

JAN KRÓL

Moja Przygoda z Samorządem Terytorialnym

(na 30-lecie jego odtworzenia)

Z początkiem stycznia 1990 roku zaprosił mnie na rozmowę prof. Jerzy Regulski. Spotkaliśmy się w sejmowej restauracji w Starym Domu Poselskim. On był świeżo wybranym senatorem z województwa jeleniogórskiego oraz Pełnomocnikiem Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego powołanym 25 września 1989 roku, a więc w dwa tygodnie po zaprzysiężeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego, a ja byłem posłem ziemi słupskiej oraz wiceprzewodniczącym sejmowej Komisji Handlu i Usług. Mimo, że obaj mieszkaliśmy w Warszawie to jednak wcześniej nie znaliśmy się. A do spotkania doszło z inicjatywy senatora Ryszarda Reiffa¹, z którym Profesor dobrze się znał, a który z kolei był moim przyjacielem i politycznym mentorem. Pan Profesor szukał kandydata na swojego zastępcę, kogoś z talentami organizacyjnymi i z pewnym politycznym doświadczeniem, gdyż skala zadań jakie na nim spoczęły i jako pełnomocnika i jako senatora zaczęła przerastać jego możliwości. Potrzebował ponadto osoby wiarygodnej politycznie, a wszyscy trzej uzyskaliśmy mandaty z ramienia Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”.

„Proponuję, aby został Pan moim zastępcą – powiedział Profesor bez zbędnych wstępów – gdyż do czerwca tego roku szykują się nam wybory samorządowe i czeka nas ogrom pracy”. Chwilkę pomyślałem, zadałem kilka pytań i powiedziałem *okay*, zgadzam się. Lubię takie wyzwania.

Tak rozpoczęła się moja przygoda z samorządem terytorialnym w sytuacji, gdy nie miałem większego pojęcia „czym to się je”. Nie uczestniczyłem bowiem w pracach prowadzonych przez Jerzego Regulskiego od sierpniowej rewolucji 1980 roku, poprzez Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, prywatne seminarium redaktora Bohdana Gotowskiego

¹ Ryszard Reiff jako jedyny członek Rady Państwa sprzeciwił się wprowadzeniu stanu wojennego na jej posiedzeniu w nocy z 12 na 13 grudnia 1981 roku.

w którym uczestniczyli m.in. wspomniany już Ryszard Reiff, Tadeusz Mazowiecki, Bronisław Geremek, Stefan Bratkowski czy Andrzej Wielowieyski, obrady Okrągłego Stołu, aż do działalności w ramach nowego Senatu i Sejmu. Osobiście, jako poseł, uczestniczyłem w komisjach Handlu i Usług, Budżetu i Finansów oraz nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia pakietu ustaw związanych z reformą gospodarczą przygotowaną pod kierunkiem Leszka Balcerowicza. Natomiast prace nad ustawami samorządowymi toczyły się w odpowiednich komisjach Senatu i Sejmu, ale nie były jeszcze ostatecznie uchwalone.

W częściowej zmianie Konstytucji przyjętej 29 grudnia 1989 roku. pojawił się ważny zapis, że: **„Państwo Polskie gwarantuje samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy”**. To sformułowanie otworzyło drogę do zdynamizowania prac legislacyjnych, które miałyby usankcjonować nowy ustrój władz lokalnych. Warto zaznaczyć, że Senat RP skupiający w 99% przedstawicieli niedawnej pozaparlamentarnej opozycji już 29 lipca 1989, a więc w sześć tygodni od pamiętnych czerwcowych wyborów podjął uchwałę zalecającą rozpoczęcie prac ustawodawczych dotyczących odbudowy samorządu terytorialnego. A już sześć miesięcy później tj. 19 stycznia 1990 roku Senat przyjął projekty ustaw o samorządzie terytorialnym, o pracownikach samorządowych, o ordynacji wyborczej do organów gmin oraz o niezbędnych zmianach w Konstytucji.

