



Akcje i reakcje – o działaniach samorządów polskich w odpowiedzi na praktyki recentralizacyjne ostatnich lat

Wirginia Aksztejn
Marta Lackowska

Decentralizacja w Polsce, przywrócona reformami lat dziewięćdziesiątych XX wieku, była i jest silnie kojarzona z demokratyzacją kraju, podobnie zresztą jak w innych państwach byłego bloku wschodniego, gdzie te dwa procesy zbiegły się w czasie po transformacji ustrojowej. Wypracowany wówczas w Polsce system – mimo dostrzegania jego niedociągnięć – podlegał niewielkim zmianom. Najważniejszą z nich było zwiększenie autonomii poprzez przekazanie samorządom wojewódzkim odpowiedzialności za realizację regionalnego komponentu polityki spójności Unii Europejskiej od 2007 roku.

Tendencja do wzmacniania samorządności odzwierciedlała trend ogólnoeuropejski. Wśród 39 krajów europejskich objętych badaniem autonomii lokalnej prowadzonym przez Andreasa Ladnera i współpracowników¹ możemy zaobserwować systematyczny wzrost mediany syntetycznego wskaźnika (Local Autonomy Index – LAI) – od lat dziewięćdziesiątych do chwili obecnej, a także zmniejszanie się różnic pomiędzy krajami. Jeszcze w badaniu obejmującym dane z 2014 roku autonomia gmin polskich plasowała się na wysokiej, szóstej pozycji w Europie. Jednak już najnowsze zestawienie, obejmujące dane za lata 2015–2020, wskazuje, że Polska znalazła się w gronie państw, w których odnotowano znaczący spadek wartości indeksu autonomii lokalnej, obok takich krajów jak Albania, Macedonia, Cypr czy Węgry².

1 A. Ladner et al., *Patterns of Local Autonomy in Europe*, London 2019.

2 Opracowanie własne na podstawie danych: <http://local-autonomy.andreasladner.ch>.

Recentralizacja jest w Europie fenomenem rzadkim i relatywnie niedawnym, dlatego w literaturze nie spotykamy wielu prób jej systematycznego opisu. Ogólne charakterystyki tego fenomenu były definiowanie w oparciu o główne cechy procesu, takie jak:

- otwartość vs. niejawność (tzw. pełzająca czy zakamuflowana recentralizacja),
- motywacja pragmatyczna (np. centralizacja w obliczu kryzysu ekonomicznego) vs. motywacja ideologiczna (tzw. demokracja nieliberalna).

Jeśli chodzi o kontekst polski, to osłabienie pozycji samorządu w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości po 2015 roku nie uszło uwagi badaczy. Pojawiały się opisy bieżących działań o charakterze recentralizacyjnym, zarówno w ujęciu przekrojowym, jak i w odniesieniu do konkretnych polityk czy sektorów. Próbą syntetycznego ujęcia, które zobrazowałyby wielowymiarowość zjawiska, jest *Indeks Samorządności. 2023* opublikowany w 2023 roku przez Fundację Batorego³. Uwzględniwszy szereg parametrów związanych z kompetencjami samorządów lokalnych, ich finansami oraz pozycją ustrojową i polityczną wobec rządu centralnego, badacze wyliczyli, że między 2014 a 2021 rokiem nastąpił 17-procentowy spadek wskaźnika autonomii lokalnej. Wypracowane instrumentarium może w przyszłości służyć kolejnym pomiarom i stałemu monitorowaniu sytuacji.

Niniejsze opracowanie wyrasta z nieco innego ujęcia tematyki recentralizacji⁴. Naszym celem jest spojrzenie całościowe, wykraczające poza wymiar formalnoprawny, i zaprezentowanie nie tyle konkretnych procedur centralizacyjnych, ile mechanizmów, których te procedury są przykładami. *Novum* wobec *Indeksu Samorządności. 2023* jest również zauważenie odpowiedzi samorządów na presję recentralizacyjną. Deficyt opracowań podejmujących tematykę reakcji samorządów i proponujących ujęcie analityczne problemu jest jeszcze wyraźniejszy niż w przypadku kroków recentralizacyjnych podejmowanych przez rząd PiS. Niniejszy raport ma na celu wypełnienie tej luki poprzez propozycję systematyzacji działań lokalnych.

