

Wojciech Paukztelo

Czy to działa? - liberalizm w polskiej polityce lokalnej

Liberalizm w warunkach demokracji lokalnej jest traktowany jako ważnym element badań obok innych dziedzin, jakimi naukowcy czy teoretycy liberalizmu się zajmują. Wolność, jak podkreślają liberałowie, jest szczególnym warunkiem funkcjonowania samorządu. Przytacza się zazwyczaj okres sprzed rewolucji francuskiej, kiedy samorząd był traktowany oddzielnie od państwa. Samodzielność miast opierała się na uznawaniu naturalnych praw przez władcę. Miasta miały możliwość stanowienia praw, sprawowania kontroli nad ich egzekwowaniem oraz prowadzenia własnych finansów na podstawie ściąganych danin. Monarcha nie ingerował w sprawy miejskie tak samo, jak miasta nie interesowały się sprawami państwowymi¹.

Klasyk liberalizmu John Locke dowodził, że charakter państwa jest wtórny wobec gminy jako tej istniejącej wcześniej. Według niego państwo to dobrowolna federacja gmin, z której państwo czerpie wszelkie uprawnienia. Samorząd to czwarta władza obok tych podnoszonych w klasycznym trójpodziale². Podobną ideę rozdzielenia władzy lokalnej proponował inny przedstawiciel liberalizmu Benjamin Constant³. Koncepcja samorządu jako czwartej władzy to

¹ M. Kasiński, *Samorząd terytorialny jako wartość cywilizacyjna*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2008, vol. 11, nr 2, s. 207.

² *Istota i znaczenie samorządu*, <http://doskonaleniekadr.fundacjaprym.pl/platforma/wp-content/uploads/downloads/2012/06/Istota-i-znaczenie-samorz%C4%85du.pdf> [dostęp: 24.01.2016].

³ H. Olszewski, M. Zmierczak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, wyd. 2, „Ars Boni et Aequi”, Poznań 1994, s. 225-226.

również okres rewolucji francuskiej, gdy po obaleniu monarchii Francja miała funkcjonować jako unia małych republik z wybieranymi wszystkimi urządami. Z czasem wraz ze wzrostem idei suwerenności narodu doszło do zwiększonej centralizacji i podporządkowania samorządu woli państwa jako narzędzia wyrażania woli ludu⁴. Stary model samorządności przetrwał w jakimś stopniu w Wielkiej Brytanii, skąd został przeniesiony do Ameryki, gdzie w wyniku uwarunkowań geograficznych i politycznych sprawdził się w warunkach kolonizacji kontynentu. Jego ewolucję oraz znaczenie dla lokalnych społeczności opisywał Alexis de Tocqueville w swoim najbardziej znanym dziele⁵.

Samorząd jako element administracji państwowej funkcjonuje do dziś z pewnymi istotnymi zmianami. Według badacza historii samorządu Jerzego Panejki samorząd jest istotnym narzędziem do wyrażania liberalnej wolności od państwa. Panejko dowodził, że siłą samorządu jest indywidualność i samodzielność, natomiast w demokracji liczy się większość, a wynikiem wprowadzenia suwerenności narodu jest centralizacja władzy państwowej⁶. John Stuart Mill postulował także oddzielenie spraw lokalnych od państwowych. Twierdził, że rząd wszędzie dąży w tym samym kierunku, natomiast celem jednostek i zrzeczeń jest podejmowanie eksperymentów, które przynoszą różne rezultaty. Celem państwa byłoby umożliwienie tworzenia różnych doświadczeń oraz pozwolenie na ich rozpowszechnianie⁷.

⁴ K. Owsiak, *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 754, 2007, s. 127-130.

⁵ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, przeł. M. Król, PIW, Warszawa 1976.

⁶ J. Jeżewski, *Idea demokracji w przekształceniach ustrojowych samorządu terytorialnego*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, vol. 77, nr 3, 2015, s. 70-71.

⁷ J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, wyd. 2, WN PWN, Warszawa 2005, s. 220-221.

Głównym celem artykułu jest zbadanie, jak bardzo polski system pozwala „eksperymentować” lokalnym społecznościom. Dodatkowe kwestie jakie zostały zawarte w artykule dotyczą relacji między liberalizmem, a kryzysem demokracji przedstawicielskiej w samorządzie. Czy można szukać liberalizmu w ruchach miejskich, budżecie partycypacyjnym, czy próbach reform jednostek pomocniczych gmin? Czy można znaleźć w dyskursie politycznym próby reform polskiego samorządu zgodnie z duchem liberalizmu?

1. Polska specyfika polityki lokalnej

Polski samorząd nie różni się zbyt wiele od jego zagranicznych odpowiedników, albowiem jest w zasadzie zgodny z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (1985). Samorząd wpisuje się w światowy trend łączenia zadań samorządu z zadaniami realizacji administracji rządowej. Dodatkowo zwiększana jest jego autonomia. Niemniej powstaje z inicjatywy ustawodawcy. Samorząd ma spełniać pewne zadania państwa na danym terenie. Rola władz centralnych sprowadza się do monitoringu działań, a wyjątki mogące doprowadzić do ingerencji władz w działanie samorządu są traktowane jako podkreślenie jego samorządności. Jedyną jednostką samorządu będącą zagwarantowaną konstytucyjnie, jest gmina. Zgodnie z zaleceniem konstytucyjnym gminy mają teoretycznie dużą niezależność, dającą im możliwość działania w ramach prawa. Funkcjonuje natomiast wiele ustaw, które zmuszają samorząd do realizowania ich zgodnie z wytycznymi.

