

Samorząd terytorialny w kryzysach III RP. Zarys problematyki

Wprowadzenie

W Polsce współczesnej kryzysy (ekonomiczne, społeczne, polityczne, naturalne) zdarzały się wielokrotnie. Każdy z nich na swój sposób powodował destabilizację niektórych struktur administracyjnych i gospodarczych, a państwo „zadrżało w posadach”. Towarzyszyło temu szerokie zainteresowanie mediów oraz poczucie zagrożenia w społeczeństwie. Pojawiły się też charakterystyczne w takich sytuacjach straty. Kryzysy niemal zawsze miały wymiar ogólnokrajowy, jednak część z nich dotyczyła politycznych i gospodarczych układów sieciowych, a także samorządu terytorialnego².

Artykuł ten jest próbą zarysowania problematyki dotyczącej polskich przesileniach w kontekście funkcjonowania władz lokalnych. Teza brzmi prosto: kryzysy wymusiły reakcje jednostek samorządu terytorialnego, co z kolei wpływało na politykę państwa i postawę społeczeństwa. Hipoteza badawcza wyraża się w przypuszczeniu, że te przełomowe zdarzenia i zjawiska ukształtowały tożsamość polskiego samorządu terytorialnego w sposób równie znaczący jak zrobiły to zmiany prawne oraz instytucjonalne. I należy zbadać w jakim stopniu występuje tu istotna korelacja wiążąca doświadczenia kryzysowe z nowymi rozwiązaniami ustrojowymi oraz behawioralnym funkcjonowaniem samorządowych kadr.

Konkretne pytania badawcze dotyczą każdego rozdziału tego artykułu: 1) Czy restytucja samorządu terytorialnego w 1990 r. wpłynęła

¹ Prof. dr hab., Katedra Polityk Regulacyjnych, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; prof.piasecki@gmail.com; ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5245-2242>.

² N. Ferguson, *Rynek i ratusz. O ukrytej sieci powiązań, która rządzi światem*, tłum. W. Tyszka, Kraków 2020, s. 64.

na złagodzenie negatywnych skutków transformacji i zapobiegła niepokojom społecznym? 2) Dlaczego małe gminy poniosły tak wielkie straty podczas powodzi tysiąclecia w 1997 r.? 3) Jaką postawę zajmowali samorządowcy wobec protestów rolniczych w 1999 r.? 4) Jak wyglądał kryzys finansowy (2008–2009) z perspektywy lokalnej? 5) Ile sprawczości było w działaniach samorządu terytorialnego w sytuacjach kryzysowych lat 2020–2022: pandemia, społeczne niepokoje, napływ uchodźców?

Do sformułowania odpowiedzi na te zagadnienia posłużył materiał źródłowy, na który składają się akty normatywne, relacje świadków, publikacje prasowe. Odwołano się również do opracowań naukowych dotyczących zarówno problemów samorządu terytorialnego, jak i wyszczególnionych powyżej kryzysów. Do ich zbadania zastosowana została zróżnicowana metodologia – głównie rekonstrukcja, dedukcja – rzadziej – indukcja.

Motywacją do spojrzenia na polskie kryzysy z perspektywy władzy lokalnej był niedobór tego typu analiz. Badacze prezentują na ogół przemówowe aspekty polskich przemian z punktu widzenia centrum – legislacyjnego oraz administracyjnego. Z kolei eksperci zajmujący się samorządem terytorialnym skupiają się bardziej na konkretnych kryzysach niż na ich holistycznym ujęciu. Może więc ten skromny objętościowy tekst okaże się inspiracją do podjęcia badań monograficznych powiązanych z tytułowym tematem³. Adresatem takich prac będą zarówno środowiska samorządowe, jak i kadry odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe. Dokładne opisanie trudnych wydarzeń i procesów mających znaczenie dla funkcjonowania wspólnot lokalnych umożliwi wyciągnięcie wniosków służących doskonaleniu zarządzania publicznego.

Trudna restytucja samorządu w warunkach transformacji: 1990

Wielkie reformy ustrojowo-polityczne zapoczątkowane w 1989 r. objęły niemal wszystkie obszary spraw publicznych. Historycy w odniesieniu

³ P. Śleszyński, *Wyzwania organizacji przestrzennej kraju w różnych skalach terytorialnych dobie kryzysów i niepewnej przyszłości*, [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023.

do tego okresu używają nawet pojęcia „rewolucja”⁴, co trafnie określa zakres oraz tempo zmian. W obszarze polityki wewnętrznej ważnym elementem transformacji było odrodzenie samorządu terytorialnego. Polityczny i prawny kontekst tego procesu doczekał się już potężnej literatury, w której obok opracowań naukowych⁵ są także cenne wspomnienia twórców⁶ tej reformy.

Tworzeniu samorządu terytorialnego w 1990 r. towarzyszył wszechstronny kryzys: polityczny, społeczny, gospodarczy, a każdy aspekt tego wielkiego przesilenia miał wpływ na lokalne wspólnoty. Z perspektywy czasu wydaje się, że na prowincji szczególnie dotkliwie odczuwano ekonomiczne skutki transformacji. Tu zawsze (w porównaniu do metropolii) trudniej było o dodatkowe dochody, niższe były płace, a nowe rozwiązania rynkowe docierały później.

W ciągu 1990 r. ceny towarów i usług wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 686%. W tym samym czasie inflacja wzrosła do 132%, a średnia płaca spadła o 25%. W pierwszym kwartale roku 30% rodzin pracowniczych oraz 39% rodzin emerytów i rencistów żyło poniżej minimum socjalnego⁷. Rząd starał się zamortyzować pauperyzację rozbudową opieki społecznej, głównie na bazie tworzonych instytucji samorządu terytorialnego. Trwały jednocześnie spory w centralnych ośrodkach władzy o zakres kompetencji nowych struktur lokalnych. Przykładem tej rywalizacji było utworzenie 167 urzędów rejonowych administracji rządowej, które ograniczyły zakres władzy jednostek samorządu terytorialnego. Inną egzemplifikacją niespójności procesu decentralizacji państwa było istnienie 64 struktur administracyjnie podległych ministrom⁸. Ale to nie na tych urzędach, lecz na jednostkach organizacyjnych gmin

⁴ A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.

⁵ A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 143–176.

⁶ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000; M. Kulesza, *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–1997*, Warszawa 2008.

⁷ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 77–79.

⁸ J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 103.

spoczywał główny ciężar rozwiązywania problemów społecznych nawastwiających się w okresie dekonstrukcji gospodarczej. Było to trudne zadanie, gdyż Polska lokalna w pierwszych miesiącach 1990 r. pochłonięta była kampanią wyborczą. Po wyłonieniu rad (27 maja) przyszły wybory zarządów, a potem nastąpił proces zmian kadrowych w urzędach. Długo trwało ustalanie zakresu gminnego majątku (np. inwentaryzacja) i przejmowanie nowych obowiązków (np. przedszkola).

Tymczasem kryzys społeczny w 1990 r. rozwijał się błyskawicznie i miał wiele przyczyn. Postępowało rozwarstwienie majątkowe Polaków, pogłębiały się stare patologie (alkoholizm), ujawniały się dotąd ograniczone negatywne zjawiska (prostytucja), pojawiały się nowe zagrożenia (korupcja z wykorzystaniem wpływów politycznych z czasów PRL). Rozpoczął się też proces zwolnień, a bezrobocie obejmowało całe środowiska, struktury społeczne, regiony.

Tempo zmian szokowało i utrudniało odnalezienie się w nowej rzeczywistości. Niełatwo było też o zorganizowanie protestów. Ich potencjalni przywódcy ze starych elit byli przytłoczeni upadkiem dawnego systemu. Z kolei nowi liderzy najczęściej popierali transformację (różniąc się jedynie w ocenie jej tempa), a tysiące lokalnych aktywistów z komitetów obywatelskich zaangażowało się w wybory radnych i tworzenie samorządu terytorialnego, widząc w tym procesie (poniekąd słusznie), najlepszą drogę do likwidacji peerelowskich standardów i szansę na efektywne zarządzania w swoim miejscu zamieszkania.

Protesty, do których doszło w pierwszym roku III RP miały najczęściej charakter spontaniczny, lokalny i krótkotrwały. Swoje niezadowolenie najwcześniej okazali rolnicy organizując 11 stycznia marsz ulicami Warszawy. W różnych formach i miejscach ich protesty trwały do połowy kwietnia. W Mławie przeciwko rolnikom blokującym drogi rząd skierował oddziały Policji, ale ostatecznie do użycia siły nie doszło. Przemocą natomiast usunięto protestujących z gmachu Ministerstwa Rolnictwa.

