

## HISTORIA I PLANY

# Polski system samorządowy wymaga jedynie niewielkich poprawek

Profesorom Jerzemu Regulskiemu i Michałowi Kuleszy oraz Sędziemu Jerzemu Stępnio-  
wi, a także pozostałym osobom zaangażowanym w przygotowanie reformy samorządowej  
zawdzięczamy to, że dziś gminy, powiaty i województwa stały się integralną częścią wła-  
dzy publicznej, bez której trudno sobie wyobrazić funkcjonowanie państwa. W 20 rocznicę  
rozpoczęcia prac nad reformą rozmawiamy z jej współtwórcami.

**4** czerwca 1989 r. w wyniku pierwszych, całkowi-  
cie wolnych wyborów do reaktywowanego po  
50 latach Senatu, kandydaci Solidarności mia-  
żdżąc pokonali przedstawicieli władzy komunistycz-  
nej, zdobywając aż 99 miejsc na 100 możliwych. Dzię-  
ki temu to Senat stał się najważniejszym inicjatorem  
zmian ustrojowych w Polsce, m.in. tych, dotyczących  
decentralizacji państwa i przywrócenia samorządu te-  
rytorialnego.

Jedną z pierwszych decyzji senatorów była uchwa-  
ła o podjęciu inicjatywy ustawodawczej dotyczącej od-  
budowy samorządu terytorialnego. Pracami nad przy-  
gotowaniem reformy zajęła się utworzona 29 lipca  
1989 r. senacka Komisja Samorządu Terytorialnego pod

przewodnictwem Profesora Jerzego Regulskiego. Głównym ekspertem komisji został Profesor Michał Kulesza.

Wysiłki Senatu wsparł nowy rząd. W exposé z 12 września 1989 r. Premier Tadeusz Mazowiecki stwierdził, że *Rząd będzie intensywnie działał z Sejmem i Senatem w pracach nad stworzeniem prawnych i materialnych warunków uformowania samorządu terytorialnego, tak aby w krótszym niż to przewidziane czasie doprowadzić do wyborów samorządowych.* Już 25 września 1989 r. powstał Urząd Pełnomocnika Rządu do spraw Reformy Samorządu Terytorialnego. Pełnomocnikiem został Profesor Jerzy Regulski, a jego miejsce w Komisji senackiej zajął Sędzia Jerzy Stępień.

---

Podpis

---

**W 2009 r. mija 20 rocznica rozpoczęcia prac nad reformą samorządową. Czy od początku było wiadomo, jaki model przyjmie reforma, czy też brano pod uwagę różne rozwiązania? Co zdecydowało o nadaniu reformie takiego, a nie innego kształtu?**



**Prof. Jerzy Regulski,**  
Prezes Fundacji  
Rozwoju Demokracji  
Lokalnej

– Nigdy nie ma gotowego modelu. Można mieć ogólne idee, ale zawsze model końcowy kształtuje swą formę w czasie pracy. Założenia reformy zostały opracowane podczas dziesięciu lat studiów w latach osiemdziesiątych XX wieku. Nie mieliśmy wtedy jednak dostępu do empirii i mogliśmy tylko obserwować pewne zjawiska. Model został więc zarysowany na podstawie analizy bieżących potrzeb, doświadczeń zagranicznych, a przede wszystkim wad systemu istniejącego w PRL. Próbowaliśmy także nawiązać do polskich tradycji samorządowych, zwłaszcza tych, które przetrwały w świadomości społecznej jeszcze z okresu sprzed okupacji niemieckiej.

**Przy przeprowadzaniu wszelkich reform trzeba z góry założyć, że nie ma możliwości zrealizowania wszystkich zamierzeń w 100%.**

Podstawowym zadaniem reformatorów jest przeprowadzenie zmian w zakresie, jaki jest w danym momencie możliwy, a nie deklarowanie pięknych założeń. Stuprocentowa realizacja reformy nie może się nigdy udać, bo zawsze w jej wyniku pewne grupy społeczne tracą na swojej sile politycznej, pozycji społecznej czy dostępie do środków publicznych. Ludzie związani z istniejącym „układem” są zawsze lepiej zorganizowani i głośniej krzyczą niż ci, którzy mają z reformy skorzystać, ale nie wiedzą do końca, co ich czeka i nie są zorganizowani. Polski **model samorządu** tworzył się zatem w procesie zderzenia wypracowanej koncepcji z oporami środowisk, jak np.

w przypadku decentralizacji edukacji czy elementów majątku.

