

## Jerzy Regulski

# Idea samorządności, rzeczywistość samorządności, wyzwania samorządności

*„(...) trzeba zastanowić się, jak przebudować ustrój, aby odpowiadał społeczeństwu 2015 r. Dotychczasowy był budowany dla Polaków Anno Domini 1989. Przez 25 lat jego umiejętności, zamożność, warunki życia uległy zasadniczym zmianom. Czy nasz ustrój z przed ćwierć wieku nie powinien być też gruntownie zweryfikowany? Uważam, że jest to niezbędne i powinno stanowić strategiczne zadanie nadchodzących lat.”*

Panie Marszałku, Panowie Senatorowie, Panowie Ministrowie, Panie Wojewodo, Wysocy Przedstawiciele Władz Lokalnych i Regionalnych, których mamy przyjemność gościć z różnych zakątków całej Polski, Drodzy Przyjaciele!

Chciałem przede wszystkim podziękować Panu Marszałkowi za zaproszenie do tego gmachu. Dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej Senat RP jest miejscem narodzenia. Tutaj 25 lat temu, piętro niżej, w gabinecie Marszałka Senatu Andrzeja Stelmachowskiego został podpisany jej akt założycielski. Podpisaliśmy go w piątkę ówczesnych parlamentarzystów, czterech senatorów: Andrzej Celiński, Aleksander Paszyński, Jerzy Stępień i moja osoba oraz poseł Walerian Pańko. Dysponowaliśmy wtedy wynikami naszych blisko 10-letnich studiów i niewielki zespół przyjaciół, z którymi te badania prowadziliśmy. Chciałbym szczególnie wymienić Michała Kuleszę i Adama Kowalewskiego.

Myśl o konieczności odbudowy samorządu kielkowała w różnych środowiskach na przełomie lat 1980/1981, kiedy zryw „Solidarności” pozwolił nam odrzucić te końskie okulary autocenzury ograniczającej nasz sposób myślenia. Ale wkrótce się okazało, że rzucanie samych haseł nie wystarczy. Nasza grupa dlatego zajęła się samorządem, że przedtem zajmowaliśmy się planowaniem przestrzennym, które było nieskuteczne, i zastanawialiśmy się, co z tym zrobić. Ale wraz z odrzuceniem autocenzury,

niepozwalającej na myślenie o zmianach ustrojowych, oczywisty stał się fakt, że to nie miał kto realizować planów. Na szczeblu lokalnym nie istniała żadna jednostka zdolna do prowadzenia polityki rozwoju danej miejscowości. Trzeba było je stworzyć po to, żeby ludzie mogli wziąć sprawy w swoje ręce. Pierwszy zjazd „Solidarności” swoimi uchwałami wzmocnił nas politycznie i utwierdził w tym, że to trzeba zrobić.

Ale rzucanie samych haseł to za mało. Trzeba wiedzieć, co konkretnie trzeba zrobić i jak to przeprowadzić. Trzeba posiadać odpowiednią wiedzę, której nie mieliśmy. I stąd powstał nieformalny zespół prowadzący przez lata 80. ubiegłego wieku studia badawcze w Polsce i za granicą, starając się opracować założenia reformy. Dlatego gdy nadszedł rok przełomu, dokładnie wiedzieliśmy, co trzeba zrobić. Konfrontacja z władzą nastąpiła przy Okrągłym Stole. Jako jedyny zespół podpisaliśmy z delegacją partyjno-rządową protokół rozbieżności. Odrzuciliśmy propozycje pseudoreform – różnych cukierków, jakie nam oferowano. Żądaliśmy rzeczywistych zmian. To wymagało determinacji. Na początku 1989 r. wcale nie było jasne, jak się potoczy historia.

Przy Okrągłym Stole, w ramach Komisji Samorządu Komitetu Obywatelskiego, sformulowaliśmy tezy negocjacyjne, aby mieć jasno określone to, co chcemy osiągnąć. Przyjęliśmy jako podstawowy cel pełną samorządność miast i gmin, co oznaczało odrzucenie zasady

jednolitej władzy państwowej będącej podstawą ówczesnego ustroju.

Uważaliśmy, że przywrócenie samorządu lokalnego wymaga wielu konkretnych zmian ustrojowych:

- upodmiotowienia prawnego miast i gmin, a nie rad narodowych, jak chciały ówczesne władze, wprowadzenia kategorii własności komunalnej i przekazania odpowiedniej części majątku narodowego,
- demokratycznej ordynacji wyborczej,
- utworzenia własnych organów wykonawczych miast i gmin, aby oddzielić je od administracji rządowej,
- ograniczenia praw organów nadrzędnych jedynie do kontroli legalności działań i wprowadzenia prawa do opieki sądowej nad uprawnieniami samorządowymi,
- swobody ustalania przez gminy sposobów realizacji zadań własnych.