W kwietniu zastrajkowali pomorscy kolejarze, w następnych miesiącach buntowali się mieszkańcy ośrodków, których rozwój opierał się na monokulturze przemysłowej, np. włókiennictwo. Załamanie przeżywały rejon górnictwa, w tym Wałbrzych i miasta Górnego Śląska. 20 listopada zaczął się protest w kilkudziesięciu zakładach wydobywczych. Górnicy z kopalni „Kazimierz Juliusz” w Sosnowcu rozpoczęli strajk głodowy.

Ogółem w 1990 r. odnotowano 250 strajków. I choć w następnych latach było ich więcej⁹, to właśnie protesty z pierwszego roku transformacji uświadomiły wszystkim, jakie są granice wytrzymałości społecznej.

Pod względem politycznym ważnym etapem transformacji były podwójne wybory: samorządowe i prezydenckie. Obydwie te elekcje wynikały ze skrócenia kadencji wybieralnych organów. Słabością wyborów samorządowych była niska frekwencja (42%), natomiast procesowi powołaniu głowy państwa towarzyszył głęboki i trwały podział w obozie „Solidarności”. Do tego doszło pojawienie się w publicznym przekazie silnego nurtu populizmu, po który sięgali zarówno charyzmatyczny Lech Wałęsa, jak i nieznany wcześniej Stanisław Tymiński, którego wejście do drugiej tury źle świadczyło o świadomości politycznej Polaków. Ten kryzysowy rozwój sytuacji prognozował premier Tadeusz Mazowiecki, mówiąc o polskiej demokracji, która może zamienić się w „polskie piekło [...], swarów podgryzań i walk” (wypowiedź z 31 marca 1990 r.)¹⁰. Konflikty polityczne odcisnęły swoje piętno także na samorządzie terytorialnym. W wielu miastach środowiska dawnej opozycji podzieliły się jeszcze przed wyborami, a proces ten uległ pogłębieniu także po ukonstytuowaniu nowych rad. Stąd też częste zmiany na stanowisku wójta, burmistrza prezydenta miasta w pierwszym roku działania samorządowych organów.

Politycznym przejawem transformacji we wspólnotach lokalnych była z jednej strony gruntowna wymiana elit i zdecydowana dominacja ruchu solidarnościowo-opozycyjnego w miastach, a z drugiej była to niestabilność władzy wykonawczej i wytworzenie się swoistej próżni partyjnej¹¹. Jeśli do tego dodać brak administracyjnego doświadczenia większości samorządowców oraz niepewną sytuację pracowników urzędów, którzy przestali być urzędnikami państwowymi i zostali na nowo zatrudnieni w tworzonych jednostkach samorządu terytorialnego – to transformacja

⁹ P. Sekuła, *Aktywność protestacyjna Polaków w latach 1989–2009*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 3 (11).

¹⁰ A. Sutek, *Opinie i nastroje społeczeństwa polskiego na przełomie 1989/1990 roku*, [w:] *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989 roku*, red. I. Krzemiński, Warszawa 2011.

¹¹ A. Ferens, *Transformacja systemu władzy lokalnej w Polsce. Próba identyfikacji zasadniczych tendencji*, [w:] *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 r. w świetle komparatystycznej teorii polityki*, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994, s. 224.

w strukturach władzy lokalnej wiązała się nie tylko z głęboką zmianą, ale także z poczuciem destabilizacji.

W 1990 r. w wymiarze krajowym kryzys polityczny został zażegnany, ale protesty społeczne wywołane skutkami reform trwały z dużym natężeniem do połowy 1993 r. Jednocześnie przemiany zapoczątkowane w tych kryzysowych miesiącach nabrały charakteru jednokierunkowego. I choć w 1990 r. nie dostrzegano jeszcze długofalowych korzyści z transformacji, to w następnych latach coraz częściej oceniano ją w kategoriach sukcesu, na który składały się m.in. stabilna waluta, gospodarcza kreatywność sektora prywatnego oraz efektywność działań samorządu terytorialnego.

Wielka woda w gminach: 1997

Przyczyny powodzi tysiąclecia można sprowadzić do trzech punktów, z których tylko pierwszy (obfite opady) ma podłoże naturalne. Dwa pozostałe powody klęski żywiołowej związane są już z działalnością służb publicznych. I chodzi tu zarówno o wieloletnie zarządzanie gospodarką wodną, jak i bezpośrednie przeciwdziałanie w okresie kataklizmu. Jest oczywiste, że instytucje samorządu gminnego były współodpowiedzialne za przebieg powodzi 1997 r., choć w opinii większości ekspertów i obserwatorów główną winę za zaniechania i błędy ponosiła administracja rządowa.

Przebieg powodzi na Dolnym Śląsku i Opolszczyźnie, a zwłaszcza we Wrocławiu posiada obfitą dokumentację ekspercką i publicystyczną. Z punktu widzenia zarządzania publicznego zwraca uwagę postawa gminnych włodarzy, którzy nie mając odpowiednich środków materialnych i prawnych musieli często te braki nadrabiać osobistą determinacją. W źródłach, w relacjach świadków, a nawet w filmie („Wielka woda”) zachowały się dowody zaangażowanej i profesjonalnej postawy prezydenta Wrocławia Bogdana Zdrojewskiego¹². Było to widoczne szczególnie w zestawieniu z nieporadnością wojewody wrocławskiego. Jeszcze gorzej w opinii publicznej wypadli przedstawiciele rządu z premierem na czele.

¹² H. Okólska, J.B. Kot (red.), *Wrocław – powódź wszechczasów 1997*, Wrocław 2007, s. 15.

Egzemplifikacja działań administracji pokazała zarazem siłę, jak i słabość lokalnych władz w obliczu takiego niebezpieczeństwa. W Kłodzku urzędnicy miejscy odpowiedzialni za zabezpieczenie przeciwpowodziowe otrzymali telefoniczne informacje o zagrożeniu 7 lipca, gdy poziom alarmowy wody został przekroczony o cztery metry. W tym samym dniu biuro prasowe wojewody wrocławskiego poinformowało, że Wojewódzki Komitet Przeciwpowodziowy nie widzi zagrożenia powodziowego dla tego województwa. Nazajutrz burmistrz Międzyzlesia (położonego na południowym krańcu Kotliny Kłodzkiej) nadał dramatyczny meldunek: „Nie ma łączności i żadnej pomocy z zewnątrz. Są ofiary śmiertelne i osoby zaginione [...]. Konieczna pomoc w sprzęcie i ludziach”¹³. W Nysie późniejsze szukanie winnych tragedii (straty miasta były większe niż jego roczny budżet) dobrze relacjonował reporter: „Burmistrz wini dyrektora gospodarki wodnej, ten wojewodę, wojewoda Instytut Meteorologii, mieszkańcy oskarżają burmistrza”¹⁴.

Spośród 652 gmin dotkniętych powodzią blisko 90% stanowiły gminy wiejskie. Tu trudniej było uzyskać skuteczną pomoc z racji rozproszenia, peryferyjności, mniejszych zasobów komunikacyjnych, społecznych i politycznych. Podwrocławską gminę Święta Katarzyna, kilka godzin przed tym, jak większość jej obszaru zalała woda¹⁵, przemierzał urzędowy samochód, z którego głośników wygłaszano uspokajające komunikaty. Kiedy po pierwszej fali zdesperowani ludzie 23 lipca przystąpili do osuszania terenu i samodzielnie rozkopali drogę do Wrocławia, aby woda mogła odpłynąć, doszło do interwencji Policji¹⁶. Gospodarze dochodzili później sprawiedliwości w sądach. Oddalono jednak zarzuty tych poszkodowanych, którzy uważali, że służby samorządowe przyczyniły się do zwiększenia rozmiaru strat sadząc drzewa na polderach czy źle zarządzając zbiornikami retencyjnymi, a tuż przed powodzią błędnie prognozując pogodę i nieodpowiednio koordynując akcję ratowniczą.

Wójt gminy Cisek pod Koźlem podkreślał pozytywne interakcje międzyludzkie w duchu urzędowego optymizmu: „Następuje pełna mobili-

¹³ B. Leśniewski i in., *Kłęska*, „Wprost”, 20.07.1997.

¹⁴ J. Klapsa, *Nysa na dnie*, „Wspólnota”, 16.08.1997.

¹⁵ G. Roman, *Wielka powódź – Siechnice 1997*, Wrocław 2017.

