

Jerzy Stępień

Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców

„Jesteśmy podwójnymi niejako szczęśliwcami – nie tylko mogliśmy uczestniczyć bezpośrednio w procesach transformacji ustrojowej, ale możemy także efekty tych zmian poddać krytycznej refleksji. (...) Trzeba też pamiętać, że samorząd jest instytucją, a nie realnym bytem – jest «prawem i zdolnością społeczności lokalnych», a nie formą nadaną raz na zawsze. Instytucje powinny się zmieniać wraz z rytmem oczekiwań i wyzwań danego czasu.”

Nie jest chyba możliwa realizacja w pełni jakiegokolwiek planu. Nigdy też nie wiadomo, czy to, co planujemy, okaże się optymalne w rzeczywistości. Może łatwiej nagiąć do założonego ideału rozwiązanie techniczne, ale tam, gdzie chodzi o byty tworzone w sferze relacyjnej, a nie realnej (by odwołać się do siatki pojęciowej późnego średniowiecza, kiedy to Europa na dobrą sprawę odkryła istotę samorządu jako istotnego czynnika swego rozwoju cywilizacyjnego), sprawy się mocno komplikują, bo przecież wszelkie konstrukcje ustrojowe w sferze państwowej muszą się zderzyć z poziomem zastanej powszechnej świadomości (czasami nieświadomości) społecznej, a także z gotowością przyjęcia nowych propozycji przez tych, dla których są tworzone, nie wspominając już o indywidualnych ambicjach czy grupowych interesach, które będą zwykle również barierami trudnymi do przezwyciężenia – czasami najtrudniejszymi.

Trudno się oprzeć takiej oto konstatacji, kiedy patrzy się z punktu widzenia stanu dzisiejszych doświadczeń na początku pracy nad odbudową samorządu terytorialnego w Polsce. Rozziew pomiędzy pierwotną wizją rozwiązań ustrojowych a obrazem aktualnej rzeczywistości Polski lokalnej jest bowiem tak wielki, że chwilami można powątpiewać, czy plan i jego realizacja mają ze sobą cokolwiek wspólnego. Na szczęście jesteśmy w takiej sytuacji, że z dystansu 25 lat od początków transformacji ustrojowej można stosunkowo precyzyjnie wskazać,

w których punktach, i przede wszystkim kiedy i za czyją sprawą, dochodziło do korzystnych korekt naszego systemu samorządowego, ale także do istotnych deformacji tego, co już zbudowano.

Mam wrażenie, że jesteśmy podwójnymi niejako szczęśliwcami – nie tylko mogliśmy uczestniczyć bezpośrednio w procesach transformacji ustrojowej, ale możemy także efekty tych zmian poddać krytycznej refleksji. Nie było to dane wielu poprzednim pokoleniom, których prace nad kształtem Rzeczypospolitej były przerywane nieraz bardzo brutalnie – procesami dziejowymi. Wspomnijmy tu o ostatnich latach dawnej Rzeczypospolitej, które w przededniu Konstytucji 3 maja wydały ustawę o miastach, czy o latach 30. XX w., kiedy rozwój samorządu, zunifikowanego w skali całego państwa ustawą z 1933 r., został nie mniej gwałtownie przerwany wybuchem wojny.

Minione 25-lecie, będące z pewnością jednym z najbardziej pomyślnych okresów dla naszej państwowości, nie powinno się wiązać tylko z podkreślaniem pozytywnych aspektów osiągnięć ostatniego ćwierćwiecza, ale powinno nas obligować przede wszystkim do rzetelnej oceny aktualnego stanu rzeczy, przedstawienia bilansu osiągnięć i porażek – po to, by nie ustawać w stałym poszukiwaniu optymalnych rozwiązań zapewniających obecnym i przyszłym pokoleniom możliwie najkorzystniejsze warunki umacniania naszej państwowości i jej rozwoju.

1 Punktem intelektualnego wyjścia do odbudowy samorządu terytorialnego bezpośrednio po wyborach czerwcowych było głębokie przekonanie obozu solidarnościowego, że system władz lokalnych, typowy dla wszystkich państw komunistycznych, zbankrutował całkowicie – wraz z całym tym państwem. Przypomnijmy, że system rad narodowych był wbudowany w silnie scentralizowany aparat państwowy, sterowany przez kompletnie zewnętrznie nieczytelny dla niewtajemniczonych aparat partyjny. Przy czym w latach 1944–1989 mieliśmy do czynienia z rządami monopartii, która dla tzw. bratnich stronnictw i różnego rodzaju koncesjonowanych stowarzyszeń oferowała pewną pulę stanowisk w administracji państwowej i gospodarczej, ale już nie, co oczywiste, w Biurze Politycznym PZPR, które stanowiło rząd, parlament i najwyższy sąd zarazem.

