

Sebastian Kozłowski*

Rola samorządu lokalnego jako stabilizatora funkcjonowania państwa w okresie kryzysu politycznego i systemowego w Polsce

The role of local government as a stabilizer
of the functioning of the state in the period of political
and systemic crisis in Poland

STUDIA I ANALIZY

Słowa kluczowe: aktywizacja samorządu lokalnego, pomoc uchodźcom po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej, funkcja stabilizująca w państwie, przedłużenie kadencji

Keywords: activation of the local government, helping refugees after the outbreak of the Russian-Ukrainian war, stabilizing role in the state, extension of the term of office

Abstrakt: W kadencji 2018–2022 (2023) można wskazać liczne przypadki przenoszenia na samorząd terytorialny problemów generowanych przez politykę szczebla krajowego. Samorząd gminny, będący podmiotem usytuowanym najbliżej obywateli, ze względu na obsługę większości spraw, doświadcza skutków działań na poziomie regulacji systemowych, krajowych i jest obiektem konkretnych decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym.

Wśród licznych wyzwań, w ramach których samorząd terytorialny pełni funkcję stabilizującą w państwie, przejmując odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów w sytuacjach nadzwyczajnych, uwagę warto zwrócić na działania dotyczące pomocy uchodźcom po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej. Decyzja polskiego rządu o otwarciu granic dla milionów uchodźców nie była poprzedzona odpowiednim przygotowaniem. Założenie niniejszej analizy opiera się na twierdzeniu, że bez oddolnej aktywizacji samorządu lokalnego i jego jednostek organizacyjnych oraz mieszkańców gmin, przyjęcie największej liczby uchodźców w powojennej historii Polski, mogło spowodować paraliż państwa i kryzys humanitarny. Pytanie główne dotyczy tego, czy można mówić o sukcesie rządu, czy jednak samorządu w omawianej kwestii.

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3572-3498>, dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski. E-mail: s.kozlowski@uw.edu.pl

Abstract: *In the 2018–2022 (2023) term of office of local government bodies, numerous cases of transferring problems generated by national policy to local governments can be indicated. The commune self-government, being the entity closest to the citizens in terms of handling most matters, experiences the effects of actions taken at the level of systemic and national regulations, as well as being the object of specific actions initiated at the central level.*

Among the numerous challenges in which the local government plays a stabilizing role in the state, taking over responsibility for solving problems in emergency situations, it is worth paying attention to the activities related to helping refugees after the outbreak of the Russian-Ukrainian war. The decision of the Polish government to open borders to millions of refugees was not preceded by proper preparation. The assumption of this analysis is based on the claim that without bottom-up activation of the local government and its organizational units as well as inhabitants of communes, accepting the largest number of refugees in the history of Poland could have caused the paralysis of the state and a humanitarian crisis. The main question is whether we can talk about the success of the government or the local government in this matter.

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny w Polsce wydaje się potencjalnym stabilizatorem funkcjonowania systemu demokratycznego państwa, pod warunkiem zapewnienia sprawności działająca w dwóch wymiarach. Pierwszy dotyczy oddziaływania decyzji odgórnych, wyznaczających porządek prawno-organizacyjny. Drugi rozstrzyga się na poziomie lokalnym i wynika z jakości mieszkańców i władz samorządowych oraz ich zaangażowania. W pierwszym problemem może być niska jakość tworzonego prawa i brak odpowiedniego nadzoru, w drugim zaś zagrożeniem jest deficyt kapitału ludzkiego, kapitału społecznego i atrofia aktywności. Rozbieżność pomiędzy idealizacją słuszności, konieczności wdrażania zmian systemowych formułowanych na poziomie prawodawczym a praktyczną realizacją reform na poziomie organizatorów życia wspólnot lokalnych, stanowi ryzyko dla osiągnięcia celów konstytucyjnych i ustawowych. Przyjmując neoinstytucjonalną perspektywę badawczą można założyć, że instytucje samorządu terytorialnego kształtowane są zarówno w procesie dostosowania zgodnego z intencjami i interesem prawodawcy jak i z potrzebami lokalnymi i interesem własnym poszczególnych wspólnot samorządowych oraz władz lokalnych.

Przydatność samorządu została pozytywnie zweryfikowana w toku decentralizacji i demontażu centralistycznego systemu państwowego PRL, szczególnie na poziomie adekwatności zadaniowej administracji terenowej

i racjonalnego wydatkowania środków służących usprawnieniu rozwiązywania problemów lokalnych.

Zaproponowane we wstępie pojęcie „stabilizatora” zostało zaczerpnięte ze słownika języka polskiego, w którym oznacza „przyrząd do utrzymywania stałej wartości wielkości fizycznej”¹. Na potrzeby niniejszej pracy pod pojęciem stabilizatora rozumiany jest podmiot organizacyjny (albo grupa podmiotów), który zapewnia realizację celu lub zadania wyznaczonego przez centralne władze państwowe.

Wyzwania kadencji 2018–2022 (2023)

Kadencja 2018–2022 (2023) wydaje się najtrudniejszą, jeśli chodzi o znaczące i obciążające wyzwania od początku transformacji systemowej i od czasu pierwszych wyborów samorządowych z 1990 roku. Na jej przebieg istotny wpływ miały:

- pandemia koronawirusa COVID-19;
- problemy wynikające wojny rosyjsko-ukraińskiej, jak napływ uchodźców i zaburzenie bezpieczeństwa energetycznego;
- destabilizacja związana z inflacją;
- zmiana systemu podatkowego oraz jego skutki dla budżetu jednostki.