¹⁶ „Życie”, 24.07.1997.

zacja mieszkańców gminy, znikają wszystkie spory rodzinne i sąsiedzkie. Ludzie udzielają sobie wzajemnie spontanicznej pomocy, ratując mienie swoje, swoich najbliższych, sąsiadów i osoby obce, nie licząc żadnych kosztów, narażając swoje zdrowie i życie dla innych potrzebujących pomocy”¹⁷. Bardziej realistycznie opisywał sytuację wójt gminy Dobrzeń Wielki pod Opolem: „Mamy drugą falę. Woda stoi. Wały zerwane. Byliśmy bogatą uprzemysłowioną gminą, ale już nie jesteśmy, zakłady pracy są nieczynne, 1170 osób ewakuowano. Straty w mieszkalnictwie szacujemy na 19 mln 690 tys. złotych. Zamulony został cały system melioracyjny, zniszczone są drogi, przepusty”¹⁸.

Przebieg powodzi w małych miastach obnażył słabość służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, co w połączeniu ze skromnymi środkami uniemożliwiło skuteczną walkę z żywiołem i zapewnienie porządku publicznego. Wszędzie powtarzały się te same scenariusze z elementami zaskoczenia, przejawami paniki, obrazami rozpacz i grozy. Obok fatalnej koordynacji służb porządkowych i bezsilności administracji, kolejnym problemem ośrodków o znaczeniu ponadgminnym był brak rzetelnej informacji. Nie było tam tak silnych mediów, jak w miastach wojewódzkich, a jednocześnie znaczna liczba mieszkańców utrudniała sprawną komunikację bezpośrednią.

W tym nadzwyczajnym czasie administracja samorządowa przyjęła na siebie główny ciężar zarządzania. To wskutek decyzji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast niejedna szkoła zmieniła się centrum przyjmowania i redystrybucji pomocy rzeczowej oraz miejsce ewakuacji powodzi. Budynki oświatowe były też często ośrodkami żywienia dla członków ekip ratowniczych. Z braku odpowiednich działań administracji rządowej wójtowie sami wydawali polecenia właściwe dla postępowania w sytuacji wyjątkowej. Już 9 lipca prezydent Raciborza zarządził obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych na terenie miasta w celu podjęcia akcji społecznej zwalczania powodzi. Burmistrzowie monitorowali działalność punktów handlowych, starając się nie dopuścić do

¹⁷ E. Nycz (red.), *Spółeczności lokalne w sytuacji zagrożenia i kataklizmu. Materiały z III Kędzierzyńsko-Kozielskiego Seminarium Naukowego „Społeczeństwo wobec sytuacji zagrożenia i kataklizmu”* (7 listopada 1997 r.), Opole-Kędzierzyn Koźle 1998, s. 134–135.

¹⁸ I. Marcisz, *Co najpilniej potrzebne*, „Wspólnota”, 9.08.1997.

pojawienia się spekulacyjnych cen deficytowych towarów czy nielegalnej sprzedaży wody butelkowanej pochodzącej z darów. W naturalny sposób walkę z powodzią włączali się radni, sołtysi i lokalni społecznicy¹⁹.

Brakowało jednak precyzyjnego podziału zadań i kompetencji pomiędzy komitetami przeciwpowodziowymi a Policją i strażą pożarną. Po czasie stwierdzono, że komitety te podejmowały nietrafione decyzje na podstawie nieprawdziwych informacji albo w warunkach braku informacji, np. w Kłodzku. Rejonowy Komitet Przeciwpowodziowy we Wrocławiu nie sporządził planów ewakuacji ludności i mienia, nie posiadał planu rezerw materiałowych ani wykazu osób wyznaczonych do pełnienia dyżurów, zaniedbano też określenie koniecznych procedur. Natomiast Wojewódzki Zespół do Spraw Nadzwyczajnych Zagrożeń Ludzi i Środowiska oraz Kłęk Żywiotowych podczas powodzi nie prowadził żadnych działań koordynacyjnych lub kierowniczych²⁰.

Wójtowie zagrożonych gmin mieli małe możliwości oddziaływania na służby podległe wojewodzie czy ministerstwu. W Kłodzku burmistrz skierował do dowódcy jednostki wojskowej zamówienie na worki, ale ten kazał składać wniosek „przez wojewodę”, co wydłużyło procedurę²¹. We wsi Mokreszów (woj. wałbrzyskie) urząd gminy zwrócił się do dowódcy Jednostki Wojskowej Nr 4948 o oddelegowanie wojska do ewakuacji ludzi i mienia z tej miejscowości. Ten odmówił pomocy i domagał się formalnego załatwienia sprawy przez WKP w Wałbrzychu, co zabrało czas i przekreśliło sens pomocy. Również władze Kędzierzyna-Koźla krytycznie oceniały postawę wojskowych, którzy tłumaczyli swój brak zaangażowania tym, że rząd nie ogłosił stanu klęski żywiołowej.

Gdy sytuacja została opanowana w akcję pomocy włączyły się także środowiska samorządowe. Ich aktywność na rzecz powodzian tygodnik „Wspólnota” porównywał z zaangażowaniem władz centralnych wymownym tytułem *Samorządowa pomoc i rządowa niemoc*. Według informacji redakcji wsparcia potrzebowało ponad 200 gmin²².

¹⁹ NIK, *Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenie południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r.*, Warszawa maj 1998, nr ewid. 23/98P/97/210/P/97/211/.

²⁰ NIK, *informacja...*, s. 202

²¹ J. Mojkowski, *Łowienie winnych*, „Polityka”, 2.08.1997.

²² *Od redakcji*, „Wspólnota”, 2.08.1997.

Powódź spowodowała śmierć 105 ludzi (w tym 50 w wyniku samobójstwa), ewakuowano zaś 162 tysięcy. Zniszczeniu uległo 46 tysięcy budynków mieszkalnych, 600 szkół, 20 kościołów, 245 mostów 3 tysiące kilometrów dróg i 2 tysiące kilometrów linii kolejowych. Kataklizm dotknął głównie gmin rozwojowych, w których poziom inwestycji przewyższał o 15% średnią krajową dla tych jednostek administracyjnych. Powódź zahamowała ich gospodarczą transformację. Po ustąpieniu wody pojawiły się choroby oraz plagi szczurów i owadów. Media alarmowały o sprzedaży padłych zwierząt bez kontroli weterynaryjnej²³. Na szczęście nie doszło do epidemii, ale trauma powodzi odcisnęła się na życiu tysięcy ludzi²⁴.

Doświadczenia z kryzysu z 1997 r. miały skutki prawne i administracyjne. Zwolennicy utworzenia powiatów (z AWS i UW) wskazywali na potrzebę ponadgminnej koordynacji spraw z zakresu bezpieczeństwa. Był to ważny argument przy rozszerzeniu samorządu terytorialnego na poziom powiatu oraz województwa. W strukturach administracji samorządowej rozbudowano jednostki odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe. I choć wiele z tych działań było krytykowanych przez polityków, ekspertów i media, to jednak przebieg kolejnych dużych powodzi, które nawiedziły Polskę w latach 2001 i 2010, pokazał, że służby publiczne były już lepiej przygotowane do walki z tym żywiołem.

Protesty rolników: 1999

W latach 90. rolnicy stanowili wciąż najliczniejszą grupę zawodową w Polsce. Na wsi mieszkało blisko 40% obywateli RP. Ponad 60% gmin miało charakter wiejski, a wśród 65 tys. radnych w 1998 r. dominowali rolnicy. Dlatego pod względem ilościowym polski samorząd terytorialny był oparty na rolnictwie i wsiach. Tymczasem ich mieszkańcy nie byli beneficjentami przyspieszonej modernizacji po 1989 r. Dane z połowy lat 90. XX wieku pokazywały, że większość z nich nie miała podłączeń do sieci wodociągowej, zbiorową kanalizację posiadało zaledwie 5% domostw. Tylko 3% mieszkańców wsi miało wykształcenie wyższe, a 55%

²³ „Wprost”, 3.08.1997, s. 54.

²⁴ A. Bokszczanin, *Społeczne i psychiczne reakcje dzieci i młodzieży na powódź 1997 roku*, Warszawa 2003.

podstawowe lub niepełne podstawowe. Największą grupę ofiar transformacji stanowili pracownicy byłych PGR i rolniczych spółdzielni produkcyjnych. Z kolei wśród właścicieli gospodarstw dominowali drobni wytwórcy, dla których praca na roli była jedynym źródłem utrzymania²⁵.

