



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ
POLSKIEJ

Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce

(Od inicjatywy Senatu
do decentralizacji państwa)

*Materiały z konferencji
zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
pod patronatem Marszałka Senatu
prof. dr hab. Alicji Grześkowiak
23 maja 2000 r.*

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu
Warszawa, 2000 r.

Opracowanie:
MAŁGORZATA LIPIŃSKA

Redakcja techniczna:
JACEK PIETRZAK

ISSN 83-86065-17-6

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu
Warszawa 2000 r.
Nakład 200 egz.

Spis treści

Wstęp – senator Mieczysław Janowski	5
Otwarcie konferencji – senator Mieczysław Janowski	9
– marszałek Senatu, prof. dr hab. Alicja Grześkowiak	11
– senator Mieczysław Janowski	13
WYSTĄPIENIA I REFERATY	
prof. dr hab. Andrzej Stelmachowski	17
senator Mieczysław Janowski	18
wicemarszałek Sejmu Jan Król	19
minister Robert Smoleń	21
senator Mieczysław Janowski	22
poseł Barbara Imiołczyk	23
senator Mieczysław Janowski	24
prof. dr hab. Jerzy Regulski <i>Uwarunkowania historyczne i geneza restytucji polskiego samorządu terytorialnego w roku 1990</i>	27
prof. dr hab. Teresa Rabska <i>Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej</i>	37
sędzia Jerzy Adam Stępień <i>Odrodzony Senat Rzeczypospolitej Polskiej jako inicjator odrodzenia samorządności terytorialnej</i>	53
senator Mieczysław Janowski	58
marszałek Senatu, prof. dr hab. Alicja Grześkowiak	58
senator Mieczysław Janowski	59

prof. dr hab. Michał Kulesza <i>Koncepcja funkcjonowania samorządu terytorialnego w pracach rządu RP.</i>	61
senator Mieczysław Janowski	69
Andrzej Porawski <i>Dziesięcioletnie doświadczenie samorządu terytorialnego w gminach w kontekście ogólnych rozwiązań ustrojowych.</i>	71
senator Mieczysław Janowski	75

GŁOSY W DYSKUSJI

Antoni Borowski	79
Gabriela Cwojdzńska	80
prof. dr hab. Piotr Buczkowski	81
Wiesław Smoczyński	83
Krystyna Sieniawska	83
Jerzy Stępień	84
Ligia Urniaż-Grabowska	84
Mieczysław Janowski	85

MATERIAŁY UZUPEŁNIAJĄCE

senator Zbigniew Gołąbek Wystąpienie złożone do protokołu	91
Listy okolicznościowe	93
Prawo o miastach z 18 kwietnia 1791 r.	103
Uchwała programowa I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” (fragmenty)	119
Porozumienia „okrągłego stołu” (fragmenty)	123

Wstęp

Odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli.

[Z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego]

Każdy jubileusz skłania do refleksji, do spojrzenia na przebytą drogę, do oceny dokonań z przeszłości, które służą dziś i które będą przydatne w przyszłości.

W 10-lecie odrodzonego samorządu terytorialnego senacka Komisja Samorządu i Administracji Państwowej zaprosiła przedstawicieli środowisk naukowych, intelektualnych, ekspertów, twórców teorii oraz praktyki odrodzonej samorządności – tych, którzy jako pierwsi po przełomie 1989 r. budowali zręby samorządów. Zaprosiliśmy także polityków, którzy zrozumieniem i niezbędnymi decyzjami wspierali ideę oraz inicjatywy, mające po latach przywrócić Polakom autentyczną podmiotowość. Konferencja zorganizowana w Senacie pod patronatem Pani Marszałek Senatu, prof. dr hab. Alicji Grześkowiak, służyła jednak nie tylko jubileuszowym wspomnieniom, podsumowaniom i uhonorowaniu osób zasłużonych w przeszłości, ale również stała się okazją do refleksji nad dniem dzisiejszym samorządów. Wpisały się one na trwałe w pejzaż III Rzeczypospolitej, zdobywając wiele doświadczeń i osiągając niekwestionowane sukcesy, choć, co trzeba gwoli prawdy przypomnieć, nie unikając i błędów. Jednakże błędów nie popełnia tylko ten, kto nic nie robi, ale to już samo w sobie jest błędem największym.

Prace nad podstawami prawnymi funkcjonowania samorządów terytorialnych zaczęły się niemal natychmiast po wyborach 4 czerwca 1989 r. Nasz kraj odzyskiwał znowu suwerenność, a my wszyscy powracaliśmy do rodziny wolnych i demokratycznych narodów. Nie przypadkiem miejscem jubileuszowej konferencji stał się Senat. To właśnie restytuowana izba wyższa polskiego parlamentu zainicjowała prace legislacyjne, dające początek odrodzonym samorządom. Senat był wówczas jedynym organem władzy wyłonionym w całości w wolnych wyborach. To właśnie w Senacie znaleźli się znamienicy orędownicy samorządu terytorialnego, którzy w wielu przypadkach już znacznie wcześniej, w czasach gdy wydawałoby się to mrzonką, rozpoczęli prace nad koncepcją autentycznych samorządów, które byłyby przeciwwagą dla

istniejących fasadowych i scentralizowanych struktur. Minęło jednak sporo lat, zanim nadszedł historyczny czas na urzeczywistnienie tych zamierzeń. Odnieśliśmy sukces dzięki determinacji i uporowi tych wszystkich, którzy rozumieci, że aktywność i uczestnictwo obywateli w decydowaniu o swych lokalnych sprawach jest istotą demokracji. Wolą społeczeństwa było wówczas zbudowanie Polski demokratycznej. Musiało się więc udać, przede wszystkim dzięki pozytywnemu uporowi Polaków, którzy chęć zmian zmanifestowali powierzając mandat zaufania swym przedstawicielom w parlamencie i innych organach władzy, w tym w radach gmin (od 27 maja 1990 r).

Tak więc, po kilkudziesięciu latach państwa totalitarnego, centralistycznego, w którym „góra” wiedziała lepiej, w którym „centrum” decydowało o wszystkim, udało się przywrócić lokalnym społecznościom podmiotowość – poczucie, że mogą w znacznym stopniu decydować same o sobie. Do słownika polszczyzny znów powróciło pojęcie społeczeństwa obywatelskiego, przypomnieliśmy sobie, co znaczy zasada pomocniczości.

Dziś, z perspektywy 10 lat, truizmem zdaje się stwierdzenie, że samorząd terytorialny spełnił ogromną rolę w przebudowie państwa i społeczeństwa. Wówczas byliśmy jednak pionierami, którzy musieli pokonywać wiele barier niedostatku wiedzy i braku doświadczenia, a także sceptycyzmu oraz nieufności. Chociaż proces kształtowania oblicza polskiej samorządności nie został zakończony, choć praktyka dnia codziennego samorządów budzi nieraz różne emocje i dyskusje, idei samorządności nikt już dziś podważać nie może. Trudno bowiem wyobrazić sobie dzisiejszą Polskę bez tego, jakże istotnego, ogniwa życia publicznego. Zwyciężyła idea państwa obywatelskiego jako przeciwieństwo państwa totalitarnego i centralnie zarządzanego. Stało się tak mimo oporu ówczesnej władzy, która zdawała sobie sprawę z tego, że autentyczny samorząd terytorialny to czynnik rozsadzający dawny ustrój.

Samorząd, a zwłaszcza samorząd terytorialny, wbudowany jest w państwo pojmowane jako wspólnota obywateli. Chcieliśmy, by państwo zostało przywrócone mieszkańcom Rzeczypospolitej. I to się nam wszystkim udało. W Polsce 10 lat temu dokonana się wielka zmiana ustrojowa. Powstały struktury samorządu lokalnego. Powołaliśmy je poprzez wolne i demokratyczne wybory ze świadomością, że odtąd możemy decydować o sprawach nam najbliższych. Polacy stali się prawdziwymi gospodarzami wspólnego dobra w swych gminach miejskich i wiejskich, a obecnie także w powiatach i województwach.

Demokracja lokalna i regionalna nie jest jednak abstrakcyjną ideą, ale przede wszystkim praktyką – rozwiązywaniem konkretnych spraw – swoim konkursem najlepszych pomysłów i ich realizacji. Towarzyszy temu prawie zawsze poszukiwanie mądrych kompromisów. Doświadczenia samorządów składają się na nasz niebagatelny dorobek: narodowy i obywatelski. Wyzwolona została ludzka aktywność, odpowiedzialność i przedsiębiorczość. Największą zdobyczą polskiego samorządu są właśnie ludzie, którzy z istic pionierską odwagą przyjęli na siebie odpowiedzialność za kształtowa-

nie nowego oblicza swych „małych ojczyzn”. Stworzone zostały wypróbowane procedury administracyjne. To cenny kapitał, który procentuje i będzie procentował w przyszłości.

Dziękuję serdecznie wszystkim uczestnikom konferencji za przyjęcie zaproszenia, za to, że zechcieli podzielić się swymi refleksjami historycznymi i dzisiejszymi doświadczeniami. Życzę wszystkim teoretykom i praktykom samorządu wielu sukcesów w tej pracy, która jest służbą. Jeśli powiedzie się samorządom, powiedzie się i Polsce, a zatem – nam wszystkim. Bądźmy wytrwali i umiejmy dostrzec zarówno ogrom dobrej roboty, którą wspólnie wykonaliśmy, jak i wielość zadań, które czekają na nasz, również wspólny, wysiłek. Bądźmy razem i róbmy swoje!

Dr Mieczysław Janowski
Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
Senatu RP

Senator Mieczysław Janowski
*Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej*

Miasto nie jest celem samo w sobie, lecz jego celem ma być człowiek, do którego miasto winno dostosowywać swe struktury i kryteria, według których ma się rządzić. Jeśli władze publiczne tracą przed oczu tę prawdę, działają jak maszyna, która kręci się bezużytecznie, z ryzykiem wyrządzenia szkody [Jan Paweł II, 1985 rok].

Przytaczam na wstępie cytat, który został umieszczony na zaproszeniu na dzisiejszą konferencję.

Cieszę się ogromnie, że przyjęli Państwo zaproszenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej na konferencję poświęconą dziesięcioleciu odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce. Zaczęło się to w Senacie i dlatego jestem ogromnie rad, że patronat nad konferencją zechciała objąć pani marszałek Senatu, profesor Alicja Grześkowiak. Witam panią marszałek bardzo serdecznie.

Witam gorąco przedstawicieli najwyższych władz Rzeczypospolitej, reprezentowanych w tej chwili przez pana wicemarszałka Sejmu Jana Króla.

Witam bardzo serdecznie pierwszego marszałka Senatu, pana profesora Andrzeja Stelmachowskiego.

Witam przedstawiciela Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, pana ministra Roberta Smolenia.

Witam serdecznie posłów obecnej kadencji, przewodniczących komisji sejmowych. Witam panie i panów senatorów poprzednich kadencji, którzy przyczyniali się do rozwoju samorządności lokalnej, a więc w szczególności członków komisji, która poprzedziła obecną Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Witam przedstawicieli rządu Rzeczypospolitej w osobach panów ministrów. Niestety, pan premier Jerzy Buzek nie może być wśród nas obecny, otrzymaliśmy jednak od niego list.

Witam także przedstawicieli władzy sądowniczej. Jest wśród nas przedstawiciel Trybunału Konstytucyjnego – witamy serdecznie panią profesor Romanowską-Dębowską. Są również reprezentanci instytucji wspoma-

gających administrację publiczną, witamy panią dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, profesor Marię Gintowt-Jankowicz.

Gorąco witam przedstawicieli wszystkich struktur samorządowych, organizacji zrzeszających miasta polskie, gminy wiejskie, powiaty. Witamy serdecznie również prezydium tych organizacji.

Chciałbym wreszcie gorąco przywitać panie i panów senatorów, członków obecnych komisji senackich, którzy przyjęli nasze zaproszenie.

Witam także przedstawicieli środków społecznego przekazu i wszystkich gości.

Chciałbym podziękować bardzo gorąco osobom, które podjęły się wystąpienia okolicznościowych, w szczególności panu profesorowi Jerzemu Regulskiemu, pierwszemu przewodniczącemu senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego.

Witam gorąco panią profesor Teresę Rabską, która może być nazwana w pewnym sensie opiekunką czy nawet matką chrzestną wielu rozwiązań samorządowych.

Witam i pozdrawiam pana sędziego Jerzego Stępnia, który odegrał ogromną rolę i w Senacie, i potem w administracji rządowej przy rozwiązywaniu wielu problemów samorządowych.

Rad jestem niezmiernie, że nasze zaproszenie przyjął pan profesor Michał Kulesza, który swoje doświadczenie akademickie i doświadczenie prawnicze wykorzystywał w funkcjonowaniu władzy wykonawczej, będąc dwukrotnie pełnomocnikiem rządu Rzeczypospolitej do spraw reformy samorządowej. Żałuję, że nie może być pośród nas obecny pan senator Leon Kieres, gdyż jest w tej chwili poza Polską. Cieszę się, że przyjął zaproszenie na nasze spotkanie przedstawiciel organizacji samorządowych, dyrektor Biura Związku Miast Polskich, pan Andrzej Porawski.

Wielce Szanowna Pani Marszałek, będę ogromnie wdzięczny, jeśli, mając wieloletnie doświadczenie, które się wiąże z funkcjonowaniem polskiego Senatu, zechce Pani, objąwszy patronat nad konferencją, przekazać swoje wystąpienie naszym gościom.

Prof. dr hab. Alicja Grześkowiak
Marszałek Senatu

Panie Przewodniczący, wielce Szanowni Państwo, i myślę, że mogę tak powiedzieć przynajmniej wobec niektórych, Drodzy Koledzy!

Od odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce mija właśnie dziesięć lat. Z perspektywy historii można by powiedzieć, że zaledwie dziesięć lat, lecz tych dziesięć lat wystarczyło, aby samorząd terytorialny stał się integralną częścią ustroju współczesnej Polski, stał się czymś tak oczywistym, że wielu obywateli już zapomniało albo może w ogóle nie wie, iż w czasach PRL wcale samorządu terytorialnego nie było. Dlatego przypominamy rocznicę odrodzenia samorządu terytorialnego nie tylko celem dokonania bilansu działalności samorządowej, ale także pokazania genezy odrodzenia samorządu.

Trzeba się więc cofnąć do pierwszych lat PRL, gdy komuniści uznali, że nie wystarczy polityczne opanowanie samorządu terytorialnego, ale że trzeba w ogóle samorząd zlikwidować. W 1950 roku utworzyli tak zwane terenowe organy jednolitej władzy państwowej, które, jak napisano wówczas w „Nowych Drogach”, ideologicznym organie PZPR, miały być transmisją partii do mas ludowych. Niejeden z nas pamięta, jak ta transmisja wyglądała, jak delegowano towarzyszy z aparatu partyjnego do pracy w terenowych organach jednolitej władzy, jaki był zakres władzy tych organów i gdzie tak naprawdę zapadały decyzje. Dopiero „Solidarność”, na pierwszym zjeździe w Gdańsku, odbytym jesienią 1981 roku, umieściła w swoim programie działania stworzenie samorządnej Rzeczypospolitej. Z tej idei zrodził się postulat przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce, ale musiało upłynąć kilka trudnych lat, aby można było przystąpić do jego realizacji.

Gdy czytam obecnie porozumienia „okrągłego stołu” z 1989 roku, w których władze komunistyczne zgodziły się na utworzenie samorządu terytorialnego w Polsce, zastanawiam się, jaki byłby to samorząd, gdyby w pamiętnych czerwcowych wyborach „Solidarność” nie uzyskała tak wielkiego poparcia społeczeństwa. Czy w ogóle samorząd terytorialny zostałby przywrócony? Przecież model samorządu prezentowany przez stronę komuni-

styczną przy „okrągłym stole” niewiele odbiegał od struktur terenowych organów jednolitej władzy państwowej.

Obchodząc dziesiątą rocznicę odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce winniśmy wdzięczność przede wszystkim narodowi za okazaną w tamtych wyborach wolę zmiany systemu w Polsce. Nie było rzeczą przypadku, że to Senat zainicjował prace legislacyjne zmierzające do przywrócenia samorządu terytorialnego. Senat bowiem był jedynym wówczas organem władzy wyłonionym w całości w wolnych wyborach, w dodatku do Senatu zostali wybrani wybitni orędownicy przywrócenia samorządu terytorialnego.

Poczytuję sobie za zaszczyt, że jako senator tamtej kadencji Senatu mogłam uczestniczyć w tych pracach legislacyjnych, a Senat zajął się sprawą samorządu terytorialnego już na trzecim swoim posiedzeniu, w dniu 29 lipca 1989 roku. Wszyscy senatorowie występujący w debacie poparli ideę przywrócenia samorządu terytorialnego. Apelowano nawet, warto to dzisiaj przypomnieć, aby nie poprzestać na utworzeniu samorządu na szczeblu gmin, ale przygotować przywrócenie samorządu powiatowego, a nawet utworzyć samorząd wojewódzki, wzorowany na samorządzie istniejącym w II Rzeczypospolitej w województwach zachodnich.

Z dużym sentymentem wspominam dzień 19 stycznia 1990 roku, gdy jako przewodnicząca senackiej Komisji Konstytucyjnej referowałam inicjatywę Senatu dokonania zmian w Konstytucji, umożliwiających przywrócenie i działanie samorządu terytorialnego. Podkreśliłam wówczas, że w samorządzie terytorialnym widzimy przejaw demokratycznych tendencji ustrojowych, a rodzaj i zakres spraw przekazywanych samorządowi jest miernikiem podmiotowości politycznej obywateli i ich wolności politycznej w państwie. W takim duchu został zredagowany rozdział o samorządzie terytorialnym w projekcie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który opracowała senacka Komisja Konstytucyjna w latach 1990–1991.

W uzasadnieniu projektu Konstytucji napisałam wówczas: *Podstawowy sens demokratycznego państwa polega na uczestnictwie wszystkich obywateli w sprawach publicznych. Człowiek i zakładane przezeń wspólnoty stają się odpowiedzialne za własne losy, sami rządzą swoimi sprawami, wybierają swoje organy i sprawują nad ich działalnością bezpośrednią kontrolę. Na polskiej scenie publicznej kształtuje się czwarty, autentyczny podmiot władzy, przejmujący kompetencje obywatelskie wspólnot mniejszych niż ogólnopństwowa i połączonych innymi więzami niż polityczne. Chodzi o samorząd terytorialny i jego organy. Samorząd jest wspólnotą mającą na celu dobro wspólne grupy, zapewniającą udział obywateli w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb życia zbiorowego o znaczeniu lokalnym lub grupowym. Projekt Konstytucji widzi w nim przejaw demokratycznych tendencji ustrojowych i wykładnik podmiotowości politycznej obywateli.*

Jestem przekonana o ciągłej aktualności takiego pojmowania samorządu terytorialnego. Podzielę się jeszcze jedną refleksją. Często porównujemy tempo przeprowadzanych zmian w II i III Rzeczypospolitej. W poszczególnych

dziedzinach wyniki są różne. Na przykład II Rzeczpospolita zdobyła się na uchwalenie Konstytucji już po dwóch latach. III Rzeczpospolita zrobiła to dopiero po ośmiu latach, ale w dziedzinie reformy samorządowej wynik jest całkowicie odwrotny. Przywróciliśmy samorząd w ciągu jednego roku. II Rzeczpospolita zdobyła się na ujednoczenie samorządu terytorialnego w 1933 roku, a więc po czternastu latach.

Trzeba jeszcze podkreślić, że wybory do samorządu terytorialnego były drugimi, po wyborach do Senatu, wolnymi wyborami w powojennej Polsce. Przywrócenie samorządu terytorialnego było wówczas dla nas sprawą najważniejszą, aby po dziesięciu latach można chyba powiedzieć z całą prawdą, że Polska samorządem stoi. Stąd w sposób szczególny dziękuję wszystkim, którzy przyczynili się do przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 roku, a także wszystkim, którzy w następnych latach budowali i rozwijali samorządną Rzeczpospolitą.

Dziękuję senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, w szczególności przewodniczącemu komisji, panu senatorowi, doktorowi Mieczysławowi Janowskiemu, za zorganizowanie tej konferencji. Serdecznie pozdrawiam wszystkich uczestników konferencji i życzę twórczych obrad. Mamy wiele powodów do satysfakcji z reformy samorządowej i osiągnięć samorządu, ale jednocześnie mamy świadomość, że tu i ówdzie sprawy wymagają naprawy, udoskonalenia. Niech więc ta konferencja będzie śmiałym wytyczeniem drogi dalszego rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce na następne dziesięciolecia.

Senator Mieczysław Janowski

Dziękuję bardzo pani marszałek za wystąpienie przypominające rolę Senatu. Chciałbym uzupełnić swoje powitanie kierując je do osób, które są na sali, a nie zostały przeze mnie dostrzeżone bądź przybyły dopiero teraz. W szczególności bardzo serdecznie witam panią poseł Barbarę Imiołczyk, przewodniczącą sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, z którą bardzo dobrze współpracujemy. Cieszę się, że przybył do nas ksiądz doktor Kazimierz Kurek, zasłużony duszpasterz samorządu terytorialnego. Witam również pana posła Tadeusza Wronę, który przewodniczy organizacji samorządowej, stowarzyszeniu Liga Krajowa i jest równocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego. Witam naszych przyjaciół, między innymi z Amerykańskiej Agencji Rozwoju Międzynarodowego (USAID). Witam serdecznie pana dyrektora Denisa Taylora. Witam także przedstawicieli samorządowych kolegiów odwoławczych, których reprezentuje pani prezes Krystyna Sieniawska.

Zaproszeni goście chcą podzielić się z nami swymi refleksjami. Jako pierwszego poproszę pana marszałka, profesora Andrzeja Stelmachowskiego.

Wystąpienia i referaty

Prof. dr hab. Andrzej Stelmachowski*

Pani Marszałek, Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Z wielką zadumą znajduję się znów na tej sali i w tak godnym gronie. Myślę, że nie przesadzę, jeśli powiem, że spośród zrealizowanych inicjatyw senackich ta w sprawie samorządu terytorialnego była najważniejsza. Było też wiele innych ważnych, jak choćby konstytucyjna, o której wspomniała pani marszałek, nie wszystkie jednak udało się zrealizować. Ta inicjatywa została wszakże doprowadzona do szczęśliwego końca.

Sięgając dziś pamięcią do owej trzydniowej sesji, która rozpoczęła się 29 lipca 1989 roku, pamiętam, że postanowiliśmy omówić trzy zagadnienia. Coś dla ustroju – to był właśnie samorząd terytorialny, coś dla człowieka – sprawa ochrony zdrowia i wreszcie sprawy rolnictwa. Z tych trzech dojrzała należycie była tylko inicjatywa samorządowa i ta została zrealizowana najszybciej. Muszę powiedzieć, że ogromną rolę odegrały w tym prace, które były podejmowane wcześniej, w przygotowaniach do obrad „okrągłego stołu”. To, co wtedy przygotował zespół pod wodzą obecnego tu profesora Regulskiego i przy udziale pana senatora, obecnie sędziego Jerzego Stępnia, miało kolosalne znaczenie, była to bowiem dojrzała koncepcja. Ale żeby zamierzenia mogły się powieść, musiały się zgrać koncepcja i czas. Musiał być sprzyjający zbieg okoliczności i wola polityczna.

W tym przypadku te wszystkie elementy się zbiegły i dzięki temu można było doprowadzić już w styczniu do uchwalenia pakietu czterech ustaw dotyczących samorządu, na czele z ustawą, która wprawdzie znowelizowana, ale obowiązuje do dziś. Myślę o ustawie z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym. Trzeba powiedzieć, że również tempo jej uchwalenia przez Sejm było niezwykle. Byliśmy co prawda pod presją, że oto właśnie będą normalne wybory do rad narodowych, a przecież chodziło o to, żeby nie było już wyborów do rad narodowych tylko do odrodzonego samorządu.

* prof. dr hab. Andrzej Stelmachowski – prezes Stowarzyszenia „Wspólnota Polska”, marszałek Senatu I kadencji.

Wydaje się, że ostatnio można było zbudować drugie piętro samorządu – tu patrzę na pana profesora Kuleszę, który tak bardzo się w tym zasłużył – i że się mogło to udać właśnie dlatego, że pierwsze piętro zostało zbudowane. To najważniejsze ogniwo samorządowe, a mianowicie gminne. Myślę, że jest to właściwa budowa fundamentu demokracji, nie wszystko bowiem można załatwić odgórnie. Pewne sprawy muszą być załatwiane na dole i mamy tego efekty. Świadczy o tym choćby widok naszych miast i miasteczek, dziś zupełnie innych niż przed dziesięciu laty.

Czy nie ma tutaj jednak żadnych usterek? Owszem, są. Jeżeli wolno mi Wysoki Senat namówić do jeszcze jednej ustawy, to chętnie bym namówił, żeby poprawić to, co niepotrzebnie zepsuto. Chciałbym namówić do uchylecia ustawy o ustroju miasta Warszawy. Myślę, że jeżeli uczyni się ten prosty zabieg i podda się ogólnym zasadom, będzie to właściwe rozwiązanie. Wszystko zostanie skonsolidowane w jednej gminie miasta Warszawy na prawach powiatu. Myślę, że udałoby się wówczas wyeliminować wiele niedobrych zjawisk, jakich byliśmy świadkami. Stało się bowiem tak, że to, co miało być doskonalsze, okazało się właściwie tylko targowiskiem politycznym, a wszelkie zmiany, jakie próbowano wprowadzić, nie doprowadziły do uleczenia sytuacji. Jeżeli więc można by Was namówić, byście wzięli do ręki nóż chirurgiczny i uchylili tę ustawę, to myślę, że będzie to pewnym zwieńczeniem problemów samorządowych.

Senator Mieczysław Janowski

Dziękuję bardzo panu marszałkowi. Może tylko dodam, że Senat już taką próbę podejmował. Sądzę, że do tego też dojdzie, ale skoro był wspomniany Sejm pierwszej kadencji, chciałbym wyrazić wielką wdzięczność, że zaproszenie do udziału w konferencji przyjęła i jest z nami pani Urszula Pańko, wdowa po świętej pamięci profesorze Walerianie Pańko.

Proszę teraz o zabranie głosu pana marszałka Jana Króla.

Jan Król*
Wicemarszałek Sejmu

Pani Marszałek, Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Okolicznościowych spotkań odbywa się w tym okresie wiele. Dominują w nich elementy wspomnień, refleksji, spotykają się ludzie, którzy przez wiele lat może się nie widzieli, a którzy byli twórcami samorządu. Mam na myśli właśnie posłów i senatorów komisji Sejmu dziesiątej i Senatu pierwszej kadencji. Mam na myśli cały zespół wspaniałych ludzi, pełnomocnika rządu, pana profesora Regulskiego, który przyczynił się i dzielnie pracował nad rozstrzygnięciami prawnymi, potem nad aplikacją, wdrożeniem tej wielkiej operacji.

Jest to na pewno czas i miejsce do wspomnień, ale i do refleksji. Reforma samorządowa była udanym skokiem na dosyć głęboką wodę. Muszę powiedzieć, że w sprawach samorządowych jestem uczniem pana profesora Regulskiego, ponieważ mnie zaangażował jako swego zastępcę w momencie, kiedy już rysowała się bardzo realna perspektywa uruchomienia tej wielkiej operacji i trzeba było konkretnych ludzi do konkretnej pracy. Miałem odpowiadać właśnie za ten etap wdrożenia reformy, wspólnie z 49 pełnomocnikami rządu, tak zwanymi delegatami pełnomocnika rządu do spraw reformy samorządu terytorialnego.

To był dobry pomysł, ponieważ trzeba było budować strukturę, która szczególnie w terenie i w ogóle miałaby pojęcie o tym, co mamy zrobić. Mieliśmy do czynienia z ogromnym oporem administracji rządowej i w centrali, i w terenie, po pierwsze, wobec przekazania kompetencji, a po drugie, naprawdę nie było świadomości, sam się tego uczyłem i wielu z nas, że gmina może być samodzielna pod względem finansowym, że może mieć własny majątek, że może mieć pracowników samorządowych. To były wielkie odkrycia, które wówczas się dokonywały. To, że udało się zmobilizować tak wielką energię społeczną do udziału i w wyborach, i do powołania pierwszych rad

* Jan Król – w latach 1989-1991 – zastępca pełnomocnika rządu ds. reformy samorządu terytorialnego.

gmin, było naprawdę krokiem w kierunku tworzenia fundamentów III Rzeczypospolitej, demokratycznego państwa prawa. Bez tej operacji mielibyśmy do dzisiaj poczucie, że coś zaniedbaliśmy. Jeśli się zresztą rozmawia z naszymi sąsiadami, przedstawicielami wielu krajów nas otaczających, to z pewną zazdrością spoglądają na to, co nam udało się przeprowadzić.

Tak więc, jak mówił pan profesor Stelmachowski, była koncepcja, była wola polityczna i była dobra współpraca różnych organów władzy na rzecz wprowadzenia tego przedsięwzięcia. Myślę, że szczególnie warto wspomnieć o dobrej współpracy właśnie Sejmu i Senatu. Były to trzy miesiące, w których udało się uchwalić bardzo obszerne ustawy, tak ustrojowe, jak i kompetencyjne oraz wydać szereg rozporządzeń wykonawczych, które pozwalały na wdrożenie reformy.

Reforma samorządowa przyczyniła się, w moim przekonaniu, do wielkiej społecznej edukacji, zachęciła do brania odpowiedzialności za sprawy lokalne. Reforma samorządowa i to doświadczenie, które mamy za sobą, również chyba wskazują na to i zachęcają, żeby nie stawać w pół drogi. Dzisiaj także dostrzegamy, że tam, gdzie stanęliśmy w pół drogi, co dotyczy na przykład przekazania szkół podstawowych gminom, tam następowały duże opóźnienia, które później trzeba nadrabiać. Nie udało się już drugich wyborów samorządowych powiązać z wyborami do władz powiatowych, a taki był zamysł inicjatorów reformy. Gdyby tak się stało, byłibyśmy dziś już w zupełnie innym miejscu.

Nie udaje się ciągle konsekwentnie zdecentralizować finansów publicznych. Miejmy nadzieję, że w tym roku tego dzieła dokonamy, wzorem właśnie roku 1990, to znaczy, że będzie dobry projekt ustawy, zostanie ona przyjęta i będzie proponowała i sankcjonowała te rozstrzygnięcia, które powiążą kompetencje ze środkami bazującymi głównie na dochodach własnych gmin, powiatów, województw samorządowych. Tak więc w dalszym ciągu potrzeba odwagi, wyobraźni, dobrej współpracy poszczególnych ogniw władzy publicznej. Myślę, że dobrze by było, gdyby z tych spotkań rocznicowych właśnie takie przesłanie i taki wniosek udało się zrealizować. Pierwszym krokiem, który by dowodził, że jesteśmy gotowi do godnej współpracy i że istnieje wola polityczna w dalszym ciągu wzmocnienia samorządu terytorialnego, niechby była odpowiedź na problemy warszawskie, właśnie w taki sposób, aby ustawę warszawską z jednej strony uchylić, a z drugiej strony, aby nie kreować odrębnej ustawy ustrojowej dla Warszawy, tylko żeby Warszawa też dołączyła do grona gmin polskich.

Senator Mieczysław Janowski

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku. Zapewniam wszystkich Państwa, że wtedy, kiedy układaliśmy program konferencji, sprawy warszawskiej jeszcze nie było. Bardzo proszę pana ministra Roberta Smolenia z Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej.

Robert Smoleń

Podsekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

Pani Marszałek Senatu, Panie Wicemarszałku Sejmu, Panie Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Szanowne Panie i Panowie Senatorowie, Szanowne Panie i Panowie Posłowie, Szanowni Państwo!

Z okazji dziesięciolecia samorządu terytorialnego w Polsce chciałbym wystąpić nietypowo. Zamiast wyrazów uznania dla przedstawicieli samorządów, które to wyrazy uznania jak najbardziej się samorządowcom należą, chciałbym Państwu przedstawić miniesej na temat demokracji, demokracji lokalnej i zaufania.

Dzień Samorządu Terytorialnego obchodzimy jako symbol społeczeństwa obywatelskiego, społeczeństwa, które w coraz większym stopniu samodefiniuje swoje potrzeby i samo je realizuje. Oznacza to zdecydowane odejście od zasady onnipotencji państwa, a *de facto* jego centralnego, urzędniczego aparatu.

Podstawą budowy społeczeństwa obywatelskiego jest więc decentralizacja władzy publicznej i tam, gdzie obywatele mogą sami rozwiązywać swoje problemy, powinni to czynić. Rolą państwa jest wspomaganie tych wysiłków i harmonizacja sprzecznych często interesów poszczególnych społeczności lokalnych.

Słyszy się często, że samorzady są szkołą życia publicznego, przygotowującą obywateli do podejmowania działań na szerszej niwie. Pogląd ten jest bez wątpienia prawdziwy, choć wydaje mi się nieco uproszczony. Demokracja lokalna to nie tylko szkoła, to realne sprawowanie władzy, to zapewnienie obywatelom poczucia udziału w kształtowaniu życia publicznego, tak aby jego podstawowym elementem stała się troska o dobro wspólne, działanie na jego rzecz.

Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli. W ramach tak konstytucyjnie rozumianego dobra wspólnego mieści się również pojęcie dobra wspólnego społeczności lokalnej. Demokracja lokalna to przecież nic innego jak dbałość o dobro wspólne i to właśnie powinno być prze-

wodnim motywem wszystkich działań podejmowanych zarówno na szczeblu lokalnym, jak i centralnym.