**Jako współautor reformy jestem szczęśliwy, że udało się ją zrealizować w bardzo dużej części. Na tym polega jej sukces.**

Większość polskich reformatorów popełnia błąd, gdy deklaracja założeń reformy nie idzie w parze z jednoczesnym budowaniem dla niej społecznego poparcia. Nasza reforma różniła się od takiego podejścia głównie tym, że stworzyliśmy instytucję, społecznego partnera, wspierającego zmiany, czyli **Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej**. Pomagała ona organizować społeczeństwo, tłumacząc, na czym miały polegać zmiany i czemu służyć. Oczywiście, było to wówczas łatwiejsze, gdyż społeczeństwo żądało i oczekiwało zmian, a propozycje reformy padły na bardzo dobry grunt. Ale należało ten proces zaktywizować.



**Sędzia Jerzy Stępień,**  
Wiceprezes Rady  
Fundatorów Fundacji  
Rozwoju Demokracji  
Lokalnej,

– W 1984 roku, razem z małżeństwem Joanną i Mateuszem Wyrwichami, uruchomiliśmy pismo podziemne pt. „**Samorządna Rzeczpospolita**”. Byłem w nim odpowiedzialny za dział prawny. Pismo wychodziło do 1989 r. w Warszawie, Szczecinie, Wrocławiu i w Kielcach. W ten sposób znalazłem się przy Okrągłym Stole. Poznałem tam **Jerzego Regulskiego, Michała Kuleszę**, ale przede wszystkim śp. **Waleriana Pańkę** (który był świetnym partnerem do dyskusji o problemach własności komunalnej). Bardzo wiele dyskutowaliśmy.

Moje doświadczenia samorządowe nie były wielkie. Z uniwersytetu wiedziałem coś o radach narodowych, a informację o samorządzie terytorialnym znalazłem w przypisie podręcznika, według której, to instytucja burżuazyjnego państwa, która generalnie się nie sprawdziła. Program Solidarności przewidywał natomiast **odtworzenie samorządu terytorialnego**. To był dla mnie

pierwszy sygnał, że może jednak warto ten system odbudować.

---

**Ostateczny model reformy samorządowej wykrystalizował się w trakcie prac nad ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w Senacie.**

---

Ustawa o samorządzie gminnym odwoływała się do przeszłości poprzez restytuowanie pewnych rozwiązań z okresu międzywojennego. Przywróciliśmy np. przedwojenne nazewnictwo, np. wójt, burmistrz. Odnosiliśmy się jednocześnie do **Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego**, uchwalonej w 1985 roku przez Radę Europy.

Po zakończeniu naszych prac zawieźliśmy projekt ustawy o samorządzie gminnym do Strasburga i przedstawiliśmy go **Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy**. Pomimo że Polska nie była wówczas jeszcze członkiem Rady Europy, czuliśmy, że nasza ustawa musi być zgodna ze standardami zawartymi w Europejskiej Karcie. Mieliśmy wielką satysfakcję, odczytując potem w Senacie RP pozytywną opinię Rady Europy.

Przy tworzeniu ustawy najważniejszym dla mnie zadaniem było dobre rozwiązanie sprawy **własności komunalnej** jako podstawy samorządu.

---

**W 1989 r. nie było własności komunalnej. Istniała tylko własność Skarbu Państwa, a Rady Narodowe jedynie zarządzały, i to w ograniczonym zakresie, przydzielonym im mieniem.**

---

Uważałem, że pierwszą rzeczą, którą należało zrobić, było wyodrębnienie z mienia ogólnonarodowego mienia komunalnego i stworzenie samorządom bardzo silnych podstaw własności.

Istotną sprawę stanowiła konieczność dobrego zorganizowania **nadzoru nad samorządem**. Jestem autorem większości przyjętych rozwiązań. Czuję satysfakcję z przyjęcia modelu, według którego wojewoda może uchylić uchwałę rady, a samorząd może się odwołać do Sądu Administracyjnego.

W czasie obrad Okrągłego Stołu strona rządowa od razu chciała wprowadzenia **samorządu wojewódzkiego**, na co nie chcieliśmy się zgodzić. Byliśmy przekonani, że najpierw trzeba zbudować **gminy**, zorientować się, jak nowy system funkcjonuje, a następnie określić przestrzeń do zagospodarowania przez rząd centralny i kolejne stopnie samorządu. Oczywiście, chcieliśmy zbudować samorząd wojewódzki, ale do-

piero po wprowadzeniu nowego podziału administracyjnego.