Próba zbudowania na nowo systemu władz lokalnych nie odbywała się co prawda na spalonym gruncie, ale trudno też było odwoływać się do jakichkolwiek pozytywnych doświadczeń z naszej ustrojowej przeszłości, czy też do osiągnięć państw, które szczęśliwie praktykowały samorządność nieprzerwanie, choć trzeba podkreślić, że utworzenie w 1972 r. stosunkowo dużych gmin w miejsce dotychczasowych gromad sprzyjało racjonalizacji podziału terytorialnego i bardzo pomogło w zbudowaniu samorządu gminnego na uporządkowanym, co do zasady, podstawowym podziale terytorialnym. Należy tu przypomnieć, że z początkiem lat 70. ubiegłego wieku wprowadzono 2200 gmin w miejsce dotychczasowych około 8000 gromad, nawiązując w ten sposób mniej więcej do konfiguracji przedwojennych gmin zbiorczych. Nie obyło się przy okazji tej operacji od popełnienia rażących błędów, szczególnie na Śląsku, gdzie włączano do większych organizmów miejskich nawet całe miasteczka po to tylko, by ta większa jednostka mogła przekroczyć magiczną liczbę 100.000 mieszkańców i tym samym, w zamyśle rządzących, lepiej pełnić funkcję miastotwórczą.

Na przełomie lat 80. i 90. XX w. nie żył już na dobrą sprawę nikt, kto miałby jakie takie

pojęcie o rzeczywistym samorządzie z okresu międzywojennego, a co do państw zachodnich – to przecież każde miało swoje własne, często nieprzekładalne na inne kraje, rozwiązania stanowiące rezultat długiego, odrębnego, indywidualnego procesu historycznego. Można je było studiować, podobnie jak nasze przedwojenne ustawodawstwo, ale nie można było tamtych konstrukcji kopiować, podobnie jak nie można było odwzorować po prostu naszych konstrukcji przedwojennych – świat wszak od tamtego czasu też się zmienił.

Istotnym odniesieniem była uchwalona w 1985 r. przez Radę Europy Europejska Karta Samorządu Lokalnego, ale Polska nie była jeszcze wówczas członkiem Rady Europy, a dokument ten był tak świeżej daty (wszedł w życie po uzyskaniu odpowiedniej liczby ratyfikacji dopiero w 1988 r.), że trudno było go traktować jako sprawdzony fundament dla naszych propozycji, choć szybko miało się okazać, iż przygotowane projekty Kartę w pełni respektowały. Formalnie Polska podpisała ją w 1992 r., a ratyfikowała w 1994 r.

2 W tytule jest mowa o twórcach odbudowy samorządu. Chodzi tu o grupę głównie naukowców skupionych pierwotnie w początkach lat 80. wokół prof. Jerzego Regulskiego, a następnie wraz z nim w Komitecie Obywatelskim przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność”. Nazwisko Lecha Wałęsy w 1988 r. było wtedy jeszcze oficjalnie ignorowane. Grupa ta, następnie rozbudowana, wzięła udział w obradach Okrągłego Stołu w tzw. podstoliku ds. samorządu terytorialnego i organizacji społecznych, co doskonale ilustruje, jak ówczesne kierownictwo „Solidarności” sytuowało samorząd terytorialny w strukturze państwa. Tego rodzaju spojrzenie na samorząd było charakterystyczne dla teorii państwa tzw. realnego socjalizmu, która to teoria utożsamiała państwo z jego organami – stąd definicją państwa obejmowano wyłącznie aparat centralny oraz rady narodowe wszystkich szczebli, ale nie wspólnoty lokalne współorganizujące całość wspólnoty państwowej. W tej wizji samorząd terytorialny

mógł zajmować miejsce wyłącznie organizacji społecznej – znajdowało to m.in. uzasadnienie w nazwie ustawy z 1983 r. o radach narodowych i samorządzie terytorialnym. Takie postrzeganie usytuowania samorządu dało o sobie znać w sporach Senatu z Sejmem kontraktowym w trakcie procesu legislacyjnego toczącego się po wyborach czerwcowych w 1989 r. i do dziś nie zostało jeszcze do końca przezwyciężone, mimo wyraźnie innej, podkreślmy właściwej już, filozofii państwa na gruncie Konstytucji z 1997 r., rozumianego jako dobro wspólne wszystkich obywateli (art. 1).

Trzeba także zauważyć, że odbudowa samorządu była projektem od początku do końca związanym ze środowiskiem obozu „Solidarności”. Szczególnie uwidocznia się to w kontekście reform gospodarczych. Te ostatnie zostały zapoczątkowane jeszcze w połowie lat 80. i zdynamizowane przez ekipę Rakowskiego i Wilczka ustawą o wolności gospodarczej z 23.12.1988 r., przyjętą w przededniu Okrągłego Stołu. Tok zapoczątkowanych wówczas reform został skorygowany w wyniku wyborów czerwcowych i przede wszystkim wskutek powstania rządu Tadeusza Mazowieckiego poprzez odważne, nie tylko antyinflacyjne, działania Leszka Balcerowicza. Gdyby nie te korekty i bardzo istotne uzupełnienia, groziłoby nam wówczas zapewne powstanie systemu oligarchicznego na wzór rosyjski czy ukraiński; kandydatów na miejscowych oligarchów wszak nie brakowało.