Ważne wydaje się nam podkreślenie, że prezentowane w tym raporcie typologie działań rządu i (re)akcji samorządu opierają się na szerokiej definicji recentralizacji. Uznają za jej przejawy nie tylko przejmowanie zadań i ograniczanie autonomii decyzyjnej oraz finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST). Te sytuacje będziemy określać mianem działań „twardych” – gdyż wynikają one z realizacji konkretnych ustaw, polityk czy programów. Oprócz nich da się także zaobserwować działania „miękkie”, czyli odwołujące się do sfery dyskusyjnej – wizji systemu politycznego czy kulturowanych wartości. Typologie uwzględniają zatem działania, które można uznać za zachowania wpisujące się w immanentne napięcie między szczeblami władzy, będące przejawem rywalizacji o wpływy. Jednakże szerszy kontekst, w jakim pojawiają się te sytuacje konfliktowe, skłania do interpretowania ich jako działań recentralizacyjnych lub reakcji na nie. Do tej grupy zaliczają się w szczególności: (a) działania o charakterze „PR-owym”, budujące wizerunek własny czy też drugiej strony, oraz (b) działania będące deklaracją o zabarwieniu ideologicznym, zgłaszające asumpt do określonego systemu wartości czy przekonań.

Rozszerzając rozumienie pojęcia recentralizacji, opieramy się na koncepcji⁵, która wyróżnia cztery wymiary pojęcia „polityka”. Obok płaszczyzny funkcjonalno-technicznej (polityki publiczne), behawioralnej

3 M. Lackowska *et al.*, *Indeks Samorządności. 2023*, Warszawa 2023, Fundacja Batorego, <https://www.batory.org.pl/publikacja/indeks-samorzadnosci-1>.

4 Ujęcie to po raz pierwszy zostało zaprezentowane w: W. Aksztejn *et al.*, *The multiple faces of recentralization. A typology of central-local interactions*, „Journal of Urban Affairs” 2022, DOI: 10.1080/07352166.2022.2124916.

5 J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne / Public Governance” 2007, nr 1 (1), s. 43–60.

(działania polityczne, „gra polityczna”) i strukturalnej (system polityczny) występuje również płaszczyzna dyskursywna, czyli zestaw naczelných norm i wartości, na których opiera się państwo. Owe normy i wartości nie są dane z góry i raz na zawsze – powstają w toku procesów historycznych i społecznych, bazując na dyskursie publicznym. Z tego wynika znaczenie płaszczyzny dyskursywnej dla przyszłego realizowania polityki w pozostałych wymiarach i stąd też nasza intencja uwzględnienia tychże działań jako bardzo istotnych.

Typologia działań (re)centralizacyjnych

Jak dotąd w Polsce nie obserwujemy procesów recentralizacyjnych, które przyjęłyby formę konstytucyjno-prawną – tak jak to się odbywało na Węgrzech (otwarta recentralizacja). Zachodzi jednak uszczuplanie autonomii, następujące stopniowo. Można wyróżnić sześć typów działań władzy centralnej, które mają charakter konfliktowy.

Wrogie przejęcie to zmiana *status quo* poprzez (a) przejęcie dotychczasowych kompetencji samorządów lub (b) ograniczenie samodzielności/decyzyjności samorządów w realizacji dotychczasowych zadań. Nazwa tej kategorii nawiązuje do kontekstu biznesowego. Oryginalnie „wrogie przejęcie” oznaczało strategię mającą na celu przejęcie kontroli nad spółką w sposób niejawnym i wieloetapowy – np. poprzez skupowanie akcji. W kontekście zarządzania publicznego przejęcie może przybierać różne formy intensywności i jawności: od otwartego pozbawienia wybranych kompetencji, ku miękkim, zawołowanym formom recentralizacji. „Przypudrowanie” recentralizacji może też polegać na przekazywaniu kompetencji nie ministerstwu, ale (specjalnie powołanej lub już istniejącej) agencji kontrolowanej centralnie. W takich przypadkach scentralizowanie zadania często umyka społecznej percepcji.

W ostatnich latach przykładami takich działań mogą być: powołanie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie i odebranie gminom decyzyjności w zakresie ustalania taryf za wodę oraz ścieki czy też zwiększenie uprawnień kuratorów, pozbawiające samorzady m.in. możliwości samodzielnego kształtowania sieci szkół. Podobne uszczuplenie lokalnej autonomii proponowała nowelizacja ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (RIO) – wersję opracowaną w 2016 roku zawetował prezydent Andrzej Duda, a wersję z 2021 roku oprotestowało środowisko samorządowe (w tym korporacje miejskie – Związek Miast Polskich i Unia Metropolii Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich RP).