W takich warunkach samorządy gmin wiejskich nie miały łatwego zadania w pracy nad poprawą jakości życia na wsi. Radni z małych miejscowości popierali w większości partie (głównie PSL), które po 1997 r. znalazły się w opozycji i wyrażali niezadowolenie z rządowych reform koalicji AWS–UW²⁶. W wielu wspólnotach lokalnych doszło do konfliktów w związku z wdrażaniem od 1 stycznia 1999 r. podziałem terytorialno-administracyjnym kraju. Powodem sporów była zarówno przynależność do nowych województw lub powiatów, lokalizacja ośrodków władzy czy granice tworzonych jednostek, jak i degradacja 31 miast, które pozbawiono dotychczasowego statusu stolic regionów. Nastąpiło szereg konfrontacji (blokady dróg, referenda, inne protesty), ostrej publicznej krytyki władz (np. ze strony jednostek samorządu terytorialnego i pracowników służby zdrowia) czy zażartych sporów o utrzymanie szkół wiejskich, którym groziło zamknięcie.

W ramach protestów rolników w styczniu 1999 r. doszło do zablokowania terminalu celnego w Świecku. Chodziło o niedopuszczenie do niekontrolowanego importu artykułów żywnościowych. 15 stycznia odnotowano 153 blokady, następnego dnia – 167, a kolejnego już 252; 2 lutego miało miejsce 338 akcji, a nazajutrz aż 511. Ogółem w 1999 r. odnotowano 13 dużych protestów, w 2000 – 12, a w 2001 r. (ostatnim w tej fali buntu) – 4. W wystąpieniach z 1999 r. uczestniczyło po kilkuset (częściej) lub kilka tysięcy (rzadziej) rolników. Dominował zasięg lokalny (2/3) lub krajowy (1/4), rzadziej regionalny²⁷.

W niektórych miejscach manifestacje organizowano wielokrotnie. Tak było w Hrubieszowie, gdzie w lutym 2000 r. doszło do okupacji urzędu, a w marcu zorganizowano wiec przed miejscowym domem kultury,

²⁵ E. Nalewajko, *Chłopi – rolnicy – farmerzy: polityka i interesy w kontekście integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2, s. 314.

²⁶ K. Tymowska, *Założenia i rzeczywistość w reformowaniu opieki zdrowotnej*, [w:] *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2000, s. 166–194.

²⁷ G. Foryś, *Dynamika sporu. Protesty rolników w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.

w którym trwała akurat uroczysta sesja rady z okazji 600-lecia miasta. Na trawniku demonstranci urządzili symboliczny cmentarz i rozwiesili nad nim transparent z napisem „Bieda, nędza tam nas wpędza”. Według danych Policji tylko w tym jednym miesiącu w całej Polsce miało miejsce 11 blokad dróg (Samoobrona podawała, że około 70) i 11 pikiet²⁸. Niemal zawsze wiązały się one z interwencją Policji, co czyniło z nich zjawisko medialne.

W odróżnieniu od innych manifestacji w ówczesnej Polsce (strajki w zamkniętych zakładach pracy, pokojowe marsze), w akcje rolników wpisany był pewien konfrontacyjny scenariusz. Po „drugiej stronie barykady” mogli znaleźć się nie tylko policjanci, ale i urzędnicy okupowanych instytucji albo przypadkowi poszkodowani, np. kierowcy. W takich warunkach rozwój wypadków łatwo wymykał się spod kontroli organizatorów protestów. Szczególnie dramatyczny przebieg miało zajęcie przez protestujących Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie 12 sierpnia 1999 r. Interwencja funkcjonariuszy przerodziła się w bijatykę, podczas której protestujący używali drągów i innych ciężkich przedmiotów oraz oblewali funkcjonariuszy wodą z hydrantów. Ci z kolei użyli pałek i strzelali gumowymi kulami, na co zresztą nie mieli zgody przełożonych. W efekcie rany odniosło kilku uczestników zdarzeń²⁹. Jeszcze bardziej drastyczny charakter miała blokada drogi pod Bartoszczami w dniu 19 sierpnia. Interwencja Policji doprowadziła do walk, w które zaangażowali się także młodzi mężczyźni z miasta i okolic. Rannych zostało około 80 policjantów (niektóre źródła podają liczbę 146). Ucierpiało też kilkudziesięciu cywilów.

Zamieszki w Bartoszczach były największą konfrontacją w trakcie tej fali protestów, a zarazem jednym z nielicznych starć w dziejach powojennej Polski, które rozegrało się poza ośrodkami miejskimi. Eksperci podkreślali gwałtowny przebieg rozruchów, brutalny charakter postępowania cywilnych uczestników zająć i nienawiść tłumu wobec policjantów wyraźnie zaskoczonych taką skalą agresji³⁰. Administracja rzadko potrafiła przeciwdziałać bezprawnym działaniom protestujących, co tylko ich

²⁸ *Protest rolników 27 stycznia 1999 r. w Łagiewnikach*, <https://www.youtube.com/watch?v=vpApV6C5Xoo> [dostęp: 20.07.2021].

²⁹ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/072C7CA6>.

³⁰ M. Janicki, *Bartoszyce: przegrana bitwa policji*, „Polityka”, 28.08.1999.

rozzuchwalało. Wojewoda warmińsko-mazurskiego biernie przyglądał się blokadom, a zareagował dopiero, gdy protestujący zajęli mu urząd. Lokalna prasa donosiła, że w Bartoszycach wśród ludzi atakujących policjantów byli też miejscowi radni. Wielu samorządowców otwarcie popierało łamiących prawo rolników. W Wielkopolsce 22 stycznia 1999 r. po decyzji wojewody o odblokowaniu drogi dowódca Policji musiał negocjować swoje działania z obecnymi na miejscu akcji radnymi sejmiku oraz władzami powiatu międzychodzkiego, a także gmin Pleszew i Przytoczna.

Ikoną rolniczych protestów był Andrzej Lepper. Jesienią 1998 r. uzyskał mandat radnego sejmiku województwa zachodniopomorskiego, a organizacja Samoobrona, której był liderem, w sondażach przekroczyła próg 5%. Rozpoczęło to jego karierę w strukturach państwa. Jej punktem kulminacyjnym było stanowisko wicepremiera (2006–2007), a końcem tragiczna śmierć w 2011 r.

Pozytywną konsekwencją protestów rolniczych była aktywizacja i mobilizacja polskiej wsi oraz wzrost zainteresowania polityką ze strony tej, dotąd biernej i stroniącej od zaangażowania się na forum publicznym, grupy społecznej. Skutkiem tego była wyższa frekwencja wyborcza, odnotowana już w wyborach samorządowych w 1998 r. Zdecydowana postawa mieszkańców wsi zobligowała polskie władze podczas negocjacji przedakcesyjnych z UE do potraktowania priorytetowo sprawy unijnych dopłat do rolnictwa.

W długofalowej perspektywie konflikty, których apogeum nastąpiło w 1999 r. położyły się cieniem na polskiej polityce. Blokad rolnicze w połączeniu z fiaskiem reform stały się przestrożą dla wszystkich rządów, które rozważały przeprowadzenie kluczowych zmian. Sukcesem Leppera (i porażką jego przeciwników) była też dyskredytacja liberalnej polityki gospodarczej³¹. Temu procesowi towarzyszyło sięganie w życiu publicznym do populizmu, demagogii, mowy nienawiści, a nawet do przemocy. Administracja rządowa i jednostek samorządu terytorialnego na ogół pozostała bierna wobec tych niepokojących zjawisk.

³¹ S. Drelich, *Liberalizm w żargonie politycznym Leppera*, „Dialogi Polityczne” 2004, nr 2, s. 43.

Lokalne aspekty światowego kryzysu finansowego: 2008/2009

Zawirowania na światowych rynkach finansowych widoczne od września 2008 r. wywołały reakcje warszawskiej giełdy, na której indeksy spadły w granicach 48–63% (w porównaniu rocznym)³². Ten krach był większy niż rzeczywisty kryzys polskiej gospodarki mierzony PKB, bezrobociem i inflacją, a jednocześnie bardziej spektakularny, co sprzyjało wytworzeniu atmosfery niepewności, a nawet paniki. Gwałtownie zareagowała też polska waluta (w ciągu pół roku euro zdrożało z 3 do 5 zł), której deprecjacja była największa od czasów reformy Balcerowicza. Doszło do zmniejszenia wartości depozytów, gdyż ciułacze woleli trzymać pieniądze w domu niż w zagrożonych upadkiem instytucjach finansowych. W połowie 2009 r. ilość gotówki będącej w obiegu wzrosła o około jedną czwartą, co stanowiło kolejne bezprecedensowe zjawisko w finansowej historii III RP.