Podjętej analizie towarzyszy hipoteza wskazująca, że samorząd lokalny (obejmujący zarówno małe gminy jak i duże miasta na prawach powiatu) stabilizuje funkcjonowanie państwa, równoważąc skutki decyzji podejmowanych na poziomie centralnym. W związku z tym należy postawić główne pytanie badawcze: czy samorząd jest obecnie siłą znaczącą jako filar demokracji, realnie odrębny od szczebla centralnego?

Od 2016 roku polska scena polityczna cechuje się znaczącą dynamiką zmian inicjowanych przez rządzącą koalicję Zjednoczonej Prawicy ze szczególnym udziałem Prawa i Sprawiedliwości. Można założyć, że w pewnej mierze następuje przemieszczenie oczekiwań dotyczących sprawnego i praworządnego zarządzania ze szczebla krajowego na poziom zdecentralizowanego samorządu. Na przykładzie wyborów samorządowych zauważyć można ostatnio, jak na tym poziomie następuje swoiste odreagowanie od problemów krajowych, skupienie na liderach lokalnych oraz dostrzeżenie szansy na pełniejszą partycypację obywateli poprzez tworzenie oddolnych form współpracy, konsultacji społecznych, dążeń do obywatelskiego współzarządzania z wykorzy-

¹ Hasło: *stabilizator*, Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/stabilizator.html> (25.11.2022).

staniem różnorodnych instrumentów, w tym budżetów obywatelskich. Wybory samorządowe w 2018 roku okazały się największym sukcesem frekwencyjnym w historii polskiego samorządu terytorialnego. Odbywały się w atmosferze bezprecedensowego i najbardziej różnicującego, od momentu transformacji systemowej w Polsce, sporu o demokrację i konstytucyjne wartości. Dzięki realnej decentralizacji i ograniczeniu wpływu szczebla centralnego na samorząd wciąż można w Polsce zauważyć siłę samodzielnie decydujących wspólnot lokalnych (w szczególności wielkich miast). O sile tej świadczyć może nie tylko spektakularne zwycięstwo Rafała Trzaskowskiego w wyborach na prezydenta stolicy, ale także sprawność rozwiązywania przez samorząd nietypowych problemów, jak chociażby wywołanych kryzysem uchodźczym w wyniku wojny rosyjsko-ukraińskiej. Instytucją szczególną, zapewniającą realne poczucie decydowania, sprawczości i podmiotowości, są wybory lokalne. Uprawnieni mieszkańcy gmin wybierają wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, mając ostatecznie realny wpływ na to jaka „opcja” będzie nimi bezpośrednio rządzić. Na poziomie kraju, przy silnej polaryzacji, nie ma takiego poczucia wpływu i sprawczości. Mieszkańcy wielkich miast nie są najistotniejszym zapleczem poparcia dla rządów Zjednoczonej Prawicy i prezydenta Andrzeja Dudy, ale dzięki instytucjom samorządowym mogą przynajmniej na „swoim” terenie mieć poczucie, że są rządzani przez władzę bliższą ich preferencjom i światopoglądowi. *De facto* – zdecydowana większość samorządów (ok. 80 proc., w szczególności najmniejsze gminy) cechuje się brakiem udziału partii politycznych w strukturach władzy. Samorząd trudniej jest kontrolować władzy centralnej (nawet jeśli przejawia silną tendencję do upartyjniania państwa) poza środkami prawnymi. Walorem samorządu terytorialnego jest jego policentryczny układ i względnie samodzielny, podmiotowy wymiar funkcjonowania w stosunku do monolitu władzy centralnej. Trudno jest ukierunkować działania odgórnie punktowo przeciwko konkretnym, nie lubianym politycznym władzom danej gminy. Ograniczenie wpływu do stosowania środków prawnych, powszechnie obowiązujących powoduje, że podejmując działania np. ustawodawcze wywołujące negatywne skutki dla jednych – „obcych”, siłą rzeczy może dotknąć innych, m.in. „swoich”. Jedynie oddziaływanie w znaczeniu pozytywnym może wpływać na poprawę kondycji „preferowanych” gmin, np. poprzez faworyzowanie wybranych podmiotów w różnego rodzaju konkursach i grantach. Z drugiej strony samorząd terytorialny nie stanowi zwartej, jednolitej siły, zdolnej przeciwstawić się niekorzystnym zmianom kreowanym odgórnie, w tym projektem ustaw niekorzystnych dla funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Mozaika samorządowa sprawia, że niemożliwe jest ponadnormatywne zaangażowanie wszystkich gmin w kampanię wyborczą na rzecz konkretnego kandydata na Prezydenta RP, ale już w przypadku administracji rządowej, agend rządowych,

a nawet spółek Skarbu Państwa, jest to już bardziej prawdopodobne². W samorządzie układ zdecentralizowany utrudnia budowanie monopolu władzy i koncentrację wszystkich sił i zasobów w rękach jednej opcji politycznej, czego nie można powiedzieć o krajowej scenie politycznej.