Ograniczanie autonomii samorządów nie zawsze wynika z działań kierowanych bezpośrednio czy też nominalnie pod ich adresem. **Nieuzgodnione narzucenie** to przyjęcie nowych regulacji prawnych wpływających na warunki funkcjonowania samorządów bez skonsultowania się z nimi. Samorzady zostają obciążone kosztami (finansowymi, organizacyjnymi) takiej zmiany (reformy), zwykle nie mają też wpływu na horyzont czasowy jej przeprowadzenia. Ponoszenie kosztów finansowych sprawia, że metodę można określić mianem drenażu finansowego (por. niżej). Z kolei wymiar wizerunkowy nawiązuje do działań takich jak obwinianie, np. zmaganie się z trudnościami dotyczącymi reformy może pogorszyć ocenę efektywności samorządu w oczach mieszkańców.

Najbardziej znanym przykładem, budzącym sprzeciw ze strony samorządów, jest reforma edukacji z 2017 roku. Centralna decyzja o likwidacji gimnazjów musiała zostać finansowo i organizacyjnie udźwignięta przez samorzady. W świetle koncepcji dotyczących demokratycznego zarządzania przekazanie decyzyjności podmiotowi, który potem nie ponosi odpowiedzialności za realizację decyzji, jest dużym wypaczeniem „sprawiedliwości społecznej” systemu. Podobny mechanizm towarzyszył obarczeniu samorządów rozdzielaniem funduszy z programu 500+ czy koordynacją zakupów węgla dla mieszkańców jesienią 2022 roku.

Działaniami, które najbardziej wymykają się przypisaniu do konkretnej kategorii, są te związane z finansami. Autonomia finansowa leży u podstaw realnej autonomii decyzyjnej, zatem wszelkie posunięcia powodujące ograniczenia w zasobach finansowych są jednymi z dotkliwszych, jeśli chodzi o uszczuplanie niezależności. Problemem dla kategoryzowania działań jest to, że wiele z nich nie dotyczy wprost autonomii finansowej samorządów, a jednak ma konsekwencje o charakterze finansowym. Wspomniana wcześniej niekonsultowana reforma oświaty nie dotyczyła żadnych przepisów związanych z finansami JST, ale przecież wiązała się z nierekompensowanymi kosztami, które koniec końców ograniczały autonomię finansową.

Aby móc nakreślić granicę między poszczególnymi kategoriami działań (re)centralizacyjnych, **drenaż finansowy** został zdefiniowany jako zmiany prawne w bezpośredni sposób redukujące dochody samorządów – czyli dokonujące zmian w finansach JST *explicite*, a nie pośrednio, w wyniku np. przekazywania nowych zadań bez adekwatnego finansowania czy rekompensaty finansowej za poniesione koszty. Rzecz jasna, granica ta ma charakter umowny i służy ułatwieniu kategoryzacji poszczególnych działań, a niekoniecznie ich efektów. Przykładem działania noszącego znamiona drenażu finansowego są wprowadzane zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych, w którym udział stanowi znaczącą pozycję w budżecie gminy (ok. 17% przeciętnego budżetu gminy w 2019 roku). Za specyficzną formę drenażu finansowego można uznać również ograniczanie dochodów własnych na rzecz transferów. Uszczuplanie budżetu JST i jego późniejsze zasilanie przy pomocy subwencji oraz środków z funduszy rządowych może prowadzić do kolejnego typu działań ograniczających lokalną autonomię – do klientelizacji.

Klientelizacja relacji to traktowanie w uprzywilejowany sposób samorządów przychylnych polityce władzy centralnej. Narzędziami umożliwiającymi tego typu posunięcia mogą być np. drenaż finansowy JST i dystrybucja pieniędzy z funduszy rządowych według niejasnych kryteriów. Przykładem powyższych mechanizmów jest m.in. sposób funkcjonowania rządowego Funduszu Dróg Lokalnych czy Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, które alokują więcej środków w gminach, gdzie włodarzem jest polityk związany z partią rządzącą⁶. Rozróżnienie między przydzielaniem samorządom środków centralnych w sposób oparty na jasnych algorytmach lub na uznaniowości jest jednym z klasycznych markerów relacji: rząd–samorząd. Badacze stwierdzają, że wprowadzanie uznaniowości w miejsce przejrzystych kryteriów prowadzi do zmiany relacji z partnerskiej na klientelistyczną i ogranicza podmiotowość samorządu w systemie państwowym.