Żądaliśmy skrócenia kadencji rad narodowych. Odrzucaliśmy proponowany niby-samorząd na szczeblu wojewódzkim, odkładając te zmiany aż do czasu, gdy powstaną warunki na utworzenie rzeczywistego samorządu oddzielnego od administracji rządowej.

Charakterystyczne było przywiązywanie podstawowego znaczenia do praktycznych elementów decydujących o samorządności: własnego mienia, własnej administracji, swobody działania. Baliśmy się ustaleń opartych jedynie na mało co mówiących hasłach. Chodziło nam o konkrety.

Nasze obawy okazały się słuszne. W trakcie obrad strona rządowa chciała jedynie kluczyć i zwodzić. Ale my nie chcieliśmy dać się zamotać w grę pozorów i zaproponowaliśmy podpisanie protokołu rozbieżności. Byłem zaskoczony, że naszą propozycję przyjęto, bo strona rządowa musiała ujawnić swe cele. W efekcie protokół końcowy obrad naszej grupy jest porównaniem wizji samorządu, jakie miały obie strony. Warto dziś rzucić na nie okiem i zastanowić się, w jakim stopniu zostało zrealizowane to, czego wówczas żądaliśmy.

Strona rządowa uważała, że trzeba utrzymać istniejący model, w którym rady narodowe

wykonują również funkcje władzy państwowej, a organy wykonawcze pozostają organami administracji ogólnopaństwowej. Uważaliśmy, że ten model jest sprzeczny z podstawowymi zasadami samorządności. Samorząd terytorialny powinien być uznany za odrębny podmiot władzy, działający w ramach i na podstawie prawa, ale niezależny od władz centralnych.

Z tej podstawowej rozbieżności wynikały dalsze. A więc jaka ma być rola organów przedstawicielskich? Czy mają być wyłącznie organami samorządu, jak chcieliśmy, czy też również mają wypełniać zadania organów władzy państwowej?

Czy organy wykonawcze mają być wyłącznie samorządowe, czy też mają pozostać częścią zintegrowanej administracji państwowej?

Co z województwami? Uważaliśmy, że w ówczesnej sytuacji nie ma warunków do ustanowienia samorządu wojewódzkiego. Tymczasem strona rządowa proponowała wprowadzenie niby-samorządu, ale w formie zbliżonej do ówczesnego ustroju, w którym wojewoda był urzędnikiem państwowym i wykonywał zadania zlecane przez rząd. Takie hybrydy były dla nas nie do przyjęcia.

Proponowaliśmy określenie stałego wskaźnika udziału dotacji państwowych, a także bezpośredniego rozdzielania dotacji przez Ministra Finansów. Chodziło o przełamanie dotychczasowej praktyki rozdzielania pieniędzy przez wojewodów jedynie według ich osobistych opinii. Strona rządowa nie chciała się ustosunkować do tych postulatów, argumentując, że są one przedwczesne.

Postulowaliśmy też stworzenie ogólnokrajowego związku miast i gmin, do którego przynależność powinna być obligatoryjna. Strona rządowa chciała sprawę odłożyć, bo rozumiała, że taki związek stanowiłby istotną siłę polityczną przeciwną ówczesnej władzy.

Wreszcie istotne rozbieżności dotyczyły komunalizacji mienia. Co do zasady, obie strony na nią się zgadzały. Ale w szczegółach występowały różnice, które mogły całkowicie wykoślawić tę koncepcję. Stąd też do protokołu załączyliśmy odrębny załącznik wyjaśniający

nasze stanowisko. Władze lokalne powinny być autonomiczne i swobodnie decydować o swoim mieniu.

Postulowaliśmy stworzenie jednostek badawczych, które powinny monitorować rozwój samorządności i wskazywać sposoby usuwania powstających barier. A także uczestniczyć w kształceniu kadr decydujących o sukcesie samorządu.

Po czerwcowych wyborach sytuacja zmieniła się radykalnie. Przystąpiliśmy do budowy samorządu, realizując nasze postulaty. Mieliliśmy tę wygodną sytuację, że przy Okrągłym Stole nie podjęliśmy żadnych zobowiązań.

Właściwie jedyną porażką, jaką wówczas ponieśliśmy, było odrzucenie przez Sejm propozycji ustanowienia ustawą obligatoryjnego stowarzyszenia miast i gmin. Stało się to na wniosek Klubu PZPR, którego przedstawiciel przekonał część posłów koalicji rządowej, że w ten sposób chcemy „przemycić” aparat kontroli nad samorządami, na wzór dawnych obligatoryjnych związków spółdzielczych. W ten sposób pozbawiono samorząd silnej reprezentacji politycznej, co negatywnie odbiło się na jego rozwoju.

