalizację o urząd prezydenta miasta nie tylko w Rzeszowie, ale we wszystkich sześciu miastach, w których wybierano prezydentów, toczyli głównie mężczyźni (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 100–102). W 2010 r. podkarpackie okazało się regionem, gdzie w sześciu aglomeracjach nie wystartowała żadna kobieta, a kandydatami na urząd prezydenta miasta byli sami panowie (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 418). Przewaga tradycyjnych wartości dotyczących postrzegania roli kobiety w przestrzeni publicznej spowodowała, że mieszkańcy chętniej głosowali na mężczyzn, którzy w ostateczności wygrywali wybory. Nie mieli dużego wyboru, skoro brakowało kobiet wśród kandydatów. Niepokojącym zjawiskiem jest zaobserwowane w ciągu ostatnich lat przesunięcie przekonań społecznych w kierunku konserwatywnym, akcentującym – „wobec mężczyzn – rolę społeczną i obywatelską kobiet, ich odmienne preferencje, zainteresowania i zdolności” (Kwiatkowska, 2018).

W pierwszych bezpośrednich wyborach na urząd prezydenta w miastach na Podkarpaciu rywalizacji z 41 mężczyznami podjęły się zaledwie dwie kobiety (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 124). Obie startowały z Ligi Polskich Rodzin. Zaskakujący może być fakt, że partia wywodząca się z ugrupowań o orientacji narodowo-katolickiej postawiła właśnie na nie. Przyczyną wystawienia przez LPR kobiet w elekcji w 2002 r. mógł być brak zainteresowania startem ze strony panów, który można wiązać z niepewną wygraną (Niewiadomska-Cudak, 2020, s. 102). Cztery lata później kandydat tej formacji zdobył w Rzeszowie wyjątkowo mało głosów w stosunku do wyniku, który uzyskała Elżbieta Dzierżak w 2002 r. Otrzymała ona 4021, a Andrzej Ryłski w 2006 r. – 1109 głosów (Państwowa Komisja Wyborcza).

Należy więc odpowiedzieć twierdząco na postawione na wstępie pytanie. Na Podkarpaciu silny wpływ Kościoła oddziałuje na postrzeganie roli kobiety w społeczeństwie. Przekłada się to na podjęcie decyzji o starcie w wyborach na najwyższy urząd w mieście. Dlatego hipoteza badawcza postawiona na wstępie w pełni została potwierdzona. Na udział ko-

biet w wyborach na urząd prezydenta miasta Rzeszowa ma również wpływ otoczenie polityczne, które niechętnie wystawia kobiety do rywalizacji o najwyższą władzę w mieście.

Wśród czynników społecznych należy wymienić wysoki wskaźnik bezrobocia wśród kobiet, a jednocześnie niższy niż dla mężczyzn współczynnik aktywności zawodowej i wskaźnik zatrudnienia, który nie sprzyja angażowaniu się w działalność publiczną (*Sytuacja kobiet na podkarpackim rynku pracy*, (2014). Te niekorzystne tendencje jednak z każdym rokiem się zmieniały. Stopa bezrobocia w Rzeszowie sukcesywnie spadała i na 31 grudnia 2018 r. wynosiła 4,8%, co oznaczało, że na 1000 mieszkańców pracowało 481 osób. 49,5% wszystkich pracujących ogółem stanowiły kobiety, a 50,5% mężczyźni (*Rzeszów w liczbach*, 2020). Z powodu sytuacji związanej z pandemią w sierpniu 2020 r. stopa bezrobocia wyniosła jednak 5,7% (Urząd Statystyczny w Rzeszowie, 2020), co niekorzystnie odbiło się na rynku pracy i położeniu zawodowym kobiet.

Mechanizmy instytucjonalne w postaci wprowadzenia kwot wyborczych były zachętą dla kobiet do startu w wyborach samorządowych do rady miasta, co przejawiało się w ich większym zaangażowaniu. Nie przełożyło się to jednak na mandaty, czego wynikiem jest sposób rozmieszczania kobiet na listach wyborczych. Więcej miejsc biorących przypadła nadal mężczyznom, a wyborcy chętniej głosują na liderów list (Niewiadomska-Cudak, 2017, s. 119).