Kolejnym sposobem na umniejszanie roli samorządów jest **(p)omijanie** samorządu w relacjach ze społecznością lokalną. Pomijanie to przybiera formę np. tworzenia na szczeblu centralnym nowych lub powielania już istniejących mechanizmów czy instytucji służących do zaspokajania lokalnych potrzeb. Wkraczanie w naturalną domenę działalności samorządów, w której mają zarówno możliwości, jak i kompetencje konieczne do działania, odbywa się wbrew zasadzie subsydiarności. Przykładem takiego postępowania może być ustawa o kołach gospodyń wiejskich z 2018 roku, która uczyniła rządową Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa partnerem, rejestratorem oraz nadzorcą kół. Jest to świetny przykład dobrze zakamuflowanego zadania recentralizującego. Pozornie uhonorowano te koła na szczeblu centralnym oraz stworzono specjalny fundusz je wspierający. Zarazem jednak ustawa ograniczyła do jednego liczbę kół, które mogą funkcjonować w danej wsi. Co więcej, można się

6 J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych – reguły podziału*, Warszawa 2021, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/publikacja/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych-%e2%80%92-reguly-podzialu/>; J. Flis, P. Swianiewicz, *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych – wzory podziału*, Warszawa 2021, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.batory.org.pl/publikacja/rzadowy-fundusz-polski-lad-program-inwestycji-strategicznnych-wzory-podzialu>.

zastanawiać, dlaczego – deklarując dbałość o sublokalne środki – nie wprowadzono mechanizmów korygujących ciągłe opóźnienia w zwrotach pieniędzy w ramach budżetu sołeckiego.

Ostatni z wyróżnionych typów działań ma najbardziej miękki charakter. Nie tyle opisuje działania o wprost recentralizacyjnym charakterze, ile ilustruje próby wywierania wpływu na wizerunek samorządu czy na „obowiązującą” narrację dotyczącą realizacji polityk publicznych, sukcesów i porażek związanych z reformami. **Obwinianie** to działania rządu przypisujące samorządom odpowiedzialność za niepowodzenia polityki publicznej. Przykładem może być tutaj narracja rządu wskazująca samorządy jako winne podwyżkom cen odbioru odpadów. Wspomniane wcześniej trudności związane z wdrażaniem reformy edukacji także były składane na karb nieudolności na poziomie lokalnym. Wprowadzenie takich działań z dziedziny komunikacji i PR-u nie można zaklasyfikować jako bezpośredniej recentralizacji, jednak kształtują one poziom zaufania do samorządów oraz klimat polityczny, który może w oczach opinii publicznej uzasadniać odbieranie (niekompetentnym wszak) samorządom zadań czy decyzyjności.

Reakcje samorządów

O ile działania zmierzające do ograniczenia samodzielności samorządów znajdują się pod lupą badaczy samorządów w Polsce, o tyle reakcje samorządów na te praktyki wydają się wymykać zainteresowaniu specjalistów. W niniejszym tekście chcemy pokazać także tę stronę relacji, przedstawiając sposoby, jak samorządy polskie odpowiadają na recentralizacyjne posunięcia rządu. Swoje zainteresowanie ograniczamy do sytuacji konfliktowych i do reakcji wyrażających sprzeciw wobec działań strony rządowej. W badaniu zakładamy, że takie reakcje częściej podejmowane są przez duże miasta, których pozycja zarówno gospodarcza, kompetencyjna, jak i polityczna jest silniejsza niż np. niewielkiej i niezbyt zasobnej gminy wiejskiej. Poniższe analizy w większości przypadków dotyczą działań podejmowanych przez miasta o wielkości powyżej 100 tys. mieszkańców, choć niekiedy powszechność reakcji skłania do uwzględnienia szerszego spektrum JST.

Gdy przyglądamy się reakcjom samorządów na polityki recentralizacyjne, możemy mówić o różnych kategoriach. Po pierwsze, da się rozróżnić działania podejmowane w rozmaitych sieciach (korporacjach samorządowych) oraz te realizowane indywidualnie. Po drugie, możemy wyróżnić działania „twarde”, konkretne i dotyczące bezpośrednio spraw samorządowych, oraz działania „miękkie”, często odnoszące się do warstwy ideologicznej czy światopoglądowej i niekoniecznie wchodzące w zakres kompetencji lub budżetów JST. Kolejną oś podziału to działania proaktywne (inicjowane przez samorząd, np. lobbing polityczny) i reaktywne (czyli odpowiadające na określone ruchy centralne). Patrząc wnikliwiej na charakter poszczególnych aktywności, wyróżniamy sześć typów, które można przyporządkować do opisanych wyżej ogólnych dychotomicznych kategorii.

I tak wśród działań „twardych”, dotyczących spraw samorządowych, wyróżniamy cztery typy.