Gorzej, że w kolejnych latach dokonano dalszych, już dobrowolnych, odstępstw od pierwotnych założeń. Postulat dotyczący prawa do ustalania przez samorządy sposobu realizacji własnych zadań jest w pracach parlamentu permanentnie ignorowany. Z tego tytułu ponosimy wszyscy bardzo duże zbędne koszty. A postulowana ochrona sądowa samorządności, która miała ją chronić przed zakusami re-centralizacji, jest zbyt często rozumiana jako jeszcze jeden aparat kontroli, czuwający nad tym, aby jednostki samorządowe nie chciały być zbyt samodzielne lub nie chciały realizować tego, czego domagają się mieszkańcy, pomimo że nie ma tego w ustawach. Nie powstały też jednostki badawcze sponsorowane przez państwo, co powoduje, że rozwój samorządności nie jest monitorowany, a polityka legislacyjna nie jest ciągła i stabilna.

Ale z wielką satysfakcją można stwierdzić, że ówczesne postulaty były słuszne i pozwoliły zbudować samorząd zrozumiały dla społeczeństwa i na tyle samodzielny i sprawny, że w tak

wielkim stopniu przyczynił się do sukcesu, jaki Polska osiągnęła w swej transformacji.

Reforma samorządowa to nie tylko wolne wybory. To głęboka zmiana ustroju. W 1990 r. trzeba było zmienić konstytucję i 94 akty ustawodawcze. Ogromna dynamika ówczesnych zmian zmuszała do nadzwyczajnego tempa prac. Nowy system wszedł w życie 27.05.1990 r. Swoje miejsce pracy zmieniło 100.000 ludzi, przestając być urzędnikami państwowymi, a stając się urzędnikami-pracownikami komunalnymi. Przeprowadzono komunalizację mienia. Gminy przejęły kilka milionów nieruchomości i 1500 przedsiębiorstw państwowych. Posiadanie osobowości prawnej, majątku i własnych finansów otworzyło dostęp do kredytów bankowych. Powstał nowy system świadczenia usług publicznych i obsługi ludności. To były wielkie zmiany dotyczące wszystkich dziedzin życia.

Ale aby wprowadzić reformę w życie, nie wystarczy uchwalić ustawę. Jej uchwalenie to dopiero początek. Trzeba przebudować organizację państwa i służb publicznych zgodnie z nowym prawem. Trzeba wykształcić nowe procedury. Trzeba wykształcić kadry i nauczyć ludzi korzystania z nowych możliwości. Dla realizacji tak wielu zadań konieczny jest wspólny wysiłek parlamentu, rządu, administracji, a także organizacji pozarządowych. Uchwalenie ustaw jest początkiem realizacji. Trzeba dostosować instytucje państwowe do nowych działań; parlament może zmienić ustawę, rząd przebudować instytucje, ale nie ludzką mentalność. Dlatego stworzyliśmy Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej jako społecznego partnera rządu i parlamentu w budowaniu nowej Polski. Fundacja stanęła wobec ogromnych zadań bez żadnych środków początkowych. Kapitał założycielski wynosił 100 dolarów, które przyniosła pani Anna Trzeciakowska od anonimowego darczyńcy. Bez lokalu, bez żadnego zaplecza zaczęliśmy działać, opierając się na ludziach i ich zapale. Fundacja działa już 25 lat. W ciągu tego ćwierćwiecza przeprowadziła ok. 65.000 szkoleń, w których uczestniczyło według naszej statystyki 1.365.000 ludzi. Po kilkadziesiąt tysięcy ludzi rocznie. To są wielkie osiągnięcia, ale wiele zadań jest jeszcze przed

nami. Nie zostały nawet zrealizowane nasze własne postulaty z Okrągłego Stołu. I trzeba się zastanowić, jak przebudować ustrój, aby odpowiadał społeczeństwu roku 2015. Dotychczasowy był budowany dla Polaków *Anno Domini* 1989. Przez 25 lat ich umiejętności, zamożność, warunki życia uległy zasadniczym zmianom. Czy nasz ustrój sprzed ćwierć wieku nie powinien być też gruntownie zweryfikowany? Uważam, że jest to niezbędne i powinno stanowić strategiczne zadanie nadchodzących lat.

Mamy nadmiar ustaw. W moim przekonaniu powinniśmy połowę z nich wyrzucić i byłoby wtedy dobrze. Dajmy ludziom rządzić się samym, bo na tym polega samorządność.

**prof. dr hab. Jerzy Regulski**  
jest prezesem Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Proszę Państwa, tematów jest bardzo dużo i wydaje mi się, że może nasza konferencja coś przybliży. Chciałbym Państwu jeszcze raz podziękować za obecność. Podziękować wszystkim tym, którzy się przyczynili do wielkiego sukcesu samorządności. Chciałbym pogratulować odznaczonym, zdając sobie sprawę, że na odznaczenia zasługuje znacznie więcej osób, które wspólną pracą przyczyniły się do wspólnego sukcesu.

Dziękuję jeszcze raz Panu Marszałkowi za możliwość spotkania właśnie w tym gmachu, który dla nas, dla Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, ma bardzo specjalne znaczenie. Dziękuję wszystkim.