



IM. STEFANA

**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Argumenty forumIdei Fundacji Batorego #3

Centralizacja czy decentralizacja: jaki poprawić odporność Polski?

Samorządy znalazły się na pierwszej linii walki z poważnymi kryzysami – najpierw pandemią, a obecnie napływem uchodźców z Ukrainy. Oba te wyzwania pokazują, że w sytuacji zagrożenia lepiej sprawdza się władza nie scentralizowana, lecz współpracująca na różnych poziomach. Potwierdzają to także obecne doświadczenia Ukrainy. Niestety, polskie władze wolą na kryzys reagować centralizacją zarządzania.

- Decentralizacja i związana z nią elastyczność będą miały fundamentalne znaczenie w procesie integrowania milionów uchodźców z Ukrainy.
- Doświadczenia innych państw z integracją migrantów pokazują, że potrzebujemy zdecentralizowanej polityki integracyjnej z silną rolą sektora pozarządowego.
- Polskie władze na szeroko rozumiane kryzysy wolą reagować centralizacją zarządzania. Szczególnie groźny wydaje się projekt ustawy „O ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej”.
- Nowe przepisy dają władzom centralnym ogromne uprawnienia, m.in. możliwość odwołania władz samorządowych i ustanowienia rządowego komisarza pod pretekstem niestaranego wykonania poleceń premiera lub ministra.
- Twórcy ustawy wzorują się na rozwiązaniach z czasu pandemii twierdząc, że „okazały się skuteczne w sytuacji kryzysowej wywołanej epidemią wirusa COVID-19”. Nie ma na to żadnych dowodów. Wskaźniki tzw. nadmiarowych zgonów w Polsce w 2020 i 2021 roku świadczą raczej o nieskuteczności zastosowanych wtedy przez rząd mechanizmów zarządzania kryzysem.
- Nadmierna centralizacja zamiast pomagać w zarządzaniu dynamiczną sytuacją kryzysową, znacząco ten proces utrudnia.
- Decentralizacja nie prowadzi do „rozbicia dzielnicowego”, lecz wymusza współpracę pomiędzy różnymi poziomami władz. Rozwój kompetencji poszczególnych władz w tym zakresie przyczynia się nie do osłabienia, a wzmocnienia państwa.

Kto przyjmie uchodźców?

W ciągu 40 dni od wybuchu wojny w Ukrainie z kraju uciekło ponad 4 miliony osób. Ponad 2,5 miliona przekroczyło granicę z Polską. III RP nie mierzyła się jeszcze z wyzwaniem tej skali. Jak pisze w swojej [analizie dla Fundacji im. Stefana Batorego dr hab. Dawid Sześciło](#) „skuteczne działanie w takich warunkach możliwe jest tylko w formule współzarządzania, czyli poprzez zaangażowanie wszystkich aktorów publicznych i społecznych – od indywidualnych osób i grup nieformalnych, poprzez organizacje społeczne, samorządy terytorialne i biznes, a skończywszy na administracji rządowej”.

Sześciło postuluje z jednej strony ustanowienie jednostki centralnej odpowiedzialnej za cały proces integrowania uchodźców. Nie musi to być Ministerstwo Integracji, ale – twierdzi autor – potrzebne jest „wyodrębnienie integracji jako osobnego działu administracji rządowej i rozpisanie szczegółowych elementów tego obszaru”.

Z drugiej jednak strony warunkiem powodzenia jest współpraca z podmiotami na poziomie lokalnym. O ile na szczeblu centralnym należy wyznaczyć pewien minimalny standard i zakres usług przysługujących wszystkim migrantom, to na terenie całego kraju zakres świadczonych usług nie musi być jednolity, lecz dostosowany do potrzeb. Sposobem realizacji takiej polityki może być tworzenie tzw. „klastrow integracji, które będą platformą współpracy międzysektorowej i rozwijania lokalnych programów integracji”. Odpowiednim poziomem ich funkcjonowania byłyby powiaty i miasta na prawach powiatu.

Przywoływane w tekście doświadczenia innych państw pokazują, że na dłuższą metę „potrzebujemy zdecentralizowanej polityki integracyjnej z silną rolą sektora pozarządowego”.

Nowe uprawnienia władzy centralnej

Niestety, wiele wskazuje na to, że polskie władze na kryzys wolą reagować centralizacją zarządzania, nie jego uelastycznieniem. Szczególnie groźny wydaje się z tego punktu widzenia projekt ustawy „O ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej”. Zawarte w nim zapisy przyznają władzom centralnym – przede wszystkim premierowi i ministrowi spraw wewnętrznych – ogromne uprawnienia, groźne dla władz samorządowych i prawdopodobnie naruszające zapisaną w Konstytucji zasadę pomocniczości.