---

**Przyjęty w Polsce model samorządu gminnego wynikał zarówno z kontekstu okresu międzywojennego, jak i kontekstu współczesnego, najnowocześniejszych europejskich rozwiązań.**

---

Wypracowany w 1989 r. model samorządu gminnego zdeterminował przyszłe rozwiązania na poziomie powiatu i województwa. Większość instytucji została bowiem przejęta z ustawy o samorządzie gminnym. W ten sposób, po raz pierwszy w historii, zbudowaliśmy jednolity dla całego państwa model samorządu terytorialnego.



**Prof. Michał Kulesza**,  
członek rady  
Nadzorczej Fundacji  
Rozwoju Demokracji  
Loklanej

– Właściwie od początku wiadomo było, że tworzymy system całkowicie różny od funkcjonującego w PRL. Nowy system miał być podobny do działających w krajach demokratycznych, które są różnorodne, ale mają pewne cechy wspólne. Cechą wspólną europejskich systemów samorządowych jest przede wszystkim **autonomia społeczności lokalnych**. Społeczność lokalna dysponuje pieniędzmi i realizuje własne cele dla wspólnego dobra mieszkańców. Skuteczność jej działań weryfikuje demokracja na drodze wyborów. To był nasz punkt wyjścia.

---

**Autonomia oznacza to, że społeczność lokalna sama dba o swoje sprawy i może mieć w tej kwestii inny pogląd niż np. rząd czy administracja.**

---

Drugim naszym założeniem było zniknięcie podziału na „my” i „oni”, gdyż władza nie może być obca, narzucona, opresywna, nielicząca się z potrzebami

Podpis

mieszkańców, ale realizująca jakieś swoje „wyższe” cele polityczne.

Bardzo ważną sprawą była też potrzeba budowania **społeczeństwa obywatelskiego**, czyli społeczeństwa aktywnego i odpowiedzialnego. Stworzenie bowiem nowego modelu ustrojowego ma tylko wtedy sens, gdy ktoś będzie w stanie z niego korzystać, czyli wypełnić go prawdziwą treścią.

Nigdy nie obawialiśmy się, że w sensie prawnym coś może nam nie wyjść. Czuliśmy, że dobrze rozumiemy całość problemu. Dziś jednak przyznaję, że nie uniknęliśmy pewnych błędów. W momencie reformy nie miało to jednak znaczenia. Trzeba pamiętać, że projekt reformy samorządowej wypracowywany w latach 80. XX w. z Jerzym Regulskim, miał stanowić ramy ustrojowe, które zostaną „wypieczone” życiem. W wyniku wyborów mieli wejść w nie ludzie i model miał zadziałać.

Jednocześnie mieliśmy świadomość, że proponowane przez nas rozwiązania miały charakter doraźny i w miarę rozwoju musiały ulegać zmianie. Rozwiązania te bowiem pochodziły z przeszłości. Przykładowo, zmiana PRL-owskiego stanowiska „naczelnika gminy” na „wójta” polegała początkowo na przepisaniu kompetencji, ale została powiązana ze zmianami wprowadzonymi w różnych systemach zarządzania, takich jak np. oświata, gospodarka odpadami, wodociągi itp. A to były zmiany fundamentalne. Jednak nie do nas należy ocena, czy np. udało się zmienić całkowicie system oświatowy.

**Zadaniem twórców reformy samorządowej było stworzenie ram ustrojowych, a to, czy w konsekwencji system edukacyjny zmienił się merytorycznie w sposób wystarczający, czy kształci ludzi do wolności, samodzielności – to inna kwestia.**

Ważne jest to, że wprowadzona reforma przywraca historyczny system gmin, powiatów i województw. Podnoszone są czasem dyskusje np. na temat **liczby powiatów**. Ale są to rozważania teoretyczne, bo nic nie poradzimy, że na tym terenie zawsze było ich trzysta. Ten system istnieje w Europie Środkowej od wieków.

Reforma samorządowa musi być wprowadzana dla ludzi, a nie przeciw nim. Muszą czuć zadowolenie, że otaczający świat jest im znany, zrozumiały i przyjazny poprzez więzi, znajomość ludzi i instytucji itp. Dlatego nie było wątpliwości, że nasz konkretny polski system należy budować lokalnie i siemieżnie, z uwzględnieniem nie tylko tradycji i historii, ale również – co jest bardzo ważne – naszej mentalności.

