

# Kulisy wielkiej zmiany. Jak wprowadzano samorząd w Polsce?



## prof. Jerzy Stępień

b. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego,  
b. Prezes Trybunału Konstytucyjnego

**Powrót do wielowiekowej tradycji samorządu terytorialnego odbywał się w przełomowym dla Polski czasie transformacji ustrojowej. Rozróżniono wówczas interes ogólny od lokalnego, wyrażając przy tym potrzebę znalezienia reprezentacji dla drugiego z nich. Ustalenie kształtu ówczesnych samorządów nie obyło się jednak bez długich dyskusji nad siatką pojęciową czy kwestią szczelności. Mimo wszystko ostatecznie zwyciężyły odważne wizje reformatorów. Jakie lekcje możemy wyciągnąć z realizacji idei samorządu w początkach III RP? Jak budować przyszłość Polski samorządnej w oparciu o doświadczenia pionierów?**

### Jasny cel

Idea przywrócenia samorządu terytorialnego pojawia się po raz pierwszy w szerszym odbiorze w Uchwale programowej I Krajowego Zjazdu „Solidarności” w 1981 r., obok m.in. postulatów wprowadzenia sądownictwa konstytucyjnego oraz ustanowienia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich. Władze stanu wojennego znowelizowały ówczesną Konstytucję tak, by znalazło się w niej miejsce na sąd konstytucyjny. Po pewnym czasie powołano nawet RPO (w 1987 r.), ale istota tamtego ustroju państwa wykluczała możliwość istnienia demokratycznej i samodzielnej władzy lokalnej, ponieważ – jak głosił podręcznik prawa administracyjnego z lat 60. – „samorząd terytorialny to instytucja państwa burżuazyjnego, która nawet w warunkach tamtych państw [na Zachodzie – dop. red.] się nie sprawdziła”<sup>1</sup>. Także strony Okrągłego Stołu nie doszły do porozumienia na tym tle. Po obradach „samorządowego podstolika” spisano protokół rozbieżności, ale ogólna deklaracja przywrócenia samorządu, choć bez uzgodnień co do szczegółów, jednak się w tym dokumencie pojawiła.

Nic więc dziwnego, że kiedy prof. Jerzy Reguński, prekursor samorządu jeszcze w końcówce lat 70., rozpoczął w ramach Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” pierwsze prace, które miały za zadanie rozważenie możliwości wmontowania w ówczesne państwo samorządu terytorialnego, mogło to być traktowane jako swoista *political fiction*. Z tego punktu widzenia urealnijająca te marzenia Uchwała programowa I Krajowego Zjazdu „Solidarności” była bardzo istotnym punktem odniesienia, którego nie dało się już nie zauważać.

<sup>1</sup>J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1963.

## Trochę teorii

Aż do lat 80. w polskiej literaturze przedmiotu nie wyróżniano takiej kategorii, jak interes lokalny. Liczyło się państwo jako całość i to ono definiowało to, co jest istotne – zarówno z państwowego, jak i lokalnego punktu widzenia. Stąd w państwach tzw. realnego socjalizmu brak w ogóle samorządu terytorialnego, odpowiadającego za zidentyfikowanie i obronę interesu lokalnego. I choć postulat przywrócenia samorządu został już bardzo wyraźnie wyrażony przez pierwszą „Solidarność”, to poważne publikacje naukowe przygotowujące grunt pod ten proces pojawiły się nieco później<sup>2</sup>. W rodzimej literaturze naukowej prawa administracyjnego tamtego okresu pojęcie „samorząd” zarezerwowane było wyłącznie dla organizacji społecznych, stowarzyszeń, różnego rodzaju spółdzielni, rad osiedlowych i sołectw itd., natomiast bardzo konsekwentnie unikano łączenia go z jakąkolwiek formą władzy publicznej (państwowej) jako takiej. Władza wpisana była bez reszty w system tzw. organów jednolitej władzy państwowej.