Problemem, który został zauważony podczas tworzenia raportu *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, jest sytuacja, w której nadzór prawny został zastąpiony nadzo-

rem finansowym⁸. Niezależność finansowa według Zygmunta Niewiadomskiego jest istotnym elementem funkcjonowania prawidłowego samorządu. Bez tego nie może on funkcjonować⁹. Jak uważa Krystyna Sawicka: „Subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa powinny pełnić rolę uzupełniającą w stosunku do dochodów własnych, w przeciwnym bowiem wypadku załamuje się pozycja samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej działającego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność”¹⁰.

Paweł Swianiewicz przyjął, że politykę finansową jednostki można określić liberalną, kiedy stawki podatku są niskie i wynoszą poniżej 80% stawki maksymalnej. Taki stan rzeczy zauważa się w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich. W miastach stawki są wyższe¹¹. Dochody gminy poza subwencjami, dotacjami czy wsparciem z UE wynikają z podatków, jakie gmina może nałożyć, czy wpływów z pobieranych opłat. Gminy również otrzymują pewien procent z wpływów podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkujących teren jednostki (37,53%) oraz podatku dochodowego od osób prawnych (6,71%). Powiaty nie mają takich uprawnień i ich możliwości pozyskiwania funduszy są o wiele bardziej ograniczone, co generuje problemy. Sytuacja ta najbardziej jest widoczna w po-

⁸ *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, oprac. J. Bober i in., Uniwersytet Ekonomiczny. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 14.

⁹ Z. Niewiadomski, *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s.147.

¹⁰ K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, [w:] *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej*, red. J. Korczak, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013, s. 290.

¹¹ G. Masik, *Typy polityki lokalnej. Przykład strefy suburbanizacji aglomeracji Trójmiasta*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2010, nr 1, s. 32.

wiatach mających w swoich granicach dużą gminę miejską. Powiat w stosunku do takiego miasta jest zazwyczaj biedniejszym partnerem, często zmuszonym zwracać się o pomoc przy doraźnych naprawach. Można zauważyć, że państwo w ostatnim czasie ograniczyło pobór podatku dochodowego, kompensując sobie to chociażby wzrostem podatku VAT. Państwo stara się uzupełniać braki w budżetach samorządów wynikających z tego przesunięcia właśnie dotacjami i subwencjami.

Według raportu przygotowanego przez zespół pod redakcją prof. Jerzego Hausnera, opisującego stan samorządu, najczęstszym celem decentralizacji jest przesunięcie długu do samorządów, a przepisy dotyczące oświaty, pomocy społecznej czy opieki zdrowotnej są dokładnie określone w ustawach, uniemożliwiają rozwiązanie problemów na poziomie lokalnym. Jednostki otrzymują subwencje oraz dotacje celowe, które prowadzą do uzależnienia ich od państwowych funduszy utrudniającym im przewidywanie budżetu. Dodatkowo fundusze przeznaczone przez państwo są realizowane w konkretnych celach, niekoniecznie zgodnie z priorytetowymi potrzebami gminy. Jednostki samorządu mają jednakowe zadania, a fundusze są rozliczane według tych samych procedur, co powoduje niezdolność do wypełniania pewnych zobowiązań, co kończy się prośbami o pożyczki, których również może udzielić państwo. Przesuwanie długu samorządów również następuje do firm komunalnych¹².

Problemem wszystkich jednostek, ale głównie dotyczy to miast na prawach powiatu, jest wysokie zadłużenie. Władze gmin inwestują wiele w infrastrukturę oraz w inne budynki użyteczności publicznej często ponad rzeczywiste ich możliwości finansowe. Dodatkowo ze względu na zobowiązania nałożone przez państwo muszą czasem dokładać do subwencji, jakie otrzymują. Poza tym jeszcze

¹² *Narastające dysfunkcje...*, dz. cyt., s. 20, 58.

pozostaje tzw. janosikowe, gdzie bogatsze samorzady nie mogą maksymalizować swoich dochodów, gdyż ich część powyżej pewnej kwoty musi być rozdystrybuowana do biedniejszych samorządów. Dodatkowo, obok kwestii dystrybucji, pojawiają się coraz częstsze głosy krytyki niektórych badaczy i działaczy samorządowych odnośnie do zaniechań lokalnych władz w ramach ustalania podatków czy opłat w ramach uprawnień oraz ich egzekwowanie (np. kompletny brak pobierania opłat za posiadanie psów)¹³.