Demokracja lokalna oznacza nie tylko władzę, ale przede wszystkim odpowiedzialność za wyniki jej sprawowania, za konkretne rezultaty podejmowanych decyzji. Demokracja musi zatem oznaczać pokorę wobec decyzji wyborców i wszelkich konsekwencji takich decyzji. Na demokrację nie wolno się obrażać, bo przeczy to jej istocie. Każda decyzja wyborców i wybranych przez nich władz, jeśli została podjęta w legalnym trybie, musi zostać uszanowana.

Demokracja lokalna jest równoznaczna z zaufaniem do obywateli, że wybiorą mądrych, sprawnie działających, przygotowanych do pełnienia funkcji publicznych przedstawicieli. Zaufanie wyborców do wybranych przez siebie władz samorządowych, do podejmowanych przez nich decyzji, wreszcie zaufanie organów państwowych, rządu i jego przedstawicieli do władz samorządowych. Władze państwowe muszą wierzyć, iż wyborcy dokonali takiego wyboru, jaki uznali za słuszny i powinni ten wybór w pełni uszanować.

W praktyce szacunek ten musi przejawiać się w nieingerowaniu w prace samorządów, w pozostawieniu im maksymalnej swobody działania, w stworzeniu im możliwości maksymalnej realizacji interesów społeczności lokalnych, maksymalnym zaspokojeniu potrzeb tej społeczności. Rzecz przecież nie tylko w deklaracjach. Aby mogły realizować swoje funkcje, abyśmy mogli z pełnym przekonaniem uznać, iż jak powiada Konstytucja, ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, samorządy muszą zostać wyposażone we wszystkie konieczne instrumenty prawne i przede wszystkim finansowe.

Wobec demokracji lokalnych państwo i jego aparat powinny pełnić rolę subsydiarną, pomagać w rozwiązywaniu tych problemów, których samorządy nie są w stanie rozwiązać same. Ingerencję polityczną aparatu rządowego w prace samorządów należy uznać za niedopuszczalną. Zmiany koalicji samorządowych to sprawa wybranych przedstawicieli środowisk lokalnych i ich odpowiedzialności przed wyborcami. Możliwości takiej ingerencji są precyzyjnie określone ustawowo, ich nadużywanie, zwłaszcza w interesie partyjnym, stanowi jawne pogwałcenie zasad samorządności, zasad społeczeństwa obywatelskiego, zasad demokracji lokalnej i zasad demokracji w ogóle.

Senator Mieczysław Janowski

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Rad jestem, że na nasze zaproszenie odpowiedział i na obrady przybył pan profesor Piotr Buczkowski, który przewodniczył Krajowemu Sejmikowi Samorządu Terytorialnego pierwszej kadencji. Witamy serdecznie pana profesora.

Swoje pozdrowienia przekaże nam teraz pani poseł Barbara Imińczuk. Proszę bardzo.

Barbara Imiołczyk

*Przewodnicząca sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego
i Polityki Regionalnej*

Pani Marszałek, Panie Wicemarszałku, Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Z wielką treścią zabieram głos w obecności wielkich autorytetów w dziedzinie samorządności, ludzi, którzy mają ogromne zasługi dla budowania polskiego samorządu.

Dziesięć lat temu nawet nie kandydowałam do rady gminy, dziesięć lat temu jako członek Komitetu Obywatelskiego chciałam po prostu pomóc w wyborach samorządowych i organizowałam te wybory. I sądziłam, że będzie to tylko moja krótka przygoda ze światem polityki. Stało się inaczej, stało się tak poprzez samorząd terytorialny, przez to, że dziesięć lat temu byłam przekonana, i to moje przekonanie przez dziesięć lat się nie zmieniło, że oblicze Polski będzie zależało przede wszystkim od tego, co stanie się w ponad dwóch tysiącach polskich gmin, a potem od tego, czy uda się skalę samodzielności w podejmowaniu decyzji, w gospodarowaniu majątkiem, w finansowaniu rozszerzyć również o powiaty i duże województwa samorządowe.

Dzisiaj jestem dumna, chociaż zażenowana, że przemawiam do Państwa jako przewodnicząca sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, jako osoba stojąca na miejscu, które dziesięć lat temu zajmował pan profesor Walerian Pańko, którego darzę, tak jak wszyscy Państwo, ogromnym szacunkiem. Tej sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, na której barkach w Sejmie spoczywał główny ciężar transformacji ustrojowej i która, jak zapewne zgodzi się ze mną mój wspaniały poprzednik, pan profesor Buczkowski, zawsze była miejscem merytorycznej pracy, zawsze była tym wyjątkowym miejscem, gdzie spory polityczne ustępowały na drugi plan przed dyskusją merytoryczną.

Dla nas tak było dziesięć lat temu i tak jest obecnie. Najważniejsze było i jest dobro samorządu terytorialnego. Udawało się tej komisji uchronić przed politycznymi sporami, od wchodzenia w polityczne waśnie i od stawia-

nia się stroną w sporach politycznych. Mam nadzieję, że tak będzie dalej. Zrobię wszystko, co w mojej mocy, aby Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nie stała się stroną w politycznych sporach o samorząd. Spotykamy się w momencie kryzysu, spotykamy się w momencie, kiedy trwają polityczne spory wokół samorządu i kiedy idea samorządu jest wykorzystywana do politycznych walk. To jest bardzo groźne i z całą pewnością będzie rzutować również na zdanie opinii społecznej o samorządzie terytorialnym. W interesie samorządu terytorialnego konflikt warszawski powinien zostać możliwie najszybciej rozwiązany.

Mam nadzieję, że zarówno Sejm, jak i Senat zrobią wszystko, żeby nowa ustawa warszawska mogła być prosta i by mogła być szybko uchwalona, tak by wreszcie zapewniała warszawiakom dobre funkcjonowanie stolicy, ale żeby również sytuacja stolicy nie kompromitowała w oczach opinii publicznej samorządu w Polsce. Niestety, sądzę, że ze względu na trudność tego ustawowego zadania będziemy musieli sięgnąć po instrument referendum, po to, żeby można było mieć pewność, iż nie spotkamy się z zarzutem naruszania Konstytucji.

Dziękując wszystkim tu obecnym w imieniu mojej komisji za trud i za wkład w prace nad reformą samorządową, zarówno związane z wprowadzeniem gmin, nad reformą ustroju gminy, a potem z wprowadzeniem powiatów i województw, chciałabym prosić jednocześnie o wsparcie i o współpracę w wyzwaniach, przed którymi samorząd terytorialny, Sejm i Senat dziś stoją. Te wyzwania to stabilizacja i wzmocnienie finansów publicznych, to w moim przekonaniu konieczność budowy aparatu urzędniczego w administracji samorządowej, korpusu służby cywilnej na wzór państwowej służby cywilnej i oddzielenie decyzji politycznych od wykonawstwa administracyjnego. I wreszcie bardzo ważne wyzwanie, które również stoi przed samorządem terytorialnym, to konieczność zapewnienia jawności decyzji podejmowanych przez samorząd terytorialny.

Być może po to, żeby zagwarantować samorządowi samodzielność i żeby tę samodzielność umocnić, trzeba sięgnąć po rozwiązania ustawowe, które zagwarantują również obywatelom dostęp do informacji o działaniach samorządu.

Dziękuję serdecznie za zaproszenie na tę konferencję. Przyjmijcie Państwo moje najlepsze życzenia, przede wszystkim podziękowania za Wasz wkład pracy w wielkie dzieło Rzeczypospolitej, jakim jest samorząd terytorialny.

Senator Mieczysław Janowski

Proszę Państwa, część zaproszonych gości nie mogła przybyć i przesłała listy. Wśród nich jest list od prezesa Rady Ministrów, pana profesora Jerzego Buzka. Odczytam fragment tego pisma, które zostało skierowane na ręce pani marszałek.

Szanowna Pani Marszałek!

Wyrażam ogromną satysfakcję, że działający pod przewodnictwem Szanownej Pani Marszałek Senat czwartej kadencji kontynuuje zapoczątkowaną przez Senat pierwszej kadencji opiekę nad polskim samorządem terytorialnym.

Nie jest to tylko okolicznościowe stwierdzenie z okazji dzisiejszej konferencji. To głęboka świadomość dokonań Senatu w okresie dziesięcioletniej historii odrodzonego polskiego samorządu, od senackiej inicjatywy dotyczącej ustaw o samorządzie gminnym z przełomu lat 1989 – 1990 do intensywnej i twórczej pracy nad ustawami, które umożliwiają wprowadzenie przez obecny rząd koalicji AWS – Unia Wolności wielkich reform, w tym reformy administracji publicznej.

List wystosował do nas również wiceprezes Rady Ministrów, pan profesor Leszek Balcerowicz.

W nawiązaniu do wypowiedzi pani poseł, odczytam fragment odnoszący się do kwestii finansowych. Pan premier Balcerowicz pisze tak:

Resort finansów intensywnie pracuje nad zasadniczą zmianą systemu finansów publicznych. Praktycznie zakończono prace nad przygotowaniem projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przewidującego radykalne zwiększenie samodzielności finansowej samorządu i ograniczenie do niezbędnego minimum transferu środków z budżetu państwa w formie subwencji. Jestem przekonany, że zaangażowanie i skuteczność działania tysięcy samorządowców, zdobyte przez nich doświadczenia są gwarancją dalszego rozwoju i umacniania samorządności terytorialnej w Polsce.

List przesłał do nas również pan Rinaldo Locatelli, szef Sekretariatu Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Przekazał nam pozdrowienia i podziękowania za zaproszenie, informując jednocześnie, że z racji obrad w Strasburgu nie może być dziś wśród nas.

Po wystąpieniach okolicznościowych proszę teraz pana profesora Jerzego Regulskiego o wygłoszenie referatu poświęconego uwarunkowaniom historycznym i genezie restytucji polskiego samorządu terytorialnego w 1990 roku.

Prof. dr hab. Jerzy Regulski*

Uwarunkowania historyczne i geneza restytucji polskiego samorządu terytorialnego w roku 1990

Dziesiąta rocznica pierwszych wolnych wyborów samorządowych zachęca do refleksji, do spojrzenia wstecz i do krytycznej oceny naszych dokonań. Bez analizy własnych doświadczeń trudno jest trafnie programować przyszłość. Trzeba więc podjąć próbę odpowiedzi na podstawowe pytania, dotyczące tego, jaką rolę spełnił samorząd terytorialny w przebudowie państwa i społeczeństwa, jakie zdarzenia i mechanizmy sprawiły, że ta reforma jest tak udana, a przede wszystkim, jakie czynniki sprawiły, że została ona podjęta. I szczęśliwie się składa, że taką dyskusję możemy odbyć na forum Senatu, który w swej pierwszej kadencji odegrał tak doniosłą rolę w dziele odbudowy samorządu.

Dyskusja na temat reform samorządowych** sprowadzana jest na ogół do pytania, ile kto ma pieniędzy i o czym kto ma prawo zdecydować. Tymczasem znaczenie odbudowy samorządności ma zupełnie inny wymiar. Otwarcie dokonane w 1990 roku zmieniło ustrój kraju i spowodowało ogromną ilość przekształceń wtórnych, powodując przemiany w wielu, nawet odległych od siebie dziedzinach życia. Komunalizacja znacznej części mienia państwowego była pierwszą na tak wielką skalę operacją przekształceń własnościowych, znacznie większą niż wiele późniejszych operacji prywatyzacyjnych. Dzięki przejęciu przez gminy terenów i budynków szybko wykształcił się nie tylko rynek obrotu nieruchomościami, ale i przełamane zostały niektóre monopole dawnych molochów państwowych, takich jak „Społem” czy MHD. Wykształcił się też rynek finansów lokalnych. O ile dziesięć lat temu żaden bank nie chciał w ogóle rozmawiać na temat obsługi gospodarki gmin, to obecnie istnieje duże współzawodnictwo między bankami w tej dziedzinie.

* prof. dr hab. Jerzy Regulski – prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Pierwszy przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego, w latach 1989-1991 pełnomocnik rządu ds. reformy samorządu terytorialnego.

** Szersze omówienie historii polskich reform samorządowych znajdzie się w mojej książce pt. *Samorząd III Rzeczypospolitej*, która będzie w sprzedaży wczesną jesienią br.

W latach dziewięćdziesiątych wybudowano blisko dziesięć razy więcej wodociągów i kanalizacji niż w poprzedniej dekadzie. W wielu miejscowościach można więc mówić o rewolucji cywilizacyjnej i zasadniczej zmianie stopnia zanieczyszczenia wód. Dzięki działalności promocyjnej i inwestycyjnej gmin w wielu miejscowościach uzyskano znaczące sukcesy gospodarcze. Wokół gmin utworzyło się wiele instytucji w różny sposób je wspomagających. Co roku sto kilkadziesiąt tysięcy pracowników uczestniczy w różnych kursach i szkoleniach. Wzrost poziomu wykształcenia pracowników staje się widoczny. Zatrudnienie w administracji samorządowej jest też coraz bardziej atrakcyjne. Wskazuje na to nie tylko poważny rozwój szkół administracji publicznej, ale i fakt, że ich absolwenci nie mają na ogół trudności z zatrudnieniem.

Listę tę można by jeszcze bardziej wydłużać. Przytoczone przykłady wystarczą jednak, aby stwierdzić, że odbudowa samorządów przekształciła cały sektor życia publicznego. Polska roku 2000 jest nieporównanie bardziej zdecentralizowana niż była dziesięć lat wcześniej, nawet już po reformie gminnej. Decentralizacja nie jest jednak zabiegiem jedynie technicznym. Aby jednym dodać kompetencje czy środki, to innym trzeba je odjąć. Wzmocnienie gmin oznacza względne osłabienie innych. A wiadomo, że nikt z dobrej woli nie chce oddać tego, co ma. A więc decentralizacja jest ciągłą walką polityczną o wpływy i środki. Przykładów ostatnie lata dostarczyły wielu. Wystarczy wspomnieć opory przedsiębiorstw i związków zawodowych przed komunalizacją mienia; walkę Związku Nauczycielstwa przeciw przekazaniu szkół gminom; pozbawienie gmin, wbrew wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego, terenów zajętych na ogródki działkowe i przekazanie ich Związkowi Działkowiczów; wreszcie ostatnią walkę przeciwko przekazaniu samorządom urzędów pracy. Przeciwników rozwoju samorządności, decentralizacji państwa i rzeczywistemu stosowaniu zasady pomocniczości jest wielu. Nie chciałbym ich tutaj wliczać, choć może miałyby to znaczenie dydaktyczne. Ale warto się zastanowić, dlaczego reforma samorządowa się udała, jeśli miała tak dużo przeciwników.

* * *

Patrząc wstecz, uważam, że aby jakakolwiek reforma osiągnęła sukces, konieczne jest, aby wystąpiły jednocześnie cztery czynniki: wola polityczna liderów, poparcie, a co najmniej przyzwolenie społeczeństwa, wiedza ekspertów oraz wielka rzesza tych ludzi, którzy reformę wprowadzą w życie. Każdy z tych czynników kształtuje się w odrębnym procesie, według specyficznych dla niego praw. Są również wzajemnie uzależnione, ale wykazują odrębną dynamikę. Dlatego żadna reforma nie została spowodowana przez pojedyncze wydarzenie. Zawsze decydował ich splot. I zawsze decydowała ich pewna sekwencja. Każde kolejne wydarzenie stwarzało podstawę dla następnych.

Tak samo reforma samorządowa 1990 r. była wynikiem pewnej dynamiki wydarzeń, która pozwoliła na to, że wszystkie wspomniane wyżej czynniki zaistniały jednocześnie na przełomie 1989 i 1990 roku.

Ale aby wyjaśnić, dlaczego tak się stało, trzeba się cofnąć jeszcze o dziesięć lat wstecz, do okresu „pierwszej «Solidarności»”. Wtedy bowiem zapoczątkowała się dyskusja i prace nad restytucją samorządów.

Myśli o potrzebie odtworzenia samorządów lokalnych powstawały w wielu ośrodkach. Moje osobiste zaangażowanie w tę sprawę rozpoczęło się od postawienia sobie, jeszcze w latach sześćdziesiątych, pozornie teoretycznego pytania: dlaczego w ustroju o gospodarce planowej planowanie urbanistyczne jest tak nieskuteczne. Plany opracowywano, a życie biegło zupełnie inną drogą. Przez wiele lat środowiska urbanistów starały się rozwijać metody planowania, sądząc, że tu leży przyczyna porażek. Dopiero jednak wyzwolenie się z ograniczeń myślowych, narzuconych przez dawny system, pozwoliło na stwierdzenie, że istotą problemu jest brak samodzielnych władz lokalnych, które zdolne byłyby do prowadzenia własnej polityki rozwoju. A bez takich władz plany nie mają sensu, gdyż w praktyce nikomu nie służą. I ta myśl stworzyła podstawy do przedstawienia 12 czerwca 1981 roku na forum Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość referatu, zawierającego tezy reformy samorządowej w Polsce^{*}. Jest to dokument^{**}, który otwiera historię procesu przygotowań do odbudowy samorządu w Polsce. Ta inicjatywa zaowocowała całym szeregiem spotkań, dyskusji i seminariów, które pozwoliły nie tylko na sukcesywne formułowanie koncepcji przemian, ale i na ukształtowanie się grupy osób, które coraz bardziej zapalały się do idei odbudowy samorządu i którym dane było w wiele lat później zrealizować te swoje, zdawałoby się nierealne, koncepcje.

To sukcesywne łączenie się różnych środowisk było bardzo pozytywnym i ważnym procesem ówczesnego okresu. Potrzeba zmian stawała się coraz powszechniej rozumiana i różne grupy formułowały swoje postulaty. Było oczywiste, że wychodziły one z różnych założeń opartych na właściwym im podejściu do spraw ustroju państwa i społeczeństwa. Jeśli więc wspomniane wyżej środowiska planistyczne początkowo koncentrowały swą uwagę na sprawach rozwoju miast i wsi, to prawnicy czy politolodzy przede wszystkim zastanawiali się nad organizacją życia zbiorowego. Dopiero głębsza współpraca tych zróżnicowanych grup pozwoliła na wykształcenie koncepcji całościowych. Zmiana ustroju dotyczy bowiem prawie wszystkich aspektów życia i działalności ludzi.

^{*} J. Regulski, J., Bury, P., Jewtuchowicz, A., Markowski, T., *Samorząd terytorialny w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL*, Tezy opracowane przez zespół Zakładu Ekonomiki Miast Uniwersytetu Łódzkiego, Konwersatorium Doświadczenie i Przyszłość, maj 1981.

^{**} Ten i inne dokumenty z okresu 1980-90 zostały opublikowane w tomie: *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-90*, Wyd. Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2000.

Początkowo jednak liczba osób zainteresowanych problematyką samorządową była tak znikoma, że nawet trudno było zorganizować dyskusje. Trzeba bowiem wyraźnie stwierdzić, że problematyka samorządności lokalnej nie była wówczas ani doceniana, ani nawet rozumiana przez środowiska opozycyjne. Opozycję tworzyły bowiem środowiska intelektualne i związków zawodowych. Sprawy lokalne były dla obu tych grup dalekie i obce. Intelektualiści, wywodzący się z wielkich miast, koncentrowali swą uwagę na realizacji podstawowych wartości, takich jak wolność, demokracja czy prawa człowieka. Związki zawodowe, związane w sposób naturalny z miejscami pracy, nie mogły dostrzegać potrzeb ludności związanych z miejscem zamieszkania.

Było więc naturalne, że dokument, uchwalony przez I Zjazd „Solidarności” pt. „Rzeczpospolita samorządna” dotyczył przede wszystkim samorządności pracowniczej, w której rozwoju związek widział szansę uzdrowienia gospodarki. Postulaty dotyczące samorządności terytorialnej były logicznym jej uzupełnieniem.

Stan wojenny przerwał rozwijającą się dyskusję nad naprawą Rzeczpospolitej, w tym i nad odbudową samorządu terytorialnego. Jednak nie przerwał prac badawczych. Aby przekształcić kraj, nie wystarcza sformułowanie ładnie brzmiących zasad. Trzeba je rozwinąć w szczegółach i, co najważniejsze, przemyśleć, jak je można zrealizować. Stąd też rozwinęliśmy szerokie studia nad drogami odtworzenia samorządu*. Zbieraliśmy doświadczenia zagraniczne, współpracując z ośrodkami badawczymi w kilkunastu krajach. Studiowaliśmy nasze tradycje z okresu międzywojennego. Badaliśmy aktualne problemy w Polsce i poszukiwaliśmy właściwych rozwiązań. Prace te wydawały się wówczas całkowicie abstrakcyjne. Ówczesne władze sprzeciwiały się jakimkolwiek zmianom, mimo że nawet osobiście Prymas zaangażował się w tę sprawę. Jednak właśnie studia z tego okresu powodowały, że gdy owych historycznych pięć minut nadeszło, istniał już program konkretnych działań i grupa osób gotowych do ich realizacji. W wyniku tych prawie dziesięciu lat pracy w końcu 1988 r. istniała już wiedza, co trzeba w tej dziedzinie w Polsce zrobić. Pierwszy spośród wspomnianych czterech warunków został spełniony.

* * *

Ale aby reforma mogła zaistnieć, potrzebna była wola polityczna. Oczywiście nie można jej było oczekiwać od władz PZPR. Jediną nadzieją było jej wykształcenie w obozie opozycji i wymuszenie zmian drogą nacisku. Sytua-

* Prowadzone one były przez Zakład Gospodarki Regionalnej Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN i Zakład Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego, oba pod moim kierownictwem, oraz zespół prawników z Uniwersytetu Warszawskiego pod kierunkiem Michała Kuleszy.

cja, która powstała w 1988 roku, tworzyła już pewne nadzieje. W grudniu powstaje Komitet Obywatelski, a w jego ramach Komisja Samorządu Terytorialnego. W styczniu opracowuje ona szczegółowe tezy negocjacyjne do zbliżających się rozmów „okrągłego stołu”, określające to, od czego trzeba zacząć. Jednak przekonanie własnych liderów do sprawy samorządów nie było łatwe.

Konieczne jest tutaj kilka słów wyjaśnienia. Nasza polska rewolucja została dokonana dzięki połączeniu sił dwóch środowisk: intelektualistów i związków zawodowych. Pierwsze z nich walczyło o podstawowe wartości i wolności obywatelskie. Drugie – o warunki życia i pracy. Żadne z nich nie było związane z samorządnością terytorialną i było oczywiste, że nie przywiązywało do niej wagi ani nawet jej nie rozumiało.

I znowu trzeba się cofnąć. Program ówczesnej opozycji, w swej sferze ideowej, opierał się na koncepcjach wykształconych w środowiskach KOR-u, które dla uchronienia społeczeństwa i jego wartości przed całkowitą sowsyzacją postulowały samoorganizację społeczeństwa, jako nową formę walki. Miało nadzieję, że poprzez stopniową, zorganizowaną działalność różnych grup obywatelskich będą powstawać załączki wolnego społeczeństwa. Stąd koncepcja budowy sieci „ruchów społecznych”, jako przeciwwagi państwa i jego struktur.

Te idee tworzyły zręby sposobu myślenia o polityce, który będzie kształtował polskie życie publiczne w okresie przełomu. Opozycja nie myślała jeszcze o przejęciu władzy, widząc swoją przyszłość w nieprzyjaznym otoczeniu niechcianego ustroju. Konsekwencją była niechęć do wszelkich form refleksji ustrojowej. W takiej perspektywie idea samorządności miała przede wszystkim znaczenie jako postulat etyczny, aby dać możliwość zarówno jednostkom, jak i jakiejś społeczności życia w prawdzie i w godności. Refleksja nad instytucjonalno-prawnym kształtem tej idei wydawała się zbędnym formalizmem. Państwo było narzędziem „władzy”. Jego przeciwieństwem stawało się społeczeństwo obywatelskie. Tym samym idea samoorganizującej się wspólnoty społecznej nie powstawała jako surogat parlamentarnej demokracji, lecz raczej jako jej pełna alternatywa. W tym sposobie myślenia można się dopatrywać jakichś nawiązań do racjonalistycznych idei pracy od podstaw jako drogi walki z zaborcą czy okupantem.

Przybranie idei samorządności terytorialnej w bardziej konkretne kształty sprawiało duże trudności publicystom i teoretykom opozycji. Jeden ze znanych publicystów pisał w 1981 r., że obowiązkiem samorządu terytorialnego jest wpływanie przede wszystkim na jakość środowiska naturalnego, estetykę krajobrazu, udogodnienia dla dzieci i niepełnosprawnych oraz nadzór nad ośrodkami upowszechniania kultury. Samorząd terytorialny jawił się jako jedna z form organizowania współdziałania ludzi, a nie jako element ustroju i administracji publicznej. Stąd lokowano go pomiędzy organizacjami producentów, pracowników, konsumentów czy samorządu kulturalnego. Samorządność miała być programem moralnej przebudowy społeczeństwa,

uczynienia z niego wspólnoty opartej na bezpośrednich, autentycznych więziach, przeciwstawionej wyalienowanemu państwu, administracji partyjno-rządowej. Tak rozumiana samorządność miała być alternatywą nie tylko dla systemu komunistycznego, lecz również dla demokracji parlamentarnej w jej tradycyjnym kształcie. Samorząd terytorialny miał być tylko elementem samorządnej Rzeczypospolitej, w której główną rolę przewidziano dla samorządu pracowniczego.

Praktyczne skutki wspomnianej wyżej filozofii dały o sobie znać już w czasie pierwszej potyczki, dotyczącej wprowadzenia tematyki samorządu terytorialnego do porządku obrad. Władze partyjne bardzo tego nie chciały. Liderzy strony solidarnościowej traktowali ją w kategoriach stowarzyszeń, a nie reform ustrojowych. Ostateczna decyzja zapadła 4 lutego u św. Brygidy w Gdańsku, na spotkaniu 15 przewodniczących komisji Komitetu Obywatelskiego, w czasie którego Tadeusz Mazowiecki telefonicznie negocjował ze Stanisławem Cioskiem nasze postulaty. Uzgodniono, że tematyka samorządu terytorialnego zostanie połączona w jednym zespole wraz ze sprawami stowarzyszeń. Kompromis ten uważałem za sztuczny, ale trzeba było akceptować to, co było realne.

Zapewniano mnie wówczas, że nie będę miał trudnego zadania, gdyż kto by chciał walczyć o gminy. Rzeczywistość oczywiście zaprzeczyła temu optymizmowi. Strona partyjno-rządowa odrzuciła wszelkie nasze żądania rzeczywistych zmian ustrojowych. Bardzo szybko podpisaliśmy protokół rozbieżności*. To zwróciło uwagę naszych liderów. W komisji opracowującej program wyborczy Komitetu Obywatelskiego nie napotkałem już oporów przed umieszczeniem na wysokim trzecim miejscu postulatu odbudowy rzeczywistego samorządu.

Następny etap walki o samorzady rozegrał się już po zwycięstwie wyborczym „Solidarności”. Kontakt kandydatów z lokalnymi komitetami obywatelskimi i społecznościami lokalnymi pozwolił zrozumieć wagę problemu. Senat, z miążdzącą przewagą senatorów z OKP, stwarzał wyśmienitą płaszczyznę do podejmowania różnych inicjatyw dotyczących przebudowy państwa. Powołano senacką Komisję Samorządu Terytorialnego**, w odróżnieniu od Sejmu, który stworzył komisję dopiero w pół roku później, gdy Senat skierował swe projekty ustaw.

Marszałek Stelmachowski chciał możliwie szybko dokonać wyboru podstawowych kierunków ofensywy. Rysowały się trzy możliwości, które były dyskutowane na trzydniowym posiedzeniu rozpoczętym 28 lipca 1989 r: odbudowa samorządu, przekształcenia wsi i rolnictwa lub reforma służby zdro-

* Skład delegacji strony solidarnościowej był następujący: Iwo Byczewski (sekr.), Stefan Jurczak, Adam Kowalewski, Michał Kulesza, Walerian Pańko, Jerzy Regulski (przew.), Zbigniew Rokicki, Jerzy Stępień, Henryk J. Stępiak, Jerzy Zdrada. Jako eksperci zostali zaproszeni Marek Budzyński, Tomasz Dybowski, Maria Gintowt-Jankowicz, Andrzej Klasik. Andrzej Piekara wziął udział w jednym posiedzeniu. Asystentem zespołu był M. Wyrwich.

** Przewodniczący J. Regulski, zastępca J. Stępień, sekretarz A. Stanowski.

wia. O wyborze przesądziła dyskusja, a przede wszystkim fakt, że istniał konkretny program działań. Senat zdecydował o podjęciu inicjatywy ustawodawczej w tej dziedzinie.

Ta decyzja miała kluczowe znaczenie. Przesądziła ona bowiem, że proces odbudowy samorządu wszedł na drogę legislacyjną, nabierając własnej dynamiki. Już trudno byłoby go wstrzymać. Oczywistą konsekwencją senackiej decyzji było umieszczenie tej reformy w programie rządu Tadeusza Mazowieckiego i utworzenie urzędu Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu.* Spełniony został drugi postulat – wola polityczna zaistniała. Ponieważ istniała już wiedza i program działania, można było uruchomić praktyczną jego realizację. Podział pracy między Senat, Sejm i rząd pozwolił na dokonanie zmian ustawowych w kilka miesięcy. Komisja Senatu** przygotowała ustawy ustrojowe, Biuro Pełnomocnika Rządu*** opracowało projekty ustaw szczegółowych, a w komisji sejmowej**** dokonano ostatecznej redakcji i uzgodnień między klubami. Powołanie sieci delegatów wojewódzkich pełnomocnika rządu***** umożliwiło przeprowadzenie przekształceń w terenie mimo oporu administracji rządowej.

Trzeba bowiem odnotować to, że takie opory istniały. Środowiska związane z PZPR zdawały sobie sprawę, że autentyczna samorządność terytorialna stanie się czynnikiem rozsadzającym dawny ustrój. Nie miały one wystarczającej siły politycznej, aby zablokować zmiany, ale „Trybuna Ludu”, a następnie „Trybuna” jednoznacznie wskazywały na zagrożenie interesów partii. Obecnie opublikowane dokumenty dawnego KC PZPR też wyraźnie mówią, jak chciano sprowadzić reformę do pozorów. Znajdowało to odbicie w działalności wielu osób w administracji państwowej, które były związane z tą formacją. W Urzędzie Rady Ministrów istniało silne lobby antysamorządowe, któremu udało się przeprowadzić kilka regulacji niekorzystnych dla powstających gmin.

* * *

Do ostatecznego sukcesu konieczne były jednak dwa pozostałe czynniki. Poparcie społeczeństwa było oczywiste. Ludzie domagali się zmian i żądali, aby dokonać je możliwie szybko. Jednak ta presja stworzyła niebezpieczeństwo, że wybory będą przeprowadzone przed dokonaniem zmian prawnych i instytucjonalnych. Spowodowałyby to wprowadzenie nowych ludzi w stare

* Zostałem powołany na to stanowisko w końcu września 1989 r, a Jerzy Stępień przejął przewodnictwo senackiej komisji.

** Michał Kulesza był głównym ekspertem komisji, wykorzystując bogaty dorobek poprzednich studiów.

*** Dyrektorem Biura był Piotr Kownacki.

**** Pod przewodnictwem Waleriana Pańki.

***** Pod kierownictwem Jana Króla, zastępcy pełnomocnika rządu.

ramy instytucjonalne. Brak doświadczeń i nieznaną sposobów działania samorządów w krajach demokratycznych prowadziłyby do odtworzenia funkcjonowania rad narodowych i spetryfikowania dawnego modelu. Przeciwstawiliśmy się energicznie tym zamysłom i udało się wybory odsunąć. Ale w efekcie ograniczony został czas na dokonanie reform. Społeczności lokalne nie chciały za długo czekać na zmiany.

I wreszcie czwarty warunek – ludzie zdolni nie tylko do wdrożenia reform, ale i do wykorzystania nowych możliwości. Rolą „reformatorów” jest dokonanie zmian ustrojowych, ale sukces reform zależy od tego, jak te zmiany będą wykorzystane. W 1990 r. ruch komitetów obywatelskich dostarczył ogromną liczbę osób gotowych do podjęcia wyzwania. Dzięki nim samorzady osiągnęły swe sukcesy. Jednak z zalem należy wspomnieć, że ruch komitetów nie przekształcił się w ruch samorządowy. Podziały polityczne w obozie „Solidarności” i związane z tym próby upartyjnienia komitetów doprowadziły do ich unicestwienia. Stała się wielka szkoda.

W ogromnym uproszczeniu przebieg procesów, które zaowocowały reformą 1990 roku, był następujący: Najpierw w kilku środowiskach powstała myśl, że odbudowa samorządów jest konieczna. Potem wiele lat pracy doprowadziło do ukształtowania się wiedzy i programu. Ponieważ wiedza istniała, to znalazła ona swe odbicie w programie politycznym, gdy się zaczął kształtować. To stworzyło impuls dla Senatu, którego uchwała zapoczątkowała proces legislacyjny i spowodowała, że rząd przystąpił też do działania

Ten zbieg jednoczesnego wystąpienia wszystkich czterech warunków umożliwił wykorzystanie owych historycznych „5 minut” dla przeprowadzenia reformy gminnej. Patrząc z dzisiejszej perspektywy jest oczywiste, że gdyby wybory nie odbyły się w maju 1990, to nie wiadomo, jaki byłby dalszy los reform. Wkrótce rozpętała się sławetna „wojna na górze”, a rozłam w obozie „Solidarności” zahamował nadany wcześniej impet przemian. Wypaliła się wola polityczna. Wyczerpano zgromadzoną wcześniej wiedzę. Poparcie społeczne i zaangażowanie rzesz radnych nie wystarczały, aby same posuwały naprzód proces przekształceń.