**Intelektualnym wyłomem w teoretycznej konstrukcji państwa tzw. realnego socjalizmu było zwrócenie uwagi na realność rozróżnienia interesu ogólnego i lokalnego, który z natury rzeczy nierzadko pozostaje w konflikcie z interesem ogólnym. Konieczne było więc „odnalezienie” takiego podmiotu, który interes lokalny obiektywnie wyrazi – stąd właśnie naturalny krok w stronę zachodniego modelu władzy lokalnej, którym jest samorząd lokalny.**

Swego rodzaju intelektualnym wyłomem w teoretycznej konstrukcji państwa tzw. realnego socjalizmu było zwrócenie uwagi na realność rozróżnienia interesu ogólnego i lokalnego, który z natury rzeczy musi nierzadko pozostawać w konflikcie z interesem ogólnym. Wyrazicielem interesu lokalnego nie może być po prostu władza państwowa jako taka, ponieważ funkcjonuje ona w ramach struktury hierarchicznej. Konieczne było więc „odnalezienie” takiego podmiotu, który interes lokalny obiektywnie wyrazi i będzie potrafił go w razie potrzeby skutecznie realizować czy bronić. Takiego podmiotu nie można było „odnaleźć” w dotychczasowym układzie struktury państwowej, stąd naturalny krok w stronę zachodniego modelu władzy lokalnej, którym jest samorząd lokalny sprawdzony w wielowiekowej tradycji, także polskiej – przerwanej wybuchem II wojny światowej i następstwem powojennych rządów komunistów.

## Bez porozumienia przy Okrągłym Stole

W trakcie przygotowań do obrad Okrągłego Stołu, główni liderzy strony solidarnościowej nie byli jeszcze w pełni uwolnieni od oficjalnej siatki pojęciowej tamtego czasu i początkowo uważali, że rozmowy na temat samorządu powinny znaleźć się w jednym zespole obejmującym wszystkie organizacje społeczne. Na szczęście determinacja prof. Jerzego Regulskiego i siła przywołanych przez niego argumentów spowodowały, że, w ramach ogólnego zespołu stowarzyszeniowego pod przewodnictwem Zbigniewa Bujaka, pojawił się odrębny „podstolik samorządowy” (pod przewodnictwem prof. Regulskiego właśnie). Kto wie, jak potoczyłyby się losy odbudowy samorządu, gdyby nie wyodrębnienie tej problematyki w ramach okrągłostołowych obrad. Nie wiadomo, czy kwestie samorządu terytorialnego nie rozmyłyby się sporach pojęciowych, ponieważ sprawy stowarzyszeń wydawały się wówczas zdecydowanie ważniejsze<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Najwięcej na ten temat pisali wtedy młodzi naukowcy z Uniwersytetu Warszawskiego, wtedy jeszcze doktorzy i adiunkci: Michał Kulesza i Mirosław Wyrzykowski. W nieodległej przyszłości obydwaj odegrają ważne role w transformacji naszego państwa, i to nie tylko na płaszczyźnie samorządowej.

<sup>3</sup> Dowodem tego jest szybkie uchwalenie ustawy o stowarzyszeniach bezpośrednio po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu (Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach).

Wśród punktów protokołu rozbieżności spisane w „podstoliku samorządowym” znalazła się m.in. kwestia szczeblowości samorządu. Strona rządowo-koalicyjna proponowała już wtedy powołanie samorządu wojewódzkiego na bazie istniejących wówczas 49 województw. Natomiast strona opozycyjno-solidarnościowa twierdziła, że powinno się rozpocząć od zbudowania samorządowej gminy, a następnie dokładnie rozpoznać relacje społeczne i gospodarcze determinujące przyszły układ regionalny (województwi). Następne lata pokazały – ponad wszelką wątpliwość – jak rozsądne i realistyczne było to stanowisko. Podziały administracyjne są zawsze bardzo trudne do przeprowadzenia i z wielkim oporem daje się je korygować, nawet jeśli utrwalają układy ewidentnie szkodliwe.



**Strona opozycyjno-solidarnościowa – w odróżnieniu od strony rządowo-koalicyjnej – twierdziła, że powinno się rozpocząć od zbudowania samorządowej gminy, a następnie dokładnie rozpoznać relacje społeczne i gospodarcze determinujące przyszły układ regionalny (województwi). Następne lata pokazały, jak rozsądne i realistyczne było to stanowisko.**

