



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

# Samorząd terytorialny w państwie i w społeczeństwie

Materiały z konferencji zorganizowanej  
przez wicemarszałka Senatu Marka Ziółkowskiego  
oraz Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej

30 czerwca 2009 r.

Kancelaria Senatu  
Warszawa 2009

Przedruk materiałów Kancelarii Senatu w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Kancelarii Senatu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Projekt okładki:

KRZYSZTOF KORNELUK

Opracowanie:

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

ANDRZEJ KRASNOWOLSKI

Redakcja techniczna:

SEBASTIAN WIŚNIEWSKI

ISBN 978-83-60995-45-7

CIP - Biblioteka Narodowa

Samorząd terytorialny w państwie i w społeczeństwie

: materiały z konferencji zorganizowanej przez

wicemarszałka Senatu Marka Ziółkowskiego oraz

Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, 30 czerwca

2009 r. / [oprac. Małgorzata Lipińska, Andrzej

Krasnowolski] ; Senat Rzeczypospolitej Polskiej. -

Warszawa : Kancelaria Senatu, 2009

Biuro Informatyki

**Dział Edycji i Poligrafii**

Warszawa 2009 r.

Nakład 350 egz.

## Spis treści

wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski . . . . .	5
premier Tadeusz Mazowiecki . . . . .	8
wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski . . . . .	10
ODŚWIEŻANIE PAMIĘCI	
prof. Jerzy Regulski . . . . .	15
premier Tadeusz Mazowiecki . . . . .	20
prof. Jerzy Regulski . . . . .	20
prof. Jerzy Regulski . . . . .	21
premier Tadeusz Mazowiecki . . . . .	21
prof. Jerzy Stępień . . . . .	22
prof. Michał Kulesza . . . . .	28
DYSKUSJA	
wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski . . . . .	35
prof. Irena Lipowicz . . . . .	35
Mieczysław Gil . . . . .	37
Stanisław Brukalski . . . . .	39
Barbara Imiołczyk . . . . .	40
Lidia Krajewska . . . . .	43
senator Mariusz Witczak . . . . .	44
Kazimierz Barczyk . . . . .	45
wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski . . . . .	49
prof. Jerzy Regulski . . . . .	49
prof. Jerzy Stępień . . . . .	50
prof. Jerzy Regulski . . . . .	51
prof. Jerzy Stępień . . . . .	52
prof. Jerzy Regulski . . . . .	52
prof. Michał Kulesza . . . . .	52

## ROLA SAMORZĄDU W ROZWOJU PAŃSTWA I SPOŁECZEŃSTWA

wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski . . . . .	57
senator Mariusz Witczak . . . . .	57
<i>Spojrzenie historyka:</i>	
prof. Henryk Samsonowicz . . . . .	58
senator Mariusz Witczak . . . . .	61
<i>Spojrzenie socjologa:</i>	
prof. Edmund Wnuk-Lipiński . . . . .	62
<i>Spojrzenie ekonomisty:</i>	
dr Czesława Rudzka-Lorentz . . . . .	68
senator Mariusz Witczak . . . . .	72
<i>Spojrzenie europejskie:</i>	
prof. Leon Kieres . . . . .	73
senator Mariusz Witczak . . . . .	78
<b>DYSKUSJA</b>	
prof. Jerzy Stępień . . . . .	81
Mateusz Wyrwich . . . . .	82
prof. Irena Lipowicz . . . . .	83
senator Mariusz Witczak . . . . .	83
prof. Irena Lipowicz . . . . .	84
snator Mariusz Witczak . . . . .	85
prof. Jerzy Stępień . . . . .	85
senator Mariusz Witczak . . . . .	86
prof. Teresa Rabska . . . . .	86
Barbara Imiołczyk . . . . .	88
prof. Jerzy Regulski . . . . .	88
prof. Jerzy Stępień . . . . .	89
prof. Jerzy Regulski . . . . .	89
wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski . . . . .	91

## Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Witam wszystkich państwa.

Przed 20 laty Polacy za pomocą karty do głosowania w sposób pokojowy, ale skuteczny zniszczyli system komunistyczny w Polsce. Wygrane przez demokratyczną opozycję wybory parlamentarne stworzyły warunki, aby po drugiej wojnie światowej w Europie Środkowowschodniej powstał pierwszy rząd niekomunistyczny, rząd pana premiera Tadeusza Mazowieckiego.

„Solidarność”, która otrzymała wtedy mandat społeczeństwa wyrażony tak olbrzymią większością wyborczą, wzięła na siebie ogromną odpowiedzialność za reformę państwa. Fundamenty tej reformy pod państwową nawę powstawały właśnie tutaj, w Senacie. Były to przede wszystkim ustawy przywracające Polsce autentyczny samorząd terytorialny. Ta reforma samorządowa, obok innych reform, jest naszym wielkim wspólnym osiągnięciem, osiągnięciem senatorów, ekspertów, wszystkich osób, które zaangażowały się w prace nad tymi ustawami.

Dzisiejsza konferencja, która jest elementem obchodów Roku Polskiej Demokracji, poświęcona jest właśnie temu pierwszemu dziełu odrodzonego Senatu, dziełu, które przywracało poprzez ustawy samorządowe państwo obywatelom.

Witam zatem w imieniu Senatu Rzeczypospolitej wszystkich gości na dzisiejszej konferencji, a zwłaszcza pana marszałka Bogdana Borusewicza, który do nas dołączy, ponieważ niespodziewane obowiązki wezwały go w inne miejsce. W związku z tym otwieram konferencję w jego imieniu.

W tym szczególnym dniu mam zaszczyt powitać pana premiera Tadeusza Mazowieckiego. Witam również uroczyste współorganizatora konferencji, pana profesora Jerzego Regulskiego, osobę, która w rządzie pana premiera pełni

ła funkcję pełnomocnika do spraw reformy samorządowej. Oprócz tego jest pan profesor twórcą Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, która jest współorganizatorem naszego przedsięwzięcia. Witam pana profesora Jerzego Stępnia, senatora pierwszej kadencji, przewodniczącego senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego. Witam pana profesora Michała Kuleszę, eksperta sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego. Witam wszystkich, którzy uczestniczyli w wielkim dziele odrodzenia samorządu terytorialnego. Możemy być wszyscy z tej reformy dumni. Dziękuję za to także w imieniu samorządowców.

Witam także gości, którzy podjęli się ukierunkować nasze obrady swoimi wystąpieniami: panów profesorów Henryka Samsonowicza i Edmunda Wnuka-Lipińskiego, panią doktor Czesławę Rudzką-Lorentz i wreszcie pana profesora Leona Kieresa, senatora także obecnej kadencji.

20 lat temu, w wyniku w pełni demokratycznych wyborów, przywrócony został Senat. Był symbolem powrotu Polski do rodziny państw demokratycznych, suwerennych, respektujących pluralizm, szanujących prawa człowieka i obywatela.

Senatorowie pierwszej kadencji nie mieli doświadczeń politycznych czy parlamentarnych, ale posiadali kapitał wiedzy i społeczne zaufanie. Wkrótce po złożeniu ślubowania przystąpili do opracowania ram prawnych jednej z najważniejszych, jeśli nie najważniejszej reformy przeprowadzonej w ciągu ostatnich 20 lat. Ta reforma to odtworzenie, odrodzenie w Polsce instytucji samorządu terytorialnego na jej podstawowym, gminnym poziomie. Dzięki temu powstało zdecentralizowane państwo demokratyczne.

Kalendarz prac – zwłaszcza jeśli się patrzy dzisiaj, z perspektywy ponadwudziesiętnych doświadczeń senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego – imponuje swoją dynamiką.

Pierwsze posiedzenie odbyło się 4 lipca. Na trzecim posiedzeniu 29 lipca rozpoczynają się prace dotyczące samorządu. 19 stycznia 1990 r. Senat uchwała, jako swoje własne inicjatywy, cztery podstawowe reformy: o samorządzie terytorialnym, o pracownikach samorządowych, ordynację wyborczą i zmiany w konstytucji.

Sejm 8 marca 1990 r. te ustawy przyjmuje. Pamiętamy, że 27 maja przeprowadzone są na podstawie tej ordynacji wybory. W ciągu roku przeprowadzono taką reformę. Oby wszystkie reformy w naszej Rzeczypospolitej tak szybko się dokonywały.

Utworzenie gminy, przeprowadzenie powszechnych wyborów stało się bodźcem, który obudził inicjatywę ludzką. Ludzie zaczęli decydować

o rozwoju swoich małych, lokalnych ojczyzn. Oczywiście, praca nad ustawami samorządowymi jest pracą ciągłą, wymaga ciągle poprawek, zmian i udoskonaleń. Zgodnie z zasadą pomocniczości, do gmin przekazywane były coraz to nowe zadania. Czasami tym zadaniom nie towarzyszyło przekazywanie pieniędzy, co rodziło rozmaite, jak wiadomo, napięcia, niemniej nie gasiło to entuzjazmu pierwszych działaczy samorządowych, którzy z pełnym poświęceniem budowali zręby Polski samorządowej.

Podstawową jednostką była gmina. Pracownicy gminy musieli się wszystkiego uczyć. Było to wielkie wspólne uczenie, konieczna profesjonalizacja pracowników samorządowych i chciałbym podkreślić na zakończenie olbrzymią rolę w tym procesie uczenia się Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, kierowanej przez pana profesora Regulskiego.

Teraz mam zaszczyt oddać głos panu premierowi Tadeuszowi Mazowieckiemu. Proszę bardzo, Panie Premierze.

## Premier Tadeusz Mazowiecki

Dziękuję bardzo za zaproszenie mnie na tę konferencję, ale jestem w kłopotcie, dlatego że będę mówił o rzeczach dobrze wszystkim znanych tutaj obecnym. Ale tak mnie proszono, więc się podporządkowałem.

Myślę, że reforma samorządowa rzeczywiście była jedną z dwóch, obok reformy gospodarczej, najważniejszych, miała również zasadnicze znaczenie dla ukształtowania państwa polskiego po 1989 r. Jeżeli są ludzie, którzy zarzucają nam, że nie zrobiliśmy dekomunizacji, to ja odpowiadam na to, że myśmy robili dekomunizację systemową, zmianę systemu. I proszę zauważyć, że reforma samorządowa była ogromną pod tym względem zmianą ludzi.

Dalej już w systemie rad narodowych rząd nie mógł trwać, zarówno ze względów ideowych, powiedziałbym, z tego, jaką miał wizję państwa, jak i ze względów bardziej praktycznych, dlatego że to nie było dalej możliwe.

Trzeba też przypomnieć, że był tak zwany podstolik, czy stolik samorządowy przy „okrągłym stole”, co również nie przyszło łatwo, dlatego że władze ówczesne, siadając z nami do „okrągłego stołu”, nie chciały problematyki samorządowej włączyć do obrad i trzeba było pewnego uporu z naszej strony, ażeby ta problematyka została włączona.

Następnie, jak już tu mówił pan marszałek Ziółkowski, rozpoczęły się prace w Senacie, a potem został utworzony urząd pełnomocnika do spraw reformy samorządowej, którym był pan profesor Regulski, a jego zastępcą pan Jan Król.

Trwała bardzo intensywna praca, ażeby przygotować w krótkim czasie projekty ustaw i projekty rozporządzeń, które wprowadzały reformę samorządową. Wiele rozwiązań trzeba było przygotowywać od podstaw. Powiem też szczerze, że nie było to takie założenie co do ideowej koncepcji, że pań-



stwo macie nowe, odrodzone, że administracja państwowa nie może być wszechpotężna, ale że musi odrodzić się autentyczny samorząd, że koncepcja tak zwanej jednolitej władzy państwowej jest koncepcją błędną. Zresztą to nie była władza państwowa, tylko władza partyjno-państwowa, bo jak wiemy, rządziły komitety partyjne.

Otóż co do tego, że ideowo rzecz ujmując to od strony koncepcji demokracji, tego, co chcemy wprowadzać, nie było tutaj najmniejszej wątpliwości. Ale były problemy praktyczne. Szło o to, ażeby ten odradzający się samorząd i administracja rządowa nie były w żadnym stopniu jakimiś dwiema skonfliktowanymi stronami. Po drugie, szło o to, co państwo, wtedy znajdujące się w bardzo trudnej sytuacji budżetowej, finansowej (przypomnijcie sobie państwo, jaka była wtedy sytuacja z inflacją), może przekazywać samorządom, również jakie środki. To wszystko wymagało dopracowania. No i wybory samorządowe, które były pierwszymi w pełni wolnymi, powszechnymi wyborami w Polsce po 1989 r. Pan sędzia, prezes Stępień był pełnomocnikiem do tych wyborów. Wszyscy tutaj siedzący w jakimś stopniu z tym zadaniem, jakim było przywrócenie samorządu, się zetknęliśmy.

Przy czym przywrócenie samorządu, jako zadanie, polegało, w moim przekonaniu, także na tym, żeby ludziom przywrócić świadomość tego, co to jest samorząd. Przecież rozumienie istoty samorządu, czym jest prawdziwy samorząd zostały wyrugowane ze świadomości ludzkiej, więc także przywrócenie świadomości ludzi tego, na czym polega samorząd, czym się odróżnia, było wielkim, wielkim zadaniem.

Myślę, że ta reforma zdała egzamin. Naturalnie trzeba było później budować następne jej szczeble, ale generalnie wydaje mi się, że samorządy lokalne zdały egzamin. Ale gdybym miał podzielić się z państwem troską, bo myślę, że państwo będą mówić nie tylko o historii, ale i o współczesności, to zwróciłbym uwagę na dwie kwestie.

Jedną ujmę w formę pytania, mianowicie o polityczny kształt samorządów, radnych samorządów. Chodzi o to, że z jednej strony partie polityczne nie bez racji uważają i mają środki, żeby to one kształtowały samorząd i, jak wiemy, wybory samorządowe są jedną z wielkich kampanii politycznych. A z drugiej strony, czy nie zastanawia państwa to, że za każdym razem w tych wyborach, już kształtowanych przez partie, pojawiają się ciekawe i główne inicjatywy w postaci „Nasz Poznań”, „Nasz Wrocław”, „Nasze Kielce” itd. Jest w tym coś symptomatycznego. Chciałem z tym pytaniem państwa zostawić.

Druga sprawa. Uważamy, że samorzady są elementem Polski obywatelskiej, a w każdym razie społeczeństwa obywatelskiego. Czy nie następuje zbyt wiele zbytnie zbiurokratyzowanie samorządów i zbyt oddalanie się od społeczeństwa? I co należy zrobić, aby samorzady były aktywnym rzecznikiem organizacji społecznej, jak to się mówi, organizacji pozarządowej? Bo chyba wiele jest w tym zakresie do zrobienia. Z tymi dwoma myślami chciałem państwa na dalsze rozważania pozostawić, nie mówiąc o wspomnieniu o historii. Dziękuję.

## Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Chciałbym teraz rozpocząć pierwszą sesję naszej konferencji: „Odświeżanie pamięci”, zatem panel historyczny.

Na wstępie sięgnę do trochę dalszej przeszłości, żeby pokazać związki pomiędzy tradycją a współczesnością.

Senat był jedną z najstarszych polskich instytucji, rozpoczął się od Rady Królewskiej. Z drugiej strony, jedną z najstarszych polskich instytucji terytorialno-krewniaczych było sołectwo, wywodzące się jeszcze właściwie z czasów przedpaństwowych.

W Senacie od samego początku byli reprezentanci poszczególnych ziem, czyli można by powiedzieć, urzędnicy ziemscy, kasztelanowie i wojewodowie. Tak to wyglądało cały czas. Związki pomiędzy Senatem a lokalnością były zatem historycznie ugruntowane. W związku z tym hasło: Senat z powiatem, powiat z Senatem, albo inne elementy w związku pomiędzy Senatem a władzą lokalną wyraźnie pozostawały cały czas aktualne.

Następny element, trochę pro domo sua, czyli mówię w tej chwili w imieniu Senatu. 20 lat temu zaczęła się tu reforma i przez 20 lat Senat cały czas starał się współpracować z jednostkami samorządu terytorialnego, z organizacjami reprezentującymi te samorzady.

Wymienię te organizacje, których przedstawiciele są wśród nas obecni, a więc Konwent Marszałków Województw, Unia Metropolii Polskiej, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej, a także Krajowe Stowarzyszenie Sołtysów. To były osoby reprezentujące różne jednostki samorządu, starające się doskonalić także w formie dyskusji naukowych z przedstawicielami różnymi środowisk: prawniczych, socjologicznych, ekonomicznych, funkcjonowanie samorządu.

Rozpoczynam zatem tę sesję historyczną, to jest przywracanie pamięci, ale także przede wszystkim to, co ma służyć teraźniejszości i przyszłości, żeby lepiej można było w dalszym ciągu zmieniać reguły dotyczące funkcjonowania samorządów. Oddaję teraz głos merytoryczny panu profesorowi Jerzemu Regulskiemu. Proszę bardzo, Panie Profesorze.



# Odświeżanie pamięci



## Prof. Jerzy Regulski

Pełnomocnik Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego,  
senator I kadencji

Dziękuję bardzo, Panie Marszałku. I bardzo dziękuję za możliwość właśnie w tym gmachu dokonania pewnego odświeżenia pamięci, bo czas idzie naprzód.

Panie Marszałku! Proszę Państwa! Jak powiedziałem, czas płynie naprzód, wchodzi już w życie publiczne następne pokolenia i czasami warto jest troszeczkę odświeżyć pamięć po to, żeby wyciągnąć wnioski z przeszłości i zastanowić się, skąd się wzięła nasza dzisiejsza rzeczywistość, jak ona się ukształtowała.

Historia odbudowy samorządu jest dłuższa oczywiście niż sam samorząd istnieje. Pierwszy okres myśli, względnie swobodnej, która chciała się wyzwolić z tych ograniczeń ustrojowych, przypada na czas pierwszej „Solidarności”, czyli lata 1980 – 1981, kiedy zaczęliśmy się wszyscy zastanawiać, co trzeba zrobić, żeby naprawić państwo. Oczywiście wtedy w różnych miejscach powstawały różne idee, często się pokrywające, bo do tego samego celu, tych samych oczywistości ludzie dochodzili zupełnie różnymi drogami. I tak powstała również koncepcja odbudowy samorządu terytorialnego. Przeszła ona długą drogę. Później razem z Michałem Kuleszą w naszej książce, która jest dostępna dla państwa, staraliśmy się zapisać drogę, którą przeszło tworzenie się koncepcji samorządu w okresie lat osiemdziesiątych. Bo dzisiejsza koncepcja samorządu kształtowała się w latach osiemdziesiątych. W momencie, kiedy nastąpiły zmiany polityczne, nie było już czasu na myślenie, wtedy przyszedł czas na robotę.

Pierwszy dokument zapisany dotyczący koncepcji samorządu terytorialnego powstał we wczesnym okresie roku 1981. Opracowaliśmy go ra-

zem z moimi młodszymi kolegami, którzy są na tej sali: Tadeuszem Markowskim, Aleksandrą Jewtuchowicz. Piotra Burego, zdaje się, nie ma. W ramach Uniwersytetu Łódzkiego opracowaliśmy koncepcję, która została przedstawiona później na forum Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” 12 czerwca 1981 r. Wtedy powstały pierwsze założenia.

Oczywiście mało kto wiedział, co to jest samorząd. Pokolenie które działało w samorządzie terytorialnym w Polsce przedwojennej, już przeminęło. Trzeba było stworzyć nową grupę, nową koncepcję i po 1981 r. udało się stworzyć zespół, który się tą sprawą zajął.

Oczywiście istotny wpływ miały również wyniki I Zjazdu „Solidarności”, na którym powstał dokument „Rzeczpospolita samorządna”. Zorientowany przede wszystkim na samorząd pracowniczy, bo to była rzecz oczywista, że związek zawodowy zajmował się przede wszystkim usprawnieniem gospodarki, ale występuje tam również samorząd terytorialny, jako pewne tło, które mogło pobudzić zaangażowanie ludzi i uczestnictwo we władzach publicznych. Pan Jerzy Stępień był współautorem tego dokumentu pierwszego zjazdu.

Ale kłopot w tym, że jak Andrzej Porawski mi powiedział, wszystkie dokumenty zespołu, który potem powstał, zostały w okresie stanu wojennego schowane w jednym z grobowców na jednym z cmentarzy i do dziś dnia tam spoczywają, bo nikt nie może ich odnaleźć.

Było dla nas wtedy oczywistością, że jest bardzo łatwo sformułować pewne hasła i bardzo trudno nadać tym hasłom treść praktyczną. To wymagało wiedzy, a nam tej wiedzy wówczas brakowało. Dlatego powstała potrzeba stworzenia aparatu badawczego, aparatu, który mógłby zebrać koncepcje, doświadczenia i je przekształcić w program działań. Na tę pracę wykorzystaliśmy bardzo gruntownie okres stanu wojennego, w ramach Instytutu Nauk Ekonomicznych. Uczestnicy są też na sali, m.in. Adam Kowalewski. Uczestniczył też zespół łódzki, o którym wspominałem. Był zespół Michała Kuleszy z Uniwersytetu Warszawskiego. Przez tych 8 lat staraliśmy się pracować nad tworzeniem koncepcji, wykorzystując z jednej strony tradycje polskie, wykorzystując analizę potrzeb bieżących, jak również doświadczenia zagraniczne, ponieważ byliśmy odcięci od empirii w Polsce i trzeba było praktycznie opierać się na doświadczeniach cudzych.

Udało nam się wtedy nawiązać kontakty z kilkunastoma krajami, m.in. Stanami Zjednoczonymi, wszystkimi krajami skandynawskimi, Holandią, Wielką Brytanią, Włochami czy Francją. Korzystaliśmy z ich doświadczeń. Owocem tych lat był program, który był już wyraźnie zarysowany i oparty na



kilku podstawowych założeniach. Przede wszystkim zdawaliśmy sobie sprawę, że trzeba zbudować system, w którym ludzie będą mogli uczestniczyć. Bo tylko społeczeństwo stanowiło rzeczywistą siłę zdolną do zmiany ustroju. Wszystkie służby ustroju były przeciwko nam. Tylko społeczeństwo mogło tę siłę wyzwolić. Trzeba było stworzyć płaszczyznę, na której ludzie mogliby współdziałać.

Stąd program bardzo daleko idących uprawnień i decentralizacji państwa. Polskie gminy są znacznie bardziej autonomiczne i bardziej samorządne niż wszystkie gminy innych państw obozu socjalistycznego. To wynikało z koncepcji kształtującej się w latach osiemdziesiątych.

Po drugie, sprawa własności. Było jasne, że żeby mieć samorząd, mieć autonomię, trzeba mieć majątek, trzeba mieć swobodę autonomii rządzenia nim. Stąd koncepcja tak szeroko zakreślonej komunalizacji mienia, jaka została przeprowadzona w Polsce.

Dzisiaj, kiedy z Michałem Kuleszą zastanawialiśmy się, dlaczego w latach osiemdziesiątych pracowaliśmy nad zagadnieniami, które w ogóle nie miały żadnej szansy realizacji, nie umieliśmy sobie na to odpowiedzieć. Oczywiście nasi koledzy z uniwersytetów mówili nam, że wyglądamy na inteligentnych ludzi, a zajmujemy się takimi głupimi sprawami, które nigdy w Polsce zrealizowane nie będą, bo wcześniej nie było na to nadziei. Właściwie nie bardzo wiadomo, dlaczego się tym zajmowaliśmy.

Mieliśmy co prawda świadomość, że oczywiście koncepcja ustroju stanu wojennego jest wewnętrznie sprzeczna. Chciałem tu zwrócić uwagę na dokument, który też zaginął w pamięci. W ramach Komitetu „Polska 2000”, z nieżyjącymi już profesorami: Nowakiem, Sicińskim, Kapuścińskim, Trzeciakowskim, z Górowskim, w sześć osób, z których już pięć niestety nie żyje, opracowaliśmy dokument, w którym dowiedliśmy, że z punktu widzenia logicznego stan wojenny nie ma szansy być wprowadzony, ponieważ jest wewnętrznie sprzeczny.