Czynniki kulturowe (stereotypy i zróżnicowane oczekiwania wobec kobiet i mężczyzn), społeczne wynikające z braku znajomości problematyki równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, a także instytucjonalne (mechanizmy działające w formacjach politycznych, które hamują szanse kobiet na wybór) wpływają na niski udział w wyborach.

Znikomy udział kobiet angażujących się w rywalizację wyborczą z mężczyznami o najwyższy urząd w mieście można tłumaczyć obawą konfrontacji z urzędującym prezydentem Rzeszowa. Tadeusz Ferenc wygrał już pięć razy, cztery razy w pierwszej turze. Kandydaci zdawali sobie sprawę, że ma on zdecydowaną przewagę w walce o reelekcję. Poza tym zniechęcała ich możliwość uzyskania kompromitującego wyniku. Zgodnie z nowymi przepisami Tadeusz Ferenc będzie mógł ubiegać się o reelekcję jeszcze tylko w 2023 r. Być może po zakończeniu jego prezydentury więcej kobiet odważy się startować. Ważna jest tu także postawa partii politycznych, które mogą postawić na kobiety.

Zdefiniowanie barier w kandydowaniu kobiet w systemie większościowym pomoże wskazać skuteczne metody walki z nimi. Kampanie wyborcze są kosztowne i same kandydatki tego ciężaru nie udźwigną. Gdyby finansowanie partii politycznych z pieniędzy publicznych uzależ-

nić od spełnienia określonych kryteriów równości płci, wówczas chętniej promowane byłyby kobiety. Panie ciągle muszą udowadniać, że potrafią radzić sobie w przestrzeni publicznej, a podczas rywalizacji wyborczej z wielką determinacją walczyć o każdy głos wyborców.

Bibliografia

- BIP *Władze miasta, Rada Miasta Rzeszów*. Pobrane 20 września 2020 z <http://s.bip.erzeszow.pl/wladze-miasta/rada-miasta-rzeszowa/kadencje-rady-miasta-rzeszowa-od-i-do-vii/iv-kadencja-rady-miasta/sklad-rady-miasta-iv-kadencji>
- Budrowska, B. (2004). *Szklany sufit, czyli co blokuje kariery kobiet*, Kultura i Historia (6). Pobrane z <http://www.kulturaihistoria.umcs.lublin.pl/archives/158>.
- Chodubski, A. (2008). *Wstęp do badań politologicznych*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Druciarek, M., Niżyńska A. (2011). *Wybory samorządowe w 2010 roku z perspektywy kobiet. Sytuacja kandydatek i samorządowców zasiadających w organach władzy lokalnej*. W: M. Jeziński, W. Peszyński, A. Seklecka (red.), *Wybory 2010 Polska i Świat* (s. 90–109). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Elżbieta Dzierżak. (2006). Pobrane z <https://wyborcza.pl/1,76842,3652853.html>.
- Fuszara, M. (2010). *Kobiety w polskim okresie transformacji*. W: M. Frąckowiak-Sochańska, S. Królikowska (red.), *Kobiety w polskiej transformacji 1989–2009. Podsumowanie, interpretacja, prognozy* (s. 19–42). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Fuszara, M. (2011). *Kobiety w samorządach lokalnych*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Spraw Publicznych.
- Fuszara, M. (2013). *Kobiety, wybory, polityka*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Spraw Publicznych.
- Gubernat B. (2013). *Marta Niewczas odwołana z funkcji wiceprzewodniczącej Rady Miasta Rzeszowa*. Pobrane z <https://nowiny24.pl/marta-niewczas-odwolana-z-funkcji-wiceprzewodniczacej-rady-miasta-rzeszowa/ar/6190251>.
- Kandydat też człowiek (2002). Pobrane z <https://wyborcza.pl/1,76842,1063179.html> 13.10.2002.
- Kołomycew, A., Pięta-Szawara, A. (2017), *Aktywność społeczna i partycypacja publiczna kobiet w województwie podkarpackim*. W: A. Kołomycew, A. Pięta-Szawara (red.), *Obszary aktywności kobiet. Wybrane aspekty filozoficzne, społeczne i polityczne* (s. 161–185). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Koziełło T. (2018). *Elita polityczna Ligi Polskich Rodzin (2001–2007)*. Pobrane z <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.ojs-issn-2353-9747-year-2015-volume-15-article-5446/c/5446-3561.pdf>.
- Kwiatkowska A. (2018). *Kobiety w wyborach a mechanizmy antydyskryminacyjne – stan aktualny i prognozy na przyszłość, Raport z badania „Bierne prawa wyborcze kobiet”*. Pobrane z https://www.researchgate.net/publication/333203911_Kobiety_w_wyborach_a_mechanizmy_antydyskryminacyjne_-_stan_aktualny_i_prognozy_na_przyszlosc.
- Kwiatkowski J. (2014). *Marta Niewczas walczy o Ratusz. Pierwsza kobieta-prezydent?* Pobrane z https://www.biznesistyl.pl/biznes/polityka-i-biznes/2389_marta-niewczas-walczy-o-ratusz.-pierwsza-kobieta-prezydent.html.