Nie można z tej perspektywy przecenić prac prof. Jerzego Regulskiego i jego zespołu, rozpoczętych jeszcze pod koniec lat 70. w ramach Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, kontynuowanych systematycznie w latach 80. Istotnym impulsem była także uchwała I Krajowego Zjazdu NSZZ „Solidarność” postulująca przywrócenie prawdziwego samorządu terytorialnego. Obrazu dopełniają mniej zaawansowane w tej mierze działania różnych innych ośrodków eksperckich i społecznych, związanych w Krakowie z osobami Mirosława Dzielskiego i Tadeusza Syryjczyka, w Poznaniu z Andrzejem Porawskim, próbującym ożywić tradycje wielkopolskie, czy w Kielcach,

skupione głównie wokół niżej podpisanego i podziemnego pisemka „Samorządna Rzeczpospolita”, którego zadaniem było przypomnienie dorobku „Solidarności” z prac I Zjazdu. Tak więc, podkreślmy to raz jeszcze: odbudowa samorządu terytorialnego w Polsce to dzieło wyłącznie szeroko rozumianego obozu „Solidarności”, i to zarówno w warstwie ideowej, strategicznej, planistycznej, jak i wykonawczej.

Trzy osoby z tego gremium znalazły się po wyborach czerwcowych w 1989 r. w parlamencie (Jerzy Regulski i Jerzy Stępień w Senacie, Walerian Pańko zaś w Sejmie kontraktowym). Ponieważ stosunkowo wcześniej zdecydowano, że inicjatywa ustawodawcza w zakresie samorządu będzie należeć do Senatu i specjalnie w tym celu utworzonej komisji (Komisji Samorządu Terytorialnego), tu też została utworzona główna grupa ekspertów, w której główną rolę odgrywał prof. Michał Kulesza, z istotnym wsparciem profesorów Teresy Rabskiej, Tomasa Dybowskiego, Marii Gintowt-Jankowicz i dra Zygmunta Niewiadomskiego.

3 Już od czasu zakończenia obrad Okrągłego Stołu było wiadome, że najpierw konieczne będzie stworzenie samorządu na poziomie gminy; inne szczeble (kręgi) samorządu w początkowym okresie nie były w ogóle brane pod uwagę – przynajmniej do czasu, kiedy już po zbudowaniu solidnego fundamentu nowego układu lokalnego będzie można dostatecznie rozpoznać zarówno potrzeby i możliwości państwa, jak i oczekiwania usamorządowionych w gminach obywateli (mieszkańców).

Dla tej grupy polityków i ekspertów wręcz aksjomatami były takie komponenty projektowanego systemu, jak:

- 1) osobowość prawna gminy, rozumianej jako wspólnota jej mieszkańców (a więc nie tylko obywateli – będzie to miało swoje poważne, pozytywne konsekwencje po wejściu Polski do UE) oraz określone terytorium, czyli wspólnota lokalna, zakładająca istnienie:
 - a) odrębnych od budżetu państwa budżetów gmin, zasilanych dochodami własnymi oraz subwencjami określanymi

- według zobiektywizowanych kryteriów, oraz dotacjami na cele zlecone gminom do realizacji przez państwo,
- b) a także odrębnego od mienia Skarbu Państwa zasobu mienia komunalnego, stanowiącego własność każdej gminy;
- 2) nadzór nad działalnością samorządu ze strony państwa jako całości jedynie według kryterium legalności, a nie celowości, gospodarności i rzetelności;
 - 3) demokratycznie legitymizowane władze z wyraźnym ich podziałem na część stanowiącą (polityczną) i wykonawczą (administracyjną), z możliwością odwołania w drodze referendum w trakcie kadencji władz wybranych bezpośrednio;
 - 4) ustrojowa samodzielność gmin, gwarantowaną ochroną sądową;
 - 5) konstytucyjna kompetencja dla wydawania przepisów gminnych (prawa miejscowego);
 - 6) domniemanie kompetencji gmin we wszystkich sprawach o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych organów państwa.

Zrealizowanie powyższych założeń doprowadziło, według późniejszej pogłębionej refleksji autorstwa prof. Regulskiego, do przełamania pięciu monopolu państwa totalitarnego: monopolu władzy politycznej oraz jednolitego systemu organów państwa, a także jednego budżetu państwa, monopolu własności publicznej (państwowej) Skarbu Państwa i w końcu monopolu urzędników państwowych należących do jednej wspólnej dla wszystkich organów państwa kategorii.