Kadencja 2018–2022 (2023) jest dodatkowo niezwykle ze względu na fakt przyjęcia ustawy z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, która wywoływała liczne kontrowersje i dyskusję na temat instrumentalnego traktowania samorządu w walce politycznej związanej ze zbiegającymi się jesienią 2023 r. wyborami parlamentarnymi i samorządowymi³. Wydłużenie kadencji samorządu w Polsce miało miejsce tylko raz od 1990 roku. W związku z opóźnieniem prac nad wprowadzeniem w Polsce trójszczeblowego samorządu (tj. utworzeniem obok gmin dodatkowo powiatów i województw samorządowych) prezydent Aleksander Kwaśniewski podpisał zmianę ordynacji wyborczej umożliwiającej przesunięcie terminu wyborów z wiosny na jesień 1998 roku⁴. Przesunięcie terminu wyborów samorządowych zapewne może mieć miejsce w szczególnie uzasadnionych przypadkach (co w kadencji 2018–2023 jest dość kontrowersyjne), jednakże bardziej problematyczna jest możliwość przedłużenia mandatów radnych. W 1998 roku mandaty radnych wygasły zgodnie z terminem zakończenia ich kadencji, a do wyborów działały jedynie zarządy. Było to o tyle właściwe z punktu widzenia zasad demokracji, że „kontrakt” wyborców z ich przedstawicielami ma charakter terminowy i expiruje obecnie po pięciu latach od dnia wyborów. Wyborca głosując nie wyraził zgody na dłuższe sprawowanie mandatu przez swoich przedstawicieli.

Przypomnieć także należy, że kadencja 2018–2022 (2023) jest szczególna. W 2017 roku bardzo istotną zmianę wprowadzono w art. 16 ustawy o samorządzie gminnym⁵. Wydłużona została kadencja rad gmin z wcześniejszych 4 do 5 lat. Analogiczna zmiana dotyczy powiatu (w art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym⁶) i województwa (w art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie wojewódz-

² Kampania Andrzeja Dudy, NCBiR i miliony złotych, «Rzeczpospolita», e-wydanie: <https://www.rp.pl/polityka/art175821-kampania-andrzeja-dudy-ncbir-i-miliony-zlotych>, 16.04.2021 (22.11.2022).

³ M. Jabłoński, Kadencja samorządów wydłużona. Prezydent podpisał ustawę, «Dziennik Gazeta Prawna», e-wydanie: <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8593720,kadencja-samorzadow-wydłużona-ustawa-prezydent.html>, 22.11.2022 (23.11.2022).

⁴ Ustawa z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz.U. z 1998 r., Nr 50, poz. 311 ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm.

twą⁷), co zachowuje spójność kadencyjną wszystkich rodzajów samorządów (gmina, powiat, województwo). Oczywiście długość kadencji rad gmin nadal jest zsynchronizowana z kadencją wójtów. W świetle politycznych napięć i dyskusji w Polsce analizowaną kwestię można wiązać z równoczesnym ograniczeniem ustawowym, dotyczącym maksymalnej liczby kadencji indywidualnych poszczególnych wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Zgodnie z nowym § 4 wprowadzonym do art. 8 ustawy o *samorządzie gminnym*, ich kadencje zostały ograniczone do dwóch. Ograniczenie to dotyczy także prezydentów miast na prawach powiatu. Jednocześnie ustawodawca nie wprowadził ograniczenia liczby kadencji członkom zarządów powiatów i województw. Zapewne intencją takiego działania było tu ograniczenie egzekutywy jednoosobowej, która jest wyłącznie w gminach. Zarządy powiatów i województw są ciałami kolegialnymi, wybieranymi pośrednio przez organ uchwałodawczy, co wpływa na odmienną ocenę siły ich oddziaływania i wpływu na bezpośrednie otoczenie społeczno-gospodarcze. Jednoczesne wydłużenie kadencji z 4 do 5 lat daje swoisty komfort wójtom, którzy cieszą się dużym poparciem lokalnym, na sprawowanie władzy wykonawczej jeszcze przez 10 lat, zamiast 8 (co miałyby miejsce przy zachowaniu wcześniejszej długości kadencji).

W mijającej kadencji samorządowej można wskazać wyjątkowo wiele przypadków przenoszenia na samorząd problemów generowanych przez politykę szczebla krajowego. Szczególnie w okresie pandemii koronawirusa COVID-19 od marca 2020 roku jednostki samorządu terytorialnego, obok zadań polegających na zaspokajaniu potrzeb wspólnot lokalnych, musiały podejmować działania polegające na przeciwdziałaniu pandemii i walce z wywołanymi przez nią skutkami. Jednocześnie wsparcie ze strony administracji rządowej było niewystarczające. Podejmowane w tym czasie przez administrację rządową działania ukierunkowane na wsparcie samorządów jak Rządowy Fundusz Inicjatyw Lokalnych, Rządowy Program Inwestycji Strategicznych i zmiany przepisów w zakresie poluzowania przepisów fiskalnych oraz zwiększenia limitu zadłużania jednostek samorządu terytorialnego, nie rozwiązywały wielu istotnych problemów⁸. Wnioski z badań nad instytucjami pomocy społecznej także potwierdzają, że niejako wymuszona została szeroka, nieformalna kooperacja partnerska pomiędzy podmiotami samorządowymi, jak i partnerami sfery niepublicznej, zarówno w obszarze opieki, edukacji, jak i aktywizacji społecznej. Liczne i różnorodne zadania socjalne ośrodków pomocy społecznej w czasie

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2017 r., poz. 1257 ze zm.