Przygotowując się do nowych zadań w charakterze zastępcy pełnomocnika rządu na które to stanowisko zostałem powołany przez premiera Tadeusza Mazowieckiego z dniem 1 lutego 1990 roku miałem niewiele czasu na przybliżenie sobie idei samorządności. Pamiętałem też, że koncepcja Samorządnej Rzeczypospolitej była znakiem rozpoznawczym „Solidarności” w okresie przełomu 1980/1981. Z tym, że „Solidarność”, jako formalnie związek zawodowy, a faktycznie wielki, 10-cio milionowy ruch społeczny, duży nacisk kładła na samorządność pracowniczą, co miało być remedium na partyjno-nomenklaturowy sposób zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi. Uczciwie trzeba przyznać, że problematyka samorządu terytorialnego nie była traktowana priorytetowo tak przez „Solidarność” jak i przez ówczesne władze. Słabo też była obecna w świadomości społecznej. Ludzie mylili samorząd terytorialny z pracowniczym, zawodowym czy gospodarczym. **Nie uświadamiano sobie, że autentyczny samorząd terytorialny jest fundamentem demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.** To dzięki grupie entuzjastów na czele z prof. Regulskim, Michałem Kuleszą, Jerzym Stępnem,

Adamem Kowalewskim prace koncepcyjne były prowadzone w trudnym okresie komuny i stanu wojennego. Podobnie zresztą pracował Leszek Balcerowicz z zespołem swoich uczniów i przyjaciół nad reformami gospodarczymi. Dzięki temu też, jak napisał w 2005 roku Stefan Bratkowski, nestor polskiego dziennikarstwa, **„Obie wielkie reformy roku 1990, rynkowa Balcerowicza i samorządowa Regulskiego, były swoistymi cudami społecznymi, z nich do dziś żyjemy i do dziś nie zdołaliśmy zrobić niczego na ich miarę. Cud samorządowy Regulskiego, rzecz można, odkorkował inicjatywę lokalną w Polsce i zmienił całkowicie obraz Polski lokalnej”**.

Przystępując do pracy w Urzędzie Rady Ministrów rozumiałem, że **samorząd terytorialny oznacza w pierwszej kolejności wspólnotę mieszkańców poszczególnych miejscowości. Natomiast władze samorządowe są emanacją woli wyborców, swego rodzaju instrumentem w realizacji zadań do realizacji których zostały powołane, a za którymi opowiedzieli się obywatele**. Na tym zasadza się istota samorządności wszelakiej, a terytorialnej w szczególności. Aby móc sprostać takiemu wyzwaniu samorząd terytorialny musi mieć osobowość prawną, dysponować majątkiem zwanym komunalnym, zarządzać własnym budżetem, a nadzór ze strony państwa winien ograniczać się jedynie do nadzoru nad legalnością działania. Samorząd terytorialny na poziomie wpraw gmin, a od 1999 roku na szczeblu powiatów i województw, którego władze są wyłaniane w demokratycznych wyborach, opiera się na autonomii poszczególnych jednostek czyli braku podległości pionowej władz samorządowych. Oznacza to nie tylko prawo, ale i potrzebę współpracy poszczególnych ogniw władz samorządowych, tak pionowej jak i poziomej. **W ten sposób samorząd terytorialny stał się ważnym ogniwem władzy publicznej obok władzy państwowej uosabianej przez rząd czy prezydenta**.

Ale walka o taki kształt samorządu nie była łatwa. Opór miał charakter zarówno polityczny jak i administracyjny. Warto pamiętać, że absolutną większość siły wywodzące się z „Solidarności” miały tylko w Senacie. W Sejmie obowiązywał okrągłostołowy kontrakt polegający na tym, że zaledwie 35% mandatów objęli reprezentanci nowego porządku. Pozostali wywodzili się z *ancien regimu*. Szczęśliwie oni też ewoluowali gdyż czuli, że stary porządek odchodzi do historii, że ich czas kończy się. Ponadto utworzenie rządu Tadeusza Mazowieckiego było możliwe gdyż do koalicji z „Solidarnością” przystąpili i ludowcy (ZSL) i posłowie Stronnictwa