Z jednej strony deklarowano konieczność przywrócenia swobód gospodarczych, inicjatyw społecznych, a z drugiej strony, starano się to wprowadzić narzuconą siłą. To było wewnętrznie sprzeczne i nie mogło być zrealizowane. To było dosyć zabawne, bo zostało wydane przez Akademię Nauk, powielone i rozpowszechnione. Funkcjonowało kilka miesięcy, do czasu, aż komisarze wojskowi się zorientowali, że robimy seminaria na dowód, że stan wojenny nie ma sensu. I wtedy rozpętała się awantura, dochodzenie, likwidacja, wyrzucanie, palenie dokumentu, ale to stało się dopiero w 1982 r. na jesieni.

Już w latach osiemdziesiątych staraliśmy się uruchomić różnego rodzaju formy działań i nacisku. Wykorzystaliśmy również Episkopat – tutaj jest

wyłożony list kardynała Glempa w sprawie odbudowy samorządu, który został też przez nas sprowokowany. Funkcjonowaliśmy w ramach Komisji do spraw Reformy Gospodarki Państwa, która istniała, ale oczywiście rozmowy z nimi były beznadziejne. Bo wszyscy się zgadzali, że trzeba coś zrobić, ale ze względów politycznych wszystko było na odwrót.

W roku 1988, kiedy zbliżała się kolejna fala strajków, program istniał. Dzięki temu, że program istniał, mogła powstać Komisja Samorządu Terytorialnego w ramach Komitetu Obywatelskiego, a później problem wprowadzenia tej tematyki do obrad „okrągłego stołu”. I jak powiedział pan premier Mazowiecki, tylko dzięki niemu przy „okrągłym stole” zaistniał problem samorządu terytorialnego.

Pamiętam dokładnie, Panie Premierze, spotkanie u Lecha Wałęsy chyba 4 lutego w Gdańsku, gdzie był decydowany ostatni skład i program „okrągłego stołu”, kiedy pan w telefonicznej rozmowie, chyba z Cioskiem, wymógł, żeby sprawa samorządu terytorialnego została wprowadzona. Bo do tej pory nie miało jej być, jako problem miał być tylko samorząd pracowniczy.

Dzięki temu, że on zaistniał, sprawa nabrała wymiaru politycznego i mogła zostać wprowadzona do obiegu politycznego. Przy „okrągłym stole” podpisaliśmy, bardzo szybko, protokół rozbieżności, bo nie było o czym mówić. Z tamtej strony był jednoznaczny opór, wobec tego trzeba było tylko spisać stanowiska obu stron i rozejść się do domu. Potem przyszły wybory, które wyzwoliły ogromny zapał lokalny i stało się oczywiste, że samorząd terytorialny jest potrzebny. I tutaj nastąpił istotny splot okoliczności – wybory, Senat, nieodżałowanej pamięci marszałek Stelmachowski, który osobiście tę sprawę pilotował i stworzył parasol i warunki do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w Senacie. To było wielkie przeżycie, kiedy mogliśmy referować założenia, jako nawet silniejsi partnerzy w stosunku do reprezentantów ówczesnego rządu, który dowodził, że tego zrobić nie można. Potem wydarzenia następowały już szybko. Wkrótce powstał rząd pana Tadeusza Mazowieckiego, który zawołał mnie i powiedział któregoś dnia: chciał pan samorząd terytorialny, to go proszę zrobić.

To było wielkie wyzwanie. Nagle wszyscy, nie tylko ja, ale cała nasza grupa, znaleźliśmy się w sytuacji odmiennej. Już nie tylko jako ci, którzy postulują, żądają i domagają się, ale nagle powiedziano nam: zróbcie, coście chcieli. To było wyzwanie nieprawdopodobnie trudne, nagle trzeba było zupełnie odwrócić swoją sytuację. Narodziła się wówczas świetna współpraca. Pan senator Stępień objął przewodnictwo senackiej Komisji

Samorządu Terytorialnego i podzieliliśmy się zadaniami. Ustaliliśmy, co kto ma zrobić po stronie rządowej, a co będzie należało do strony senackiej.

W tym czasie, również z panem senatorem, powołaliśmy Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, jako trzeciego partnera: parlament, rząd i organizacja pozarządowa. 18 września został podpisany akt powołujący, w gabinecie marszałka Stelmachowskiego, tutaj, piętro niżej. To też związane było z Senatem, jako element stworzenia wspólnego frontu, bo rząd może zmienić instytucję, parlament może zmienić prawo, ale przebudować ludzką mentalność może tylko organizacja pozarządowa.

Cieszymy się, że 20-lecie fundacji, które będziemy obchodzili za dwa miesiące, stworzyło też okazję do podsumowania dorobku. Cieszymy się, bo właśnie kilka dni temu nasza sieć ośrodków przekroczyła pierwszy milion uczestników naszych działań szkoleniowych. Zbiegł się bardzo ładnie ten pierwszy milion z jubileuszem 20-lecia.

Ale trzeba powiedzieć tutaj o paru sprawach i trudnościach jeszcze pierwszego okresu. Stanęliśmy wobec trudnego wyboru. Pierwsza wielka trudna decyzja: kiedy zrobić wybory lokalne? Czy najpierw przeprowadzić wybory lokalne i potem zmieniać prawo, czy odwrotnie, odłożyć wybory, zmienić prawo i wprowadzić nowych ludzi już w nowe struktury prawa?

Były ogromne naciski, żeby zrobić natychmiast, żeby usunąć komunistów, żeby przejąć władzę – nasi ludzie wejdą i będzie wszystko dobrze. Wtedy wszyscy razem oparliśmy się temu, narażając się na ogromne oskarżenia, że jesteśmy opiekunami komuchów, którzy w międzyczasie się uwłaszczają, kradną itd. Ale było dla nas oczywiste, że jeżeli by wprowadzić nowych ludzi w stare struktury prawne, skompromitowalibyśmy ideę, a również uniemożliwilibyśmy jakiegokolwiek dalsze reformy, bo oni by spetryfikowali istniejący system. Decyzja była trudna, mieliśmy mało czasu, musieliśmy zrobić to, co jest konieczne, co było oczywiście za mało, ale odsunęliśmy jak się dało. Stąd ten szalony pośpiech, ogromne wysiłki, które jednak zaowocowały tym, że 27 maja było to możliwe do zrealizowania.

Miło jest dziś słuchać, że wprowadzenie tych reform tak ludzie chwala.

W tym czasie opory były ogromne, to była walka z oporem materii, bo z jednej strony część osób po prostu nie rozumiała, o co chodzi, inni się bali, ale byli i tacy, którzy byli zdecydowanie przeciw.

Z panem profesorem Samsonowiczem dyskutowaliśmy o reformie edukacji i warto pamiętać, kiedy 8 marca uchwalono ustawę o samorządzie terytorialnym, powiedziano, że szkoły przechodzą do samorządów. To

trwało 6 lat, taki był silny opór całego środowiska, które się bało zmian. Ale te opory były w różnych miejscach. Wprowadzony sposób uwłaszczenia przedsiębiorstw państwowych był sprzeczny z tym, co z panią dyrektor Rudzką-Lorentz planowaliśmy w ramach urzędu pełnomocnika. Ogromny majątek, który powinien stać się własnością miast, stał się własnością przedsiębiorstw, które z kolei się prywatyzowały. Miejskie Przedsiębiorstwo Ogrodnicze w Warszawie jest tego przykładem. Tereny ogrodnicze miasta, które były w administracji przedsiębiorstwa ogrodniczego, zostały im przyznane jako własność majątkowa, a to przedsiębiorstwo się później sprywatyzowało. Takich spraw było więcej. Te opory mogły być pokonywane w ogromnym stopniu również dzięki osobistemu zaangażowaniu pana premiera.

Pan premier Mazowiecki w pewnych sytuacjach, a to już była ostatnia deska ratunku, pewne sprawy przepychał, ułatwiał i tworzył parasol ochronny, ponieważ mieliśmy ogromny zaszczyt cieszyć się jego zaufaniem. W pewnych momentach po prostu wierzył bardziej nam niż innym.

Ale chciałbym tu, Panie Premierze, przypomnieć jedno: jak w biurze Urzędu Rady Ministrów patrzono na tę reformę. Otóż po pierwszym roku rządu Mazowieckiego, we wrześniu 1990 r., czyli już w 4 miesiące po pierwszych wyborach i po reformie, ukazała się publikacja będąca podsumowaniem roku rządu Mazowieckiego. W tym dokumencie nie ma słowa o reformie samorządu terytorialnego, nie istniały wybory...

Premier Tadeusz Mazowiecki

To jest dokument PAP-u.

Prof. Jerzy Regulski

Urzędu Rady Ministrów, Panie Premierze.

Premier Tadeusz Mazowiecki

Nie, to chyba nie moje.

Prof. Jerzy Regulski

Urząd Rady Ministrów, Jacek Ambroziak. I nie ma słowa o reformie samorządu i w ogóle o jej podjęciu.

Premier Tadeusz Mazowiecki

To było przez Polską Agencję Prasową zrobione takie podsumowanie „Rok Mazowieckiego”, nie przez Urząd Rady Ministrów.

Prof. Jerzy Regulski

Nie przez Urząd Rady Ministrów? To przepraszam bardzo.

Ale w każdym razie jest to wskazówka, jak ówcześni ludzie chcieli zatrzeć ślady albo bali się powiedzieć, że coś się zrobiło.

Potem przyszła wojna na górze, zmiana rządu, która spowodowała zmianę ekipy odpowiedzialnej za dalszą reformę. Przyszli nowi ludzie, którzy już w jakiś sposób nie reprezentowali tego, co zostało zrobione. To, że ta reforma była w tym czasie przeprowadzona, to było tych historycznych 5 minut, kiedy można było to zrobić. Nie została wtedy dokończona, gminy miały przez to dużo więcej roboty, ale wywiązały się z niej dobrze.

Panie Marszałku, przepraszam, że tak długo mówiłem, ale to jest dla mnie zawsze element emocjonalny, który utrudnia zmieszczenie się w krótkim czasie. Bardzo dziękuję.

## Prof. Jerzy Stępień

Przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego  
I kadencji

Pewne wątki będą się z pewnością nakładały, ale ponieważ będą naświetlane z innego punktu widzenia, też może być to interesujące.

Otóż widzę dzisiaj na tej sali pana Mateusza Wyrwicha i przypominam sobie, jak zgłosił się do mnie chyba w 1983 czy 1984 roku z propozycją założenia pisma podziemnego – zresztą to pismo się ukazywało aż do 1989 r. – pt. „Samorządna Rzeczpospolita”, po to żeby kontynuować wątki, które zostały sformułowane w programie I Krajowego Zjazdu „Solidarności” z 1981 r. w rozdziale, o którym tutaj profesor Regulski wspominał. I takie pismo założyliśmy. Wychodziło w Warszawie, w Kielcach, w Szczecinie i we Wrocławiu, jeśli dobrze pamiętam. To też był jakiś nasz skromny wkład w przyszłą reformę samorządową, chociaż przyznam się szczerze, że wtedy, kiedy zakładaliśmy to piśmiuszko, nie widzieliśmy właściwie, ku czemu zmierzamy i czy to, co robimy, będzie miało w ogóle jakikolwiek realny wymiar.

Ale później tak się złożyło, że zostało jednak ono dostrzeżone przez kierownictwo Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność”, bo tak się wtedy ten komitet nazywał. I zostaliśmy zaproszeni z panem Mateuszem Wyrwiche, jego żoną Joanną do podstolika samorządowego i wtedy włączyliśmy się już w ten główny nurt prac nad samorządem. Przypominam sobie bezpośrednio po obradach „okrągłego stołu”, ale jeszcze przed wyborami czerwcowymi, spotkanie części Komitetu Obywatelskiego zajmującej się samorządem, na którym pojawiła się po raz pierwszy pani profesor Irena Lipowicz, bodaj w kwietniu czy maju. I tak powoli to środowisko się rozrastało, stawało się coraz większe. Oczywiście na tym

zyskiwał ten kapitał, który miał być wykorzystany niebawem. Prawdę mówiąc, też nie bardzo wówczas wiedzieliśmy, kiedy to zostanie wykorzystane. Przecież nie było wiadomo, jak się wybory czerwcowe skończą, jak się potoczą dalsze losy.

Ale czasami słyszę teraz zdanie, że obóz solidarności nie był przygotowany do przejęcia władzy, szuflady były puste, nie było w nich żadnych projektów. Kto miał puste szuflady, ten miał puste, ale profesor Balcerowicz chyba nie miał pustych szuflad. Myślę, że profesor Regulski, jego najbliższe otoczenie też nie mieli pustych szuflad. Owszem, nie było tam kompletnych projektów ustaw, ale były znakomicie zredagowane wstępne założenia, które dawały podstawę intelektualną do przełożenia później tych wszystkich zasad na konkretne rozwiązanie ustawowe.

Pan profesor Regulski wspominał 29 lipca. Nie ma wtedy jeszcze oczywiście mowy o rządzie Tadeusza Mazowieckiego, ale jest pierwsza debata merytoryczna Senatu i decyzja, czy wybrać jako przedmiot pierwszej reformy, pierwszej inicjatywy senackiej reformę służby zdrowia, czy samorząd terytorialny. Dwie grupy przedstawiały wtedy założenia tych reform. Powiem, że zespół związany z Komisją Samorządu Terytorialnego miał już tak dojrzałe projekty, że nie było wątpliwości, że właśnie tym się będziemy zajmowali w najbliższym czasie.

Pan profesor Regulski wspominał o tym, jak został powołany do rządu Tadeusza Mazowieckiego, to było 24 września 1989 r. Ale pamiętam, jaki ciężar na mnie wtedy spadł, bo do tego momentu właściwie w cieniu profesora Regulskiego mogłem to i owo rozważać, zaś od tego momentu poczułem, że muszę po prostu te ustawy o samorządzie terytorialnym przygotować. Profesor Kulesza był takim naturalnym pierwszym ekspertem naszego zespołu, ale nie można zapominać o profesorze Zygmuncie Niewiadomskim, dzisiaj sędzi Naczelnego Sadu Administracyjnego, który akurat świeżo pracował wtedy nad swoją habilitacją poświęconą samorządowi terytorialnemu w Szwajcarii i we Francji i mogliśmy wykorzystać od razu jego dorobek intelektualny.

Nie można też zapominać o projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym, przygotowanym przez Karola Podgórskiego oraz profesora Karola Sobczaka z Uniwersytetu Śląskiego, których projekt został nawet opublikowany, pamiętam, w ówczesnej „Radzie Narodowej”, to było w sierpniu 1989 r. W każdym bądź razie to było też kolejne źródło dopływu pewnych idei, pewnych myśli. Ale ten czas pomiędzy październikiem a 19 stycznia, kiedy Senat przyjął projekt ustawy, jako inicjatywę ustawodawczą,

upłynął na nieprawdopodobnej pracy. Widzę tutaj członka naszej komisji, pana Ireneusza Niewiarowskiego, który był obecny na wszystkich posiedzeniach, pan senator Zbigniew Rokicki też był bardzo ofiarnym członkiem naszej komisji.

Praca była zupełnie nieprawdopodobna. Pracowaliśmy w takim tempie, że właściwie co dwa dni odbywały się posiedzenia komisji, po czym z Michałem Kuleszą siadaliśmy i staraliśmy się przełożyć to wszystko już na projekty konkretnych przepisów. Najczęściej czynione to było w nocy. Notabene to była pierwsza ustawa pisana przy użyciu komputera. Dzisiaj jest niewyobrażalne, że można było robić inaczej, ale wtedy jeszcze nikomu to do głowy nie przyszło. Chyba dzięki temu komputerowi mogliśmy tak szybko pracować nad kolejnymi wersjami, które były przesyłane do naszych ekspertów. Eksperci odwrotną pocztą przysyłali nam swoje uwagi, myśmy znowu siadali, obradowaliśmy w ramach komisji, a po posiedzeniu komisji z Michałem Kuleszą pisaliśmy. I tak ta praca trwała do 19 stycznia, nawet nie bardzo wiedzieliśmy, kiedy przeleciały święta Bożego Narodzenia.

Przy tej okazji chcę też powiedzieć, kto nam bardzo wtedy pomagał jako eksperci. Była wśród nich pani profesor Teresa Rabska, cieszę się, że pani profesor tutaj jest. Muszę powiedzieć, że jeśli chodzi o profesurę polskich uczelni, to był jedyny przedstawiciel kręgu profesorskiego, który naprawdę, poza profesorem Dybowskim, nas wtedy wspierał.

Profesor Pańko, który był członkiem parlamentu, był posłem i przewodniczącym sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw Samorządu Terytorialnego. Notabene, właśnie to wszystko mogło tak dobrze funkcjonować w trójce: Regulski, Pańko, Stępień. Rząd, Sejm i Senat – wszyscy bardzo blisko wtedy współpracowaliśmy.

Dalej. Pani profesor Maria Gintowt-Jankowicz, która była przymuszana do pisania na przykład projektu rozdziału dotyczącego finansów samorządowych w jej własnym mieszkaniu. Po prostu poszliśmy kiedyś z Michałem Kuleszą i powiedzieliśmy, że nie wyjdziemy tak długo z jej mieszkania, jak długo ona nie przedstawi nam tego rozdziału. I w końcu podyktowała nam jakieś główne założenia i w ten sposób mamy rozdział: subwencja ogólna. To pojęcie pojawiło się w takich właśnie okolicznościach.

Cieszę się, że jest z nami pani Czesława Rudzka-Lorentz. Pan profesor Tomasz Dybowski jest ciężko chory, ale trzeba powiedzieć, że dostarczył nam wiele argumentów i wiedzy, żeby móc prawidłowo rozwiązać problemy mienia komunalnego. Bardzo wiele mu tu zawdzięczamy.



Wspominałem o Karolu Podgórskim, który może nie bezpośrednio wtedy z nami współpracował, ale korzystaliśmy z jego dorobku. Pan doktor Iwo Byczewski, późniejszy wiceminister, sekretarz komisji samorządu w pierwszym okresie. Pan profesor Niewiadomski, o którym już wspominałem, doktor Krzysztof Herbst, również profesor Stanisław Piątek, Paweł Czechowski, Włodzimierz Kocon. To były główne osoby, które nas wspomagały.

19 stycznia Senat przyjął tę uchwałę i Michał Kulesza wymyślił, żebyśmy pojechali do Strasburga, o czym właściwie nigdzie się dotąd chyba nie wspominało, w każdym bądź razie jakoś nie zdołaliśmy tego udokumentować. Po to, żebyśmy na posiedzeniu stałej konferencji władz lokalnych i regionalnych, taka wówczas funkcjonowała, przedstawili założenia naszego ustawodawstwa samorządowego. Oczywiście przetłumaczyliśmy stosowne fragmenty tych ustaw na języki, którymi posługuje się w Radzie Europy.

Było to niezwykle dla mnie przeżycie, kiedy razem z Michałem 5 lutego 1990 r. referowaliśmy te założenia w Radzie Europy, nie bardzo wierząc, że Polska będzie członkiem Rady Europy. Stała się nim dopiero w 1991 r. po wyborach parlamentarnych. Natomiast Europejska Karta Samorządu Terytorialnego była ratyfikowana znacznie później. W każdym razie to było naprawdę niezwykle przeżycie. Za jakiś zresztą czas przyszła opinia podpisana przez jednego z członków tej komisji, pana Locatello, który pisze, że założenia naszej ustawy samorządowej odpowiadają podstawowym standardom, które znajdują się w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego.

24 stycznia było już pierwsze posiedzenie Sejmu, a 8 marca uchwalenie ustawy. Byłem przekonany, że w tym momencie zacznę już jakoś normalnie funkcjonować i w tym momencie właśnie pan Tadeusz Mazowiecki mnie poprosił i zapytał, czy zgodziłbym się przygotować pierwsze wybory samorządowe. Oczywiście nie było mowy o tym, żeby odpoczywać. Ta decyzja była bodaj 19 marca 1990 r., a 27 maja te wybory się odbyły. Mogą więc państwo sobie wyobrazić, w jakim tempie to wszystko się odbywało.

Chciałbym jeszcze krótko ustosunkować się do pytań postawionych tutaj przez pana premiera Tadeusza Mazowieckiego. Jak to się dzieje, że pomimo iż partie w sposób naturalny dążą, że tak powiem, do zagospodarowania potencjału samorządowego, to jednak wszędzie pojawiają się inicjatywy obywatelskie o takich właśnie nazwach, jak „Nasz Poznań” czy „Nasze Kielce”.

Wydaje mi się, że jest to związane z niewłaściwą ordynacją wyborczą, która funkcjonuje w gminach powyżej dwudziestu tysięcy mieszkańców. Ordynacja proporcjonalna. I mówię to opierając się na swoich doświadcze-

niach jako generalnego komisarza wyborczego, który nawet na początku był zdania, że ordynacja proporcjonalna jest lepszą ordynacją ze względu na pewne ogólnodemokratyczne wartości. Po kilku miesiącach funkcjonowania już nie miałem najmniejszej wątpliwości, że ordynacja proporcjonalna dla samorządu terytorialnego, a w szczególności dla gmin, jest absurdem. Ludzie chcą mieć konkretnych ludzi w tych radach, które będą zawiadywały najważniejszymi dla nich sprawami. To pierwsza uwaga.

Co do drugiego punktu. Zgadza się, że nasz samorząd jest mocno zbiurokratyzowany w tej chwili i czeka nas kolejny krok reformatorski. Ale powiedziałbym, że nie w zakresie rozwiązań ustrojowych, ale przede wszystkim chodzi mi tutaj o odpowiednią edukację pracowników samorządowych. Uważam, że ustawa o pracownikach samorządowych, która teraz została przyjęta przez Sejm, nie odpowiada potrzebom chwili. To jest lekko poprawiona nasza ustawa z 1990 r., ale naprawdę to nie oddaje istoty rzeczy. Musimy pracować nad czymś w rodzaju służby cywilnej dla samorządu terytorialnego.

Bardzo wiele, moim zdaniem, mają tutaj do zrobienia uniwersytety, w ogóle wyższe uczelnie, które ciągle traktują kierunek administracja jako takie gorsze prawo, w związku z tym ludzie są źle kształceni, moim zdaniem, do administracji. Jesteśmy w stosunku do innych krajów, nawet naszego postsocjalistycznego obozu, mocno zapóźnieni. Tutaj musimy naprawdę bardzo wiele zrobić.

Jeszcze jedna rzecz. Reforma samorządu terytorialnego wprowadziła pewne standardy. Ja je króciutko wymienię. Gmina traktowana jako wspólnota mieszkańców, gmina związana jest wyraźnie z określonym terytorium, władze gminy legitymizowane są przez wolne demokratyczne wybory. Gmina może stanowić prawo miejscowe, zadania i kompetencje gminy są określone ustawami i obejmują wszystkie sprawy, które mogą być załatwione na poziomie gminy. Wspólnota wyposażona jest w osobowość prawną, czego konsekwencją jest posiadanie wyodrębnionego budżetu, niezależnego prawnie od budżetu państwa, oraz status podmiotów własności mienia komunalnego.

Kolejny punkt. Pozostawione do dyspozycji gminy środki pozostają w stosunku odpowiedniości do zadań i uprawnień określonych przez prawo. Powinny być, nie zawsze jednak tak się dzieje. Dalej. Administracja, gmina zatrudnia korpus wyodrębnionych urzędników, pracowników samorządowych, których stabilizacja nie zależy od koniunktury politycznej. Działalność gminy nadzorowanej kontrolowana jest przez upoważnione organy państwa pod względem prawnym, legalnym, a nie merytorycznym.

I dziesiąty punkt, taki dziesiąty jakby standard: samodzielność gminy gwarantowana jest ochroną sądową.

Łatwo się zorientować, że te fundamenty samorządu gminnego mogły się stać osią budowania samorządu terytorialnego w powiecie i w województwie. Czyli to, co zrobiliśmy wtedy, miało daleko idące konsekwencje dla budowy całej struktury samorządu terytorialnego w państwie. Dziękuję bardzo za uwagę.