4 To były założenia wyjściowe, natomiast w trakcie dalszych prac koncepcyjnych i legislacyjnych na etapie ścieżki senackiej, związanej z tworzeniem projektu tzw. ustawy ustrojowej o samorządzie terytorialnym, autorzy tego projektu zakładali:

- a) wyraźne rozdzielanie polityki i administracji w gminie poprzez utworzenie rady z jej przewodniczącym jako jednocześnie burmistrzem (wójtem gminy wiejskiej i prezydentem dużego miasta) reprezentującym gminę na zewnątrz oraz

- b) utworzenie stanowiska dyrektora miasta (sekretarza gminy wiejskiej) stojącego na czele urzędu, co miało służyć realizacji rozdzielania funkcji politycznych od administracyjnych (bezpośrednio zarządczych). Zrealizowaniu w pełni tej koncepcji oddzielenia polityki od administracji miała także służyć tworzona w tym samym czasie, niejako równoległe, ustawa o pracownikach samorządowych, przewidująca zatrudnianie najbardziej kompetentnych urzędników na podstawie mianowania,
- c) zamknięcie całego postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych w obrębie organów gminy poprzez powierzenie wydawania decyzji I instancji wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), z możliwością odwołania się do kolegium odwoławczego (II instancja) usytuowanego przy radzie gminy,
- d) utworzenie Krajowego Związku Gmin zrzeszającego z mocy prawa wszystkie gminy. Krajowy Związek Gmin miał wspólnie z Prezesem Rady Ministrów powoływać członków regionalnych izb obrachunkowych,
- e) możliwość tworzenia przymusowych związków dla konurbacji i metropolii z przyległościami – z myślą o utworzeniu takich związków w pierwszej kolejności dla miast Górnego Śląska, Trójmiasta i metropolii warszawskiej,
- f) wydanie specjalnej ustawy o gminach uzdrowiskowych,
- g) uchwalenie ordynacji wyborczej zakładającej wybory większościowe dla wszystkich rad o stosunkowo niewielkich składach osobowych. Radni mieli otrzymywać za swoje prace nie diety, ale rzeczywistą rekompensatę z tytułu utraconych (zarobków) dochodów.

Pierwotne projekty nie przewidywały uchwalenia specjalnej ustawy dla Warszawy jako stolicy państwa. Zakładano, że wystarczająco funkcjonalny będzie w tym przypadku taki sam ustrój, jaki przewidywano od początku dla największych miast, czyli miast o co najmniej 300.000 mieszkańców, których specyfikę

ustroju wewnętrznego będzie można rozwiązać za pomocą statutów zatwierdzanych przez rząd. Ale już w maju 1990 r. uchwalono z inicjatywy poselskiej odrębną ustawę o ustroju m.st. Warszawy, dzielącą organizm miejski na siedem (chwile później na osiem) gmin włączonych jednocześnie w obligatorjiny ich związek.

5 Powyższe zestawienie zakładanych początkowo rozwiązań ukazuje, że o ile udało się w zasadzie w pełni zrealizować cel zmierzający bezpośrednio do przełamania owych pięciu monopolii charakterystycznych dla poprzedniego państwa, o tyle bardziej szczegółowe idee, wskazane w pkt 4, leżące u podstaw koncepcji decentralizacji jako pewnego ciągłego procesu przebudowy i reformy państwa, w poważnym stopniu nadal pozostają wyzwaniem. Co więcej, zasady klasycznego europejskiego samorządu, które przyświecały projektodawcom jego odbudowy, były łamane niemal od początku, co stawia pod znakiem zapytania zdolność naszych elit do przyswojenia sobie w pełni reguł tak istotnej zdobyczy cywilizacyjnej kręgu zachodnioeuropejskiego, jakim jest samorząd terytorialny. Na przełomie XIX i XX w. wszak pisano, że będzie to wiek stojący pod znakiem gminy, a byli i tak przenikliwi autorzy, jak Szwajcar Adolf Gasser, który w 1943 r. upatrywał w wolności gmin wręcz ratunku dla Europy.

Odchodzenie od pierwotnej wizji ustroju samorządowej gminy nastąpiło już na etapie prac senackich. Nie udało się wówczas przeforsować pozycji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako lokalnego polityka stojącego na czele rady i zarazem zarządu. Projekt senacki nie był już pod tym względem konsekwentny, ponieważ dopuszczał powołanie wójta także spoza rady i odebrał mu przewodnictwo w radzie, której miał już od tej chwili przewodzić jeden z radnych. Konsekwencją możliwości wybierania wójta spoza rady było powstanie niejednoznaczności co do jego pozycji ustrojowej w kontekście klasycznego podziału na stanowiska polityczne i urzędnicze. To była pierwsza przegrana inicjatorów odbudowy polskiego samorządu i to na gruncie, który wydawał się być co najmniej przez nich kontrolowany.

