

Wstęp

W 2015 roku minęło dwadzieścia pięć lat od pierwszych wyborów samorządowych w III Rzeczypospolitej. Rocznicą ta skłania do refleksji nad początkami obecnego modelu samorządu terytorialnego oraz wywołuje pytanie o to, czy wybory z maja 1990 roku stanowią rzeczywistą cezurę, wyznaczają moment graniczny; czy wydarzenie to określa faktyczny początek zaistnienia samorządności terytorialnej w demokratycznej Polsce, czy też należy go poszukiwać we wcześniejszych zdarzeniach społecznych i politycznych z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Zdania w tej sprawie są z pewnością podzielone, podobnie jak w przypadku opinii dotyczących początków III Rzeczypospolitej. Każda rocznica jest jednak dobrą okazją do stawiania tego typu pytań oraz do szukania na nie odpowiedzi.

Samorządność terytorialna w Polsce ma bogate tradycje. Już w czasach I Rzeczypospolitej funkcjonowały samorządy miejskie i wiejskie, a dużą rolę – zwłaszcza w okresach bezkrólewia czy wojen – odgrywały na tym polu sejmiki szlacheckie. Niższe stany, chociaż pozbawione praw politycznych, mogły liczyć na wsparcie szlacheckiego samorządu¹. W XIX wieku, pod trzema zaborami, tradycje te pozostawały żywe, stanowiąc podstawę samoobrony i samoorganizacji Polaków w obliczu wrogich działań zaborców. W zaborach austriackim i pruskim natomiast pojawiła się od drugiej połowy XIX wieku możliwość uczestniczenia Polaków w administracji państwowej i lokalnej

¹ J. Choińska-Mika, *Samorząd szlachecki wobec zagrożeń w drugiej połowie XVII wieku*, w: *Rodzód polityczny Polaków. Materiały z sympozjum historyków*. Kraków, 3 grudnia 2003 r., red. T. Gąsowski, A. Waśko, Księgarnia Akademicka, Kraków 2003, s. 49.

oraz w organach samorządowych. Wielu z nich zdobyło dzięki temu wiedzę o funkcjonowaniu nowoczesnego państwa i samorządu terytorialnego.

Gdy zaś po latach zaborów w początkach II Rzeczypospolitej tworzono podwaliny ustroju państwa, w przyjętej w 1921 roku konstytucji postanowiono: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekáže przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”². Rozwój samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym nie następował jednak bez przeszkód. Historia odnotowywała wiele trudnych momentów związanych nie tylko z niełatwymi procesami scalania ziem pozaborowych, ale także ze sprzecznościami interesów, zwłaszcza w stosunkach między administracją lokalną a administracją rządową.

Okres drugiej wojny światowej na ziemiach polskich pod okupacją niemiecką oznaczał kres samorządów terytorialnych. Niemcy zlikwidowali ich struktury, pozostawiając jedynie zarządy miast i gmin, które funkcjonowały pod pełną kontrolą okupantów. W wielu ośrodkach polscy urzędnicy działali jednak na rzecz Polskiego Państwa Podziemnego, wykonując zadania zlecane im przez konspiracyjne komórki Delegatury Rządu na Kraj oraz Armii Krajowej. Wielu z nich zostało z tego powodu aresztowanych przez Niemców i poniosło śmierć w obozach koncentracyjnych³.

Wraz z końcem wojny ci, którzy ją przeżyli – zarówno urzędnicy, jak i radni w miastach i gminach – byli gotowi do podjęcia przedwojennych obowiązków. W momencie jednak wkroczenia na polskie ziemie Armii Czerwonej, w miejsce niemieckiej administracji okupacyjnej instalowane były nowe władze, całkowicie podległe dysponentom radzieckim – najczęściej tworzone przez ludzi, którzy przybywali wraz z Sowietami. Przedwojenni urzędnicy administracji terenowej byli usuwani, a także często aresztowani i wywożeni do łagrów w ZSRR⁴.

Według Andrzeja Paczkowskiego w wyniku zmian ustrojowych wprowadzonych przez komunistów został ustanowiony „[...] specyficzny, nieznany w polskiej tradycji system samorządu terytorialnego, oparty na radach naro-

² *Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Dziennik Ustaw” 1921, nr 44, poz. 267, rozdz. II, art. 3.

³ Zob. np. J. Kulski, *Zarząd Miejski Warszawy 1939–1944*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964.