## Prof. Michał Kulesza

Ekspert senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego I kadencji

To, czego wtedy nie zrobiliśmy, do dzisiaj szwankuje. Słuchałem, jak mój przedmówca wymieniał przed chwilą tych dziesięć punktów. Nie została wymieniona jedna z fundamentalnych kwestii, bo ją zgubiliśmy, nie sądząc, że będzie tak ważna. Mam na myśli zasadę stabilności terytorialnej gminy. Nie było tego punktu wtedy. No i dzisiejszy Trybunał Konstytucyjny zasadę stabilności terytorialnej gminy postponuje i nie widzi w niej wartości instrumentalnej chroniącej demokratyczną esencję samorządu. To jest bardzo ciekawy przyczynek, o czym mówił Jerzy Reguła przedtem, do tego, jak wielki wpływ na stan dzisiejszy wiedzy i myślenia o samorządzie miały tamte prace z lat osiemdziesiątych i 1989 roku.

Chciałbym powiedzieć najpierw o pewnej kwestii. Z okazji 20-lecia niewiele się mówi o samorządzie. Mówi się o różnych reformach, o różnych wydarzeniach, o różnych wielkich zmianach, a o samorządzie mało się mówi. Zastanawiałem się, dlaczego tak jest. Dlaczego ta reforma samorządowa nie obchodzi, nie należy do wielkich obchodów, tylko jest gdzieś z boku?

Myślę, że w pewnym sensie powodem tego jest fakt oczywisty, że ona nie sprawia kłopotów, że po prostu została przeprowadzona i to działa. Jeśli więc działa, to właściwie o czym tu specjalnie gadać. Można doskonalić, można poprawiać, trzeba doskonalić, trzeba poprawiać, trzeba uzupełniać, bo życie nie stoi w miejscu. Ale ponieważ nie sprawia kłopotów, to właściwie o czym tutaj mówić.

Szczególnie może wymowny w tym względzie jest problem podziału administracyjnego państwa. Ludzie mówią: zmienić, zlikwidować, podzielić, pomnożyć. Trzeba docenić, jakie ma znaczenie dla życia politycznego

i całego mechanizmu funkcjonowania państwa ta wartość w Polsce niezwykle mało ceniona, jaką jest pokój społeczny.

Otóż podział administracyjny i struktura terytorialna państwa wytwarza pokój społeczny. Ona nie budzi konfliktów, nie wytwarza agresji, nie budzi zbyt wielkich emocji, została, ogólnie rzecz biorąc, społecznie zaakceptowana, zarówno na poziomie gminnym, jak i na poziomach wyższych, o których dzisiaj nie mówimy. Dlatego też to święto 20-lecia przechodzi poniekąd obok wielkich wydarzeń samorządowych sprzed lat dwudziestu.

Chciałbym też zwrócić uwagę na pewną rzecz, o której mało się mówi dzisiaj, a o której bardzo wiele rozmawialiśmy dwadzieścia lat temu. Różniła ona i bardzo różni Polskę od innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej. W tamtych krajach, które zresztą swoje władze terytorialne budowały zapatrzone w zmiany, które zaszły w Polsce, ale budowały bardzo powierzchownie. W istocie rzeczy w tamtych krajach nastąpiła po prostu zmiana tabliczek na drzwiach ich burmistrzów, wójtów i starostów, pojawiło się określenie samorząd, ale istota pozostawała długo taka sama. To znaczy, dalej działały przez wiele lat mechanizmy centralnego sterowania w systemie zarządzania państwem. W związku z tym wolność polityczna, którą przyniosły wybory do ciał samorządowych, była skutecznie ograniczana i jest do dzisiaj skutecznie ograniczana siłą aparatu państwowego, rządowego, który kontroluje samorząd i trzeba o wszystko pytać, oczywiście nie w Warszawie, ale właśnie w Pradze, w Budapeszcie czy w innych stolicach, gdzie są podejmowane wszystkie kluczowe decyzje.

Trzecia kwestia, o której chciałem powiedzieć, jest delikatna, dlatego że dość ważnym problemem reformy samorządowej, szczególnie tej z roku dziewięćdziesiątego, była kwestia zmiany sposobu widzenia i myślenia o władzy lokalnej w Polsce – nie wśród jej twórców, ale w społeczeństwie. Byliśmy wówczas przekonani, że trzeba zmienić język, że najpierw jest słowo, a potem jest cała reszta.

Wówczas, w roku 1989, o czym wspominał Jerzy Stępień, z całą świadomością budowaliśmy nowy leksykon sprawowania władzy w Polsce. Po to, żeby się nie myliło, żeby ludzie, którzy dostaną nowe instrumenty, wiedzieli, że to jest nowy świat, że rzeczywiście, jak mówiliśmy wszyscy w telewizji, 27 maja obudzimy się w nowej Polsce i nie tylko dlatego nowej, że po wyborach, ale nowej również językiem, pojęciami, które tutaj są stosowane. A także nowej tym, że byliśmy jedynym krajem spośród krajów postkomunistycznych, w którym wprowadzono nie tylko powierzchowne zmiany, ale wprowadzenie tej reformy opóźniono o dobrych parę miesięcy

i wprowadzono od razu cały głęboko zbudowany i wbudowany w system mechanizm samorządowy.

Pamiętam bardzo dobrze rozmowy z grudnia 1989 r., kiedy pojawił się ów wielki dylemat: robić natychmiast wybory do rad narodowych i potem się będziemy martwić, czy poczekać jeszcze pół roku, czy ile trzeba, zbudować nowy system i przeprowadzić wybory do nowego systemu. Na szczęście udało się przekonać ówczesne kierownictwo państwa i w rządzie, i w parlamencie, że parę miesięcy nas nie zbawi, a te nowe ustawy zbawią świat. I tak się rzeczywiście stało.

Oczywiście zawsze są ci małoduszni, ci wątpiący, więc zawsze były pytania, czy najpierw może jednak do szkoły, a później do polityki? Jak to jest, żeby oddawać tyle władzy, tyle pieniędzy, tyle majątku w ręce niedouczonej, i to jeszcze pewnie wariatów, do tego tym, którzy chcieliby przejąć władzę w terenie i to przejąc ją konfrontacyjnie bardzo często w stosunku do przednich włodarzy.

Ale, widząc, co się dzieje w ruchu komitetów obywatelskich, byliśmy przekonani, że to nie są żadni wariaci, że nie ma powodu, aby odkładać fundamentalne decyzje na jakieś nieznane potem. Że cała ta rzecz musi zająć w sposób radykalny. Owszem, jak przez ileś czasu wszystko stoi na głowie, to przestawienie z powrotem na nogi powoduje zaburzenia błędnika, ale tylko na chwilę. Po sekundzie to się wszystko uspokaja, dlatego że wszystko trafia na właściwe miejsce. I samorząd tak zadziałał. To znaczy, bardzo prędko ludzie, którzy objęli władzę w gminach miejskich i wiejskich, dostali do rąk takie instrumenty, jakie były wówczas potrzebne.

W moim przekonaniu bardzo szkodliwa dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego była decyzja, podjęta bodajże na początku roku 1990, o likwidacji Komitetów Obywatelskich. To była decyzja, która w bardzo negatywny sposób wpłynęła na mechanizmy kreowania władzy w jej rzeczywistym sensie w gminach, miastach. Wtedy rozpoczęło się budowanie świata partyjnego.

To wielkie tempo prac, o którym przed chwilą mówił Jerzy Stępień, oczywiście stało się doświadczeniem późniejszych etapów reformy samorządowej. Zarówno w roku 1992 i 1993, jak w roku 1998 to, co nazywamy selektywnym radykalizmem reformy, było jej znakiem metodologicznym. Tak właśnie były przeprowadzane następne głębokie zmiany, ale tylko tyle, ile trzeba i tak szybko, jak szybko da się to przeprowadzić. Dlatego, o czym wspominali przedmówcy, że szczególnie w biurokracji centralnej, ale nie tylko, bo również w wielu środowiskach politycznych przeciwko re-

formom decentralizacyjnym był wielki opór. I ten opór trzeba było pokonywać sposobem, a tym sposobem było przede wszystkim tempo zmian, które zaskakiwało publiczność biurokratyczną i część publiczności politycznej.

Muszę tu wspomnieć osobę profesora Andrzeja Stelmachowskiego. Gdyby nie marszałek Stelmachowski, z całą pewnością nie byłoby reformy gminnej. Był cichym bohaterem tych wszystkich zdarzeń. Kierował z za swojego biurka, ze swojego gabinetu, pociągał za różne sznurki, co otwierało wiele dróg i wiele możliwości. Poza tym chciałem powiedzieć, że miałem niewątpliwy zaszczyt, a niezbyt wielką przyjemność bodaj w noc sylwestrową z roku 1989 na 1990 drzemać na jego wielkim biurku w gabinecie marszałka. Myśmy wtedy pisali z Jerzym ustawę, a później, jak już to zakończyliśmy, mieliśmy nawet zaszczyt zostać poczęstowani bardzo dobrą nalewką, którą marszałek trzymał w szafie w swoim gabinecie. Była naprawdę nadzwyczajna. To jest pierwsza rzecz, którą chciałem koniecznie dodać do tej sesji, bo to byli prawdziwi ludzie. Reforma sama się nie zrobiła, to ludzie ją zrobili. My wszyscy, z naszymi wadami, z naszymi zaletami, z naszymi umiejętnościami i niedoskonałościami. I tak to trzeba widzieć.

Druga uwaga będzie poważniejsza. Chciałem powiedzieć, że w Polsce nadal dominująca jest kultura centralistyczna, zarówno w kręgach politycznych, jak i ogólnie rzecz biorąc, w świadomości społecznej. W każdym działaniu kolejnych rządów, które oczywiście starają się być dobre dla samorządu, w myśleniu o byciu dobrym dla samorządu tkwi podejście paternalistyczne. My wiemy, co dla was jest lepsze. To widać w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który jest jeszcze całkowicie na starych torach. To widać w bardzo wielu ustawach i działaniach. Państwo spojrzeli na Jerzego Stępnia, więc muszę powiedzieć, że on zrobił bardzo wiele, kiedy był prezesem i kiedy był wieloletnim sędzią trybunału, żeby trybunał trochę się zmienił, skierował swoje poglądy w stronę takiego myślenia, że samorząd jest wyrazem pewnej autonomii politycznej. Nie autonomii prawnej, bo jesteśmy w państwie prawa i to jest oczywiste, że system jest zakreślany prawem, ale w ramach tego zakreślania prawem są przestrzenie, które albo można wypełnić samemu i prawo na to pozwala, albo te przestrzenie się ogranicza. I trybunał niestety przykręca kurki, z których płynie samodzielność decyzji i odpowiedzialność za decyzje.

I wreszcie już ostatnia sprawa, o której chciałem powiedzieć, to zagadnienie „okrągłego stołu”. Otóż myśmy siadali do „okrągłego stołu” po ośmiu, dziewięciu latach pracy, o czym mówił Jerzy Reguński. Byliśmy do

„okrągłego stołu” bardzo dobrze przygotowani. Ale jednocześnie „okrągły stół” w grupie samorządowej zakończył się protokołem stuprocentowej rozbieżności. Ten protokół był bardzo dobrze napisany, bo po obu stronach siedzieli prawnicy, więc taki protokół było łatwo napisać. Ale ten protokół rozbieżności dał nam zaraz potem, w lipcu, kiedy Senat uruchamiał swoją inicjatywę, wspaniałe poczucie swobody. Myśmy nie mieli żadnych zobowiązań politycznych z „okrągłego stołu”. To także wymaga docenienia i spojrzenia na to, jak przebiegały później prace nad samorządem. Żadnych zobowiązań politycznych z „okrągłego stołu”, nic nie uzgodniono. Dziękuję za uwagę.



# Diskusja



## Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Otwieram dyskusję, zachęcając do pytań, refleksji i komentarzy i może nawet wspomnień, mogą być nawet o nalewkach.

Prosimy o zgłaszanie się.

Zapraszam panią profesor Irenę Lipowicz.

## Prof. Irena Lipowicz

Chciałabym podziękować za to, co usłyszeliśmy, bo było to wspomnienie wielkich chwil tworzenia samorządu. Chciałabym równocześnie wspomnieć profesora Waleriana Pańkę, z którym współpracowałam w okresie „okrągłego stołu” w sprawach samorządowych. Również z profesorem Karolem Podgórskim. Walerian Pańko i profesor Podgórski to była ta odnoga śląska. Chciałabym bardzo przypomnieć zasługi profesora Podgórskiego, może to się uda za pomocą jakiejś publikacji. Mieliśmy tu do czynienia z czymś niezwykłym, bo mieliśmy do czynienia z człowiekiem, który pracował w śląskim samorządzie wojewódzkim jeszcze w 1939 r. Czyli mieliśmy wśród nas człowieka, który zaczął pracować w 1939 r. w styczniu, a skończył swoją pracę dla polskiej administracji, samorządu, kształcąc ostatnich studentów jeszcze w roku 2008 r. Myślę, że był to niezwykły fenomen. Profesor mógł nam powiedzieć, jak pewne mechanizmy rzeczywiście funkcjonowały.

Chcę powiedzieć o kilku ważnych rzeczach. Nie będę powtarzała tego, o czym była mowa, bo ze wszystkim można się zgodzić. I też przyjmuję z wdzięcznością to, że Trybunał w ostatnich latach wreszcie dostrzegł wymiar samorządowy naszego państwa.

Ale też czegoś mi zabrakło w debacie, chociaż było już wspomniane, mianowicie dylemat: czy wprowadzać trzy szczeble samorządu od razu, czy zacząć od gminy. To było też ważne rozstrzygnięcie pierwszej godziny i wiemy, jakie były powody. Chciałabym jeszcze zapytać, czy z perspektywy czasu jednak troszkę nam nie żal, że tak to było wtedy zrobione. Bo pamiętamy, ile wysiłku potem nas kosztowało doprowadzenie do utworzenia powiatu i województwa.

Po śmierci profesora Pañki byłam przekonana, że idę do Sejmu dokończyć jego pracę i że to potrwa dwa albo trzy lata, a trwało osiem. Może patrzymy teraz na to inaczej. Druga rzecz, jako przypis do wystąpień profesora Kuleszy i profesora Stępnia. W odniesieniu do tego, o czym mówił pan profesor Regulski, chciałabym też powiedzieć o kwestii tego, czy szuflady „Solidarności” były puste, czy pełne. Chciałabym przypomnieć jeszcze podziemną radę legislacyjną „Solidarności”, tu jest pan sędzia Barczyk, sekretarz tej rady. Tam również mieliśmy wymiar samorządowy. A więc reprezentując tu troszkę południe Polski, chcę powiedzieć, że ta refleksja była zarówno na Śląsku, jak i w Krakowie i próbowała, zwłaszcza jeżeli chodzi o szczebel wojewódzki, odnosić się do przedwojennych tradycji województwa śląskiego.

Jako przypis do tego, co mówił pan premier Mazowiecki, chcę powiedzieć, że rzeczywiście była to kwestia pewnej ustrojowej decyzji, która nas wyniosła bardzo daleko. Pytanie, które pan premier postawił, brzmiało: dlaczego jeszcze wciąż mamy te inicjatywy: „Nasz Poznań”, „Nasza Wielkopolska” czy „nasz Wrocław”?

Odpowiedź poszła w tym kierunku, że to trochę przez ordynację wyborczą. Ale myślę, że przyczyny są głębsze, ponieważ zwróćmy uwagę, że w systemach zachodnich, gdzie takiego wentyla wyborczego nie ma i nie powstają te inicjatywy lokalne, i ci, którzy się nie czują związani z partiami, nie mogą utworzyć swojego komitetu, to tam to eksplodowało albo pewnymi aktami populizmu i zaburzeniem spokoju społecznego, albo powstają inicjatywy tak zwanych wolnych wyborców.

To by wskazywało, że fenomen jest ogólnoeuropejski. Jeżeli nie zostawimy jakiegś możliwości w ordynacji, to te potrzeby i tak będą szukały ujścia i takie ugrupowania będą i tak tworzone, a jeżeli nie znajdą prawnej realizacji, to będą się tworzyły na płaszczyźnie politycznej i społecznej. Chcę więc powiedzieć pozytywnie o tym, że to ma bardzo ważną funkcję społeczną.

I ostatnie zdanie. Rzeczywiście bardzo jestem wdzięczna za to stwierdzenie o przyczynieniu się do pokoju społecznego. My sobie nie zdajemy z tego

sprawy, i to staram się ćwiczyć z moimi studentami, których pytam, co w naszym państwie nie funkcjonuje i gdzie w związku z tym mamy główne konflikty społeczne. Wymieniane są szpitale, pada kwestia autostrad i paru innych rzeczy. I potem, po dokładnej analizie, okazuje się, że prawie wszystkie wielkie konflikty dotyczyły administracji rządowej, która w istocie nie została głęboko zreformowana. Natomiast samorząd przez najtrudniejsze transformacje potrafił przeprowadzić Polskę lokalną w sposób bardzo łagodny. I tego mi jeszcze zabrakło w debacie, żeby pamiętać, że szczerze mówiąc, ta druga połówka jabłka, czyli administracja rządowa, nigdy nie została tak głęboko zreformowana jak administracja samorządowa.

Pani profesor Rabska, w trudnych chwilach reform, przeważnie na moje zamówienie o godzinie 23.30 i żądanie dostarczenia opinii do godziny 8 rano, nigdy nie odmówiła, nigdy się nie skrzywiła i zawsze mi darowała moją arogancję w tym zakresie. Ale pamiętam nasze bóle związane z nieudany- mi reformami administracji centralnej i dlatego bym apelowała do panelistów, żebyśmy może nie zakończyli naszych obrad dzisiaj z takim poczuciem, że i teraz musimy jeszcze raz zmienić ustrój samorządu i ustawę samorządową. To prawda, można jeszcze coś udoskonalić. Ale dla mnie najbardziej palącą kwestią jest wreszcie dokończenie reformy administracji rządowej, która mnóstwo rzeczy oddała samorządowi, a sama co do swojego ustroju i istoty się nie zmieniła. Dziękuję bardzo.

## Mieczysław Gil

Panie Marszałku! Szanowni Państwo! Ja tu przyszedłem trochę jak intruz, ale nie mogłem postąpić inaczej widząc tak znaczne osoby związane z samorządem. Jestem tu dzięki informacji ministra Kazimierza Barczyka, który wręcz mnie tu doprowadził, z czego jestem zadowolony. Po pierwsze dlatego, że widzę tyle znajomych twarzy. Ale jednocześnie chciałbym bardzo krótko przypomnieć wspomnianą już tu postać Waleriana Pańki. Chciałbym coś jeszcze dodać o jego pracach na rzecz samorządu.

Otóż nie jest nigdzie udokumentowane, i będę o to prosił Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i pana profesora Regulskiego, z którym mamy zaszczyt bywać w różnych miejscach i wiem, że mamy być także w Staszowie, gdzie mamy mówić o samorządzie, bo już mi mówili, że bym lobbował za tym. Ale muszę przypomnieć o pierwszym w ogóle samorządowym sejmiku nowohuckim, który powstał we wrześniu 1989 r. Jego mode-

ratorem, patronem był właśnie profesor Walerian Pańko. I wtedy to od gminy do gminy, od Dobczyc, Niepołomic, Gdowa, Proszowic jeździliśmy i komisje problemowe analizowały sytuację w gminie, w tym także, jak się buduje budżet. To były działania budzące zdziwienie ludzi, którzy się zastanawiali, co my tu robimy. Tak to było. Wspominał o tym też pan profesor Kulesza.

Analiza tych działań i sposób ich przedstawienia ludziom przyczyniły się chyba u nas w Małopolsce, a przynajmniej w okolicach Krakowa do tego, że ci samorządowcy funkcjonują w 80, 90% do dziś. A jeden z nich jest od początku burmistrzem, myślę o burmistrzu Niepołomic Staszku Kraciku.

To była bardzo konkretna szkoła. Jeszcze raz powiem, że sam byłem zdumiony, bo poseł Pańko był wtedy chyba przewodniczącym Nadzwyczajnej Komisji do rozpatrzenia projektów ustaw dotyczących samorządu terytorialnego w Sejmie, był w stałej Komisji Samorządu Terytorialnego. Ale to niezwykle jego przygotowanie i niezwykła energia były wspaniałe i dlatego też później, z pewnym zawsze nawet wyrzutem sumienia, wspominam jego postać, gdyż był tym, kogo – kiedy powstał klincz w NIK – udało mi się w hotelu sejmowym, w okolicach pokoju 333, w nocy, namówić, żeby został jednak prezesem NIK, żeby zgłosił swoją kandydaturę. I nikt nie śmiał wtedy już zakwestionować jego osoby w głosowaniu i został wybrany na prezesa NIK. Dlatego też późniejsza wiadomość, kiedy gdzieś w Myślenicach dowiedziałem się o jego śmierci, wciąż tkwi mi w pamięci.

Wspomnę, że źle się stało, że z chwilą wyborów, 4 czerwca i samorządowych, zrezygnowano z Komitetów Obywatelskich, z tego wielkiego budowania państwa obywatelskiego. Nawet nie zawsze podziękowaliśmy tym ludziom. Bo ja powtarzam, że zwycięstwo, 4 czerwca i wybory samorządowe, to jest zwycięstwo obywateli i społeczeństwa. Myśmy jakąś twarz dawali, gdzieś tam jeździliśmy i mówiliśmy, ale społeczeństwo się zorganizowało. I szkoda, że się tak stało, ale to już jest chyba nieodwracalne i partyjność, partyjniactwo będzie dominowało.

Jeżeli by mówić w kategorii pewnych moich postulatów, szeregowego obywatela, byłego hutnika w stanie spoczynku, to mógłbym sugerować, żeby działania szły w tym kierunku, by jednak odpartyjniac samorządy i stwarzać możliwości obywatelskiego działania. Niech już po działaniu w samorządach ktoś później idzie do partii, według tej niemieckiej zasady: przez ratusz do dalszego działania, ale nie od razu na początek to wszystko upartyjniac. To tyle sobie pozwoliłem powiedzieć w ramach odświeżania

pamięci. Jestem zaszczycony, że mogłem tu usłyszeć mądre zdania twórców samorządu.

Jeszcze jedno zdanie, bo przecież byłbym nieuczciwy wobec pana ministra Barczyka. Tak, Centrum Obywatelskich Inicjatywy Ustawodawczych, tu jest taka książka, w 1980 r. powstało w Krakowie, a wsparcie dostało w hucie. Wspaniali profesorowie, od Woltera poczynając. Grzybowski i inni przyjeżdżali na spotkania, choćby mecenas Rozmarynowicz. Dziękuję bardzo.

## Stanisław Brukalski

Dzisiejsze spotkanie dotyczy naturalnie spraw samorządowych całej Polski. Myślę, że jednak przydatne by było tu matematyczne podejście, by „zróżniczkować” tę sprawę. Opowiem państwu kawałeczek historii samorządowej z Żoliborza. Ja jestem z Żoliborza i jestem w Zarządzie Stowarzyszenia Żoliborzan.

Historia Żoliborza jest ciekawa. W tej chwili mamy jedno 20-lecie i powinniśmy je porównać z drugim 20-leciem, międzywojennym: ile zostało zrobione teraz, ile zostało zrobione kiedyś i dzięki czemu.

Muszę państwu powiedzieć, że Żoliborz powstał w dwudziestoleciu międzywojennym, na esplanadzie Cytadeli, na dzikim, rozoranym polu. Powstał dzięki wspaniałym architektom, urbanistom, dzięki ich planom, ale też dzięki dwudziestu mieszkaniowym spółdzielniom budowlanym, które zagospodarowały teren, rozwinęły budownictwo mieszkaniowe. I co ciekawe, spośród tych dwudziestu siedmiu spółdzielni mieszkaniowych dwadzieścia pięć było członkami Stowarzyszenia Żoliborzan.

Przeczytam państwu tylko jedno zdanie. Mam tu fotokopię przedwojennej legitymacji Stowarzyszenia Żoliborzan, w której w punkcie: „wyciąg ze statutu Stowarzyszenia Żoliborzan” w paragrafie 5 napisano: „Celem stowarzyszenia jest staranie o wszechstronny rozwój Żoliborza, a w szczególności o planową jego rozbudowę, estetyczny wygląd, poprawę warunków ekonomicznych, kulturalnych, komunikacyjnych itp. Jak również staranie o zgrupowanie członków na gruncie społeczno-obywatelskiej pracy państwowotwórczej oraz o zbliżenie na gruncie towarzyskim. Stowarzyszenie Żoliborzan wyklucza z zakresu swej działalności wszelkie sprawy natury politycznej, wyznaniowej i nie dopuszcza na swych zebraniach dyskusji w powyższych sprawach”.