W zamyśle M. Kuleszy i J. Stępnia, współautorów początkowej wersji projektu senackiego, gminie miało przysługiwać ogólne domniemanie kompetencji we wszystkich sprawach publicznych o charakterze lokalnym, niezastrzeżonych dla innych podmiotów. To rozwiązanie znalazło się wprawdzie w pierwotnym tekście projektu i odnajdujemy je w ustawie o samorządzie gminnym do dziś (art. 6), ale Senat jako cała izba uznał za stosowne wprowadzić do tekstu projektu kolejny artykuł wskazujący przykładowo, jakie zadania należą do kategorii zadań własnych. Zmieniało to charakter ogólnego domniemania kompetencji, ograniczając jego znaczenie i czyniąc z niej mało czytelną zasadę podziału zadań pomiędzy rząd i samorząd.

Przeważało wówczas, niestety, przekonanie, że bez wyraźnego wskazania listy zadań własnych, ustawowo przypisanych gminie, będzie się pojawiać po stronie władz centralnych pokusa ograniczania władztwa gminy na rzecz administracji rządowej. Praktyka pokazała, że rząd nie odbierał nigdy zadań gminom – wręcz przeciwnie: raczej ich dokładał, nie przekazując natomiast im jednocześnie dodatkowych środków pozwalających te zadania efektywnie wykonywać. Musimy jednak pamiętać, że wszystko to działo się w czasie, kiedy stacjonowały tu wojska radzieckie i nie wszystko zdawało się wówczas zmierzać w pożądanym kierunku – można było nawet wtedy zasadnie powątpiewać, czy rządy obozu demokratycznego staną się trwałym elementem naszej rzeczywistości; tylko dziś, z perspektywy czasu, wydaje się nam to wszystko proste i oczywiste...

Koncepcja domniemania kompetencji odpowiadała w pełni zasadzie mocno już dzisiaj osadzonej w naszym porządku, także i konstytucyjnie, to jest zasadzie subsydiarności, choć to pojęcie nie pojawiało się jeszcze wprost w tekście projektu senackiego. Trzeba jednak zauważyć, że mimo iż zasada pomocniczości (subsidiarności) jest definiowana także w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (art. 4 ust. 3), to jednak sam termin „sybsydiarność” w Karcie również nie występuje. Pojęcie

to pojawiło się na dobrą sprawę dopiero w Traktacie z Maastricht z 1992 r. i od tej chwili robiło w porządku europejskim zawrotną wręcz karierę. Podobnie zresztą jak termin „wspólnota”, którego wprowadzenie do art. 1 ustawy o samorządzie gminnym (wcześniej terytorialnym) było nawet kwestionowane przez niektórych teoretyków prawa administracyjnego, a dziś wydaje się być niejako słowem-kluczem do zrozumienia istoty organizacji społeczności lokalnych. Dość zauważyć, że taki właśnie tytuł nosi jeden z najbardziej znaczących periodyków zajmujących się samorządem terytorialnym od 1990 r.

Dla niżej podpisanego, jako przewodniczącego senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i tym samym sprawozdawcy projektu ustaw samorządowych w Sejmie kontraktowym, szokiem w trakcie prac komisji sejmowych było bezceremonialne „wycinanie” przez posłów wielu projektowanych w Senacie instytucji samorządowych.

Zrezygnowano z Krajowego Związku Gmin pod pretekstem, że w ten sposób będzie tworzona swoista „czapa” nad samorządem, choć intencją było utworzenie silnej reprezentacji wszystkich gmin, zdolnej do skutecznego przeciwstawiania się zakusom recentralizacyjnym.

Identycznie stało się ze stanowiskiem dyrektora miasta, który miał zarządzać całą administracją gminną. Tym samym została zatarta granica pomiędzy wójtem jako lokalnym politykiem (funkcjonariuszem z wyboru) a tym samym wójtem jako bezpośrednim szefem wszystkich urzędników gminnych.

Podobnie stało się z kolegium odwoławczym przy radzie i zastąpienie go kolegium odwoławczym przy sejmiku wojewódzkim. Ta zmiana zdecydowanie osłabiła samodzielność gmin, ponieważ o ostatecznym, merytorycznym kształcie decyzji indywidualnej decyduje organ państwowy. Można wręcz zasadnie twierdzić, że operacja przesunięcia organu II instancji poza gminę narusza wręcz konstytucyjną zasadę jej samodzielności.

Z projektu ustawy usunięto cały rozdział o związkach obligatoryjnych, przewidywanych w przyszłości dla dużych aglomeracji. Początkowo

takie związki miały objąć miasta śląskie, Trójmiasto i aglomerację warszawską, z czasem pozwoliłoby to na rozwiązanie problemów metropolitalnych nie tylko w tych trzech ośrodkach.

Likwidacja Krajowego Związku Gmin odsunęła o 3 lata wprowadzenie do systemu kontroli i nadzoru nad samorządem regionalnych izb obrachunkowych, które miały mieć pierwotnie instytucjonalne zawieszenie pomiędzy rządem a projektowaną w tej właśnie formie reprezentacją wszystkich gmin.