⁴ Zob. np. W.S. Trzeciński, *Wspomnienia*, Wydawnictwo Werset, Lublin 2013, s. 93–103, S.P. Nieciecki, *Pamiętnik kosowski*, Veritas Foundation Publication Centre, London 1989, s. 125–194.

dowych. Powstały one – formalnie jeszcze przed lipcem 1944 roku – z nominacji i stan ten utrzymywany był przez wiele następnych lat. Zdominowane, rzecz jasna, przez PPR [następnie – PZPR] i jej najwierniejszych sojuszników [rady] z reguły podejmowały uchwały i decyzje dyktowane «od góry» i stanowiły koalicyjną fasadę dla wpływów jednej partii. Podobny układ istniał także w Krajowej Radzie Narodowej [...]. Członków KRN nazywano posłami, choć nie pochodzili z wyborów, lecz z nominacji i kooptacji, a komuniści i ich sojusznicy mieli w niej miażdżącą przewagę”⁵. Polski samorząd terytorialny został ostatecznie zlikwidowany ustawą z 20 marca 1950 roku⁶. Zastąpiła go hierarchiczna struktura rad narodowych – terenowych organów władzy państwowej. Odrodzenie samorządności lokalnej nastąpiło w 1990 roku, w wyniku przemian demokratycznych w Polsce.

Wybory samorządowe z maja 1990 roku wypełniły treścią oraz urzeczywistniły dobrze przemyślany i opisany konstrukt, który powstawał znacznie wcześniej. Początków tego modelu można bowiem szukać na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, kiedy po raz pierwszy został wyartykułowany i stał się przedmiotem wielu teoretycznych debat prowadzonych w środowiskach niezależnych od władz. W ostatniej ćwierci ubiegłego wieku, gdy w Polsce powstała nielegalna, lecz dobrze już zorganizowana opozycja polityczna, w jej ramach podjęto refleksję nad problematyką instytucji państwa, prawa i praworządności. Pod koniec lat siedemdziesiątych w takich środowiskach niezależnych jak Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, Polskie Towarzystwo Socjologiczne czy ruch Klubów Inteligencji Katolickiej rozpoczęły się dyskusje na temat zmian ustrojowych w Polsce. Jak wspominał prof. Jerzy Reguński – twórca reformy samorządowej z roku 1990 – działania te „[...] zapoczątkowały wymianę myśli i stworzyły platformy dla studiów nad wyjściem z narastającego kryzysu”⁷. Wśród omawianych wówczas zagadnień znalazła się również problematyka samorządu terytorialnego zlikwidowanego przez władze komunistyczne.

W sierpniu 1981 roku Grupa Robocza Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” ogłosiła raport zatytułowany *Prawo, praworządność i gwarancje*

⁵ A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 168.

⁶ *Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, „Dziennik Ustaw” 1950, nr 14, poz. 130.

⁷ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 32.

*prawne*⁸. W dokumencie tym zagadnienia samorządowe zostały przedstawione na podstawie prac zespołu prof. Jerzego Regulskiego, a także doc. Andrzeja Piekary⁹. Autorzy raportu stwierdzili, że: „Zmiany, których źródłem i symbolem jest Sierpień 1980 roku, składają się na proces, który prowadzi do uobywatelnienia społeczeństwa i zarazem do uspołecznienia państwa”¹⁰. Podkreślili, że proces ten powinien objąć przywrócenie takich form samorządności społecznej jak stowarzyszeniowa, pracownicza i terytorialna. Zwrócili także uwagę, iż: „Władze terenowe muszą mieć pełną samodzielność, wyrażającą się w uznaniu ich prawa do formułowania celów rozwoju społeczności lokalnych w ramach uprawnień konstytucyjnych, określania dróg realizacji tych celów, a więc wyznaczania zadań organom administracji terenowej, i kontroli ich wykonania, swobodnego dysponowania środkami finansowymi i własnym majątkiem”¹¹.

Koncepcja ta rysowała nowy kształt władz lokalnych w Polsce, całkowicie odmienny od istniejącego w ustroju realnego socjalizmu, w którym administracja terenowa stanowiła najniższy szczebel scentralizowanej władzy państwowej, nie dysponującej własnym majątkiem i jedynie wykonującej odgórne polecenia. Autorzy raportu podkreślali, że władza lokalna powinna być wyłaniana poprzez demokratyczne wybory, a także postulowali kolegialność organów przedstawicielskich. Wskazywali też na potrzebę przywrócenia tradycyjnej nomenklatury samorządowej (na przykład „wójt” i „burmistrz” w miejsce peerelowskiego „naczelnika”).