Ustawa definiuje dwa nowe stany wyjątkowe – stan pogotowia i stan zagrożenia. Ten pierwszy może wprowadzić w drodze rozporządzenia „minister właściwy do spraw wewnętrznych”, ten drugi, również w drodze rozporządzenia, Prezes Rady Ministrów. W tym celu nie jest wymagana zgoda żadnych innych organów (!), a Prezydent RP i marszałkowie Sejmu oraz Senatu są jedynie o wprowadzeniu jednego ze stanów „informowani”.

Nowe prawo daje władzom centralnym bardzo szerokie prerogatywy. Na przykład w warunkach stanu zagrożenia „Prezes Rady Ministrów może wydawać polecenia obowiązujące organy administracji rządowej, państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców”. Podobne uprawnienia ustawa przypisuje każdemu ministrowi, „do zakresu działania którego należy zapobieganie skutkom stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej”.

Niewywiązanie się z tych poleceń przez władze samorządowe lub wywiązanie się uznane za niewystarczające daje premierowi prawo do – uwaga! – zawieszenia organu władzy samorządowej oraz ustanowienia „komisarza rządowego” z mocą natychmiastowego wykonania. Jednocześnie możliwość zaskarżenia takiej decyzji do sądu administracyjnego przysługuje dopiero „po 30 dniach od jej wydania”.

Co więcej, w ustawie (art. 30 pkt. 16) zapisano, że „w uzasadnionych przypadkach polecenia, o których mowa w ust. 1-4, mogą być wydawane i przekazywane ze skutkiem wiążącym także ustnie, pisemnie w formie adnotacji, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej”. W dalszej części zaznacza się, że „treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy utrwała się w formie pisemnej”, ale ustawa nie precyzuje ani kto ma takiego zapisu dokonać, ani terminów, w jakich zapis ma zostać dokonany.

Jak zwraca uwagę Antoni Podolski – były szef Rządowego Centrum Bezpieczeństwa i były wiceminister spraw wewnętrznych – przepisy ustawy stwarzają tym samym możliwość natychmiastowego odwołania władz samorządowych i ustanowienia rządowego komisarza choćby pod pretekstem niestaranego wykonania poleceń Prezesa Rady Ministrów.

Nowe prawo pozwala także na zamrożenie innych przepisów ograniczających władzę organów centralnych, dając tym samym pole do innego rodzaju nadużyć. Na przykład w artykule 32. czytamy, że „W czasie obowiązywania stanu pogotowia, stanu zagrożenia lub stanu klęski żywiołowej, Prezes Rady Ministrów lub minister właściwy do spraw wewnętrznych, może (...) wyłączyć spod rygoru ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych roboty budowlane, dostawy lub usługi realizowane w celu przeciwdziałania zagrożeniu.”

Komu służy centralizacja?

W uzasadnieniu do ustawy czytamy, że „proponowany (...) mechanizm wydawania i wykonywania poleceń” został przygotowany na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. „o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych” i że owe rozwiązania „okazały się skuteczne w sytuacji kryzysowej wywołanej epidemią wirusa COVID-19”.

Przez większość roku 2021 wskaźnik tzw. nadmiarowych zgonów – to znaczy liczba zgonów w danym okresie w porównaniu do liczby zgonów w analogicznym okresie w latach poprzednich – znacząco przekraczał w Polsce średnią wartość dla krajów Unii Europejskiej. Na przykład w listopadzie i grudniu w całej Unii Europejskiej wskaźnik ów wynosił odpowiednio 26 i 23 procent. W Polsce było to kolejno 60 i 69 procent. W roku 2020 zanotowaliśmy rekordową liczbę 480 tys. zgonów – o ponad 70 tys. więcej niż w roku 2019. Rok później liczba ta jeszcze wzrosła, przekroczyła 518 tysięcy i drugi rok z rzędu była najwyższa od czasów zakończenia II wojny światowej.

Biorąc pod uwagę te dane, twierdzenie jakoby rozwiązania wprowadzone w czasie walki z pandemią okazały się „skuteczne” i powinny stanowić wzór dla kolejnych regulacji jest daleko idącym nadużyciem.