**Jak dziś można ocenić 20 lat samorządu? Z czego można być dumnym, a czego nie udało się w ciągu tych 20 lat zrobić?**

**Prof. Jerzy Regulski:** – Uważam, że reforma jest ogromnym sukcesem. Nie można zapominać, że na ostateczne jej przygotowanie mieliśmy bardzo mało czasu. Podstawowe ustawy powstały w pięć miesięcy. Zrobiliśmy wszystko to, co było w tym momencie możliwe, co nie oznacza, że wszystko. W niektórych sprawach nie mieliśmy czasu, aby pokonać ogromne opory. Sukcesem było to, że wreszcie pozwolono ludziom działać i że powstałe gminy same zrealizowały dużą część rozpoczętych zadań i je rozwinęły.

Natomiast z dzisiejszej perspektywy ewidentnie widać, że przyjęte zostały pewne nienajlepsze rozwiązania, będące często skutkiem ówczesnych nacisków. Oczywiście jest jednak, że każdy system trzeba co pewien czas modyfikować i poprawiać.

**Sędzia Jerzy Stępień:** – W ocenie 20 lat samorządu bardzo ważne jest to, że wszyscy się do niego przyzwyczaili. Czasami nawet się go nie zauważa. Oznacza to bowiem, że tak wrósł w naszą rzeczywistość, że

stał się tym, czym jest powietrze dla procesu oddychania. Uważam to za duże osiągnięcie.

---

**Samorząd terytorialny stał się autentycznym gospodarzem swojego kawałka Polski.**

---

Od pierwszych dni funkcjonowania samorządu zaczęły także działać normalne mechanizmy rynkowe. **Prof. Leszek Balcerowicz**, jako Minister Finansów, już po roku reformy przekonał się do samorządu. W pierwszej chwili obawiał się wypuszczenia spod kontroli rządu 40% sumy finansów publicznych, która od razu przekazana została administracji lokalnej. Ale już po roku zobaczył, że gminy rozsądnie gospodarują publicznymi pieniędzmi. Dzięki temu, że budowały swoje struktury od podstaw, robiły to w sposób racjonalny, porządkując m.in. własność komunalną, tworzyły bazę dla gospodarki rynkowej.

Jest bardzo wiele **konsekwencji** wprowadzania reformy. Nastąpiły zmiany w mentalności. Ludzie przestali wierzyć, że dla decyzji o budowie kanalizacji trzeba jeździć do „centrali”, bo można o tym decydować u siebie, na dole i można to załatwić.

Czego nie udało się zrobić? Uważam, że skoro już wprowadzono **bezpośrednie wybory wójtów, prezydentów i burmistrzów**, to należało do tego dostosować

całą strukturę samorządu terytorialnego. Należało wzmocnić administrację, a przede wszystkim wprowadzić system **Służby Cywilnej**, wzmocnić pozycję sekretarzy gmin i skarbników. Tego nie zrobiono. Konieczne byłoby także wprowadzenie **audytu zewnętrznego**. Obecnie bowiem władza wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest bardzo silna, natomiast kontrola rady gminy iluzoryczna, bo jest tylko polityczna. Kontrola natomiast powinna być fachowa, zupełna i następcza. To są trzy warunki dobrej kontroli.

---

**Kontrola musi być zupełna, tzn. kontrolowane powinny być wszystkie gminy w każdym roku i całościowo, a nie raz na cztery lata, jak to robią Regionalne Izby Obrachunkowe, czy wyrywkowo, jak to robią komisje rewizyjne.**

---

W Polsce nie ma dobrego systemu kontroli finansów samorządowych. Uważam, że rozwiązaniem tej sytuacji byłby audyt zewnętrzny z prawdziwego zdarzenia. Jest to wprawdzie rzecz droga, ale opłacalna – żaden biznes nie może funkcjonować bez audytu zewnętrznego. Instytucje władzy publicznej powinny być kontrolowane przez zewnętrzne podmioty pod względem fachowym i zupełnym. Tego samorządom brakuje i to jest mój główny zarzut.