Działaniem, które ma na celu zmianę „reguł gry”, czyli ram prawnych regulujących relacje między szczeblem krajowym a lokalnym, jest **lobbing** legislacyjny i polityczny na rzecz zwiększania lub niezmnieszania kompetencji samorządów. W ostatnich latach samorządy przedstawiały projekty ustaw metropolitalnych czy postulowały zmiany w sposobie finansowania samorządów. Najgłośniejszą i najszerszej zakrojoną inicjatywą było sformułowanie w 2019 roku 21 tez samorządowych, które poparło około 800 JST – głównie dużych i średnich miast. Przedstawione tam postulaty miały zróżnicowany charakter. Znalazły się wśród nich propozycje: przekształcenia Senatu w „izbę samorządową” – daleko idąca zmiana obecnego systemu politycznego, nietypowa dla krajów unitarnych/należących do Unii

Europejskiej – czy likwidacji urzędu wojewody, jak również projekty zmian prawnych o mniejszej skali, zdaniem wnioskodawców poprawiające funkcjonowanie samorządów i zwiększające efektywność ich działań (m.in. swoboda w kształtowaniu podatków lokalnych, możliwość tworzenia związków metropolitalnych i obszarów funkcjonalnych).

Przykładem udanego lobbingu legislacyjnego na rzecz niezmnieszenia kompetencji samorządów były prace wokół specustawy mieszkaniowej w 2018 roku. W pierwotnej wersji tryb decyzyjny miał się opierać na administracyjnych decyzjach wojewody, ale wskutek jednoznacznej reakcji samorządów ostatecznie rozstrzygający głos mają rady miast. Podobnie można zakładać, że na nieprzyjęcie nowelizacji ustawy o RIO w 2021 roku miały wpływ negatywne opinie korporacji samorządowych.

W niektórych przypadkach odpowiedzią samorządów na działania władzy centralnej była **droga sądowa**. Chodzi o zaskarżanie działań organów centralnych zarówno do sądów administracyjnych, jak i do sądów powszechnych.

Przykładami pierwszego rodzaju skarg są zaskarżenia uchyleń lokalnych aktów prawnych oraz zaskarżenia zarządzeń zastępczych wojewodów. Jak wyjaśniają autorzy raportu *Indeks Samorządności. 2023*⁷, formuła nadzoru nad samorządami w Polsce jest wprawdzie ograniczona do aspektu zgodności z prawem, ale daje poważną kompetencję samodzielnego uchylania uchwał samorządowych uznanych za niespełniające tej zgodności. Samorządy mogą się od takich decyzji odwoływać do sądów administracyjnych, ale cały proces zaburza płynność funkcjonowania prawa lokalnego. Ekspertcy uważają, że właściwsze byłoby odwrócenie ról – to organy nadzoru powinny wykazać przed sądem niezgodność z prawem danej uchwały, a nie samorząd dochodzić swojej „niewinności”. Niemniej jednak w istniejącym kontekście ustrojowym procedura odwoływania się od decyzji wojewody czy (znacznie rzadziej) RIO jest „zwykłym”, usankcjonowanym prawnie działaniem. Niepokojąca wydaje się jednak skala zjawiska – między 2014 a 2021 rokiem odsetek rozstrzygnięć nadzorczych uchylonych przez sądy administracyjne wzrósł z 20% do 33%⁸. Przykładem kwestionowanych zarządzeń zastępczych wojewodów są decyzje dotyczące zmian nazw ulic dokonywanych w ramach ustawy o dekomunizacji przestrzeni publicznej z 2016 roku. Uchylanie przez sądy administracyjne zarządzeń wojewodów w tej sprawie było zwykle argumentowane wchodzeniem w kompetencje władzy lokalnej do nadawania nazw ulicom.

Przykłady drugiego typu skarg dotyczą procesów odszkodowawczych wytaczanych Skarbowi Państwa. Najgłośniejsze medialnie było wspólne wystąpienie prezydentów największych polskich miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich i złożenie w Ministerstwie Finansów wezwania do zapłaty na łączną kwotę ponad 103 mln zł kosztów poniesionych przez nie w 2017 roku w związku z dostosowaniem szkół do zmian w oświacie. Po tym wydarzeniu z 2019 roku samorządy indywidualnie bądź zbiorowo (10 miast powiatowych) wystąpiły do sądu, domagając się zwrotu poniesionych nakładów.

Skuteczność tych działań trudno na razie ocenić – sprawy są w toku, lecz pierwsze rozstrzygnięcia nie mogą napawać samorządów optymizmem. W 2022 roku pozew Poznania został odrzucony przez sąd. Koszty reformy to zresztą nie jedyna „kość niezgody” między samorządami a rządem. Samorządy dociekały swoich racji w sądzie również w kwestii niewystarczających środków przekazywanych w ramach subwencji oświatowej (Szczecin) czy realizacji zadań zleconych (Kraków, Szczecin). Podobnie jak w przypadku skarg do sądów administracyjnych, skarżenie przez samorządy Skarbu Państwa w związku z nieadekwatnością przekazywanych środków nie jest działaniem, które pojawiło

7 M. Lackowska et al., *Indeks Samorządności. 2023*, op. cit.

8 *Ibidem*.

się w ostatniej kadencji i dotyczy tylko rządów PiS. Jednakże skala tego zjawiska – pod względem częstości stosowania, wysokości spornych kwot czy nagłaśniania w mediach – stanowi *novum* w relacjach: rząd–samorząd.