Kampania wyborcza w 1989 r. trwała dwa miesiące i była bardzo intensywna. Można sobie wyobrazić, jakim szokiem dla wielu obserwatorów, szczególnie po stronie władzy, były przemówienia Jerzego Regulskiego, który, ubiegając się o mandat senatora, głosił w trakcie spotkania z wyborcami w Jeleniej Górze, skąd miał startować, że kandyduje w tych wyborach po to, aby zmienić... ustrój państwa. Za działanie mające na celu zmianę ustroju groziły w PRL najsurowsze kary. Profesor oczywiście doskonale to wiedział, lecz nie wahał się głosić takiego hasła, wyjaśniając przy tym, że chodzi mu o wprowadzenie na poziomie gminy autentycznego samorządu terytorialnego, co doprowadzi do skruszenia fundamentów dotychczasowej struktury państwa narzuconego Polsce przez sowieckiego okupanta. Wtedy (w kwietniu i w maju 1989 r.) mogło się to wydawać mrzonką głoszoną podczas chwilowej nieuwagi rządzących, ale w gruncie rzeczy historia, wyraźnie przyspieszając w tamtych miesiącach, doganiała tylko śmiałe wizje przyszłych reformatorów.

### **Statek flagowy Senatu**

Bezpośrednio po wyborach czerwcowych i ukonstytuowaniu się Senatu (z jego podziałem na komisje), miałem zaszczyt towarzyszyć Jerzemu Regulskiemu, tym razem już jako Przewodniczącemu Komisji Samorządu Terytorialnego, w trakcie wizyty u Marszałka Senatu Andrzeja Stelmachowskiego. Zadeklarowaliśmy wówczas natychmiastowe przystąpienie do prac nad inicjatywą ustawodawczą mającą na celu odrodzenie samorządu terytorialnego. Już na pierwszym merytorycznym posiedzeniu Senatu w końcu lipca 1989 roku zgłoszono kilka propozycji, a wśród nich reformy służby zdrowia, edukacji, szkolnictwa wyższego. Debata wykazała, że grupą najbardziej zaawansowaną w przygotowaniu niezbędnych zmian było środowisko senatorów, do którego należałem, postulujące wprowadzenie samorządowej gminy. W związku z tym, uchwałą z 29 lipca, Senat zdecydował o przystąpieniu do przygotowania odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej. Prace rozpoczęły się natychmiast, a powołanie 12 września rządu Tadeusza Mazowieckiego zdecydowanie je przyspieszyło, choć w jego składzie byli także samorządowi malkontenci, jak Szef Urzędu Rady Ministrów – Jacek Ambroziak<sup>4</sup>. Na szczęście ówczesna, bardzo silna pozycja Senatu, wybranego w pełni demokratycznie, pozwoliła skupić w tej izbie prace nad najważniejszymi aktami normatywnymi i utrzymać właściwe ich tempo.

<sup>4</sup> Była to jedna z przyczyn stosunkowo niskiej w hierarchii rządowej pozycji Jerzego Regulskiego jako pełnomocnika rządu ds. samorządu. Dla porównania – pełnomocnik ds. wojewodów (prof. Jerzy Kołodziejcki) został Sekretarzem Stanu.

”

**Po powstaniu rządu Mazowieckiego, solidarnościowe komitety obywatelskie wyrażały niezadowolenie z powodu zbyt wolnego tempa zmian na prowincji. Podchwyciła to opozycja, sugerując skrócenie kadencji rad narodowych wszystkich szczebli i przeprowadzenie wyborów do nich jeszcze w grudniu 1989 r. według demokratycznej ordynacji wyborczej. Oznaczało to w istocie odroczenie reformy samorządowej o cztery lata, na co nie mogliśmy przystać.**

Pojawiły się jednak i czarne chmury. Atak przyszedł z najmniej spodziewanej strony – od solidarnościowych komitetów obywatelskich, które po powstaniu rządu Mazowieckiego wyrażały tu i ówdzie niezadowolenie z powodu zbyt wolnego tempa zmian na prowincji. Zarzucano parlamentarzystom i członkom rządu, że zadowolają się zdobytymi stanowiskami i hamują zmiany „na dole”. Podchwyciła to opozycja, proponując bardzo niebezpieczny, pozorny ruch do przodu, sugerując skrócenie kadencji rad narodowych wszystkich szczebli i przeprowadzenie wyborów do nich jeszcze w grudniu 1989 r. według demokratycznej ordynacji wyborczej. Oznaczało to w istocie odroczenie reformy samorządowej o cztery lata, na co nie mogliśmy przystać. Postulowano więc inne rozwiązanie, na które godziło się w pierwszej chwili również wiele osób z obozu solidarnościowego, aby poczekać z uchwaleniem stosownych ustaw dwa lata i w tym czasie doprecyzować szczegóły całej reformy. Rezultat takiego działania mógł być jeden, a dla naszej grupki skupionej w Senacie oczywisty: samorząd pojawiłby się w najlepszym razie za dwa lata, a mogło być i tak, że nie pojawiłby się w ogóle w szczytowym okresie transformacji, tak jak stało się wówczas we wszystkich krajach po byłych demoludach.