Jestem radnym już trzeciej kadencji. W jednej kadencji byłem z listy, która się nazywała, jak pamiętam: „grupa samorządowa niższego rzędu”.

I bardzo mnie gnębiła ta nazwa: „niższego rzędu”, a nie „szerszego rzędu”, bo właściwie tak naprawdę społeczeństwo ceduje swoje prawa na jakąś grupę rządzącą, a tymczasem ci, na których te prawa scedowano, nazywają tych, co cedują, „niższym rządem”. Dla mnie jest to trochę przykre.

Odnowiliśmy Stowarzyszenie Żoliborzan jako jednostkę pożytku publicznego i nadal działamy. I muszę powiedzieć, że to zdanie wzięte z legitymacji z 1933 r. jest również częścią statutu Stowarzyszenia Żoliborzan. Dlatego że uważam, iż w bardzo krótkich słowach jest tutaj powiedziane bardzo wiele na temat samorządności.

A dzisiaj zabieram państwu czas tylko dlatego, że zastanawiamy się, w jaki sposób odbudowywać i stworzyć dzisiejszy samorząd. I warto pamiętać, że to jest odtworzenie, że ten samorząd istniał już przed wojną i był naprawdę bardzo mocny i bardzo dobrze funkcjonował. Dziękuję bardzo.

Barbara Imiołczyk

Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

Zachęcona przez pana marszałka, chciałam się podzielić swoim krótkim wspomnieniem, ale troszeczkę jakby z drugiej barykady. Bo ja w 1990 r. znajdowałam się w Komitecie Obywatelskim w mieście prowincjonalnym, głęboko przekonana, że decyzja o uchwaleniu ustawy o samorządzie terytorialnym jest decyzją historyczną, i że to, co będzie działo się w tej chwili w różnych miejscach Polski, będzie decydowało o tym, jak będzie Polska wyglądała. Dlatego też nie wybierając się nigdzie dalej, przekroczyłam progi Komitetu Obywatelskiego w mieście, gdzie wtedy mieszkałam.

A ponieważ historia toczyła się za państwa udziałem tak bardzo szybko, to po wyborach majowych, sądząc, że moja rola się skończyła, bo przygotowałam wybory, Komitet Obywatelski je wygrał, a sama nie kandydowałam, bo uznałam, że nie chcę się mieszać do polityki, zostałam postawiona wobec faktu, że muszę zostać wiceprezydentem miasta. Kompletnie nieprzygotowana do wykonywania takich zadań. Również moi koledzy nie byli przygotowani do rządzenia. Nie byli przygotowani w takim sensie, jak my dzisiaj oczekujemy tego od władzy.

Ale kiedy się zastanawiam z perspektywy 20 lat nad pytaniem, czy byliśmy przygotowani, muszę powiedzieć, że jednak tak, bo wiedzieliśmy to, co jest najważniejsze dla tych, którzy chcą rządzić. Byliśmy zdeterminowani,



mieliśmy poczucie odpowiedzialności, mieliśmy cel, mieliśmy pasję i byliśmy w stanie poświęcić wszystkie nasze siły i te niewielkie umiejętności, które wtedy mieliśmy, żeby współpracować, wspólnie działać i żeby ten cel osiągnąć. W tym więc sensie byliśmy przygotowani.

Ale gdybym państwu zechciała opowiedzieć, jak wyglądały posiedzenia zarządu miasta, to myślę, że byłoby to naprawdę znacznie bardziej barwne niż to, co profesor Kulesza opowiadał o spotkaniach w gabinecie marszałka. To rzeczywiście warte jest opisanie, ale nie będę państwu w tej chwili zabierać czasu. Chciałabym zaś podzielić się moimi refleksjami w odpowiedzi na pytania, które postawił pan premier Mazowiecki.

Pierwsze, to dlaczego jest tak, że kwitnie również ruch obywatelski i to taki ruch polityczny, że do wyborów stają jednak ponadpartyjne, czy niepartyjne, komitety. Myślę, że bardzo dobrze, że tak jest, na szczęście, zważywszy na to, jaką mamy scenę polityczną i jaki jest poziom debaty publicznej, debaty politycznej. Ale również i dlatego, że bardzo wiele osób jednak nie znajduje wśród obecnych partii politycznych takiej, z którą się identyfikuje, to raz. Po drugie, ludzie tęsknią do Komitetów Obywatelskich, nawet ci, którzy ich nie mogli poznać. Tęsknią do takiego ruchu ponad podziałami i łączą się w grupy i w stowarzyszenia, ponieważ uwierzyli już i nauczyli się demokracji, nauczyli się, jak z tej demokracji korzystać i jak być aktywnymi. I nie tylko startują do wyborów, ale również reprezentują bardzo ważne interesy lokalne, łącząc się w stowarzyszenia.

Chcę powiedzieć o takim naprawdę bardzo istotnym, choćby na Mazowszu, zjawisku, jakim jest stowarzyszenie kilkudziesięciu już w tej chwili organizacji, które wspólnie walczą o ład przestrzenny na Mazowszu. Być może pan Adam Kowalewski o tym więcej powie. Ale proszę zwrócić uwagę, że ład przestrzenny to nie jest klasyczna domena organizacji społecznych. A jednak obywatele stwierdzili, że jeżeli tej sprawy nie wezmą w swoje ręce, to nie mają co liczyć na rząd i parlament, więc zorganizowali się, żeby występować sami i żeby również mieć wpływ na władze lokalne i w ten sposób dbać o to, jak kształtowana jest ich przestrzeń.

Bardzo bym przestrzegąca – tutaj zwracam się szczególnie do pana prezesa Stępnia, który mówił o ordynacji wyborczej i że ta ordynacja wyborcza może ułatwić społecznościom lokalnym tworzenie komitetów niepartyjnych – przed upatrywaniem w ordynacji większościowej panaceum na to, co nazywamy skrajnym upartyjnieniem samorządu. Ordynacja większościowa ma jednak to do siebie, że na poziomie wielkich miast czy więk-

szych jednostek samorządowych oddaje jeszcze większą władzę, a im większe, tym większą władzę oddaje w ręce liderów partyjnych.

W związku z tym nie ludźmy się, że wprowadzenie ordynacji większościowej da efekt w postaci zwiększenia szans lokalnych komitetów, może być wręcz odwrotnie. Zatem, jeżeli zależy nam tym, żeby lokalne komitety miały jak największą możliwość zdobywania reprezentacji, to budujemy w ten sposób ordynację wyborczą, żeby im to ułatwić. Jednomandatowe okręgi wyborcze, bardzo wysoki próg doprowadzają do tego, że scena się polaryzuje.

Proszę wziąć pod uwagę wyniki wyborów do Senatu, tak samo będzie w dużych miastach. To partie polityczne podzielią między siebie mandaty radnych. Nie mówię, że to jest źle. Być może to jest właściwy kierunek zmian, chodzi tylko o to, żeby stawiając sobie za cel zachowanie jednak możliwości reprezentowania w radach komitetów, które niekoniecznie są partyjne, nie stwarzać jednocześnie takiego prawa wyborczego, które będzie temu przeciwne.

Wielkim problemem polskiego samorządu jest nie tyle upolitycznienie rad, co niestworzenie samorządowej służby cywilnej, czyli niepostawienie bardzo wyraźnej granicy między tym, co jest w samorządzie polityczne, a tym, co polityczne być nie powinno, ponieważ powinno podlegać nie politycznej ocenie, ale ocenie merytorycznej. Wydaje mi się, że kiedy ludzie krytykują upolitycznienie samorządów, to mają przede wszystkim to na uwadze.

I drugi problem – zbiurokratyzowania, jak pan premier określił, samorządu i oderwania się samorządności i samorządu od społeczeństwa obywatelskiego. Myślę, że idea samorządnej Rzeczypospolitej, idea samorządu jako wspólnoty lokalnej troszeczkę nam się w ciągu ostatnich 20 lat zagubiła, może zakurzyła. Czas ją właśnie odnowić, odmalować, odkurzyć, na pewno tak.

Warto jest również pracować w ten sposób, żeby samorzady i radni, i urzędnicy, i władze publiczne zdawali sobie sprawę, że urząd czy samorząd to nie jest taka instytucja jak firma. A wydaje mi się, że bardzo wielu samorządowców tak troszeczkę myśli, że stawiając sobie efektywność, szybkość w podejmowaniu decyzji za bardzo ważny cel, gubią to, co w samorządności jest najważniejsze. Otwartość na społeczność lokalną. Jest w tej chwili zjawisko gwałtownego zdobywania przez wszystkie urzędy certyfikatów ISO. ISO dla samorządów wcale nie musi oznaczać, że urząd, który będzie miał ISO, będzie działał lepiej. Może wręcz działać gorzej, dlatego że ISO petryfikuje pewne struktury, zamyka również urząd w procedurach i ogranicza często do procedur. To oczywiście jest ważny aspekt działania, ale to, co jest najważniejsze w samorządzie, to partycypacja, to jest działanie, to jest współpraca,

to jest otwarcie nie tylko na konsultacje, ale na wspólne podejmowanie decyzji. Tym jest samorządność, tym jest wspólnota lokalna. Myślę, że przy okazji 20-lecia warto o tym trochę więcej powiedzieć. Dziękuję bardzo.

Lidia Krajewska

Wiceprzewodnicząca Rady Miasta Stołecznego Warszawy

Podzielę się z państwem refleksją jako osoba, która była w pierwszym samorządzie w małym miasteczku, które stało się dzielnicą Warszawy. Startowałam z okręgu jednomandatowego, z Komitetu Obywatelskiego. I rzeczywiście to, co powiedziały panie przed chwilą, jest prawdą. Mieliśmy wówczas naprawdę zapał do tego, nie wiedząc, co nas czeka. Mieliśmy zapał, przejmowaliśmy szkoły, podejmowaliśmy mnóstwo różnych działań, samorząd był otwarty na wszelkie formy działania.

Patrząc z perspektywy już obecnej kadencji Rady Warszawy, widać, że to upolitycznienie jest, niestety. Warszawa jest ogromnym miastem, nie da się startować w wyborach nie będąc w komitecie partyjnym, ponieważ taką mamy ordynację. I myślę, że żadne małe organizacje na przykład w Warszawie szans nie mają. W dzielnicach owszem, natomiast jeśli chodzi o Radę Warszawy, są bez szans i to chyba jest oczywiste.

Powiem o tym, co mnie najbardziej przez te 20 lat martwi. Pierwszy samorząd, kiedy powstały również organizacje pozarządowe – ja również tworzyłam organizacje pozarządową – był bardziej otwarty na współpracę, na dzielenie się swoimi kompetencjami.

To, co obserwuję w tej chwili w Polsce, a mam też różne sygnały z racji pełnienia swoich innych funkcji, to niestety często samorzady postrzegają organizacje pozarządowe jako konkurencję dla siebie w niektórych działaniach. Zbyt rzadko oddają te zadania, które są tańsze, łatwiejsze do prowadzenia przez organizacje społeczne.

W Warszawie udało nam się parę spraw przeforsować. Mamy projekty trzyletnie na różne zadania zlecone i w edukacji, i w polityce społecznej, i w innych dziedzinach. Próbuje to zmieniać, ale proszę mi wierzyć – to jest prawie 3,5 roku kadencji – że to się strasznie wolno dzieje, dlatego że radni, którzy są polityczni, mają jak gdyby własne interesy polityczne i uważają, że oddawanie tego organizacjom pozarządowym niekoniecznie jest później ich sukcesem, który mogą mieć.

Sądę, że warto by również przy tej okazji spojrzeć na to i ocenić od tej strony, czyli dzielenia się władzą dalej, bo tak pojmuję samorządność, że samorząd jest jednym z ogniw samorządności, a organizacje pozarządowe po to są na terenie samorządu, by mogły, tak jak samorząd wyręcza państwo, tak te organizacje powinny w niektórych działaniach wyręczać samorządy, a tu powstaje coraz większy opór. Wiem o tym z różnych doniesień i z obserwacji. Dziękuję uprzejmie.

Senator Mariusz Witczak

Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej

Bardzo serdecznie państwu dziękuję za to odświeżanie historii, tym bardziej że w roku 1990 ja jeszcze byłem w liceum. Dostyc szybko zostałem samorządowcem i bardzo sobie cenię czas pracy w samorządzie i uważam, że jest to doskonale doświadczenie przed pracą w parlamencie. Ale to tak na marginesie wątku osobistego.

Jest ze mną pan senator Ireneusz Niewiarowski, przywoływany wcześniej, a i można go zobaczyć na zdjęciu z pierwszej kadencji Senatu.

Pan marszałek mówił o relacjach Senatu i sołtysów i sołectw. To rzeczywiście się bardzo komponuje z panem senatorem Niewiarowskim. Chcę państwu powiedzieć, że w tej kadencji myśmy pracowali właśnie w Senacie nad ustawą o funduszu sołeckim, to znaczy wspomagaliśmy pomysł rządowy tutaj na kilku spotkaniach studyjnych i myślę, że kształt ustawy o funduszu sołeckim tutaj został zrealizowany.

Ponieważ jest mało czasu, to na chwilę zatrzymam się nad tym najbardziej popularnym tutaj wątku, mianowicie, dylematem, czy samorząd ma być bardziej upartyjniony, czy ma być bardziej samorządowy, czy obywatelski. Oczywiście z bardziej teoretycznego punktu widzenia marzy nam się wszystkim model bardziej obywatelski i odpartyjniony. Choć jest to pewnie niełatwe do zrealizowania, tym bardziej że tego typu kwestia, jak państwo zapewne wiedzą, zależy od bardzo wielu czynników. To się też zmienia na przestrzeni kolejnych kadencji, w jakimś sensie od pewnego czasu mamy zręby kształtującego się systemu partyjnego w naszym państwie.

Czy jest to stabilny system partyjny, taki jak w państwach o wielu latach demokracji, tego jeszcze nie wiemy. On oczywiście też będzie się przekła-

dał na funkcjonowanie samorządów. Jeśli system partyjny jest stabilny, to siłą rzeczy będzie również zakorzeniony we wspólnotach samorządowych.

Ale czy tak będzie w przyszłości, tego nie wiemy. Nie wiemy, czy jeszcze jakieś dyfuzje nas czekają, jeżeli chodzi o system partyjny, czy on się będzie stabilizował. Zobaczymy. Pewnie można tego typu kwestie zapisać w ordynacji wyborczej i wspomagać ordynacją wyborczą.

Ja akurat jestem zwolennikiem okręgów jednomandatowych i tu się z panią prezes nie zgodzę. Uważam, że okręgi jednomandatowe byłyby bardziej sprawiedliwe w samorządach i byłyby w jakimś sensie jednak chyba lekarstwem na to, aby to była samorządność bardziej obywatelska.

Chcę od razu dać konkretny przykład. Pochodzę z Kalisza. Miasto niespełna studziesięciotysięczne, ordynacja wyborcza proporcjonalna. To już jest dość duże miasto jak na warunki polskie. Czyli tam mieszają się interesy partyjne i komitetów obywatelskich. Dostrzegam, że gdyby była ordynacja jednomandatowa, to komitety obywatelskie by skorzystały, ponieważ do Rady Miasta, zresztą tak jest w wielu innych miastach, dostaje się bardzo wielu radnych ze słabym mandatem. To wynika z proporcjonalności. To znaczy, niektóre komitety nie przekraczają progu 5%, a tam są osoby, które otrzymują po tysiąc głosów i nie zostają radnymi. A w Radzie Miasta są osoby, które są obdarowane mandatem stu dwudziestu głosów, więc bardzo słabym mandatem w porównaniu z taką osobą, która gdyby mogła korzystać z dobrodziejstwa ordynacji większościowej i okręgów jednomandatowych, zapewne byłaby radnym. Myślę więc, że to jest pewien dylemat do rozstrzygnięcia.

Pewnie też tak jest, że przy silnych systemach partyjnych i ordynacjach większościowych oczywiście w jakimś sensie też się petryfikują partie polityczne w samorządach. Tak więc czekają nas dylematy w przyszłości, gdybyśmy zdecydowali o pisaniu nowej ordynacji, ale ja uważam, że ordynacja jednomandatowa byłaby ze wszech miar pożyteczna. Dziękuję bardzo.

**Kazimierz Barczyk**

Wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego,  
Przewodniczący Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski

Panie Marszałku! Panie Premierze! Panie i Panowie! Moim zdaniem, zbiorowym ojcem i matką, a więc rodzicami samorządu terytorialnego w Polsce, jest „Solidarność”. I w istocie dwudziesta pierwsza teza uchwały

„Solidarności” to był element przesądający o „Solidarności” w samorządzie terytorialnym, jak i o samorządzie pracowniczym i o budowaniu podwalin społeczeństwa obywatelskiego. To była ta obywatelska rewolucja „Solidarności”, największego pokojowego obywatelskiego ruchu. W dziejach „Solidarności” to był element przesądający.

Wszyscy eksperci, którzy pomagali, mają wielkie zasługi, natomiast wszyscy ustawodawcy, którzy uchwalali, wszyscy samorządowcy, którzy wdrazali, również. Ale zbiorowym ojcem samorządu jest „Solidarność”.

Druga kwestia. W ramach prac obywatelskiego Centrum Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”, centrum, którym miałem przyjemność kierować, a Społeczną Radą Legislacyjną pan profesor Grzybowski, rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, nestor polskich prawników – to było łącznie kilkuset niezależnych prawników z całej Polski – opracowaliśmy kilkadziesiąt projektów ustaw. Wyszedłem z założenia, jako inicjator tego przedsięwzięcia, że w ramach „Solidarności” postulaty były modne, jak pamiętamy. Ale odpowiedziałem sobie, że postulaty niestety mogą być zrealizowane po stu latach.

W tej sytuacji zaproponowałem przygotowanie społecznych projektów ustaw i w imieniu Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „Solidarności” poprosiłem pana profesora Woltera, autora przedwojennego Kodeksu karnego, by stanął na czele Komisji Kodyfikacyjnej. Sekretarzem zespołu był profesor Zoll. Przygotowaliśmy wówczas – gdy była walka o praworządność, to była kluczowa kwestia – społeczny projekt Kodeksu karnego, pełny, oraz dwa projekty Kodeksu postępowania karnego. Tych kilkadziesiąt projektów ustaw to jest program pozytywny „Solidarności” z lat 1980 – 1981 i później od stanu wojennego do 1990. W tym wydawnictwie sejmowym zebrano tych kilkadziesiąt społecznych projektów ustaw.

Jakie nazwiska tam funkcjonowały? A więc rektor Grzybowski, profesor Wolter, profesor Zoll, Pańko, Dyka, Dybowski, Mączyński, Łętowska, Safjan, Strzembosz, Syryjczyk, Wasilkowska, Waltoś, Wielowieyski i profesor Janina Zakrzewska. Mógłbym wymieniać wiele jeszcze innych znamienitych nazwisk. To były prace, w których uczestniczyli zupełnie społecznie. Powstawały gotowe projekty.

Mam przed sobą zaproszenie, które rozsyłaliśmy wraz z rektorem do osób, które zapraszaliśmy na posiedzenia Rady Legislacyjnej w Librarii w Collegium Maius. Na posiedzeniu w dniu 20 października o godzinie 11, z porządkiem obrad: krótka informacja przewodniczących zespołu o pracach – prawo

konstytucyjne: profesor Janina Zakrzewska. Wymiar sprawiedliwości: sędzia Sądu Najwyższego Zofia Wasilkowska, prawo administracyjne: profesor Andrzej Wasilewski, prawo gospodarcze i finansowe: profesor Stanisław Włodyka, prawo prasowe: Andrzej Kopf.

12 grudnia 1981 r. o godzinie 22 zakończyliśmy pracę nad prawem prasowym, bez cenzury, powstał gotowy projekt ustawy.

I punkt czwarty – przedstawienie projektów ustawy o samorządzie terytorialnym i ordynacji wyborczej: docent Michał Kulesza, poseł, profesor doktor Walerian Pańko, który był również u nas szefem zespołu prawa rolnego, ale był bardzo aktywny i w Katowicach, i w Krakowie, w hucie, o czym mówił kolega Gil. Również projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądowniczej: docent Andrzej Rzepliński, profesor Marek Safjan, Lech Falandysz: ustawa o zgromadzeniach.

12 grudnia 1981 r. – również wspomnienie Tadeusza Syryjczyka. Koncepcje utworzenia lokalnego samorządu opartego na autentycznych wyborach i przygotowań do wyborów samorządowych była przeze mnie referowana na posiedzeniu Komisji Krajowej „Solidarności” w Stoczni Gdańskiej. Późnym wieczorem 12 grudnia 1981, na godzinę, dwie przed wprowadzeniem stanu wojennego. Tu jest projekt demokratycznej ordynacji wyborczej, bo 5 lutego 1982 kończyła się kadencja rad narodowych. Gdyby stan wojenny został wprowadzony po przeprowadzeniu wyborów do rad narodowych, w obliczu demokratycznej procedury, demokratycznej ordynacji, nie dałoby się odwrócić stanu rzeczy, który wprowadził stan wojenny. To jest, moim zdaniem, istotna rzecz.

Projekt ordynacji tutaj też jest zamieszczony. Przygotowywaliśmy wtedy również działania zmierzające do przedstawienia projektu. Marszałek Wielowieyski, wiele osób uczestniczyło w tych pracach.

Jeszcze króciutka refleksja. Pod koniec czerwca spotkaliśmy się z senatorem Rozmarynowiczem, mecenasem Dyką i na prośbę wicemarszałka Wielowieyskiego przygotowaliśmy regulamin Senatu. To było zaplecze Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych – społeczna rada legislacyjna. Było zapleczem i OKP. Jest podziękowanie od profesora Geremka i „Solidarności”, od Lecha Wałęsy i Senatu, bo to był nasz partner, o to prosił również wicemarszałek. W tej formule współdziałaliśmy i regulamin Senatu przygotowaliśmy w czynie społecznym. Projekt ustawy o samorządzie gminnym był tutaj oczywiście też przesłany, był jednym z elementów pracy.

I ostatnia refleksja. 10 lat temu miałem zaszczyt wraz z Michałem Kuleszą i Jerzym Stępnem, jako sekretarz stanu w kancelarii premiera

Buzka, przygotować drugi etap reformy: samorząd powiatowy, samorząd wojewódzki. W parlamencie nad tymi projektami pracowały również obecne tu osoby, także pani przewodnicząca. W „Życiu” ukazała się notatka, że tę reformę przygotowuje trójgłowy smok: Kulesza, Stępień, Barczyk. Sekretarz stanu w kancelarii premiera, ja i Jerzy Stępień, którego premierowi zaproponowałem jako również wiceministra spraw wewnętrznych i administracji, żeby ze swoim bogatym doświadczeniem tę ważną reformę również współprzygotowywał.

Panie Premierze! Moim zdaniem to jest również odświeżanie pamięci. Dołączyłem ten swój głos. Ale na pytanie pana premiera odpowiem, że w tej sytuacji jednomandatowe okręgi są najbliższe idei społeczeństwa obywatelskiego, najbliższe również relacji między samorządem a obywatelem.

Po drugie, spełniają ważną rolę, mianowicie eliminują populistów. Populiści nie są w stanie osiągnąć pięćdziesięciu procent. Mam na myśli ludzi, którzy są w stanie nadzwyczajnego podniecenia i emocji i mają nadzwyczajne lekarstwa znachorskie na rozwiązywanie problemów.

Natomiast na poziomie województwa, dużego miasta nie uciekniemy od partii. To jest piękny idealizm, ale utopijny. Po prostu ktoś musi przyjąć odpowiedzialność i tam niechaj będą jednomandatowe okręgi, każdy niech będzie w relacji z obywatelami, niech zabiega o te relacje i liczy się ze swoimi organizacjami pozarządowymi, wyczuwa problemy i ciągle na plecach czuje oddech obywateli, a nie tylko tabloidów.