⁸ M. Klimek, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, «Studia Politologiczne» 2022, vol. 64, s. 89–108.

pandemii COVID-19 byłyby zagrożone bez wytworzenia się nowych partnerstw lokalnych⁹.

Jesienią 2022 roku doszło do tego zadanie polegające na dystrybucji węgla, które początkowo rząd próbował przenieść na samorząd bez regulacji ustawowej. Protesty i fala krytyki dotyczącej narzucania kolejnych zadań bez podstawy prawnej, doprowadziły do przyjęcia ustawy o dystrybucji węgla przez samorządy wraz z odpowiednimi rozporządzeniami¹⁰. *De facto*, jeśli chodzi o szeroko rozumianą problematykę dotyczącą węgla i jego wykorzystania, to samorząd znajduje się w dość kuriozalnej sytuacji, powodującej swoistą dezorientację obywateli zwracających się do urzędów gmin. Z jednej strony realizuje bowiem rządowe programy np. Stop Smog, zatrudniając eko-doradców zachęcających do skorzystania z dopłaty do likwidacji pieców, tzw. kopciuchów i jednocześnie wypłaca dodatek węglowy w wysokości 3 tys. zł w sezonie grzewczym 2022–2023. W samorządzie widać w praktyce, jak polityka doraźna kłóci się z długookresową, skoro mamy do czynienia ze schizofreniczną sytuacją, którą zaobserwował autor niniejszego artykułu w urzędach niektórych gmin. Otóż zdarzało się, że ten sam urzędnik obsługiwał dwie sprawy, a interesanci oczekiwali od niego, że tak poprowadzi sprawę, że jednocześnie otrzymają dofinansowanie do nowego pieca, jak i do węgla, którym zasilają stary piec węglowy.

Nietypowe wykorzystanie samorządu

Zapewne na żądania przyjęcia odpowiedniej podstawy prawnej dla dyspozycji wydawanych samorządom przez administrację rządową, jak wspomniana dystrybucja węgla, wpływ miały negatywne doświadczenia z tzw. wyborami kopertowymi. Forsowanie przez rząd przeprowadzenia 10 maja 2020 roku wyborów Prezydenta RP, w czasie pandemii koronawirusa COVID-19, wiązało się nieumocowanym ustawowo przekazaniem przez wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, danych osobowych wyborców operatorowi pocztowemu – Poczta Polska. Włodarze gmin, którzy zareagowali pozytywnie na żądanie Poczty Polskiej, doświadczają konsekwencji prawnych w postaci wyroków skazujących ich za przestępstwo, jakiego dopuścili się wykonując decyzję

⁹ R. Necel, *Lokalna wspólnota wobec kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 na przykładzie doświadczeń współpracy pracowników wielkopolskich instytucji pomocy społecznej z lokalnymi partnerami*, «Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna» 2022, nr 62, s. 13–29.

¹⁰ *Ustawa o dystrybucji węgla przez samorządy wraz z rozporządzeniami opublikowana (dokumenty)*, <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/ustawa-o-dystrybucji-wegla-przez-samorzady-wraz-z-rozporzadzeniami>, 3.11.2022 (25.11.2022).

premiera¹¹. W związku z tymi doświadczeniami, w rozmowach które autor niniejszego artykułu przeprowadził z samorządowcami, daje się dostrzec element niepewności i obawy o legalność działań, w związku z zaangażowaniem gmin w działania na rzecz uchodźców przybyłych do Polski w wyniku wojny rosyjsko-ukraińskiej od 24 lutego 2022 roku.

Samorząd gminny, jako podmiot znajdujący się najbliżej obywatela pod względem obsługi większości spraw bezpośrednio dotyczących mieszkańców, może doświadczać skutków działań podejmowanych na poziomie regulacji systemowych, krajowych, jak i być obiektem szczególnie dotkliwych działań, np. inwestycyjnych realizowanych na szczeblu centralnym. W pierwszym przypadku mamy do czynienia np. ze zmianą podatkową w PIT, w ramach której realizowany jest od 2022 roku „Polski Ład”, skutkujący obniżeniem podatku dochodowego od osób fizycznych z 17 proc. do 12 proc. Działanie to w istocie najbardziej uderza w budżety gmin, których podstawą funkcjonowania są wpływy z podatku od osób fizycznych. O wielomiliardowych stratach dla samorządów alarmował Związek Miast Polskich, wyliczając je na prawie 43 mld zł do 2023 roku¹². W przypadku bardziej zasobnych gmin uda się zniwelować uszczuplenie źródła podatkowego poprzez np. podwyższanie różnego rodzaju opłat lokalnych i cen dzierżaw nieruchomości, cen biletów za korzystanie ze środków komunikacji miejskiej, choć wiąże się to z niezadowoleniem mieszkańców, którzy pieniądze zaoszczędzone na obniżeniu podatku będą musieli wydać np. na bilety autobusowe. Trudniejsza jednak wydaje się sytuacja gmin, dla których wpływy z PIT mają podstawowe i fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania.

W drugim przypadku, tj. dotyczącym skutków działań szczebla centralnego, dotykających pojedyncze gminy, mamy z jednej strony do czynienia ze szczególnymi benefitami, a z drugiej z powtarzającym się problemem oczekiwania przez stronę rządową w związku z tym realizacji przez samorząd zadań bez podstaw prawnych. Przykładem może być zrealizowany przez rząd w 2022 roku przekop Mierzei Wiślanej, w związku z którym od władz miasta Elbląg oczekuje się przekopania 900-metrowego odcinka wodnego, podczas gdy, jak wskazuje prezydent Elbląga, nie jest to zadanie samorządu, tylko administracji centralnej, tłumacząc, iż tory wodne należą do Skarbu Państwa¹³.