Obserwacja kształtowania się wspomnianych czterech czynników w okresach późniejszych potwierdza przedstawioną tu hipotezę. Wszystkie cztery czynniki wystąpiły łącznie dopiero w 1998 roku. Istniała szansa, że będą one współgrały w okresie rządu Hanny Suchockiej. Wola polityczna reform znów zaistniała, lecz nie było przygotowanych programów. Uruchomiono proces ich budowania i w 1993 roku powtórnie wszystkie cztery czynniki zaistniały. Ale zabrakło już czasu, aby je wykorzystać.

Chciałem zwrócić uwagę na jeszcze jeden element. Uważam, że reformy samorządowe osiągnęły sukces, bo były radykalne. Przeprowadzono zmiany tak daleko idące, że przekraczały one punkty, spoza których nie ma już powrotu. Jedynie w dziedzinie finansów reformy wprowadzano drogą zmian ewolucyjnych. I dlatego ciągle mamy tu kłopoty. Mam pełną świadomość, że gdyby słuchano tych, którzy nawoływali do zmian powolnych, ostrożnych

i sukcesywnych, to prawdopodobnie żadnej istotnej reformy dotychczas by nie przeprowadzono. A warto przypomnieć, że takich „rozsądnych” doradców było dużo. W ciągu całego okresu, a przede wszystkim w okresach nasilających się prac reformatorskich wiele osób wzywało do „opamiętania się” i do „wstrzymania destrukcji państwa”, argumentując, że społeczności lokalne nie są przygotowane i że trzeba je powoli przyuczać do nowych możliwości. W tych nawoływaniach zawsze mnie raził pewien ton mentorski. Ci nawołujący uważali się za mądrzejszych od wszystkich i jednocześnie przejawiali skrajny brak zaufania do innych, którzy z definicji mieli być niezdolni do samodzielnego i efektywnego działania w nowych warunkach. Dziś jeszcze raz z satysfakcją można stwierdzić, jak bardzo się ci „ostrożni” mylili i jak wielką zdolność do inicjatyw i adaptacji wykazują Polacy.

Prof. dr hab. Teresa Rabska*

Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej

1. Żaden chyba akt prawny o wielkiej doniosłości ustrojowej nie został uchwalony w tak krótkim czasie, co ustawa o samorządzie terytorialnym. Projekt tej ustawy był dziełem Senatu I kadencji – Senat przyjął go już w dniu 19 stycznia 1990 r.!** Fakt ten stanowi niewątpliwie jeden z niezaprzeczalnych fenomenów dokonujących się przemian III Rzeczypospolitej.

Nie byłoby to możliwe – rzecz jasna – bez zdecydowanej woli politycznej. Trzeba jednak silnie podkreślić, że nadanie samorządowi – jako instytucji ustroju państwa – ustawowego kształtu wyrażającego w pełni jego istotę stało się realne przede wszystkim dzięki głęboko zakorzenionej tradycji i bardzo bogatej polskiej myśli samorządowej, rozwijanej nieprzerwanie od okresu międzywojennego. Sposób przywrócenia samorządu terytorialnego świadczy niezbicie o zachowaniu ciągłości prawnej między III i II Rzeczpospolitą Polską***.

Nie do przecenienia jest tutaj rola wielkich mistrzów – teoretyków prawa, którzy zaszczytli do nauki polskiej ideę samorządu i wszechstronnie ją naświetlili****. Jej teoretyczne podstawy tkwią w przeszłości, sięgają co najmniej

* Prof. dr hab. Teresa Rabska – Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego na Uniwersytecie im. A. Mickiewicza w Poznaniu.

** Senat w dniu 29 lipca 1989 r. przyjął Uchwałę w sprawie samorządu terytorialnego i podjął inicjatywę „przygotowania projektu odpowiednich regulacji prawnych”. Zobowiązał senacką Komisję Samorządu Terytorialnego „do przedstawienia prac legislacyjnych oraz przeprowadzenie ich w możliwie krótkim czasie”. Jednocześnie Senat przyjął „Założenia ustroju prawnego samorządu terytorialnego”, określając generalne kierunki reformy. Komisja senacka przygotowała projekt ustawy w okresie od października 1989 do stycznia 1990 r. Po uchwaleniu przez Senat projektu ustawy o samorządzie terytorialnym w dniu 19 stycznia 1990 r. został on przekazany do Sejmu. Ustawa została uchwalona w dniu 8 marca 1990 r.

*** Na temat ciągłości prawnej między III Rzeczpospolitą Polską a II Rzeczpospolitą *vide* pod tym tytułem materiały z konferencji Senatu RP, Warszawa, kwiecień 1999.

**** Na pierwszym miejscu należy wymienić nazwiska i prace trzech wielkich profesorów, którzy są twórcami polskiej teorii samorządu terytorialnego: T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928,

czasów budowania państwowości po I wojnie światowej (może dlatego też są nam tak bliskie). Wiele z tych dzieł mogłoby obchodzić swoje 75-lecie, niektóre legitymują się nawet dłuższym rodowodem, a jednak wiele współczesnych prac rozpoczyna się od sięgania do tej właśnie skarbnicy naukowej. Fascynującym zjawiskiem jest więc ten swego rodzaju pomost naukowo-prawny przerzucony ponad okresem pozbawionym całkowicie samorządu.

Współcześnie zainteresowanie tą problematyką nie ustaje. Obecnie szczególnie charakterystyczne jest ściśle, wzajemne splatanie się w piśmiennictwie elementów teoretycznych z aktualnymi problemami ustrojowymi, analizą obowiązującego prawa, jak i konkretnymi problemami praktyki, wyrosłymi na tle jego stosowania.

Wiele lat temu wybitny teoretyk prawa administracyjnego, prof. Franciszek Longchamps napisał: *Prawdopodobnie jest tak, że odbywa się stałe krążenie między danymi życia prawnego a refleksją nad nimi, a więc stale dokonuje się konceptualizacja doświadczenia prawnego, która z kolei sama wchodzi w życie prawne*^{*}.

Na płaszczyźnie prawa samorządowego nauka, jak sądzę, spełnia tę właśnie misję.

Znamienną cechą współczesnej nauki jest również jej rozpiętość tematyczna i towarzysząca temu wprost niezliczona ilość publikacji. Chodzi zarówno o monografie i prace zbiorowe, jak i komentarze do ustaw, artykuły naukowe, popularnonaukowe, glosy do orzecznictwa, wypowiedzi. Trudno byłoby wskazać na drugi taki temat, który budziłby tak wielkie zainteresowanie i to tak bardzo szerokiego kręgu osób.

Wobec ogromu literatury i problematyki mogę jedynie bardzo ogólnie zarysować wybrane zagadnienia, bez cytowania w tekście nazwisk i poszczególnych poglądów, za co z góry gorąco przepraszam.

2. Cofając się do roku 1989, do czasu, kiedy z inicjatywy Senatu III Rzeczypospolitej rozpoczynały się mocą uchwały z dnia 29 lipca 1989 r. prace

J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, Wilno 1934,

H. Dembiński, *Osobowość publicznoprawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934.

Znaczenie miały także prace: J. Staryszaka, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, K. Kumanieckiego, *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*, Kraków 1921.

Po roku 1939 i bezpośrednio po wojnie naukę o samorządzie rozwijali:

M. Jaroszyński, *Zagadnienia samorządu*, Londyn grudzień 1942,

S. Kasznica, *Polskie Prawo Administracyjne*, Poznań 1947,

A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947,

M. Zimmermann, *Prawo administracyjne i nauka administracji*, Poznań 1949.

Szeroka analiza tych poglądów była przeprowadzona w literaturze w późniejszych latach. *Vide*: J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, T. Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962, teź: *Prawna teoria samorządu*, w: *System prawa administracyjnego*, 1977, tom I, s. 330 i n.

* Fr. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiPr. 1960, z. 6, s. 889.

nad ustawą o samorządzie terytorialnym, widać, że sytuacja nie była taka prosta i jednoznaczna. To dzisiaj zwykliśmy traktować samorząd jako naturalną część życia politycznego. Wówczas – rodziło się wiele istotnych problemów.

Dzieliło nas 50 lat od ustania działalności autentycznego samorządu, obciążało 45 lat panowania rad narodowych (na podstawie zresztą różnych zmieniających się podstaw prawnych), mijało prawie 40 lat od całkowitej już likwidacji dualizmu w aparacie administracji i wprowadzenia „jednolitej władzy państwowej w terenie” z całkowicie obcą nam ideologią!

Zmieniona 29 grudnia 1989 r. Konstytucja postanawiała tylko (a jednocześnie aż tak wiele!), że *Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy...* (art. 5).

Konieczne było w pierwszym rządzie zerwanie z systemem rad narodowych i ich „samorządnością socjalistyczną” (oraz obrosła wokół nich i podtrzymująca je teorią owych czasów) i zdecydowanie przeciwstawienie im istoty samorządu terytorialnego, tak odmiennej w sensie ustrojowym i doktrynalnym. Istniała bowiem pełna świadomość niebezpieczeństwa, jakie mogłoby nieść za sobą zamazywanie różnic zachodzących między tak krańcowo odmiennymi systemami. Trzeba więc było sięgać od podstaw.

Potrzeba zmian nie budziła wątpliwości. Przekuwanie ich jednak na język prawny i nadanie właściwego kształtu poszczególnym przepisom – to już inne zagadnienie. Mogło stanowić pewną barierę.

I właśnie w wyborze właściwych konstrukcji prawnych i przywróceniu autentycznej instytucji samorządu tak nieocenioną pomocą była polska myśl prawnicza XX-lecia międzywojennego. Samorządu, jako instytucji, która miała współtworzyć nowy ustrój państwa, nie wolno było improwizować, nie był to też czas na eksperymenty. Korzystano więc z pojęć i konstrukcji prawnych, których znaczenie było utrwalone w nauce i mogło stanowić klucz do rozwiązywania trudnych – zwłaszcza w ówczesnych czasach – kwestii legislacyjnych.

Wiedza ta była kumulowana w różnych zespołach naukowych, nieformalnych, powstających często z indywidualnych inicjatyw, w których jeszcze przed 1989 r. prowadzone były intensywne dyskusje nad zmianą ustroju. Ogromną rolę odegrały więc wcześniej już przygotowywane koncepcje.

Dzięki temu zmiany mogły być radykalne, a ich urzeczywistnienie następowało niemal równoległe ze zmianą ustroju politycznego. Taki radykalizm i tempo wprowadzanych przeobrażeń nie były udziałem żadnych innych reform; nie występowały – co z zalem trzeba odnotować – w szeregu innych, ważnych dla ustroju państwa sprawach.

3. Istotnym zagadnieniem teoretycznym jest szukanie odpowiedzi na pytanie, jakie to są te podstawowe kanony, które przesądzają o istocie samorządu, a które powinny znaleźć odpowiedni wyraz w ustawie. Innymi słowy – których uwzględnienie w akcie prawnym przesądzi o charakterze powołanej instytucji. Chodzi zatem o naukowe ustalenie swego rodzaju cech uniwersalnych. Odpowiedź mogła dać zatem tylko nauka.

Byliśmy w tym szczęśliwym położeniu, że wielki był wkład myśli polskiej w rozwój teorii prawa o samorządzie. Polska literatura okresu XX-lecia nie tylko odzwierciedlała ówczesne trendy nauki zachodniej – nawiązując zwłaszcza do nauki francuskiej i niemieckiej – ale przede wszystkim wносиła szereg istotnych własnych osiągnięć, wzbogacając tym samym ogólną naukę o samorządzie.

Składały się na to obszernie monografie, z wnikliwymi dociekaniem nad istotą i rolą samorządu w państwie. Charakterystyka samorządu została podjęta z prawnego punktu widzenia^{*}, jak i szerzej – zarówno w świetle metody dogmatycznej, jak i socjologicznej^{**}.

Ze względu na wąskie ramy referatu zmuszona jestem ograniczyć się wyłącznie do wydobywania podstawowych dylematów i tylko ogólnie zarysować wybrane kwestie, te które ostatecznie przesądzą o istocie ustrojowo-prawnej samorządu. Nie ulegało więc wątpliwości, że te same problemy musiały stać i przed projektodawcą nowej ustawy. Są to bowiem te elementy, które różnią samorządy od innych instytucji publicznoprawnych.

W świetle literatury można je sprowadzić do następujących:

- ustalenie podmiotu samorządu terytorialnego,
- jego formy strukturalnej,
- charakteru wykonywanych zadań – i w konsekwencji
- miejsca samorządu w systemie organów władzy.

Nie wyczerpuje to oczywiście wszystkich problemów, jakie podejmowała (i podejmuje) nauka, ale wokół nich w szczególny sposób koncentrowały się dyskusje. Wszystkie też znajdowały odzwierciedlenie w przepisach prawnych, jeżeli ich celem miało być stworzenie autentycznego samorządu.

W współczesnych warunkach można, jak sądzę, pomijać te koncepcje naukowe, które przypisywały gminie prawa przyrodzone, wynikające z prawa natury, niezależnie od prawa nadanego przez państwo^{***}. Istotne natomiast znaczenie miał w okresie przedwojennym spór dotyczący podmiotu samorządu (znajdował on także odbicie w literaturze wczesnych lat czterdziestych). Sprowadzał się do szukania odpowiedzi na pytanie, czy podmiotem tym są grupy społeczne, wyposażone w osobowość prawną – czy też podmiotem tym jest zawsze samo państwo. W konsekwencji więc organy samorządu uznawane były albo jako organy odrębnej od państwa osoby prawnej, albo – jako organy państwa.

W tej kwestii poglądy teoretyków były głęboko podzielone^{****}, a konsekwencje prawne przyjęcia jednego z nich – daleko idące. Przesądząją bowiem

* W szczególności Tadeusz Bigo, *op. cit.*

** Szczególnie charakterystyczna była w tym zakresie cyt. książka H. Dembińskiego.

*** Znajdowały wyraz głównie w nauce francuskiej. Nie były szerzej reprezentowane w nauce polskiej. Można jedynie wskazać na A. Krońskiego, *Teoria samorządu terytorialnego*, Warszawa 1932.

**** Przeciwstawne poglądy reprezentowali T. Bigo i J. Panejko.

o roli udziału obywateli w strukturach państwa, jak i stosunku organów samorządowych do aparatu państwowego.

Nie podlegało natomiast wątpliwości, że samorząd jest instytucją opartą na strukturze decentralizacji. Niemal więc równolegle rozwijała się nauka o decentralizacji, dziś można powiedzieć – podstawowej strukturze nowoczesnej administracji. Był to – obok samorządu – drugi rozległy przedmiot zainteresowań nauki, do której i obecnie się odwołujemy.

W sensie prawnym istotę decentralizacji teoretycy upatrywali w niezależności w stosunkach między organami. Odkreślali – decentralizacja oznacza „taki system, w którym istnieje większa ilość ośrodków administracji publicznej”, w którym podmioty „mają samodzielność w stosunku do centralnej władzy”. Według ówczesnych poglądów sama treść działalności (kryteria materialno-prawne) nie decydowała o istocie decentralizacji. Istota ta bowiem – uważali – leży w uchyleniu hierarchicznego podporządkowania. W konsekwencji: 1) władze wyższe nie mogą wpływać na treść aktów organów zdecentralizowanych poprzez instrukcje (polecenia) służbowe, 2) nie mogą też wydanych aktów zmienić *ex post*, jeżeli nie jest to przewidziane w ustawie*.

To właśnie zdecentralizowana struktura stanowi formalnoprawny element pojęcia samorządu i różni samorząd od administracji rządowej.

W dalszych już jednak kwestiach teoretycy różnili się między sobą. Kwestią sporną było, czy samorząd stanowi szczególną, kwalifikowaną formę decentralizacji. Było to konsekwencją uznania lub odrzucenia odrębnej osobowości prawnej samorządu oraz charakteru prawnego tej osobowości – o czym jeszcze dalej – uznania jej korporacyjności i charakteru publicznoprawnego**.

Należy też wspomnieć o innym jeszcze rozumieniu decentralizacji – jako postulatu politycznego, wyrażającego dążenie do osłabienia władzy centralnej na rzecz organów lokalnych. W tym sensie decentralizacja rozumiana była jako tendencja zmierzająca do przekazywania możliwie jak największego zakresu kompetencji z ośrodka centralnego innym podmiotom, pozostającym z centrum tylko w luźnym związku. Określano ją jako „siłę odśrodkową, działającą w przeciwnym kierunku niż centralizacja”***.

* *Vide* w szczególności T. Bigo, s. 122. J. Panejko podkreśla dwa zasadnicze elementy decentralizacji: „niezawisłość” i „samodzielność”, s. 131 n. Oryginalną analizę decentralizacji dał H. Dembiński, np. s. 36, 58 n. i inne.

** Kategorie osób prawnych zdolnych do tego, aby być podmiotem samorządu, T. Bigo ogranicza wyłącznie do osób prawnych korporacyjnie zorganizowanych, czyli do związków publicznoprawnych (*op. cit.* 151 i nast.). Odmienne stanowisko zajmował J. Panejko, odrzuca konstrukcję osobowości publicznoprawnej i traktowania w związku z tym samorządu jako samodzielnego podmiotu administracji publicznej (s. 106). H. Dembiński wypowiada się przeciwko traktowaniu samorządu jako kwalifikowanej formy decentralizacji, *op. cit.*, s. 68 n.

*** H. Peters, *Zentralisation und decentralization*, Berlin 1928, s. 5 i in. Do autora tego odwoływała się także literatura polska.

Koncepcja decentralizacji – zarówno jej elementy prawne, jak i dążenia polityczne – odpowiadała potrzebom przebudowy struktur administracji, zwłaszcza na progu transformacji ustrojowej. Miała fundamentalne znaczenie dla przeciwstawienia się panującej zasadzie wszechogarniającego centralizmu demokratycznego oraz dla przełamania panującej centralizacji administracji.

Bez decentralizacji struktur administracji nie można było odpowiedzialnie mówić o budowaniu samorządu. Stanowiła więc podstawowe wyzwanie, zobowiązujące do zmiany w tym kierunku przepisów prawnych, a przede wszystkim uchylenia tych, które umacniały centralizację władzy. Zachowanie powiązań scentralizowanych przekreślało bowiem z góry urzeczywistnianie form samorządu.

Istotę samorządu nauka upatrywała także w charakterze wykonywanych przez samorząd zadań. Panowała wśród teoretyków zgodność co do tego, że samorząd polega na wykonywaniu administracji państwowej i że w tym właśnie celu się go powołuje. Cechę tę łączono ze stosowaniem środków działania właściwych organom państwowym, a więc w sprawowaniu władztwa administracyjnego (*imperium*), w wydawaniu aktów władczych i stosowaniu przymusu administracyjnego, bez udawania się na drogę sądową*.

Powołanie zatem – w drodze ustawowej – samorządu terytorialnego oznacza utworzenie organizacji zdolnej, z istoty swej, do wykonywania władzy publicznej, ze wszystkimi jej atrybutami. Takie bowiem są konsenwekcje oparcia się na teoretycznej konstrukcji samorządu.

Ustawodawcy pozostaje tylko ustalenie zakresu zadań publicznych i określenie rodzaju przysługujących środków prawnych.

Co różniło z kolei przedstawicieli tradycyjnej nauki samorządu, to kwestia kwalifikacji prawnej podmiotowości (osobowości) samorządu.

Czołowy teoretyk samorządu (prof. T. Bigo) stał jednoznacznie na stanowisku, że podmiotem samorządu jest zawsze osoba prawna korporacyjnie zorganizowana, dysponująca prawami publicznymi (a zatem związek publicznoprawny). Nadanie samorządowi osobowości publicznoprawnej odróżnia jednocześnie samorząd od innych form decentralizacji. Traktował tym samym samorząd jako kwalifikowaną formę decentralizacji**.

Na odmiennej pozycji stali teoretycy, którzy negowali odrębność w stosunku do państwa praw publicznych samorządu i odrzucali konstrukcję osobowości publicznoprawnej. Argumentowali, że dla samorządu znaczenie może mieć tylko osobowość prywatnoprawna, wywołująca skutki w sferze majątkowej***.

* T. Bigo, s. 117 n., J. Panejko, s. 131 n., H. Dembiński, s. 58 n.

** T. Bigo, s. 151 i inne.

*** J. Panejko stwierdza, że podstawą prawną do wykonywania władzy zwierzchniej może być tylko kompetencyjna norma prawna (op. 106 i dalej 110). H. Dembiński zagadnienie rozpatruje na dwóch płaszczyznach metodologicznych: dogmatycznej i socjologicznej. Neguje istnienie osobowości publicznoprawnej samorządu. Dochodzi do wniosku, że osobowość publicznoprawna jest tylko ideologią, nie jest formą prawną (op. cit., s. 68, n. i inne).

Stanowiło to istotny dylemat naukowy. Jego dalszą poważną konsekwencją był stosunek samorządu do państwa i aparatu państwowego. Podmiotowość publicznoprawna zapewniała samorządowi środki ochrony prawnej (sądowej) w przypadku naruszenia jego praw. W przeciwieństwie do tego – traktowanie organów samorządowych jako organów państwowych nie dawało im tych gwarancji prawnych.

Teoretyczne koncepcje samorządu kształtowały też poglądy na pojęcie administracji państwowej i jego zakres.

Konsekwencją uznania publicznego charakteru samorządu było usytuowanie na jednej płaszczyźnie działalności organów samorządowych z działalnością organów państwowych. Tą drogą wykształciło się sukcesywnie pojęcie administracji publicznej, jako administracji wielopodmiotowej, państwowej i samorządowej, zwolennicy jednolitości aparatu państwowego skłonni byli raczej w ramach administracji państwowej wydzielać różniące się odmienną organizacją: administrację rządową i samorządową*.

Obok tych fundamentalnych dla samorządu zagadnień, w toku opracowywania projektu nowej ustawy, postawiono szereg kolejnych problemów, jak ustrój (wewnętrzny) samorządu, mienie komunalne, budżet i finanse samorządu. Równolegle też był wysuwany problem organizacji administracji rządowej, której struktura i kompetencje współdecydują o pozycji samorządu.

Wokół tych wszystkich zagadnień kształtowały się nowe koncepcje naukowe. Znajdowały wyraz także w publikacjach, które stale zachowują swą wartość i aktualność**.

4. Na bogactwie koncepcji naukowych – ukazanych przecież tylko w bardzo ogólnym zarysie – kształtowała się wizja samorządu III Rzeczypospolitej. Senat – jako inicjator i projektodawca nowej ustawy – miał możliwość czerpania z konstrukcji teoretycznych i tych ich elementów prawnych, które w danych warunkach były najodpowiedniejsze i na tej podstawie dokonania wyboru. I wyboru tego dokonał.

Okazało się, że idea samorządu jest głęboko zakorzeniona. Swoistym fenomenem było, że aby ją restytuować, wystarczyło odwołać się do dawnych wzorców, mimo że samorząd w całym okresie państwa socjalistycznego był przemilczany lub napiętnowany ideowo, a w praktyce niejednokrotnie brutalnie gwałcony przez powoływanie quasi-samorządów lub nadużywanie samej nazwy.

Senat, odcinając się zdecydowanie od zastanych struktur rad narodowych, od zasady „jednolitej władzy państwowej w terenie”, musiał stawiać od

* W szczególności T. Bigo pisał o „administracji publicznej” jako pojęciu nadrzędnym nad „administracją państwową” i „samorządową”.

** Wiele prac z tego okresu miało charakter niepublikowanych ekspertyz i opinii naukowych. Niektóre z nich dopiero później ukazywały się drukiem. Wobec ich wielości w tym miejscu niech mi będzie wolno wymienić tylko kilka nazwisk: A. Agopszowicz, T. Dybowski, W. Pańko, M. Gintowt-Jankowicz, M. Kulesza, K. Podgórski, C. Rudzka-Lorenz, Z. Niewiadomski, T. Rabska.

podstaw nowe fundamenty samorządu. W tej sytuacji silnie oddziaływały również uwarunkowania polityczne.

Nie powracano do koncepcji gminy jako formy pierwotnej, wywodzącej swoją pozycję z prawa natury. Pojawiały się jednak niewątpliwie i tendencje przeciwstawiania gminy państwu. Pamiętać bowiem trzeba, że myśl samorządowa rodziła się już i rozwijała w epoce państwa komunistycznego (lata osiemdziesiąte, a wcześniej – walka o samorząd załóg przedsiębiorstw państwowych), w okresie gdy „państwo władało wszystkim”. Samorząd był więc poznawany jako swego rodzaju oręż, który miał służyć jego osłabieniu.

Po roku 1989 – wobec istnienia silnie jeszcze scentralizowanej administracji państwowej – samorząd mógł kształtować się tylko poprzez dzielenie, na drodze formalnoprawnej, władzy z administracją państwa. Nie oznaczało to jednak opowiadania się wprost za tzw. państwową teorią samorządu. Głęboka krytyka panującego ustroju daleka była od traktowania organów samorządowych jako organów państwa.

Te różne orientacje, wynikające z konkretnych uwarunkowań, miały wpływ na kierunki rozwiązań formalnoprawnych, a dały o sobie znać i później, w praktyce.

I tak Senat III RP opowiedział się za podmiotową koncepcją samorządu. Ustawodawca, przyznając podmiotowość prawną samorządu, nie poszedł jednak dalej i formalnie nie przyznał gminie osobowości publicznoprawnej. Wyposażył jednakże samorząd w szczególne atrybuty – atrybuty władzy publicznej (właściwe dla organów państwowych), a których pozbawione są inne osoby prawne.

Uznano jednoznacznie, że podmiotem gminy jest wyodrębniona terytorialnie grupa społeczna – ustawa wyraziła ją w nazwie „wspólnota samorządowa”. To nowe pojęcie weszło na stałe do języka prawnego i – tym razem właśnie tą drogą – do nauki*. Konsekwencją zaś nietraktowania organów gminy jako organów państwa było ustanowienie sądowej ochrony samodzielności gminy.

Niewprowadzenie wprost do ustawy 1990 r. pojęcia osobowości publicznoprawnej można kłaść na barki ówczesnego stanu teorii prawa. Pozostałością dawnego systemu było nieuznawanie dychotomicznego podziału prawa na publiczne i prywatne. Dalsze zabiegi i rozwinięta już na ten temat dyskusja naukowa – głównie na polu nauki prawa administracyjnego** – nie

* Problem ten podniósł: A. Piekara, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, w: *Samorząd terytorialny, Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 12.

** W najnowszej literaturze mówi się już dość powszechnie o osobowości publicznoprawnej samorządu: *vide* S. Fundowicz, *Osoby prawne prawa publicznego w prawie polskim*, „Samorząd Terytorialny”, 2000 nr 3, s. 3 n.,

M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiPr. 1990 nr 1, s. 22,

Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, w: *Samorząd w Polsce*, Poznań 1998, P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1997, s. 220,

przyniosły dotąd rezultatu legislacyjnego. Trudno w szczególności pogodzić się z brakiem tego rodzaju jednoznacznego rozstrzygnięcia w Konstytucji. Pozostaje to zatem kolejnym wyzwaniem dla ustawodawcy.

Wszystkie rozwiązania, które wniosła ustawa o samorządzie terytorialnym – biorąc pod uwagę czas, w którym powstawała – miały charakter rewolucyjny. Chociaż ograniczały się do samorządu gminy, zmieniły oblicze całej administracji. Ustrój państwa wracał do normalności.

Przywrócenie klasycznych, o ustabilizowanej treści, instytucji prawnych i pojęć, w ich znaczeniu utrwalonym w nauce, miało jeszcze dodatkowe znaczenie – na które może mniej zwraca się uwagę – mianowicie dla jednolitej interpretacji stosowanych przepisów prawnych. Utrwalała się bowiem i rozwijała jednolita koncepcja samorządu, jako instytucji o określonych wartościach. Charakterystyczne jest, że mimo wielu już zmian ustawy, istota samorządu nie została formalnie ani naruszona, ani zakwestionowana. W kierunku przyjętych w tym zakresie podstawowych rozwiązań ustawowych szło także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego^{*}.

Dzięki temu ładunkowi teoretycznemu, jakie wniosła ustawa, dzięki konstrukcjom prawnym – tym podstawowym „narzędziom” – służącym budowaniu instytucji prawnych, przygotowywana, a następnie uchwalona ustawa o samorządzie terytorialnym nie odbiegała od założeń Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, uchwalonej w Strasburgu w 1985 r.! Był to kolejny fenomen tamtych czasów, że opierając się na własnych, polskich doświadczeniach i polskiej nauce, mimo tak wielkich zaległości czasowych, nie odbiegaliśmy od kultury prawnej i współczesnych rozwiązań instytucjonalnych Europy Zachodniej. Co więcej – w ostatnich latach przedstawiciele nauki polskiej aktywnie uczestniczyli w ustalaniu treści Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego.

5. Dziś trzeba postawić jeszcze jedno pytanie: na czym polega znaczenie samorządu i w czym tkwi przyczyna wciąż niesłabnącego nim zainteresowania – instytucji legitymującej się tak długim historycznym rodowodem?

Pytanie to stawiano także w nauce polskiej w okresie przedwojennym. Szukano na nie wyjaśnień metodą socjologiczną, widząc w samorządzie instytucję wykorzystywaną w warunkach różnych układów sił społecznych i politycznych^{**}. Koncepcje te nie wywarły jednak istotnego wpływu.

Rola samorządu nie wynika wyłącznie z jego formalnoprawnych walorów. Z istoty swej zawiera głębokie wartości. Ich wytłumaczenia trzeba szukać także w źródłach naukowych. Znajdują uzasadnienie filozoficzno-naukowe. Nauka została wzbogacona o nowe koncepcje, mianowicie poprzez szerokie

R. Tupin, *O restytucji osób prawnych prawa publicznego w polskim prawie*, PUG 1996 nr 2, M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, 2000 nr 1-2 i inni.

* *Vide* W. Łączkowski, *Problemy samorządu terytorialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Gospodarka-Administracja-Samorząd*, Poznań 1997, s. 271 n.

** H. Dembiński, *op. cit.*, w szczególności s. 98-99.

rozwińnięcie zasady subsydiarności (pomocniczości). Zasada ta nadała nową treść i nowy sens przemianom ustrojowym. Wywodząca się ze społecznej nauki Kościoła, sięgająca swymi korzeniami nauk Świętego Tomasza z Akwinu, subsydiarność nabrała we współczesnych czasach wyjątkowego znaczenia. Zyskała nawet rangę formalnoprawną, i to w akcie o zasięgu europejskim, mianowicie w traktacie z Maastricht z 1992 r.^{*} Uznana też została za jedną z zasad europejskiego prawa konstytucyjnego^{**}.

Nie podejmując bliżej jej analizy (poświęcono jej zarówno w zagranicznej, jak i polskiej literaturze bardzo wiele prac) i – siłą faktów – bardzo ją upraszczając, można jedynie przypomnieć, że jednym z jej podstawowych haseł jest, aby decyzje podejmowane były możliwie najbliżej obywatela. Stanowi zatem szczególne uzasadnienie dla pogłębiania procesów decentralizacji. Jest przeciwstawiana centralizmowi.

Papież Jan Paweł II w jednej ze swoich encyklik (*Centesimus annus* – wydana w rocznicę encykliki *Rerum novarum*) wskazywał na konieczność właściwego rozumienia zadań państwa, stwierdzając, że *Także w tej dziedzinie winna być przestrzegana zasada pomocniczości, która głosi, że społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego*^{***}.

Z Konstytucji RP wynika także zobowiązanie w tym zakresie. Preambuła odwołuje się do zasady „pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

„Wspólnoty samorządowe” są szczególnie predestynowane do wcielania tych nauk w życie.

6. Samorząd terytorialny, zbudowany na tak mocnych i jasnych zasadach, chociaż wprowadzony początkowo w roku 1990 tylko w gminach, stał się trwałym elementem ustroju państwowego. Tego kierunku rozwoju nie można już było powstrzymać. To trwałe oddziaływanie ustawy z 1990 r., dzięki jej silnym fundamentom, stanowi jej wielką dodatkową wartość.

Tylko kwestią czasu była rozbudowa samorządu i budowanie całościowego modelu administracji publicznej. Czas ten, niestety, został nadmiernie wydłużony – i to wbrew usilnym staraniom zwolenników idei samorządowej.

Zainteresowania nauki nie wyczerpywały się na samorządzie gminy. Wręcz przeciwnie – to właśnie bogate doświadczenia, zarówno na polu nauki, jak i praktyki samorządowej oraz wiedza na temat, czym jest i czym powinien być samorząd w demokratycznym państwie, przyczyniły się do tego, że nie ustawały prace nad dalszym rozwojem jego struktur.

* Traktat z Maastricht z 7.2.1992 r., w szczeg. Preambuła, art. A i B in fine, art. 3b.

** Vide np. D. Lasok-Bridge, *Law and institutions of the European Union*, Butterworths 1994, s. 37 i in.

*** Jan Paweł II, *Centesimus annus*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, 1991, s. 25, 98-99 i in.

Mierząc „czasem samorządu”, tzn. w okresie od ustawy gminnej do powiatowej i wojewódzkiej oraz do wprowadzenia nowego podziału terytorialnego kraju, nauka przyczyniała się do pogłębiania poszczególnych konstrukcji prawnych samorządu*.

Szereg utrwalonych wcześniej pojęć nie wymagał w zasadzie już głębszych studiów i można je było po prostu przenosić do projektów nowych aktów prawnych. Stanowiło to istotną zdobycz pierwszej ustawy samorządowej. Nowymi natomiast zagadnieniami, które w pierwszym etapie nie zostały do końca rozwiązane, były: wieloszczeblowość samorządu, charakter poszczególnych podmiotów samorządu i zakres ich zadań oraz podział terytorialny.

W tym okresie szczególne znaczenie należy przypisać pojęciu decentralizacji. O ile w pierwszym etapie tworzenia samorządu większy nacisk kładziono na udział obywateli, na „wspólnoty samorządowe” i ich prawa w zakresie administracji publicznej, to na tym etapie – obok elementu demokratyzacji – wyłaniał się przede wszystkim postulat decentralizacji, jako konieczny warunek dalszej przebudowy administracji**.