- Marta Niewczas, *blog* (2015). Pobrane z <http://niewczas.com/blog/2015/01/24/koniec>
- Marta Niewczas *będzie walczyć o fotel prezydenta Rzeszowa*. (2014). Pobrane z <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/marta-niewczas-bedzie-walczyz-o-fotel-prezydenta-rzeszowa,62962.html>.
- Marta Niewczas *złotą medalistką Mistrzostw Świata*. (2012). Pobrane z https://info24.rzeszow.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=402:marta-niewczas-zot-medalistk-mistrzostw-wiata&catid=32&Itemid=682.
- Niewiadomska-Cudak, M. (2014). *Reprezentacja wyborcza kobiet po wejściu Polski do Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Vizja Press&IT.
- Niewiadomska-Cudak, M. (2017). *Skutki wprowadzenia zapisów kwotowych na zwiększenie udziału kobiet w Radzie Miejskiej w Łodzi w wyborach w 2014 roku*. W: A. Kołomycew, A. Pięta-Szawara (red.), *Obszary aktywności kobiet. Wybrane aspekty filozoficzne, społeczne i polityczne* (s. 110–122). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Niewiadomska-Cudak, M. (2020). *Kobiety w samorządowych wyborach prezydenckich w Polsce w latach 2002–2018*, Warszawa: Wydawnictwo Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej.
- Nijander-Dudzińska, A. (2008). *Rola lidera miejskiego w kształtowaniu samorządowej areny wyborczej Rzeszowa w 2006 r.* W: A. Wołek (red.), *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006* (s. 83–99). Kraków–Nowy Sącz: Wydawnictwo Dante.
- Nowela Kodeksu wyborczego już obowiązuje. (2018). Pobrane z <https://www.gazeta.prawna.pl/artykuly/1101266,noewlizacja-koneksu-wyborczego-weszla-w-zycie-dwukadencyjnosc-nowa-definicja-x.html>.
- Oficjalna kandydatka LPR na prezydenta Rzeszowa. (2020). Pobrane z <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/1,34962,986041.html>.
- Państwowa Komisja Wyborcza. Pobrane 20 września 2020 z <https://pkw.gov.pl>.
- Podkarpacie, w tym Przemyśl, wciąż najbardziej religijne. (2018). Pobrane z <https://www.portalprzemyski.pl/podkarpacie-w-tym-przemysl-wciaz-najbardziej-religijne/>.
- Puacz-Olszewska, J. (2012). *Wybory na prezydenta Rzeszowa w 2010 roku*. W: Ł. Tomczak (red.), *Prezydenci miast. Analiza rywalizacji w wyborach samorządowych* (s. 101–117). Wrocław: Wydawnictwo Marina.
- Raciborski, J. (1997). *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*, Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Rzeszów bliski 200 tysięcy mieszkańców. Przyrost ludności jeden z najwyższych w Polsce. (2019). Pobrane z <https://rzeszow.naszemiasto.pl/rzeszow-bliski-200-tysiecy-mieszkancow-przyrost-ludnosci/ar/c3-7664871>.
- Rzeszów w liczbach. Pobrane 21 września 2020, <https://www.polskawliczbach.pl/Rzeszow#rynek-pracy>.
- Rzeszów w sieci. Pobrane 21 września 2020, <http://www.forum.rzeszow.pl/archiwum/895-dzierzak-elzbieta-radna-miasta-rzeszowa.html>.
- Siaroff, A. (2000). *Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies*, *International Political Science Review*, 21(2), 197–215. DOI: 10.1177/019251210002100205
- Swianiewicz P., Łukomska J. *Kobiety w samorządzie. Ranking najbardziej sfeminizowanych samorządów*. Pobrane 20 września 2020 z https://wspolnota.org.pl/fileadmin/news/RAN_KINGI/2017/Ranking_kobiety_w_samorzadzcie_nowe.pdf,
- Sytuacja kobiet na podkarpackim rynku pracy. (2014). Pobrane z https://wuprzeszow.praca.gov.pl/documents/60111/1334374/Sytuacja_kobiet_podkarp_rynek_%20pra