¹¹ *Jest prawomocny wyrok za wybory kopertowe. Usłyszał go wójt*, «Rzeczpospolita», e-wydanie: <https://www.rp.pl/samorzad/art36887071-jest-prawomocny-wyrok-za-wybory-kopertowe-uslyszal-go-wojt>, 17.08.2022 (25.11.2022).

¹² *ZMP: do 2023 r. samorzady stracą blisko 43 mld zł z PIT*, «Serwis Samorządowy PAP», <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/zmp-do-2023-r-samorzady-straca-blisko-43-mld-zl-z-pit>, 22.09.2022 (25.11.2022).

¹³ *Spór o pogłębienie toru wodnego w Elblągu. Samorząd i resort przerzucają się odpowiedzialnością*, «PortalSamorządowy.Pl», <https://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/>

Wśród licznych wyzwań, w ramach których samorząd terytorialny pełni funkcję stabilizującą w państwie, przejmując ciężar odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów w sytuacjach nadzwyczajnych, szczególną uwagę należy zwrócić na działania dotyczące pomocy uchodźcom z Ukrainy po 24 lutego 2022 roku. Decyzja rządu o otwarciu granic dla milionów uchodźców nie była poprzedzona przygotowaniem logistycznym. Można zaryzykować twierdzenie, że bez nadzwyczajnej, oddolnej aktywizacji samorządu lokalnego, w tym samorządowych jednostek organizacyjnych i mieszkańców gmin, przyjęcie największej liczby uchodźców w powojennej historii Polski, mogło wywołać paraliż państwa i kryzys humanitarny. Istotne pytanie brzmi, czy w tym przypadku można mówić o sukcesie rządu, czy jednak samorządu? W zaistniałej sytuacji pojawił się palący problem rozwiązywany przez samorządy lokalne „na gorąco”, polegający na organizacji pomocy uchodźcom bez podstawy prawnej, co (jak wspomniano wcześniej) tworzy atmosferę ryzyka i niepewności, co do ewentualnych konsekwencji dla lokalnych decydentów.

Samorząd a polityka rządu w ocenie funkcjonariuszy szczebla lokalnego

W celu poznania specyfiki mechanizmu, w ramach którego jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe im jednostki organizacyjne oraz instytucje kultury angażowały się w przedsięwzięcia spoza zakresu ich ustawowych zadań, autor niniejszego artykułu przeprowadził badania jakościowe. W ramach badań przeprowadzono indywidualne wywiady pogłębione z udziałem dwóch osób pełniących wysokie funkcje kierownicze w strukturach samorządowych miasta stołecznego Warszawy: Krzysztofem Strzałkowskim – Burmistrzem Dzielnicy Wola m. st. Warszawy oraz Krzysztofem Mikołajewskim – Dyrektorem Wolskiego Centrum Kultury w Warszawie. Osoby te zostały wybrane m.in. ze względu na walor ekspercki ich wypowiedzi, związany z wykształceniem politycznym uzyskanym na Uniwersytecie Warszawskim. Dodatkowo Krzysztof Mikołajewski jest doktorem nauk politycznych. Reprezentuje jednostkę kultury, w specyficzny sposób funkcjonującą w powiązaniu z samorządem, posiadając jednocześnie odrębną osobowość prawną.

Respondenci zostali zapytani o największe wyzwania organizacyjne i finansowe w bieżącej kadencji samorządu terytorialnego. Zagadnieniem zasadniczym była współpraca administracji rządowej z jednostkami samorządu tery-

spor-o-poglebiecie-toru-wodnego-w-elblagu-samorzad-i-resort-przerzucaja-sie-odpowiedzialnoscia,414495.html, 27.10.2022 (25.11.2022).

torialnego, upolitycznienie decyzji merytorycznych, na co szczególnie zwracał uwagę K. Mikołajewski, dostrzegając także problem odpowiednio ugruntowanych zmian w porządku prawnym w związku z:

- pandemią koronawirusa COVID-19;
- koniecznością wsparcia uchodźców z Ukrainy;
- destabilizacją związaną z inflacją;
- zmianami systemu podatkowego oraz jego skutkami dla budżetu jednostki.

Zdaniem tego respondenta wszystkie wymienione obszary są niedostatecznie uregulowane, brakuje też należytej kultury prawnej i stosowania przez organy administracji publicznej obowiązujących przepisów prawa. Władza publiczna działa na zasadzie uznaniowości, pomija podstawy prawne w swoich decyzjach.

Dyrektor WCK opisał też najważniejsze działania i przedsięwzięcia podjęte przez kierowaną przez niego jednostkę, w związku z koniecznością wsparcia uchodźców z Ukrainy i wysiłki związane z ich realizacją. W szczególności zwrócił uwagę na organizację systemu pomocy doraźnej dla uchodźców w oparciu o zasoby instytucji, w tym organizację wolontariatu, prowadzenie zbiórek i dostarczanie pożywienia na Dworzec Zachodni PKP w Warszawie. Opisał stworzenie punktu informacyjnego, który następnie został rozszerzony o punkt pobytu interwencyjnego. Dzięki wysiłkowi pracowników i wolontariuszy WCK organizowano punkty opieki nad dziećmi uchodźców oraz wspierano uchodźców w dopełnianiu formalności i znalezieniu pracy. Interlokutor wspominał o trwających działaniach integrujących, zmierzających do włączenia uchodźców w życie społeczności lokalnej Młynowa (miejsca, gdzie znajduje się punkt Polsko-Ukraińskie Centrum Współpracy prowadzonej przez WCK).