Kryzys uderzał punktowo, trafiając głównie w te firmy (i osoby prywatne), które brały kredyty w walutach. Kłopoty miały stocznie i branża hutnicza, co wpisywało się w ogólnoswiatowy regres w przemyśle stalowym. W wymiarze lokalnym traciły gminy, w których działające dotąd efektywnie duże firmy w kryzysie zwalniały i wyprzedawały majątek oraz ograniczały produkcję. W Krośnie funkcjonująca od dziesięcioleci huta szkła straciła na swoich akacjach 98% w półtora roku, a sąd ogłosił jej upadłość³³. Władze miasta mogły tylko bezradnie obserwować agonię firmy dającej dochody tysiącom mieszkańców. W ciągu kilku miesięcy rekordowe spadki, sięgające nawet 94%, zanotowały także inne spółki giełdowe: PKM Duda, Monari czy Odlewnie Polskie. Przerwy w produkcji ogłaszały przedsiębiorstwa z branży motoryzacyjnej, np. w Gliwicach³⁴.

³² A. Opałka, *Sytuacja na giełdzie papierów wartościowych w Warszawie. Próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2010, nr 33.

³³ *Sąd ogłosił upadłość Krośnieńskich Hut Szkła „Krosno” S.A.*, „Forsal”, 27 marca 2009, <https://forsal.pl/artykuly/167546,sad-oglosil-upadlosc-krosnienskich-hut-szkla-krosno-sa.html> [dostęp: 10.10.2023].

³⁴ M. Konopczak, R. Sieradzki, M. Wiernicki, *Kryzys na światowych rynkach finan-*

Jednak bankructwa firm i osób prywatnych nie nabrały takiego ro miaru, aby zburzyć spokój społeczny. Znaczna część obywateli RP aspirujących do klasy średniej nie czuła się zagrożona recesją, ale bardziej kryzysową narracją polityków, pracodawców i menadżerów. Z drugiej strony obraz sytuacji materialnej Polaków w 18 lat po rozpoczęciu transformacji nie był specjalnie budujący – co trzeci dorosły żył skromnie („rodzina musi na co dzień oszczędnie gospodarować pieniędzmi”)³⁵.

Reakcje przedstawicieli władz państwowych zmieniały się pod wpływem coraz to nowych przejawów kryzysu. Początkowo (wrzesień 2008 r.) członkowie rządu nie używali nawet słowa „kryzys” i podkreślali, że problemy finansowe dotyczą zachodnich banków oraz giełd. Jednocześnie następowała powolna aktywizacja struktur polityczno-administracyjnych. Aby nie dopuścić do wybuchu paniki wśród klientów banków, rząd prze-forsował ustawowe zwiększenie gwarancji dla depozytów. Wprowadzano też oszczędności w sferze socjalnej i administracyjnej. W grudniu 2008 r. ograniczono możliwość korzystania z emerytur pomostowych, a na początku nowego roku zastosowano cięcia budżetowe na łączną kwotę około 10 miliardów złotych, które dotknęły zarówno instytucji centralnych, jak i administracji terenowej (rządowej i samorządowej).

W ramach walki z kryzysem ujednolicono zasady prowadzenia działalności usługowej obowiązujące w UE i EOG, upowszechniono stosowanie podpisu elektronicznego, uproszczono rachunkowość dla małych i średnich przedsiębiorstw, nastąpiło odrobnienie sporych połaci gruntów z przeznaczeniem na cele inwestycyjne³⁶. Większość tych zmian realizowano w porozumieniu z jednostkami samorządu terytorialnego. Wśród samorządowców promowano partnerstwo publiczno-prywatne, które wciąż stanowiło margines w przedsięwzięciach modernizacyjnych. Ukoronowaniem konsolidacji budżetu państwa było przyjęcie przez Sejm ustawy o finansach publicznych. Na tej podstawie wiele jednostek samorządu terytorialnego musiało dokonać korekty planów budżetowych. To właśnie w okresie kryzysu finansowego zaczęły się kłopoty gminy

sowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego, „Bank i Kredyt” 2010, nr 4.

³⁵ *Materialny wymiar życia rodzin*, CBOS BS/61/2009.

³⁶ T.G. Grosse, *Plan antykryzysowy rządu: bardziej stabilności czy rozwoju?*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2009, nr 1.

Ostrowice (zachodniopomorskie), których finałem było zlikwidowanie gminy w 2019 r.³⁷

W lokalnych wspólnotach skutki kryzysu zostały zamortyzowane przez emigrację zarobkową i wdrożenie inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych. Samorządy musiały jednak radzić sobie ze zwiększonymi wydatkami socjalnymi, ponieważ rosło bezrobocie i przybywało osób potrzebujących pomocy. W lokalnej panoramie społecznej pojawili się bankrutujący dłużnicy banków, pechowi inwestorzy z rynku nieruchomości oraz reemigranci, których kryzys zmusił do powrotu.

W połowie 2009 r. rząd mógł już być pewien, że panuje nad sytuacją gospodarczą. Rynek powoli dostosowywał się do nowych warunków ekonomicznych. W opinii ekspertów skutki krachu finansowego na Zachodzie nie dotknęły w znacznym stopniu polskiej gospodarki, ponieważ pozostawała ona wciąż stosunkowo zacofana. W miarę spokojnie na kryzys reagowały gminy wiejskie i branża rolna, w której pracowało około 20% wszystkich zatrudnionych. Wartość eksportu produktów rolnych (-1,4%) na tle całej gospodarki (-21,6%) zmniejszyła się w najmniejszym stopniu. Sytuację rolników poprawiały też znacząco bezpośrednie dopłaty z UE³⁸.

Unia Europejska objęła Polskę procedurą nadmiernego deficytu budżetowego (2009–2014), co wiązało się m.in. z ograniczeniem wydatków socjalnych, realizowanych głównie przez samorządy gminne. Efekty cięć budżetowych towarzyszyły Polakom przez kilka lat, niektóre (wyższy podatek VAT) ponad dekadę, choć zapowiadano, że to „krótkookresowe rozwiązania”. Ale to nie jedyna pamiątka po latach kryzysu. Wytworzone wtedy negatywne mechanizmy utrwały patologiczne zjawiska społeczne, jak np. rozrost tzw. prekariatu³⁹, który tworzyli młodzi ludzie żyjący bez stabilnego zatrudnienia, z bardzo niską płacą i pominięciem w systemie świadczeń socjalnych⁴⁰. Jednak najważniejszym skutkiem kryzysu finansowego z lat 2008–2009 było znaczące osłabienie wiary

³⁷ R. Kamiński, *Zarząd komisaryczny jako instrument nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce. Studium politologiczno-prawne*, Wrocław 2019, s. 246.

³⁸ A. Żelazowska-Przewłoka, *Kryzys, jako element sytuacji gospodarczej*, Ostrowiec Świętokrzyski 2014, s. 274.

³⁹ G. Standing, *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, Warszawa 2020.

⁴⁰ M. Stencel, *Prekariat – nowa klasa społeczna*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2014, nr 15, s. 132.

w gospodarkę liberalną, siłę państwa oraz w subsydiarny charakter funkcjonowania administracji samorządowej⁴¹.

Pandemia, niepokoje, uchodźcy: 2020–2022

Kryzys pandemiczny w Polsce rozpoczął się gwałtownie w dniach 10–15 marca 2020 r. i w podobnie nagłym trybie wygasł po dwóch latach. Za jego dramatyczny początek można uznać zarządzenie lockdownu na niespotykaną skalę. W trakcie pandemii ograniczenia na przemian znoszono (w wakacje) i przywracano (w sezonach przeziębień), ale nietypowe warunki funkcjonowania wielu służb publicznych (w tym instytucji samorządu terytorialnego) trwały ponad dwa lata. Wirtualna praca samorządowych urzędów była daleka od doskonałości, co potwierdziły kontrole NIK. W ich wyniku okazało się, że w kilkunastu badanych gminach, powiatach i województwach podstawową formą kontaktu petentów z administracją samorządową były skrzynki podawcze, a nie narzędzia cyfrowe. *W żadnej ze skontrolowanych instytucji nie opracowano i nie wdrożono odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego informatyzacji, w tym świadczenia e-usług* – podsumowano w raporcie NIK⁴².