Nie powstawały wprawdzie monumentalne dzieła na miarę tych z okresu XX-lecia międzywojennego, ale to i z tego powodu, że ich osiągnięć nie można już było przeskoczyć. Czerpano więc z nich stale w sprawach zasadniczych, a rozwijano i w miarę potrzeby dostosowywano poszczególne rozwiązania do aktualnych potrzeb. Dziesiątki opracowań monograficznych i zbiorowych, setki artykułów przyczyniały się do pełnego zrozumienia zarówno istoty samorządu, jak i poszczególnych kwestii związanych z jego organizacją i funkcjonowaniem. I to stanowiło szczególną ich wartość.

W piśmiennictwie kładziono nacisk na to, co było nowe w nowych warunkach ustrojowych. Inspirację stanowiła głównie praktyka i problemy na tym tle się rodzące.

Poważny ładunek teoretyczny wносиła i stale wноси nauka o finansach samorządowych, ten bardzo newralgiczny punkt działalności samorządu***. Dużo miejsca poświęcono pozycji organów samorządowych, zwłaszcza w ich stosunkach z organami administracji rządowej i nadzorowi nad samorządem

* Wobec liczby publikacji nie sposób ich wymienić, nie narażając się na pominięcie nawet tych podstawowych. Warto natomiast w tym miejscu wskazać na główne periodyki poświęcone wyłącznie sprawom samorządowym, jak np. „Samorząd Terytorialny”, „Wspólnota”, „Finanse Komunalne”, „Gazeta Administracji i Samorządu”, „Zbiory Wydawnictw Orzecznictwa”, itp.

** Punktem wyjścia do dyskusji nad pojęciem decentralizacji były znów prace wyżej cyt. teoretyków (vide przyp. 1). Teoretyczną próbą przełamania jednolitych struktur w ustroju socjalistycznym była monografia J. Starościaka, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960. Vide też: T. Rabska, *Pojęcie decentralizacji w nauce tradycyjnej*, w: *Samorząd robotniczy w PRL, Poznań 19 2*, s. 10 n. oraz w: *System Prawa Administracyjnego 1977*, tom I, s. 313 n.

*** W tej materii należy w szczególności wymienić opracowania: Z. Gilowskiej, N. Gajl, E. Chojny-Duch, T. Dębowskiej-Romanowskiej, E. Kornberger-Sokołowskiej i innych.

oraz ochronie prawnej jego samodzielności^{*}. Rozwinięto teorię aktów prawa miejscowego, które to zagadnienie ma również swoje miejsce w nauce klasycznej^{**}. Wypracowano koncepcję mienia komunalnego. Funkcjonowanie zasad gospodarki rynkowej wymagało także rozwinięcia – i to w dość szerokim zakresie – problematyki prawno-gospodarczej samorządu, znajdującej swoje korzenie także w literaturze przedwojennej^{***}.

To niektóre z analizowanych licznych zagadnień. Nie sposób nawet wymienić tylko bogatej problematyki.

7. Nie można pominąć dorobku nauki w kształtowaniu pozycji ustrojowo-prawnej w przepisach konstytucyjnych. W szczególności w świetle zmieniających się przepisów rangi konstytucyjnej rodziło się szersze, zasadnicze pytanie o miejsce samorządu terytorialnego w aparacie państwa w ogóle, jak i w strukturze trójpodziału władz w szczególności. Z uwagi na brak pełnej jasności w przepisach powstał szereg kontrowersji. Wysunięto bowiem koncepcję przypisującą samorządowi charakter „czwartej władzy”.

* Wybrane pozycje:

L. Kieres, *Problemy ustrojowo-prawne samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 12,

I. Lipowicz, *Europejski standard samorządu terytorialnego a ustawodawstwo polskie*, „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 11-12,

Z. Cieślak, *Samorząd terytorialny w Polsce. Konstrukcja ustrojowo-prawna i perspektywy rozwoju*, Stud. Iur. 1996 nr 32,

K. Podgórski, *Sytuacja prawna samorządu terytorialnego I kadencji 1990-1994*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 10,

W. Chróścielewski, *Sądowa kontrola rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 10,

Z. Leoński, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, PiPr. 1990 nr 12, tenże, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994,

B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993,

M. Zdyb, *Samorząd a Państwo. Nadzór nad samorządem*, Lublin 1993,

T. Rabska, *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1992 nr 1-2.

** *Vide* M. Zimmermann, *Terenowe przepisy prawne na ziemiach polskich*, Poznań 1963 oraz *Administracyjne akty prawne rad narodowych*, Zeszyty Naukowe UAM, Prawo nr 6, 1958.

W najnowszej literaturze: artykuły M. Szewczyka nt. aktów prawa miejscowego.

E. Ochendowski, *Kontrola i nadzór nad aktami prawa miejscowego w: Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Poznań 1999, s. 197 n.

Vide też: W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 7-8.

*** Problematyka gospodarcza samorządu ma głęboką tradycję, *Vide*: L.W. Biegeleisen, *Teoria i praktyka przedsiębiorstw publicznych samorządu terytorialnego i państwa*, Warszawa 1931.

Z najnowszych prac: S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Zakamycze 1998,

T. Rabska, *Nowe zagadnienia prawne „gospodarki komunalnej”*, w: *Księga pamiątkowa E. Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 263 n.

Obszerne komentarze do ustawy o gospodarce komunalnej: C. Banasiński, M. Kulesza, D. Szafrąński 1997, oraz J. Baehr i T. Kwieciński, 1998.

Opowiadano się także za powołaniem odrębnej „izby samorządowej” w parlamencie. Oznaczałoby to zasadniczą zmianę istoty prawnej samorządu, jak i złamanie zasady „trójpodziału władzy”. Z ustrojowego zaś punktu widzenia mogłoby kojarzyć się z przywracaniem jednolitych organów „władzy i administracji państwowej”^{*}.

Szeroko dyskutowano także problematykę prawną samorządu w toku dyskusji nad projektem nowej Konstytucji^{**}. Mimo zdecydowanych postulatów nauki Konstytucja nie zdecydowała wprost o nowych stopniach samorządu terytorialnego. Znalazło się jedynie odesłanie do dalszych regulacji ustawowych. Samorząd nie uzyskał też – mimo konkretnych projektów – przymiotu osobowości publicznoprawnej.

8. Wobec wciąż podnoszonej potrzeby przebudowy ustroju terytorialnego, problemem nr 1 stała się koncepcja nowego województwa.

Poprzedziła ją „batalia o region i regionalizację”. W toku gorących dyskusji (głównie jednak natury politycznej) znaczenie, jakie na tym etapie przypisywano „regionowi”, przerastało w zasadzie pojęcie samorządu w jego klasycznym ujęciu. Zainteresowanie nowymi koncepcjami wykraczało także poza nauki prawne.

Koncepcyjnie zwyciężyła ostatecznie idea samorządu województwa, województwa samorządowo-rządowego, obszernie analizowana w literaturze. O ile jednak w pierwszym okresie powstawania samorządu gminy dążenia rządowe i nauki były zbieżne, o tyle w następnym (po zmianie koalicji rządzącej) rola nauki się zmieniła. Chodziło bowiem przede wszystkim o wywalczanie podstaw dalszego rozwoju samorządu. Tak więc dopiero (po zmianie koalicji rządzącej) po ośmioletniej przerwie od uchwalenia ustawy o samorządzie gminnym doszło do uchwalenia kolejnych ustaw. Wcześniej przygotowywane koncepcje przyczyniły się jednak do tego, że w bardzo znów krótkim czasie – w pół roku po objęciu rządów przez obecną koalicję – mogły być przedłożone gotowe projekty ustaw, tworzących całościową strukturę samorządową, na wszystkich już szczeblach nowego podziału terytorialnego kraju. Projekt

* Dyskusja miała głównie charakter polityczny. Znalazła także wyraz w piśmiennictwie: J. Stępień, *Samorząd w ustawie zasadniczej*, „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 11, w szczególności s. 41 i 43, M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w RP – stan obecny i perspektywy*, ST 1995 nr 5.

** Projekty Konstytucji i prowadzone nad nimi prace w części dotyczącej samorządu terytorialnego wywołały szeroką dyskusję. *Vide* na przykład I. Lipowicz, *Konstytucyjne gwarancje dla samorządu*, „Wspólnota” 1995 nr 43,

M. Stahl, *Miejsce samorządu terytorialnego w państwie (problemy regulacji konstytucyjnej)*, w: *Acta UŁ* 1994 nr 59,

J. Mordwiłko, *Samorząd terytorialny w tekstach siedmiu projektów Konstytucji*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1996,

T. Rabska, *Samorząd terytorialny w projekcie Konstytucji RP*,

też: *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, RPEiS 1995, z. 2,

P. Winczorek, *Konstytucyjny kształt samorządu*, Rzeczpospolita 1996,

M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej granice*, w: *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji*, Poznań 1999, s. 253 n.

ustawy powiatowej czekał w Sejmie od 1993 r. Sejm RP obecnej kadencji – mimo ostrej, wręcz dramatycznej kampanii skierowanej przez opozycję przeciwko tym rozwiązaniom – stosunkowo szybko je uchwalił.

Nie miejsce tu na ustalenie przyczyn tak wielkich opóźnień i świadomego wstrzymywania reform przez poprzednią koalicję rządową. Sądząc jednak z tego, jak ostre sprzeciwu opozycji towarzyszyły do końca uchwalaniu nowych ustaw, można domniemywać, że wciąż pokutowały silne tendencje centralistyczne. Nie jest także wykluczone, że odżywało przywiązanie i tęsknota za „jednolitą władzą w terenie”.

Jednoczesne uchwalenie trzech wielkich ustaw^{*}, a następnie ustawy o nowym podziale terytorialnym kraju, stanowiło ogromne przedsięwzięcie ustrojowe. Powstał wielki gmach samorządu terytorialnego, którego nigdy przedtem w Polsce nie było. Po blisko dziesięciu latach od przywrócenia demokratycznego ustroju można mówić o wykształcaniu się nowego, nowoczesnego modelu administracji publicznej^{**}, wielopodmiotowej, opartej na samorządzie terytorialnym. W jakimś stopniu przyczyniła się do tego nauka. Na naukę więc spada także i odpowiedzialność za to, czy samorząd terytorialny jest w stanie udźwignąć ciężące na nim zadania.

9. Obecnie należałoby postawić trudne zapewne pytanie, czy udało się zbudować współczesną teorię samorządu. Jest to pytanie, które należy skierować do nowego pokolenia przedstawicieli nauki. Powinno być to także ich zadanie wypracowania całościowej koncepcji.

Sądzę natomiast, że można już mówić o wyodrębnieniu się „prawa samorządowego”, jako szczególnej dyscypliny nauki i dydaktyki. Przyczyniła się do tego cała bogata literatura, monografie na tematy samorządu, opracowania zbiorowe, także szereg prac o charakterze podręcznikowym, obejmujących kompleksowo problematykę samorządową. Duże znaczenie mają komentarze do ustawy gminnej, pogłębione o refleksję naukową.

Bliskie powiązanie problemów ustrojowych samorządu z ogólnymi zagadnieniami prawa materialnego i proceduralnego jest szczególnie charakterystyczne dla nowego kierunku badawczego. Oznacza to niewątpliwie budowanie nowych już podstaw naukowych administracji publicznej, która powinna być wewnętrznie zharmonizowana, w której samorząd stanowi immanentną jej część, a nie tylko skromny „demokratyczny dodatek” do scentralizowanej administracji rządowej.

^{*} Mowa tu o następujących ustawach z 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie, o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91, poz. 576, 577, 578).

^{**} *Vide* A. Kukliński, *Miejsce Polski w systemie regionalnym Europy*, Regiony Polski nr 1 z 2000 r. M. in. podkreśla, że system terytorialnej organizacji kraju stanowi oryginalne dzieło polskiej myśli naukowej i politycznej (s. 31).

J. Stępień, *Przemiany ustrojowe administracji publicznej w Polsce – wyzwania dla Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000 nr 1-2,

T. Rabska, *Budowanie nowej administracji publicznej*, w: *Księga Jubileuszowa J. Jendroki*, s. 309 n.

Stanowi to już pewne osiągnięcie ustrojowe. Należy ten właśnie kierunek badawczy rozwijać. Dałoby to asumpt przede wszystkim do porządkowania całości systemu prawa, stanowiącego podstawę organizacji i funkcjonowania samorządu. Powinno się to przyczynić do wyeliminowania występujących niejednokrotnie niespójności i niejasności oraz prowadzić do pełnej stabilizacji. Wypracowane pojęcia i instytucje prawne stwarzają – jak sądzę – wystarczającą ku temu podstawę.

Jerzy Adam Stępień*
Sędzia Trybunału Konstytucyjnego

Odrodzony Senat Rzeczypospolitej Polskiej jako inicjator odrodzenia samorządności terytorialnej

Pani Marszałek! Szanowny Panie Przewodniczący! Zastanawiam się, czy w moim przypadku bardziej się kłania Monteskiusz, czy raczej Jan Jakub Rousseau, który jednak nie rozdzielał tych wszystkich władz w swojej szwajcarskiej gminie, także w państwie, a co tu dużo mówić – szwajcarska gmina jest do dzisiaj dla nas miejscem czerpania wielu inspiracji.

Proszę Państwa, z olbrzymim wzruszeniem stoję tutaj, w tym miejscu, z którego tak wiele razy przychodziło mi, jako senatorowi, przemawiać, także w trakcie prac nad ustawą o samorządzie terytorialnym, jak i całym ustawodawstwem samorządowym i tego pierwszego, i tego drugiego etapu, a także w trakcie prac Komisji Samorządu Terytorialnego, jeszcze pierwszego Senatu, choć faktem jest, że sama uchwała o inicjatywie ustawodawczej, jak i projekt ustawy o samorządzie terytorialnym zostały przyjęte wcześniej w Sali Kolumnowej. Ale to miejsce w sposób szczególny wiąże mnie z dzisiejszym tematem seminarium.

Chciałem w trakcie dzisiejszego spotkania przypomnieć pewne zdarzenia albo raczej przybliżyć pewne myśli, które wiązały się z reformą samorządową, wspomnieć o paru osobach, o których, jak sądzę, wspomnieć tutaj trzeba oraz przedstawić pewne moje marzenie, które oby było zrealizowane. To nie jest jakieś marzenie na wyrost, to nie jest coś, co nie było już wcześniej brane pod uwagę w rozważaniach dotyczących samorządu terytorialnego i przebudowy państwa, ale przy takiej okazji może warto coś mocniej wypunktować, coś zaznaczyć, a może głębiej zapadnie to komuś w umysł i w serce.

Co do tych okrucich historii: pan marszałek Stelmachowski, tutaj wspomniany wielokrotnie, odegrał jeszcze w jednym momencie bardzo istotną rolę, jeśli chodzi o powodzenie całości tego przedsięwzięcia. I to nie tylko zaraz po wyborach władz Senatu, kiedy razem z profesorem Jerzym Regulskim

* Jerzy Stępień – przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego w I i II kadencji Senatu.

zwróciliśmy się do pana marszałka o zainteresowanie się inicjatywą samorządu terytorialnego, ale także w szczególnym, dobrze przeze mnie zapamiętanym momencie, tj. pod koniec listopada 1989 r. – pan profesor Regulski o tym wspominał. Rzeczywiście, pod koniec 1989 r. czuło się wielką presję różnego rodzaju środowisk politycznych, ale także i lokalnych, na zmianę układu politycznego, nie tylko w centrum państwa, ale przede wszystkim także w układach lokalnych.

Było też i tak, że pojawiła się koncepcja, aby nie wprowadzać reformy samorządu terytorialnego w 1989 r., ale by tylko przeprowadzić wybory do rad narodowych stopnia podstawowego i wojewódzkiego, natomiast całość reformy samorządowej odłożyć o 2 lata.

Pamiętam dobrze moje przerażenie, kiedy dowiedziałem się o takim właśnie zamysle – nie będę dziś wymieniał tutaj miejsca, gdzie taka koncepcja się pojawiła. W każdym razie natychmiast złożyłem wizytę panu marszałkowi Stelmachowskiemu i przedstawiłem istotę tego zagrożenia.

Pan marszałek powiedział wówczas: „Niech pan się w ogóle tym nie przejmuje, niech pan pracuje nad reformą, nad koncepcją, a resztę ja już biorę na własne barki”. I rzeczywiście olbrzymi autorytet pana marszałka Stelmachowskiego zdecydował ostatecznie o tym, że prace zostały zintensyfikowane w Senacie, a zaraz potem były decyzje rządowe określające termin wyborów samorządowych na 27 maja 1990 r.

Gwoli bardzo osobistych wspomnień chciałbym jeszcze przywołać tutaj także nazwisko pani profesor Gintowt-Jankowicz, obecnej na dzisiejszej sesji, która pracowała razem z nami, zarówno przy „okrągłym stole”, jak i później w komisji senackiej, a która była naszym nieocenionym ekspertem we wszystkich sprawach finansowych. Pani profesor wprowadziła do naszego ustawodawstwa samorządowego szereg pojęć, do 1989 r. w ogóle nieznanych, chociażby takich, jak pojęcie „subwencja ogólna”, realizowana według zobiektywizowanych kryteriów. To jest dzisiaj wręcz pewna zbitka pojęciowa, mnie w każdym razie utrwaliła się na całe życie, ale dobrze jest pamiętać, że została wprowadzona do naszej praktyki ustawodawczej i życia samorządowego przez panią profesor Gintowt-Jankowicz.

Dzisiaj także wspomniane było tu nazwisko pana Rinaldo Locatello, pracownika, jak pamiętam, w 1990 r. Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych, który opiniował nasz projekt senacki, pisząc w ekspertyzie wydanej z ramienia Rady Europy, że nasz projekt spełnia standardy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. No i oczywiście, pani profesor Rabska. Pani profesor też wspominała tutaj o tym niezwykłym i przede wszystkim niezwykle krótkim czasie, w jakim została przygotowana i uchwalona ustawa. To rzeczywiście był czas niezwykły, ale są w historii każdego przecież narodu jakieś chwile szczególne, chwile szczególnych przełomów, kiedy na bok odchodzą wszystkie interesy lokalne, partykularne, a liczy się tylko dobro państwa, dobro narodu.

Myślę, że mieliśmy szczęście przeżywać taki właśnie okres w 1989, 1990, i w 1991 r., może jeszcze trochę dłużej, w którym właśnie można było doko-

nywać tego rodzaju wielkich dzieł. Pani profesor Rabska doskonale tę atmosferę pamięta, bo przecież była jednym z głównych naszych ekspertów.

Czego poszukiwaliśmy budując samorząd terytorialny? Przede wszystkim jego istoty. Wiedzieliśmy, że musimy zerwać z istotą państwa scentralizowanego, którego idea sprowadzała się tutaj przez całe dziesięciolecia do „aparatu przymusu, za pomocą, którego klasa władająca środkami produkcji miała panować nad innymi środkami produkcji”.

Musieliśmy zerwać z taką właśnie definicją państwa, nawiązać do klasycznej definicji, która zakłada, że państwo to wspólnota obywateli, pewna jedność terytorium, suwerenność władz.

I już w art. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym tę właśnie klasyczną definicję państwa, wbudowującą samorząd w tak właśnie pojmowane państwo, zawarliśmy, pisząc, że gmina to wspólnota mieszkańców danego terytorium. Wydaje mi się, że to bardzo ważny element. Dalej – osobowość publicznoprawna.

Dzisiaj wymieniamy właściwie jednym tchem te wszystkie pojęcia, ale wtedy dochodziliśmy do tego w drodze bardzo usilnych prac; notabene, pojęcie osobowości publicznoprawnej jeszcze się w ustawie samej nie pojawiało, ale rozumieliśmy, że chodzi tutaj o pewną postać osobowości publicznoprawnej.

Chodziło nam także o niezależność struktur samorządu terytorialnego od rządu, podległość jedynie prawu i jednocześnie o zagwarantowanie możliwości ingerowania w działalność samorządu tylko w ściśle określonych przypadkach, według pewnych zasad nadzoru, który nigdy w zasadzie nie może sięgać w meritum działania samorządu terytorialnego.

No i na koniec wolne wybory. Przecież tutaj przez wiele dziesiątków lat nikt nie wiedział, na czym polegają wolne wybory. Ostatnie demokratyczne wybory w Polsce odbyły się chyba gdzieś w latach trzydziestych, bo już chyba wybory parlamentarne z września 1935 r. nie mogłyby być uznane za wybory demokratyczne. A zatem były to wszystko nowe sprawy, nowe wyzwania, z którymi musieliśmy się zmagać.

Często zadaję sobie pytanie, jak to się stało, że reforma samorządu terytorialnego, wtedy, w 1990 r., wprowadzała się tak łatwo, a mogę dzisiaj, z perspektywy czasu, powiedzieć, że rzeczywiście wprowadzała się łatwo. Mogę też powiedzieć, że drugi etap reformy samorządu terytorialnego, wdrażany w 1998 r., również wprowadzał się łatwo. W porównaniu z oporem materii, z jakim spotykamy się w przypadku każdej innej reformy, choćby ochrony zdrowia, emerytalnej itd., widać, że ta reforma jest jednak akceptowana, ma najmniej uwag krytycznych. Oczywiście brak było pewnej woli politycznej w latach 1993–1997, brakło tego czynnika, o którym wspominał tutaj pan profesor Regulski. Jednak kiedy ten czynnik został usunięty, kiedy pojawiła się inna formacja polityczna, która chciała unieść ciężar tych reform, to właściwie wszystko potem toczyło się dość gładko. Dlaczego tak się dzieje?

Pozwolę sobie na sformułowanie następującej tezy. Otóż naród jest skonstruowany przez swoją kulturę. Bez narodu trudno sobie wyobrazić państwo współczesne, nawet pod koniec XX wieku, kiedy obserwujemy, co się dzieje w Wielkiej Brytanii, np. dążność w Szkocji do odzyskania niepodległości itd., to widzimy, że pojęcie państwa narodowego jest istotne nie tylko w centralnej, środkowej czy wschodniej Europie. A zatem definiujemy naród jako wspólnotę kultury. W tym momencie musimy zadać sobie kolejne pytanie: co to jest ta kultura? Oczywiście musimy poszukiwać jakiejś szerokiej jej definicji. Odwołam się tutaj do koncepcji, która zakłada, że kulturę określa szereg paradygmatów, takich jak: język, obyczaj, religia, historia, literatura i sztuka, humanistyka. Dodałbym także, że na tradycję kulturową każdego narodu składa się tradycja budowy urządzeń publicznych, rozumianych jako instytucje charakterystyczne dla danego państwa narodowego.

Jeśli na przykład zastanawialiśmy się, czy w III Rzeczypospolitej powinien funkcjonować Senat, czy nie, to przecież różne padały argumenty i można byłoby wyliczyć wiele wskazań za i przeciwko takiemu rozwiązaniu.

Jaki argument zdecydował ostatecznie? Taki, że oto ilekroć państwo polskie było państwem niepodległym, to zawsze istniał Senat. Rozstrzygał zatem argument historyczny. Argument zaczerpnięty z bogactwa wiedzy o naszej historii, o tradycji budowania państwa. Jeśli tak łatwo wprowadzało się powiat w 1997 r., to dlatego, że powiat był najtrwalszą strukturą polskiej administracji, bo sięgającą drugiej połowy XIV wieku.

Jeśli tak łatwo udało nam się w gruncie rzeczy przezwyciężyć ten syndrom olbrzymiej liczby województw, które tak naprawdę przecież nie były województwami, choć tak się nazywały, to właśnie dlatego, że w tradycji polskiej zawsze mieliśmy do czynienia z wielkimi województwami. Czasami stawiano nam zarzuty, także i w tej sali, że nawiązujemy poprzez budowanie samorządu wojewódzkiego do tradycji zachodniej, w szczególności do tradycji niemieckiej. Nic bardziej błędnego, to jest zupełnie inna tradycja.

Natomiast w naszej tradycji budowania urządzeń publicznych zawsze mieliśmy do czynienia z wielkimi województwami. A zatem jeśli tak, jeśli jest prawdą to, co powiedziałem, jeśli tradycja urządzeń publicznych jest także jednym z paradygmatów szeroko rozumianej kultury narodowej, to w takim razie wobec nas wszystkich muszą płynąć z tej konstatacji szczególne zobowiązania. W przypadku reform samorządowych nie chodzi bowiem o uchwalenie takiej czy innej ustawy. To nie jest ot taka tylko po prostu jedna czy druga ustawa, takie czy inne techniczne rozwiązanie, ale jest to po prostu operowanie na żywym ciele narodu i państwa. A zatem nie można właśnie tutaj eksperymentować, nie można proponować takich czy innych rozwiązań tylko dlatego, że gdzieś ktoś coś innego, może lepszego wymyślił. Nie. To wszystko musi być wkomponowane w tradycję naszego życia publicznego.

Pamiętam, że kiedy byłem sprawozdawcą projektu ustawy o samorządzie terytorialnym w dniu 19 stycznia 1990 r., rozpocząłem swoje przemówienie przypomnieniem Prawa o miastach, uchwalonego 18 kwietnia 1791 r., na

kilka dni przed uchwaleniem Konstytucji 3 maja, które następnie zostało w całości inkorporowane do treści Konstytucji 3 maja. Chodzi o rozdział IV. Notabene wszyscy skupiają się na samym Prawie prawach o miastach, ale jakże ciekawe rozwiązania ustrojowe w zakresie organizacji samorządu miejskiego uchwała Sejm już w czerwcu 1791 r., a we wrześniu 1791 r., jeśli chodzi o sądownictwo, odrębne dla miast. W gruncie rzeczy te trzy akty składają się na pewien model rozwiązań ustrojowych, znacznie wyprzedzających to, co stało się w Prusach w 1806 r. w związku z uchwaleniem ustawy o samorządzie gminnym von Steina, czy w Austrii, parędziesiąt lat później.

Wydaje mi się, że Polska nie tyle uczyła się samorządu w II Rzeczypospolitej od naszych zachodnich czy południowych sąsiadów, ale przede wszystkim znowu czerpała z własnej tradycji, i o tym wszystkim dobrze jest i trzeba pamiętać.

Chciałbym zakończyć swoje wystąpienie dwoma apelami: Sprawa Warszawy. Senat walczył z koncepcją budowania odrębnego ustroju dla Warszawy i przegrał tę wojnę w Sejmie. Później już nie było czasu, żeby można było wprowadzić stosowne poprawki do sejmowej ustawy warszawskiej. Baliśmy się, że cała reforma może być zagrożona opóźnieniem w pracach ustawodawczych, zgodziliśmy się więc na przyjęcie tej ustawy. Nie odrzuciliśmy jej niestety. Po latach widać, że merytorycznie mieliśmy rację. Z pewnością był to jeden z naszych błędów; nie byliśmy dość zdeterminowani w obronie swego stanowiska.

Co się stało, jeśli chodzi o ustrój Warszawy? Nie będę tutaj mówił o żadnych wątkach politycznych, konstrukcyjnych czy legislacyjnych. To, co powiem, chciałbym przenieść na jeszcze wyższy poziom myślenia o samorządzie terytorialnym.

Jeśli mówimy, że gmina jest wspólnotą mieszkańców, to oczywiście musimy to pojęcie zdefiniować nie tylko w sposób prawny. Bo to jest pojęcie natury także socjologicznej, politycznej, historycznej... Wspólnota mieszkańców na terytorium gminy to nie jest tylko pojęcie prawne, ale przede wszystkim socjologiczne.

Jeśli samorząd terytorialny, rozumiany jako ogół jego instytucji, jest dostosowany, z istoty rzeczy, do czegoś, co jest wspólnotą, co jest, innymi słowy, całością, to największym błędem ustrojodawcy z 1990 (sejmowego ustrojodawcy – podkreślam to jeszcze raz, żeby nie było żadnych wątpliwości) było to, że instytucje samorządu terytorialnego usiłował zbudować na czymś, co było tylko częścią całości. Dzielnice Warszawy były tylko częścią całości, stworzoną do lepszego, sprawniejszego zarządzania całością, ale z istoty swojej zbiór tych instytucji (osobowość prawna, mienie komunalne służące całości miasta, budżet, w którym można by zbilansować całość dochodów i wydatków) nie mógł być przykrojony do dzielnic. Nie można było z nich zrobić wyodrębnionych wspólnot. Innymi słowy, popełniono tutaj błąd *pars pro toto*, czyli wzięto właśnie część za całość. I dopóki nie usunie

się tego podstawowego błędu konstrukcyjnego, ustrojowego, powiedziałbym także – filozoficznego, tak długo nie uda się uratować ustroju Warszawy.

Proszę Państwa, kiedy uchwalano w kwietniu 1791 r. Prawo o miastach, która z Warszawy „starej” i „nowej” oraz z kilkunastu tak zwanych jurydyk, czyli znajdujących się na jej terytorium pewnych nieruchomości prywatnych, czyniąc tym samym z Warszawy pewną całość, jedność właśnie, jeden organizm miejski, w Warszawie zapanowała powszechna radość. Wspomina o tym w 1991 r. profesor Andrzej Zaorski, badacz historii Warszawy. Jestem przekonany, że gdyby teraz usunięto ten podstawowy błąd z ustroju Warszawy, radość mieszkańców byłaby porównywalna z tą z 1791 r.

Apel drugi: W 1990 r. byłem zwolennikiem wyborów proporcjonalnych do samorządu. Wkrótce jednak, jako generalny komisarz wyborczy, przekonałem się, że był to podstawowy błąd. Przynajmniej od 1991 r. jestem zdeklarowanym zwolennikiem ordynacji większościowej i to nie tylko do samorządu. W 1998 r. popełniono niewybaczalny błąd, rozszerzając zakres ordynacji proporcjonalnej. Bardzo to samorządowi zaszkodziło. Nie mam co do tego najmniejszej wątpliwości. Wierzę, że w nieodległej przyszłości błąd ten zostanie naprawiony i gorąco o to apeluję.

Dziękuję bardzo za uwagę.

Senator Mieczysław Janowski

Dziękuję bardzo Panu Sędziemu za ten interesujący wykład, zakończony akcentem warszawskim.

Szanowni Państwo, dziesięciolecie odrodzenia samorządności terytorialnej w Polsce było poprzedzone dziesięcioleciem odrodzenia Senatu. Jest to doskonała okazja, aby mogła teraz zabrać głos pani marszałek.

Prof. dr hab. Alicja Grześkowiak

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Senat Rzeczypospolitej ma dzisiaj jedyną możliwość, by publicznie i w bardzo uroczystej formie powiedzieć „dziękuję” tym wszystkim, którzy byli u samych początków tworzenia samorządności terytorialnej w Polsce. Dlatego też, korzystając z tej niepowtarzalnej okazji dzisiejszego spotkania, wszystkim, którzy tworzyli w tamtych czasach samorząd i tym, którzy obecnie stanowią gwarancję tego, że samorządy będą prawidłowo funkcjonowały i rozwijały się w dobrym kierunku, chciałabym dzisiaj podziękować. Chciałabym też prosić o przyjęcie medalu dziesięciolecia Senatu w dziesięciolecie samorządu terytorialnego w odrodzonej Polsce. Pragnę wręczyć medal pani profesor Teresie Rańskiej. Pani Profesor, proszę przyjąć ten medal Senatowi z najpiękniejszym po-

dziękowaniem za trud pracy i za to, że polscy uczeni potrafili wymyślić tak wspaniałe rozwiązanie, które się sprawdza.

Nie ma obecnie z nami pana profesora Jerzego Regulskiego, któremu należą się podziękowania. Myślę, że będzie jeszcze okazja, by przekazać panu profesorowi medal Senatu.

Chciałabym także podziękować panu profesorowi Michałowi Kuleszy. Panie Profesorze, aczkolwiek czasami w formie mogliśmy się nie zgadzać, to jednak idea, którą Pan głosił, jest ideą nadzwyczajną, bo nie ma Polski bez samorządnej Polski, i za to Panu dziękujemy. Dziękujemy także za determinację, która czasami odbierana była w taki sposób, że mógł Pan odczuwać nawet swego rodzaju upokorzenie. Ale dobre dzieło wymaga ofiar. Dziękujemy Panu dzisiaj. Dziękuję osobiście Panu Profesorowi.

Panie Profesorze, wygłosiłam już prawie laudację na Pana cześć. Otóż chciałabym prosić Pana Profesora o przyjęcie medalu dziesięciolecia Senatu. To szczególnie cenny i wartościowy dla nas medal, tak jak wartościowy dla Polski jest Senat. Chciałabym prosić, Panie Profesorze, o przyjęcie tego medalu za to, co Pan robił z takim przekonaniem i z takim oddaniem dla idei samorządności. Nie byłoby samorządu, gdyby nie Pana walka o jego utworzenie. Dziękuję w imieniu Senatu.

Wśród osób, którym w imieniu Senatu chciałabym dzisiaj podziękować, jest także nasz kolega senator, obecnie sędzia Trybunału Konstytucyjnego, Jerzy Stępień. To w Senacie pierwszej kadencji właśnie pan senator prowadząc tę sprawę, wielokrotnie dawał dowód tego, że trzeba upominać się o Senat, że trzeba wprowadzić go do ustawodawstwa.

Panie Senatorze, dawał nam Pan przykład, jak należy pracować nad ustawami samorządowymi. Pana przykład był dla nas zobowiązaniem. Tak jak Pana życie poświęcone samorządom jest też wzorem dla nas, że wtedy kiedy idea jest słuszna, nie wolno się cofać w jej realizacji.

Proszę przyjąć to podziękowanie i medal Senatu w dowód uznania dla Pana pracy.