Demokratycznego, a w samym rządzie zasiadali też przedstawiciele PZPR kierując ważnymi resortami – spraw wewnętrznych (Czesław Kiszcak), obrony narodowej (Florian Siwicki), współpracy gospodarczej z zagranicą (Marcin Świącicki), transportu i gospodarki morskiej (Adam Wielądek). Nie mniej obawy ludzi starego systemu o utratę swoich pozycji i władzy tak w kraju jak i w terenie były zasadne. Ciekawe na przykład, że dzisiejszy wielki obrońca dorobku III RP, obecnie eurodeputowany, a wcześniej premier, marszałek Sejmu, minister spraw zagranicznych i sprawiedliwości Włodzimierz Cimoszewicz przemawiając 8 marca 1990 roku podczas drugiego czytania ustaw samorządowych w imieniu, powstałego na gruzach PZPR, niewielkiego Poselskiego Klubu Lewicy Demokratycznej wypowiedział się przeciw przyjęciu ustawy samorządowej. W niezrozumiały sposób zarzucał jej dążenie do wzmocnienia władzy rządu i jego administracji w sytuacji gdy w ustawie chodziło o coś zupełnie przeciwnego. Podobnie zachowywali się posłowie dawnego ZSL, występujący już jako PSL „Odrodzenie”, którzy przez kolejne cztery lata blokowali przekazanie szkół podstawowych gminom bojąc się, że nowe władze lokalne pozbawią stanowisk dotychczasowych dyrektorów. W kuluarach Sejmu krążyło takie powiedzenie, że to żony wójtów będą decydowały o obsadzie dyrektorskich stanowisk. Ogromny opór tworzyły też poszczególne resorty co z całą mocą uwidoczniło się podczas prac nad ustawą kompetencyjną. Dosłownie siłą trzeba było wrywać władztwo dla gmin w poszczególnych obszarach czy to infrastruktury, czy ładu przestrzennego, czy ochrony zdrowia, czy porządku publicznego. Ale najtrudniej szło w sprawach finansów gminnych. Ekipie prof. Regulskiego chodziło o zagwarantowanie możliwie stabilnych dochodów własnych gmin kosztem dotacji i subwencji. Urzędnicy Ministerstwa Finansów, mimo przychylności Leszka Balcerowicza jako wicepremiera i ministra finansów dla reformy, bali się, że budżet państwa, który był skądinąd w dramatycznym położeniu, zawali się jeżeli gminy zawarują sobie prawo do dochodów własnych w zbyt dużym stopniu. Dlatego też z pewnym opóźnieniem, bo dopiero 14 grudnia 1990 roku, uchwalona została ustawa o dochodach gmin i zasadach ich funkcjonowania,. Najmniej kontrowersji, moim zdaniem, budziły zagadnienia komunalizacji mienia, gdyż przechodziło ono z mocy ustawy we władanie gmin. Sam przygotowywałem listę ponad 1200 przedsiębiorstw państwowych podległych tzw. Terenowym Organom Administracji Państwowej, które przechodziły na własność gmin. Przypominam sobie, że tylko w trzech przypadkach pojawiły się jakieś wątpliwości. Przekazanie normalnych, produkcyjnych firm, zatrudniających od 50 do nawet 600 osób,

gminom miało na celu ich szybkie sprywatyzowanie. I tak się w rzeczywistości stało gdyż gminy nie uzyskały prawa do prowadzenia działalności gospodarczej poza usługami publicznymi. Oczywiście, że uporządkowanie spraw majątkowych, wobec zaniedbań z okresu PRL, nie nastąpiło szybko i trwa w wielu przypadkach do dzisiaj. Na przykład brak ustawy reprivatyzacyjnej spowodował, że do dziś wiele spraw związanych z nieruchomościami, głównie w miastach, jest nieuporządkowanych. Ale faktem jest, że uwłaszczenie gmin na majątku komunalnym uczyniło polskie samorzady relatywnie jednymi z najbogatszych w skali europejskiej.