We wrześniu 2020 r. rząd próbował walczyć z wirusem stosując restrykcje w najbardziej zagrożonych powiatach, ale po pierwszym miesiącu takiej delimitacji w strefie „czerwonej” (największe ograniczenia) była już połowa powiatów, a tydzień później wszystkie. Dlatego zrezygnowano z tej metody obrony przed rozwojem pandemii, co lokalne władze samorządowe przyjęły z ulgą, gdyż pogłębiłoby to i tak już duże zamieszanie. W tym czasie administracja publiczna najwięcej uwagi poświęcała ochronie zdrowia. Dobrze wyglądała baza lecznicza, ponieważ 70-procentowe obłożenie łóżek w około 300 szpitalach było początkowo wystarczające⁴³. Krytykowano jednak rządowe struktury odpowiadające

⁴¹ R. Szymanowski, *Kryzys modelu państwa neoliberalnego*, [w:] *Kryzys w państwie. Kryzys w Unii Europejskiej. Analiza wieloaspektowa*, red. A. Czachór, J. Jancz, Poznań 2016.

⁴² *Urzędy w czasach pandemii*, „Wspólnota”, 23.04.2022.

⁴³ M. Mikołajska, *Ponad 90 tys. nadmiarowych zgonów w Polsce. Lekarz o zapaści w ochronie zdrowia*, „Medonet” 26.03.2021, <https://www.medonet.pl/koronawirus/koronawirus-w-polsce,covid-19-w-polsce--zapasc-sluzby-zdrowia--przyczyny--skutki--za-lecenia,artykul,80863373.html> [dostęp: 30.03.2022].

wiedzialne za ochronę zdrowia, a o zasadności tych negatywnych ocen świadczy fakt, że w pierwszym roku pandemii do dymisji podali się: minister zdrowia, jego zastępca oraz Główny Inspektor Sanitarny. Pozytywnie oceniano natomiast zaangażowanie wielu prezydentów miast i burmistrzów⁴⁴.

Ogólny bilans pandemii był dla Polski (na tle innych państw) niekorzystny. W szczytowym momencie rozprzestrzeniania się wirusa (kwiecień 2021 r.) nadumieralność Polaków wyniosła 65%, przy średniej w UE 21%. W 2021 r. zmarło ogółem 519 tysięcy osób, w większości powyżej 70. roku życia. Oczekiwana długość życia spadła o 1,3 r.⁴⁵ W zestawieniu ogólnosiwiatowym (za pierwsze półtora roku pandemii) liczba nadmiarowych zgonów w Polsce była 2,5 razy wyższa od średniej dla państw OECD (gorzej było tylko w Meksyku)⁴⁶.

Trudnej sytuacji zdrowotnej Polaków towarzyszyły zrozumiałe niepokoje społeczne, a także zawirowania polityczne. Te ostatnie związane były z dezorganizacją wyborów prezydenckich, których nie przeprowadzono w konstytucyjnym terminie 10 maja, co wynikało ze sprzeciwu przedstawicieli wielu środowisk wskazujących na zagrożenie epidemiologiczne. I choć rządząca partia i jej prezes parli do wyborów, to okazało się, że mimo dominacji w Sejmie i w instytucjach państwa nie można tego zrealizować, między innymi na skutek postawy wójtów. A to urzędy gmin dysponowały spisem uprawnionych do głosowania, przygotowywały lokale i logistykę. Wybory zostały przesunięte na 28 czerwca i 12 lipca (druga tura)⁴⁷.

Obok zawirowań politycznych pandemii towarzyszyły też problemy gospodarcze, które musiały odbić się również na samorządowych finan-

⁴⁴ M. Klimek, *Działania pomocowe jednostek samorządu terytorialnego wobec epidemii*, [w:] *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa*, red. N. Piłkuła, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac, Kraków 2020.

⁴⁵ A. Gadomska, D. Pawłowska, *Sto tysięcy ofiar wirusa*, „Gazeta Wyborcza”, 10.01.2022.

⁴⁶ M. Książkowski, *Liczba nadmiarowych zgonów w czasie pandemii: Polska na drugim miejscu wśród krajów OECD [RAPORT]*, „Puls Medycyny”, 3.12.2021, <https://pulsmedycyny.pl/liczba-nadmiarowych-zgonow-od-poczatku-pandemii-polska-na-drugim-miejscu-wsrod-krajow-oecd-raport-1135288> [dostęp: 23.03.2022].

⁴⁷ A. Rychard, J. Haman, *Wybory prezydenckie 2020. Kontekst społeczny i polityczny*, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Wybory-prezydenckie-2020.-Kontekst-spo%C5%82eczno-polityczny.pdf> [dostęp: 12.06.2023].

sach. Widoczne to było w bieżącej polityce budżetowej samorządów województw⁴⁸, jak i w miastach, gdzie nadwyżka operacyjna stabilizująca budżet spadła przeciętnie o połowę⁴⁹. Opracowany przez rząd Krajowy Plan Odbudowy uzależniony był od środków unijnych (wstrzymanych z powodu zastrzeżeń UE do polskiej praworządności), a dodatkowo komplikowały go nieprecyzyjne przepisy podatkowe, które wielokrotnie zmieniano w trakcie ich obowiązywania.

Przez cały okres pandemii udało się uniknąć zachowań panicznych jednak lokalne niepokoje ujawniły się w związku z lockdownem (demonstracje w miejscowościach przygranicznych w związku z zamknięciem granic – Zgorzelec, Cieszyń) oraz z zachowaniami przeciwników szczepień. Ich aktywność miała spory wydźwięk medialny i incydentalnie przybierała niebezpieczny charakter. Tak należy ocenić najścia na punkty szczepień (m.in. w Grodzisku Mazowieckim), zamachy (podpalenie budynku sanepidu w Zamościu) czy agresywne zachowania na terenie placówek opiekuńczych (Domy Dziecka w Aleksandrowie Kujawskim i Nowym Dworze Gdańskim). Wywierano presję na osoby publiczne (manifestacje pod domem ministra zdrowia), stosowano też zmasowany hejt (na prezydenta Wałbrzycha).

W latach 2020–2022 demonstrowali przedstawiciele środowisk LGBTQ, przeciwnicy tzw. prezydenckich „wyborów kopertowych”, ekolodzy ostrzegający przed zmianą klimatu, obrońcy praworządności i stacji TVN, rolnicy z Agrounii, pracownicy sfery budżetowej, ratownicy medyczni, zwolennicy Unii Europejskiej. Największe protesty jesienią 2020 r. związane były ze strajkiem kobiet wywołanym antyaborcyjnym wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Organizatorzy wymienili 410 miast, w których w szczytowym momencie tej aktywności (28 października) demonstrowało 450 tysięcy osób.

W tym czasie niektóre lokalne sytuacje kryzysowe urastały do rangi problemu ogólnokrajowego, a nawet międzynarodowego. Tak było w Turowie, gdzie działalność przygranicznej kopalni wywołała protesty Czech. Wobec braku odpowiedniej reakcji władz RP we wrześniu 2020 r.

⁴⁸ J. Kudełko, K. Wałachowski, D. Żmija, *Gospodarka regionalna w obliczu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19*, Warszawa 2020, s. 30.

⁴⁹ J.M. Ciak, *Bankructwa*, t. I: *Państwa i samorządy*, Warszawa 2023, s. 182.

Praga złożyła skargę do Trybunału Sprawiedliwości UE. Pod wpływem tego wyroku polski rząd zawarł na początku 2022 r. porozumienie z Czechami wypłacając 45 mln euro odszkodowania. Jednak w gminie Bogatynia długo jeszcze dawały o sobie znać antyczeskie zachowania i społeczne obawy wynikające z groźby zamknięcia dużego przedsiębiorstwa.

O wiele bardziej poważny przebieg (i konsekwencje) miały incydenty na pograniczu polsko-białoruskim. W efekcie współdziałania Putina i Łukaszenki zorganizowano tam przerzut migrantów z krajów Azji i Afryki, co spowodowało kryzys humanitarny oraz ogólne zaognienie stosunków międzynarodowych w tej części Europy⁵⁰. Z powodu niekontrolowanej fali migrantów Prezydent RP 2 września 2021 r. wprowadził na terenie 183 miejscowości województw podlaskiego i lubelskiego stan wyjątkowy, a po miesiącu Sejm wyraził zgodę na jego przedłużenie o kolejne 60 dni. Na mocy nadzwyczajnych regulacji zastosowanych po raz pierwszy od czasów PRL ograniczono niektóre wolności i prawa obywatelskie, m.in. zakazano zgromadzeń, wykluczono możliwość przebywania w strefie przygranicznej osobom tam niezameldowanym oraz utrudniono dziennikarzom dostęp do informacji. Wzdłuż granicy w 2022 r. zbudowano mur o wysokości 5 metrów i długości 180 kilometrów.