Przecież w Anglii jest system jednopartyjny od 200 lat. Partie też wskazują kandydatów, ale w tej sytuacji, ktoś musi przyjąć odpowiedzialność za daną delegację, za daną drużynę. W związku z tym nie płaczmy, że w województwie czy w dużym mieście wojewódzkim, w metropolii są relacje partyjne, bo po prostu ludzie odrzucają demokrację, jeśli nie będą jej rozumieć.

Dlaczego sport jest tak popularny? Bo są tam proste reguły gry, szczególnie w piłce nożnej. Niebiescy grają z czerwonymi, widać, że są dwie drużyny zaledwie, że jedni kopią do przeciwnej bramki. I to jest zrozumiałe. W przeciwnym razie, jeśli nie będzie odpowiedzialnych za showmanów, ludzie nie zrozumieją demokracji. Bo showmani, którzy wygrały wybory na burmistrza, wójta, prezydenta, to jest wielka kara za takie zaufanie demokracji i brak mocny reguł.



## Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Dziękuję bardzo.

Zbliżamy się prawie do końca dyskusji. Chcę zakończyć dyskusję sobie oddając głos, wykorzystując wspomnienie dla terażniejszości.

Otóż reforma samorządowa się udała, powinniśmy naprawiać, tak jak powiedziano, przede wszystkim, administrację rządową. Ale gdyby panowie, korzystając ze swoich doświadczeń – mówię w tej chwili do trzech referentów – każdy z was miał powiedzieć, co wtedy, 20 lat temu, kiedy jednak selektywny radykalizm był bardziej możliwy niż dzisiaj, zrobiliby inaczej niż wtedy, co by warto było jeszcze zrobić, co się nie udało zrobić 20 lat temu?

Każdy z panów ma jedną rzecz do wyboru, żeby tego nie rozwadniać. To byłby mój apel do kolejnych referentów. Proszę bardzo.

## Prof. Jerzy Regulski

Po pierwsze, odpowiem na pytanie pani profesor Lipowicz. Nie można było w 1989 i 1990 r. wprowadzić trzyszczeblowego systemu. Istniały wtedy dwa, czyli to by zmuszało do zmiany podziału administracyjnego, i gdybyśmy wtedy w to weszli, prowadziłyby to do dezorganizacji państwa. A jednak państwo musiało funkcjonować stale. Nam i przy „okrągłym stole”, i w międzyczasie strona rządowa ciągle mówiła, że trzeba wprowadzić samorząd na szczeblu wojewódzkim, ale wojewoda miał być organem wykonawczym tego samorządu. Więc była fikcja. A wtedy wojewodowie ponosili jednak bardzo dużą odpowiedzialność za państwo, byli organami założycielskimi przedsiębiorstw państwowych itd., czyli nie można było powiedzieć, że wojewoda stanie się urzędnikiem komunalnym. W związku z tym myśmy się temu przeciwstawiali, wychodząc z założenia, że musi być tutaj jasność: albo rządowe, albo samorządowe, a budowanie jakiejś hybrydy do niczego nie prowadzi.

Co zrobiłbym inaczej dzisiaj?

Dwie sprawy. Inna ustawa o pracownikach samorządowych, tworząca znacznie silniejsze ich wyodrębnienie i wprowadzenie profesjonalnych co najmniej sekretarzy i skarbników, żeby nie stawali się nominatami swoich wójtów i burmistrzów, to znaczy wprowadzenie obowiązku kwalifikacji. Sekretarzem miasta może być osoba, która może musiałaby mieć udokumentowaną kwalifikację odpowiednimi studiami, doświadczeniami czy

standardami. To można było wtedy wprowadzić, ale brakowało, nie wiem, pewnej wyobraźni czy pewnego przygotowania.

I druga sprawa, to sprawa uporządkowania komunalizacji mienia. To pani Rudzka-Lorentz była głównie autorką fragmentu ustawy wprowadzającej. Ona była oparta na zasadzie decentralizacji i była sprawnie przeprowadzona. Natomiast uciekła sprawa przejęcia mienia użytkowanego przez przedsiębiorstwa państwowe. Przedsiębiorstwa państwowe dysponowały ogromnymi terenami rozwojowymi, które były w ich administracji, a nie były wykorzystywane zgodnie z celem przedsiębiorstwa. Stocznia Gdańska dysponowała ogromną częścią Gdańska. PKP też. I myśmy mieli w naszej ustawie wprowadzony przepis, że gminy miały prawo występować o przejęcie tych terenów. A trzy miesiące potem wprowadzono ustawę o uwłaszczeniu przedsiębiorstw państwowych w sposób generalny, bez wyjątków i cała ta sprawa uciekła. Tutaj zaszło bardzo dużo niedobrych zjawisk, mam na myśli przejęcia własności państwowych przez prywatyzowane spółki i zużycia tego ogromnego majątku na cele podtrzymywania nierentownych przedsiębiorstw, które sprzedawały tereny po to, żeby po prostu je przejąć.

## Prof. Jerzy Stępień

Bezpośrednio po uchwaleniu ustawy samorządowej przez Sejm Komisja Samorządu Terytorialnego oceniła tę ustawę i dopatrzyła się tam dziewięciu poważnych błędów, jak pamiętam. Tak że myśmy się nie zgadzali z tym projektem, z ustawą, która została przed chwilą uchwalona. Ale wtedy był dylemat: czy Senat powinien wprowadzić poprawki, czy zrezygnować. Zostałem przegłosowany. Byłem wtedy jedyną osobą, która głosowała za koniecznością wprowadzenia poprawek, ale z drugiej strony chyba nie do końca rozumiałem tempo prac i w końcu chyba dobrze się stało, że Senat w całości przyjął tę ustawę z 8 marca.

Prawdę mówiąc, jak obserwuję to, co się działo później ze strukturą samorządu, to przez wiele lat właściwie parlament usuwał tych dziewięć błędów, które były od samego początku. Nie wszystkie zostały oczywiście usunięte. I tak samo jak profesor Regulski powiedziałbym, że nie udało nam się stworzyć dobrej koncepcji ustawy o pracownikach samorządowych. Inna sprawa, że wtedy członkiem Senatu był pan profesor Tadeusz Zieliński, na pewno jeden z najwybitniejszych wówczas żyjących specjali-

stów prawa pracy, i być może, dlatego że on się przede wszystkim nią zajmował, ta ustawa miała takie nachylenie propracownicze, a nie szła w kierunku urzędniczym. To jest taki błąd strukturalny, nad którym warto dzisiaj także myśleć.

Pamiętam, jak z Michałem Kuleszą wprowadzaliśmy do projektu senackiego instytucję dyrektora miasta. Tam było napisane „sekretarz”, w nawiasie „dyrektor miasta”. Chodziło oczywiście o duże miasta. Niestety, ten punkt został usunięty już na etapie prac sejmowych, co uznaliśmy za jeden z podstawowych błędów. Myślę, że właśnie w ten sposób pozbawiliśmy się wtedy możliwości budowania stabilnej struktury administracyjnej.

I trzecia rzecz. Upieram się, że ordynacja z okręgami jednomandatowymi jest jednak dla samorządu właściwsza. Powiem państwu dlaczego. 95% ludzi w ogóle nie rozumie, na czym polega mechanizm ordynacji proporcjonalnej. To rozumieją tylko nieliczni politycy, pewna część dziennikarzy, specjaliści od prawa wyborczego, którzy notabene potrafią świetnie manipulować w parlamencie przy uchwalaniu kolejnych ordynacji. Natomiast 95% ludzi w ogóle tego nie rozumie.

Do dzisiaj tłumaczę ludziom z wyższym wykształceniem i prawnikom, że jak podczas wyborów przy nazwisku stawiają znaczek X, to nie oznacza wcale głosowania na tego konkretnego człowieka, że dopiero w drugiej kolejności ten znaczek X ma jakiegokolwiek znaczenie. Notabene pojawienie się znaczka X zniszczyło klasyczny mechanizm ordynacji proporcjonalnej. To jest naprawdę błąd o charakterze grzechu pierworodnego i do dzisiaj on tkwi w naszym systemie, w gruncie rzeczy zmuszając także i kandydatów z jednej partii do walki między sobą w okresie kampanii wyborczej. To jest absurd, który powinno się zlikwidować.

(Głos z sali: Okręgi jednomandatowe to eliminują.)

Oczywiście, okręgi jednomandatowe to eliminują. I to są właściwie wszystkie moje uwagi.

Prof. Jerzy Regulski

Jeszcze o tych sprawach. W pierwotnej ustawie o samorządzie było wprowadzenie obligatoryjnego Związku Gmin Polskich.

## Prof. Jerzy Stępień

Zgadza się. Chciałem to też powiedzieć.

## Prof. Jerzy Regulski

I do ostatniego czytania w Sejmie to przechodziło. Chodziło o to, żeby stworzyć silną reprezentację gmin, która dzisiaj nie istnieje, ponieważ jest szereg różnych stowarzyszeń. Warto przypomnieć, dlaczego ona została storpedowana. Została storpedowana przez bardzo aktywne zaangażowanie posła Cimoszewicza, który wówczas był członkiem Komisji Samorządu Terytorialnego z ramienia Klubu PZPR. Otóż ówczesny Klub PZPR obawiał się, że ponieważ gminy z natury rzeczy będą zawsze antykomunistyczne, wobec tego jak się stworzy silny związek gmin, to powstanie duża siła polityczna, która stanie się zdecydowanie antydwunoustrojowa. Dlatego przeprowadzono bardzo zgrabną kampanię wyborczą, nawet wśród naszych posłów, tłumacząc, że Senat i rząd chcą podstępnie stworzyć czapę, która będzie samorządność odgórnie dusić. I niestety, ten wniosek przepadł, co potem powodowało bardzo duże komplikacje, ponieważ nie było formalnej reprezentacji gmin, zresztą do tej pory też to jest budowane w sposób jakiś taki pośredni. Dziękuję.

## Prof. Michał Kulesza

Był jeszcze taki argument. Cimoszewicz mówił, że tego samego dnia rano likwidowaliśmy, już nie pamiętam, Centralny Związek Spółdzielni, a po południu będziemy nakładać na samorząd czapę organizacyjną.

Ja podzielam te wszystkie poglądy co do ówczesnych braków. Gdybym miał powiedzieć, jakie są najważniejsze, to jednak chyba największe znaczenie mają dwie kwestie i trzecia, o której panowie nie mówili.

Pierwsza to jest słaba decentralizacja majątkowa. Czyli dotyczy to przedsiębiorstw, o czym mówił przed chwilą Jerzy, to dotyczy w ogóle braku objęcia sprawami decentralizacji przedsiębiorstw ogólnego znaczenia gospodarczego, tych wielkich systemów.

Druga kwestia to jednak – jestem o tym głęboko przekonany – ordynacja wyborcza. Uważam, że to był jeden z radykalnych błędów naszej refor-

my roku 1990. Że w istocie rzeczy dopuściliśmy do podziału systemu na dwie części: do czterdziestu i powyżej czterdziestu tysięcy mieszkańców.

Więc już nie bacząc, kto był wpadki autorem, uważam, że ordynacja wyborcza spowodowała zwichnięcie systemu do dzisiaj, tu zgadzam się z głosami poprzedników.

I trzeci element, który, muszę powiedzieć, jest dla mnie bardzo bolesny, bo późno się zorientowałem, że to jest radykalny błąd, to są przepisy o zmianach w podziale administracyjnym państwa, które do dzisiaj właściwie obowiązują bez zmian i które są po prostu niemożliwe do akceptacji, ponieważ pozwalają rządowi wprowadzać zmiany bez jakiegokolwiek kontroli, czy to społecznej, czy sądowej. To jest absurdalna zupełnie regulacja, której jesteśmy winni, bo wówczas nie zwróciliśmy na to wystarczającej uwagi. No i tak rzeczy przeszły.

Ale tak najogólniej powiedziałbym, że to są normalne skutki zmian o wielkiej skali wprowadzanych w ogromnym tempie. Musiały być więc te błędy. Jak nie te, to by były inne. Dzisiaj oczywiście jest bardzo przyjemnie wspominać, ale ja pamiętam tamten czas. Naprawdę zaledwie kilka osób było wówczas w grze, takich, które kontrolowały cały proces, a to był proces, o czym chyba w końcu nikt nie powiedział, w którym dokonano ogromnych zmian, chyba po raz pierwszy po roku 1944 czy 1948, bo wtedy były takie fundamentalne zmiany, ale przygotowywane przez biurokrację państwową i partyjną. Była to więc rewolucja w drugą stronę. Otóż to był pierwszy taki proces, w którym dokonano naraz zmiany w ponad stu ustawach, wprowadzając nowy system. A czyniono to wówczas naprawdę metodami harcerskimi. To wszystko było w głowach, nie było żadnego aparatu. Sądzę jednak, że tych wpadek nie było dużo jak na tak kolosalne zmiany, które wówczas były wprowadzane.



Rola samorządu  
w rozwoju państwa i społeczeństwa





Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Oddaję głos panu senatorowi Witczakowi, który będzie prowadził drugi panel.

Senator Mariusz Witczak

Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

Dziękuję, Panie Marszałku.

Szanowni Państwo!

Zatem rozpoczynamy panel drugi „Rola samorządu w rozwoju państwa i społeczeństwa”.

Słowa wstępnego nie będzie, bo jak są takie nazwiska w panelu, to byłoby to, po pierwsze, ryzykowne, a po drugie, jest to zbędne.

Zatem przechodzimy do pierwszego wystąpienia, spojrzenia historyka. Bardzo proszę o zabranie głosu pana profesora Henryka Samsonowicza.

Prof. Henryk Samsonowicz

*Spojrzenie historyka*

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Historyk ma rozmaite refleksje związane z samorządem, ale szczerze mówiąc, na ogół są to refleksje bardzo optymistyczne i bardzo pozytywne. Chciałbym cztery sprawy tutaj pokrótce przedstawić.

Po pierwsze, co oznacza termin „Europa” nie w sensie geograficznym, ale w sensie kręgu cywilizacyjnego? Chciałbym tutaj uzasadnić króciutko tezę, że cywilizacja europejska to jest cywilizacja społeczeństw potrafiących zdobyć się na podmiotowość, społeczeństw, które my możemy nazywać społeczeństwami obywatelskimi. Kiedy ona powstała? Być może, jak chcą niektórzy badacze, powstała wówczas, kiedy do wspaniałych tradycji antycznych dołączyły obyczaje i zwyczaje barbarzyńskich plemion, w cudzysłowie, aczkolwiek może nie takim wyraźnym cudzysłowie, Europy germańskiej, słowiańskiej, bałtyckiej, ugrofińskiej, tej Europy, w której istniały systemy nieprzystające do państwa, do prawa rzymskiego, ale wzbogacające rozmaitymi formami działania ten system, który odziedziczyliśmy po antyku.

Wiąże się z tym pewna widoczna konsekwencja, śmiem twierdzić, że do dziś, na mapie cywilizacji europejskiej. Mianowicie, powstanie przynajmniej dwóch kręgów, kręgu, gdzie istnieje jednolita władza, taka władza, która odziedziczona była po monarchii jeszcze być może perskiej, później bizantyjskiej, władza, która do dziś dnia funkcjonuje w różnych krajach naszego kontynentu i nie tylko naszego kontynentu, i w krajach, które stworzyły zjawisko, które mógłbym nazwać pluralizmem władzy, w której poza władzą państwową, władzą rządu, takiego czy innego, istnieje również władza obywateli, też w większym czy mniejszym zakresie w sposób dosyć zróżnicowany.

U nas w Polsce ta władza obywateli istniała, trudno mi powiedzieć od zawsze, bo to „zawsze” sięga najwyżej X wieku, a więc z punktu widzenia historyka nie tak długo. Jednak istniała od czasów, które jakoś można poznać opierając się na zachowanych źródłach, istniała w formie bądź to współzrządzających wieców, bądź to współzrządzających z księciem, z królem, z władcą instytucji prawno-publicznych.

Rzecz dosyć tutaj istotna, ponieważ ta dawna Polska dzieliła ludzi. Przytoczę tu dwa określenia, które stosowane są w źródłach dawnych, a które określają dwa typy obywatelstwa: indygena i alienigena. Tłumacząc to na język polski w sposób dosyć swobodny, to są tuziemcy i cudzoziemcy. Dlatego jeśli przywileje władców polskich mówiły o tym, że żaden alienigena, żaden cudzoziemiec nie powinien na przykład zasiadać na miejscu grodzkiej, starosty, administratora na danej ziemi, to nie oznaczało zakazu przyjmowania na te stanowiska Niemców, Węgrów, Czechów czy jakichkolwiek innych cudzoziemców. To był wymóg, ażeby na ziemi krakowskiej byli to ludzie z ziemi krakowskiej, na ziemi poznańskiej ludzie z ziemi poznańskiej. Inni to byli cudzoziemcy. To byli alienigena. I te regionalne więzi rzeczywiście stawały się niesłychanie silnym elementem wzmacniającym więzi wewnątrz poszczególnych środowisk.

Oczywiście istniały też i te formy, które przysły z czasem i które rozwinęły samorządność na ziemiach polskich. Mam tutaj przede wszystkim na myśli zjawisko, które od XIII wieku zbliżyło nas w sposób radykalny i znaczący do cywilizacji zachodniej Europy. Kolonizacja na prawie niemieckim. Nie bójmy się tego określenia, że na prawie niemieckim. Jeśli państwo by sobie życzyli, to można by powiedzieć, że na prawie flandryjskim, na prawie pikardyjskim, brabantkim, jakimkolwiek innym. To szło do nas z Niemiec, dając poczucie tożsamości grupowej. Mało tego, dając samorządność. Samorządność niekiedy w wielkich miastach, takich jak Kraków, Poznań, Gdańsk, o wsi Warszawie nie będę tu wspominał, natomiast czasami dawało to również władzę regionalną, władzę lokalną nawet mieszkańcom wsi.

Ta kolonizacja rzeczywiście przeorała zbiorową świadomość mieszkańców Polski. Ale jeśli o tym mówię, to między innymi dlatego, że ona poza takimi instytucjami, terminami, które do dziś dnia są w naszym języku, jak wójt, jak sołtys, jak wojewoda, jak ratusz, stworzyła jeszcze jedno bardzo interesujące zjawisko. Mianowicie, człowiek wszędzie, nie tylko w kręgu kultury europejskiej, jest takim dziwnym stworzeniem, które dobrze się czuje we wspólnotach różnego szczebla. Nie jest tak jak u zwierząt, które dobrze

się czują tylko w gromadzie swoich bliskich towarzyszy polowania czy żywienia. Człowiek się dobrze czuje, kiedy ma poczucie wspólnoty ze swoją rodziną, ze swoim środowiskiem, niekiedy z bardzo oryginalnymi formami, mianowicie ze swoim klubem sportowym, ze swoim regionem, ze swoim narodem, ze swoim państwem, ze swoim wyznaniem, ze swoją ideologią, a są też tacy, którzy dobrze się czują w środowisku wspólnoty ogólnoludzkiej. Tutaj moi poprzednicy znakomicie przedstawiali warunki tworzenia wspólnot regionalnych. Ja bym dorzucił tutaj jeszcze jedną wartość istotną dla wspólnoty, która, szczerze mówiąc, przebijała się przez pierwszy panel w każdym wystąpieniu. Jest to pamięć, pamięć, o której święty Augustyn mawiał „memoria est vis magna”. Pamięć jest wielką siłą, bez której żadna wspólnota istnieć nie może, również wspólnota lokalna, regionalna.

Wchodząc na tę salę otrzymałem zaproszenie skierowane przez pana marszałka Struzika. Nie wiem, kto mu to podsunął, ale regionalna wspólnota mazowiecka chce obchodzić w przyszłym roku rocznicę bitwy grunwaldzkiej, która to bitwa bez Mazowsza byłaby nie do przeprowadzenia. Jak mawiają Włosi, „se non é vero é ben trovato”. Być może rzeczywiście Mazowsze przyczyniło się do zwycięstwa budując pierwszy wielki most zwodzony na Wiśle w Czerwińsku.

Mój przyjaciel, pan marszałek, który reprezentuje prawdziwych Polaków, czyli z Wielkopolski, ma tutaj oczywiście uczucia nieco odmienne. Ale nie chodzi o to, kto bardziej przyczynił się do rozwoju inżynierii dróg i mostów, tylko chodzi o to, że wspólnotom potrzebna jest wspólna pamięć, potrzebne jest oparcie na własnej tradycji, powołanie się na przodków, którzy odgrywali wielką rolę w tym miejscu, przynajmniej pozornie wielką rolę w tym miejscu, w tym rejonie, którzy byli ważni i to ważni w skali bądź lokalnej, bądź regionalnej, bądź znacznie szerszej.

Bez samorządów, bez pamięci nie może być mowy o tworzeniu, to jest refleksja historyka społeczeństwa obywatelskiego. I żeby nie przedłużać tego wystąpienia, bo chodzi nam przede wszystkim w tej chwili o stosunki współczesne, chcę zwrócić uwagę na jedną rzecz, na którą od stu lat socjologowie i rozmaici inni uczeni mężowie zwracają uwagę. Dlaczego na skrawku kontynentu euroazjatyckiego, nie najbogatszym, nie najludniejszym, nie najmądrzejszym powstały te formy organizacji społecznej, które dzisiaj są postulowane przez znaczną część cywilizowanego świata, który postuluje demokrację, parlamentaryzm, który głosi istnienie praw człowieka, wartości etyczne, moralne, innymi słowy, te, które mają nam pomóc w organizacji właściwego ustroju, właściwej organizacji społecznej.

Odpowiedź jest taka. Rzeczywiście te wzorce powstały na małym skrawku, mieszczącym się gdzieś między rzekami Ebro i na przykład Prosną. Według patriotów Mazowsza, sięgało do Wisły, a według niektórych jeszcze dalej, gdzieś po Bug, a może nawet Niemen lub jeszcze dalej na północny wschód. W każdym razie na tym fragmencie rozwinęła się, powstała i zorganizowała idea samorządów terytorialnych, które dzisiaj są wyznacznikiem postępu cywilizacyjnego i tej postulowanej w większości cywilizowanych krajów świata organizacji społecznej. Dziękuję bardzo za uwagę.

## Senator Mariusz Witczak

Dziękuję, Panie Profesorze, za treściwe wystąpienie. I my już nie mamy wątpliwości, że powiaty powinny funkcjonować, co jasno wynika z prelekcji pana profesora.

Szanowni Państwo! Dotarła do nas pani profesor Rotnicka. Bardzo serdecznie ją witamy. Jest członkiem Komisji Samorządu Terytorialnego i samorządowcem od początku funkcjonowania samorządności w III RP. Dotarł też do nas pan senator Głowski, członek Komisji Rolnictwa i sympatyk spraw samorządowych. Bardzo gorąco witam.

Teraz proszę pana profesora Edmunda Wnuka-Lipińskiego o zaprezentowanie spojrzenia socjologicznego na temat zarysowany w panelu. Bardzo proszę, Panie Profesorze.

Prof. Edmund Wnuk-Lipiński  
Rektor Collegium Civitas w Warszawie

*Spojrzenie socjologa*

Kiedy przygotowywałem się do dzisiejszego wystąpienia, doszedłem do wniosku, że aby było ono możliwie najbardziej zwięzłe, podzielę się z państwem czterema tezami na temat socjologicznych funkcji samorządu lokalnego. Ale wystąpienie pana premiera Mazowieckiego w pierwszej części naszej konferencji zainspirowało mnie do sformułowania piątej tezy. W związku z tym ograniczę się właśnie do tych pięciu tez i postaram się przedstawić to w sposób maksymalnie zwięzły.

Zawsze, kiedy formułuje się tezy, powstaje metodologiczne pytanie, czy mówimy o rzeczywistości, czy mówimy o pewnym stanie normatywnym, do którego rzeczywistość tak czy owak nie jest w stanie dorosnąć. Oczywiście te tezy, o których za chwilę będę mówił, mają taki trochę charakter normatywny, to znaczy teoretycznie tak się powinno dzieć. I w niektórych samorządach lokalnych tak właśnie się dzieje, ale oczywiście nie we wszystkich. I powstaje kwestia empiryczna, dlaczego właśnie w jednych samorządach to, o czym będę mówił za chwilę, dzieje się, a w innych nie dzieje się albo dzieje się coś wręcz przeciwnego.