W walce o przekazanie możliwie wielu kompetencji gminom nie pomagała słaba stosunkowo pozycja prof. Regulskiego jako pełnomocnika rządu. Działał on bowiem w randze podsekretarza stanu co w strukturze administracji państwowej stawiało go w słabszej pozycji wobec pełnoprawnych ministrów. **Profesor powinien być ministrem, członkiem Rady Ministrów, a nie dopraszonym na jej posiedzenia gościem. Ta sytuacja powodowała, że niejednokrotnie Profesor był petentem w stosunku do nadzorujących administrację rządową ministra Jacka Ambroziaka i sekretarza stanu Jerzego Kołodziejskiego z powodu niższej rangi, którą posiadał, a którzy nie byli wielkimi entuzjastami samorządowej reformy. Szczęśliwie Tadeusz Mazowiecki darzył zaufaniem prof. Regulskiego i dzięki temu sprawy szły do przodu. Nie mniej urzędnicy niższych szczebli wiedzieli kto dysponuje większą władzą i niejednokrotnie dawali temu wyraz.** Nawiasem mówiąc bardzo często zastępowałem Profesora na wielogodzinnych posiedzeniach rządu, które miały miejsce raz w tygodniu i zaczynały się o 15, a kończyły nierzadko po północy. Taki rytm pracy, jako „nocny Marek”, narzucił premier. Około północy podawany był posiłek, a niektórzy ministrowie urządzali sobie drzemki. Uczestniczyłem dodatkowo systematycznie w posiedzeniach Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM-u), którymi kierował Leszek Balcerowicz.

Moja rola jako zastępcy pełnomocnika polegała w mniejszym stopniu na udziale w pracach legislacyjnych, chociaż jako poseł uczestniczyłem w podejmowaniu decyzji w drodze głosowania, ile na przygotowaniu wdrożenia całej reformy. Mieliśmy świadomość, że w wyniku planowanych na 27 maja wyborów wybranych zostanie ponad 52 tys. nowych radnych w miejsce 110 tys. zasiadających w Radach Narodowych, którzy z kolei wyłonią nowych wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz zarządy gmin, sekretarzy i skarbników.

Zakładaliśmy, że będą to w zdecydowanej większości nowe osoby bez specjalnego doświadczenia i przygotowania do ról jakie przyjdzie im wypełniać. I rzeczywiście spośród prawie 150 tys. kandydatów nowo wybrani radni stanowili prawie 90% składów poszczególnych rad, a na 2413 gmin tylko 109 wójtów i burmistrzów pełniło te funkcje poprzednio. Niestety frekwencja wyborcza była stosunkowo niska bo wynosiła tylko 42% uprawnionych do głosowania. Dowodziła ona, że świadomość wagi samorządowych wyborów nie była powszechna.

W takiej sytuacji niezbędne było uruchomienie działań szkoleniowych dla kandydatów i nowych władz, przygotowanie aktów prawnych niższego stopnia niż ustawowy, a więc rozporządzeń, wzorów statutów, regulaminów, uchwał, pomocy w przeprowadzeniu zmian instytucjonalnych, reorganizacji urzędów, podziału kompetencji, organizowania międzygminnych związków celowych, doradztwa w przejmowaniu mienia, interpretacji przepisów czy wyjaśnień dla uniknięcia nieprawidłowości.

W tym celu powołanych zostało 49 Delegatów Pełnomocnika Rządu, bo tyle było wówczas województw. Udało mi się tego dokonać w ciągu dwóch tygodni. Kandydaci zgłaszani byli głównie przez Komitety Obywatelskie oraz regionalne władze „Solidarności”. Prosiłem o wskazanie co najmniej dwóch kandydatów(tek) z których, po rozmowie kwalifikacyjnej wybierany był jeden(a). **W ten sposób została powołana pierwsza struktura personalna w terenie wywodząca się spoza starych układów, reprezentująca nowe siły społeczno-polityczne.** Pojawił się tylko jeden wyjątek w Koninie gdzie miejscowy Komitet Obywatelski i NSZZ „Solidarność” były tak skonfliktowane, że nie były zdolne wysunąć sensownych osób. Tam z pewnym poślizgiem został mianowany jeden spośród urzędników urzędu wojewódzkiego.