Kryzys na pograniczu polsko-białoruskim okazał się wstępem do dramatu, jaki rozegrał się w miejscowościach graniczących z Ukrainą, a później w setkach miast i miasteczek całej Polski. Rosyjska agresja rozpoczęta 24 lutego 2022 r. wywołała falę uchodźców. W ciągu 20 dni przybyło ich do Polski ponad dwa miliony osób (w tym 0,7 mln dzieci)⁵¹, a z szacunkowych danych wynikało, że w Polsce mieszkało już wcześniej 1,5 mln Ukraińców. Około 70% uciekinierów trafiło do 12 największych miast Polski. W szczytowym momencie do Warszawy docierało 30 tysięcy osób dziennie, a w ciągu trzech miesięcy przyjechało ich tu blisko 800 tys., z czego 330 tys. zamierzało pozostać w stolicy dłużej. Znaczna część migrantów starała się też zatrzymać w województwie lubelskim

⁵⁰ B. Fraszka, *Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej: przyczyny, aspekt geopolityczny, narracje, raporty specjalne*, Warsaw Institute, 23.12.2021, <https://warsawinstitute.org/pl/sytuacja-na-granicy-polsko-bialoruskiej-przyczyny-aspekt-geopolityczny-narracje/> [dostęp: 11.04.2022].

⁵¹ A. Gadomska, K. Korzeniowska, *Polska bardziej gościnna*, „Gazeta Wyborcza”, 21.03.2022.

i podkarpackim, dlatego np. populacja Rzeszowa zwiększyła się nagle o ponad połowę⁵².

Wśród podmiotów instytucjonalnych największe zaangażowanie wykazały jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza gminy⁵³. W dniach 10–12 marca parlament przyjął ustawę o pomocy dla obywateli Ukrainy umożliwiającą uproszczoną legalizację pobytu, rejestrację przez gminy, nadanie numeru PESEL, ułatwienia w zatrudnieniu i pakiet świadczeń socjalnych (w tym „500 plus” na dzieci). Lokalne władze oferowały bezpłatne przejazdy autobusami i tramwajami, w wielu miastach funkcjonowały centra pomocy z darmowymi materiałami i wsparciem organizacyjnym. Ukraińcy korzystali też ze świadczeń zdrowotnych, a system oświaty przyjął 200 tysięcy ukraińskich uczniów⁵⁴.

Braki w doświadczeniu zarządzaniem dużym kryzysem migracyjnym Polska nadrabiała zrywem wolontariuszy i determinacją samorządowców. Mimo pojawiających się mankamentów logistycznych oraz ograniczonych zasobów, zwłaszcza mieszkaniowych, udało się zapewnić atmosferę gościnności i otwartości. Było to ważne nie tylko dla uchodźców, ale i dla gospodarzy. Poprzez wielką akcję pomocy Ukraińcom Polacy zyskali ich wdzięczność i uświadomili sobie własną moc. Dla jednostek samorządu terytorialnego kryzys uchodźczy z pierwszych miesięcy wojny w Ukrainie stał się najpoważniejszym wyzwaniem w historii lokalnego zarządzania. Doświadczenie to będzie jeszcze z pewnością wielokrotnie przedmiotem eksperckich analiz⁵⁵.

Podsumowanie

Administracja jednostek samorządu terytorialnego konfrontując się z kryzysem miała znaczący wpływ na jego przebieg i skutki. Członkowie

⁵² M. Wojdat, P. Cywiński, *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, https://metropolie.pl/fileadmin/user_upload/Ump_Ukraina_RAPORT_final_2.pdf [dostęp: 25.04.2022].

⁵³ B. Klimas, *My z Wami*, „Współnota”, 12.03.2022.

⁵⁴ M. Janicki, *Sondaż: Polacy a wojna*, „Polityka”, 30.03.2022.

⁵⁵ A. Piasecki, *Samorząd terytorialny wobec kryzysu migracyjnego 2022 w świetle publikacji mediów branżowych. Wstęp do badań*, [w:] *Samorzady wobec wyzwań współczesności*, red. P. Rogalski, Lublin 2022.

lokalnych wspólnot przeżywali „podwójnie” niektóre przesilenia. Negatywne zdarzenia i zjawiska dotyczyły ich tak jak wszystkich obywateli RP, a niekiedy dodatkowo stykali się z tym zjawiskiem bezpośrednio, jako mieszkańcy terenów szczególnie dotkniętych kryzysem. Dlatego pozytywnie należy zweryfikować hipotezę postawioną na początku artykułu: przełomowe zdarzenia i zjawiska ukształtowały tożsamość polskiego samorządu terytorialnego w sposób równie znaczący jak zrobiły to zmiany prawne oraz instytucjonalne. Wynika to z prostego faktu, że zgodnie z ustawą to mieszkańcy gminy (powiatu) tworzą samorządową wspólnotę lokalną, a w przypadku województwa – społeczność regionalną. Sytuacje kryzysowe udowodniły wiodącą rolę liderów, którzy w ekstremalnych warunkach musieli często postępować skutecznie, bez zbędnego oglądania się na instytucjonalne i normatywne uwarunkowania. I to takie doświadczenia stanowią punkt odniesienia przy zmianach ustrojowych oraz prawnych, a także w bieżących działaniach samorządowych.

Restytucja samorządu terytorialnego w 1990 r. złagodziła negatywne skutki kryzysu gospodarczego, społecznego i politycznego. Zaangażowanie lokalnych działaczy w pracę rad i urzędów pozbawiło potencjalnego przywództwa tysięcy protestujących. Nieprzypadkowo więc reformę samorządową z 1990 r. wymienia się jako najbardziej trwałą sukces polskiej transformacji. Z kolei kryzys naturalny z 1997 r. wykazał, że samorząd terytorialny musi zostać wzmocniony. Gminy były za słabe, aby poradzić sobie z wielką powodzią. Konstytucyjna zasada pomocniczości wymaga, aby w takich sytuacjach wspierały je większe jednostki, w tym także (co oczywiste) państwo. Jednak samorządowcy nie identyfikowali się powszechnie z interesem państwowym, co wykazały protesty rolnicze podczas społeczno-gospodarczego kryzysu z 1999 r. Radnych można było wtedy częściej spotkać po stronie bezprawnych działań (blokady dróg, walka z Policją) niż w gronie obrońców porządku publicznego. A niektórzy z samorządowców dostrzegli w takiej postawie szansę na zrobienie kariery politycznej.

Kryzys finansowy (2008–2009) kojarzy się przede wszystkim z działaniami instytucji gospodarczych i państwowych. Jednak jego skutki były nierównomiernie rozłożone i mocniej dotyczyły nie tylko określonych grup zawodowych (konsumenckich), ale także konkretnych wspólnot lokalnych. Perspektywa miasta upadającego wraz z największym przedsię-

biorstwem podważała urzędowy optymizm dotyczący skutecznej walki z kryzysem. Podobne terytorialne zróżnicowanie widoczne było podczas pandemii. A także w czasie społecznych protestów w miastach i absorpcji fali uchodźców, którzy przede wszystkim zmienili rzeczywistość lokalną w miejscowościach nad granicą wschodnią oraz w metropoliach. To mieszkańcy, radni i pracownicy samorządowi z tych ośrodków ukształtowali w największym stopniu obraz Polski w świecie i historyczną ocenę zdarzeń przebiegu tego ostatniego kryzysu.

Trudno w jednym artykule oddać specyficzną rolę samorządu terytorialnego w kryzysowych momentach dziejów. Z pewnością istnieje potrzeba prowadzenia takich badań, zarówno w ujęciu historycznym, jak i w związku z dynamicznie zmieniającą się sytuacją gospodarczą, społeczną i polityczną. W 2023 r. determinantami, które mogą wywołać kryzys są zarówno głębokie konflikty związane z wyborami parlamentarnymi, negatywne wskaźniki ekonomiczne, silne frustracje społeczne, jak i trwające za wschodnią granicą RP walki zbrojne. Aktywność środowiska akademickiego wskazuje na to, że badania nad konsekwencjami tych wydarzeń i zjawisk będą obejmowały także obszar samorządu terytorialnego⁵⁶.