Niesubordynacja to odmowa wykonywania poleconych działań, co do których istnieje wątpliwość zgodności z prawem. Postępowaniem tego typu był opór samorządów wobec przeprowadzania wyborów prezydenckich w czasie pandemii Sars-Cov-2. Najbardziej masowym działaniem stała się odmowa udostępnienia Poczcie Polskiej list wyborców ze względu na brak koniecznych przepisów wykonawczych. W tym przypadku było to działanie o charakterze masowym, nieograniczające się do dużych miast. Wedle danych zbieranych przez Sieć Obywatelską około 80% gmin odmówiło udostępnienia danych.

Działaniem ze sfery dyskursywnej, które plasuje się pomiędzy działaniami „miękkimi” (narracyjnymi) a „twardymi” (dotyczącymi konkretnych zadań i kompetencji), są **kampanie informacyjne** realizowane w samorządach. Przeprowadzone wywiady z włodarzami dużych polskich miast wskazują, że w ostatnim czasie informowanie o skutkach polityki rządowej dla samorządów oraz o podziale kompetencji i odpowiedzialnościach szczebla lokalnego stało się dla samorządów bardzo istotne. Takie kampanie informacyjne traktowane są jako reakcja na czarny PR fundowany samorządom przez partię rządzącą. Mają one na celu dotarcie do opinii publicznej i lokalnych wyborców z komunikatem prezentującym narrację dotyczącą np. zmian prawnych czy reform, odmienną niż ta prezentowana przez rząd. Przykładem takich działań była kampania outdoorowa prowadzona przez Warszawę, a wyjaśniająca przyczyny podwyżki opłat za wywóz śmieci i tłumacząca jej przyczyny, które nie zależały od decyzji miasta.

Kolejne dwa typy reakcji samorządowych są działaniami o wydźwięku ideologicznym, niekoniecznie dotyczącymi kompetencji JST.

Podjęcie polityk zaniechanych przez administrację rządową to przykład odpowiedzi samorządów na decyzje podejmowane na szczeblu centralnym. Niektóre z tych posunięć miały charakter doraźny. Można tu np. zaliczyć wsparcie dla instytucji kultury, które straciły finansowanie państwowe, czy wspomaganie migrantów w ramach istniejących możliwości prawnych podczas kryzysu uchodźczego w 2017 roku. Przykładem konkretnego programu zarzuconego przez rząd, a podjętego przez niektóre samorządy jest finansowanie procedury *in vitro*. Po zakończeniu programu rządowego w 2016 roku własny program rozpoczęły m.in. samorządy Łodzi, Warszawy, Poznania, Gdańska, Szczecina, Sosnowca czy Wrocławia (łącznie w około 50% miast o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.), jak również miast mniejszych (Chojnice) czy też samorządy wojewódzkie (mazowieckie, wielkopolskie, zachodniopomorskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie, opolskie, śląskie – dwa ostatnie czekają już tylko na opinię Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji). Co znamienne, zaobserwowane przypadki dotyczyły bez wyjątku spraw, w których zarówno decyzja strony rządowej o zaniechaniu, jak i samorządowej – o podjęciu zadania miały charakter światopoglądowy. Te działania zatem, choć dotyczą konkretnych programów, obrazują jednocześnie ideologiczny rozdźwięk między rządem centralnym a samorządami (głównie wielkomijskimi) oraz przekonaniem wspierającego je elektoratu.

Jeszcze silniej zakorzenione w sferze dyskursywnej są działania, które określamy mianem **niepokornych gestów czy też gestów sprzeciwu**. Są to symboliczne protesty mające na celu demonstrację odrębnego wobec rządu zdania w odniesieniu do spraw ważnych dla opinii publicznej. Uwidocznili się one w 2020 roku przy okazji protestów w związku z zaostrzeniem przepisów antyaborcyjnych. Niektóre z samorządów, np. Warszawa, wspierały Ogólnopolski Strajk Kobiet, chociażby poprzez wyświetlanie