W miejsce instytucji zwrotu utraconego zarobku dla radnych w związku z ich działalnością społeczną, bo tak zawsze wyobrażaliśmy sobie pracę radnych na rzecz swojej społeczności, posłowie wpisali do ustawy o samorządzie terytorialnym diety dla radnych, nie wprowadzając początkowo żadnych ograniczeń ich wysokości. Już w następnej kadencji (lata 1994–1998) zaowocowało to pojawieniem się radnych „dietyków” potrafiących wyciągnąć z racji uczestniczenia w posiedzeniach rad i komisji nawet i czterokrotność przeciętego wynagrodzenia w kraju; dopiero tzw. ustawą kominową w następnej kadencji Sejmu ograniczono istotnie wysokość diet, które w większych miejscowościach stanowią także dziś gratyfikację porównywalną z wynagrodzeniem za pracę.

Istotną, niekorzystną zmianą było wprowadzenie przez sejm wyborów proporcjonalnych w gminach powyżej 40.000 mieszkańców.

Już w 1994 r. Sejm zdominowany przez posłów SLD i PSL uchwalił ustawę o bezpośrednim wyborze wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz obniżył do 20.000 próg wyborczy, powyżej którego miał obowiązywać system wyborów proporcjonalnych. Rozwiązania te zostały zawetowane skutecznie przez Prezydenta RP Lecha Wałęsę, za sugestią prof. Jerzego Regulskiego i niżej podpisanego, ponieważ wójt z wyborów bezpośrednich przejmował niemal pełną kontrolę nad urzędem gminy, co było w ewidentnej sprzeczności z dopiero co ratyfikowaną Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (EKSL), stanowiącą konwencję Rady Europy.

Przypomnijmy w tym miejscu, że w myśl EKSL (art. 3 ust. 1 i 2) samorząd terytorialny

oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnej, w granicach prawa, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców, przy czym prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, wybierane demokratycznie, które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi (w tekście angielskim EKSL mowa o „*councils or assemblies (...) which may possess executive organs responsible to them*”).

Było bowiem oczywiste, że burmistrz z bezpośredniego wyboru, stojący na czele urzędu gminy, który nie jest kierowany przez dyrektora urzędu, ale zarządzany tylko przy pomocy sekretarza o zadaniach wskazanych przez wójta, staje się w wyniku bezpośredniej jego legitymacji organem wykonawczym gminy niepodlegającym radzie. Weto Prezydenta RP w sprawie bezpośredniego wyboru wójta nie zostało przełamane, nie podejmowano też prób ponownego wprowadzenia bezpośrednich wyborów w latach kolejnych aż do 2001 r., ale niemal pierwszą akcją legislacyjną po wyborach w 2001 r., kiedy rządy znowu objęła koalicja SLD-PSL, pomyśl na bezpośrednie wybory wójta został wcielony w życie już bez większych przeszkód, a głosy przestrzegające przez wprowadzeniem tego mechanizmu bez odpowiedniego przekształcenia ustroju gminy, kierowane w trakcie posiedzeń komisji sejmowych m.in. przez J. Regulskiego, M. Kuleszę i niżej podpisanego, czyli główne postacie procesu odbudowy samorządu terytorialnego, zostały całkowicie zlekceważone.

Argumenty zwracające uwagę, że taka pozycja niezależnego od rady organu wykonawczego godzi w postanowienia EKSL, która została ratyfikowana w całości i bez zastrzeżeń w 1994 r., były zbywane uwagami, iż wójt w polskim porządku nie jest organem wykonawczym rady, ale gminy, a EKSL została ratyfikowana bez uprzedniej zgody wyrażonej w formie ustawy, a zatem nie ma pierwszeństwa przed ustawą.

Jeszcze w Sejmie II kadencji samorządowe kolegia odwoławcze zostały przekształcone w urzędy administracji rządowej, mające

podstawę w specjalnej ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych – urzędy dysponujące częścią budżetu państwa, czyli o pozycji równej Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu, a zatem wyższej z tego punktu widzenia niż sądy powszechne, finansowane z części budżetu znajdującej się w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości. Jeszcze w 1998 r. zapowiadano w tzw. ustawie „czyszczącej” drugi etap reformy samorządowej, że kolegia odwoławcze do czasu przekształcenia ich w sądy administracyjne I instancji będą działać na siatce dotychczasowych 49 województw, ale ponieważ nikt rozsądny na takie przekształcenie kolegiów w sądy nie mógł się zgodzić, to kolegia odwoławcze funkcjonują na dobre do dzisiaj w układzie 49 jednostek, dowodząc, iż interes grupowy w III Rzeczpospolitej z powodzeniem może brać górę nad dobrem wspólnym.

Lobby wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) szybko też sprawiło, że sekretarze gmin stali się urzędnikami wyłączonymi spod kontroli rady, rychło też zlikwidowano instytucję mianowania urzędnika samorządowego, by dodatkowo osłabić jego pozycję wobec wójta.