Inwestycje często nie mają nawet charakteru użyteczności publicznej, lecz ich budowa w tzw. roku wyborczym ma przekonać mieszkańców do urzędującego wójta/prezydenta. Według Jerzego Stępnia obecny stan rzeczy można nazwać zamiast samorządnością – samodzierżawiem¹⁴. Stępień dowodzi, że przyczyna takiego stanu tkwi w zmianie z 2002 roku, która doprowadziła do marginalizacji rad kosztem oddania całej władzy politycznej i administracyjnej jednoosobowemu organowi wykonawczemu. Skoncentrowanie władzy w jednych rękach miało wpłynąć negatywnie na konkurencję polityczną. Teoretyk demokracji J.S. Mill dowodził, że demokracja przedstawicielska jest ustrojem spełniającym się w warunkach sprawowania władzy w dużych społecznościach¹⁵, a głównym jej czynnikiem jest możliwość wybierania z różnych proponowanych alternatyw. Brak rywalizacji politycznej w samorządach można traktować jako zagrożenie. Siła wójta/prezydenta wynika także z bezpośredniego wyboru oraz braku kontroli przez radę. Jedyna możliwość odwo-

¹³ M. Kokoszkiwicz, *Miasto a prawo*, [w:] *Miasto w działaniu. Zrównoważony rozwój z perspektywy oddolnej*, red. P. Filar, P. Kubicki, Instytut Obywatelski, Warszawa 2012, s. 168-170.

¹⁴ J. Stępień, *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, vol. 77, nr 3, 2015, s. 48.

¹⁵ J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 237.

łania organu samorządowego to referendum. Nie jest ono jednoznaczne z odwołaniem prezydenta/wójta.

W gminach poniżej pięciu tysięcy mieszkańców wójt kontroluje około 300 miejsc pracy, co przekłada się na silną pozycję w kolejnych wyborach¹⁶. Dzięki posiadanym zasobom może także neutralizować konkurencję oferując stanowiska czy później grożąc ich odebraniem. W wielu gminach wójtowie funkcjonują od kilkadziesiąt lat bez względu na ocenę ich działalności, a ich rezygnacja wynika z dobrowolnej (bądź nie) rezygnacji na rzecz swojego następcy czy przejścia na wyższe stanowisko w strukturach samorządowych. Problem z dominacją prezydenta występuje także w miastach na prawach powiatu. W większości prezydenci pełnią kolejną kadencję, silna pozycja wpływa na ich niezależność i zmusza lokalnych aktorów politycznych do porozumienia się z nim. Rola mediatora i rozjemcy wzmacnia ich pozycję wśród mieszkańców i jest traktowane jako stały element rozwiązywania lokalnych politycznych sporów, a wszelkie sukcesy (i porażki) „mają twarz” prezydenta. Media są także kontrolowane przez lokalne władze, a dzięki różnym mechanizmom finansowania organizacji samorządowych mogą również kontrolować działalność trzeciego sektora (zjawisko „grantoty”). Proponowane „proobywatelskie” rozwiązania (budżet obywatelski, konsultacje społeczne) powodują skanalizowanie zaangażowania społecznego na inne tory niż zmiana istniejącego układu. Gminy wykorzystują swoją pozycję monopolisty w mieście, działając czasem wbrew decyzjom i opiniom mieszkańców.

Według badaczy rozwiązaniem powinien być powrót do ponownego przekazania władzy w gminach radom i uzależnienie władzy wykonawczej od decyzji rady. Postulowali to od początku

¹⁶ A. Nowakowska, *Stępień: Samorząd się nam wykoślawił*, http://wyborcza.pl/politykaekstra/1,142106,16950708,Stepien__Samorząd_nam_sie_wykoslawil.html [dostęp: 11.11.2014].

reformy z 2002 roku „ojcowie” ustawy samorządowej z 1990 roku¹⁷. Problemem wydaje się jednak nie to, kto rządzi, ale uprawnienia oraz liczba zasobów, które są w posiadaniu samorządów. Gmina na swoim terenie jest monopolistą kontrolującym wiele gałęzi niezbędnych do funkcjonowania jednostki. Kontrola rady przez partie polityczne czy komitet lokalny także prowadzi do jednoosobowego zarządu gminą bez względu, czy będzie to lider struktur partii, czy lokalnego stowarzyszenia. Od niego będzie zależeć, jakie stanowiska powinny być zajmowane i przez kogo. W powiecie starosta jest mianowany przez radę powiatu. Funkcjonowanie tego szczebla samorządu terytorialnego pozostawia wiele do życzenia.

2. *Liberalizm a kryzys demokracji przedstawicielskiej w gminach*

Ruchy miejskie są skutkiem proponowanych przez marksistów Henri Lefebvre oraz Davida Harveya idei „prawa do miasta” oraz „obywatelstwa miejskiego”. Według nich ludzie nie chcą mieszkać w państwach, ale poszczególnych miastach stanowiących istotny element kreowania ludzkiej tożsamości. Obaj dowodzili, że począwszy od Komuny Paryskiej¹⁸, po kolejne rozruchy robotnicze (w tym rewolucję 1905 roku na terenie Polski), miały w sobie element walki o charakter miasta, w jakich się odbywały. Kolejne rewolucje, według D. Harveya będą miały coraz bardziej miejski charakter, gdyż to miasto, a nie fabryka i robotnicy, są centrum funkcjonujących sprzeczności i nierówności¹⁹. Prawo do miasta charakteryzuje się poza dobrymi usługami również możliwością decydowania

¹⁷ Mowa tu o Michale Kuleszy, Jerzym Stępnieniu oraz Jerzym Regulskim.