Teza pierwsza: Samorząd terytorialny formą organizacji społeczności lokalnej. Każda społeczność lokalna, jeżeli ma mieć swoją wyodrębnioną tożsamość, czyli odróżniać się od innych społeczności lokalnych jakimiś cechami, jeżeli jej członkowie mają mieć poczucie, że należą właśnie do tej społeczności i ta przynależność jest wartością, musi być jakoś zorganizowana.

Samorząd wydaje mi się taką najbardziej szlachetną formą organizacji społeczności lokalnych, bo w tej formie organizacji, a wiadomo, że istnieje wiele innych sposobów organizowania społeczności lokalnych, i odgórnych

i oddolnych, które w moim przekonaniu są mniej szlachetne, ale w tym typie organizacji każdy z jej członków, czyli obywateli, zyskuje pewną wartość dodaną.

Po pierwsze, to akurat może uzyskać również w innych formach organizacji społeczności lokalnej, mianowicie tożsamość społeczną. Jest to jedna z ważnych tożsamości społecznych. Jeśli samorząd terytorialny funkcjonuje dobrze, to ta tożsamość proporcjonalnie jest silniejsza.

Samorząd terytorialny organizuje również społeczność lokalną w tym wymiarze, w którym ludzie definiują świat społeczny na te dwie dychotomiczne kategorie: „my” i „oni”. Samorząd lokalny stwarza szanse, aby definicja kategorii „my” była szeroka i obejmowała całą lokalną wspólnotę, ale samorząd terytorialny, rządony oczywiście zgodnie z regułami demokratycznymi. Wreszcie ta forma organizacji społeczności lokalnej wydaje mi się najpełniej wydobywa to, co dla części ludzi jest skarbem, a dla części ludzi jest nieznośnym obciążeniem, a mianowicie wydobywa to, co socjologowie nazywają podmiotowością sprawczą. Albo mówiąc bardziej kolokwialnie, otwiera szanse możliwości brania sprawy we własne ręce.

Podmiotowość sprawczą oznacza również odpowiedzialność za własne decyzje, w tym odpowiedzialność za decyzje błędne, bo nie wszystkie nasze decyzje są trafne. To oznacza, że nie można obwiniać nikogo innego. Więc poza niewątpliwymi korzyściami podmiotowość sprawczą ma również swój koszt, w tym również koszt psychologiczny.

I wreszcie ostatnia kwestia, która jest bardzo ważna i w moim przekonaniu niezbyt doceniana, zwłaszcza przez neoinstytucjonalistów, to jest kwestia budowania na szczeblu lokalnym zaufania społecznego. Z wielu badań wynika, że społeczności lokalne, w których dominuje zaufanie do drugiego człowieka, funkcjonują sprawniej, a koszt transakcyjny rozmaitych relacji w tych społecznościach jest niższy, bo nie trzeba się dodatkowo ubezpieczać. Społeczności lokalne, w których zaufanie jest niskie albo w ogóle załamało się, funkcjonują mniej sprawnie, a niekiedy bardzo niesprawnie, a koszt transakcji rozmaitych, od gospodarczych począwszy, a na najzwyklejszych umowach sąsiedzkich skończywszy, jest o wiele wyższy. To teza pierwsza.

Teza druga: Samorząd lokalny sprzyja powstawaniu myślenia w kategoriach dobra publicznego. Pokazuje ludziom perspektywę, w której w sposób namacalny i bezpośrednio przez nich doświadczany wykracza się poza najbardziej wąsko zdefiniowane interesy prywatne w sferę publiczną i jeżeli się wkracza w sferę publiczną, to tym samym kształtuje się coś, co moż-

na by było nazwać dobrem publicznym tej lokalnej wspólnoty. Rozpoczyna się to od agregacji interesów, od takiej perspektywy partykularno-jednostkowej poprzez grupową aż do perspektywy dobra społeczności lokalnej jakoś definiowanego przez reprezentantów tej społeczności. Ale myślę, że jest tutaj jeszcze jedna szkoła kształtowania dobra publicznego i myślenia w kategoriach dobra publicznego, a mianowicie przechodzenie od myślenia bardzo doraźnego i krótkoterminowego: co ja z tego będę miał teraz, zaraz, do myślenia w kategoriach, znów użyję takiego kolokwialnego wyrażenia, które ma oczywiście swoje odpowiedniki pojęciowe: co z tego będą miały moje dzieci i wnuki.

To przedłużenie horyzontu czasowego w definiowaniu dobra publicznego danej wspólnoty – potem niekiedy przekładane na szczebel centralny – wyrasta z doświadczeń sprawnych społeczności lokalnych rządzonych przez samorząd.

No i wreszcie nie byłbym socjologiem polityki, gdybym nie wspomniał o kolejnym bardzo ważnym aspekcie funkcjonowania samorządu lokalnego. I to będzie trzecia teza: Samorząd lokalny jest szkołą obywatelstwa. To jest teza banalna, ale przez to, że jest banalna, nie przestaje być prawdziwa. Otóż, jeżeli ktoś czuje się obywatelem wspólnoty lokalnej, czyli wykracza poza przestrzeń realizowania swoich partykularnie zdefiniowanych interesów i myśli w kategoriach wspólnoty, to jest to najlepsza droga do tego, aby stać się obywatelem szerszej wspólnoty politycznej, czyli tej wspólnoty, która zorganizowana jest w państwo. To się bardzo różnie w różnych samorządach i społecznościach lokalnych układa, ale to jest kwestia empiryczna rozstrzygnięcia, do jakiego stopnia ta teza jest w określonej wspólnocie lokalnej prawdziwa.

Otóż teoretycznie rzecz biorąc, jeśli traktujemy samorząd lokalny jako szkołę obywatelstwa, to właśnie poprzez działanie na rzecz dobra wspólnego tej wspólnoty. Mamy prawo oczekiwać, bo o tym nam mówią również badania, iż takie działanie sprzyja najpierw kształtowaniu, a potem utrwalaniu się wspólnotowych cnót obywatelskich, takich jak tolerancja, bo trzeba jakoś reagować na sprzeczne interesy, które się ujawniają w czasie debaty nad definicją dobra publicznego, jak zasada podzielonych racji, jak zasada wzajemności, która rozumiana jest tutaj w sposób nie taki dosłowny, starołaciński „do ut des”, czyli „jak ty mnie coś zrobisz, to ja tobie się odwdzięczę”, tylko jak w pewnej sytuacji spotyka mnie jakieś dobro ze strony innego człowieka, to ja będę świadczył podobne dobro w podobnej sytuacji, niekoniecz-



nie temu samemu człowiekowi. Tak jest rozumiana zasada wzajemności, trochę oderwana od takiej bardzo partykularno-prywatnej przestrzeni.

I wreszcie to, co dla Arystotelesa było podstawą w ogóle człowieka społecznego, czyli uczestnictwo w sprawach publicznych, co już dla Arystotelesa i społeczności lokalnych z okresu starożytnej Grecji było właściwie taką najważniejszą cnotą. Ludzie najwyższej jakości to byli ludzie, którzy oddawali się sprawom publicznym.

Czwarta teza mówi o tym – i tu dochodzimy do takich niejednoznacznych wyników badania, a raczej próby ich zrozumienia – że im kultura obywatelska i polityczna społeczności lokalnej jest wyższa, tym lepszy jest samorząd. I znów jest to teza krzyżąco banalna, ale z tego banału wynikają bardzo poważne skutki. Skutki te bardzo dobrze opisał Robert Putnam, analizując fenomen różnicy w pojęciu obywatelstwa w społecznościach lokalnych na północy i południu Włoch. Części z państwa jest ta praca doskonale znana, więc nie będę jej tutaj szczególnie omawiał. Dla naszych rozważań wydaje mi się ważne jego podstawowe stwierdzenie wynikające z tych obserwacji. Wynika z tego podstawowa obserwacja, fundamentalna, która ma swoje konsekwencje. A obserwacja jest taka, że w społecznościach lokalnych wytwarzają się swoiste stany równowagi na bardzo różnych poziomach. Na przykład mogą się ustalić na poziomie bardzo wysokiej kultury politycznej i obywatelskiej. Ale mogą też się ustalić na poziomie bardzo niskiej kultury obywatelskiej czy politycznej. Putnam zaobserwował, że na południu Włoch te stany równowagi, takiej homeostazy społeczności lokalnej, ustaliły się raczej na bardzo niskim poziomie kultury politycznej i obywatelskiej, na północy zaś na stosunkowo wysokim poziomie kultury obywatelskiej. I co się dzieje, kiedy na przykład mieszkaniec południa nagle jedzie na północ i zachowuje się tam tak jak na południu? Otóż traktują go jak nieokrzesanego chama, którego trzeba izolować. Ale co się dzieje, gdy obywatel z północy jedzie na południe i stara się w społeczności lokalnej zachowywać tak jak u siebie na północy? Traktują go jako naiwnego frajera, którego łatwo okpić.

Tam, gdzie ustala się poziom równowagi w relacjach społecznych, w społeczności lokalnej na tym niskim poziomie, mamy na ogół do czynienia z ukrytym czynnikiem, który Edward Banfield nazwał amoralnym familizmem. Amoralny familizm to jest działanie, dążenie do własnych celów w celu zapewnienia realizacji interesu swojego i swoich najbliższych, stąd familizm, nawet z pogwałceniem wartości i norm moralnych, które uznaje się za ważne, stąd amoralny.

Ostatnia część tej definicji jest niezwykle ważna, bo nadaje dynamikę całemu zjawisku. Ci, którzy tak czynią, czynią to w przekonaniu, że wszyscy inni tak czynią i że jeżeli oni nie będą tego robić, to właśnie będą tymi naiwnymi frajerami, których można łatwo okpić. Ta ostatnia część definicji powoduje, że wpadamy w błędne koło. Bo jeżeli mam przekonanie, że wszyscy posługują się tym, co nazwałem amoralnym familizmem, to w pewnym sensie mnie to usprawiedliwia, usprawiedliwia odejście od tych norm moralnych, na przykład uczciwości, które uznaję za słuszne w imię skuteczności, ale inni myślą podobnie. W związku z tym wytwarza się taka masa krytyczna, która powoduje, że wyrwanie się z niej jest ogromnie trudne, a niekiedy, jak pokazuje tradycja południa Włoch, mało prawdopodobne i trwające z pokolenia na pokolenie.

U nas ten problem, wydaje mi się, wyjaśnia fakt, iż pewne samorzady lokalne i pewne społeczności lokalne kwitną pod rządami nowych reguł gry, a inne wcale się nie rozwijają. I takie zróżnicowanie tych samorządów – szkoda, że już profesor Samsonowicz musiał wyjść w sprawach niecierpiących zwłoki – po części zapewne da się wyjaśnić historycznie, ale po części pewnie trzeba by było szukać przyczyn również w dzisiejszych czasach.

I wreszcie piąta teza, do której zainspirował mnie pan premier Mazowiecki, kiedy powiedział, że na początku transformacji był ten dylemat, który trzeba było jednoznacznie rozstrzygnąć: czy dekomunizować ludzi, czy struktury. Otóż wiemy, że do dzisiaj ten dylemat znajduje swoje odzwierciedlenie w rozmaitych programach partii politycznych. Niektóre są skłonne raczej kłaść bardzo silny akcent na dekomunizowanie w sensie personalnym, inne uważają, że ważna jest zmiana struktur i instytucji. Instytucjonalna dekomunizacja, która odbyła się na początku naszej transformacji i która właściwie wytyczyła kolejny jej dalszego przebiegu, składa się w moim przekonaniu z dwóch punktów: reformy gospodarczej Balcerowicza i reformy samorządów. Te dwie instytucjonalne, fundamentalne zmiany spowodowały, że dzisiaj jesteśmy krajem liberalno-demokratycznym. Gdyby na początku transformacji – pan profesor wspominał, że staliście przed takim dylematem – przeprowadzono wybory do rad narodowych w przekonaniu, że nasi ludzie w tych strukturach, które odziedziczyło się po dawnym centralistycznym systemie zrobią porządek, bardzo szybko by stwierdzono, że ci ludzie, skoro zostali do tych starych instytucji wybrani, staną się ich obrońcami. I spetryfikowali. To była fundamentalna decyzja ustrojowa, którą wtedy podjęliście. Zapewne, choć może to jest przypuszczenie niesłuszne, ale chyba z długofalowych konsekwencji nie do końca zdawaliście sobie sprawę, ale pewnie tak, skoro taką decyzję podjęli-

ście. Obok reformy Balcerowicza w moim przekonaniu to była druga fundamentalna decyzja, która wyznaczyła warunki brzegowe dalszych zmian.

I już żeby zakończyć taką nutką nostalgii, która też się tutaj przewijała, za Komitetami Obywatelskimi, które były takim ideałem oddolnej samoorganizacji społecznej na rzecz dobra publicznego i bez celu politycznego, bo był to cel obywatelski. Ja też miałem bardzo silne przekonanie, że Komitety Obywatelskie rozwiązano za wcześnie. W moim przekonaniu one powinny jeszcze jakiś czas pełnić rolę parasola ochronnego nad reformami gospodarczymi i reformami samorządowymi. Pomijam tu fakt, że rozwiązano Komitety Obywatelskie w sposób, o którym zresztą już tutaj mówiono, który zniechęcił część bardzo aktywnych ich uczestników do dalszej działalności na rzecz dobra publicznego.

Komitety Obywatelskie oczywiście nie mogłyby przetrwać. Pojawienie się partii było rzeczą naturalną. Partie są solą demokracji. Musieliśmy się podzielić na partie polityczne. Ale Komitety Obywatelskie, podobnie jak sam symbol „Solidarności”, w moim przekonaniu powinny być złożone w depozycie osiągnięć naszej transformacji i powinny być z tego depozytu wyjmowane w sytuacjach szczególnych. Teraz słyszę, że istnieją ponownie takie nastroje w społecznościach lokalnych, aby ponadpartyjne czy ponad podziałami, jak to się teraz nazywa, struktury powoływać choćby do definiowania ponadpartyjnego tego, co jest dobrem publicznym dla danej społeczności lokalnej, bo do tego te komitety były w moim przekonaniu najlepiej przystosowane i miały chyba najsilniejszą legitymację. Ale czy tak się stanie, czy też zwyciężą opcje partyjne, oczywiście tego nie wiemy. Dziękuję bardzo.

Dr Czesława Rudzka-Lorentz

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK

*Spojrzenie ekonomisty*

Szanowni Państwo!

Trochę się czuję niezręcznie, ponieważ wypadło mi mówić o bardzo przyziemnych sprawach, mianowicie o materialnych podstawach realizowania zasad demokracji lokalnej. Nawet miałam przez chwilę wątpliwość, czy się wypowiadać, czy może zaproponować, żeby ten punkt zdjąć, ale parę zdań powiem. Nie będę omawiała spraw podstaw materialnych bardzo szeroko, ale o paru problemach, które widać po tych dwudziestu latach funkcjonowania samorządu, a które dla jego przyszłości są istotne, może jednak spróbuję powiedzieć, choć to zakłóca wyraźnie ten, powiedziałabym, bardziej historyczno-socjologiczny ton.

Wyposażenie w środki materialne do realizacji tych zadań budziło wielką troskę jeszcze wtedy, kiedy powstawał projekt ustawy o samorządzie gminnym, ale najmniej było zgody na daleko idące zmiany, dlatego zgodziliśmy się na prowizorkę, która się zaczęła pierwszą ustawą o funkcjonowaniu tego systemu finansów samorządowych, która się nazywała o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania. Tu wspomniano o tym, jak istotne znaczenie miało wprowadzenie do słownika pojęć samorządowych kategorii subwencji, jako czegoś innego niż wcześniejsze dotacje, które tak bardzo uzależniały wszystkie podmioty, które je otrzymywały. I ta prowizoryczna ustawa, później zresztą przedłużana na kolejne lata, pozwoliła dostrzegać różne problemy i kierunki, w których możemy pójść kształtując system finansów samorządowych, bo to była właśnie ta pierwsza materialna podstawa do jego funkcjonowania.

Po dwudziestu latach przekształceń, bo podstawy i zasady finansowania zadań samorządu terytorialnego uległy bardzo daleko idącym zmianom,

możemy powiedzieć, że ten system w sumie funkcjonuje nie najgorzej. Oczywiście, możemy go krytykować za to, że jeszcze ciągle jest za dużo tej interwencji zewnętrznej, czyli za dużo transferów z budżetu państwa, że na przykład taki samorząd jak powiatowy jest wręcz ubezwłasnowolniony, bo tam nawet połowy dochodów na pokrycie swoich zadań nie uzyskuje sam samorząd, ale dominują środki transferowane. Możemy mieć, tak jak mówię, cały szereg różnego typu zastrzeżeń, niemniej jednak nie wchodząc w szczegóły, można powiedzieć, że ten system w jakiś sposób funkcjonuje. I po 2004 r., kiedy to ustanowiono udziały w podatkach dochodowych, kiedy to system podziału subwencji uwzględnia jakby funkcje poszczególnych stopni samorządu, ta subwencja jest w części wyrównawczej dzielona według właśnie tych funkcji, na przykład powiat to są drogi i bezrobocie, gminy to są zupełnie inne elementy, właśnie bardziej komunalne. Wydaje się więc, że ten system się w jakiś sposób sprawdza. Oczywiście pozostaje cały czas kwestia niedoboru środków na zadania. Pewnym złagodzeniem tego niedoboru środków stało się członkostwo Polski w Unii Europejskiej, kiedy mogliśmy dość szeroko sięgać po środki europejskie również na zadania samorządowe.

Poprzedni okres finansowania zadań z budżetu Unii Europejskiej był dla jednostek samorządu terytorialnego w sumie dość korzystny. Tam udział dochodów ze środków Unii Europejskiej w dochodach ogólnych sięgał kilku procent, w województwach samorządowych oczywiście to było więcej, bo kilkanaście procent. Mieliliśmy więc możliwość wykorzystywania na potrzeby jednostek samorządu tych środków. Pewne zatrzymanie się czy jakiś bardzo istotny problem wystąpił w roku 1998, kiedy to z planowanych dochodów z tego tytułu w województwach, na których najbardziej nam chyba zależało, bo one przecież realizują strategię rozwoju regionalnego i jakby pociągają cały szereg działań na rzecz społeczności lokalnych, wykonano te dochody z tego tytułu tylko w dwudziestu paru procentach. Więc trzeba byłoby się bardzo głęboko zastanowić, jak uruchomić to źródło wspierania czy wzbogacania środkami.

Drugim sposobem, który miał pomóc przy wszechobecnym niedoborze środków, miało być partnerstwo publiczno-prywatne. Bardzo ciekawa, bardzo dobra metoda przyciągania środków prywatnych innych podmiotów. Ciągle jeszcze nie funkcjonuje dobrze, bo jest zbyt skomplikowany system przygotowania do umów. W związku z tym warto byłoby się zastanowić, jak odblokować ten element funkcjonowania finansowania zadań samorządu terytorialnego.

Wiele tu się mówiło o tej jakby drugiej nodze, drugiej podstawie funkcjonowania demokracji lokalnej, mianowicie o mieniu komunalnym. Własność, te wszystkie prawa majątkowe, jakie samorząd uzyskał, to była rzecz niezwykle ważna. Wróć jednak do tego tonu wspomnieniowego.

Wiele razy tłumaczyłam się ludziom, którzy pytali, co za idioci wymyślili trzymiesięczny termin na przygotowanie inwentaryzacji komunalizowanych obiektów. Przyznaję, byłam jednym z tych idiotów. Pan profesor Regulski już o tym wspomniał. Myśmy już wtedy wiedzieli, że jest przygotowana ustawa, która właściwie uniemożliwi nam komunalizację znacznej części tego majątku, który mógłby się przyczynić do rozwoju lokalnego. I stąd była ta próba, kto zdąży, ile zdąży, tyle ogarnie, tyle będzie w samorządzie. Do tej pory ta sprawa jest niedoregulowana, nie załatwiona do końca.

Proszę pamiętać, że gminy przejmowały to mienie, które nie miało dokumentacji prawnej, dokumentacji geodezyjnej, że to była rzeczywiście akcja, która się działa w bardzo krótkim czasie i na bardzo wielką skalę. Do tej pory niestety są te same problemy.

Chcę powiedzieć, że z naszego naszego badania przeprowadzonego bardzo niedawno wynika, że udokumentowanie praw własności samorządu terytorialnego jest na poziomie zdecydowanie nie do przyjęcia. Jest właściwie totalnie zaniedbane. Samorządy, kiedy już uzyskiwały jakieś decyzje komunalizujące mienie, nie dbały o to, żeby to przeniosło się to do ksiąg wieczystych. W tej chwili jest cała masa problemów, szczególnie na ziemiach zachodnich i północnych, gdzie teoretycznie było to upaństwowione, potem skomunalizowane, a teraz nie bardzo wiadomo, gdzie szukać korzeni praw majątkowych do tych wszystkich rzeczy.

Sejm dostrzegł tę sprawę uchwalając tak zwaną ustawę ujawniającą z 2007 r., która dając terminy, przewidywała jakieś kary za niezgłaszanie, starała się przyspieszyć ten proces udokumentowania praw majątkowych, praw własności, przede wszystkim jeśli chodzi o jednostki samorządu terytorialnego. To się znów nie dzieje, czyli to musi mieć jakąś głęboką przyczynę systemową. My ją widzimy w tym, że po prostu ta sprawa zinwentaryzowania, przygotowania dokumentacyjnego jest bardzo droga i dlatego gminy przygotowują do tego tylko to, co ma być przedmiotem obrotu albo jakiegoś szybkiego zagospodarowania. Natomiast odkładają ciągle sprawę związaną z taką masową akcją przygotowania dokumentów i ujawnienia tych praw majątkowych również w dokumentach stanowiących zbiory informacji o nieruchomościach. To jest rzecz, która w Sejmie znalazła odbicie. Tam nawet jest uchwalony taki dezyderat, żeby rząd jednak pomógł samo-

rządom w sfinansowaniu tych prac i żeby wreszcie raz wyjść na prostą z dokumentowaniem praw majątkowych. To są takie podstawowe problemy, poza tym, że gospodarka nieruchomościami pozostawia też wiele do życzenia, ale to są sprawy bieżące.

O jeszcze jednej rzeczy chciałabym powiedzieć w świetle właśnie tych warunków gospodarowania. Jednym z takich zadań zdecentralizowanych, przeniesionych, jeśli chodzi o odpowiedzialność za realizację, z państwa na gminy, jest gospodarka mieszkaniowa. Jest to zdecentralizowane w sposób bardzo niekorzystny dla samorządów, a jest to niezwykle ważne. Obserwujemy ubytek zasobów komunalnych mieszkaniowych, co jest naturalne, bo tam, gdzie można odciążyć jednostki samorządu terytorialnego od ponoszenia kosztów eksploatacji tych budynków i mieszkań itd., i to jest z korzyścią dla obu stron, to jest to naturalne. Natomiast obserwujemy bardzo poważne zaostrzenie się problemów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych grup najuboższych albo grup z problemami.

Wydaje się, że jest tu bardzo potrzebne zatrzymanie na chwilę takiej trochę pospiesznej prywatyzacji zasobów gminnych, tej sprzedaży za symboliczne złotówki itd. i spróbowanie skonstruowania pewnych programów, ponieważ jednostki gminy w tym przypadku nikt nie zwolni z zadania, jakim jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, poprawa warunków mieszkaniowych. Chodziłoby o to, żeby w jakiś sposób przebudować tę gospodarkę mieszkaniową, która w tej chwili jest na bardzo niskim poziomie, w tym sensie, że nie ma jakichś wieloletnich programów, nie ma prób oddziaływania na inne segmenty rynku mieszkaniowego, nie ma prób stopniowych przekształceń. To wszystko musi się wkrótce w jakiś sposób zmienić.