Brak możliwości tworzenia związków przy-musowych pozostawia nierozwiązaną do dziś kwestię metropolii i konurbacji. Samorządowe kolegia odwoławcze, choć mogą orzekać merytorycznie w II instancji w wyniku odwołania od decyzji indywidualnej, to sięgają raczej po formę orzeczeń kasacyjnych, być może czując, że merytoryczna ingerencja w sprawy indywidualne byłaby łamaniem konstytucyjnej zasady samodzielności gminy. Całkowite podporządkowanie urzędu gminy wójtowi, przy zagwarantowaniu mu praktycznej nieodpowiedzialności przed radą, doprowadziło do kompromitującej nasz system samorządowy sytuacji, kiedy to w nierzadkich przypadkach wójt (częściej prezydent miasta) rządzi gminą... z więzienia przy pomocy powołanych przez siebie zastępców, na których rady nie mają absolutnie żadnego wpływu.

Jeszcze tylko skarbnik gminy i zarazem jej główny księgowy dynda na cieniutkiej nitce zależności od rady i tym samym w sferze pewnej niezależności od wójta, ale przy takim

rozumieniu istoty samorządu tylko czekać, że i ten organ będzie praktycznie bezsilny. W wypowiedziach wielu wójtów rady są niepotrzebnym balastem, a bywa, że przeciwko radnym opozycyjnym reszta rady zdominowana przez wójta podejmuje uchwały potępiające jego krytykę.

Na koniec tej litanii błędów i wypaczeń warto też przypomnieć po latach, że nad procesem odbudowy samorządu zaległy na pewien czas czarne chmury, zanim prace legislacyjne w Senacie ruszyły pełną parą. Jeszcze bowiem w październiku 1989 r. pojawiła się kierowana pod adresem niżej podpisanego ze strony niektórych posłów sugestia, by poczekać z wprowadzeniem klasycznego samorządu około 2 lat, a już w grudniu tego samego roku przeprowadzić nowe wybory do rad narodowych w gminach i tym samym skierować społeczną energię lokalnych komitetów obywatelskich na sprawy publiczne w ich bezpośrednim otoczeniu. Groziło to ewangelicznym ostrzeżeniem o skutkach wlewania nowego wina do starych bukłaków. Jednoznaczna postawa w tej kwestii pierwszego marszałka Senatu, Andrzeja Stelmachowskiego, pozwoliła jednak szybko pojawiający się kryzys na tym tle przewyciężyć.

6 Polski samorząd znalazł się już kilka lat temu na niebezpiecznym zakręcie. Coraz częściej pojawiają się raporty niezależnych ośrodków eksperckich, które zwracają uwagę na problem całkowitej marginalizacji rad. Nepotyzm kwitujący w wielu gminach prowokuje do pomysłów prowadzących do ograniczenia liczby kadencji wójtów, co – w opinii niżej podpisanego – jest próbą zwalczania objawów choroby, a nie jej przyczyn, w myśl klasycznej już zasady „zbij termometr – nie będziesz miał gorączki”.

Tymczasem z kadencji na kadencję maleje frekwencja wyborcza, co jest zrozumiałe, skoro mechanizmy wręcz dyktatorskiego rządzenia wielu wójtów, burmistrzów i prezydentów miast są aż nadto czytelne i nie widać sposobów na ich skuteczną naprawę. Do tego trzeba dodać słabość debaty publicznej w sprawach lokalnych i regionalnych, brak kompetencji prasy lokalnej

i brak zainteresowania samorządem mediów ogólnokrajowych.

Wszystko to dowodzi, że chcielibyśmy do Zachodu, ale bez przestrzegania wypracowanych tam mechanizmów i standardów demokratycznych. Duchowo bliżej nam jednak do tych „cywilizacyjnych” wzorców, które są skłonne powierzać całość spraw publicznych „mężom opatrnościowym”, wodzom i generalnie natchnionym przywódcom, zamiast wytrwale, w stałej współpracy z innymi ucierać stanowiska i uparcie osiągać wspólnie ustalone cele.

Henryk Samsonowicz, wybitny badacz samorządu średniowiecza, wielokrotnie pisał i często nadal powtarza, że różnica pomiędzy miastem zachodnim a wschodnim sprowadza się do jednej kwestii: to pierwsze było budowane na podstawie prawa, na Wschodzie zaś o kształcie miasta i zasadach jego funkcjonowania decydowało nie prawo, ale bezapelacyjna wola księcia. Pierwotna więc była od późnego średniowiecza lokalizacja na prawie (najczęściej magdeburskim), a dopiero następnie powstawała budowa na podstawie i w granicach prawa, by odwołać się do dzisiejszego konstytucyjnego paradygmatu państwa prawa. Na Wschodzie „prawem” była wola księcia. To on zatem, a nie prawo, decydował, gdzie i co ma być budowane. W dramatycznym współczesnym zmaganiu się o to, czy ma obowiązywać plan czy decyzja o warunkach zabudowy, upatrywałbym istoty ciągnącego się sporu, gdzie naprawdę nam bliżej – do własności w przestrzeni kształtowanej prawem, czy też do opacznie rozumianego prawa własności, bez oglądania się na tworzenie optymalnych warunków rozwoju dla całej społeczności. Przykrywką czy raczej zamaskowaniem rzeczywistych intencji działań w tej sferze jest sięgnięcie po niemieckie prawo sąsiedztwa – tam ukształtowane w ramach całej tradycji rozumnego planowania przestrzennego, a u nas wykładanego w myśl zasady: sąsiad to sąsiad, nawet gdyby dzieliły nas od niego rzeka i las...