- cy .pdf/fae403b3-5f58-47dd-af71-6f59b8f2cda8?t=1427114096000 Władze miasta, <http://s.bip.erzeszow.pl/wladze-miasta/rada-miasta-rzeszowa/kadencje-rady-miasta-rzeszowa-od-i-do-vii/iv-kadencja-rady-miasta/sklad-rady-miasta-iv-kadencji>.
- Żukowski, A. (2011). *Partycypacja wyborcza kobiet – wyzwania i dylematy*. Toruń: Wydawnictwo Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Centrum Studiów Wyborczych.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).
- Urząd Statystyczny w Rzeszowie. Pobrane 21 września 2020 z <https://rzeszow.stat.gov.pl>
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506).
- Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz 1191).
- Ustawa z 5 stycznia 2010 - Kodeks wyborczy (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 684).
- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz.130).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 21 sierpnia 2002 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic w m.st. Warszawie oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. z 2002 r. poz.1125).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 11 września 2006 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. z 2006 r. nr 162, poz. 1149).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 17 września 2010 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, Rady m.st. Warszawy i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. 2010 r. poz. 1151).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 sierpnia 2014 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz.U. z 2014 r. poz. 1134).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 sierpnia 2018 r. w sprawie zarządzenia wyborów do rad gmin, rad powiatów, sejmików województw i rad dzielnic m.st. Warszawy oraz wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (Dz. U. 2018 r. poz. 156).

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Teksty należy nadsyłać w formie elektronicznej (w formacie *.doc, *.docx lub *.rtf). Do tekstu należy dołączyć w formie skanu pisemne oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że nie uczestniczy ona aktualnie w innym postępowaniu wydawniczym, jak również oświadczenie o niewystępowaniu konfliktu interesów. Natomiast po przyjęciu artykułu do druku autor podpisuje umowę o wykonanie utworu i przeniesienie autorskich praw majątkowych.

W wersji elektronicznej należy ponadto umieścić:

- adres do korespondencji oraz informacje o autorze (stopień / tytuł naukowy, zajmowane stanowisko oraz miejsce pracy).
- streszczenie oraz od 3 do 5 słów kluczowych w językach polskim i angielskim oraz tłumaczenie tytułu w języku angielskim.

Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” informuje, iż w celu przeciwdziałania zjawiskom określanym jako **ghostwriting** i **guest authorship** wprowadzono odpowiednie procedury związane z zaporą **ghostwriting**. **Ghostwriting** oraz **guest authorship** są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z **ghostwriting** mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji. Z **guest authorship (honorary authorship)** mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest wymieniany jako autor (ew. współautor) publikacji.