Chcę powiedzieć, że jeśli chodzi o kwestie mienia komunalnego, mamy tutaj do zanotowania duże sukcesy, jeśli idzie o wyposażenie w urządzenia infrastrukturalne, komunalne urządzenia infrastrukturalne. I na przykład jeśli chodzi o wyposażenie w sieci komunalne kanalizacyjne, wodociągowe, obserwujemy kilkukrotne przerosty, natomiast proporcje pomiędzy tymi, którzy mogą korzystać z tych urządzeń jednych i drugich, są ciągle bardzo niepokojące. Nie chciałabym rozwijać tych spraw, bo one są troszkę jakby na boku naszego dzisiejszego spotkania. Ale chciałabym zwrócić jeszcze uwagę na fakt, że mamy do czynienia ciągle z olbrzymim zróżnicowaniem warunków gospodarowania jednostek samorządu terytorialnego, zarówno od strony finansowej, czyli dochodów uzyskiwanych przez budżety tych jednostek, jak i właśnie od strony majątkowej, która też bardzo mocno się różni.

Wydaje się, że o tych różnicowaniach musimy mówić. Ponieważ wspomniałam poprzednio, że system finansowy działa w sumie dość sprawnie, to jeśli chodzi o wyrównywanie różnic, te dwadzieścia lat nie dało wyrównania, a dało utrwalenie się tych różnic w warunkach wykonywania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zresztą to nie dotyczy tylko różnic przestrzennych, jeśli chodzi o porównanie regionów. Z badań wynika na przykład, że najbogatsza i najbiedniejsza gmina znajduje się właśnie na Mazowszu. A więc to jest kwestia funkcji bazy podatkowej, a nie kwestia wielowiekowych zaszczości różnicowania regionalnego z przeszłości.

To są tego typu uwagi. Myślę, że to wystarczy jako pewien zaczyn, gdyby ktoś chciał o tym mówić. Chcę tylko jeszcze powiedzieć o sprawie też znowu wspominkowej. Kiedy próbowaliśmy nadać subwencjom w systemie finansów komunalnych obiektywny charakter, to pamiętam, że był taki upalny dzień jak dzisiaj, siedziałam od rana i pisałam założenia obiektywnego podziału subwencji i co pół godziny miałam telefon od sekretarki pana profesora Regulskiego, czy już mam, czy jeszcze nie mam, bo Balcerowicz czeka. Więc tak to trochę robiliśmy i rzeczywiście w takie dni jak dziś z sentymentem sobie to wspominamy. Dziękuję bardzo.

Senator Mariusz Witczak

Dziękuję bardzo.

Kiedyś na szczęście się mówiło Balcerowicz czeka, bo potem zostało ukute inne hasło, ale nie będę go powtarzał.

Teraz spieszę już oddać głos panu profesorowi Leonowi Kieresowi, który przedstawi spojrzenie europejskie i reprezentuje Dolny Śląsk, a przy tej okazji powitam pana posła, niegdyś senatora, Stanisława Huskowskiego, też reprezentanta Dolnego Śląska, jak już mówimy o tych potrzebach przynależności do różnych wspólnot, a my tu reprezentujemy wspólnotę wielkopolską, bo wcześniej powitanych państwa senatorów zapomniałem jeszcze określić tym właśnie mianem.

Bardzo proszę, Panie Profesorze.



## Senator Leon Kieres

### *Spojrzenie „europejskie”*

W 1991 r. uczestniczyłem w składzie polskiej delegacji na sesję plenarną Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy po przystąpieniu Polski do tej organizacji. W składzie delegacji było wiele osób znaczących, także dla współczesnego życia publicznego: pani profesor Zyta Gilowska, niezjący profesor Piotr Buczkowski, ówczesny przewodniczący sejmiku województwa gdańskiego, Grzegorz Grzelak, profesor Uniwersytetu Szczecińskiego Roman Sowiński, profesor Kaźmierczak, dzisiaj poseł z województwa śląskiego. Kiedy braliśmy udział w tej sesji, trochę zagubieni, na pewno nie zdawaliśmy sobie sprawy z tego, jaką rolę uzyska Polska w promowaniu za pośrednictwem tej organizacji międzynarodowej idei samorządu terytorialnego w Europie i nie tylko.

Istotną częścią w Radzie Europy, a więc systemie ustrojowym, jest właśnie Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, obok Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów. Nie można uzyskać członkostwa Rady Europy bez ratyfikacji Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, kiedyś błędnie przetłumaczonej jako samorządu terytorialnego. To, obok ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Obywatelskich i Wolności Podstawowych, jest druga konwencja, której ratyfikacja jest niezbędna do uzyskania członkostwa. Dzisiaj czterdzieści siedem państw jest członkami Rady Europy.

Wracając do tamtego okresu, pamiętam, jak byliśmy pouczeni, informowani, instruowani, czym ma być samorząd terytorialny, jakie standardy powinny się zakorzenić w systemie ustrojowym państwa, by to państwo mogło być zaliczone do kręgu cywilizacyjnego współczesnej Europy. Nie ma wątpliwości, że system konwencyjny, zwłaszcza Rady Europy, przyczynił się w istotnym stopniu do pobudzenia tego, co my nazywamy społeczeństwem

obywatelskim, do ochrony praw jednostki w strukturach organizacyjnych, w inicjatywach społeczeństwa obywatelskiego. Także gdy idzie o udział obywatela w rządzeniu, w sprawowaniu dobrej administracji.

Wspomniałem tutaj o Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, konwencji Rady Europy z 1985 r. Drogi ratyfikacji tej konwencji były kręte i nie zawsze było tak, jak jest dzisiaj, że prawie każde państwo ratyfikowało tę konwencję. Kiedy w latach pięćdziesiątych doszło do istotnego sporu na temat obecności Turcji w strukturach Rady Europy, pamiętam zarzut, jaki uczynił przedstawiciel Republiki Tureckiej wobec Wielkiej Brytanii i Francji, mówiąc: jesteśmy krytykowani, że nie spełniamy standardów podstawowych, gdy idzie o pozycję samorządu terytorialnego, gwarancje konstytucyjne udzielane samorządowi terytorialnemu, ale my przynajmniej ratyfikowaliśmy, i to bez żadnych zastrzeżeń, tak zresztą jak później w 1993 r. Polska, całą Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, a wy – mowa była o Wielkiej Brytanii i o Francji – tego nie uczyniliście. Te dwa państwa ratyfikowały konwencję dopiero na początku obecnego wieku. W 2002 bodajże i 2003 r.

Inne konwencje przyjmujące i standaryzujące pewne zasady dotyczące samorządu terytorialnego, tak znacząco wpływające na poszanowanie pewnych praw i wolności, o których tutaj wspomniałem, to chociażby konwencja dotycząca ochrony języków mniejszości narodowych czy etnicznych, o współpracy transgranicznej, o sytuacji gmin wiejskich czy regionów górskich. No i wreszcie będąca przedmiotem już kilkunastoletnich sporów konwencja, a w zasadzie projekt dokumentu, nazywany Europejską Kartą Samorządu Regionalnego, którego byłem współautorem jako współprzewodniczący grupy roboczej, która przygotowała tę konwencję.

Chociażby na przykładzie tego dokumentu można uczynić zastrzeżenie, że z jednej strony pewne standardy dotyczące samorządu terytorialnego są bezdyskusyjne i niebudzące wątpliwości, te, które ustala zwłaszcza Europejska Karta Samorządu Lokalnego, ale są też pewne sprawy o znaczeniu fundamentalnym, które w sposób istotny podzieliły społeczność międzynarodową, zwłaszcza gdy idzie o tych czterdziestu siedmiu członków Rady Europy, zwłaszcza gdy idzie o regionalizację. Do tej pory pewne problemy związane z tak zwaną regionalizacją i obecnością regionu samorządowego nie uzyskały pełnej akceptacji. W dalszym ciągu w strukturach Rady Europy czy w Europie istnieje istotna konkurencja między tak zwanym modelem jakobińskim, jak się nazywa problematykę rozwoju samorządności lokalnej poza gminami, we Francji chociażby czy Wielkiej Brytanii, a ma-

sywną decentralizacją zadań kompetencji finansów poprzez federalizację struktur państwowych, za czym optują zwłaszcza takie państwa jak Włochy, jak Hiszpania czy w pewnym, ostrożnym jednak wymiarze, Republika Federalna Niemiec.

Ale wracając do głównego nurtu moich rozważań odnoszących się do roli samorządów w rozwoju państwa i społeczeństwa w wymiarze międzynarodowym, uważam, że ten wymiar jest nie do przecenienia. Nie byłoby dzisiaj, w moim przekonaniu, nawet w ograniczonym wymiarze ochrony praw i wolności jednostki przez udział w samorządzie terytorialnym w takich państwach jak państwa bałkańskie, jak państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Jedynym państwem z tego regionu, które nie jest jeszcze członkiem Rady Europy, a nawet nie ma statusu państwa stowarzyszonego, jest Białoruś, ale od tego miesiąca zostało zaproszone do podjęcia rozmów w celu uzyskania statusu państwa stowarzyszonego.

To struktury międzynarodowe sprawiły, że państwa członkowskie, chociażby czterdzieści siedem państw członkowskich Rady Europy, z tego dwadzieścia siedem to członkowie Unii Europejskiej, przyjęły właśnie pewien wspólny dla nich model samorządności terytorialnej. Ten model opiera się na następujących zasadach.

Po pierwsze, podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Bez względu na to, jaką nazwę nosi: gmina, comun, comunidate, gemande, jest to jednostka, która pełni zawsze w strukturze ustrojowej samorządu terytorialnego i w państwie rolę podstawową.

Po wtóre, podstawowa jednostka samorządu terytorialnego musi uzyskać status jednostki konstytucyjnej. A co najmniej jej status powinien być chroniony ustawowo, a więc nie powinien być zależny od kaprysów woli polityków, którzy sprawują władzę za pośrednictwem struktur administracji publicznej, zwłaszcza tak zwanej administracji rządowej.

Po trzecie, każda gmina powinna mieć, o czym tu już była mowa, pewne gwarancje samodzielności wykonywania zadań. To oznacza, że tylko ustawa może określać, i tylko ustawa może odbierać gminie prerogatywy do występowania w imieniu państwa, kiedy realizuje zadania na rzecz wspólnot lokalnych.

Gwarancją realizacji samodzielności gminy jest osobowość prawna i wyodrębnienie majątkowe, ale także prawo do sądu. Przypominam państwu, nie ma tutaj już Michała Kuleszy w tej chwili, w roku 1991 znany w Polsce spór gminy Drawsko Pomorskie z wojewodą koszalińskim, który występował w imieniu Skarbu Państwa, o to, czy gmina może się sądzić z pań-

stwem. Ówczesny Sąd Wojewódzki w Koszalinie odmówił racji polskiej gminie, gminie Drawsko Pomorskie. Chodziło o odsetki od nieprzekazanej w terminie subwencji, o ile pamiętam, oświatowej. Sąd uznał, że gmina nie jest właściwa do uzyskania zdolności sądowej i konkretnie procesowej w tym procesie w sporze ze Skarbem Państwa. Dopiero Sąd Apelacyjny w Gdańsku sformułował po raz pierwszy w orzecznictwie polskiego wymiaru sprawiedliwości tezę, że osobowość prawna gminy nie jest fikcją, ornamentem słownym, jakąś iluzją, tylko konstrukcją prawną, która na gruncie prawa procesowego powinna mieć ochronę. Nie zawsze tego rodzaju pogląd jest podzielany w ustawodawstwach innych państw, stąd też właśnie rola organizacji międzynarodowych. Ten system konwencyjny, o którym tutaj mówiłem, zapewnia tego rodzaju gwarancje.

Problematyka prawa wyborczego jest również standaryzowana, oczywiście w pewnej ogólnej zasadzie, w regulacjach prawnomiędzynarodowych, zwłaszcza prawo do wyborów bezpośrednich, powszechnych, równych i tajnych. Nie byłoby tej standaryzacji i gwarancji ze strony organizacji międzynarodowych, gdyby jednocześnie nie zapewniono na płaszczyźnie prawnomiędzynarodowej weryfikacji przestrzegania implementacji, wprowadzania w życie tych standardów. To jest monitorowanie statusu samorządu terytorialnego w poszczególnych państwach członkowskich oraz sporządzanie raportów będących przedmiotem debaty publicznej w strukturach Rady Europy, konferencji międzynarodowych, spotkań i analiz różnego rodzaju.

Sam wielokrotnie uczestniczyłem, po pierwsze, nie tylko przy monitorowaniu wyborów. To, co się działo jeszcze w latach dziewięćdziesiątych, przy dzisiejszych także zarzutach w zakresie przestrzegania prawa wyborczego, przekraczało nawet granice, powiem nieskromnie, mojej wyobraźni. Spory o tak zwane family worthing, czyli głosowanie rodzinne, kiedy mąż głosuje za żonę, i argument, publicznie zresztą podnoszony w czasie jednych z debat, że nie można nam czynić zarzutu, że mąż głosuje za żonę, bo u nas żona rządzi w rodzinie, w domu, taka jest nasza tradycja, jak na mój zarzut w czasie Zgromadzenia Plenarnego Kongresu odpowiedział jeden z delegatów Turcji.

Kiedy w Bośni i Hercegowinie krążyłem od wsi do wsi sprawdzając, jak wygląda przestrzeganie zasad wyborów do władz municypalnych, widziałem sytuacje wynoszenia urn wyborczych poza lokal wyborczy, widziałem zbieranie głosów przed lokalem wyborczym przez osobę, która była wyznaczona przez mieszkańców jako ta, która powinna reprezentować ich i skreślać na kartce wyborczej krzyżyki w odpowiednim miejscu w imieniu tej

społeczności lokalnej. To, powiedziałbym, najmniej drastyczne przykłady naruszania pewnych standardów, które nam się wydają oczywiste. Pomiędzy sytuację w Odessie, kiedy w mojej obecności postrzelony został przewodniczący miejskiej komisji wyborczej, a urzędnicy Rady Miejskiej Odessy okupowali budynek miejski bojąc się go opuścić, ponieważ byłby natychmiast zajęty przez ówczesnego gubernatora regionu, który uznał, że w Odessie realną władzę sprawuje mer, a nie gubernator i zapragnął przejęcia władzy w tym mieście. To są przykłady, które bez interwencji prawno-międzynarodowej, zwłaszcza organizacji międzynarodowych, byłyby może nie czymś powszechnym, ale na pewno nie incydentalnym, gdy idzie o rolę samorządu terytorialnego wobec państwa.

Przypadki korupcji. Kiedy na spotkaniu z merami ukraińskimi pytałem, dlaczego inwestycje zagraniczne nie są czymś szczególnie znaczącym w samorządzie terytorialnym, mer Sławutycza, miasta wybudowanego po katastrofie czarnobylskiej dla mieszkańców Czarnobyla, odpowiedział, że u niego nie ma z tym problemów, dlatego że jeden z inwestorów zagranicznych powiedział mu, że jest pierwszym merem, który nie zaproponował mu transakcji związanej, kiedy się zgłosił z propozycją inwestycji. Ten problem podniosłem na Krymie w czasie mego spotkania ze wszystkimi merami Ukrainy. Już nie tak ostentacyjnie i wyraźnie podnoszony, ale jednak był przedmiotem dyskusji w gremiach plenarnych Rady Europy.

Problem omnipotencji państwa. To jest zasada czy pewien problem, który ciągle jest konkurencją wobec decentralizacji. Czy państwo powinno ingerować przez swoją prokuraturę w działalność samorządu terytorialnego? W statucie Sankt Petersburga – pamiętam z ubiegłorocznego spotkania z Radą Miejską Sankt Petersburga – jest zapisane, że każdy projekt uchwały powinien być skierowany do prokuratury miejskiej Sankt Petersburga w celu uzyskania opinii. Na pytanie, dlaczego tak się dzieje, odpowiedziano mi, że prokuratura ma szczególne właściwości i kompetencje, by sądzić, czym powinien się samorząd terytorialny w naszym mieście zajmować, przynajmniej weryfikować jego zdolność do działania z punktu widzenia prawa federacji oraz regionu.

Czy działalność jednostek organizacji międzynarodowych prowadzi do standaryzacji lub unifikacji? Oczywiście, w żadnym wypadku nie. Tyle, ile jest państw, chociażby jeśli mówię tutaj o Radzie Europy, tyle rozwiązań szczegółowych, ale nie mam najmniejszych wątpliwości, że bez Rady Europy, bez oddolnych inicjatyw jednostek samorządu terytorialnego, które tworzą własne struktury europejskie lub też pozaeuropejskie, mówię tutaj

o międzynarodowej organizacji współpracy gmin IULA, bez tych instytucji pozycja samorządu terytorialnego, a więc udziału obywatela w rządzeniu, tego, co nazywamy społeczeństwem obywatelskim, byłaby słabsza. Nie odnoszę tego do Polski, żeby nie było też wątpliwości, nigdy krytycznie na temat Polski, poza naszym krajem się nie wypowiadałem, chociaż raport sporządzony w 2002 r. przez Radę Europy na temat samorządu terytorialnego w Polsce także zawiera akcenty krytyczne. Ale bez tych instytucji i dosyć skrótowo poruszonych przeze mnie i zarysowanych zasad działania tych instytucji międzynarodowych w moim przekonaniu Europa nie wyglądałaby tak jak dzisiaj, a obywatel miałby o wiele mniejsze gwarancje poszanowania swoich praw i wolności.

## Senator Mariusz Witczak

Bardzo panu senatorowi dziękuję.

Pan senator wprawdzie jest w Senacie szefem Komisji Spraw Zagranicznych, ale nam kojarzył się będzie przede wszystkim jako samorządowiec i prawnik, więc za połączenie tych dwóch obszarów, obszaru międzynarodowego i samorządowego, bardzo serdecznie dziękuję.

Szanowni Państwo! Kolejny punkt to dyskusja.

Bardzo serdecznie w tej części dziękuję prelegentom, tym bardziej że nie ma bardziej wartościowej sytuacji niż ta, kiedy państwo w sposób interdyscyplinarny zwrócili uwagę na rolę samorządu w rozwoju państwa i społeczeństwa, a przy okazji pokazali nam, jak płynne są granice pomiędzy owymi dyscyplinami, które państwo reprezentują: historią, socjologią, polityką, ekonomią czy prawem, ponieważ odnośnie do samorządu daje się ustalić wiele wspólnych pomiędzy tymi dyscyplinami poglądów. Tak na marginesie, przypomina mi się artykuł Almonda, który kiedyś świetnie opisał właśnie ową interdyscyplinarność przy okazji stolików w restauracji i kelnera. Było to bardzo przekonujące i bardzo wartościowe. I tak to jest z tymi dyscyplinami naukowymi.

Zachęcam w takim razie do dyskusji. Jako pierwszego dyskutanta mam zapisanego pana profesora Stępnia. Bardzo proszę.

# Diskusja





## Prof. Jerzy Stępień

Ja nie tyle w dyskusji, co chciałbym w ramach odświeżania pamięci przywołać pewne fakty. Zainspirował mnie do tego pan profesor Wnuk-Lipiński, zwracając uwagę, jak ważny to był moment, decydujący dla przyszłego państwa. Moment decyzji, czy najpierw wybory, czy najpierw reformy strukturalne. Pamiętam, że jak tylko zaczęliśmy pracę nad ustawą samorządową, w październiku, już takie konkretne, nie wiem, z jakiego źródła, ale gdzieś właśnie z okolic rządu, jak mi później profesor Regulski powiedział, pojawiła się taka sugestia, pod naciskiem także i Komitetów Obywatelskich, które dążyły do szybkiego przejęcia władzy w terenie, żeby jeszcze w grudniu 1989 r. przeprowadzić wybory do rad narodowych, a po dwóch latach dopiero wprowadzić system samorządu terytorialnego. Pamiętam, ktoś, kto mi to opowiadał, niestety nie pamiętam, kto to był, ale mam przed oczami bardzo sugestywny obraz, jak mówi: zrobimy taką ładną paczuszkę z tymi twoimi ustawami, zawiążemy na kokardkę i wtedy wszystko będzie dobrze. I wtedy ogarnęło mnie przerażenie. Przyszedłem do pana marszałka Stelmachowskiego, powiedziałem mu o zamachu, moim zdaniem, na naszą reformę samorządową i naszą inicjatywę ustawodawczą. Powiem, że nie tyle patrzyłem jakoś dalekosiężnie w tych kategoriach, o których pan mówił, co po prostu bałem się o samą inicjatywę Senatu, która już była pewnym faktem. Pan marszałek Stelmachowski powiedział wtedy: niech pan robi swoją robotę, a ja resztę biorę na siebie. Tak więc ten polityczny ciężar wymuszenia na ośrodkach kierujących wtedy państwem, że jednak najpierw będzie reforma strukturalna, przygotowanie wszystkich niezbędnych ustaw, a dopiero wybory, nawet w szybkim terminie, ale jednak na podstawie zupełnie zmienionego stanu prawnego, stało się rzeczywistością. Michał Kulesza wspominał

o wielkiej roli profesora Stelmachowskiego. Ja to przy różnych okazjach też powtarzam od wielu lat. Bo gdyby nie jego determinacja i możliwości sprawcze, to my z tą całą infrastrukturą zostalibyśmy odsunięci gdzieś na bok, zwyciężyłyby względy polityczne i jak dzisiaj doskonale widzimy, cała idea ległaby w gruzach, bo najprawdopodobniej po dwóch latach nie byłby to taki samorząd, o jakim marzyliśmy, który chcieliśmy urzeczywistnić. Dziękuję.

## Mateusz Wyrwich

Miałem tu honor być wymieniony przez senatora Stępnia. Otóż, mieliśmy honor razem współpracować w latach osiemdziesiątych tworząc pismo „Samorządna Rzeczpospolita”. I chciałbym się podzielić historycznym wspomnieniem. Rzeczywiście stworzenie samorządu terytorialnego i ustawy o samorządzie terytorialnym można rozpatrywać w kategoriach cudu. Dlaczego? Dlatego że kiedy myśmy w stanie wojennym, przez stan wojenny rozumiem czas od 1981 r. do 1989 r., szukali ludzi, którzy chcieliby z nami współpracować, tworzyć coś takiego jak myśl samorządowa, jak próby czegoś takiego jak ustawa samorządowa, to rzeczywiście możemy powiedzieć, że były jakieś zleпки tego, o czym tu wspominało: o Zjeździe „Solidarności” i koncepcji Rzeczypospolitej samorządnej. Tworzono też między innymi wśród ludzi samorządu rolników, mam tu na myśli Janusza Stępnia, świętej pamięci senatora, który później znalazł się w podzespolu do spraw samorządu terytorialnego „okrągłego stołu”.

Natomiast ilekroć myśmy usiłowali znaleźć doradców czy fachowców od samorządu terytorialnego, to zawsze trafialiśmy albo do Warszawy, albo do Łodzi. I ciekawostka. Kiedyś notabene mieliśmy kontakt, o czym pan profesor dopiero się dowiedział bodajże w 1988 czy 1989 r., z grupą profesora Regulskiego poprzez pana Balcerowicza i Kazimierza Kłoca, który jeszcze przed „okrągłym stołem” doprowadzał nas do tych ludzi. Udało nam się, bodaj w 1986 r., skontaktować z Łodzią i znowu okazało się, że to Regulski.

Ważną rolę odegrali tutaj ludzie Kościoła, księża, którzy dawali nam lokale, żebyśmy mogli w nich się spotykać i objaśniać ludziom kompletnie nieprzekonanym, jeśli chodzi o „Solidarność”, bo wspominały o tych inicjatywach, ale generalnie, można by powiedzieć, był brak świadomości społecznej, co to takiego jest samorząd i dlaczego go trzeba budować. Poza tym był brak wiary w coś takiego jak samorząd terytorialny. To jedno.

W szczególności chciałbym tutaj wymienić księdza Edwarda Frankowskiego, dzisiejszego biskupa, czy księdza Sadłowskiego ze Zbroszy, który organizował wielokrotnie spotkania dotyczące samorządu terytorialnego, oczywiście kilku jeszcze innych księży na terenie Polski.