Nadmierna centralizacja nie pozwala na elastyczne dostosowanie rozwiązań do potrzeb lokalnych. W rezultacie, przy dynamicznie zmieniającej się sytuacji kryzysowej, zamiast ułatwiać zarządzanie, znacząco ten proces utrudnia. Potwierdzają to także doświadczenia napadniętej przez Rosję Ukrainy. [Edwin Bendyk w analizie dla Fundacji im. Stefana Batorego](#) przekonywał, że jednym z fundamentów utrzymania ciągłości ukraińskiego państwa, ale także bardzo wysokiego (ok. 90 proc.) poparcia dla władz lokalnych i wzajemnego zaufania jest przeprowadzona w tym kraju w ostatnich latach reforma samorządowa. O ile Ukraińcy czerpali w swoich reformach z polskich wzorów, tak obecnie z tragicznych doświadczeń Ukrainy lekcja powinna wyciągnąć Polska.

Fundacja im. Stefana Batorego już w 2019 roku pisała, że „najlepszą drogą dla wzmocnienia polskiego państwa (...) jest (...) pogłębienie procesu decentralizacji i wzmocnienie samorządowej autonomii w ramach struktur jednolitego państwa”.

W [raporcie „Polska samorządów”](#) przedstawiliśmy 21 rozwiązań – katalog konkretnych propozycji dotyczących kwestii fiskalnych, organizacji służby zdrowia i oświaty, organizacji władz samorządowych, finansowania zadań, mechanizmów uczestnictwa mieszkańców we współrzędzeniu, rekonstrukcji funkcji samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

Decentralizacja nie prowadzi do „rozbicia dzielnicowego”, lecz wymusza współpracę pomiędzy różnymi poziomami władz. Rozwój kompetencji poszczególnych władz w tym zakresie przyczynia się nie do osłabienia, ale wzmocnienia państwa

NA RADARZE

Kolejne decyzje Trybunału Konstytucyjnego zagrażają prawom zapisanym w Konstytucji

Stan praworządności w Polsce nie poprawia się. Dwie ostatnie decyzje Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zgodności z Konstytucją art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka „nie mają żadnego umocowania w przepisach polskiej Konstytucji”, pisze w swoim [stanowisku Zespół Ekspertów Prawnych Fundacji im. Stefana Batorego](#).

Co więcej, zagrażają one zapisanym w Konstytucji prawom obywateli do:

- „niezależnego i niezawisłego Trybunału Konstytucyjnego, stojącego na straży Konstytucji, demokracji, rządów oraz praw jednostki”. W rozstrzygnięciu K 6/21 z 24 listopada 2021 r. „organ kierowany przez Julię Przyłębską uznał, że tych wymogów spełniać nie musi”.
- „sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy przez sąd właściwy, niezależny i niezawisły”. Rozstrzygnięcie K 7/21 z 10 marca 2022 r. jest bowiem „próbą pozbawienia obywateli prawa do kontroli tego, czy polskie sądy spełniają konstytucyjne i konwencyjne standardy niezależności i niezawisłości”.

Eksperci zwracają uwagę na podobieństwo działania TK „do działania władz Federacji Rosyjskiej”. Rosyjski Trybunał Konstytucyjny już w 2015 roku uznał, że „jeśli wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest sprzeczny z rosyjską Konstytucją, to Rosja ma prawo nie wdrażać środków przewidzianych w tym wyroku”. Tym samym de facto pozbawił obywateli ochrony wynikającej z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Niedawne rozstrzygnięcia polskiego TK mają analogiczne skutki.

Optymistyczne wyniki badań samorządów wojewódzkich

W opublikowanym przed rokiem [raporcie](#) eksperci Fundacji im. Stefana Batorego, prof. Paweł Swianiewicz i prof. Jarosław Flis, wykazali występowanie zjawiska klientelizmu politycznego przy rozdziale środków pieniężnych z programów rządowych. Gminy związane politycznie z obozem władzy otrzymywały – w przeliczeniu na mieszkańca – nawet 10-krotnie wyższe dotacje od pozostałych.

W [najnowszym badaniu](#) prof. Paweł Swianiewicz i dr Julita Łukomska zbadali pod tym samym kątem rozdział środków w dyspozycji samorządów wojewódzkich. W tym wypadku do zjawiska faworyzowania „swoich” i dyskryminowania przeciwników politycznych nie dochodzi lub ma ono niewielkie rozmiary. Dlaczego? Autorzy wskazują trzy powody:

1. „W Regionalnych Programach Operacyjnych obowiązują wyraźnie określone reguły postępowania prowadzącego do selekcji wniosków przeznaczonych do dofinansowania”.
2. „Fakt, że chodzi o środki finansowane z funduszy unijnych, powoduje, że ich wykorzystanie podlega potencjalnej kontroli”.

3. „Uzyskane wyniki można traktować jako jeszcze jeden argument na rzecz «pochwały decentralizacji». [...] Mechanizmy kontroli politycznej i społecznej – wprawdzie bardzo niedoskonałe – funkcjonują często w polskich samorządach lepiej niż w administracji rządowej”.