Ponadto Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” będzie dokumentować wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamania i naruszania zasad etyki obowiązujących w nauce. Dlatego też Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi również odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Autorzy w terminie 2 tygodni od wpłynięcia tekstu są informowani o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na poważne uchybienia formalne, bądź wyraźny, rażąco niski poziom naukowy. W przypadku niewielkich uchybień artykuł jest zwracany autorowi w celu dostosowania do wymogów redakcyjnych.

Następnie każda praca (po usunięciu personaliów autora) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Polityki i Społeczeństwa”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, tekst zostaje przesłany do dwóch recenzentów zewnętrznych. W przypadku uzyskania dwu recenzji pozytywnych tekst zostaje zakwalifikowany do druku. W przypadku uzyskania jednej recenzji negatywnej Redaktor Naczelny kieruje tekst do dodatkowego recenzenta zewnętrznego. W przypadku uzyskania dwu recenzji negatywnych tekst zostaje odrzucony. W ciągu 3 miesięcy autor otrzymuje recenzje nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzentów) oraz informację w sprawie dalszego postępowania publikacyjnego.

W przypadku sprofilowania tematycznego numerów „Polityki i Społeczeństwa”, zakwalifikowany tekst zostaje opublikowany zgodnie z jego merytoryczną treścią.

Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” przyjmuje teksty w sposób ciągły.

Redakcja nie zwraca tekstów oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

Adres poczty elektronicznej: polispol@univ.rzeszow.pl

Adres strony internetowej: <http://www.politologia.univ.rzeszow.pl/pl/polityka-i-spoleczenstwo>

Wskazówki techniczne:

- artykuł, raport z badań lub komunikat powinien liczyć do 40 000 znaków, włączając abstrakty, tekst właściwy, tabele i wykresy, przypisy oraz wykaz bibliograficzny. Recenzja, glosa, opinia – do 20 000 znaków. Sprawozdanie, nota, powinny zawierać do 15 000 znaków;
- w artykule należy wyodrębnić części (co najmniej wstęp, część właściwą i zakończenie) i oznaczyć je nienumerowanymi śródtytułami. We wstępie należy przyjąć hipotezę/tezę, wskazać zastosowaną metodę(y) badań oraz scharakteryzować pokrótce wykorzystane źródła. Zakończenie powinno zawierać wnioski końcowe i odniesienie do przyjętych we wstępie założeń;
- w odsyłaczu (przypisie dolnym) umieszczonym przy nazwisku Autora tekstu należy podać jego afiliację wraz z adresem pocztowym jednostki, adres e-mail Autora oraz numer ORCID;
- artykuł naukowy powinien zawierać abstrakt oraz od 3 do 5 słów kluczowych w językach polskim i angielskim oraz tłumaczenie tytułu w języku angielskim;

- abstrakt (do 1000 znaków) w sposób syntetyczny i klarowny powinien wskazywać cele, metody analizy oraz główne wnioski, eksponując wartość dodaną dla podjętej problematyki;
- czcionka 12 pkt (preferowany rodzaj Times New Roman);
- interlinia 1,5;
- marginesy standardowe – 2,5 cm;
- prosimy nie formatować tekstu (dopuszczalne jest stosowanie wyróżnień poprzez pogrubienie);
- odsyłacze bibliograficzne wg stylu APA w wersji dostosowanej do reguł języka polskiego, zamieszczane w nawiasach okrągłych bezpośrednio w tekście, zawierające w przypadku:
 - wydawnictw zwartych i artykułów – nazwisko(a) autora(ów) rok wydania przywoływanej / cytowanej pracy oraz numer lub numery stron (w zależności od kontekstu, obowiązkowo w przypadku parafrazowania tekstu lub dosłownego przytaczania fragmentu tekstu). Poszczególne elementy identyfikujące publikację oddziela się przecinkiem. Np. (Mises, 1998, s. 62); (Kozuch i Marzec, 2014); (Gąsior-Niemiec, Kołomycew i Kotarba, 2014, s. 154); w przypadku sześciu lub więcej autorów (Rosler i in., 1997, s. 25–26);
 - aktów normatywnych – tytuł aktu (lub jego początek zakończony wielokropkiem) i w razie potrzeby przywoływany artykuł. Np. (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym..., art. 7);
 - dokumentów i innych źródeł bez oznaczonego autora – nazwę/tytuł /oznaczenie (lub ich początek zakończony wielokropkiem), rok i w razie potrzeby nr strony. Np. (Protokół nr XXX/1/2012..., 2012, s. 10); (Sprawozdanie stenograficzne z 10 posiedzenia Sejmu III kadencji..., 1998, s. 10);
 - dokumenty (teksty) z autorem korporatywnym – nazwa, rok. Np. (Polska Agencja Prasowa [PAP], 2020). Jeżeli data publikacji nie jest znana należy to zaznaczyć skrótem „b.d.”
 - Internet – autor (gdy jest nieznan, to tytuł/nazwa lub jej początek zakończony wielokropkiem), rok (gdy brak roku, to skrót „b.d.”, a w bibliografii należy podać datę dostępu) i w razie potrzeby nr strony. Np. (Kowalski, 2019, s. 12); (*Niepokojące dane...*, 2020).