Bibliografia

- Bokszczanin A., *Społeczne i psychiczne reakcje dzieci i młodzieży na powódź 1997 roku*, Warszawa 2003.
- Ciak J.M., *Bankructwa*, t. I: *Państwa i samorządy*, Warszawa 2023.
- Drelich S., *Liberalizm w żargonie politycznym Leppera*, „Dialogi Polityczne” 2004, nr 2.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.
- Ferens A., *Transformacja systemu władzy lokalnej w Polsce. Próba identyfikacji zasadniczych tendencji*, [w:] *Ewolucja polskiego systemu politycz-*

⁵⁶ O zainteresowaniu badawczym tytułową problematyką świadczą zorganizowane w maju 2023 r. dwie konferencje naukowe: *Miasto i polityki miejskie w (hiper)kryzysie* – Uniwersytet Rzeszowski; *Samorządy wobec wyzwań współczesności (sytuacje kryzysowe i ochrona środowiska)* – Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Administracji w Lublinie.

- nego po 1989 r. w świetle komparatystycznej teorii polityki, red. A. Antoszewski, Wrocław 1994.
- Ferguson N., *Rynek i ratusz. O ukrytej sieci powiązań, która rządzi światem*, tłum. W. Tyszka, Kraków 2020.
- Foryś G., *Dynamika sporu. Protesty rolników w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2008.
- Fraszka B., *Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej: przyczyny, aspekt geopolityczny, narracje, raporty specjalne*, Warsaw Institute, 23.12.2021, <https://warsawinstitute.org/pl/sytuacja-na-granicy-polsko-bialoruskiej-przyczyny-aspekt-geopolityczny-narracje/>.
- Gadomska A., Korzeniowska K., *Polska bardziej gościnna*, „Gazeta Wyborcza”, 21.03.2022.
- Gadomska A., Pawłowska D., *Sto tysięcy ofiar wirusa*, „Gazeta Wyborcza”, 10.01.2022.
- Grosse T.G., *Plan antykryzysowy rządu: bardziej stabilności czy rozwoju?*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2009, nr 1.
- Janicki M., *Bartoszyce: przegrana bitwa policji*, „Polityka”, 28.08.1999.
- Janicki M., *Sondaż: Polacy a wojna*, „Polityka”, 30.03.2022.
- Kamiński R., *Zarząd komisaryczny jako instrument nadzoru nad samorządem terytorialnym w Polsce. Studium politologiczno-prawne*, Wrocław 2019.
- Klapsa J., *Nysa na dnie*, „Wspólnota”, 16.08.1997.
- Klimas B., *My z Wami*, „Wspólnota”, 12.03.2022.
- Klimek M., *Działania pomocowe jednostek samorządu terytorialnego wobec epidemii*, [w:] *Wyzwania dla polityki społecznej w kontekście pandemii koronawirusa*, red. N. Pikuła, M. Grewiński, E. Zdebska, W. Glac, Kraków 2020.
- Konopczak M., Sieradzki R., Wiernicki M., *Kryzys na światowych rynkach finansowych – wpływ na rynek finansowy w Polsce oraz implikacje dla sektora realnego*, „Bank i Kredyt” 2010, nr 4.
- Książkowski M., *Liczba nadmiarowych zgonów w czasie pandemii: Polska na drugim miejscu wśród krajów OECD [RAPORT]*, „Puls Medycyny”, 3.12.2021, <https://pulsmedycyny.pl/liczba-nadmiarowych-zgonow-od-poczatku-pandemii-polska-na-drugim-miejscu-wsrod-krajow-oecd-raport-1135288>.
- Kudełko J., Wałachowski K., Żmija D., *Gospodarka regionalna w obliczu kryzysu wywołanego pandemią COVID-19*, Warszawa 2020.

- Kulesza M., *Budowanie samorządu. Wybór tekstów ze „Wspólnoty” 1990–1997*, Warszawa 2008.
- Leśniewski B. et al., *Klęska, „Wprost”*, 20.07.1997.
- Marcisz I., *Co najpilniej potrzebne*, „Wspólnota”, 9.08.1997.
- Materiały wymiar życia rodzin*, CBOS BS/61/2009.
- Mikołajska M., *Ponad 90 tys. nadmiarowych zgonów w Polsce. Lekarz o zapaści w ochronie zdrowia*, „Medonet” 26.03.2021, <https://www.medonet.pl/koronawirus/koronawirus-w-polsce,covid-19-w-polsce--zapasc-slugy-zdrowia--przyczyny--skutki--zalecenia,artykul,80863373.html>.
- Mojkowski J., *Łowienie winnych*, „Polityka”, 2.08.1997.
- Nalewajko E., *Chłopi – rolnicy – farmerzy: polityka i interesy w kontekście integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego kraju oraz przebiegu działań ratowniczych w czasie powodzi na terenie południowej i zachodniej Polski w lipcu 1997 r.*, Warszawa maj 1998, nr ewid. 23/98P/97/210/P/97/211/
- Nycz E. (red.), *Społeczności lokalne w sytuacji zagrożenia i kataklizmu. Materiały z III Kędzierzyńsko-Kozielskiego Seminarium Naukowego „Społeczeństwo wobec sytuacji zagrożenia i kataklizmu” (7 listopada 1997 r.)*, Opole–Kędzierzyn Koźle 1998.
- Okólska H., Kot J.B. (red.), *Wrocław – powódź wszechczasów 1997*, Wrocław 2007.
- Opałka A., *Sytuacja na giełdzie papierów wartościowych w Warszawie. Próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2010, nr 33.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Piasecki A., *Samorząd terytorialny wobec kryzysu migracyjnego 2022 w świetle publikacji mediów branżowych. Wstęp do badań*, [w:] *Samorządy wobec wyzwań współczesności*, red. P. Rogalski, Lublin 2022.
- Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996
- Protest rolników 27 stycznia 1999 r. w Łagiewnikach*, <https://www.youtube.com/watch?v=vpApV6C5Xoo>.
- Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

- Roman G., *Wielka powódź – Siechnice 1997*, Wrocław 2017.
- Rychard A., Haman J., *Wybory prezydenckie 2020. Kontekst społeczny i polityczny*, Warszawa 2020, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/10/Wybory-prezydenckie-2020.-Kontekst-spo%C5%82ecznie-polityczny.pdf>.
- Sekuła P., *Aktywność protestacyjna Polaków w latach 1989–2009*, „Polityka i Społeczeństwo” 2013, nr 3 (11).
- Standing G., *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, Warszawa 2020.
- Stencel M., *Prekariat – nowa klasa społeczna*, „Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne” 2014, nr 15.
- Sulek A., *Opinie i nastroje społeczeństwa polskiego na przełomie 1989/1990 roku*, [w:] *Wielka transformacja. Zmiany ustroju w Polsce po 1989 roku*, red. I. Krzemiński, Warszawa 2011.
- Szymanowski R., *Kryzys modelu państwa neoliberalnego*, [w:] *Kryzys w państwie. Kryzys w Unii Europejskiej. Analiza wieloaspektowa*, red. A. Czachor, J. Jancz, Poznań 2016.
- Śleszyński P., *Wyzwania organizacji przestrzennej kraju w różnych skalach terytorialnych dobie kryzysów i niepewnej przyszłości*, [w:] *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, red. C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała, Warszawa 2023.
- Tymowska K., *Założenia i rzeczywistość w reformowaniu opieki zdrowotnej*, [w:] *Cztery reformy. Od koncepcji do realizacji*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2000.
- Urzędy w czasach pandemii, „Wspólnota”, 23.04.2022.
- Wojdat M., Cywiński P., *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, https://metropolie.pl/fileadmin/user_upload/Ump_Ukraina_RAPORT_final_2.pdf.
- Żelazowska-Przewłoka A., *Kryzys, jako element sytuacji gospodarczej, Ostrowiec Świętokrzyski 2014*.

Local government in the crises in the Third Polish Republic. An outline of the issue

Abstract

During the majority of Polish crises, apart from the reaction of the central authorities, the responses of the local institutions were also noticeable. The very creation of local government in 1990 materialized under conditions of the profound political, social and economic crisis. In 1997, the flood revealed the weaknesses in the administration of the commune. In turn, the strength of frustration that was accumulated in many local communities, manifested itself during the agricultural protests in 1999. The global financial crisis (2008–2009) has had the mild impact on Poland, but it caused a breakdown in many communes. Similarly, the effects of social unrest during the pandemic and the wave of refugees from across the eastern border (2020–2022) were unevenly distributed. This article is an attempt to address the questions concerning its title: did the crises turn out to be more of a threat or an opportunity for local communities? To what extent have the crises revealed the specific functioning of local government? Were local councilors and municipality staff able to work effectively under the extreme circumstances? How to assess the crisis experiences in the context of legal and institutional changes.

Keywords: crisis, local government, communes (or municipalities), administration, politics