Plany zagospodarowania przestrzennego przeszkadzały radosnej twórczości opacznie rozumianego kapitalizmu – zostały zlikwidowane przez Sejm w 1994 r. Od tamtego czasu

decyzje lokalizacyjne są w zasadzie uznaniowe. Zachodni standard kontroli rady nad wójtów też nie odpowiadał ani parlamentowi, ani wójtom. Michał Kulesza mawiał, że już od dawna mamy z powrotem „rady narodowe” z radnymi-bezradnymi. Z trudem i rozgoryczeniem przychodzi mi postawić przysłowiową kropkę nad i, wyrażając może szokującą niektórych opinię, że w tej chwili nie możemy już mówić o samorządzie gminnym w ogóle. Zachodnioeuropejski standard cywilizacyjny fundamentu demokracji zamieniliśmy mniejszymi i większymi krokami po prostu w samodzierżawie.

Powstaje pytanie, co zatem sprawia, że mimo tak licznych błędów w konstrukcji samorządu, a nawet postępującego z czasem demontażu jej elementów nadal można mówić o operacji przywrócenia samorządu jako znaczącym sukcesie transformacji. Z mojego punktu widzenia zawdzięczamy to konsekwentnie przestrzeganej zasadzie osobowości prawnej gminy, jak i pozostałych jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, co pozwoliło uczynić z gmin rzeczywistych właścicieli mienia komunalnego i dysponentów odrębnych budżetów. Do tego katalogu rozwiązań ustrojowych konieczne trzeba dodać instytucję nadzoru wyłącznie legalnego nad samorządem. Nie zapominamy też o demokratycznych wyborach.

Samorząd w Polsce jest silny właśnie tym trójelementowym, sprawdzonym w Europie podparciem i póki żaden z nich nie zostanie usunięty, to całość konstrukcji w rękach społeczności lokalnych może z powodzeniem jej służyć – ostatecznie zawsze najwięcej zależy od samych ludzi. Właściwi ludzie na właściwych miejscach,

rozumiejący zasady służby publicznej, potrafią zawsze podjąć najkorzystniejsze dla swojej społeczności lokalnej decyzje, nawet jeśli nie dysponują optymalnymi narzędziami.

Jeśli sens mają jubileusze, to tylko o tyle, o ile służą krytycznej refleksji nad bilansem osiągnięć i mniej czy więcej zawinionych strat. Trzeba też pamiętać, że samorząd jest instytucją, a nie realnym bytem – jest „prawem i zdolnością społeczności lokalnych”, a nie formą nadaną raz na zawsze. Instytucje powinny się zmieniać wraz z rytmem oczekiwań i wyzwań danego czasu. Instytucje są kształtowane przez prawo, obyczaj, kulturę polityczną, a nawet pewien styl postępowania charakterystyczny dla danej grupy. Najłatwiej zmieniać prawo, stąd pokusa dostosowania go do interesów grupowych, bez oglądania się na dobro wspólne. Stąd skuteczność różnego rodzaju lobby. Bywa, że w wyniku kreowania instytucji korzystnej dla pewnej grupy interesów staje się ona z czasem bastionem obrony wyłącznie owego interesu grupowego. A im mniej w niej elementów racjonalności ze względu na dobro wspólne, tym lepiej nadaje się ona do osiągania celu grupowego, a nawet indywidualnego, bo już nikt poza bezpośrednio zainteresowanymi nie pamięta, w jakim celu i z jakich powodów dana instytucja została powołana.

Jubileusze powinny pomóc w odświeżeniu pamięci o przebytej drodze i jej etapach, a przede wszystkim o kierunku obranej wędrówki. Mam nadzieję, że niniejszy szkic, pisany z pozycji już tylko zdystansowanego obserwatora, może służyć pomocą dla efektów pracy bardziej jeszcze obiektywnego badacza najistotniejszych etapów i elementów polskiej transformacji.

Jerzy Stępień

był senatorem I i II kadencji oraz prezesem Trybunału Konstytucyjnego, jest prorektorem oraz dyrektorem Instytutu Przestrzeni Obywatelskiej i Polityki Społecznej Uczelni Łazarskiego.