Istotna i dość jednoznaczna była odpowiedź na pytanie, czy administracja rządowa (w tym: wojewoda) adekwatnie odpowiadała na zaistniałe potrzeby i wspierała działania jednostki (WCK). Otóż Wolskie Centrum Kultury nie otrzymało żadnego wsparcia od administracji rządowej, nie otrzymało żadnej informacji ani możliwości skorzystania z jakiegokolwiek pomocy. Punkty dla uchodźców prowadzone przez administrację rządową były przepełnione i usytuowane w odległych lokalizacjach uniemożliwiających integrację uchodźców ze społecznością lokalną, na co szczególnie zwracał uwagę rozmówca.

Kolejnym zagadnieniem było zabezpieczenie wystarczających środków finansowych i rzeczowych. W tej kwestii dzięki wsparciu władz samorządowych, sponsorów, organizacji pozarządowych oraz osób prywatnych udało się zabezpieczyć środki na bieżące potrzeby. Z relacji Dyrektora wynika, że po pierwszej fali entuzjazmu pomoc ta ulegała zmniejszeniu i w coraz większym stopniu jednostka musiała angażować środki własne, przy braku systemowej pomocy rządowej.

Rozmówca w podsumowaniu wypowiedzi wskazał także, co można było zrobić lepiej i czego zabrakło. W jego opinii należało z poziomu administracji publicznej przygotować system recepcji uchodźców, ich rejestracji i alokacji. Należałoby stworzyć warunki formalno-finansowe wspierania instytucji wspierających uchodźców oraz ich integracji ze społeczeństwem. Obowiązujące przepisy okazały się niejasne, niekiedy sprzeczne, niedostosowane do realiów, powodując z jednej strony liczne nadużycia, z drugiej zaś nie tworzą warunków systemowych, umożliwiających długotrwałą obecność uchodźców w Polsce.

Nieco szersze ujęcie problemu dostrzec można z perspektywy drugiego rozmówcy – Krzysztofa Strzałkowskiego, Burmistrza Dzielnicy Wola miasta stołecznego Warszawy. Podkreślił on znaczące wyzwanie organizacyjne i finansowe w bieżącej kadencji samorządu terytorialnego. Wskazał na duże obciążenie organizacyjne w obecnej kadencji, jakim była pandemia koronawirusa COVID-19, ale także zauważył, iż w kilku wymiarach nastąpiła istotna zmiana: po pierwsze doszło do przyspieszonej cyfryzacji działania administracji samorządowej w Polsce, pomimo że odpowiednie akty prawne funkcjonują od dawna, to sami obywatele niezbyt chętnie korzystali wcześniej np. z pracy zdalnej, co w wyniku pandemii zostało pozytywnie przełamane. Respondent potwierdził wagę problemu braku odpowiednio ugruntowanych zmian w porządku prawnym w związku z omawianą również, przez pierwszego rozmówcę, pandemią koronawirusa COVID-19; koniecznością wsparcia uchodźców z Ukrainy; destabilizacją związaną z inflacją; zmianami systemu podatkowego oraz jego skutkami dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Burmistrz zauważył, że tzw. spec ustawy covidowe tylko w ograniczonym zakresie wprowadziły zawieszenie czasu realizacji postępowań administracyjnych czy sądowych, a po kilku miesiącach pandemii powrócono do normalnego biegu terminów, mimo że Urząd i jednostki podległe osłabiane były przez kolejne przypadki zakażeń COVID-19. Oznaczało to konieczność gruntownej zmiany podejścia do sposobu pracy administracji samorządowej.

Rozmówca szczególnie skupił się na najważniejszych działaniach i przedsięwzięciach podjętych przez Dzielnicę Wola w związku z koniecznością wsparcia uchodźców z Ukrainy i wysiłkach związanych z ich realizacją. Zwrócił uwagę na to, iż po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej obsługa Dworca Zachodniego PKP i punktu pomocy uchodźcom na dworcu już od pierwszych godzin kryzysu miała należeć nie do dzielnicy Wola, ale do dzielnicy Ochota, na której terenie jest usytuowany ten obiekt. Ze względu na większy zasób organizacyjno-kadrowy dzielnicy Wola sąsiadującej z Dworcem Zachodnim, pracownicy biurowi, samorządowi z wielu wydziałów musieli z dnia na dzień przekształcić się w pracowników socjalnych, niosąc pomoc kobietom i dzieciom poszkodowanym w wyniku wojny. Dzielnicę Wola prowadziła najpierw trzy potem dwa,

a w momencie wywiadu już jeden ośrodek dla uchodźców na swoim terenie. W ich funkcjonowanie zaangażowani byli pracownicy urzędu dzielnicy Wola, wolskiego zakładu gospodarowania nieruchomościami, organizacji pozarządowych, ośrodka pomocy społecznej z Woli i Bemowa. Pogodzenie 24-godzinnej obsługi dyżurów na dworcu i w ośrodku wsparcia uchodźców z bieżącą pracą w urzędzie było trudnym przedsięwzięciem organizacyjnym.