¹⁸ H. Lefebvre, *The Urban Revolution*, transl. R. Bononno, University of Minnesota Press, Minneapolis 2003, s. 110-111.

¹⁹ D. Harvey, *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*, przeł. A. Kowalczyk i in., Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012, s.177-181.

o przestrzeni publicznej czy prawem do godnego mieszkania. Ruchy miejskie z zasady powinny być nastawione przeciwko wolnemu rynkowi oraz kapitalizmowi ze względu na to, iż właśnie te dwa zjawiska zawłaszczają sobie prawo do decydowania o kierunku urbanizacji²⁰. Argumentowane jest to także tym, że wolny rynek nie sprawdza się w rozwiązywaniu problemów lokalnych, gdyż obszary jednostek są ograniczone wyznaczonymi granicami, a każdy grunt jest niepowtarzalny w skali gminy²¹.

Inną tradycją, na jakiej mogłyby się oprzeć ruchy miejskie, jest okres przed rewolucji francuskiej. Paweł Kubicki w swojej recenzji dzieła D. Harveya dowodzi, że prawo do miasta ma wiele więcej wspólnego ze średniowiecznymi ideami samorządności i jego autonomii niż rewolucjami²². Korzeni ruchów miejskich szukał również w tym okresie inny teoretyk tego nurtu Manuel Castells. Jedną ze swoich prac na temat ruchów miejskich rozpoczął od koncepcji państwa wynikającej z powstania *comuneros* w Kastylii w XVI wieku²³. Co ciekawe do idei i historii tego powstania odwołują się również reprezentanci „austrolibertarian”, jako istotnego dla teoretycznych i praktycznych rozważań na temat przeciwstawiania się ingerencji rządu²⁴.

²⁰ Tamże, s. 161.

²¹ L. Mergel, K. Pobłocki, M. Wudarski, *Anty-bezradnik przestrzenny. Prawo do miasta w działaniu*, Fundacja Res Publica im. H. Krzeczковского, Warszawa 2013, s. 76-77.

²² P. Kubicki, „*Bunt miast*” a sprawa polska, <http://www.institutobywatelski.pl/9022/akcje-institutu/%E2%80%9Ebunt-miast-a-sprawa-polska> [dostęp: 13.08.2012].

²³ M. Castells, *The City and the Grassroots. A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, University of California Press, London 1983, s. 4-15.

²⁴ P.C. Earle, *Powstanie comuneros i płynąca z niego nauka*, <http://mises.pl/blog/2012/03/27/earle-powstanie-comuneros-i-plynaca-z-niego-nauka/> [dostęp: 27.03.2012].

Poza silnym nurtem ugruntowującym ruchy miejskie w ideologii lewicowej jest także bardziej skupiający się na sprawach lokalnych, zwany przez jednych „demokratycznym realizmem”²⁵ albo „miastopoglądem”²⁶. Według tych definicji ruchy miejskie powinny pominąć ideologie, działając na rzecz przywrócenie miasta mieszkańcom. Jeden z aktywistów ruchów miejskich, Kacper Pobłocki, uważa, że w sporach na temat miast nie należy sięgać ani po Karola Marksa, ani Adama Smitha. Należy wykorzystywać wszelkie okazje na poprawę potrzeb mieszkańców. W pewnych sytuacjach można budować mieszkania komunalne, a w innych wspierać prywatne wspólnoty mieszkańców²⁷, czy pozwolić, aby kulturą również zajmowali się prywatni przedsiębiorcy równoległe z samorządem²⁸. Czerpiącym z obu definicji jest realizowany i promowany przez ruchy miejskie budżet partycypacyjny. Z jednej strony jest to narzędzie do przeciwstawienia się neoliberalnemu myśleniu o mieście, z drugiej zaś jest to okazja na zwiększony udział w partycypacji obywateli w sprawach miejskich i możliwości realizacji najbardziej żywotnych potrzeb. Niektórzy²⁹ liberalni politycy traktują budżet obywatelski jako oddanie przez państwo części pieniędzy obywatelom, którzy mogą dzięki temu przekazać je według swojego uznania³⁰.

²⁵ K. Pobłocki, *Magma ruchów miejskich*, Animacja Życia Publicznego, nr 3, 2013, s. 21.

²⁶ J. Dymka, *Śpiewak: Jestem z lobby. Lobby mieszkańców*, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20141021/spiewak-jestem-z-lobby-lobby-mieszkancow> [dostęp: 21.10.2014].

²⁷ K. Pobłocki, *Magma ruchów miejskich*, dz. cyt., s. 21.

²⁸ B. Gierat-Bieroń, *Zrównoważony rozwój miasta a kultura*, [w:] *Miasto w działaniu*, dz. cyt., s. 149-150.

²⁹ Wymienić można sołtysa wsi Biała – Marka Matejuka z partii KORWiN. C. Bronzkowski, *Matejuk dla Meritum.pl: Im mniej państwa w państwie tym lepiej dla obywatela*, <http://wmeritum.pl/matejuk-dla-wmeritum-pl-immniej-panstwa-w-panstwie-tym-lepiej-dla-obywatela> [dostęp: 19.01.2016].