Bibliografia sporządzona zgodnie ze stylem APA:

- nie należy grupować pozycji w bibliografii wg rodzajów źródeł/literatury (np. Wydawnictwa zwarte, Prasa, Internet itp.);
- należy podać identyfikator DOI (w przypadku, gdy publikacja go posiada). Jeżeli publikacja została pobrana z Internetu, a nie ma numeru DOI, należy podać adres URL;

-
- wydawnictwa zwarte – nazwisko, inicjał imienia. (rok). *Tytuł*. Miejsce wydania: wydawnictwo. Np.: Weber, M. (1993). *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*. Lublin: Wydawnictwo Test.
 - artykuł w pracy zbiorowej – nazwisko, inicjał imienia. (rok). *Tytuł* rozdziału. W: inicjał imienia, nazwisko (red.), *Tytuł* (zakres stron rozdziału). Miejsce wydania: wydawnictwo. Np.: Grzelak, J.Ł. (2004), *Dylematy społeczne*. W: T. Tyszka (red.), *Psychologia ekonomiczna* (s. xx-yy). Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
 - artykuł w czasopiśmie – nazwisko, inicjał imienia. (rok). *Tytuł*. *Nazwa czasopisma*, tom (numer), zakres stron. DOI lub URL. Np.: Kołomycew, A. (2017). Interesariusze polityki oświatowej na poziomie gminy. Analiza relacji zaangażowanych aktorów. *Edukacja – Technika – Informatyka*, 22(4), 43–49. DOI: 10.15584/eti.2017.4.4
 - akt normatywny – pełna nazwa (miejsce publikacji). Np. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95). Gdy przywołujemy tekst jednolity: (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713).
 - dokument – nazwa. (rok). Np.: Protokół nr XXX/1/2012 z XXX sesji Rady Miasta Rzeszowa odbytej w dniu 27 marca 2012 r. w sali posiedzeń Ratusz, ul. Rynek 1. (2012). Pobrane z: <http://s.bip.erzeszow.pl/file/30805/Protokol%20Nr%20XXX-1-2012.pdf> (w przypadku, gdy dokument został pobrany z Internetu);
 - strona internetowa – gdy nieznany jest autor i/lub tytuł tekstu/informacji prosimy o podawanie nazwy portalu (strony, instytucji). Linki powinny prowadzić do tekstów/informacji, a nie tylko do portalu. Np. Narodowy Bank Polski. (2020). *ZPB: banki zaoferują odroczenie spłaty rat kredytów*. Pobrane z <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/wakacje-kredytowe-przez-koronawirusa-odroczenie-splat/2xybgqk> (Uwaga: nie jest wymagane podanie daty pobrania z wyjątkiem sytuacji, gdy nie jest znany rok publikacji. Wówczas stosujemy zapis: Pobrane 15 grudnia 2019 z <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/wakacje-kredytowe-przez-koronawirusa-odroczenie-splat/2xybgqk>).