Ponadto znaczącym wyzwaniem ostatnich miesięcy według Burmistrza K. Strzałkowskiego są problemy związane z kolejnymi, nieudanymi, nieprzeemyślanymi reformami systemu oświatowego, obciążającego budżet samorządu z niewielkim udziałem subwencji oświatowej. Całkowita przebudowa systemowa wygenerowała koszt porównywalny z budową nowej dużej szkoły w dzielnicy. Zaburzone gospodarowanie miejscami w szkołach i przedszkolach poprzez zmianę w dotyczącą wieku szkolnego i pozostawienie dzieci w przedszkolnych klasach „0”.

Wracając do kwestii wsparcia uchodźców z Ukrainy, Burmistrz podkreślił wysiłek administracji samorządowej w tworzeniu i obsłudze punktów wydawania numerów PESEL. Dzielnica Wola była jedną z dzielnic organizujących samodzielny punkt, który obsłużył prawie 2000 osób. Zaznaczył (zbieżnie z wypowiedzią Dyrektora WCK), że na Woli wciąż działa centrum ukraińskie przy Wolskim Centrum Kultury. W punkcie tym zorganizowano dystrybucję darów dla osób najbardziej potrzebujących, co kosztowało dużo wysiłku i środków finansowych.

Wypowiedź rozmówcy w kwestii dotyczącej tego, czy administracja rządowa i wojewoda adekwatnie odpowiadali na zaistniałe potrzeby i wspierali działania kierowanej przez niego jednostki samorządu terytorialnego, zawierała istotne informacje. Jednakże analizując ją z naukowego punktu widzenia należy filtrować wnioski biorąc pod uwagę przynależność burmistrza K. Strzałkowskiego do rządzącej w Warszawie Platformy Obywatelskiej, co nie musi przekładać się na ocenę działań rządu Zjednoczonej Prawicy, ale ocen o charakterze politycznym nie można wykluczać. Zdaniem Burmistrza sytuacja pandemii koronawirusa, jak i kryzysu uchodźczego, pokazała słabość administracji rządowej w Polsce. Podkreślił, iż w przypadku pandemii koronawirusa słabością wykazywały się zarówno służby wojewody w zakresie koordynacji służby zdrowia (skandal z tzw. papierowymi łózkami, czyli wskazywaniem w drodze decyzji administracyjnych przez służbę wojewody miejsc covidowych w szpitalach, w których *de facto* dyrekcje tych placówek nie były w stanie ich utwo-

rzyć). Z relacji interlokutora wynika, że zawiodły również służby sanitarno-epidemiologiczne, które nie były w stanie obsłużyć należycie systemu kwarantanny. Służby podległe wojewodzie wykazywały się niewystarczającą skutecznością, ze znacznym opóźnieniem rozpoczęto budowę szpitali tymczasowych, pomimo wcześniejszych postulatów samorządów w tym zakresie.

Z kolei w kontekście kryzysu uchodźczego zapamiętany został przez rozmówcę spór między dzielnicą Wola, która prowadziła i organizowała punkt pomocy uchodźcom na Dworcu Zachodnim z władzami tego obiektu (jest to spółka Skarbu Państwa). W projekcie umowy z Dzielnicą Wola przewidziano znaczną dla budżetu jednostki opłatę za realizację zadań na rzecz uchodźców, tak jakby pomoc w kryzysie humanitarnym miała być świadczona na równi z działalnością komercyjną, dochodową.

Podobnie negatywna ocena rozmówcy dotyczyła kwestii, czy udało się zabezpieczyć wystarczające środki finansowe i rzeczowe na rzecz pomocy uchodźcom. Zdaniem Burmistrza, administracja rządowa ma tendencję do przerzucania najbardziej kosztownych, najtrudniejszych zadań, na barki samorządów. Ponadto zmiany systemu podatkowego w 2022 roku w ramach „Polskiego Ładu” spowodowały, że baza podatkowa samorządów, a szczególnie dużych miast, uległa znacznemu uszczupleniu. W trakcie wywiadu wyliczał, że Warszawa w skali kilkuletniej straciła kilka miliardów złotych tylko z samego faktu zmiany systemu podatkowego, której logika polegała między innymi na zastąpieniu obciążeń podatkowych obciążeniami na rzecz składki zdrowotnej, a od składki zdrowotnej samorządy nie otrzymują stosownego udziału, tak jak jest w przypadku podatku PIT.

Kwestie budżetowe i podatkowe zdominowały końcową część rozmowy. Respondent zwrócił uwagę na budżet oświatowy w Warszawie, który zaledwie w ok. 40% pokrywany jest przez subwencję rządową. Jednocześnie pozostałe 60 proc. tej kilkumiliardowej kwoty jest pokrywane z budżetu warszawskich podatników. Kwota ta wciąż rośnie, więc zdaniem Burmistrza można powiedzieć, że koszty kolejnych reform pokrywają podatnicy warszawscy w ramach budżetu Warszawy, a nie administracja rządowa, która powinna brać odpowiedzialność za reformy wprowadzane przez nią. Centralnie wprowadzane reformy spowodowały spowolnienie polityki inwestycyjnej i programu inwestycyjnego w mieście. Według rozmówcy inne czynniki wpływające na funkcjonowanie samorządu, jak na przykład inflacja, w przypadku instytucji publicznych w Warszawie wyniosła blisko 300%, co istotnie obciąża ich funkcjonowanie.

