

Samorząd terytorialny został stworzony jako forma organizacji wspólnot lokalnych zdolnych do wyrażania własnych interesów, a nie jako kolejny szczebel sprawowania władzy publicznej – podkreśla Jerzy Stępień, współautor reform decentralizacyjnych z lat 1989-1999 i były prezes Trybunału Konstytucyjnego. W liście skierowanym do uczestników XXXIII Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich, które odbyło się 17 czerwca 2026 r. w Karpaczu, przedstawia szeroką refleksję nad kierunkiem rozwoju polskiej samorządności oraz zagrożeniami, jakie dostrzega dla jej pierwotnych założeń.

Autor listu przyznaje, że obecny stan samorządu budzi jego niepokój. Punktem wyjścia do tych rozważań stały się ostatnie wydarzenia związane z samorządem krakowskim, które – jak wskazuje – skłaniają do powrotu do źródeł idei decentralizacji i ponownego spojrzenia na cele, jakie przyświecały twórcom reform samorządowych po 1989 roku.

W swoim wystąpieniu Jerzy Stępień przypomina, że samorząd nie został odbudowany po to, aby stworzyć jedynie sprawne narzędzia lokalnej i regionalnej administracji. Fundamentem reform była znacznie głębsza idea – uznanie, że obok interesu ogólnopaństwowego istnieje również interes lokalny, który powinien mieć możliwość samodzielnego wyrażania się w strukturze państwa.

Autor wskazuje, że właśnie dostrzeżenie tej odrębności stało się jednym z najważniejszych intelektualnych impulsów prowadzących do narodzin współczesnego samorządu terytorialnego. Reforma miała stworzyć mechanizmy pozwalające lokalnym społecznościom identyfikować własne potrzeby, formułować oczekiwania oraz skutecznie reprezentować je wobec administracji centralnej. Temu celowi służyło powołanie autentycznych wspólnot samorządowych wyposażonych w odpowiednie kompetencje, procedury i demokratyczną legitymację.

W liście przypomniano również okoliczności powstawania samorządu po przełomie ustrojowym. Jak podkreśla Jerzy Stępień, nie wszyscy uczestnicy życia publicznego w 1989 roku rozumieli skalę zmian, jakie miały zostać przeprowadzone. Część środowisk politycznych opowiadała się za przyspieszeniem wyborów do istniejących jeszcze rad narodowych, podczas gdy twórcom reform zależało na budowie całkowicie nowego modelu ustrojowego. Ostatecznie kluczowe prace nad reformą samorządową zostały skoncentrowane w Senacie, gdzie zwolennicy decentralizacji posiadali silną reprezentację.

Szczególną rolę w projektowanym systemie miały odgrywać rady gmin. W zamyśle reformatorów to właśnie one miały być miejscem uzgadniania oczekiwań społecznych, wypracowywania lokalnych kompromisów oraz podejmowania decyzji dotyczących kierunków rozwoju wspólnot. Rada, dysponując pełną wiedzą o sytuacji finansowej i organizacyjnej samorządu, miała sprawować kontrolę nad aparatem wykonawczym oraz przekładać uzgodnione cele na język budżetu.

Zdaniem autora kolejne zmiany ustrojowe stopniowo oddalały jednak samorząd od tego modelu. W liście wskazano, że jednym z pierwszych kroków było podporządkowanie sekretarza gminy organowi wykonawczemu, co ograniczyło możliwość skutecznej kontroli urzędu przez radę. Przełomowym momentem było natomiast wprowadzenie bezpośrednich wyborów jednoosobowych organów wykonawczych gmin.

Jerzy Stępień ocenia, że konsekwencją tej zmiany było osłabienie pozycji radnych i samych rad gmin, które przestały pełnić funkcję głównego forum uzgadniania interesów różnych grup społecznych. W liście przypomniano określenie „radni bezradni”, którym prof. Michał Kulesza opisywał ograniczenie ich

realnego wpływu na funkcjonowanie samorządu.

Autor zwraca uwagę, że wraz z tym procesem zmieniała się również natura lokalnej polityki. W jego ocenie szczególnie w dużych miastach coraz większą rolę zaczął odgrywać interes partyjny, powiązany z polityką prowadzoną na szczeblu centralnym. Jako przykład wskazuje wydarzenia związane z wyborami samorządowymi w Krakowie, które jego zdaniem unaocznily skalę wpływu krajowych struktur politycznych na lokalne procesy wyborcze.

W liście podkreślono, że partie polityczne są niezbędnym elementem demokratycznego państwa prawa i powinny uczestniczyć w wyborach samorządowych. Ich aktywność nie powinna jednak prowadzić do zastępowania interesu lokalnego interesem partyjnym. Rolą ugrupowań politycznych powinno być uczestnictwo w lokalnej debacie publicznej, współtworzenie programów odpowiadających potrzebom mieszkańców oraz poszukiwanie kompromisów w ramach demokratycznie wybranych organów stanowiących.

Jerzy Stępień przestrzega, że utrwalanie modelu opartego na dominacji pojedynczych liderów oraz silnym wpływie centralnych struktur politycznych może prowadzić do osłabienia wspólnotowego charakteru samorządu. W jego ocenie skutki tych procesów są już widoczne. Należą do nich ograniczenie znaczenia radnych, spadek atrakcyjności działalności samorządowej dla osób przygotowanych merytorycznie do pracy publicznej oraz osłabienie mechanizmów wypracowywania lokalnego dobra wspólnego.

Autor podkreśla, że przekonanie o większej skuteczności jednostki niż wspólnoty zaczyna stopniowo wypierać ideę współodpowiedzialności mieszkańców za sprawy lokalne. Zjawisko to określa jako niebezpieczny kierunek rozwoju życia publicznego, którego skutki mogą wykraczać poza samorząd i wpływać na funkcjonowanie całego państwa.

Kończąc swoje wystąpienie, Jerzy Stępień wyraża uznanie dla samorządów powiatowych i wojewódzkich. Wskazuje, że oba szczeble samorządu zdołały się oprzeć pokusie wyboru drogi, która – jak w przypadku samorządu gminnego – zmierza do degradacji idei samorządności, szczególnie widocznej w funkcjonowaniu dużych miast.

Były prezes Trybunału Konstytucyjnego życzył uczestnikom Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich owocnych obrad i decyzji służących dalszemu wzmocnieniu samorządności.