³⁰ Analogicznie przedstawiana jest przez liberałów sytuacja z odpisem 1% podatku podczas corocznego rozliczania PIT.

W przypadku Polski budżety obywatelskie nie spełniają swoich założeń. Głównym celem przyświecającym pomysłodawcom jest zaangażowanie tej części społeczności, która wcześniej nie brała aktywnego udziału ze względu na wykluczenie. Miasto powinno dawać tylko środki na realizację, natomiast reszta powinna zależeć od organizujących się mieszkańców. W Polsce istotą budżetów nie jest proces, ale rezultat. Traktowane są one jako zło konieczne zaspakajające aspiracje lokalnych działaczy. W wyniku wielu obwarowań zawartych w obowiązujących zasadach, władze lokalne wykorzystują je jako sposób do przedstawienia kilku zadań, które i tak zostaną zrealizowane, natomiast rezultat głosowania w sprawie budżetu obywatelskiego tylko ustali priorytet działania.

Ruchy miejskie w Polsce funkcjonują zazwyczaj w dużych miastach. Ich specyfika wynika najczęściej z różnych przyczyn sprzeciwu wobec sytuacji w miejscu zamieszkania. Pierwsze inicjatywy tego typu organizowano w Sopocie wokół tworzenia budżetu obywatelskiego oraz w Poznaniu wraz z powstaniem w 2007 roku ruchu miejskiego „My Poznaniacy”. Ogólnie ruchy miejskie stanowią dosyć szeroką inicjatywę opartą na corocznych kongresach ruchów miejskich (KRM) oraz koalicji wyborczej Porozumienie Ruchów Miejskich. Można zauważyć, że poza sporem ideologicznym czy pragmatycznym, spektrum polityczne działaczy polskich ruchów miejskich zajmuje pozycję od lewicy po centroprawicę³¹. Nawet ogłoszone Tezy Miejskie KRM, będące podstawą uznawania danego stowarzyszenia za ruch miejski i warunkiem zaproszenia na kongres,

³¹ Marcin Ociepa, lider Razem dla Opoli wchodzącego w skład PRM, był związany z Polską Razem Jarosława Gowina, a w wyborach parlamentarnych 2015 roku startował do Senatu jako kandydat Prawa i Sprawiedliwości.

były krytykowane przez uczestników jako „za bardzo lewicowe i socjalistyczne”³².

Dosyć interesujące są relacje między działaczami ruchów miejskich a partiami biliberalnymi takimi jak Platforma Obywatelska czy Nowoczesna Ryszarda Petru³³. Relacje te można spróbować określić jako pewnego rodzaju protezę (uzupełnienie), którą stanowią dla tych obu partii ruchy miejskie. Pytaniem otwartym pozostaje kwestia, czy ta „proteza” ma charakter wyłącznie personalny, czy ideologiczny. Oczywiście nie można wykluczać, że ruchy miejskie są tylko „trampoliną” dla kariery, a wybór takiej aktywności wynikał z „modnej” nazwy. Same partie mogą traktować przejmowanie działalności tych ruchów jako próbę przeciągnięcia tych środowisk na swoją stronę dzięki posiadanym zasobom³⁴.

Jako najważniejszy przykład współpracy można podać start w 2014 roku z poparciem Platformy Obywatelskiej Jacka Jaśkowiaka, który został prezydentem Poznania, pokonując Ryszarda Grobelnego. W poprzednich wyborach Jaśkowiak startował z poparciem ruchu miejskiego „My-Poznaniacy”, osiągając 10% wynik. Dodatkowo po zwycięstwie Jaśkowiaka wiceprezydentem miasta został

³² Opinia została zebrana na potrzeby ankiety ewaluacyjnej po IV KRM, opracowanej przez Ewę Stokulską i przekazaną wszystkim uczestnikom kongresu.

³³ Określenia „biliberalne”, opisujące ugrupowania znajdujące się w ćwiartce obejmującej oba liberalizmy (gospodarczy i obyczajowy), używa Jarosław Flis. Umieszcza on w tym obszarze właśnie PO oraz Nowoczesną. J. Flis, *Polskie podziały – paradoksalne czy prekursorskie?*, <http://jaroslawflis.salon24.pl/673589,polskie-podziany-paradoksalne-czy-prekursorskie> [dostęp: 12.10.2015].

³⁴ Innym przypadkiem sugerującym ostrożność jest obecność na listach Nowoczesnej innych samorządowców związanych wcześniej z PO czy wręcz z komitetami prezydentów miast kwestionowanych przez ruchy miejskie. Przykładowo Marta Golbik startująca wcześniej z listy prezydenta Gliwic Zygmunta Frankiewicza została posłanką z list partii R. Petru.

kandydat rozłamowego³⁵ ruchu miejskiego „Prawo do Miasta” Maciej Wudarski, a inny członek ruchu Andrzej Białas został dyrektorem Gabinetu Prezydenta Poznania. W innych miastach rządzonych przez PO również doszło do sytuacji, gdzie działacze ruchów zostali włączeni w prace magistratu. Chociażby w Warszawie³⁶ oraz Łodzi, w której ruch miejski nie wystartował w wyborach w 2014 roku³⁷. Łódź była również miejscem II KRM, a aktywnym uczestnikiem był poseł PO – Michał Szczerba. Zapleczem dla tworzenia wszelkiego rodzaju badań, poradników czy po prostu miejscem dyskusji dla ruchów miejskich jest na pewno działalność *think tanku* Platformy Instytutu Obywatelskiego oraz Fundacji im. Stefana Batorego³⁸.