Podsumowanie

W sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych w państwie wydaje się, że decentralizacja systemu jest traktowana w znacznej mierze instrumentalnie i niekonsekwentnie, poprzez posiłkowanie się jednostkami samorządu terytorialnego, w szczególności lokalnego.

Uwidacznia się problem uwarunkowań systemowych i organizacyjnych, związanych z brakiem profesjonalnego przygotowania oraz konsekwencji w tworzeniu spójnego modelu zarządzania na styku rządu i samorządu. Zauważyć można braki dopasowania uregulowań prawnych i organizacyjnych do realiów społecznych i możliwości ekonomicznych. Poleganie na działaniu oddolnym i odruchach solidarności pojawiających się niekiedy w polskim społeczeństwie, ma na ogół postać, potocznie rzecz nazywając – „jakoś” sobie radzenia. Jednakże oddolna, indywidualna i zbiorowa ofiarność czy kreatywność może przyczynić się do zwiększenia poczucia podmiotowości i satysfakcji zarówno poszczególnych jednostek jak i większych podmiotów grupowych, w tym samorządowych wspólnot lokalnych. W dłuższej perspektywie problemem staje się kwestia kontynuacji „doraźnej” pomocy oddolnej przez instytucje rządowe. W poczuciu braku trwałości i stabilności organizacyjnej państwa trudne będzie budowanie pełnego, społecznego zaufania do instytucji państwowych. Siłą rzeczy, w okresie kryzysu wywołanego wojną na terytorium Ukrainy oraz przybywaniem uchodźców do polskich ośrodków miejskich, zaangażowanie oddolne najwyraźniej można zidentyfikować w samorządach dużych miast.

Próby wzmacniania samodzielnej roli samorządu, przeplatają się z nakładaniem nowych zadań, obowiązków i ograniczeń ze strony centralnych władz państwowych, co wynika z szeregu przyczyn. Źródłem tych przyczyn są zarówno same, niektóre słabiej radzące sobie samorządy, jak i polityka na szczeblu krajowym. Poza okresami nadzwyczajnych „zrywów” oddolnych, zaobserwować można zmagania z typowymi problemami wewnątrzorganizacyjnymi jak nepotyzm, korupcja, biurokracja, słabości lokalnego kapitału społecznego, deficyty więzi lokalnych, ograniczenia kontroli społecznej, zaufania pomiędzy obywatelami, niedostatek postaw obywatelskich czy propaństwowych. Z drugiej strony, oddziaływania formalne i naciski nieformalne (szczególnie zadania delegowane bez podstawy prawnej) docierają z poziomu krajowej polityki, modelując zakres działalności samorządów. Najbardziej dotkliwe w konsekwencjach jest nakładanie nowych zadań, niewspółmiernych do możliwości organizacyjnych samorządu, przy braku wystarczającego finansowania. Dochodzi do tego wprowadzanie niedostatecznie przygotowanych zmian ustawowych, których realizacja nie ułatwia sprawnego działania samorządu

terytorialnego. W kadencji 2018–2022 (2023) wyzwania nadzwyczajne, związane z pandemią, wojną rosyjsko-ukraińską, kryzysem energetycznym, inflacją oraz gruntowną i niekonsekwentnie zrealizowaną w ciągu pierwszego roku obowiązywania, reformą systemu podatkowego, zaowocowały wprowadzeniem przepisów na bazie doraźnych potrzeb. Uwidoczniło to większą zależność pomiędzy administracją rządową i samorządem.

Wciąż istnieje duży problem w oddzielaniu polityki krajowej od spraw samorządu, a także wykorzystywania samorządu do realizacji celów władz państwowych, bez jasnego przekazywania kompetencji i odpowiedzialności samorządom, przy utrzymywaniu nadzoru i kontroli zewnętrznej oraz nakładaniu zadań nadwerężających możliwości samorządów. W przedstawionym kontekście weryfikacja różnorodnych źródeł informacji, w tym wyników badań empirycznych, wskazuje na przedmiotowe wykorzystanie samorządu terytorialnego w sytuacjach problemowych dla państwa.

Niezależnie od negatywnych uwarunkowań systemowych i organizacyjnych samorząd lokalny stanowi istotne wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych dla państwa. Podmiotowość i samodzielność samorządu wiążą się z demokratycznym mandatem lokalnych funkcjonariuszy publicznych, mających prawo wypowiadać się w imieniu społeczności. Rzeczywista legitymacja demokratyczna pochodzi z wolnych wyborów, które powinny odbywać się zgodnie z terminową „umową” z wyborcami.

Bibliografia

- Jabłoński M., *Kadencja samorządów wydłużona. Prezydent podpisał ustawę*, «Dziennik Gazeta Prawna», e-wydanie: <https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8593720,kadencja-samorzadow-wydłużona-ustawa-prezydent.html>, 22.11.2022 (23.11.2022).
- Klimek M., *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego podczas pandemii COVID-19*, «Studia Politologiczne» 2022, vol. 64.
- Necel R., *Lokalna wspólnota wobec kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 na przykładzie doświadczeń współpracy pracowników wielkopolskich instytucji pomocy społecznej z lokalnym partnerami*, «Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna» 2022, nr 62.