Senator Mieczysław Janowski

Pięknie dziękuję pani marszałek za to szczególne uhonorowanie czworga osób, tak wielce zasłużonych dla polskiej samorządności. Myślę jednak, iż nie przesadzę, jeśli powiem, że na podziękowania za trud włożony w restytucję samorządu zasłużyło więcej osób. Chciałbym więc nisko się pokłonić wszystkim, którzy się do tego przyczynili. Czynię to jako następca panów Regulskiego i Stępnia w kierowaniu senacką Komisją Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej.

Obecnie proszę pana profesora Kuleszę, który dwukrotnie był pełnomocnikiem rządu ds. reformy samorządu terytorialnego, by podzielił się z nami swoimi doświadczeniami i spostrzeżeniami.

Prof. dr hab. Michał Kulesza*

Koncepcja funkcjonowania samorządu terytorialnego w pracach rządu RP

Na wstępie pragnę złożyć oświadczenie: nie będę mówił o Warszawie.

Paradoksalnie rząd nie jest wcale najlepszym ośrodkiem do kształtowania programu reform. Myśl państwowa i polityczna powstaje zazwyczaj zupełnie gdzie indziej: poza rządem, w ogóle poza sektorem publicznym – w instytucjach i środowiskach pozarządowych – i zazwyczaj z trudnością przebija się do gremiów partyjnych i rządowych. Koncepcje programowe tego rodzaju są atrakcyjne dla polityków i dla partii politycznych zwłaszcza przed wyborami, ale kiedy przychodzi już do rządzenia, do sprawowania władzy, to okazuje się najczęściej, że rządy mają na głowie bardzo wiele różnych spraw, ponoszą odpowiedzialność za cały kraj, za bieżące zarządzanie w różnych dziedzinach, za konkretne wyzwania dnia codziennego i nie mają czasu zajmować się myśleniem programowym.

Dziś sprawy samorządu stały się dla rządu sprawami dnia codziennego, ale wtedy, dziesięć lat temu, samorząd nie był taką sprawą. Nie był również sprawą konkretną, ale po prostu fantasmagorią, pomysłem politycznym. Słyszeliśmy już tutaj, że nie był to ulotny pomysł polityczny, bo tkwił on głęboko w kulturze państwowej, bo był opracowany i przemyślany, bo wreszcie byli ludzie gotowi do podjęcia tych prac. To wszystko pięknie, ale tak czy inaczej, rządy na co dzień mają inne zadania i nie lubią być zmuszane do podejmowania spraw mogących zakłócić prosty, spokojny tok codziennego rządzenia. Dotyczy to również rządów okresu transformacji – tym bardziej nawet, że właśnie z racji przejściowego charakteru tego czasu tok ich pracy bynajmniej nie jest ani prosty, ani spokojny.

Dlatego wcale nie jest paradoksem, że w kolejnych latach w tym dziesięcioleciu trzeba było bardzo się upominać o to, aby rządy zechciały przypisać odpowiednią wagę reformom ustroju administracyjnego kraju. Mamy to nie-

* prof. dr hab. Michał Kulesza – Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych na Uniwersytecie Warszawskim. W latach 1992-94 pełnomocnik rządu ds. reformy samorządu terytorialnego. W latach 1997-98 – pełnomocnik rządu ds. reform ustrojowych państwa.

zwykle szczęście, że rządy w Polsce dość łatwo dawały się przekonywać do tych wielkich idei. Mamy szczęście, zwłaszcza gdy popatrzymy na wszystkich naszych sąsiadów i inne kraje, które także w latach 1989–1991 wyzwoliły się spod reżimu komunistycznego. Tam poprzestano na przejęciu władzy w centrum, na poziomie politycznym (parlamentu i rządu) i nie podjęto żadnych poważnych prac nad ustrojem terytorialnym i administracyjnym państwa ani też reform w tym zakresie.

Mam tu mówić o pracach rządu. Zaraz się na tym skupię, najpierw chcę jednak wzmocnić to, co przed chwilą podnosili moi przedmówcy, że kiedy dzisiaj obserwuje się stan gospodarczy i rozwój społeczny Polski, to widać, że poszliśmy jakąś inną drogą niż pozostałe kraje i jesteśmy w zupełnie innym miejscu, mimo podobnego przecież punktu startu. Jestem najgłębiej przekonany, że powodem tego jest położenie od początku wielkiego nacisku na funkcję samorządu lokalnego. To właśnie samorząd lokalny zmienił oblicze kraju, samorząd prawdziwy: niezależny politycznie od centrali, wyposażony w majątek i uprawnienia. Dzięki temu w Polsce, inaczej niż gdzie indziej, przełom, jaki w 1989 r. dokonał się w centrum władzy politycznej i „odgórna rewolucja”, która po nim nastąpiła, mogły zostać wsparte rozległymi zmianami oddolnymi – w każdej z dwóch i pół tysiąca gmin.

Reformy zawsze przeszkadzają w rządzeniu, zaburzają tok pracy administracyjnej i dlatego nie mają wielu zwolenników. Reforma decentralizacyjna na dokładkę odbiera siłę biurokracji resortowej, pozbawia ją władzy personalnej i organizacyjnej, zabiera pieniądze. Reformy mają więc zwolenników zazwyczaj wtedy, kiedy się już udadzą, albo na początku, kiedy jest to tylko myśl – czysto teoretyczna i abstrakcyjna. A rządy polskie trzykrotnie jednak w ciągu dziesięciu lat zajęły się zagadnieniami samorządu terytorialnego w zasadniczy sposób. Dwa z tych trzech razy zaowocowały udaną akcją legislacyjną i praktyczną.

Nie muszę tutaj omawiać tej historii, wszyscy ją znają, ale trzeba wymienić nazwiska premierów. Pierwszy był rząd premiera Tadeusza Mazowieckiego, z wiodącą rolą Jerzego Regulskiego, najpierw w Senacie, a potem w rządzie. To w tym czasie została przygotowana, uchwalona i wdrożona reforma gminna. Drugim był rząd Hanny Suchockiej. W tym czasie została przygotowana i przyjęta przez rząd – choć nie udało się jej uchwalić w Sejmie ani wdrożyć – reforma powiatowa. Trzecim jest rząd Jerzego Buzka, który przyniósł i wdrożył zarówno reformę powiatową, jak i regionalną. Ale również pozostałe rządy solidarnościowe, które nie wykazały się widocznym rezultatem, także nie były odwrócone tyłem do tych zagadnień. Przecież premier Jan Krzysztof Bielecki był wielkim promotorem regionalizacji, notabene znacznie dalej idącej niż ta wprowadzona w 1998 roku. W jego rządzie działały dwa poważne zespoły eksperckie, z których jednym kierował obecny tutaj sędzia Trybunału Konstytucyjnego Jerzy Stępień, wówczas senator i generalny komisarz wyborczy, a jeszcze tak niedawno i wiceminister ds. administracji publicznej w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji; drugi z tych zespołów pra-

cował pod kierownictwem ówczesnego dyrektora generalnego w Urzędzie Rady Ministrów Jerzego Sulimierskiego, który wcześniej był delegatem pełnomocnika rządu do spraw samorządu, a obecnie jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego. Te zespoły mają bardzo wybitny dorobek, z którego czerpano podczas następujących etapów prac.

Nie jest więc tak, że myśl reformatorska co raz to rozpadała się, rozpieczychała po każdej dymisji rządu i potem trzeba było zaczynać od nowa. Kiedy patrzę po tej sali, to – choć dziś jest nas tu tak niewiele – widzę ludzi, którzy cały czas towarzyszyli tym pracom, dźwigając je po prostu na swoich plecach i w swoich głowach. I ja miałem zaszczyt być współtwórcą i uczestnikiem wszystkich tych wydarzeń i prac od samego początku (który – przynajmniej dla kilku osób – miał przecież miejsce nie dziesięć, lecz dwadzieścia lat temu!) do chwili obecnej. Godzi się zauważyć, że środowisko zainteresowane reformami ustroju administracyjnego Polski, decentralizacją, reformą terytorialną rozrastało się coraz bardziej w miarę upływu czasu, powiększając się o tych, którzy widzieli potrzebę tworzenia nowej doktryny państwowej dla Polski, i z drugiej strony – o liczne grono wybitnych polityków lokalnych, którzy pojawili się wkrótce po pierwszych wyborach samorządowych w 1990 r.

Wraz z upływem czasu wzbogacała się więc myśl teoretyczna i praktyczna. Gdy – na pół roku tylko – przyszedł rząd Jana Olszewskiego, właśnie wówczas zespół pod kierunkiem senatora Stępnia opracował wstępne założenia reformy administracyjnej, które stały się dokumentem rządowym; zresztą rząd Olszewskiego, powiem to niejako poza protokołem, nie spieszył się z przyjęciem tych założeń i przyjął je dość niechętnie, bez nadawania rozgłosu. Przyjął dość niechętnie, bo nie było w tamtym czasie politycznego zainteresowania sprawami dalszej reformy administracyjnej, ale przyjął, ponieważ było zrozumienie dla wagi tych spraw i sądzono, że to jest ważne, że trzeba coś z tym robić. Warto dziś zajrzeć do tego dokumentu, który przygotowaliśmy w gronie kilku zaledwie osób, by stwierdzić, że istotnie, praktyka reform ustroju administracyjnego państwa poszła wyznaczonym wtedy torem.

Potem przyszedł lipiec roku 1992 i szefem Urzędu Rady Ministrów w rządzie Hanny Suchockiej został Jan Maria Rokita. Rokita jest urodzonym państwowcem i natychmiast podjął to zadanie, choć na początku nie do końca chyba wiedział – są świadkowie różnych wydarzeń – co bierze, czego się podejmuje na poziomie politycznym i jak to wszystko ma wyglądać w praktyce państwowej. Ale niezależnie od tego, że o wielu rzeczach wtedy nie wiedział, to właśnie on pierwszy spośród zawodowych polityków zrozumiał wagę procesów decentralizacji dla budowy Nowego Państwa, on zorganizował prace rządu Suchockiej dotyczące reformy powiatowej, a następnie doprowadził do przyjęcia wszystkich projektów legislacyjnych przez Radę Ministrów. Mnie przypadł zaszczyt praktycznego kierowania tymi pracami i pamiętam, jaka fala zaangażowania obywatelskiego i państwowego rozlała się po kraju, gdy zaczęły się prace nad mapą powiatową i w odpowiedzi na mój list, wysłany do

wszystkich gmin w Polsce, rozpoczęła się wielka i wielomiesięczna publiczna debata o przynależności gmin do powiatów, o zakresie zadań i kompetencji powiatów itp. To była konsultacja społeczna na ogromną skalę; w jej wyniku ukształtowała się społeczna świadomość i akceptacja powiatu. Akceptacji tej nie udało się zniszczyć przeciwnikom reformy, mimo bardzo poważnych wysiłków politycznych i medialnych, jakie podejmowali konsekwentnie od 1994 roku.

Wówczas też, w latach 1992–1993, zaczęły rosnać w siłę organizacje samorządu terytorialnego. Powstały one już wcześniej, ale właśnie wtedy, w latach 1992–1993, zaczęły być ważne na poziomie państwowym. Warto więc przypomnieć, że właśnie latem 1993 r. powstała Komisja Wspólna Rządu i Samorządu – bodaj 22 lipca, proszę, jak się daty składają – co było dowodem, że zagadnienia samorządowe przestają być sprawą marginesową w państwie.

Przypomnę dalej, że kiedy jesienią 1993 r. zmieniła się po wyborach koalicja rządząca, całą walkę środowisk samorządowych oraz elit intelektualnych i politycznych skupionych wokół idei reformy administracyjnej, a także mediów, skoncentrowano na utrzymaniu miejskiego programu pilotażowego. Program pilotażowy udało się utrzymać. Program ten był praktycznym wdrożeniem niektórych elementów reformy decentralizacyjnej w 40 największych miastach Polski. Wiedziałem wówczas, że jeśli program się utrzyma, reforma decentralizacyjna będzie tylko kwestią czasu. Program przyniósł obu stronom, bo przecież trzeba mówić o stronach, zarówno rządowi, jak i samorządowi, ogromne doświadczenia w zarządzaniu, ogromną wiedzę o możliwościach, o potencjale. Program ten pozwolił na wiele obserwacji, które później ośmieliły kolejne rządy, gdy pojawiało się pytanie o to, czy warto dalej nad tą reformą pracować, czy może lepiej nie. W końcu program pilotażowy został przekształcony w reformę miejską, przy okazji której udało się w 1996 roku wprowadzić do ustawodawstwa pilotaż powiatu ziemskiego – miejskie strefy usług publicznych.

Potem przyszedł rok 1997 i nasze prace znów stały się ważne w kategoriach praktyki politycznej. Od wielkiej debaty powiatowej w 1993 roku nie ma już w Polsce poważnej partii politycznej, która mogłaby występować na forum publicznym i nie mieć zdania w sprawie decentralizacji. Nie mogę tu pominąć roli Klubu 12 Września, w którym – po tym, jak w maju 1994 r. złożyłem dymisję z funkcji pełnomocnika rządu – skupiło się wielu spośród moich współpracowników, zaangażowanych w prace na rzecz nowej doktryny państwowej RP. Na spotkania przychodzili samorządowcy i politycy z różnych kręgów posierpniowych, co pozwoliło wprowadzić zagadnienia reform ustrojowych państwa, w tym decentralizacji, do głównego nurtu polskich dyskusji politycznych i programowych. W czasie wyborów w roku 1997 zagadnienie decentralizacji państwa i nowego ustroju Rzeczypospolitej było jednym z kilku głównych punktów debaty politycznej w Polsce i wszystkie partie musiały wypowiedzieć się na ten temat, pozytywnie lub negatywnie.

Oznacza to zatem, że samorząd utracił już, wspomnianą na wstępie, swoją pierwotną cechę: wyzwania intelektualnego i politycznego w procesie transformacji. Wyzwaniu temu bowiem polskie elity polityczne sprostały w zupełności. W to miejsce natomiast nabył inną cechę – jest dziś żywym i aktualnym stałym składnikiem życia politycznego i państwowego. Nadto – samorząd terytorialny stał się istotnym elementem doktryny państwowej RP. Fundament myśli państwowej Rzeczypospolitej jest bowiem oparty na zasadach pomocniczości i decentralizacji. Najpierw była to tylko wizja intelektualna niektórych środowisk, ale w 1997 roku zasady te udało się środowiskom samorządowym wpisać do Konstytucji RP.

Tak więc do niedawna był samorząd zaledwie ornamentem polityki polskiej, cennym, ale praktycznie nieistotnym, teraz zaś niektórzy nagle stwierdzają ze zdziwieniem, że jest to silny i istotny element życia publicznego i że tak będzie już zawsze.

Dodam na marginesie, że poniekąd do dziś ciągnie się jeszcze debata o reformie decentralizacyjnej – w tym chorym i dziwacznym sensie, że jednym z narzędzi w wojnie przeciw reformom ustrojowym w Polsce stała się przed paru laty... telewizja państwowa, zapewne dlatego, że reformy te są dziełem środowisk posierpniowych. To zdumiewające, ale polska telewizja publiczna nie podejmuje w ogóle zagadnień doktryny państwowej RP ani ważnych tematów transformacji ustrojowej, a jeśli już, to prezentuje wyłącznie waśnie i konflikty, nieuchronnie przecież pojawiające się na tym tle, lub pokazując kłócących się polityków. Żadnych poważnych debat publicystycznych, żadnych programów edukacyjnych. Jeśli się nie mylę, to to także 28 maja br., z okazji dziesiątej rocznicy, telewizja pokaże samorząd na poziomie zabawy ludowej i przeciągania liny.

W moim przekonaniu reformy w Polsce udały się dzięki rozumowemu przyzwoleniu rządu. Nie dzięki entuzjazmowi, tylko dzięki rozumowemu przyzwoleniu. Do pewnego momentu presję na rząd wywierały przede wszystkim środowiska eksperckie. Już od 1993 roku była to jednak presja społeczna (polityczna, medialna), na tyle zresztą silna, że uniemożliwiła rządowi Waldemara Pawlaka realizację pomysłu, by złamać miejski program pilotażowy, zaś rządy Oleksego i Cimoszewicza przymusiła do zaakceptowania decentralizacji (ustawa miejska, Konstytucja) i do kontynuacji prac reformatorskich, przede wszystkim w sferze przebudowy centrum (ustawa o Radzie Ministrów, ustawa o działach administracji rządowej – z odsuniętą datą wejścia w życie w 1997 roku).

Od strony organizacyjnej warto dodać, że na obszarze wielkich reform administracyjnych sprawdził się mechanizm pracy rządu oparty na dwóch poziomach: politycznym i merytorycznym. Jest oczywiste, że politycznym promotorem reform tej skali musi być osobiście premier, jako kierownik rządu. W ślad za tym konieczna jest dobra praca gabinetu politycznego premiera, a także służb zajmujących się informacją o pracach rządu i ich promocją. Gdy ten parasol polityczny – z różnych przyczyn – zawodzi lub gdy

jest dziurawy, nartychmiast następują różne załamania, pojawia się dezinformacja w sferze politycznej i w sferze komunikacji społecznej, dochodzi do kiepskich kompromisów (np. liczba województw, prawa powiatu dla byłych małych miast wojewódzkich), a niekiedy nawet – do wycofywania się na z góry upatrzone pozycje. Natomiast na poziomie merytorycznym do przygotowania reformy czterokrotnie był powoływany pełnomocnik rządu; kolejno byli to: Jerzy Regulski (1989–1990), Michał Kulesza (1992–1994), Marek Pol (1995–1997) i Michał Kulesza (1997–1999). Do obsługi pełnomocnika za każdym razem powoływano niewielkie biuro; wszyscy pełnomocnicy szeroko korzystali ze współpracowników zewnętrznych. Dodatkowo w 1990 roku Jerzy Regulski powołał w każdym województwie delegata pełnomocnika; w tamtym czasie był to zarazem delegat nowego ładu państwowego, ponieważ w opozycji do ówczesnych urzędów wojewódzkich (a niekiedy i wojewodów).

Zarówno ja w 1994 roku, jak i Marek Pol zostaliśmy pozbawieni, z przyczyn obiektywnych, szansy wprowadzania w życie przygotowanych zmian, ale wydaje się być interesujące, że ani Jerzemu Regulskiemu w 1991 roku (po tym, jak urząd premiera objął Bielecki), ani mojej osobie w 1999 roku nie dane było kontynuować odpowiedzialności za wdrożenie reformy, mimo iż wdrożenie to następowało bezpośrednio po uchwaleniu ustaw; w obu przypadkach uznano, że wdrożenie „nie należy” już do samego procesu reformowania, lecz że jest to już regularna odpowiedzialność rządu za funkcjonowanie administracji publicznej. Notabene wraz z wyłączeniem z tych procesów pełnomocnika, na początku 1999 roku zlikwidowano również Radę Reform Ustrojowych przy Prezesie Rady Ministrów. Być może również odegrał tu pewną rolę czynnik zmęczenia reformą, a także i osobą pełnomocnika – nie da się ukryć, że w każdym przypadku praca pełnomocnika odbywała się w pośpiechu, przełamując pod presją czasu i okoliczności wszelką rutynę pracy legislacyjnej i urzędniczej, i dotyczyła wielu dziedzin zarządzania publicznego, wprowadzając radykalne zmiany do mechanizmów rządzenia i administrowania, co musiało powodować ostre konflikty wewnątrz rządu i w koalicji rządzącej. Już na początku 1998 roku odpowiedzialnym za wdrożenie reformy został Józef Płoskonka – podsekretarz stanu w MSWiA, który z tej funkcji wywiązuje się celująco.

Jest też ciekawe, że w każdym z omawianych przypadków pełnomocnik został całkowicie pozbawiony wpływu na rozwiązania finansowe; tej sfery wpływów zazdrośnie strzegło Ministerstwo Finansów, co w oczywisty sposób musiało doprowadzić do szkodliwego rozszczepienia prac nad przebudową państwa. Tak się złożyło, że zarówno w 1990 roku, jak i w 1998 ministrem finansów był Leszek Balcerowicz; w 1990 roku za przygotowanie zmian decentralizacyjnych w sferze finansów publicznych odpowiedzialny był Wojciech Misiąg, w 1998 roku – Jerzy Miller, który został nawet pełnomocnikiem rządu ds. decentralizacji finansów publicznych. Niedoszacowanie środków finansowych, szczególnie na poziomie powiatowym, jest wciąż największym zagrożeniem dla powodzenia reformy.

Tytuł mojego referatu nie pozwala na omawianie pracy parlamentu, w tym zwłaszcza komisji, ale nie mogę pominąć choćby stwierdzenia, że jedynie wielka determinacja grupy wybitnych posłów i senatorów umożliwiła, zarówno w 1990 roku, jak i w 1998, wykonanie prac legislacyjnych w czasie, jaki był do dyspozycji – niezwykle krótkim. Muszę tu pominąć omówienie uwarunkowań politycznych, w tym środowisk partyjnych i samorządowych, których rola była nie do oszacowania. Bez ich ofensywnych zachowań zarówno w parlamencie, jak i poza nim nie byłoby tych reform (Liga Krajowa). Oddzielne przedstawienia wymagałyby także mechanizmy podejmowania decyzji w kluczowych sprawach przez najwyższe gremia koalicji rządzącej, jak również stosunki z opozycją. Pomijam także omówienie roli prasy, zwłaszcza samorządowej („Wspólnota”), organizacji samorządowych, środowisk eksperckich (to przecież w Instytucie Spraw Publicznych przygotowano pod kierunkiem J.M. Rokity projekty ustaw wojewódzkich) – ale o tym wszystkim trzeba pamiętać, gdy omawia się zarówno kwestie samej zdolności rządu do podjęcia reform, jak i jego determinacji w wykonaniu tego zadania.

Ważnym czynnikiem udanych reform, a w moim przekonaniu jednym z najważniejszych – chciałem to dodać do wypowiedzi moich przedmówców – było tempo pracy. Wiedziałem, szczególnie w końcu 1997 r., gdy przyszło mi objąć funkcję pełnomocnika rządu do spraw reformy ustrojowej państwa, że mam po prostu sto osiemdziesiąt dni, czyli sześć miesięcy do wakacji 1998 i że jeśli w tym czasie nie obróci się zegar, jeśli w tym czasie nie przeprowadzimy zaplanowanych przedsięwzięć, najpierw projektowych i politycznych, później legislacyjnych, to nie będzie ani reformy decentralizacyjnej, ani wyborów samorządowych – do końca kadencji albo znacznie dłużej. Czas bowiem na wielkie reformy ustrojowe wyraźnie się kończył i Polska mogła przez następne dziesięciolecie pozostać scentralizowanym kuriozum państwowym, pozbawionym mechanizmów sprawczych na poziomie obywatelskim i dryfującym pod rządami biurokracji, bez możliwości realnego nawiązania dialogu europejskiego.

Dlatego chcę tu dodać jeszcze jedną wiadomość, dla nas dobrą, ale ogólnie – w skali byłego bloku – nie najlepszą. Otóż potwierdza się bowiem zasada, że po dziesięciu mniej więcej latach od dużego przełomu zdolność reformowania systemu w skali ogólnej dramatycznie spada. W moim przekonaniu jest tak, że gdybyśmy nie przeprowadzili (a przynajmniej nie rozpoczęli) wielkich reform w tym czasie, to prawdopodobnie w bliższej czy dalszej przyszłości byłoby to już niezmiernie utrudnione. Nie chcę powiedzieć, że niemożliwe, bo „nigdy nie mów nigdy”, ale niezmiernie utrudnione. Okres dziesięciu lat oznacza uspokojenie się fal wywołanych wielkim przełomem, jaki Polska przeszła w 1989 roku.

Pytanie: na ile rząd był w stanie utrzymać tempo i kierunek prac? Bardzo rzadko udaje się wdrażać duże reformy w sposób rozwlekły i długi, bo, jak powiedziałem, reformy nie mają przyjaciół, reformy mają tylko wrogów. Przecież reforma zawsze oznacza zmianę, a więc uderza w istniejące interesy,

w splot zależności, rozbija je. Wszyscy, których reforma dotyka, orientują się, że za chwilę tak się właśnie stanie i zbierają siły. Trzeba więc ich wyprzedzić!

Oba rządy, którym się udało przeprowadzić wielkie reformy ustrojowe, mianowicie rząd Tadeusza Mazowieckiego i rząd Jerzego Buzka, utrzymały tempo i kierunek pracy. Oba miały też silne wsparcie w parlamencie. Oczywiście, z politycznego punktu widzenia sytuacja w obu przypadkach była zupełnie inna. W pierwszym przypadku poważniejszego oporu politycznego właściwie nie było – przynajmniej tak to pamiętam. W drugim – odwrotnie, toczyła się pełna gra wojenna przeciw rządowi, ze wszystkimi możliwymi rodzajami broni i różnego rodzaju działaniami na wielu polach. Odłamki latają do dzisiaj. Również rząd Suchockiej utrzymał tempo, tyle że przedwczesne rozwiązanie parlamentu uniemożliwiło wdrożenie reformy, czyniąc z prac nad reformą decentralizacyjną istotny manifest polityczny (którego wykorzystania zaraz potem, w wyborach 1993 roku środowiska polityczne centroprawicy zaniedbały; to notabene dowodzi, że elity polityczne sił posierpniowych długo nie rozumiały prawdziwego znaczenia reformy decentralizacyjnej).

Ktoś kiedyś zauważył, bodajże Jerzy Stępień, że reformy tej skali odczuwa się dobrze tak naprawdę po półtora roku od daty ich wprowadzenia, że po tym czasie albo weszły one w życie, powiodły się, a nowe struktury normalnie funkcjonują i są społecznie akceptowane, albo też trzeba powiedzieć, że reforma się nie udała. Dziś, półtora roku po wprowadzeniu reformy powiatowej, ludzie mówią: czemu nie można było wprowadzić tego wcześniej, przecież ta konstrukcja zarządzania lokalnego jest oczywista i społecznie korzystna. Mówią to nawet oponenti polityczni, którzy z powiatami walczyli. Co do oceny samorządu regionalnego – musimy jeszcze poczekać, rok albo dwa. Wszystko zależy od rozstrzygnięcia wielkiego sporu wokół zasad i mechanizmów finansowania rozwoju regionalnego: albo samorząd województwa uzyska tu rolę wiodącą, choćby koordynacyjną – i wtedy reforma regionalna zostanie uwieńczona powodzeniem, albo rząd będzie zarządzał rozwojem regionalnym za pośrednictwem agencji i funduszy celowych i wówczas... trzeba będzie jeszcze kilku lat walki. Ale – tak czy inaczej – silny przyczółek organizacyjny i polityczny, w postaci struktur samorządu wojewódzkiego, został zbudowany.

Kończąc powiem jeszcze o jednej rzeczy. Otóż od samego początku budowaliśmy w Polsce – i taką udało się zbudować – administrację kooperatywną. Jest to – jak wspomniała pani profesor Rabska – administracja oparta na wielopodmiotowym systemie władz publicznych. Ale trzeba dodać, że te władze publiczne, chociaż bardzo samodzielne i wyposażone w odpowiedzialność publicznoprawną, majątek i istotne kompetencje, muszą ze sobą współdziałać, ponieważ współcześnie wszystkie niemal cele publiczne są bardzo złożone i – dla ich osiągnięcia – wymagają współpracy wielu współgrających instytucji.

Różni to nasz samorząd terytorialny od modelu, który próbuje się wprowadzać w innych krajach tak zwanego byłego obozu. Tam poszukuje się bez-

skutecznie dziedzin, które w całości można oddać samorządowi. Bo cóż można dzisiaj przekazać samorządowi takiego, żeby miał to tylko on sam, oddzielnie, bez konieczności współpracy z kimkolwiek? Otóż w skomplikowanym świecie współczesnej gospodarki, informacji globalnej itp. takich dziedzin już właściwie nie ma. Wszystkie ważniejsze sfery i sprawy życia zbiorowego zahaczają o różne elementy struktur zarządzania i władzy publicznej, o inne szczeble samorządu, o rząd i administrację rządową, w tej chwili nawet już o administrację europejską. Ta zasada: wszystko albo nic – powoduje, że w rezultacie u sąsiadów nie udaje się stworzyć silnego samorządu. Skoro na wszystko, co „wystaje” z gminy bezpośredni wpływ musi mieć rząd i administracja rządowa, dla samorządu nie pozostaje prawie nic.

Myśmy ten dylemat rozumieli od początku i pod takim od razu kątem budowaliśmy przepisy kompetencyjne. Dlatego dzisiaj polski samorząd ma z jednej strony bardzo duży zakres odpowiedzialności i bardzo wiele istotnych kompetencji w różnych dziedzinach życia publicznego, z drugiej – ma silną pozycję podmiotową. Dzięki temu w szerokim zakresie uczestniczy w zarządzaniu sprawami publicznymi, również o wadze państwowej i skali ponadlokalnej (np. oświata, policja, pomoc społeczna, ochrona zdrowia), współdziałając w tym zakresie z administracją rządową. Równocześnie – ze względu na silną pozycję ustrojową i mechanizmy prawne jej ochrony – polski samorząd nie daje się podporządkować zawsze żywym czynnikom centralistycznym i biurokratycznym.

Dziękuję bardzo za uwagę. Pragnę jeszcze powiedzieć, że bardzo mnie wzruszył gest pani marszałek sprzed przerwy. Za ten miły medal, przyznany w tak szczególnych okolicznościach, chcę jeszcze raz bardzo serdecznie podziękować panu przewodniczącemu i Wysokiemu Senatowi. Dziękuję bardzo.

Senator Mieczysław Janowski

Proszę obecnie pana dyrektora Biura Związku Miast Polskich, Andrzeja Porawskiego, aby zechciał podzielić się z nami swoimi refleksjami na temat dziesięcioletnich doświadczeń samorządu terytorialnego w gminach w kontekście ogólnych rozwiązań ustrojowych.

Andrzej Porawski
Dyrektor Biura Związku Miast Polskich

Dziesięcioletnie doświadczenie samorządu terytorialnego w gminach w kontekście ogólnych rozwiązań ustrojowych

Wszystkie poprzednie wypowiedzi dotyczyły konstruowania zrębów samorządności w Polsce. Moja wypowiedź będzie dotyczyć wypełnienia tych zrębów przez konkretną działalność konkretnych ludzi. Najpierw jednak, skoro ten wątek refleksyjny nam dzisiaj towarzyszy, chciałbym przypomnieć kilka rzeczy, które – moim zdaniem – trzeba jeszcze powiedzieć, jeśli już tyle powiedzieliśmy o historii ostatnich lat.

Otóż niezwykle ważną dla przyszłych reform ustrojowych decyzją, podjętą w 1980 roku, był terytorialny charakter związku zawodowego „Solidarność”, czyli ruchu społecznego „Solidarność”. Próbowano nam narzucić strukturę branżową, na co się nie zgodziliśmy, wiedząc, że branżowość raczej ugruntuje dalsze funkcjonowanie starego państwa. Terytorialny charakter związku pozwolił nam na łatwiejsze przyjęcie do wiadomości tego, co potem uzyskało we wrześniu i w październiku ogólny tytuł „Rzeczpospolita samorządna”. Dziękuję dziś Opatrzności za to, że od samego początku aż do dziś dane mi było w tym budowaniu samorządnej Rzeczypospolitej uczestniczyć.

Chcę też przypomnieć gwoli prawdy, że w 1990 roku wśród tych różnych sposobów patrzenia na nas był wyraźnie widoczny brak zaufania. Słynne pismo ministra Kołodziejskiego, w którym – mimo wprowadzenia w ustawie ustrojowej zadań zleconych – wydawał kierownikom urzędów rejonowych niemal absolutny zakaz przekazywania gminom jakichkolwiek zadań. To też warto pamiętać mówiąc o początkach.

Dodam wreszcie pewną informację o naszym ważnym osiągnięciu w tym trudniejszym okresie – w latach 1993–1997, a mianowicie o rozdziale samorządowym w Konstytucji. Rozdział ten jest zasadniczo taki, o jakim marzyliśmy. Szkoda tylko, że na początku Konstytucji, w rozdziale o ogólnym ustroju państwa nie wpisano powiatów i województw, bo one powinny się tam znaleźć tak samo jak gminy.

Przechodząc do konkretnych doświadczeń, pragnę zwrócić uwagę na kilka bardziej praktycznych aspektów tego, co składa się na nasze doświadczenie samorządowe. Po pierwsze więc, co już dzisiaj sygnalizowano, to dokonana

w ciągu tych dziesięciu lat odbudowa cywilizacyjna Polski lokalnej. Okazało się, że samorzady są prawdziwymi gospodarzami. Zaniedbania w infrastrukturze technicznej i społecznej były ogromne, ale dzięki przekazaniu gminom wcale nie najgorszych środków finansowych, a także wielu składników mienia wcześniej państwowego (jesteśmy jedynym krajem postkomunistycznym, gdzie przekazano gminom nie tylko mienie bezpośrednio służące do wykonywania zadań) udało nam się przez tych dziesięć lat odrobić sporo zaniedbań cywilizacyjnych.

Z danych publikowanych w Roczniku Statystycznym wynika, że w latach dziewięćdziesiątych inwestycje komunalne – bez powiatowych i wojewódzkich – były większe niż inwestycje państwowe, zarówno nominalnie (w bezwzględnych liczbach zainwestowanych kwot), jak i w poziomie inwestowania (w budżecie państwa mieścił się on zwykle między 5 a 6 %, a w budżecie gmin przekraczał dość wyraźnie 20 %).

Niestety, w zeszłym roku wskaźnik ten spadł do 18 %, o czym zapewne będziemy mówić na Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków za kilka dni. Stajemy bowiem przed ważnym wyborem politycznym: czy mamy dalej odrabiać te zapóźnienia cywilizacyjne Polski, czy też mamy raczej zająć się administrowaniem...