Innym przypadkiem jest natomiast kwestia współpracy ruchów miejskich z Nowoczesną, która powstała w 2015 roku, więc nie miała możliwości uczestniczenia w wyborach samorządowych. W tej partii liderzy ruchów miejskich stanowili głównie ci, którzy angażowali się w budowę struktur przed wyborami parlamentarnymi. I tak warto wymienić przede wszystkim dwie posłanki: Ewę Lider

³⁵ W 2013 roku w wyniku sporu kilkunastu działaczy opuściło ruch miejski „My-Poznaniacy”, zakładając nowy. S. Lipoński, *My-Poznaniacy kontra Prawo do Miasta? Nie taka znów kontra*, http://poznan.wyborcza.pl/poznan/1,36001,13859668,My_Poznaniacy_kontra_Prawo_do_Miasta__Nie_taka_znow.html [dostęp: 6.05.2013].

³⁶ B. Kozek, *Łączy nas miastopogląd*, <http://www.institutobywatelski.pl/23378/lupa-institutu/laczy-nas-miastopogląd> [dostęp: 2.04.2015].

³⁷ I. Rakowski-Kłós, *Wybory 2014. Wielcy nieobecni w Łodzi: aktywiści miejscy*, http://lodz.wyborcza.pl/lodz/1,35153,16990919,Wybory_2014__Wielcy_nieobecni_w_Lodzi__aktywisci_miejscy.html [dostęp: 19.11.2014].

³⁸ W skład rady fundacji wchodzi politycy związani z partiami o charakterze liberalnym, np. Jan Krzysztof Bielecki (Kongres Liberalno-Demokratyczny, Unia Wolności), Bogdan Borusewicz (Unia Demokratyczna, UW, PO) czy Andrzej Olechowski (PO, przewodniczący rady programowej Stronictwa Demokratycznego). *Rada fundacji*, http://www.batory.org.pl/o_fundacji/rada_fundacji [dostęp: 23.01.2016].

oraz Joannę Schelug-Wielgus, będącymi liderkami swoich ruchów miejskich, odpowiednio w Gdańsku (Gdańsk Obywatelski) oraz Toruniu (Czas Mieszkańców). Obie polityczki były także kandydatkami na prezydenta swoich miast w 2014 roku; w wyborach osiągnęły dobre kilkunastoprocentowe poparcie. Mąż posłanki z Torunia, Piotr Wielgus należący do ruchu miejskiego jest koordynatorem partii Ryszarda Petru w województwie kujawsko-pomorskim. Innym przypadkiem jest zaangażowanie w ruch Nowoczesnej późniejszej posłanki z Tomaszowa Mazowieckiego Agnieszki Łukasik. Dziennikarka związana jest z ruchami miejskimi oraz była uczestniczką kilku kongresów, w tym ostatniego z 2015 roku, odbywającego się w Gorzowie Wielkopolskim. Podczas kampanii jej kandydaturę poparł prezydent Słupska Robert Biedroń, który nie jest przedstawicielem ruchów miejskich, ale według niektórych aktywistów reprezentuje „ducha” ruchów³⁹.

Interesującym przypadkiem jest wzrost zainteresowania radami jednostek pomocniczych gmin. Jednostki te mają według działaczy lokalnych być punktem przejmowania władzy w mieście przez mieszkańców. Jednostki pomocnicze są właśnie przykładem działania gminy w ramach obowiązującego prawa oraz jednym z nielicznych elementów, do których ustawa o samorządzie odnosi się w sposób lakoniczny. Jedyne ograniczeniami, jakie przewiduje ustawa, to liczba radnych w jednostce pomocniczej. Tylko Warszawa w oddzielnej ustawie jest zobowiązana do powołania dzielnic. W pozostałych gminach kwestia ta jest pozostawiona na zasadzie dowolności. Ustawa nie reguluje nazwy jednostek, i tak występują sołectwa – (najstarsze i najlepiej funkcjonujące, głównie powoływane na wsiach, ale istnieją także w miastach np. w Zielonej Górze),

³⁹ J. Erbel, *Ruchy miejskie nie chcą być konserwą 2.0*, <http://www.krytykapolityczna.pl/artykuly/miasto/20141211/erbel-nastepny-ruch-ruchow-kongres-w-slupsku>, [dostęp: 11.12.2014].

osiedla, dzielnice czy okręgi (Toruń). Ustawa nie sprzeciwia się innym nazwom takim jak sioła, przysiółki, obwody, kolonie, rejony, rewiry czy miasta⁴⁰.