Jeśli zaś chodzi, Panie Profesorze, o ten protokół rozbieżności przy „okrągłym stole”, komuniści byli absolutnie przekonani, że co jak co, ale wyborów do samorządu terytorialnego na pewno nie będzie. I taki towarzysz, aparatczyk, który później prezydentem został, podczas przyjęcia po obradach „okrągłego stołu” powiedział: w życiu, wcześniej jak za dwa, trzy lata wybory samorządowe się nie odbędą. Warto o tym pamiętać. I być może dlatego taki protokół.

I teraz o tym, o czym tu wspominałeś, Jurku, mianowicie, że były jakieś ciągłe opory, że za dwa lata te wybory. Pamiętam, już prawie było budowane Biuro Generalnego Komisarza Wyborczego, a jeszcze gdzieś tam tliła się informacja, że może nie teraz, może jeszcze później, mimo że już właściwie ustawa o tym przesądzała. Warto o tym też wszystkim powiedzieć i pamiętać. Myślę, że gdyby nie pasja tych ludzi i nie przekonanie o tym, że absolutnie wybory samorządowe są konieczne, ich by nie było, a jeśli byłyby, to oczywiście samorząd nie byłby w takiej postaci, w jakiej jest dzisiaj. Dziękuję.

### Prof. Irena Lipowicz

Ponieważ konferencja jest w Senacie, to ja chciałam się ograniczyć do wniosków de lege ferenda, to znaczy do różnych postulatów pod adresem Senatu.

Myślę, że w taką rocznicę warto byłoby, żeby Senat przyznał się troszkę do swojego dziecka, czyli do samorządu terytorialnego. Dziecko już urosło, spełniło wszelkie nadzieje, jest już pełnoletnie, więc może tym bardziej trzeba byłoby jakoś zadbać o mieszkanie, studia itd.

### Senator Mariusz Witczak

My się naprawdę nie wypieramy. Przyznajemy się i to dobrowolnie i z dużą przyjemnością. Mam nadzieję, że pan profesor Regulski to potwierdzi.

Prof. Irena Lipowicz

Tak jest. To wobec tego, skoro się przyznajemy, to byłoby dobrze, gdyby wskrzesić nazwę „Samorządna Rzeczpospolita”, jako tytuł serii wydawnictw pod patronatem Senatu, które by pokazały to wszystko, o czym dzisiaj mówiliśmy i co często odchodzi w niepamięć. Widzimy, że tu poskładaliśmy te korzenie samorządu z różnych nurtów i z różnych tradycji, i z różnych regionów. Trzeba to zrobić. Byłoby dobrze, gdyby taka seria „Samorządna Rzeczpospolita” ukazywała się pod patronatem marszałka Senatu lub wicemarszałków. To jest pewna marka, która zaginęła, którą ludzie mają w dobrej pamięci. Byłoby też dobrze, gdyby odbywała się raz w roku konferencja „Samorządna Rzeczpospolita”, taka jak nasza, żeby się nie skończyło jubileuszem dwudziestolecia.

Senat definiuje ciągle na nowo swoją rolę, a w innych krajach o wiele bardziej tym się zajmuje: jest izbą regionów, jest izbą landów czy zajmuje się czasami w ustroju federalnym o wiele intensywniej działalnością lokalną. A to nie kosztowałoby zbyt dużo. Raz w roku duża konferencja samorządowa, być może z tym samym doświadczonym partnerem, jedna seria wydawnictw, która by pokazywała korzenie i owoce samorządu. Byłabym szczęśliwa, gdyby na przykład tom ukazujący korzenie samorządu wyszedł pod redakcją pani profesor Rabskiej. Nie chcę dodawać jej pracy, ale wyobrażam sobie, że to byłoby niezwykle kształtujące. Konstytucyjne korzenie i owoce samorządu. Jak i z czego wyszliśmy i w jakim miejscu jesteśmy.

I trzecia rzecz. Troszkę tu potrzeba pewnej protezy. Bo popatrzcie państwo. W sumie z różnych przyczyn, które znamy, nie powstała krajowa reprezentacja samorządu terytorialnego. Nie ma krajowego sejmiku. Kiedyś zastanawialiśmy się, czy będzie, czy nie. Właściwie jest tylko komisja wspólna rządu i samorządu. Niezwykle potrzebna, niezwykle ważna, istotna ustrojowo. Ale nie pełni roli zgromadzenia czy forum krajowego wyrażenia tego, czym samorząd jest. Tym forum, płaszczyzną mógłby być Senat. Gdyby Senat zechciał stworzyć taką płaszczyznę, żeby można było parlamentowi przedłożyć to, czym żyje samorząd. To mogłoby być rzadziej, może raz na cztery lata, może raz na trzy, ale ponieważ nie ma krajowej reprezentacji, nie ma miejsca, gdzie wszystkie trzy szczeble samorządu mogłyby się tak naprawdę spotkać, takie forum byłoby przydatne. Są organizacje, dobrze działa organizacja gmin, miast i miasteczek, związek powiatów, związek województw, to wszystko istnieje, jest świetnie. Ale gdzie spotykają się w Polsce

wszystkie trzy szczeble? To takie postulaty, z wielką wdzięcznością wobec Senatu i wobec założycieli samorządu terytorialnego i tych z regionów, którzy tutaj się odzywali. To dopiero jest prawdziwa satysfakcja, jak widzimy, jak było tam, gdzie najtrudniej, na tym pierwszym froncie. Sładam również podziękowania pod adresem pana profesora Regulskiego i fundacji. Partie, które robiły reformy, przeminęły, rządy przeminęły, a Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej trwa. Dziękuję.

## Senator Mariusz Witczak

Dziękuję serdecznie.

Ciekawe postulaty. Wsłuchiwałam się w nie z panem marszałkiem, ale myślę, Pani Profesor, że z tym forum nie jest tak źle, bo komisja wspólna rządu i samorządu w dużym stopniu wypełnia to, o czym pani profesor mówiła. Tam się spotykają wszystkie szczeble i wszystkie problemy są omawiane. Ale na pewno dobrze by było, żeby na przykład Senat, jako druga instancja stanowienia prawa w państwie unitarnym, posiadał taką domenę samorządową. I w jakimś sensie może Senat mógłby być takim forum. Myślę, że tutaj może sama pragmatyka wystarczyłaby, a nie konieczne jakiegokolwiek zmiany formalne. To warto byłoby po prostu zrobić i to może świetnie funkcjonować. Dziękujemy za te inspirujące sugestie.

Czy ktoś z państwa jeszcze chce zabrać głos?

## Prof. Jerzy Stępień

Przy okazji rocznicy dwudziestolecia wolnych wyborów, bo one nie były demokratyczne, ale były wolne, 4 czerwca 1989 r., czy przy okazji dziesięciolecia powiatów, dość dużo teraz jeżdżę po Polsce. I zaskakuje mnie mnogość publikacji finansowanych przez samorządy. Bardzo często naukowych opracowań dotyczących historii miejscowości, historii regionu. To jest coś zupełnie niebywałego. I jeśli mówimy o tej kulturze politycznej związanej z tożsamością i pamięcią jednocześnie, to wydaje mi się, że Senat w ramach tej inicjatywy, o której pani Lipowicz mówi, mógłby na przykład ufundować nagrodę za najciekawsze wydawnictwo tego typu. Można byłoby nawet zrobić tutaj jakąś wystawę poświęconą tym publikacjom. Tego są setki, naprawdę na bardzo wysokim poziomie, książki pisane przez bardzo

dobrych autorów, finansowane przez samorząd i wydawane przez samorząd. Zorganizowanie wystawy tego dorobku, którego jest naprawdę bardzo dużo, pokazałoby tę zbiorową pamięć, zbiorową tożsamość. Dziękuję.

## Senator Mariusz Witczak

Ponieważ pan profesor dalej ten temat draży, muszę uzupełnić, że zapewne będzie można jeszcze wzmocnić te działania na rzecz samorządu ze strony Senatu, ale w tej kadencji z panem marszałkiem Bogdanem Borusewiczem spotkaliśmy się z wszystkimi marszałkami województw. W tamtej kadencji było ciężko, jeżeli chodzi o sprawy samorządowe, w tej jest inaczej. Działalność naszej komisji inaugurowaliśmy ze wszystkimi organizacjami samorządowymi. Organizujemy również – i to jest też tradycja tej kadencji – wystawy związane z kwestiami samorządowymi. Nie tylko z diasporą, to co zawsze kojarzyło się z Senatem, ale i samorządowymi. Niektórzy złośliwi mówią, że tu jest najbardziej prestiżowy metr kwadratowy, a zarazem najtańszy, bo samorzady, które tu się reklamowały czy promowały, nic za to nie płaciły. Tak że staramy się coś robić, a myślę, że te wszystkie kwestie rocznicowe zmobilizują Senat do tego, żeby było jeszcze więcej jego związków z samorządem.

## Prof. Teresa Rabska

Do wspomnień rocznicowych czy nie rocznicowych, ale w ogóle związanych z historią samorządu chciałabym dodać także działalność byłego Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego po powołaniu gmin. I wiele lat pod przewodnictwem profesora Buczkowskiego, wszystkim nam tutaj znanego, który też był przewodniczącym komisji senackiej i sejmowej i bardzo głęboko się zajmował sprawami samorządowymi, ten Krajowy Sejmik bardzo dużo zrobił, to był Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego. Miał bardzo duży wkład w rozpowszechnianie i upowszechnianie nowej ustawy samorządowej i tych wszystkich kwestii. Pamiętam kolejne dyskusje już wtedy Komisji Samorządu Terytorialnego w Sejmie, kiedy podnosiłam sprawę, aby sformalizować działania Krajowego Sejmiku, bo nie były oparte na żadnym akcie ustawowym, co właśnie było ciekawe, bo powstał z inicjatywy samych samorządów. I gdy

ja kiedyś tu postulowałam, żeby nadać mu odpowiednią rangę, to był dość duży protest. Muszę powiedzieć, że nigdy nie rozumiałam dlaczego. Ale warto w tych różnych historycznych rozważaniach podnieść rolę Krajowego Sejmiku Samorządowego, bo podkreślam, bez podstaw prawnych, bez żadnej ustawy to działało, a ogromnie się przyczyniało do upowszechniania tej idei. Na pewno są osoby, które w tym uczestniczyły i na pewno jest jakaś dokumentacja. Chyba profesor Kieres także uczestniczył w tych zjazdach i wiele więcej osób. Ja w tej chwili nie pamiętam. Ale warto by to w tych elementach historycznych upowszechnić.

Nie ma w tej chwili pana profesora Kieresa, ale może ktoś z państwa mi wyjaśni, jak wygląda sprawa Karty Samorządu Regionalnego. Bo ja nie rozumiałam z jego wypowiedzi, czy jest wreszcie uchwalona, czy nie. A to jest dla mnie bardzo ciekawa historia, bo tyle lat już trwa nad nią dyskusja. Ciągłe się mówi o polityce regionalnej, która jest niesamowicie istotna w rozwoju, ale ciągle nie wiem, Panie Profesorze, jak to jest. Może wiadomo, czy Karta Samorządu Regionalnego jest już uchwalona. Uczestniczyłam w wielu dyskusjach, także za granicą, tu w kraju były organizowane w związku z tym dyskusje i nie mogę się dowiedzieć, jaki jest stan i dlaczego. Bo nad tą kartą dyskusja trwa już chyba dziesięć lat. A uważam, że ona w naszych warunkach i w związku z tym, co także pan profesor mówił, byłaby bardzo ważnym aktem prawnym.

I ostatnia sprawa, może w pewnym sensie w nawiązaniu do bardzo interesującego referatu pana profesora Wnuka-Lipińskiego. Rozumiem, że pan podchodził do tego z punktu widzenia problemów socjologicznych, ale ja chciałam bardzo silnie podkreślić jeden element strukturalny, to znaczy pełne zrozumienie decentralizacji władzy. Wydaje mi się, że to jest konieczne dla podkreślenia, jeśli chodzi o budowanie struktur państwa w ogóle. I o ile samorząd doskonale istnieje albo walczy o swoje istnienie, to jeśli chodzi o decentralizację władzy, niestety, zresztą w dyskusji już to wychodziło, ten element ciągle jest jeszcze niepewny.

Jeśli chodzi o administrację rządową, powiem, że jednak nie udało się chyba zlikwidować, co wielokrotnie zresztą pan profesor Regulski w dawniejszych dyskusjach podnosił, tej Polski resortowej. Mnie się wydaje, że brak pełnej decentralizacji i brak jednak przekształceń, o czym pani profesor Lipowicz też mówiła, w administracji rządowej bardzo ciąży nad całym państwem, ale także nad problemami regionalizmu. Samorząd a administracja rządowa to właśnie Polska resortowa. Także to w przyszłych rozważaniach trzeba by wziąć pod uwagę, problem tego, co przed wojną nazywaliśmy dua-

lizmem administracyjnym, to znaczy dualizmem opartym na wyraźnym podziale administracji rządowej i samorządowej. To może jeszcze zbyt mało tkwi w świadomości i w przepisach prawnych. Dziękuję bardzo.

## Barbara Imiołczyk

Chciałabym serdecznie podziękować za tezy profesora Wnuka-Lipińskiego, a szczególnie za tezę czwartą, która mówi, że jakość samorządu zależy przede wszystkim od obywatelskiej kultury politycznej. I tak sobie myślę, że może z okazji dwudziestolecia samorządu, które będzie przypadało w roku przyszłym, warto jest tej tezie poświęcić trochę więcej refleksji. Bo często mówimy o barierach w rozwoju samorządności, barierach finansowych, materialnych, a wydaje mi się, że jednak ta bariera w postaci deficytu kultury obywatelskiej, deficytu kultury politycznej jest w tej chwili chyba ważniejszą barierą w rozwoju samorządności i społeczeństwa obywatelskiego niż wiele innych przyczyn, które dość łatwo wskazać. I tak mi się marzy, żebyśmy właśnie temu problemowi w przyszłym roku poświęcili trochę uwagi. Dziękuję.

## Prof. Jerzy Regulski

Wydaje mi się, że ta dyskusja wniosła bardzo dużo ciekawych wątków. Nasuwa mi się jedna uwaga generalna. Myśmy z Michałem Kuleszą chcieli zapisać pewien proces dochodzenia do koncepcji, zapisać tę historię lat osiemdziesiątych, ale oczywiście to jest spojrzenie osobiste, w jakiś sposób obciążone pewnym subiektywizmem. Nie do wszystkich materiałów się udało dotrzeć, wiemy, że na pewno było mnóstwo innych inicjatyw, dlatego nie możemy aspirować do tego, żeby to była historia. Ale problem historii tworzenia samorządu w tej chwili dojrzał. I trzeba by się zastanowić bardzo poważnie nad opracowaniem historycznym historii procesu budowania samorządu w Polsce, bo perspektywa jest już wystarczająco odległa, a za chwilę nas będzie coraz mniej i pewne fakty będą przedstawiane nie na podstawie wiadomości uzyskanych od uczestników tamtych wydarzeń, ale z czytanych dokumentów, a to czasami trochę inaczej wygląda. W związku z tym też sugestia pod adresem Senatu, czy i w jakiej formie nie należałoby podjąć się opracowania poświęconego historii budowy samorządu tego okresu przełomowego, podstawowego.



Podpisuję się obiema rękami pod tym, co mówiła pani profesor Lipowicz. Komisja wspólna rządu i samorządu jest płaszczyzną załatwiania spraw, a nie dyskusji. I jest ona zamknięta. Ona nie ma odbicia w debacie publicznej.

Prof. Jerzy Stępień

Jeszcze jedno słowo. Nie ma tam odzwierciedlenia interesów prywatnych.

Prof. Jerzy Regulski

Wyjąłeś mi to, Jurku, z ust, bo ja to samo chciałem powiedzieć. Związki i stowarzyszenia samorządowe odgrywają kolosalną rolę, są niesłychanie potrzebne, ale one w ogromnej większości reprezentują organy wykonawcze. Ja uczestniczyłem w zjeździe województw z okazji dziesięciolecia województw w Szczecinie, gdzie była bardzo duża dyskusja, konfrontacja marszałków z przewodniczącymi sejmików, gdzie przewodniczący sejmików atakowali bardzo wyraźnie, że w związku województw nie ma głosu przewodniczących sejmików, a są jedynie głosy marszałków. W związku z tym istnieje niebezpieczeństwo, że nie ma w Polsce nigdzie miejsca, gdzie jest dyskusja o idei samorządności, o uczestnictwie ludzi. Okres dwudziestolecia bardzo wyraźnie wskazuje, że pierwotnie założony system ewoluował. Zmiany były, chociażby bezpośrednie wybory, ale i szereg innych zmian. Ta ewolucja dokonywała się w imię zwiększenia efektywności zarządzania. Ale efektywność zarządzania powoduje koncentrację władzy, a tym samym zmniejszenie reprezentatywności i udziału obywateli.

Doszliśmy do bardzo niebezpiecznego miejsca, w którym zbyt duża koncentracja władzy w rękach osób niepodlegających czy podlegających w zbyt małym zakresie kontroli społecznej prowadzi do niebezpieczeństw.

Chciałem zwrócić uwagę na konwencję Rady Europy nazywaną Kartą Samorządu Lokalnego. Zresztą miałem wyjątkową satysfakcję, ponieważ uczestniczyłem w Polsce w pracach nad wprowadzeniem samorządu, a później jako ambasador Polski przy Radzie Europy osobiście podpisywałem tę konwencję w imieniu Rzeczypospolitej, co było dla mnie podwójną satysfakcją. Ale ta konwencja mówi, że samorząd to jest prawo i zdolność społeczności lokalnych do załatwiania w imieniu własnym szeregu spraw i że to

prawo jest realizowane przez rady lub zgromadzenia mieszkańców, które mogą posiadać organy wykonawcze.

Wielokrotnie zastanawiałem się, czy istniejący ustrój w Polsce odpowiada wymogom tej karty. Wydaje mi się, że doszliśmy do pewnej granicy. I to jest problem do dyskusji. Jakiego państwa polskiego chcemy? Bo nie w każdym państwie samorząd się może zmieścić. Jeżeli niektóre partie polityczne reprezentują, akcentują interesy państwa i rolę państwa jako tego podmiotu, który wyznacza kierunki rozwoju, to w takim państwie nie ma miejsca na samorząd. W państwie autorytarnym nie ma miejsca. Samorząd może istnieć, jeżeli przyjmiemy zróżnicowanie interesów w poszczególnych obszarach. Inne hierarchie i potrzeby. I to są sprawy, które wymagają ogólnej dyskusji. Wydaje mi się, że byłoby bardzo dobrze, gdyby w tym zakresie Senat mógł podjąć jakąś inicjatywę, z góry za to dziękuję. Dziękuję też za możliwość odbycia dzisiejszej dyskusji.

## Senator Mariusz Witczak

Dziękuję, Panie Profesorze.

Pomału będziemy zmierzać ku końcowi. Za chwilę pan marszałek Ziółkowski podsumuje nasze spotkanie, ale przedtem ja bardzo krótko odniosę się do tych wątków, które poruszyła pani profesor Rabska, mianowicie kwestii dualizmu władzy i pewnego nieładu w województwie, bo jak rozumiem, chodziło o te kwestie. Muszę od razu powiedzieć, że w tej kadencji te kwestie uregulowaliśmy. Wprawdzie prezydent odesłał do Trybunału Konstytucyjnego tak zwaną ustawę kompetencyjną, ale szczęśliwie trybunał nie podzielił wątpliwości pana prezydenta i ona od 1 sierpnia wejdzie w życie.

W tej kadencji powstały dwie zasadnicze ustawy, które dotyczą tej kwestii, czyli ustawa o wojewodzie, która bardzo jasno określiła, jakim organem terenowym rządu jest wojewoda i jakie ma kompetencje, głównie kontrolne wobec administracji zespolonej i niezespolonej, co nie było wcześniej jasno ujęte. Pomijając już kwestie kryzysowe czy obywatelskie, rola wojewody zostaje znacznie zawężona, ale z drugiej strony staje się wojewoda silnym organem rządowym w terenie.

Obok tej ustawy funkcjonuje tak zwana ustawa kompetencyjna. Ona w dużym stopniu uregulowała szereg wątpliwości prawnych, które się przez te lata nagromadziły. Ale również oddała wiele nowych kompetencji i pieniędzy, i majątku samorządom. I ustanowiła wyraźnie, że marszałek jest gospodarzem

województwa. Już nie ma tego dylematu, czy wojewoda jest gospodarzem województwa, czy marszałek. Zostało jasno zdefiniowane w tej ustawie, że oto gospodarzem województwa jest marszałek. Ja tylko mogę wspomnieć, że problem polegał na tym, iż prezydent uważał, że parki krajobrazowe nie powinny być w kompetencji marszałków, ale trybunał nie podzielił tych wątpliwości. O to poszło. A trzeba pamiętać, że parki to nie tylko kwestie władcze wobec tej dziedziny ochrony środowiska, ale przede wszystkim majątek, bo są muzea, szkoły, są rozmaite instytucje, pieniądze, które województwom zostały zgodnie z tą ustawą przekazane, między innymi nastąpi ponowne zespolenie SANEPiD-u z powiatami, chociaż to nie będzie taka formuła jak niegdyś, więc może określenie „ponowne zespolenie” nie jest do końca tutaj adekwatne. Państwo oczywiście sobie to wszystko sprawdźcie, zgodnie z zainteresowaniami. Nie będę już kontynuował, ale myślę, że to jest dosyć istotny krok.

Panie Marszałku, bardzo serdecznie dziękuję. Oddaję głos gospodarzowi.

## Wicemarszałek Senatu Marek Ziółkowski

Moje podsumowanie jest bardzo krótkie i składa się z dwóch części: podziękowania i zobowiązania.

Jeżeli chodzi o podziękowania, jeszcze raz serdecznie dziękuję referentom, zarówno obecnym, którzy pozostali do końca, jak i nieobecnym, dziękuję wszystkim dyskutantom. Zamierzenie, żeby najpierw mówić o historii, doświadczeniu, żeby wyciągnąć z tego wnioski dotyczące teraźniejszości i dalszych kierunków myślenia i zmiany funkcjonowania samorządu, udało się nam wypełnić. Kilka kwestii uwypukliło się tu bardzo wyraźnie: samorządowa służba cywilna, kwestia mienia komunalnego, rola ordynacji wyborczej. Sądzę, że pewne kwestie będziemy się starali także podejmować i być może nawet w postaci inicjatywy senackiej, do czego przecież w ramach tradycji izby mamy prawo. To jest element pierwszy. Zatem zarówno doświadczenia, jak i nauki dotyczące teraźniejszości.

Jeżeli chodzi o zobowiązania, myślę zwłaszcza o tym, co mówiła pani profesor Lipowicz. Chciałem powiedzieć, że współpraca z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej owocuje. Właściwie co roku mamy konferencję albo kilka spotkań. To są częste spotkania z wszystkimi sześcioma wielkimi organizacjami samorządu terytorialnego. Rzeczywiście, każda z nich reprezentuje inny poziom, ale my staramy się to robić i będzie to na pewno kontynuowane. Nie ma tu żadnej wątpliwości.

Co do nagród, wystaw i wydawnictw, sędzę, że także możemy to wspólnie zrobić. Sędzę, że Senat może to na pewno robić jako patron centralny, ale niezwiązany bezpośrednio z władzą wykonawczą, ogólnopolską, patron samorządu lokalnego, społeczeństwa obywatelskiego także, bo to jest chyba istotne. Ale to jest tylko taki wtęret żartobliwy, etymologiczny. Pani profesor powiedziała o Samorządnej Rzeczypospolitej. Dwa pojęcia, które etymologicznie znaczyły to samo, ale mają zupełnie inne konotacje, mianowicie Republika Rad i Rzeczpospolita Samorządna tak naprawdę znaczą to samo. Bo przecież to są rady. Tymczasem treść tych pojęć jest naprawdę zupełnie inna. Proszę zwrócić uwagę, jak można wykoślawić znaczenie tego samego pojęcia.

Czy będzie krajowa reprezentacja różnych poziomów samorządu lokalnego, oczywiście nie zależy od Senatu. Pomysł jest bardzo dobry. Jeżeli samorządy wyrażą taką wolę i odpowiednio nacisną na swoich parlamentarzystów, to Senat z przyjemnością będzie ich gościł w swoich progach.

Serdecznie państwu dziękuję za udział w naszej konferencji.