Chcę też powiedzieć, jak wiele zmieniło się w zakresie inicjatyw lokalnych podejmowanych dzięki samorządom. Podam dwa przykłady. Pierwszy z nich to miasto Rybnik. Pamiętamy to miasto z okresu PRL. Pojedźmy tam teraz. Tamtejszemu samorządowi udało się w trybie negocjacji, a nie w formie nakazów odgórnych, wyprowadzić z centrum miasta wszystkie fabryki, które tam były i przebudować to centrum, zrekonstruować we wspaniały sposób śródmieście. Kolejny przykład to Mieścisko – gmina wiejska koło Gniezna, która utraciła prawa miejskie chyba w XIX wieku. Wjeżdżając tam odnosi się wrażenie, że się wjeżdża do jakiegoś miasteczka w Austrii. Tak ludzie dbają o posesje. A wszystko zaczęło się od współpracy z kilkoma bliźniaczymi gminami na Zachodzie i od inicjatyw samorządowych.

Wciąż nie jest powszechne, ale coraz częściej występuje także świadome budowanie lokalnej polityki społecznej. Proszę zwrócić uwagę na fakt, że gminy coraz częściej konstruują własną politykę oświatową (zaczynają niebawem robić to także powiaty), uzależnioną oczywiście od zasobności budżetu, ale nawet przy tych możliwościach, które gminy mają, zaczynają łączyć politykę oświatową z dbałością o dodatkowe wykształcenie dzieci. Łączyć oświatę z innymi sektorami, które są w ręku tego samego gospodarza: ze sportem, z rekreacją, z kulturą, z ekologią. Nasza edukacja staje się dzięki temu coraz szersza. Niestety, nie wszystkie gminy na to stać, a to, co w tym roku spowodują skutki zmian w Karcie Nauczyciela, drastycznie ograniczy możliwości gmin w tym zakresie. O tym też będziemy mówić w piątek.

Wreszcie lokalny rozwój gospodarczy. We wcześniejszych wypowiedziach sygnalizowano już niektóre jego aspekty: wpływ na modernizację lokalnego handlu, lokalnych usług, na restrukturyzację gospodarki, w tym także se-

która komunalnego. Planowanie rozwoju lokalnego i coraz powszechniejsze myślenie w perspektywie strategii bardziej długofalowej jest jedynym potwierdzonym do tej pory naukowo czynnikiem lokalnego rozwoju gospodarczego, choć oczywiście wiadomo, że na lokalny rozwój wpływa wzrost przedsiębiorczości obywateli oraz cały szereg innych uwarunkowań. Jednak inicjatywy samorządowe, rozwój lokalnej gospodarki komunalnej, a zwłaszcza rozbudowa infrastruktury lokalnej, silnie wpływają na rozwój lokalny, co stwierdzono w sposób jednoznaczny.

Poprawiła się administracyjna obsługa obywateli, przede wszystkim dlatego, że zmienia się myślenie o interesancie, o obywatelu przychodzącym do urzędu, ale także dlatego, że następuje poprawa jakości kadry administracji samorządowej.

Nowocześniejsze jest zarządzanie lokalne. Nie będę tego analizował, bo dziś nie ma na to czasu. Powiem tylko o jednym, niezwykle charakterystycznym zjawisku. Zapytaliśmy miasta członkowskie Związku Miast Polskich, jakie ważne wydarzenia przypadają u nich w roku 2000, roku kilku jubileuszy, w tym naszego, samorządowego. Połowa odpowiedzi brzmiała następująco: u nas w tym roku zostanie zakończona budowa drogi, budowa sali widowiskowo-sportowej, oddamy do użytku wodociąg itd. Tam nie ma akademii, celebry, choć oczywiście wymieniono także rozmaite, notabene bardzo interesujące, przedsięwzięcia związane jakoś z tą rocznicą. Tam jest przede wszystkim myślenie o lokalnym rozwoju, myślenie po gospodarsku.

Mówiąc o odbudowie demokracji lokalnej w Polsce trzeba także powiedzieć wreszcie kilka słów o jej różnych osiągnięciach i niedomaganiach, o których też już dzisiaj Państwo wspominali. Najważniejszym osiągnięciem samorządu jest oczywiście pobudzenie aktywności lokalnej i jest to osiągnięcie nie tylko twórców wizji Rzeczypospolitej samorządnej, ale także tych wszystkich, którzy uczestniczą w wypełnianiu tych struktur konkretną treścią. Chcę zwłaszcza zwrócić uwagę, mimo wszelkich niedomagań, na poszerzającą się współpracę z organizacjami pozarządowymi, a także na dobrze funkcjonujące w wielu gminach jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego. W wielu innych nie korzysta się wystarczająco z tej możliwości, ale również w bardzo wielu działają one dobrze, z dużym zaangażowaniem wielu osób.

Mówiliśmy dziś też o jawności i o konieczności poprawy w tym względzie. Rzeczywiście, jawność jest zagwarantowana. W ustawie zapisano, że wszystko jest jawne. Jednak jakże często my sami nie umiemy spowodować zainteresowania obywateli sprawami lokalnymi. Nawet jeśli nie ma blokady informacyjnej (co się czasem zdarza), nie umiemy atrakcyjnie zaprezentować tego, co robimy w samorządach i nie umiemy zachęcić obywateli, żeby się tym interesowali, żeby przychodzili na sesje, na posiedzenia komisji. Będąc na sesjach rad w kilku krajach nierzadko miałem okazję widzieć setki osób aktywnie w nich uczestniczących. U nas goście spoza składu radnych i urzędników należą niestety raczej do rzadkości.

Muszę jeszcze wspomnieć o referendach lokalnych. Moim zdaniem referenda są w Polsce bardzo mądrze wykorzystywane przez społeczności lokalne. Proszę zwrócić uwagę, że nie udają się referenda w sprawie odwołania rady gminy, za którymi ewidentnie stoi jakiś wyraźnie partykularny interes. Po prostu nie ma wówczas wymaganej frekwencji. Jednak na przykład w Rypinie udało się referendum podjęte w obronie odwołanego przez radę burmistrza. Proszę zwrócić także uwagę, że udało się w Polsce kilka referendów w sprawie samoopodatkowania mieszkańców. Tam, gdzie zdecydowano się je przeprowadzić, tam one się udały.

Chcę wreszcie podkreślić, że samorząd to miejsce, w którym spotyka się i współdziała ze sobą bardzo wielu ludzi. Struktury bowiem nie działają same – muszą być wypełnione ludźmi, ich aktywnością i działalnością na rzecz dobra wspólnego. Na tym tle pragnę podzielić się z Państwem refleksją, jaka nasunęła mi się po dokonaniu oceny trzech kadencji odrodzonego samorządu w Polsce (od trzech kadencji jestem radnym). Pierwszą kadencję nazwałbym kadencją romantyczną; w samorządach, także w moim samorządzie poznańskim, dominowali wówczas ludzie bezinteresowni, którzy przyszedli tam przebudowywać państwo. Druga kadencja była kadencją polityczną, raczej kadencją upolitycznienia. Najpierw byliśmy wszyscy „obywatelscy”, potem zaczęliśmy się uczyć bycia lokalnymi politykami. Nikt na razie nie wymyślił lepszej demokracji niż demokracja partyjna, toteż zaczęliśmy uczyć się życia politycznego. Obecna kadencja też jest jeszcze wciąż pewnym znakiem zapytania, jednak określiłbym trzecią kadencję jako kadencję interesu.

Nasuwa się pytanie: czy interesy to coś złego? Oczywiście – bardzo często nie. Struktury demokratyczne są między innymi po to, żeby godzić różne interesy, o czym mówił już dzisiaj pan minister Smoleń. Ale niestety, wśród tych interesów, które pojawiają się w działaniach samorządowych, coraz bardziej bezpardonowo zaczynają być przedstawiane interesy czysto partykularne. Na razie zbiorowa mądrość rad w większości wypadków zwycięża, przynajmniej wśród tych, które są mi znane. Jawi się jednak coraz wyraźniej pytanie, w jakim kierunku i w jaki sposób te różne interesy rozwiną się w dalszych latach samorządności.

Kończąc nie mogę nie wspomnieć o dwóch jeszcze sprawach, pozostawiając je bez komentarza. Środki społecznego przekazu w Polsce, nie wiadomo przez kogo zainspirowane, pokazały samorząd jako mnóstwo ludzi pazernych na pieniądze. Chcę tu oświadczyć, że przeciętna dieta w Polsce wynosi paręset złotych, a 70% członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego nie jest w ogóle na etacie, to znaczy odwrotnie niż powiedziano w raporcie Najwyższej Izby Kontroli, że 70% członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego zarabia powyżej 7 tysięcy złotych. Raport NIK dotyczył tych jednostek, które skontrolowano, a skontrolowano, ponad wszelką wątpliwość, niereprezentatywną próbę (tylko wybrane, największe jednostki). Nie mam oczywiście nic przeciwko napiętnowaniu „kominów płacowych”. Jednak

generalizując, zrobiono krzywdę tym wszystkim ludziom, którzy pobierają małe diety i tym, którzy są w zarządach, zwłaszcza gmin, ale także części powiatów, społecznie, ewentualnie za jakąś drobną dietę lub ryczałt. Tych ludzi po prostu skrzywdzono.

Chcę na koniec wreszcie powiedzieć kilka słów o korupcji, bo to zaczyna być w tej chwili temat „na czasie”. Niestety, nie powiem, że w samorządzie nie ma korupcji. Nie powiem również, że w administracji samorządowej nie ma korupcji. Stanowczo jednak powiem, że tej korupcji na pewno nie jest więcej niż w każdym innym miejscu naszej współczesnej Polski. A kto wie, czy demokracja lokalna i to patrzeć sobie na ręce, bardzo czasami uciążliwe (i dobrze, bo tak ma działać demokracja lokalna), jednak nie powoduje, że korupcja jest w samorządzie troszeczkę mniejsza niż przeciętnie.

Senator Mieczysław Janowski

Dziękujemy za przedstawienie swoich doświadczeń i życiowych refleksji. Dodam tylko, że jeśli idzie o kwestię diet, z tej trybuny miałem honor mówić o tym właśnie, jak dalece raport NIK był nieobiektywny w tej materii.

Przejdziemy teraz do dyskusji. Chciałbym prosić, żebyście zechcieli Państwo krótko, syntetycznie podzielić się swoimi doświadczeniami. Tę prośbę kieruję szczególnie do państwa senatorów I kadencji, ale także do wszystkich innych gości, którzy chcieliby powiedzieć coś w przededniu dziesiątej rocznicy odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce. Myślę, że pan profesor Buczkowski nie odmówi nam paru zdań.

Głosy w dyskusji

Antoni Borowski

Senator I kadencji

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Myślę, że reprezentowałem w tamtym czasie tę część senatorów, która znalazła się w tej izbie przygotowana może bardziej intuicyjnie niż merytorycznie do podjęcia stojących wówczas przed nami wielkich zadań. Odczucie i potrzeba przejęcia władzy były wtedy powszechne, tak jak i ogromny społeczny napór. Nasi zasłużeni, ale zmęczeni bohaterowie walki o niepodległość mieli wielkie obawy przed przejęciem w pełni władzy na szczeblu centralnym, ale gdy tylko pojawiła się szansa budowania fundamentów, a myślę tu o samorządzie terytorialnym, skorzystaliśmy z tej możliwości. Doskonale sobie przypominam płomiennie, chociaż nie rewolucyjne wystąpienie pana profesora Regulskiego, który niezależnie od mojej intuicji i potrzeby włączenia się w to definitywnie, przesądził o decyzji, żeby uczestniczyć właśnie w Komisji Samorządu Terytorialnego. To było pierwsze z tych zadań, o których się mówiło. Drugie – to służba zdrowia. I w tych dwóch komisjach się znalazłem, rozpoczynając pracę nad zadaniami, jakie wówczas postawiono.

Pan profesor Regulski przestał potem być przewodniczącym, bo został powołany do tego, żeby skutecznie wprowadzać to, co uchwaliliśmy, w życie. Na roboczo prowadził nasze prace kolega Jerzy Stępień. Muszę powiedzieć, że mieliśmy na tamte czasy dobre wycucie społecznych oczekiwań. Mimo że, jak mówiłem, nie byliśmy zbyt dobrze przygotowani merytorycznie, by się np. sprzeczać, dyskutować czy zgadzać z naszymi nieocenionymi ekspertami, to dziś w sumie nie mamy czego się wstydzić. Myślę, że dobrze wykonaliśmy swe zadania. Teraz, po dziesięciu latach, mogę powiedzieć, że chyba mądrze wówczas głosowałem.

(...) Różne były to okresy, ale jak zauważyłem, po dziesięciu latach niewątpliwych sukcesów samorządu zaczynają się pojawiać pewne rysy. To, co się stało w Warszawie, jest takim nieprzyjemnym akcentem. Podobnego

typu akcentów w samorządach jest niestety więcej i to, co tutaj pan dyrektor przed chwilą przedstawiał, charakteryzując jakby poszczególne kadencje, zawiera dużo racji. Czasami zaczyna się rozmywać wspólnota interesów lokalnych i rzeczywiście, często partyjne i partykularne interesy zaczynają dominować, tak że potrzeba wspólnego mianownika bezwzględnej realizacji interesów lokalnych troszeczkę przez to traci. Myślę, że opamiętanie jednak nastąpi i ten wspólny mianownik lokalnych interesów zostanie lepiej zrozumiany, dla jeszcze lepszego ich prowadzenia na rzecz dobra wspólnego.

Gabriela Cwojdzińska

Senator I kadencji

Przede wszystkim chcę podziękować kompetentnym osobom, które przygotowywały reformy w tym prenatalnym okresie, o którym my nie mieliśmy pojęcia. My weszliśmy tutaj nie dlatego, że byliśmy przygotowani, ale dlatego, że społeczeństwo nam zaufało i wybrało nas. Powiem szczerze, że w wielu umysłach zapanowała wówczas panika. Nie bardzo wiedzieliśmy, czym ma być Senat, jakie mają być komisje itd. To wszystko dopiero się rodziło. Będąc w innych komisjach: kultury, oświaty, jako jedyny muzyk w ówczesnym Senacie, zetknęłam się z panią Izabelą Cywińską, którą zatwierdzaliśmy na ministra kultury. Usłyszałam wówczas od niej, że teraz teatry, filharmonie, szkolnictwo artystyczne itd. przejdą do gminy. Nie miałam o tym pojęcia. Zastanawiałam się wtedy, co te gminy zrobią, jeżeli ja, ustawodawca, też nie wiem, jak to wszystko ma wyglądać. Co zrobią ci, którzy czekają na ustawę, którzy dwa miesiące później mają być już wybrani, a nie wiedzą, do czego i jak to będzie. Jestem muzykiem i zainteresowałam się szkolnictwem artystycznym. Wydałam bój pani Izabeli Cywińskiej przy Komisji do Spraw Szkolnictwa Artystycznego „Solidarności” itd. Przygotowaliśmy materiały. Wtedy widziałam, że wspaniali ludzie, którzy orientowali się w temacie i byli członkami tej komisji, ale i eksperci, że oni wszyscy też nie mają jednego zdania. Czasem toczyły się dramatyczne spory. Pamiętam trzynaście zadań gminy. Zastanawiałam się, czy to dużo czy mało. I czy sami sobie mają to organizować, czy przygotować grunt dla inicjatywy społecznej. To wszystko dopiero się rodziło.

Gdy dziś słucham o tym, jak w tym najwcześniejszym okresie wszystko się kształtowało, uświadamiam sobie, że rozpoczęło się jednak sporo lat wcześniej. Cieszę się, że mogę o tym usłyszeć z ust autentycznych świadków tych wydarzeń. (...)

Szybko musieliśmy wówczas dojrzewać. (...) Zauważaliśmy wiele spraw, u nas, w naszych lokalnych działaniach. Nie operowaliśmy sloganami, tylko wiedzieliśmy, że to jest szalenie trudne, ale wspaniałe zadanie. Właśnie samorządy terytorialne.

Jeszcze raz wyrażam wdzięczność za to, że mogłam się tu z Państwem spotkać i tak wiele interesujących rzeczy usłyszeć.

Bardzo za to dziękuję.

Prof. dr hab. Piotr Buczkowski

Pierwszy przewodniczący Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego

Dziękuję bardzo panu przewodniczącemu, że mnie zaprosił i mam okazję się spotkać ze wszystkimi z Państwa, z którymi jakoś związałem się przez ostatnie dziesięć lat, a myślę, że z niektórymi osobami jeszcze wcześniej. Muszę powiedzieć o tym, co było tak naprawdę ważne w tworzeniu nowego ustroju czy w kreowaniu początków tworzenia. Uważam bowiem, że tak naprawdę jesteśmy dopiero na etapie rozpoczynania rzeczywistej budowy systemu demokratycznego, gdzie wszystkie ustrojowe uwarunkowania, które ograniczały nam aktywność obywatelską, zostały przewyżczone właśnie ostatnią reformą z 1999 roku. Walczono o nie dziesięć lat, a tak naprawdę dużo dłużej. W dyskusji nie było odwołań do pracy profesora Regulskiego, profesora Jałowickiego i wielu innych ludzi, którzy długo przed 1980 rokiem także zajmowali się samorządem. Prace te zawierały już pewne intuicje i pewną wizję tego, jak nasz system społeczno-polityczny powinien wyglądać. Chciałbym podkreślić, że mimo wielkiej determinacji w 1990 roku i sprzyjających okoliczności, ta idea była budowana dużo wcześniej, także w 1980 roku. Powstały wówczas pierwsze teksty na temat samorządności, choć jeszcze może nie bardzo ówczesni działacze polityczni i związani z „Solidarnością” zdawali sobie tak naprawdę sprawę z tego, co to znaczy samorządność, niemniej jednak problem samorządności już wówczas wyraźnie się pojawiał.

Miałem ten psychiczny komfort, że angażowałem się w przebudowę w momencie, kiedy pozbierane już były pewne doświadczenia. W 1990 roku na małym szczeblu mojej gminy zaangażowałem się w pracę Komitetu Obywatelskiego, mając za sobą kilka lat działalności opozycyjnej, gdy już się wydawało, że wiemy, jak to ma wyglądać. Tutaj potwierdzam, że na dole, w mojej małej, dwudziestotysięcznej gminie Mosina koło Poznania to parcie na wymianę wszystkiego, na wymianę władz było potężne. My akurat mieliśmy dobre stosunki z ówczesnym naczelnikiem, który też chyba przewidywał, że są to już ostatnie dni i był bardzo otwarty na Komitet Obywatelski, tak że właściwie jeszcze przed reformą, przed wprowadzeniem samorządu terytorialnego my właściwie w naszej gminie wszystko, co chcieliśmy, mogliśmy załatwić. Łącznie z wycieczką do Holandii, która była organizowana w lutym czy w styczniu 1990 roku, czyli przed uchwaleniem ustawy, gdzie oglądaliśmy pierwszy raz tak naprawdę w bezpośrednim zetknięciu, jak samorząd terytorialny funkcjonuje. Pamiętam, że odbywały się tam wybory, tak że mieliśmy okazję obserwować, jak przebiegają prawdziwe demokratyczne wybory, jak liczone są głosy, jakie jest zaangażowanie ludzi itd.

Mówię natomiast o komforcie w tym sensie, że działalność i w sejmiku krajowym, i współpraca z organizacjami samorządowymi powodowały, że spotykaliśmy się z dużą życzliwością i otwarciem ówczesnych „decydentów” politycznych na to, żeby nas słuchać. W tym pierwszym okresie, w latach 1990–1993, głos samorządu był słyszany i mogliśmy dużo od siebie dawać. Mogliśmy rzeczywiście efektywnie wpływać na to, co się dzieje i mogliśmy dyskutować. To był dla mnie osobiście najciekawszy poznawczo okres, ponieważ dzięki wielu spotkaniom, wielu rozmowom właśnie z obecnymi tutaj panem profesorem Kuleszą, z panią profesorem Rabską, panem ambasadorem Regulskim, panem senatorem Janowskim i właściwie całą plejadą osób, wiele się nauczyłem. Potem, dzięki tej działalności i współpracy z samorządami i wielu dyskusjom, udało nam się zgromadzić pakiet spraw do rozwiązania. Miałem zaszczyt przewodniczyć sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego w II kadencji, gdzie właściwie mieliśmy gotowy pakiet może nie tak ważnych ustrojowo, ale spraw, które wymagały wprowadzenia, żeby samorząd gminny zaczął lepiej funkcjonować.

Myślę, że duża nowelizacja z 1995 roku zawierała już próbę ograniczenia tych mechanizmów korupcyjnych, które dzisiaj ujawniają się z taką wielką siłą. Aczkolwiek muszę powiedzieć, że ta – nie chciałbym używać wielkich słów, ale nic mi w tej chwili innego na myśl nie przychodzi – histeria wokół rozszerzania się zjawisk korupcyjnych w Polsce itd. jest przesadna. To znaczy, zjawiska te występują. Myślę, że są one jednak porównywalne z tym, co się dzieje na Zachodzie, natomiast rzeczywiście jest to problem, który już wtedy po raz pierwszy podjęliśmy, a który czeka na rozwiązanie. To znaczy czeka na stworzenie jasnych, przejrzystych reguł wydatkowania środków publicznych, kontroli tych środków, tak żeby można było powiedzieć, że żyjemy w kraju, w którym obywatele rzeczywiście mają możliwość patrzenia na ręce swoim wybranym przedstawicielom.

Na zakończenie chciałbym też zauważyć, że w moim przekonaniu, obecnie daje się zaobserwować pewne wahanie polityczne czy, powiedzmy, legislacyjne w zakresie tego, co trzeba tak naprawdę robić w pracy parlamentarnej. Jest bowiem czas rewolucyjny, gdy wprowadza się wielkie akty, jak w 1990 czy w 1999 roku, i jest czas na to, żeby patrzeć, jak one funkcjonują i jak udoskonalać funkcjonowanie tego wszystkiego, co w czasie rewolucyjnego działania się zrobiło. Myślę, że ten okres rewolucyjny mamy za sobą, natomiast przyszedł teraz czas na budowanie i udoskonalanie. Jestem przekonany, że obecne prawodawstwo, łącznie z Konstytucją – tu się zgadzam z panem Porawskim – umożliwi wprowadzenie naprawdę dobrych rozwiązań ustrojowych, trzeba tylko porzucić być może zbyt gorące dysputy polityczne i zabrać się do udoskonalania tego, co w naszym państwie możemy udoskonalić.

Wiesław Smoczyński

Wójt Gminy Nieporęt

Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Nie jestem twórcą teoretycznych podstaw samorządu terytorialnego, mam jedynie okazję korzystać z dorobku, który Państwo osiągnęli.

W imieniu Związku Gmin Wiejskich, swoim własnym, a jestem wójtem podwarszawskiej gminy Nieporęt, chciałem serdecznie podziękować za to, co Państwo dla mojej małej gminy zrobili.

Samorząd terytorialny jest bardzo dobrym rozwiązaniem, nie ma tu żadnej alternatywy. Widać to choćby w dorobku mojej gminy. Powiem tylko, że z sześciu szkół cztery zostały odbudowane, rozpoczęliśmy budowę kanalizacji, wodociągów, cała infrastruktura społeczna się przebudowuje. Przedtem nic nie można było zrobić, teraz za te same pieniądze ta infrastruktura powstała. Ale równocześnie obserwuję pewne patologie w samorządzie terytorialnym i odnoszę wrażenie, że nie wszystko jest w porządku, że są pewne powody do niepokoju. Ja, trochę w przeciwieństwie do pana Porawskiego, powiedziałbym, że istnieje zagrożenie samorządu terytorialnego interesem prywatnym, który w dużej części bierze górę nad interesem społecznym. Obserwuję to z pewnym niepokojem i widzę, że rzeczywiście ten pierwszy okres był okresem romantyków. Dobrze, jeśli ci romantycy pozostali i dalej działają w samorządzie. Natomiast potem przyszedł czas na grupy interesów, które niestety, w dużej części samorząd niszczą. Mam ogromną prośbę do Państwa, żeby z jeszcze większą determinacją Sejm, Senat, władze państwowe broniły czystości samorządu.

Krystyna Sieniawska

Przewodnicząca Krajowej Reprezentacji

Samorządowych Kolegiów Odwoławczych

Panie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Dziękując za miłe zaproszenie i chcąc skorzystać z okazji, chciałabym powiedzieć o ludziach, którym dane było dzięki twórcom samorządu zaistnieć na niwie samorządowej. Ja też miałam zaszczyt być radną właśnie w tym pierwszym romantycznym okresie i stąd trafiłam do samorządów, tak jak większość w tamtym czasie ludzi zainteresowanych, jak mówił profesor Regulski, zbudowaniem czegoś nowego.

Wydaje się, że wpisanie w jednym artykule w pierwszej ustawie tego, że od decyzji samorządów terytorialnych służy odwołanie, dało ludziom zorganizowanym w kolegiach możliwość wypełnienia tego zapisu treścią w taki sposób, że możemy poszczycić się dzisiaj zarówno pozytywnym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, który sprawdza merytorycznie

orzeczenia kolegów, jak i dobrą współpracą – jak mniemam – z gminami. Bo jeśli przez dziesięć lat cicho i skromnie siedzieliśmy w kącie i nie bardzo o nas było słyhać, to jest to najlepszy dowód, że organ kontrolny, który w pewien sposób sprawuje kontrolę i pomaga rozumieć trudne przecież prawo, wypełnia swoją rolę w miarę dobrze. Bo tylko do tych, którzy się „awan-turują”, że tak to ujmę, mamy pretensje.

Wydaje się, że samorządowe kolegia odwoławcze, wychodząc naprzeciw problemom ze rozumieniem prawa, problemom związanym z uczestniczeniem w codziennym życiu samorządów, także spełniły swoją rolę i dlatego chciałabym Państwu przypomnieć o tej naszej drobnej cegiełce w samorządności.

Sędzia Jerzy Stępień

Czuję się w obowiązku powiedzieć o trzech rzeczach na temat prac merytorycznych Senatu, bo toczyły się one pod moim kierunkiem i źle by było, gdybym o tym nie wspomniał.

Nie tylko więc ustawodawstwo samorządowe, ale pierwszy projekt ustawy o samorządzie powiatowym został zlecony w kwietniu 1991 roku, naszą wspólną decyzją z panem profesorem Michałem Kuleszą, bez oglądania się notabene na gremia polityczne. Zamówiliśmy ten projekt u pana profesora Podgórskiego. Projekt ten stał się później, w 1992 r., projektem poselskim. Tutaj więc była ta senacka inspiracja. Pierwszy projekt rozdziału w projekcie senackim Konstytucji dotyczący samorządu terytorialnego to też była właściwie inicjacja Senatu. I trzecia rzecz. Przyniosłem specjalnie na dzisiejsze spotkanie materiały z seminarium z 29, 30 września 1992 roku. Jest stenogram, są referaty i w gruncie rzeczy w tych materiałach, a podkreślam, że był to wrzesień 1992 roku, jest prawie że zamknięta koncepcja zarówno tzw. powiatyzacji, jak i już regionalizacji. Szkoda, że nie ma pana Kieresa, bo właśnie on wygłaszał referat dotyczący tej kwestii. Tak, że wydaje mi się, iż Senat ciągle był aktywny. Nie tylko w I, ale także w II kadencji. Oczywiście i teraz, w ostatnich latach, też odegrał bardzo doniosłą rolę przy konstruowaniu nowego już porządku regionalnego.

Senator Ligia Urniaż-Grabowska

Zabrakło mi w dzisiejszej dyskusji, a myślę, że wielu z twórców samorządu to potwierdzi, zauważenia znaczenia prasy lokalnej. Może zabrzmi to bardzo osobiście, ponieważ pomagałam powstać dosyć mocnemu tygodnikowi powiatowemu. Na Mazowszu wychodzi już jedenaście numerów powiatowych. Znam to, ponieważ wyrosłam z samorządów. Zaczynałam od radnej, później znalazłam się w Senacie. W ostatniej kadencji do samorządu nie

startowałam z wyboru, sądząc, że nie należy tych funkcji łączyć. Zajmuję się natomiast problemami samorządu cały czas i uważam, że dobra prasa lokalna ma nieprawdopodobne znaczenie dla rozwoju samorządności, tworzenia poczucia odpowiedzialności za małą ojczyznę. Jeżeli jest to prasa lokalna taka, jaka powinna być, utrzymuje się z ogłoszeń, daje wówczas możliwość głosu społeczności, dla której wychodzi. Ludzie danej społeczności mogą pisać listy krytykujące decyzje władzy lokalnej, żądać odpowiedzi. Taka prasa nie jest utrzymywana przez żadną siłę polityczną, jest więc autentycznie prasą lokalną, która ma być głosem lokalnej społeczności, tej małej ojczyzny. Ludzie mają wówczas poczucie, że swoim głosem, swoją krytyką mogą poprawiać otoczenie i małą ojczyznę, w której żyją.

Sądzę, że mało się o tym mówi, mało się pomaga tym ludziom, którzy czują się zagrożeni. Założyli nawet swoje stowarzyszenia i w skali kraju spotykają się co pewien czas, bo czują się zagrożeni przez potężne tygodniki i dzienniki, które chcą przejąć dobre lokalne tytuły. Czują się zagrożeni możliwością wykupienia ich przez obcy kapitał. Czy to źle czy dobrze, że kapitał jest obcy? Nie wiem. Natomiast myślę, że nadeszła pora, żeby ludzie, którzy współdecydują o wielu rzeczach, widzieli wagę prasy lokalnej i starali się jej pomóc tam, gdzie jest dobra, bardzo dobra i gdzie ma znaczenie. Widać choćby, jak wyglądają wybory tam, gdzie wychodzą dobre gazety lokalne.

Chciałam o tym powiedzieć może dlatego, że znam ten problem z autopsji, ze swojego funkcjonowania w samorządzie przez te wszystkie okresy. Potwierdzam wypowiedź pana Porawskiego. Przeszłam ten romantyczny okres w samorządzie i następne. Potwierdzam, że teraz nadchodzi okres, kiedy zaczynają się partykularne i personalne interesy. Przez Polskę przechodzą fale przejmowania władzy w powiatach. Stawia się zarzuty albo odwołuje bardzo dobrych starostów. Takich przykładów znam kilka. Robi się to, żeby przejąć dla jakiejś opcji albo dla jakiejś grupy interesów władzę. To zaczyna być groźne zjawisko, bo idzie to falą.

Senator Mieczysław Janowski

Szanowne Panie i Szanowni Panowie!

Dziękuję bardzo tym wszystkim, którzy odważyli się przed dziesięcioma laty podjąć mądrą decyzję, która przynosi Polsce ewidentne korzyści i sukcesy.

Kłaniam się nisko tym, którzy tworzyli podwaliny, tworzyli ustawy, głosowali w Senacie, w Sejmie, oraz rządowi, który wówczas taką decyzję wspierał. To było oczekiwane przez całe społeczeństwo Rzeczypospolitej.

Sam tego doświadczyłem, bo poczynając od roku 1990 byłem radnym, potem prezydentem miasta Rzeszowa przez dwie kadencje, pracowałem również w organizacjach samorządowych, zwłaszcza w Związku Miast Polskich, a teraz mogę mówić do Państwa z trybuny izby wyższej polskiego parlamentu. Byłem także delegatem do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych

Rady Europy. Tego nie można się nauczyć na żadnym, najlepszym nawet, uniwersytecie. Podobne doświadczenia zdobyło dużo osób i ufam, że taki przykład kariery poselskiej, senatorskiej czy rządowej jest jednym z bardziej właściwych modeli. Można by długo mówić o tym, co jeszcze jest do zrobienia. Pragnąłbym stwierdzić, że zrobiliśmy bardzo, bardzo dużo. I tak jak Sokrates mówił, że im więcej wie, tym więcej wie, jak mało wie, my możemy powiedzieć, że im więcej zrobiliśmy, tym lepiej widzimy, jak dużo jeszcze trzeba zrobić dla naszej Polski.

Rzeczywiście, potwierdza się, że od początkowego romantyzmu, poprzez nadmierne może upolitycznienie, doszliśmy do takich sytuacji, w których gdzieś tam, ale tylko gdzieś tam, przeważa interes. Pozwolę sobie w tym momencie przypomnieć krótki fragment modlitwy księdza Piotra Skargi za ojczyznę: *Wszechmogący, wieczny Boże, daj nam szeroką i głęboką miłość ku braciom i najmiłszej Matce, Ojczyźnie, byśmy jej i ludowi Twemu, swoich pożytków zapomniawszy, mogli służyć uczciwie.* To nie są wielkie słowa, ale takie postępowanie jest potrzebne w każdym czasie, a dziś w sposób bardziej szczególny.

Podzielim wszystkie spostrzeżenia dotyczące nazbyt skromnych środków, które są w dyspozycji samorządu. Proszę jednak zauważyć, że w ujęciu globalnym dochody budżetu państwa na rok 2000 stanowią około 38,5 % dochodów całego sektora publicznego. Środki będące w dyspozycji samorządów gminnych, powiatowych i wojewódzkich – to około 20,5 %. Widać zatem, że już ponad 50 % dochodu budżetu centralnego, uchwalanego przez parlament, stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego. To już tyle, chociaż ciągle jeszcze za mało. Takie są realia.

Kończąc tę konferencję do licznych słów podziękowania chciałbym dołączyć słowa wdzięczności dla tych, którzy pomagali samorządom – naszym przyjaciółom z wielu krajów Europy i Stanów Zjednoczonych, z Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii. Dziękuję, że nas wspierali. Jest to zobowiązanie dla polskiego parlamentu i dla polskich samorządów. Chodzi o to, aby te nasze doświadczenia mogły być wykorzystane w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej i gdzie indziej. W Polsce na szkolenia przyjmujemy naszych przyjaciół z Bułgarii, Rumunii, Białorusi, Ukrainy, Gruzji, Albanii oraz innych państw. Często też organizowane są konferencje i praktyczna wymiana doświadczeń bezpośrednio w tych krajach. To jest bardzo ważne dla budowy demokracji na naszym kontynencie.