Stopień nadawanych uprawnień przez miasto też jest różny podobnie jak rozmiar jednostek, choć dominują niewielkie uprawienia oraz mały obszar ludnościowy (poniżej 20 tysięcy mieszkańców). Występują jednostki mające duże uprawienia (Kraków) oraz nie mające żadnych chociażby szczebińskie dzielnice⁴¹. Funkcjonują także różne ordynacje wyborcze do rad jednostek i tak w Krakowie od 1990 roku rady dzielnic wybiera się w jednomandatowych okręgach wyborczych, w Warszawie elekcja jest podobna jak do rady miasta, a w innych radnych wybiera się w wyborach wielomandatowych. Dodatkowo w innych miastach łączy się te wybory z samorządowymi (Kraków czy Łódź) czy wiąże się ważność wyborów z progiem frekwencji tak jak w Gdańsku.

Pewnym zauważanym ograniczeniem jest kontrolowanie ich działań przez radę miasta. W jej kompetencji leży powoływanie tych jednostki, nawet jeśli intencją rady jest powoływanie ich oddolnie poprzez zbiórkę odpowiedniej liczby podpisów mieszkańców. Statuty rad jednostek również są zatwierdzane przez radę miasta. W miastach funkcjonują trendy na zwiększenie zainteresowania tymi wyborami mieszkańców. Widoczna jest aktywność działaczy „Młodych Demokratów” (młodzieżówka PO) choć można zauważyć także uczestnictwo w tych wyborach środowisk o charakterze konserwatywno-liberalnym. Niezbyt duże natomiast jest zainteresowanie jed-

⁴⁰ Protokół Nr 25/08 z posiedzenia Komisji Samorządowej i Integracji Europejskiej Rady M. St. Warszawy z dnia 24 kwietnia 2008 r., http://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/A3A2B12D-6971-401E-8D24-89010A1A40ED/644636/protokol_samorzad_24_04_2009.doc [dostęp: 25.01.2016].

⁴¹ Dzielnic w Szczecinie mają charakter uporządkowujący; ma on ułatwić np. dzielenie funduszy na budżet obywatelski.

nostkami przez ruchy miejskie. Może to wynikać z nowości ruchu i małej rozpoznawalności aktywistów miejskich.

3. *Czy są jacyś praktycy?*

W wielu przypadkach ciężko zdefiniować w jakim stopniu polityka prowadzona przez jednostkę jest oparta na ideach liberalizmu, a na ile pewne działania wynikają z opisywanej przez Maxa Webera etyki odpowiedzialności⁴² czy pokusy zapewnienia sobie reelekcji kosztem dużych i drogiej inwestycji. Wielu prezydentów, burmistrzów miast czy radnych wciąż należy czy należało do partii deklarujących liberalizm gospodarczy. Szeroka definicja liberalizmu pozwalała się zastanowić odnośnie przynależności do liberalizmu prezydentów „progresywnych” czyli tych, którzy w swoich działaniach kładą duży nacisk na liberalizm obyczajowy. Jednak linia między socjaliberałami a lewicowcami jest płynna i często zależy od samej deklaracji konkretnego polityka oraz oceny wyrażonej przez opinię publiczną.

Jak zauważono w części dotyczącej jednostek pomocniczych, można zauważyć obecność polityków deklarujących swoje poglądy na ekonomię jako liberalne. Najczęściej celują oni w inwestycje mające na celu dobro całej społeczności (drogi) oraz monitorowanie zadłużenia tych jednostek. W większości przypadków ich działalność na rzecz danego samorządu dotyczy przede wszystkim okresu kampanii wyborczej w wyborach samorządowych. Uwaga ta odnosi się do wszystkich środowisk liberalnych (nie licząc PO), bez

⁴² Max Weber dzielił polityków działających podług dwóch etyk: przekonań i odpowiedzialności. Drugi rodzaj etyki polegał na ponoszeniu odpowiedzialności poprzez przewidywanie skutków działalności. Polityk taki musi mieć świadomość, że pewne ruchy mogą przynieść złe rezultaty. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, wyd. 2., przeł. P. Egel, M. Wander, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa 1989, s. 32.

względem na rodzaj i charakterystykę. Gdyby próbować wskazać postaci, które mogły zdziałać więcej ze względu na pełnione stanowiska, można wymienić dwie. Pierwszym będzie Stefan Oleszczuk. Polityk związany z Unią Polityki Realnej, pełniący funkcję burmistrza Kamienia Pomorskiego w latach 90. XX wieku, realizujący program oparty na ideach liberalnych. Głównym jego celem było ograniczenie wydatków tak, aby móc przeznaczyć pieniądze na inwestycje takie jak infrastruktura czy oczyszczalnia ścieków. Osiągnięto to poprzez sprzedaż mieszkań komunalnych, zmniejszenie biurokracji, praktycznie usunięcie koncesji na alkohol, zmniejszenie wydatków na kulturę czy sport. Były to niewątpliwie pierwsze tego typu próby działań na terenie samorządów⁴³. Późniejsza kariera polityka uległa znacznemu spowolnieniu. Poza powrotem do Kamienia jako starosty w latach 1998–2002, Oleszczuk nieskutecznie kandydował w wyborach na prezydenta Szczecina czy Krakowa. Obecnie w Kamieniu Pomorskim nie jest realizowana polityka silnie oparta na liberalizmie, ale nie można zaprzeczyć, że Oleszczuk stał się jednym z symboli tego niewielkiego miasta.