na miejskich tablicach drogowych i informacyjnych hasel poparcia („Jesteśmy z Wami”) czy też jako pracodawca – tak organizując pracę w dniu protestu, aby umożliwić udział wszystkim zainteresowanym. Wsparciem *post factum* było nadawanie rondom, skwerom czy ulicom nazwy „Praw Kobiet” w wyniku inicjatyw lokalnych radnych, mieszkańców czy organizacji pozarządowych. Wprawdzie wnioskodawcy często odwoływali się w uzasadnieniu do setnej rocznicy nadania Polkom praw wyborczych, jednak moment składania petycji czy wniosków (w większości lata 2021–2022) skłania do widzenia w nich raczej pokłosia wydarzeń z 2020 niż 1918 roku. W efekcie wśród miejscowości powyżej 100 tys. mieszkańców prawa kobiet patronują obiektom w około 1/3 miast, a w dalszych 40% przypadków taka inicjatywa została skierowana do rad miasta.

Innym sposobem na wyrażenie *votum separatum* wobec polityki państwa są stanowiska zajmowane przez rady miasta. Jest to narzędzie niemające reperkusji prawnych, ale pokazujące odcięcie od linii politycznej prezentowanej przez władzę centralną. Miasta korzystają z tego narzędzia w zróżnicowany sposób – niektóre sporadycznie, inne bardzo często. Również tematyka podejmowanych stanowisk jest różnorodna – może np. nawiązywać do działań lobbingsowych, jak chociażby stanowisko Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie zwrócenia się do Prezesa Rady Ministrów o uruchomienie dodatkowych środków finansowych na podwyżki pensji pracowników MPK-Łódź Spółka z o.o. z 2022 roku czy apel Rady Miejskiej w Łodzi do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu i Prezesa Rady Ministrów w sprawie sprzeciwu wobec rządowych projektów ustaw dotyczących likwidacji gimnazjów i przewidywanych skutków ich likwidacji z 2016 roku. Niekiedy z kolei chodzi o wyrażenie sprzeciwu wobec kierunku polityki partii rządzącej, czego przykładem może być stanowisko Rady Miejskiej w Poznaniu w sprawie działań „wyprowadzających” Polskę z Unii Europejskiej z 2021 roku. W ten typ postępowania wpisywały się również stanowiska części samorządów mazowieckich opowiadające się za zachowaniem integralności Mazowsza, a podejmowane w odpowiedzi na zgłaszane przez rząd w 2020 roku plany jego podziału.

Dla okresu postępującej od 2015 roku recentralizacji charakterystyczna jest także **skłonność samorządów do zrzeszania się** w celu łączenia sił i uczynienia głosu samorządów lepiej słyszalnym. Organizacje samorządowe obecne w Polsce od wielu lat, takie jak Związek Miast Polskich, odnotowały znaczący wzrost liczby członków. W przypadku Związku Miast Polskich wzrost ten wyniósł niemal 20% – od stabilnego w latach 2005–2014 poziomu około 300 członków do ponad 350 członków w 2022 roku, przy czym największy wzrost skłonności do zrzeszania się obserwujemy w drugiej kadencji rządów PiS.

Inna organizacja – Unia Metropolii Polskich – ze względu na swój specyficzny profil nie zwiększyła liczby członków, natomiast obserwujemy zacieśnienie współpracy między jej członkami, przejawiające się w liczbie wspólnych wystąpień czy prezentowanych stanowisk. W drugiej kadencji rządów Prawa i Sprawiedliwości liczba stanowisk formułowanych przez UMP wzrosła niemal dwukrotnie w stosunku do średniej oscylującej wokół 50 na kadencję – obserwowanej zarówno podczas rządów Platformy Obywatelskiej, jak i PiS w latach 2015–2019. Oczywiście należy pamiętać, że druga kadencja rządów PiS to czas kryzysów (pandemia Sars-Cov-2, wojna w Ukrainie), które mogły nasilić zarówno działalność prawodawczą, jak i towarzyszące im reakcje samorządów miejskich. Dokonując jakościowej analizy opublikowanych stanowisk, zauważamy jednak równie nasilony wzrost liczby wspólnych wystąpień dotyczących finansów samorządowych, który to temat nie mieści się w ramach konsekwencji zarządzania kryzysowego.