Przeciwnicy szybkiej reformy gminnej musieli ustąpić. Moim zdaniem, decydująca była tu pozycja Senatu wybranego demokratycznie w wolnych wyborach, a także determinacja grupy reformatorów wspierana przez pierwszego Marszałka Senatu, profesora Andrzeja Stelmachowskiego, który trafnie ocenił, że ta właśnie inicjatywa ustawodawcza może stać się wręcz znakiem rozpoznawczym Senatu I kadencji – stąd jego osobiste zaangażowanie w proces legislacyjny, obejmujący najważniejsze ustawy tworzące ramy reformy. 19 stycznia 1990 r. Senat uchwalił projekt kilku ustaw samorządowych (*Ustawa o samorządzie terytorialnym*, *Ustawa o ordynacji wyborczej do rad gmin* oraz *Ustawa o pracownikach samorządowych*), a także przygotował projekt odpowiedniej nowelizacji konstytucji, które następnie skierowano do Sejmu. Projekty te zostały uchwalone przez Sejm 8 marca 1990 r., a 27 maja tego samego roku przeprowadzono pierwsze demokratyczne wybory do rad gmin. Na całość I etapu reformy złożyły się jeszcze ustawy o podziale zadań i kompetencji pomiędzy administrację samorządową i rządową, a także o finansach samorządowych oraz przepisy wprowadzające w życie całość reformy. Te ostatnie akty prawne przygotowane zostały z inicjatywy rządu. Na kolejny, II etap reformy samorządowej, choć jej koncepcja została opracowana w 1992 r., trzeba było czekać – z powodów wyłącznie politycznych – aż do 1998 roku.

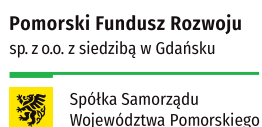
Samorząd różni się od systemu rad narodowych diametralnie. Gmina została wyposażona w osobowość prawną, co było w dawnym systemie nie do wyobrażenia. Dysponowała już, oddzielnym od centralnego, budżetem, przekazano jej w zarząd właścicielski całe mienie komunalne. Niezależność gwarantowała instytucja nadzoru prawnego, z wyłączeniem ingerencji w decyzje merytoryczne. Standardem były od początku demokratyczne, wolne wybory, o czym też trzeba wspomnieć, choć dziś wydaje się to być oczywistym standardem. Wszystkie te elementy wpisywały się bez reszty w instrumentarium gospodarki rynkowej, stąd sukces samorządu nie tylko jako sprawnego zarządcy mieniem oraz procesami cywilizacyjnymi, ale także jako inwestora i czynnika sprzyjającego inwestycjom.

Czy wszystkie założenia tej reformy zostały osiągnięte? Czy nie popełniono przy jej wdrażaniu błędów? Są to, oczywiście, pytania retoryczne, ale szczegółowa analiza popełnionych błędów, a w tym bardziej wskazanie kierunków dalszego reformowania samorządu, wymagałoby odrębnego, obszernego opracowania.

## O autorze

Prof. **Jerzy Stępień** – Przewodniczący Rady Fundatorów FRDL. Senator I i II kadencji; Generalny Komisarz Wyborczy (1990-94); przewodniczący rządowych zespołów ds. reform administracyjnych (1991-94); podsekretarz stanu w MSWiA (1997-99), sędzia Trybunału Konstytucyjnego (1998-2008), a w latach 2006-2008 Prezes TK. Dyrektor Instytutu Przestrzeni Obywatelskiej i Polityki Społecznej Uczelni Łazarskiego (od 2008); współautor reform administracyjnych w latach 1989-1999; organizator pierwszych w Polsce studiów Master in Public Administration w Uczelni Łazarskiego (od 2010). Członek Polskiego Stowarzyszenia Jazzowego.

### Partnerzy



### Partnerzy numeru