Cytowałem na początku Ojca Świętego, na koniec przypomnę jego myśl na temat państwa. *Państwo, którego racją bytu jest suwerenność społeczeństwa i któremu powierzono jest strzeżenie niepodległości, nie powinno nigdy tracić przed oczu swego najważniejszego celu, jakim jest wspólne dobro wszystkich obywateli, wszystkich bez wyjątku, a nie tylko dobrobyt jakiejś szczególnej grupy.* To są mądre słowa mądrego człowieka, którego nie bez przyczyny nazywamy prorokiem naszych czasów.

Podziękowania pragnę również skierować pod adresem moich kolegów i koleżanek z obecnej senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Dziękuję im za współudział, tak jak dziękowałem Państwu z I i z II kadencji. To, co robimy teraz, jest kontynuacją tego, co było dobre w przeszłości. Myślę, że staramy się być ich godnymi następcami. Podziękowania kieruję również do nieobecnej już pani marszałek, która przyjęła patronat nad konferencją.

Dziękuję naszym prelegentom za to, co zechcieli nam powiedzieć. Dziękuję panu profesorowi Pietrzakowi za ogromną pomoc w zorganizowaniu tej konferencji. Dziękuję komisarzowi wystawy, która ozdabia hol Senatu, pani Dorocie Mycielskiej i panu Jarosławowi Zawadzkiemu.

Dziękuję również sekretariatowi mej komisji, paniom Annie Gmaj i Annie Rzepeckiej. Dziękuję radiu i telewizji oraz prasie za pomoc w zorganizowaniu tego spotkania. Dziękuję tym wszystkim, którzy dostarczyli nam cenne, archiwalne eksponaty.

Pani senator Grabowska wspomniała o prasie samorządowej, myślę tu również o tygodniku „Wspólnota”, o którym pan profesor Michał Kulesza mógłby długo mówić. To jest nasze wspólne i twórcze doświadczenie.

Pragnę przekazać życzenia słowami, które nigdy nikogo, jak myślę, nie urażają: Szczęść Boże polskiemu samorządom!

*

* Wystąpienia na konferencji opracowano na podstawie nieautoryzowanego zapisu stenograficznego z zastosowaniem niezbędnych skrótów redakcyjnych.

Materialy uzupełniające

Senator Zbigniew Gołabek

Wystąpienie złożone do protokołu

Jednym z głównych elementów przemian społeczno – politycznych w Rzeczypospolitej Polskiej w ostatnich dziesięciu latach był dynamiczny rozwój samorządności lokalnej.

Zasady demokracji lokalnej sformułowane w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego zyskały pełną aprobatę wszystkich kolejnych parlamentów i rządów po 1990 roku. Znaczenie samorządu, jego wartość i udział w wypełnianiu funkcji publicznych były tym z obszarów, na których potrafiły znaleźć porozumienie główne siły polityczne. W tym czasie samorzady lokalne wielokrotnie dowodziły swego pozytywnego znaczenia wśród nowych instytucji demokratycznego państwa. Wyłaniane w drodze demokratycznych i bezpośrednich wyborów organy samorządu terytorialnego były najlepszym gospodarzem mienia publicznego. Wielokrotnie pokazywały, jak można różnić się poglądami politycznymi, a jednocześnie jak można i należy mimo różnic w tych poglądach wspólnie pracować dla rozwoju i pomyślności swoich małych ojczyzn.

Wielokrotnie we władzach samorządowych dochodziło do koniecznych porozumień i koalicji nie zawsze będących odzwierciedleniem ogólnokrajowych porozumień politycznych. Nigdy jednak dotychczas nie zdarzył się przypadek bezpośredniej ingerencji administracji rządowej w kształtowanie lokalnych porozumień politycznych, a tym bardziej ingerencji czynionej w interesie jednej partii politycznej.

Taki przypadek dotknął największej polskiej gminy, Gminy Warszawa Centrum, gdzie wybrani demokratycznie z woli wyborców radni Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Wolności postanowili zmienić skład koalicji rządzącej i powołać wspólny Zarząd Gminy.

Wtedy właśnie, wykorzystując instytucje nadzoru legislacyjnego, organy rządowe najpierw uchyliły uchwały Rady w tej sprawie, a następnie – nie czekając na werdykt Naczelnego Sądu Administracyjnego, do którego odwołała się Rada Gminy, nakłoniono premiera rządu RP do zawieszenia organów samorządu gminnego. W miejsce demokratycznych organów sa-

morządowych premier wyznaczył komisarza, który jednoosobowo ma je zastępować, poza kontrolą i ingerencją społeczną. Urzędnik ten w towarzystwie policji i prywatnych agentów ochrony w godzinach nocnych w dniu 21 maja 2000 r. (niedziela) wkroczył do obiektów Rady Urzędu Gminy Warszawa Centrum, zamykając dostęp do nich przedstawicielom samorządu gminy, a także posłom na Sejm RP.

Pomijając powszechną opinię o braku rzetelnych podstaw prawnych do kwestionowania działalności samorządu Gminy Warszawa Centrum, należy wyjaśnić, że przyczyn tak radykalnych działań administracji rządowej szukać należy gdzie indziej. Poza porozumieniem radnych Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Wolności w mniejszości znaleźli się radni Akcji Wyborczej Solidarność. Przedstawiciele nadzoru legislacyjnego administracji rządowej to także ludzie Akcji Wyborczej Solidarność. Premier i minister wnioskujący o zawieszenie organów samorządu są członkami AWS. Podobnie jak osoba powołana przez premiera na stanowisko komisarza. Wszystko wskazuje na to, że to władze Akcji Wyborczej Solidarność nie potrafiły i nie chciały pogodzić się z porażką wyborczą i utratą władzy w gminie.

Czyż nie mamy zatem do czynienia z pewnego rodzaju zamachem na jedną z podstawowych instytucji demokracji publicznej, z próbą zmienienia wyniku demokratycznych wyborów, naruszającą deklarację rządu polskiego, a także zasady i normy prawa europejskiego?

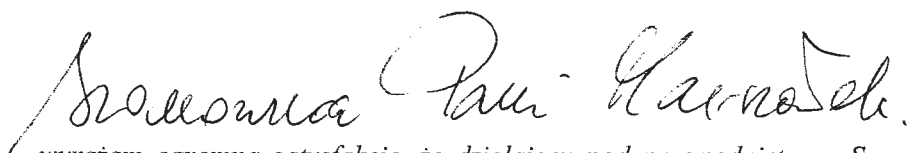
Sojusz Lewicy Demokratycznej wyraża podziękowanie tym wszystkim warszawskim radnym, którzy stanęli w obronie zasad samorządności i demokracji. Jednocześnie domagamy się:

- wycofania zarządu komisarycznego z warszawskiej Gminy Centrum,
- przyspieszenia prac nad nową ustawą o ustroju Warszawy i przeprowadzenia na jej podstawie nowych wyborów samorządowych tak szybko, jak to będzie możliwe,
- przedstawienia przez rząd informacji dotyczącej przyczyn wprowadzenia zarządu komisarycznego wbrew opiniom prawników i ekspertów,
- zwołania nadzwyczajnych posiedzeń sejmowych komisji: Samorządu Terytorialnego oraz Administracji i Spraw Wewnętrznych.

Jednocześnie Sojusz Lewicy Demokratycznej przekaże Komitetowi Władz Lokalnych Rady Europy szczegółową informację dotyczącą okoliczności wprowadzania zarządu komisarycznego w warszawskiej Gminie Centrum.

Warszawa, 2000.05. 23

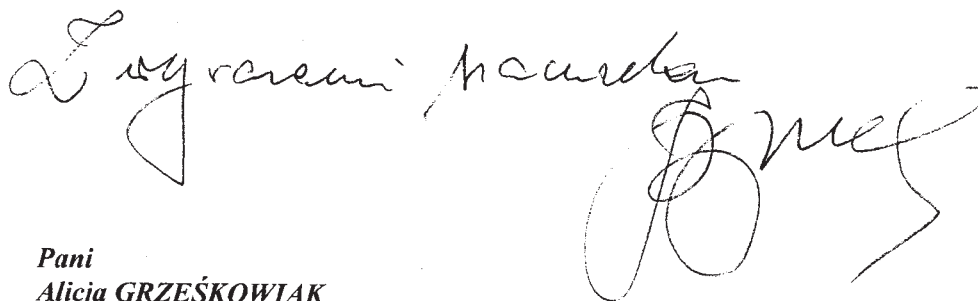
PREZES RADY MINISTRÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
JERZY BUZEK



wyrażam ogromną satysfakcję, że działający pod przewodnictwem Szanownej Pani Marszałek Senat IV kadencji kontynuuje, zapoczątkowaną przez Senat I kadencji, opiekę nad polskim samorządem terytorialnym.

Nie jest to tylko okolicznościowe stwierdzenie z okazji dzisiejszej Konferencji; to głęboka świadomość dokonań Senatu w okresie dziesięcioletniej historii odrodzonego polskiego samorządu - od senackiej inicjatywy dotyczącej ustaw o samorządzie gminnym z przełomu lat 1989 - 1999 do intensywnej i twórczej pracy nad ustawami umożliwiającymi wprowadzenie przez obecny Rząd koalicji AWS - UW wielkich reform, w tym reformy administracji publicznej.

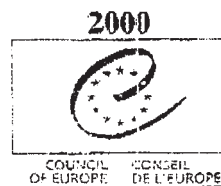
Serdecznie dziękuję za zaproszenie do udziału w Konferencji "Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce". Niestety, obowiązki służbowe pozwalają mi jedynie na duchową współobecność z Szanownym Państwem. Tą zatem drogą gorąco pozdrawiam uczestników oraz organizatorów Konferencji i życzę owocnych obrad.



Pani
Alicja GRZEŚKOWIAK
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

CONGRES DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX DE L'EUROPE

Référence à rappeler : CPLRE/ag



Strasbourg, le 12 mai 2000

Cher Président,

Je suis très honoré par votre invitation à la Conférence organisée par la Commission sénatoriale des collectivités territoriales et de l'administration de l'Etat et j'y aurais donné suite très volontiers.

Malheureusement, du 23 au 25 mai, se tient à Strasbourg la Session annuelle du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe dont, comme vous le savez, j'en suis le Secrétaire exécutif. Il m'est donc impossible de quitter Strasbourg à ces dates, ni de me faire représenter par un autre membre de notre secrétariat.

En vous remerciant encore pour votre invitation, veuillez agréer, Cher Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Rinaldo Locatelli
Chef du Secrétariat du Congrès

Sénateur Mieczysław Janowski
Président de la Commission des
Collectivités Territoriales et de l'Administration de l'Etat
Sénat de la République de Pologne
Ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Fax : + 48.1.6941433

*Tłumaczenie*Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych
Rady Europy

Strasburg, 12 maja 2000 r.

Drogi Panie Przewodniczący,

jestem bardzo zaszczycony Pańskim zaproszeniem do wzięcia udziału w konferencji organizowanej przez senacką Komisję Samorządu i Administracji Państwowej i bardzo chętnie wziąłbym w niej udział.

Niestety, w dniach 23 – 25 maja br. odbędzie się w Strasburgu doroczna sesja Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, której, jak Pan wie, jestem sekretarzem wykonawczym. Nie mogę więc opuścić Strasburga w tym terminie ani wysłać innego przedstawiciela naszego Sekretariatu.

Dziękuję raz jeszcze za Pańskie zaproszenie. Zechce Pan przyjąć, Drogi Panie Przewodniczący, wyrazy mego szacunku.

Rinaldo Locatelli
Szef Sekretariatu KongresuSenator Mieczysław Janowski
Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
Senatu RP
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Warszawa, 15 maja 2000 r.

Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Finansów
Leszek Balcerowicz

Szanowni Państwo,

samorządowy ustrój gminy, jego dziesięcioletnie doświadczenia i dokonania dają powód do satysfakcji.

Wyrazy szczerego uznania przekazuję tym wszystkim, którzy niejednokrotnie, w bardzo trudnych warunkach, potrafili sprawnie wprowadzać w życie nowe rozwiązania systemowe.

Racjonalizacja podziału kompetencji, zmiana mechanizmu finansowania zadań publicznych, autentyczny wpływ na bieg spraw lokalnych – coraz lepiej służą rozwiązywaniu miejscowych problemów.

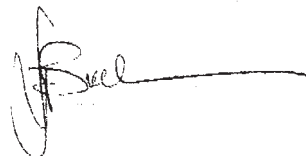
To na szczeblu gminy, a od 1999 także na szczeblu nowych ogniw samorządowych, powiatu i województwa, podejmowane są istotne decyzje. Decyzje, które z reguły cechuje trafność, celowość i oszczędność. To tam powstają inwestycje, zaprojektowane i wykonane z gospodarską dbałością.

To tam wreszcie rozwija się partnerska współpraca międzyregionalna, która sprzyja realizacji wspólnych samorządowych planów i pozyskiwania dla nich środków pomocowych z zagranicy.

Resort finansów intensywnie pracuje nad zasadniczą zmianą systemu finansów publicznych. Praktycznie zakończono prace nad przygotowaniem projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, przewidującego radykalne zwiększenie samodzielności finansowej samorządu i ograniczenie do niezbędnego minimum transferu środków z budżetu państwa w formie subwencji.

Jestem przekonany, że zaangażowanie i skuteczność działania tysięcy samorządowców, zdobyte przez nich doświadczenia są gwarancją dalszego rozwoju i umacniania samorządności terytorialnej w Polsce.

Serdecznie pozdrawiam wszystkich uczestników spotkania i przekazuję wyrazy głębokiego szacunku.





FEDERACJA ZWIĄZKÓW GMIN I POWIATÓW RP

Podhalański
Związek
Gmin

Pomorskie
Stowarzyszenie
Gmin Wiejskich

Stowarzyszenie
Gmin
Babiogórskich

Stowarzyszenie
Gmin i Powiatów
Małopolski

Stowarzyszenie
Gmin
Mazowieckich

Stowarzyszenie
Gmin i Powiatów
Wielkopolski

Stowarzyszenie
Gmin
Uzdrowskich

Unia
Miasteczek
Polskich

Śląski Związek
Gmin i Powiatów

Związek Gmin
Jurajskich

Związek Gmin
„Kwisa”

Związek Gmin
Lubelszczyzny

Związek Gmin
„Pilica”

Związek Gmin
„Szansa Białej
Przemszy”

Związek Gmin
Warmińsko-
Mazurskich

Związek
Komunalny
Ziemi
Cieszyńskiej

Związek
Międzygminny
„Zimowa
Olimpiada”

Związek
Miast i Gmin
Morskich

Związek
Polskich Gmin
Zachodnich

Szanowna Pani
Prof. dr hab. Alicja Grześkowiak
Marszałek Senatu RP

Szanowny Pan
Dr inż. Mieczysław Janowski
Przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej

Dziękuję serdecznie za zaproszenie do Senatu RP na uroczystą konferencję w 10. rocznicę odrodzonego samorządu, do miejsca symbolicznego, w którym ta samorządność się rodziła. W związku z tym, że w tym dniu odbędzie się X Walne Zgromadzenie Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, któremu mam zaszczyt od założenia przewodniczyć, przesyłam wszystkim współtwórcom samorządnej Rzeczypospolitej gorące pozdrowienia.

To już dziesięć lat od chwili, w której podejmując się odpowiedzialności za losy swoich małych ojczyzn reaktywowaliśmy samorząd terytorialny na szczeblu gminnym. To był szalenie istotny moment dla Polski, i to z wielu powodów. Po pierwsze dlatego, że tamte wybory były zarazem pierwszymi w pełni demokratycznymi wyborami po II wojnie światowej. Po drugie, była to realizacja tych ideałów, które przyświecały „Solidarności” od samych jej początków. Po trzecie, było to nawiązanie do bogatych korzeni historycznych. Polskie tradycje samorządowe są bowiem niemal tak samo stare jak państwo polskie i sięgają czasów powstawania pierwszych organizmów miejskich.

Jak pamiętamy, wybory w 1990 zakończyły się zwycięstwem Komitetów Obywatelskich „Solidarności”. Wzięły one na siebie, i dzisiaj chwała im za to, olbrzymią odpowiedzialność. Na ich barkach spoczęło stworzenie zrębów samorządności, na których przeprowadzona być miała dalsza decentralizacja państwa. Proces ten został przerwany, gdyż panującej w latach 1993–1997 koalicji SLD-PSL zabrakło woli politycznej do kontynuacji tego, co zostało wówczas rozpoczęte. Czas ten pozwolił natomiast gminnym samorządom okrzepnąć i dzisiaj, choć nie brakowało trudnych momentów, nikt nie pamięta o chwilowych

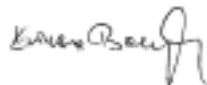
niepowodzeniach. Jest natomiast świadomość sukcesu. Nie waham się zatem użyć określenia, że to mijające dziesięciolecie było dziesięcioleciem samorządu, i to złotym dziesięcioleciem.

Nie byłoby jednak tego sukcesu, gdyby nie praca i wysiłek wielu ludzi i środowisk. Udało nam się również dlatego, że byliśmy wstępnie przygotowani na przeprowadzenie tej reformy. Już w 1980 r., w ramach Społecznej Rady Legislacyjnej „Solidarności” – wraz z wieloma prawnikami – rozpoczęliśmy pracę nad projektami ustaw, które wprowadzałyby reformę samorządową, m.in. nad ordynacją wyborczą do samorządu gminnego. Efekty tych prac okazały się zatem bardzo przydatne.

Mam osobistą satysfakcję, że byłem uczestnikiem prac Społecznej Rady Legislacyjnej „Solidarności” oraz współtwórcą przemian ustrojowych, najpierw w 1990 r., a później w 1997 r. Pamiętam, jak jesienią 1989 r. zwróciłem się do doc. Michała Kuleszy, który był wówczas prodziekanem na Uniwersytecie Warszawskim, aby wyjść poza dyskusje nad kształtem i sensem samorządu terytorialnego, jakie toczyły się wówczas w Senacie, i przygotować społeczny projekt ustawy. Umówiłem się z marszałkiem Andrzejem Stelmachowskim, że taki społeczny projekt zostanie uchwalony przez Senat i skierowany, już jako inicjatywa senacka, do Sejmu. Przyjęto rozwiązania, które zdały egzamin i dziś możemy mówić, że ta reforma była najbardziej udaną spośród wszystkich, które zostały przeprowadzone do 1997 r., kiedy to rząd Jerzego Buzka dokonał wielkich, największych w Europie Środkowej i Wschodniej reform ustrojowych. Brałem wówczas, jako sekretarz Komitetu Społecznego Rady Ministrów, czynny udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu tych reform. Tym bardziej cieszę się dziś z ich sukcesu. Wprawdzie nie wszystko udało się przeprowadzić w sposób idealny, są pewne mankamenty, ale to normalne przy wprowadzaniu reform o charakterze pionierskim, prototypowym. Przykładem tego jest zwłaszcza sfera finansów. Najważniejsze jednak jest to, że nie przechodzi się wokół tych problemów obojętnie, że są one rozwiązywane. Powstał już projekt ustawy o dochodach samorządów, który – miejmy nadzieję – jak najszybciej trafi pod obrady Sejmu.

Pragnę serdecznie podziękować wszystkim, którzy przyczynili się do tego, że Polska jest krajem w pełni samorządnym. W pierwszej kolejności Senatowi, w którym ta idea nabierała kształtów i dzięki któremu ją przeprowadzono. Słowa uznania należą się tutaj panu profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, marszałkowi Senatu I kadencji i wszystkim senatorom, którzy z równym co on zapałem służyli Rzeczypospolitej i sprawom samorządu, że wspomnę tu tylko pana senatora Jerzego Stępnia. Dziękuję też panu senatorowi Mieczysławowi Janowskiemu, obecnemu przewodniczącemu senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego, za jego troskę o sprawy naszych małych ojczyzn. Pan senator jest zresztą samorządowcem z krwi i kości, uczestniczył bowiem aktywnie w jego odrodzeniu, pełniąc funkcję prezydenta Rzeszowa.

Życzę wszystkim samorządowcom – marszałkom, starostom, prezydentom, burmistrzom, wójtom, radnym, aby następne 10 lat było okresem umacniania się samorządności, szybkiego rozwoju gospodarczego gmin, powiatów i województw oraz wzrostu znaczenia Waszych regionów, również w wymiarze europejskim.



Kazimierz Barczyk
Przewodniczący Federacji Związków Gmin i Powiatów RP

*Le Consul Général
de la République de Pologne à Paris*

Paryż, 23 maja 2000 r.

Pan Senator
Mieczysław Janowski
Przewodniczący senackiej Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

Szanowny Panie Senatorze!

Dziękuję bardzo za zaproszenie na konferencję „Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce”. Niestety, obowiązki nie pozwalają mi, tak jakbym tego chciał, wyjechać z Paryża.

Dziesięć lat to okres, który już pozwala na dokonywanie podsumowań. Dwie kadencje i połowa trzeciej. Ogrom dokonań, które niestety bardzo szybko umykają z pamięci w miarę, jak życie normalnie i coraz więcej rzeczy staje się oczywistymi. Nikt już nie pamięta remontów infrastruktury. Nowe sieci wodociągowe i kanalizacyjne, oczyszczalnie, drogi, wysypiska stały się częścią normalnego wyposażenia miast i wsi. I chyba o to chodziło.

Rozpoczynając pracę w samorządzie nie spodziewaliśmy się, że tak naprawdę reorganizujemy nasze państwo – od struktur administracyjnych do finansów. Przekazywanie nam kompetencji, o które tak walczyliśmy, wiązało się zawsze z wprowadzaniem rachunku kosztów i porządkowaniem organizacji przejmowanych przez samorządy instytucji.

Wielkim osiągnięciem było przywrócenie do życia zlikwidowanego po wojnie Związku Miast Polskich, organizacji pozwalającej na wspólne występowanie miast we wszystkich sprawach, które ich dotyczyły. W mej ocenie znaczną większość problemów, które napotkaliśmy na początku działalności samorządu, udało się przez ten czas rozwiązać. Samorząd był również instytucją stabilniejszą od rządu, wystarczy policzyć premierów i burmistrzów, i miał wyraźnie wysokie notowania w opinii publicznej.

Szkoda, że dziesięciolecie zostało skażone wypadkami w Gminie Centrum. Wypadki te niestety rzutują na ocenę całego samorządu terytorialnego, a są efektem absurdałnego upolitycznienia jego idei i zarzucenia idei bezpośredniego wyboru burmistrzów.