Innym przykładem jest prezydent Nowej Soli – Wadim Tyszkiewicz. Został on prezydentem w roku 2002, kiedy to głównym problemem miasta było bezrobocie i upadek przedsiębiorstw. Głównym celem jaki postawił przed sobą było wykorzystanie położonej obok miasta Słubicko-Kostrzyńskiej Strefy Ekonomicznej. Drugim elementem zdobywania środków finansowych dla miasta, który można wskazać, to konsekwentne pozyskiwanie funduszy z Unii Europejskiej⁴⁴. Pieniądze unijne miały sprzyjać potencjalnym inwestorom, gdyż w większości były przeznaczone na rozwój infrastruktury

⁴³ Historię działania jako samorządowiec S. Oleszczuk opisał w swojej autobiografii. S. Oleszczuk, *Człowiek z Kamienia*, ABA, Szczecin 1994.

⁴⁴ J. Nowak, *Nowa Sól najlepsza w zdobywaniu funduszy unijnych*, <http://www.strefabiznesu.gazetalubuska.pl/artykul/nowa-sol-najlepsza-w-zdobywaniu-funduszy-unijnych-77355.html> [dostęp: 20.01.2012].

tury. Dzięki pozyskanym inwestorom Nowa Sól stanowi obecnie ważny ośrodek przemysłowy województwa, a poziom bezrobocia zbliżył się do 10%. W kwestii socjalnej Tyszkiewicz promuje spłacanie długów wobec miasta przez mieszkańców w ramach robót publicznych. Sam prezydent określa siebie jako liberała. Politycznie związany jest z Nowoczesną Ryszarda Petru. Nie startował w wyborach parlamentarnych, skupiając się wciąż na prezydenturze Nowej Soli, ale jest koordynatorem tej partii na województwo lubuskie⁴⁵.

Różnica, jaką daje się zauważyć między tymi dwoma przykładami, to kwestia pozyskiwania funduszy. Oleszczuk kładł większy nacisk na oszczędzanie oraz cięcie wydatków, mające wygenerować pieniądze na infrastrukturę, natomiast prezydent Nowej Soli na pozyskiwanie funduszy z Unii Europejskiej. Z drugiej strony w latach 90. o wiele trudniejsze było pozyskiwanie dodatkowych pieniędzy na rozwój gmin, więc trudno określić, czy burmistrz Kamienia Pomorskiego postępowałby inaczej w XXI wieku.

Podsumowując, polski samorząd jest z perspektywy liberalnej trudny do jednoznacznej oceny. Z jednej strony są widoczne elementy, w których wiele uprawnień jest nadawanych lokalnym społecznościom, natomiast w wielu kwestiach państwo wkracza bardzo mocno, ustalając często zasady trudne do realizowania. Niebezpieczny jest na pewno nadzór finansowy, który nie stanowi na pierwszy rzut oka zagrożenia, ale poprzez wszelkiego rodzaju dotacje czy subwencje zaciera się różnica między samorządem a administracją publiczną. Na szczęście zostało to zauważone nie tylko przez autorów przytaczanego raportu, ale również lokalnych samorządowców.

⁴⁵ L. Kostrzewski, P. Miączyński, *Wadim Tyszkiewicz: Nie każdemu warto pomagać*, http://wyborcza.pl/duzyformat/1,145320,18093959,Wadim_Tyszkiewicz__Nie_kazdemu_warto_pomagac.html [dostęp: 10.06.2015].

Ciekawym zjawiskiem dla liberalizmu są relacje władz samorządowych z ruchami miejskimi. Wielu aktywistów miejskich chętnie współpracuje z liberalnymi środowiskami i kolejne wybory samorządowe w 2018 roku wskażą ostateczny kierunek tego sojuszu. Większość polityków stara się szukać kompromisu między wolnym rynkiem a interwencją władz miejskich w aspekty życia. W zasadzie poza nowosolskim przykładem trudno znaleźć innego prezydenta starającego się wprowadzać w życie tego typu idee. Natomiast z perspektywy badacza niepokoi brak prób większego eksperymentowania z jednostkami pomocniczymi. W wielu miastach traktowane są one jako zbędne i raczej panują opinie o zamiarze ich likwidacji. Byłoby to bardzo niekorzystne, ponieważ są unikatowym nadanym uprawnieniem, które każda gmina może kształtować według własnej wizji.

Is it working? – liberalism in polish local politics

After political transformation, creators of local government in Poland were inspired by liberal solutions but later ruling parties changes their views about local politics. Rulers doesn't decentralize power but often decentralize debt. Scholars believe the situation in local government getting worse. One of reasons of this situation was adding more power to executive. Now executive power in communes can dominate other powers in local politics. Mayor or vogt could rule with almost absolute power and limit local civil society. Article showed Polish version of local liberalism and explained relations between this ideology and crisis of representative democracy in local governments (urban movements, direct democracy).