Do istniejących stowarzyszeń dołączyły także nowe. Największe z nich to założony w 2020 roku Ruch Samorządowy Tak! Dla Polski. Ruch jest nie tylko organizacją branżową, ale przejawia również aspiracje polityczne, czego dowodzi choćby przystąpienie do paktu senackiego. Możemy zastanawiać się,

czy zrzeszanie się w sprzeciwie wobec działań rządu centralnego to kolejny rodzaj reakcji na presję re-centralizacyjną, czy też środek skuteczniejszego realizowania wcześniej opisanych typów. Usieciowienie pozwala bowiem na lepszą wymianę informacji, a dzięki temu sprawniejsze ustalanie wspólnych stanowisk, silniejszy lobbing i bardziej przekonującą komunikację ze społeczeństwem. Współpraca w ramach stowarzyszeń samorządów i samorządowców pozwoliła wypracować Białą Księgę Wyzwań systemowego wsparcia uchodźców na poziomie lokalnym i krajowym (Ruch Samorządowy Tak! Dla Polski), przygotować zestawienie ubytków w dochodach z PIT za lata 2019–2023 w miastach członkowskich (Związek Miast Polskich) czy sporządzić listę wątpliwych merytorycznie ingerencji rządu w zarządzanie i obsadę stanowisk w instytucjach kultury (Ruch Samorządowy Tak! Dla Polski). Nawet jeśli te działania nie zmieniają niekorzystnych dla autonomii samorządu decyzji, to dają możliwość przedstawienia własnej narracji i oceny wydarzeń.

Bunt samorządów?

Dzięki cytowanym wyżej niedawnym publikacjom zakamufLOWANA recentralizacja, zachodząca w Polsce od kilku lat, wyciągana jest na światło dzienne i podnoszona ze strefy anegdot czy incydentalnych zjawisk do rangi faktów. Jednocześnie warto rzucić światło na drugą stronę relacji: państwo–samorząd, czyli na to, czy i jak samorzady odpowiadają na zidentyfikowaną presję centralizacyjną. Nasze opracowanie, stanowiące próbę realizacji tego zadania, wykazało, że tych sposobów istnieje sporo, a ich pełne skatalogowanie jest trudne, bo rozproszone na wszystkie samorzady i ich korporacje. Trudność w zliczeniu działań sprzeciwiających się (re)centralizacji przekłada się także na kłopot z określeniem, które miasto buntuje się bardziej, a które mniej, choć obserwując dyskurs publiczny, mamy na pewno swoich kandydatów.

Ważniejszy jednak od konkretnych strategii poszczególnych miast jest sam fakt stawiania oporu re-centralizacji przez środowisko samorządowe. Można się zastanawiać, czy w ustroju państwa obrona konstytucyjnej wartości decentralizacji i subsydiarności jest zadaniem samorządu, czy raczej winno być zadaniem opozycji, ale reakcje podmiotów bezpośrednio dotkniętych daną polityką wydają się zasadne i zrozumiałe. Można też pytać: czy podejmowane działania mają szanse przynieść zamierzony efekt i zatrzymać recentralizację? W tym kontekście niezwykle istotną rolę odgrywa usieciowienie, czyli uaktywnienie korporacji samorządowych do celów walki politycznej. Ono dobitnie wskazuje na „polityzację” polityki samorządowej, która – jeśli chce bronić swoich prerogatyw i dobrego imienia – musi podejmować konfrontację z rządem centralnym. Siła grupy wynikająca m.in. z jej zasobów pozwala zwykle na więcej niż indywidualne działania. Ale należy też podkreślić, że skuteczność reakcji samorządów na recentralizację nie decyduje o ich ocenie. Ocena ta, rozpatrywana w świetle teorii funkcjonowania demokracji, musi być pozytywna jako zdecydowana obrona nadanych konstytucyjnie kompetencji i szacunku wobec instytucji.

Wart podkreślenia jest też wymiar dyskursywny tej konfrontacji. Skupiając się na konkretnych regulacjach, łatwo zapominamy, że za każdym przepisem kryje się zestaw wartości i założeń. To oczywiste, że założeniem obecnego rządu jest scentralizowana wizja państwa, która jednak nie wytrzymuje teoretycznej krytyki – argumentów za decentralizacją jest więcej i są poważniejszego kalibru niż argumenty za centralizacją. Co więcej, praktyka europejska i polska wskazują zalety decentralizacji.

Wirginia Aksztejn – wykładowczyni w Katedrze Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego, doktorantka w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych UW. Zainteresowania naukowe: samorząd terytorialny, demokracja lokalna, relacje: państwo–samorząd, nierówności w dostępie do usług publicznych.

Marta Lackowska – prof. UW, kierowniczka Katedry Rozwoju i Polityki Lokalnej na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania naukowe: samorząd terytorialny, zarządzanie publiczne, demokracja lokalna, europeizacja, paradyplomacja, relacje: państwo–samorząd, współpraca międzygminna, zarządzanie metropolitalne, teorie organizacji i zarządzania.

Tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu (nowej) równowagi sił: studium relacji państwo–miasta w Polsce” (nr 2020/37/B/HS5/02138) finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-15-8