Wojciech Szczęsny Kaczmarek
Konsul Generalny RP w Paryżu
Minister Pełnomocny

USTAWA RZĄDOWA.

~~~~~  
PRAWO UCHWALONE.

*Dnia 3 Maia, Roku 1791.*



W WARSZAWIE,

u P. DUFOUR *Konfyl: Nadw: Ś. K. Mci*  
*ś Dyrektora Druk: Korp: Kad:*

Karta tytułowa Konstytucji 3 maja, wydanie Piotra Dufoura w 1791 r.

**USTAWA RZĄDOWA  
W IMIĘ BOGA W TROYCY  
SWIĘTEY JEDYNEGO.**

---

**STANISŁAW AUGUST.**

*z Bożej Łaski i woli Narodu*

**KRÓL POLSKI,**

WIELKI XIĘ LITEWSKI, RUSKI, PRU-  
SKI, MAZOWIECKI, ŻMUDZKI, KIIOWSKI,  
WOŁYNSKI, PODOLSKI, PODLASKI, IN-  
FLANTSKI, SMOLENSKI, SIEWIERSKI,  
Y CZERNIECHOWSKI,

*wraz*

**Z STANAMI SKONFEDEROWANEMI**

*w Liczbie podwoyney,*  
**NAROD POLSKI REPREZENTUJĄCEMI.**

---

**U**znając, iż los Nas wszystkich od  
ugruntowania i wydoskonalenia Kon-  
stytucyi Narodowey iedynie zwiśt,  
długim doświadczeniem poznawszy  
zadawnione Rządu Naszego wady, a  
chcąc korzystać z pory, w iakicy się

**A 2**

Prawo o miastach  
z 18 kwietnia 1791 r.





## MIASTA NASZE KRÓLEWSKIE WOLNE W PAŃSTWACH RZECZYPOSPOLITEJ<sup>a</sup>

### Artykuł I

#### ○ MIASTACH

1-o Miasta wszystkie królewskie w krajach Rzeczypospolitej za wolne uznajemy.

2-o Obywatelów takowych miast jako ludzi wolnych, ziemię w miastach przez nich osiadłą, ich domy, wsie i *territoria*<sup>24</sup>, gdzie jakie do których miast prawie teraz należą, własnością ich dziedziczną być przyznajemy, co nie ma przeszkadzać zaczętem, a nie dokończonym sprawom.

3-o Którym miastom przywileje lokacyjne zaginęły, za dowiedzeniem ich byłości, my król *diplomata renovationis*<sup>25</sup> z nadaniem ziemi, jaką teraz niewątpliwie posiadają, wydamy.

4-o W których miastach królewskich sejmiki ziemskie są oznaczone, tym przywileje lokacyjne, jeżeliby ich jeszcze nie miały, my król wydamy.

5-o Gdyby dla szczęśliwego w którym miejscu położenia na gruntach królewskich osada ludzi wolnych dała siedlisku swemu przystojną postać miasta, w ta-

---

<sup>a</sup> Tekst ustawy jest poprzedzony notatką informującą o wpisaniu tego aktu do ksiąg grodzkich. Obl[ata] de 21 aprilis 1791.

<sup>24</sup> okolice, przyległości

<sup>25</sup> dokumenty wznowienia, tj. odnowione dyplomy przywilejów

kowym zdarzeniu my król tej osadzie *diploma erectionis*<sup>26</sup> miasta nowego, z nadaniem ziemi, wydamy.

6-o Wolno też będzie dziedzicom na swoich gruntach miasta z ludzi wolnych zakładać albo i rolników wolnością nadać, jako też miasta swe dziedziczne lokalnymi zrobić; takowe jednak osady nie będą mogły wchodzić w poczet miast wolnych, tylko gdy dziedzic instrumentem lokacyjnym nada im ziemię dziedziczną, a natenczas my król *diploma confirmationis*<sup>27</sup> tego instrumentu, za prośbą samego dziedzica, wydamy i instrument lokacyjny dziedzica wpisać w też *diploma* rozkażemy.

7-o Jako dla wszystkich miast jedne jest prawo, tak mieszczanin któregokolwiek miasta równych przywilejów z prawa teraźniejszego używać będzie.

8-o Wszyscy obywatele miasta, bądź szlacheckiego, bądź miejskiego urodzenia ludzie, którzy chcą prowadzić handel na funty, łokcie etc., mający posesyjną w miastach, albo gdy jej nabędą, jakiegokolwiek są dostojęstwa, profesyi i kunsztu, prawo miejskie przyjmować i pod nim zostawać będą obowiązani. Innym zaś szlachcie przyjmować miejskie wolno będzie.

9-o Przyjęcie prawa miejskiego czynić się ma w następujący sposób. Każdy przyjmujący miejskie, stanąwszy przed magistratem obecnie<sup>28</sup> lub przez plenipotentą, uczyni oświadczenie w słowach następujących: „Ja NN Najjaśniejszemu Królowi i Rzeczypospolitej wiernym będę, posłuszeństwo prawom

---

<sup>26</sup> dokument założenia

<sup>27</sup> dokument potwierdzenia

<sup>28</sup> osobiście

i ustawom sejmowym za najściślejszy biorę obowiązek, zwierzchności miasta N, w którym do obywatelstwa przyłączony jestem, podległym być chcę i obowiązki wszelkie zachowam, co wszystko zaręczam tak za siebie jako i następców moich”. Po dopełnionym takowym oświadczeniu ma być zapisany w księgę obywatelów miasta.

10-o Miasta odmawiać nie powinny przyjęcia do obywatelstwa i w księgę miejską zapisywania wszystkich uczciwych cudzoziemców, tudzież rzemieślników, wszelkich ludzi wolnych i z prawa nikomu nie podległych chrześcijan, a to bez żadnej opłaty.

11-o Tak z urodzenia szlachcie, jako i obywatelom stanu miejskiego tym, którzy potem do zaszczytu szlachectwa przypuszczonymi zostaną, przyjęcie obywatelstwa miejskiego, w nim znajdowanie się, sprawowanie urzędów, prowadzenie wszelkiego handlu, utrzymywanie jakichkolwiek bądź rękodzieł nic bynajmniej odtąd szkodzić ani uwłaczać nie będzie im samym ani ich następcom w tymże zaszczyście szlachectwa i prerogatyw do niego przywiązanych.

12-o Obieranie przez obywatelów miast własnego magistratu, mianowicie burmistrzów, wójtów i wszelkich urzędników, jako jest cechą wolności, tak przy tejże wolności miasta zostawują się. Niemniej będzie wolno tymże miastom czynić<sup>b</sup> rozporządzenia co do wewnętrznych porządków i uskutecznienia dozierać, o czym Komisją Policyi uwiadamiać mają przez raporta.

13-o Wszyscy zatem obywatele miasta<sup>c</sup>, którzy są

<sup>b</sup> Gröll: uczynić

<sup>c</sup> Gröll i Dufour: miast.

zapisani w księgę miejską, a mają dziedziczną posesyją, mogą obierać i być obranymi<sup>d</sup> do wszelkich urzędów miejskich większością zdań. Nikt jednak urzędu egzekucyjnego i funkcji ziemiańskiej z urzędem i funkcją plenipotenty miejskiego łączyć nie będzie mógł, pod nieważnością obydwóch; ani w randze wojskowej w służbie aktualnej będący urzędnikiem miejskim być nie może.

## Artykuł II

### ○ PREROGATYWACH MIESZCZAN

1-o Prawo kardynalne *neminem captivabimus nisi iure victum*<sup>29</sup> na osoby w miastach osiadłe rozciągamy, wyjąwszy podstępnych bankrutów, kaucyi dostatecznej za sobą u sądu nie stawiających i na gorącym uczynku złapanych.

2-o Miasta, w których oznaczone są sądy apelacyjne, przed każdym sejmem ordynaryjnym jednego plenipotenty większością głosów wybierać będą z obywatelów posesyje dziedziczne w miastach mających, zdatnych do posługi publicznej, *crimine non notatos*<sup>30</sup>, pod procesem nie będących i urzędowaniem miejskim odbytych zaszczyconych, z wolnością wybierania tychże plenipotentów i z innych miast. Ci plenipotenci na dzień sejmu rozpoczynającego się do miasta sejmom przeznaczonemu zjechać się mają

---

<sup>d</sup> Gröll i Dufour: obieranymi.

<sup>29</sup> nikogo nie będziemy więzić, kto nie został prawnie zasądzony

<sup>30</sup> nie karanych za zbrodnię

i dzieło elekcyi swojej<sup>e</sup> marszałkowi sejmowemu oddadzą. Na sesyjach prowincjonalnych wybierani będą z plenipotentów miast do komisyjów<sup>f</sup> Policyi, Skarbowej i asesoryi i na tychże sesyjach wyznaczeni będą, którzy do której komisyi i asesoryi należeć mają. A lubo ci wszyscy podług oznaczenia w rzeczonych komisyjach i asesoryi zasiadać będą mogli, jednak nie więcej w Komisyi Skarbowej i Policyi jak po dwóch, a w asesoryi po trzech z każdej prowincyi zasiadać będzie. Ci komisarze i asesorowie w tychże komisyjach i asesoryi w obiektach tyczących się miast i handlowych *vocem activam*<sup>31</sup> mieć będą, w innych zaś okolicznościach *vocem consultivam*<sup>32</sup> mieć mają. Jeżeli na dalej który z tych plenipotentów albo i wszyscy od miast, które obierać plenipotentów prawo mają, potwierdzeni zostaną, mogą na drugie lat dwie zostać. A dla tych komisarzów i asesorów pensją przy urządzeniu tabeli ekspensy postanowimy, dla takiej jednak liczby, jaka do zasiadania w komisyjach i asesoryi jest oznaczona.

3-o Aby zaś opieka rządowa i dla wszystkich miast wymierzała w żądaniach ich sprawiedliwość przyzwoitą, dozwalamy miastom naszym przez asesorów czyli komisarzów miejskich w asesoryjach, Komisyjach Skarbowych i Policyi zasiadających *desideria*<sup>33</sup> miast w sejmie donosić; a ci, gdy tego potrzeba będzie i gdy zechcą, będą u marszałka sej-

<sup>e</sup> Gröll i Dufour: swej.

<sup>f</sup> Gröll i Dufour: Komisyi.

<sup>31</sup> głos stanowczy

<sup>32</sup> głos doradczy

<sup>33</sup> życzenia, żądania

mowego<sup>8</sup> o głos prosić, i ten im zabroniony być nie może, i ci tłumaczyć się będą zwyczajem dziś praktykowanym zabierania głosów przez delegowanych od komisyjów.

4-o Po odbytej dwuletniej wysłudze publicznej w zwyż wyrażonych komisyjach lub asesoryi ciż wybrani od miast plenipotenci na następnym sejmie zaraz nobilitowani być powinni bez opłaty dyplomatu *nobilitatis*, jeżeli jeszcze szlachtą nie będą.

5-o Wolno odtąd jest i będzie każdemu mieszczaninowi dóbr ziemskich jako i innej natury dziedzicznym prawem nabywać, z zupełnym własności prawem posiadać i następcom swoim, jako prawym dziedzicom, one po sobie zostawiać, dobra sposobem sukcesyi albo *iure potioritatis*<sup>34</sup> posiadać; z których dóbr, luboby byli mieszczanami, w sądzie dobrom przyzwoitym odpowiadać są obowiązani.

6-o Który z mieszczan kupi całkowitą wieś lub miasteczko prawem dziedzicznym, opłacające podatku 10-go grosza złotych 200 najmniej, na najpierwszym sejmie, jeżeli o to poda na piśmie prośbę swoją marszałkowi sejmowemu do stanów, mocą terażniejszego prawa nobilitowany zostanie.

7-o Prócz tego na każdym sejmie 30 osób z mieszczan posesyje dziedziczne w miastach mających do zaszczytu szlacheckiego przypuszczonych być ma, w czym najpierwszy<sup>h</sup> wzgląd zachowany zostanie na

---

<sup>8</sup> Gröll i Dufour: następują wyrazy u laski.

<sup>h</sup> Gröll: najpierwej.

<sup>34</sup> prawem lepszności (stopniowane pierwszeństwo bliższych członków rodziny do kupna nieruchomości w wypadku jej zbywania przez aktualnego posesora)

dystyngujących się w wojsku, na zasiadających w komisjach porządkowych cywilno-wojskowych, na zakładających rękodziela, na prowadzących handel z produktów krajowych, a w tym na rekomendacje posłów ziemskich i na rekomendacje miast.

8-o W całym wojsku (prócz<sup>1</sup> kawaleryi narodowej) w każdym korpusie, regimencie i pułku dla obywatelów kondycji miejskiej będzie odtąd wolny wstęp do dosługiwania się rang oficyjerskich stopniami. A który dosłuży się rangi sztabs-kapitana lub kapitana chorągwi u piechoty, a rotmistrza w pułku, mocą terażniejszego prawa szlachcicem z potomkami swymi w wszelkich do niego przywiązanych prerogatywach zostanie i my król *diplomata nobilitatis* takowym, za okazaniem patentu, wydawać będziemy, od którego opłata stempla następować nie ma.

9-o Wolno będzie odtąd obywatelom kondycji miejskiej w kancelaryjach i palestrach wszelkich komisyjów rządowych, dykasteryjów trybunalskich i innych mniejszych sądów znajdować się, patronizować<sup>35</sup> i inne posługi czynić i na stopnie w tychże kancelaryjach znajdujące się podług zasług i zdatości postępować; a który z tych dosłuży się stopnia regenta kancelaryi w dykasteryjach rządowych, na najpierwszym zaraz sejmie nobilitowanym być ma i takowe *diploma nobilitatis* bez opłaty my król wydawać będziemy.

10-o W duchownym stanie osoby kondycji miejskiej będą mogły posiadać w kolegiatach prelatury

<sup>1</sup> Gröll: oprócz.

<sup>35</sup> być patronem, obrońcą sądowym

i kanonie, w katedrach zaś kanonie doktoralne, także wszelkie *beneficia saecularia et regularia*<sup>36</sup>, wyłączając te fundusze, które szczególnie dla osób urodzenia szlacheckiego są poczynione.

11-o Do komisyjów porządkowych cywilno-wojskowych województw, ziem i powiatów dozwala się obierać komisarzów z miast w obrębie komisyjów leżących, po trzech do każdej komisji, bądź z urodzenia szlacheckiego, albo kondycyi miejskiej, byle w mieście posesyje dziedziczne mających.

12-o A miasta nasze Gdańsk i Toruń, gdy mieć będą prośby swe do stanów, przez sekretarza swego do laski sejmowej one podawać będą albo sami przez delegowanych, jeżeli zechcą, za danym od laski głosem, który nie ma im' być odmówiony.

13-o Kara na zmyślających posesyje będzie następująca: ktokolwiek za rewersem dałby komu ziemską dziedziczną posesyją, tracić ją wieczyście będzie i sąd temu przyzna własność zarewersowanej posesyi, kto dowiedzie rewersu. Nawet choćby ten sam, kto za rewersem ma posesyją, dowiódł jej zarewersowania, jemu wieczyście przyznana będzie. A takie sprawy sąd ziemski *praecisa appellatione*<sup>37</sup> sądzić będzie.

14-o Wszelkie<sup>k</sup> dawniejsze prawa i ustawy terażniejszemu prawu o miastach przeciwne uchylamy, a terażniejsze ustanowienie o miastach za prawo konstytucyjne stanowimy.

<sup>j</sup> Gröll i Dufour: nie ma zaimka im.

<sup>k</sup> Gröll i Dufour: Wszystkie.

<sup>36</sup> *beneficja świeckie i zakonne*

<sup>37</sup> z uchYLENIEM apelacji



## Artykuł III

## O SPRAWIEDLIWOŚCI DLA MIESZCZAN

1-o Zostawując miasta przy właściwych sobie w granicach miast jurysdykcjach, też miasta z przedmieściami spod innych wszystkich jurysdykcji, jakie są trybunalskie, ziemiańskie, wojewodzińskie, starościńskie, zamkowe, prócz spraw niedokończonych pokomisijnych, do trybunałów odesłanych, wyjmujemy i wyłączamy. Jurysdykcją marszałkowską, jako tylko miasta rezydencjonalnego nas króla tyczącą się, do opisów władzy tejże jurysdykcji właściwej odsyłamy.

2-o Jurydyki świeckie i duchowne tudzież drobne miasteczka w obrębie lokalnym gruntów początkowie miastom nadanych potworzone, jak są dotąd w posesyi, co do samej tylko sądowności i policyi znosimy; owszem, też jurydyki pod jurysdykcje magistratów miejskich poddajemy, wszelkie zaś czynsze i dochody jakiegokolwiek natury dla właścicieli tychże gruntów jurydyk ostrzegamy.

3-o Gdzie jednak miasta mają wsie dziedziczne ziemskie, w sprawach tychże wsiów w jurysdykcjach właściwych posesyi odpowiadać mają.

4-o Wszyscy obywatele w mieście posesyje mający i jakimkolwiek handlem, rzemiosłem bawiący się, jurysdykcji miejskiej ulegać mają i podatki równie znosić, nie uważając na jakiegokolwiek libertacyje.

5-o W każdym mieście magistrat obrany jurysdykcją sądową składać będzie. W tych magistratach wszelkiego rodzaju sprawy jako *in prima instantia*<sup>38</sup>

<sup>38</sup> w pierwszej instancji

sądzić się mają. Sprawy nie przenoszące złotych 300 lub w sprawie uczynkowej, w której trzy dni więzienia kara nastąpi, w tychże magistratach bez apelacji dopuszczenia kończone być mają ostatecznie. W większych zaś sprawach apelacja do sądów wyższych apelacyjnych dopuszczona być powinna.

6-o Na takowe sądy apelacyjne następujące miasta wyznaczamy, mianowicie w prowincyi małopolskiej miasta: Kraków, Lublin, Łuck, Żytomierz, Winnica, Kamieniec Podolski, Drohiczyn. W prowincyi wielkopolskiej miasta: Poznań, Kalisz, Gniezno, Łęczyca, Warszawa, Sieradz, Płock. W prowincyi litewskiej miasta: Wilno, Grodno, Kowno, Nowogródek, Mińsk, Brześć Litewski, Pińsk. Do sądu apelacyjnego w Krakowie oznaczonego należeć będą miasta w województwie krakowskim, powiatach sandomierskim, wiślickim i chęcińskim leżące. Do sądu apelacyjnego w Lublinie oznaczonego należeć będą miasta w województwie lubelskim, ziemi stężyckiej, w powiatach radomskim, opoczyńskim i ziemi chełmskiej leżące. Do sądu apelacyjnego w Łucku oznaczonego należeć będą miasta województwa wołyńskiego i bełzkiego. Do sądu apelacyjnego w Żytomierzu oznaczonego należeć będą miasta województwa kijowskiego. Do sądu apelacyjnego w Kamieńcu Podolskim oznaczonego należeć będą miasta województwa podolskiego. Do sądu apelacyjnego w Winnicy<sup>1</sup> oznaczonego należeć będą miasta województwa braclawskiego. Do sądu apelacyjnego w Drohiczynie

---

<sup>1</sup> *Gröll i Dufour: najpierw mowa o sądzie w Drohiczynie, następnie w Winnicy.*

oznaczonego należeć będą miasta województwa podlaskiego. Do sądu apelacyjnego w Poznaniu oznaczonego należeć będą miasta województwa poznańskiego i ziemi wschowskiej. Do sądu apelacyjnego w Kaliszu oznaczonego należeć będą miasta województwa kaliskiego i powiatu konińskiego, a powiatu pyzdrskiego miasta tej części, która jest z tej strony rzeki Warty, do Kalisza należeć ma. Do sądu apelacyjnego w Gnieźnie oznaczonego należeć będą miasta województwa gnieźnieńskiego, powiatu kcyńskiego i powiatu pyzdrskiego ta część, która jest z strony Warty od Gniezna. Do sądu apelacyjnego w Sieradzu oznaczonego należeć będą miasta województwa sieradzkiego, ziemi wieluńskiej. Do sądu apelacyjnego w Warszawie oznaczonego należeć będą miasta Księstwa Mazowieckiego i województwa rawskiego. Do sądu apelacyjnego w Łęczycy oznaczonego należeć będą<sup>m</sup> miasta województwa łęczyckiego, brzeskiego kujawskiego i inowrocławskiego. Do sądu apelacyjnego w Płocku oznaczonego należeć będą miasta województwa płockiego, ziemi zawskrzyńskiej i ziemi dobrzyńskiej. Do sądów apelacyjnych w miastach prowincyi Wielkiego Księstwa Litewskiego oznaczonych, jako to: do sądu apelacyjnego w mieście Wilnie należeć będą miasta województwa wileńskiego, powiatów oszmiańskiego, lidzkiego, wiłkomierskiego, brasławskiego, województwa trockiego i powiatu trockiego. Do sądu apelacyjnego w mieście Grodnie należeć będą miasta powiatów grodzieńskiego, wołkowyskiego i mereckiego. Do sądu ape-

---

<sup>m</sup> *Gröll i Dufour: nie ma wyrazów należeć będą.*

lacyjnego w mieście Kownie należeć będą miasta Księstwa Żmudzkiego, powiatów kowieńskiego, preńskiego i upickiego. Do sądu apelacyjnego w mieście Nowogródka należeć będą miasta województwa nowogrodzkiego i powiatów słonimskiego i słuczońskiego. Do sądu apelacyjnego w mieście Brześciu Litewskim należeć będą<sup>n</sup> miasta województwa brzeskiego litewskiego i powiatu kobryńskiego. Do sądu apelacyjnego w mieście Pińsku należeć będą miasta powiatów pińskiego, pińsko-zarzecznego, mozyrskiego i rzeczyckiego. Do sądu apelacyjnego w mieście Mińsku należeć będą miasta województwa mińskiego, połockiego, witebskiego i powiatu orszańskiego.

7-o W tych miastach apelacyjnych obierani będą co lat dwie po osób 5 z szlachty i mieszlachty, mieszczan posesyje mających, nawet osób magistratowych z miast tychże, albo i z miast innych tego wydziału, które do których sądów apelacyjnych są oznaczone. A te osoby wybrane składać będą sąd apelacyjny z tym warunkiem, iż osoby magistratowe i ławnicze do sądu apelacyjnego wybrane, póki sprawować będą urząd apelacyjny, nie mają zasiadać i sądzić w sądach *primae instantiae* magistratów, z których są obrani.

8-o Te sądy sądzić będą sprawy z apelacji magistratów, których walor przechodzi 300 złotych lub kara 3 dni więzienia, a nie przewyższa waloru 3000 złotych lub kary 3 tygodni więzienia, a to ostatecznie bez dopuszczenia apelacji. We wszystkich zaś spra-

---

<sup>n</sup> *Gröll i Dufour: nie ma wyrazów należeć będą.*

wach większego waloru niż o 3000 złotych i kary niż 3 tygodnie więzienia apelacją, jak dotąd, z magistratów *primae instantiae* nie już do sądów apelacyjnych miast, ale do sądów naszych zadwornych, tak w Koronie jako w Wielkim Księstwie Litewskim, dopuszczoną mieć chcemy podług niniejszej ustawy.

9-o Spraw kryminalnych magistraty sądzić nie będą mogły, ale je odsyłać mają prosto do sądów apelacyjnych, które też sprawy kryminalne sądzić mogą z tym ostrzeżeniem, że na więzienie czasowe osądzony kryminalista ulegać egzekucyi dekretu będzie. Gdy zaś na wieczne więzienie lub na śmierć zostanie osądzony, tenże sąd apelacyjny wywody obwiniające i dekret prześle sądowi asesorskiemu. Jeżeli sąd asesorski uzna dekret sądu apelacyjnego na więzienie wieczne lub śmierć winowajcę wskazujący za słuszny, dopiero ten dekret egzekwowany zostanie. Oraz przy sądach zadwornych sprawy o złe sprawowanie urzędów miejskich, jako też o dochody z miast posesorów i wszystkie inne prawami Rzeczypospolitej wyznaczone zachowujemy.

10-o Miasta, że podlegać będą Komisji Policji w rzeczach wewnętrznego rządu i dochodów ogólnych miejskich, ostrzegamy.



Uchwała programowa  
I Krajowego Zjazdu Delegatów  
NSZZ „Solidarność”  
(październik 1981 r.)





## VI. SAMORZĄDNA RZECZPOSPOLITA

*TEZA 19 – Pluralizm światopoglądowy, społeczny, polityczny i kulturalny powinien być podstawą demokracji w samorządnej Rzeczypospolitej.*

1. Życie publiczne w Polsce wymaga głębokich i całościowych reform, które powinny doprowadzić do trwałego wprowadzenia samorządności, demokracji i pluralizmu. Dlatego będziemy dążyć zarówno do przebudowy państwa, jak i do tworzenia i wspierania niezależnych i samorządnych instytucji we wszystkich sferach życia społecznego. Tylko taki kierunek zmian zapewni zgodność organizacji życia publicznego z potrzebami osoby ludzkiej, dążeniami społeczeństwa i narodowymi aspiracjami Polaków. (...)

*TEZA 21 – Samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorzady terytorialne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej.*

Podstawą autentycznego samorządu terytorialnego musi być wyłonienie go w wolnych wyborach. Powinny one zapewnić możliwość kandydowania osobom wysuniętym przez organizacje społeczne, a także grupy obywatelskie. (...)

Organy samorządu terytorialnego muszą uzyskać uprawnienia do decydowania o całokształcie spraw lokalnych, w tym zakresie mogą podlegać jedynie uregulowanemu ustawowo nadzorowi organów państwowych, służących kontroli przestrzegania prawa. W razie sporu między samorządem a organami administracji rozstrzygnięcie powinno należeć do sądu. Samorzady terytorialne muszą mieć prawo do prowadzenia działalności gospodarczej. Niezbędna jest możliwość zawierania porozumień między samorządami. Dla realizacji swych zadań samorzady muszą mieć osobowość publicznoprawną oraz prawo do uzyskiwania samodzielnych środków finansowych (podatki lokalne). (...)

*(Fragmenty z uchwały programowej I Krajowego Zjazdu Delegatów Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”. Gdańsk, 7 października 1981 r.)*



Porozumienia  
„okragłego stołu”  
(6 lutego – 5 kwietnia 1989 r.)



## **Grupa Robocza do Spraw Samorządu Terytorialnego**

# **PROTOKÓŁ KOŃCOWY**

Grupa robocza uznała, że ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. Warunkiem realizacji tego prawa jest upodmiotowienie społeczności lokalnej – traktowanie samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej oraz podmiotu obrotu cywilnoprawnego.

Wyrażać się to powinno w:

- 1) samodzielności funkcjonalnej jednostek samorządu terytorialnego gwarantowanej posiadaniem własnych organów ustrojowych oraz ograniczeniu nadzoru nad samorządem do zapewnienia legalności jego działań;
- 2) samodzielności majątkowej i finansowej;
- 3) demokratycznym sposobie wyłaniania organów uchwałodawczych.

Samorząd terytorialny jest formą realizacji władzy publicznej przez instytucje terenowe w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. W takim znaczeniu mieści się on w ogólnopaństwowym porządku ustrojowo-prawnym. Niezależnie od powyższego wspólnego poglądu, istnieje zasadnicza rozbieżność co do charakteru organów samorządu terytorialnego i układu ich podporządkowania w systemie państwowym.

**Strona koalicyjno-rządowa** uważa, że rady narodowe jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego wykonują również przewidziane prawem funkcje władzy państwowej.

Organy wykonawcze i zarządzające samorządu terytorialnego pozostają również terenowymi organami administracji państwowej, przynajmniej w okresie przejściowym.

**Strona solidarnościowo-opozycyjna** uważa, że zachowanie funkcji organów władzy państwowej pozostaje w sprzeczności z ideą samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny jako odrębny podmiot władzy publicznej powinien samodzielnie wykonywać zarówno przewidziane prawem funkcje władcze, jak i prowadzić działalność gospodarczą. Natomiast zadania administracji rządowej mogą i winny być zlecane organom wykonawczym samorządu terytorialnego i wykonywane pod nadzorem czynnika rządowego.

## I. ZGODNOŚĆ POGLĄDÓW UZYSKANO W NASTĘPUJĄCYCH SPRAWACH:

- 1) **definicji samorządu terytorialnego** jako związku ogółu mieszkańców gminy miejskiej i wiejskiej z osobowością prawną gminy, a nie rady;
- 2) wprowadzenia **własności komunalnej**;
- 3) zapewnienia **samodzielności finansowej** samorządu terytorialnego i rad narodowych, w szczególności przez: **ustanowienie źródeł dochodów stałych** (własnych oraz dotacji ogólnych przyznawanych według zobiektywizowanych kryteriów). Budżety lokalne będą odrębne od budżetu państwa i powinny obejmować wszystkie rodzaje wpływów, a całość wpływów służyć winna finansowaniu całości zadań;
- 4) **samodzielności gospodarczej**, a m.in.: prawa do powoływania banków komunalnych (dla wspierania gospodarki jednostek samorządu terytorialnego), przedsiębiorstw i zakładów oraz prowadzenia działalności gospodarczej pod warunkiem, że nie będzie ona stanowiła zagrożenia dla realizacji zadań publicznych samorządu;
- 5) **uznania, iż istotną formą realizacji zadań ponadlokalnych powinny być związki międzykomunalne** o charakterze celowym, których zasięg terytorialny oraz organizacja wynikać powinny z konkretnych potrzeb;
- 6) **potrzeby zapewnienia demokratycznej ordynacji wyborczej** do rad i ich pluralistycznego składu;
- 7) konieczności wyeliminowania z kryteriów nadzoru oceny celowości działania (zgodność z polityką państwa) **i ich ograniczenia wyłącznie do zasady legalności** (zgodności z prawem);
- 8) stworzenia możliwości **zaskarżania przez samorząd terytorialny** decyzji władz państwowych do NSA i sądów powszechnych;
- 9) potrzeby dostosowania **przepisów prawa administracyjnego** i innych ustaw do rozwiązań systemowych.

Strony solidarnościowo-opozycyjna i koalicyjno-rządowa zgodziły się z poglądem reprezentanta OPZZ, że w swej działalności samorządy terytorialne powinny rozwijać demokrację bezpośrednią ludności miast i wsi.

## II. ROZBIEŻNOŚCI DOTYCZĄ:

- 1) charakterystyki lokalnych organów przedstawicielskich.  
**Strona solidarnościowo-opozycyjna** proponuje, aby organy te były wyłącznie organami samorządu terytorialnego, wykonującymi zarówno przewidziane prawem funkcje władzy publicznej, jak i prowadzącymi działalność gospodarczą;  
**Strona koalicyjno-rządowa** proponuje określenie ich jako organów uchwalodawczych samorządu terytorialnego, wypełniających przy tym, na podstawie Konstytucji i ustaw, funkcje organów władzy państwowej;

2) administracji szczebla podstawowego.

**Strona solidarnościowo-opozycyjna** postuluje przekształcenie t.o.a.p. stopnia podstawowego w organy wykonawcze samorządu terytorialnego (czyli w administrację komunalną a nie państwową); ich pracownicy mieliby odrębny status pracowników komunalnych. Funkcjonariusze i pracownicy komunalni powoływani byłiby na stanowiska wyłącznie decyzją organów samorządowych, z wyłączeniem zasad nomenklatury politycznej w jej dotychczasowym charakterze. Administracja komunalna pełniłaby także funkcje zlecone administracji państwowej;

**Strona koalicyjno-rządowa** stoi na stanowisku, że organy wykonawcze samorządu terytorialnego, co najmniej w okresie przejściowym, pozostaną terenowymi organami administracji państwowej.

Dla wzmocnienia funkcji wykonawczych w stosunku do zadań samorządu terytorialnego proponuje się rozważenie powoływania przez rady narodowe działających pod ich zwierzchnictwem zarządów miejskich i gminnych. Zarządy te działałyby w integracji funkcjonalnej z urzędami terenowymi. Na tym tle dopuszcza się możliwość zróżnicowanego statusu pracowników tych urzędów;

3) ponadlokalnej organizacji samorządu terytorialnego.

**Strona solidarnościowo-opozycyjna** stwierdza, że w obecnej sytuacji nie ma warunków do ustanowienia samorządu terytorialnego na szczeblu województw, analogicznego do samorządu miast i gmin. Tym samym brak obecnie przesłanek, by województwa posiadały własne mienie i osobowość prawną. Zasadniczą formą realizacji zadań ponadlokalnych powinny być związki międzykomunalne o charakterze celowym, zasięgu przestrzennym oraz organizacji wynikających z konkretnych potrzeb.

Należy doprowadzić do ujednoczenia różnych podziałów na rejony administracyjne. Urzędy wojewódzkie i organy rejonowe („powiatowe”) powinny być najniższym szczeblem administracji rządowej.

Zwiększeniu uczestnictwa społeczeństw lokalnych w nadzorze nad administracją wojewódzką sprzyjałoby odejście od wyborów bezpośrednich na rzecz formowania składu WRN przez delegowanych reprezentantów jednostek szczebla podstawowego.

**Strona koalicyjno-rządowa** uważa, że rozwijanie funkcji samorządowych powinno dotyczyć szczebla wojewódzkiego i w związku z tym proponuje utworzenie mienia komunalnego również na szczeblu wojewódzkim, gdzie istnieją materialne warunki samofinansowania i rozwijania inicjatyw gospodarczych.

Status wojewódzkich rad narodowych odpowiadałby koncepcji rad narodowych na szczeblu podstawowym z zachowaniem zasady bezpośredniego wyboru WRN. W związku z tym nie przewiduje się zmian w dotychczasowym statusie wojewodów i ich aparatu administracyjnego. Nie wyklucza

to możliwości przekazywania składników mienia komunalnego związkom międzykomunalnym.

Pomimo powyższych rozbieżności obie strony uznały, że sposób zarządu dużymi aglomeracjami miejskimi wymaga rozwiązań indywidualnych oraz że należy uspołecznić organy administracji państwowej przez poddanie ich silniejszemu nadzorowi ze strony wojewódzkich rad narodowych;

4) zagadnień finansowania.

**Strona solidarnościowo-opozycyjna** uznała, że racjonalizacja dotowania samorządu lokalnego wymaga m.in.:

- a) określenia na okresy pięcioletnie (w NPSG) procentowego wskaźnika wyznaczającego gwarantowany (minimalny) poziom dotacji ogólnych dla samorządów lokalnych z budżetu państwa,
- b) ustawowego określenia odpowiedzialności Ministra Finansów za pełny i terminowy rozdział środków – **bezpośrednio** między samorządy miast i gmin.

**Strona koalicyjno-rządowa** nie ustosunkowuje się do merytorycznej zasadności tych postulatów, uważając rozstrzygnięcie tych szczegółowych postulatów za przedwczesne (w sprawach szczegółowych – patrz załącznik nr 1);

5) Związku Miast i Gmin.

Zdaniem strony **solidarnościowo-opozycyjnej**:

wdrożenie instytucji samorządu terytorialnego wymaga stworzenia Związku Miast i Gmin Polskich w celu: organizowania współpracy, współdziałania i wzajemnej pomocy dla członków Związku oraz dla reprezentowania interesów komunalnych wobec właściwych organów państwowych.

Zdaniem **strony koalicyjno-rządowej** problem ten należy odłożyć i uzależnić jego rozwiązanie od przyszłej regulacji ustawowej samorządu terytorialnego.

### III. MIENIE KOMUNALNE

Strona koalicyjno-rządowa przedstawiła projekt ustawy o mieniu komunalnym, dostosowany do obecnych rozwiązań prawnych, w odniesieniu do którego strona opozycyjno-solidarnościowa sformułowała stanowisko generalne przedstawione w załączniku nr 2.

### IV. USTALENIA REALIZACYJNE

- 1) proces wdrażania w życie nowych zasad samorządu terytorialnego wymaga szybkiej i kompleksowej regulacji prawnej. Jeszcze w roku bieżącym celowe jest ustanowienie nowego prawa o mieniu komunalnym i prawa



regulującego gospodarkę finansową samorządu terytorialnego wraz z towarzyszącymi zmianami w innych aktach prawnych;

2) proces legislacyjny związany z wprowadzeniem samorządu terytorialnego oraz tworzeniem nowych instytucji wspierających należy zakończyć w bieżącej kadencji rad narodowych.

**Strona solidarnościowo-opozycyjna** uważa, że wybory do organów uchwałodawczych samorządów terytorialnych powinny ulec istotnemu przyspieszeniu.

**Strona koalicyjno-rządowa** uznała, że postulowanie skrócenia kadencji rad nie jest w chwili obecnej zasadne;

- 3) na okres między wyborami do Sejmu PRL a wyborami do samorządu terytorialnego (rad narodowych) należałoby zapewnić nowo utworzonym, legalnie działającym stowarzyszeniom, realne warunki współdziałania z poszczególnymi radami narodowymi. Współdziałanie to polegałoby na uczestnictwie w pracach rad, ich komisji i niektórych innych organów o składzie społecznym. Stworzyć należy możliwość udziału tych stowarzyszeń w kontrolach społecznych, zgłaszania wniosków pod adresem rad i ich organów oraz wyrażania opinii w sprawach objętych kompetencją rad narodowych;
- 4) reforma systemu samorządu terytorialnego winna być objęta społeczną kontrolą, sprawowaną w oparciu o zasady ustalone przez Okrągły Stół;
- 5) niezbędne korekty granic podziału terytorialnego stopnia podstawowego powinny być dokonane przed wprowadzeniem w życie ustawy o mieniu komunalnym;
- 6) dla wdrożenia instytucji samorządu terytorialnego konieczne jest ponadto:
  - a) utworzenie jednostek badawczo-rozwojowych i podjęcie programów badawczych, zasilanych również z funduszków centralnych – w celu podejmowania i rozwiązywania problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego,
  - b) kształcenie kadr dla samorządu terytorialnego oraz szkolenie terenowych działaczy samorządu terytorialnego i pracowników administracji w zakresie problematyki związanej z samorządem terytorialnym,
  - c) tworzenie warunków dla powstawania i rozwoju stowarzyszeń promujących wiedzę i zainteresowanie samorządem terytorialnym.

## 2 zał.

Za strony:

(Strona Solidarnościowo-  
-Opozycyjna)

(-) Jerzy Regulski

(Strona Koalicyjno-Rządowa)

(-) Wojciech Sokolewicz

Warszawa, 04.03.1989

**Załącznik nr 1****FINANSE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
MIAST I GMIN**

1. Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego musi być zorganizowana w sposób sprawiedliwy i racjonalny, co – w powiązaniu z demokratycznym sposobem administrowania – wyzwoli działania racjonalne, w tym oszczędne gospodarowanie. Zasada sprawiedliwości oznacza, że wielkość dochodów samorządu pozostaje w określonej proporcji do dochodu wypracowanego przez daną społeczność lokalną.

2. Sejm powinien zapewnić samorządom terytorialnym źródła dochodów stałych, wystarczających do finansowania zadań wynikających z ustawy. Ustawa, nakładając na samorząd terytorialny nowe zadania, zapewni źródła dochodów wystarczających do pokrycia wydatków, jakich wymaga wykonanie tych zadań.

3. W zadaniach miast i gmin przeważa konieczność zaspokajania podstawowych potrzeb miejscowej ludności. Ponieważ nie można liczyć na finansową samowystarczalność samorządów terytorialnych opartą o dochody własne, konieczne są dotacje ogólnie należne samorządowi z mocy prawa (co nie wyklucza stosowania ponadto dotacji celowych).

4. Racjonalizacja dotowania samorządu terytorialnego wymaga stworzenia prostego mechanizmu repartycji globalnej kwoty dotacji, przewidzianej w ustawie budżetowej, pomiędzy miasta i gminy. Obliczanie wysokości dotacji należnej poszczególnym jednostkom musi być oparte o zobiektywizowane kryteria.

5. Gospodarkę budżetową samorządu kontroluje organ fachowy, usytuowany na szczeblu ponadpodstawowym, złożony z osób powoływanych przez rząd i samorzady terytorialne.

**Uwaga:**

Rozbieżności w sprawach finansów samorządu terytorialnego zawarto w protokole końcowym (pkt II, 4.).

**Załącznik nr 2****STANOWISKO  
STRONY SOLIDARNOŚCIOWO-OPOZYCYJNEJ  
W SPRAWIE MIENIA KOMUNALNEGO**

Dokonane już konstytucyjne wyodrębnienie mienia komunalnego z własności państwowej przełamuje dotychczas obowiązującą ustrojową zasadę jednolitego funduszu własności państwowej. Zobowiązuje to ustawodawcę do wyodrębnienia władzy lokalnej z hierarchicznego systemu władzy państwowej, a więc przełamania ustrojowej zasady jednolitego systemu tejże władzy. Z istoty władności komunalnej wynika bowiem zarządzanie tym mieniem przez organy autentycznego samorządu terytorialnego, a nie przez organy władzy państwowej.

Dlatego też ustawowa regulacja mienia komunalnego możliwa jest wyłącznie przy jednoczesnym pełnym i rzeczywistym usamodzielnieniu władz lokalnych.

W procesie przekazywania mienia komunalnego społecznościom lokalnym winna być uwzględniona wola tych społeczności tak, by prawo do mienia komunalnego nie oznaczało przerzucania na samorząd terytorialny odpowiedzialności za katastrofalny stan gospodarki lokalnej.

Przekazanie mienia nie może mechanicznie utrzymywać dotychczasowego podziału kompetencji w zakresie zarządzania mieniem państwowym przez władze lokalne. Podział ten jest niekorzystny dla gmin i miast, a nadto nie jest przejrzysty.

W sytuacji braku autentycznych organizmów regionalnych i sztucznego podziału na województwa, mienie komunalne powinno być przekazane miastom i gminom lub ich związkom.

Należy mieć jednak świadomość, że nadanie mienia komunalnego miastom i gminom utrwali istniejący podział terytorialny i zdecydowanie utrudni jego późniejszą korektę.

Funkcje mienia komunalnego, a zwłaszcza tej jego części, która służy bezpośrednio użytkowi publicznemu, decydować muszą o treści uprawnień i obowiązków w zakresie korzystania oraz rozporządzania tym mieniem. Pełni praw właścicielskich samorządu terytorialnego do mienia komunalnego towarzyszyć muszą gwarancje prawne zachowania jego substancji.





Marszałek Senatu, prof. dr hab. Alicja Grześkowiak.  
Przemawia przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, senator Mieczysław Janowski. (Fot J. Zawadzki)



Konferencja w Senacie, 23 maja 2000 r.

W pierwszym rzędzie od lewej: wicemarszałek Sejmu Jan Król, prof. dr hab. Andrzej Stelmachowski, prof. dr hab. Michał Kulesza, prof. dr hab. Jerzy Regulski, prof. dr hab. Teresa Rabska, sędzia Jerzy Stępień, Andrzej Porawski. W drugim rzędzie od lewej: prof. dr hab. Teresa Dębowska-Romanowska, prof. dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz, senator Jerzy Chróścikowski, poseł Tadeusz Wrona, senator Tadeusz Kopacz, senator I kadencji Antoni Borowski, Wiesław Smoczyński. W trzecim rzędzie od lewej: senator Krzysztof Głuchowski, senator Edmund Wittbrodt, minister Marcin Świącicki, b. prezydent Warszawy. W czwartym rzędzie od lewej: wicedyrektor Biura Informacyjnego Sejmu Urszula Pańko, poseł Mirosław Sekuła, red. Ewa Sochacka, poseł Jan Rejczak, dyrektor Gabinetu Marszałka Senatu Jerzy Pietrzak. (Fot. Michał Koziczyński)

Od lewej: senator Tadeusz Kopacz, sędzia Jerzy Stępień, prof. dr hab. Teresa Rabska, marszałek Senatu, prof. dr hab. Alicja Grześkowiak, senator Mieczysław Janowski. W głębi: prof. dr hab. Jerzy Regulski, sekretarz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Anna Gmaj. (Fot. Jarosław Zawadzki)





Marszałek Senatu, prof. dr hab. Alicja Grześkowiak w przerwie konferencji. (Fot. Michał Koziczyński)

Od lewej: prof. dr hab. Andrzej Stelmachowski, prof. dr hab. Michał Kulesza, prof. dr hab. Jerzy Regulski. (Fot. Michał Koziczyński)





Od lewej: sędzia Jerzy Stępień, prof. dr hab. Jerzy Regulski, dyrektor Gabinetu Marszałka Senatu Jerzy Pietrzak. (Fot. Jarosław Zawadzki)

Prof. dr hab. Teresa Rabska, senator Mieczysław Janowski. (Fot. Jarosław Zawadzki)





Komisarz okolicznościowej wystawy Dorota Mycielska, sędzia Jerzy Stępień, dyrektor Andrzej Porawski. (Fot. Jarosław Zawadzki)



Od lewej: prof. dr hab. Michał Kulesza, prof. dr hab. Jerzy Regulski, prof. dr hab. Teresa Rabska, dyrektor Andrzej Porawski, senator Mieczysław Janowski, sędzia Jerzy Stępień. (Fot. Jarosław Zawadzki)

**(Zdjęcia z Archiwum Senatu)**