W sposób równie uzasadniony można też jednak utrzymywać, że model samorządu narodził się w latach 1980–1981, gdy został sformułowany w dokumentach Solidarności. Idea samorządności społecznej była niezwykle

⁸ *Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” przy Collegium Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej: Raport grupy roboczej „Prawo, Praworządność i Gwarancje Prawne”, 5 sierpnia 1981*; „Biuletyn Informacyjny NSZZ «Solidarność» w Instytucie Badań Jądrowych”, 24 sierpnia 1981, s. 30–33. Autorami raportu byli: dr Jerzy Ciemniowski, doc. Jan Frankowski, dr hab. Jan Górski, prof. Alfred Kaftal, dr Jacek Kurczewski, red. Stanisław Podemski, dr Krzysztof Poklewski-Koziół, prof. Jan Rosner, prof. Jerzy Stembrowicz oraz doc. Janina Zakrzewska.

⁹ Zob. „Konwersatorium «Doświadczenie i Przyszłość» przy Collegium Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej, grupa robocza «Prawo, Praworządność i Gwarancje Prawne», Samorządne władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL. Raport opracowany przez Zakład Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego w składzie: prof. dr hab. Jerzy Regulski, dr Piotr Bury, dr Aleksandra Jewtuchowicz, dr Tadeusz Markowski, 1981”, maszynopis powielony, zbiory Inki Słodkowskiej.

¹⁰ *Ibidem*, rozdział 8: *Zagadnienia samorządu*.

¹¹ *Ibidem*.

mocno akcentowana w dokumentach I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” (wrzesień–październik 1981 roku). Solidarność przystąpiła wówczas do opracowywania własnego projektu demokratycznej ordynacji wyborczej do rad narodowych przewidując, że wybory lokalne mogłyby się odbyć w pierwszej połowie 1982 roku. Zostały przygotowane dwie propozycje: „warszawska” oraz „krakowska”¹². Na podstawie tych koncepcji przygotowano ostateczną wersję projektu ordynacji do władz lokalnych¹³. Na ostatnim przed stanem wojennym posiedzeniu Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w Gdańsku, w dniach 11–12 grudnia 1981 roku, projekt ten został przedstawiony i odbyła się nad nim dyskusja. Przyjęta wówczas ustawa w sprawie samorządu terytorialnego głosiła: „1. KK NSZZ «Solidarność» przedstawia społeczeństwu polskiemu projekt ordynacji wyborczej do rad narodowych stopnia podstawowego i apeluje do społeczeństwa o przygotowanie wyborów poprzez przygotowanie kandydatów i lokalnych programów wyborczych, tworzenie w tym celu grup obywatelskich w miastach, gminach i dzielnicach [...] 3. KK zobowiązuje zarządy regionalne, komisje zakładowe i inne ogniwa związku do inicjowania grup obywatelskich, a następnie do udzielania im pomocy organizacyjnej i programowej”¹⁴.

Wprowadzenie stanu wojennego 13 grudnia 1981 roku zniweczyło starania o odbudowę samorządu podjęte przez Solidarność. W latach osiemdziesiątych studia nad zagadnieniami gospodarki regionalnej oraz samorządu lokalnego były jednak kontynuowane przez środowiska niezależne. Prowadził je między innymi prof. Jerzy Reguński wraz z grupą współpracowników. Czas na ponowną debatę publiczną na ten temat nastąpił jednak dopiero po dziesięciu latach, wraz z przemianami ustrojowymi w Polsce. W 1988 roku, przed ostatnimi w PRL wyborami do rad narodowych, Krajowa Komisja Wyko-

¹² Autorami „propozycji warszawskiej” byli Jan Bogomilski, Jarosław Kaczyński, Stanisław Krukowski, Jan Olszewski i Andrzej Stelmachowski. „Propozycję krakowską” opracowali Krzysztof Pleszka, Marek Sobolewski, Tomasz Gizbert-Studnicki, Tadeusz Syryjczyk i Wiesław Zabłocki.

¹³ Jej autorami byli Wiesław Zabłocki, Witold Zalewski i Janina Zakrzewska. Zob. *Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 11–12 grudnia 1981 r.*; w: *Archiwum Solidarności*, seria „Dokumenty”, Stowarzyszenie Archiwum Solidarności, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2003, s. 233–252. Zob. też *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych «Solidarność» i Społecznej Rady Legislacyjnej*, red. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski; Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

¹⁴ *Ustawa KK [z 12.12.1981 r. ws. samorządu terytorialnego]*, w: *Archiwum Solidarności...*, s. 416–417.

nawcza NSZZ „Solidarność” wezwwała do ich bojkotu ze względu na fakt, że „[...] zewnętrzne pozory – trzech kandydatów na jedno miejsce, tajne głosowanie – nie naruszyły zasady nominowania kandydatów przez fasadowe ciała i organizacje. [KKW] podkreślała jednak zainteresowanie samorządem lokalnym i wyrażała żal, że upadły rysujące się jeszcze w początkach 1988 r. nadzieje na godną akceptacji ordynację wyborczą”¹⁵. Solidarność nie podjęła wówczas prób niezależnego liczenia frekwencji wyborczej (według danych oficjalnych frekwencja wyniosła 70 proc.). Dokonano tego jedynie we Wrocławiu, gdzie stwierdzono 23-procentowy udział w wyborach.