Delegaci byli niezależni od wojewodów, chociaż udało im się zapewnić wynagrodzenia na poziomie wicewojewodów. Mogli zatrudnić średnio pięcioosobowe załogi i korzystać z pomocy ekspertów, mieli do dyspozycji samochód z kierowcą oraz biuro, najczęściej korzystali z biur Wojewódzkich Rad Narodowych. Ostro ruszyli do pracy od 1 kwietnia 1990 roku, przy czym wpierw sami musieli zapoznać się z ustawodawstwem dotyczącym tej znaczącej ustrojowej reformy. **To ona oznaczała faktyczną dekomunizację kraju.** Bezpośrednio zarządzałem pracą Delegatów, a ogólny nadzór sprawował Pan prof. Regulski.

To była mordercza praca. W zasadzie 18 godzin na dobę, łącznie z sobotami i niedzielami. Do tego dochodziły obowiązki poselskie, wyjazdy w teren i kilka wyjazdów studyjnych za granicę. Osobiście odwiedziłem w tym czasie Szwecję, Norwegię i Kanadę bo nie tylko chodziło o zapoznanie się z rozwiązaniami obowiązującymi w tych krajach, ale również o poinformowanie odpowiednich władz i środowisk o naszej, polskiej reformie oraz zabieganie o pomoc z ich strony. I tak Szwedzi udostępniili Polsce całe swoje *know how* w zakresie funkcjonowania finansów samorządowych. Kontakty te otwierały także drzwi dla późniejszej, jakże rozbudowanej, partnerskiej współpracy poszczególnych miast i gmin wiejskich ze swoimi odpowiednikami w wielu krajach.

Nieprzypadkowo też na naszą reformę samorządową spoglądają do dziś z zaciekawieniem nie tylko kraje Europy środkowo-wschodniej z Ukrainą na czele, ale również niektóre kraje arabskie np. Tunezja.

Kierowanie pracami Delegatów odbywało się sprawnie i bezkonfliktowo, ale do pewnego momentu. Był nim start kampanii prezydenckiej połączonej z „wojną na górze”. Wówczas Delegaci podzielili się na zwolenników Lecha Wałęsy lub Tadeusza Mazowieckiego i zaczęli uprawiać własną politykę w trosce o swój dalszy los. Wygrana Lecha Wałęsy i złożenie dymisji rządu przez Mazowieckiego oraz powołanie rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego zakończyło pracę tak prof. Regulskiego jak i moją. Spowodowało także likwidację całej struktury Delegatów. A plany mieliśmy z Profesorem dalekosiężne. Mieliśmy świadomość potrzeby odtworzenia powiatów oraz wyłonienia dużych regionów, też samorządowych. Myśleliśmy, że uda się tego dokonać przy okazji kolejnych wyborów samorządowych. Niestety historia potoczyła się inaczej i zamiar ten został dopiero urzeczywistniony przez rząd Jerzego Buzka w 1999 roku.

Z satysfakcją muszę przyznać, że wielu powołanych przeze mnie Delegatów dalej służyło ofiarnie samorządom bądź jako wybrani burmistrzowie, bądź jako szefowie Regionalnych Izb Obrachunkowych, bądź jako wysocy urzędnicy państwowi, albo jako dyrektorzy związków komunalnych. Były też niechlubne wyjątki w postaci bycia w przeszłości TW co wykazały działania lustracyjne.

Mogę być też dumny, że Profesor wpisując mi dedykację do jednej ze swoich książek napisał po latach: *„Drogiemu Jankowi, współtowarzyszowi w najcięższych chwilach walk z wyrazami przyjaźni, Jurek”*.

Jan Król

- poseł na Sejm w latach 1989-2001
- wicemarszałek Sejmu w latach 1997-2001
- zastępca Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego w 1990 roku
- członek Rady Fundatorów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej

Warszawa, 30.12.2019.