Szukając genezy samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej, można zatem bronić stanowiska, że jego początek nastąpił dopiero w roku 1989, kiedy to autorzy projektu ustroju samorządowego „domknęli go” w trakcie negocjacji prowadzonych przy Okrągłym Stole w ramach tzw. podstolika samorządowego¹⁶. Obronili wówczas swoje wcześniejsze racje, ale także wypełnili ostatnie luki w projekcie (na przykład przez wprowadzenie instytucji izb obrachunkowych). Jerzy Regulski – który od 1988 roku kierował pracami Komisji do spraw Samorządu Terytorialnego Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie – był współprzewodniczącym grupy roboczej do spraw samorządu terytorialnego w czasie obrad Okrągłego Stołu. Następnie, w wyborach czerwcowych z 1989 roku, został wybrany na senatora z listy Solidarności. Był również współautorem programu wyborczego Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”¹⁷. Dokument ten zawierał między innymi następujący paragraf, odnoszący się do samorządów miast i gmin (rozdział I, punkt 3): „Odtworzenie autentycznego samorządu miast i gmin stanowi ważny krok ku demokracji. Samorząd musi być wyłącznym gospodarzem swego terenu, całkowicie oddzielnym od administracji państwowej. Rady muszą być wybierane w wyborach wolnych i demokratycznych. Dopiero spełnienie tych warunków nada sens posiadaniu własnego mienia i własnych finansów. Miasta i gminy powinny mieć prawo do łączenia się w związki i być chronione przed ingerencją województw i władz centralnych”¹⁸.

¹⁵ J. Holzer, K. Leski, *Solidarność w podziemiu*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1990, s. 152–153.

¹⁶ Nie nastąpiło jednak wówczas uzgodnienie stanowisk ze stroną rządową i powstał jedynie, w ramach podstolika, protokół rozbieżności.

¹⁷ Zob. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*

¹⁸ Zob. *Programy partii i ugrupowań parlamentarnych 1989–1991*, t. 1, red. I. Słodkowska, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1995, s. 55.

Odbudowa samorządu terytorialnego była jednym z głównych tematów kampanii wyborczej Solidarności w czasie wyborów parlamentarnych w 1989 roku; wypowiadali się na ten temat między innymi kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” na senatorów i posłów¹⁹.

Jakkolwiek w ciągu dwudziestu siedmiu lat od tamtych wydarzeń nie nastąpiło powszechne utożsamienie się społeczeństwa z samorządem lokalnym jako „swoją” instytucją, to jest on obecnie bez wątpienia szeroko akceptowanym i sprawczym regulatorem działań zbiorowych w terenie. Jego działanie podlega uwarunkowaniom prawnym i sytuacyjnym, ale także teoretycznym i historycznym, w których zostały zapisane warunki brzegowe oraz ramy, swoisty genotyp instytucjonalny samorządu lokalnego. Intencją autorów niniejszego tomu jest przeprowadzenie pogłębionej analizy procesu powstawania oraz swoistego dorastania dzisiejszego samorządu terytorialnego w Polsce – od momentu narodzin jego idei do czasu, gdy zaczął działać i umocnił się w sferze praktyki społecznej. Dalsze rozważania będą prowadzone w porządku chronologicznym, z uwzględnieniem wszystkich punktów zwrotnych procesu, ich najważniejszych uczestników oraz płaszczyzn instytucjonalnych, w których oddziaływali oni na siebie.

¹⁹ Na przykład Andrzej Celiński (kandydat Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” na senatora) 17 maja 1989 roku na spotkaniu przedwyborczym w Mazowieckich Zakładach Rafineryjnych i Petrochemicznych stwierdził: „Aktualnie administracja państwowa sprywatyzowała Polskę dla siebie, nie realizuje interesów lokalnych ani centrum. Nad administracją nie ma żadnej kontroli. [...] «S» [Solidarność] startuje ze świadomością, iż w ciągu 2–3 lat musi doprowadzić do wyborów terytorialnych. Aktualnie działający aparat i kliki zjedzą Polskę”. Zob. „Załącznik do Informacji Diennej, 1989-05-23. Działania i inicjatywy związane z kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu. Działania i inicjatywy opozycji związane z kampanią wyborczą w środowisku miejskim. Rzeszów”, Instytut Pamięci Narodowej, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, sygn. IPN BU 0 236/410/6, k. 393.