**Prof. Michał Kulesza:** – Uważam, że udało się wszystko albo prawie wszystko. Ale patrzmy dziś ze zdumieniem, jak np. Trybunał Konstytucyjny lekceważy zagadnienie **stabilności terytorialnej gmin i powiatów**, nie widząc w niej wartości konstytucyjnej i akceptując łatwe zmiany granic. Podczas gdy stabilność terytorialna jest istotą samorządu i nie ma niczego ważniejszego! Nie przewidzieliśmy, że gdy system trafi w ręce ludzi wychowanych w PRL, to nie zawsze będą rozumieli kwestię konsystencji społecznej i terytorialnej. A przecież zapisana w Konstytucji „wspólnota” musi mieszkać na konkretnym terytorium.

Popelniliśmy błąd, że w reformie nie zwróciliśmy dostatecznej uwagi na zagadnienie **współdziałania międzykomunalnego**. Wydawało nam się, że otwarte in-

---

Podpis

---

## Podpis

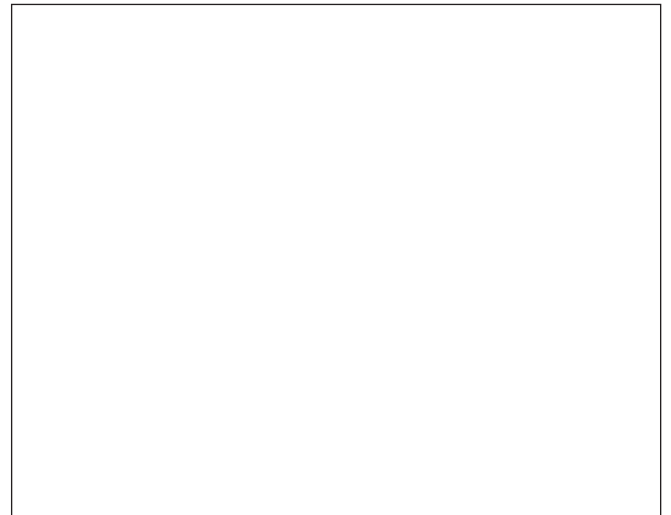
stytucje współdziałania są całkowicie wystarczające, a współdziałanie, jako racjonalne i potrzebne, samo się uruchomi. Tak się nie stało. W polskim samorządzie istnieje, obiektywnie absurdalny, deficyt zdolności do współdziałania. Ta nieumiejętność jest sprawą kulturową. Lokalnie dominuje bowiem podejście wsobne, wąskie skoncentrowanie na indywidualnych sprawach gminy, bez widzenia szerszego kontekstu. Jest to rodzaj reminiscencji myślenia średniowiecznego, izolacjonizmu komunalnego z czasów, gdy życie toczyło się w zamkniętych murach miast i istniała konieczność samowystarczalności. Ale dzisiaj świat jest inny i wymaga współdziałania na zasadzie, że np. jedna gmina buduje stację kolejową, a druga stadion sportowy, bo tak jest taniej. Te braki musimy teraz nadrobić i stworzyć instytucjonalne ramy do współdziałania.

Problem stanowią także **małe miasta na prawach powiatu**. Jest ich około trzydziestu. Władza miejska obejmuje tam jednocześnie instytucje gminne i powiatowe. W związku z tym, że miasta są małe, a ich instytucje muszą obsłużyć również cały powiat okólny, jest on praktycznie pozbawiony wpływu, chociaż ma często większą liczbę ludności niż samo miasto. Zachwiana zostaje więc struktura kontroli społecznej w zakresie standardów świadczenia usług.

**Pomimo usterek samorząd w Polsce jest, bezdyskusyjnie, wielkim sukcesem. Z perspektywy zarówno krajów na zachodzie, jak i wschodzie Europy widać, że nie mamy się czego wstydić.**

Mam natomiast poczucie, że nadal w polskiej kulturze politycznej istnieje wzorzec myślenia centralistycznego. Widać to po poszczególnych partiach i kolejnych rządach. Myślenie centralistyczne wchodzi w rażącą kolizję z sukcesami samorządu, który jest z natury decentralistyczny. W efekcie Warszawa, czyli „centrala”, trzyma wiele zasobów, których mieć nie musi, a wręcz przeciwnie, są one z tego powodu źle wykorzystywane. Jest na to wiele przykładów:

- porty morskie,
- sieci energetyczne,
- stacje telewizyjne i radiowe itp.



W krajach Europy Zachodniej jest np. nie do pomyślenia, żeby region, liczący dwa miliony mieszkańców, nie miał **własnej publicznej telewizji czy radia**.

To samo dotyczy bardzo niewłaściwie dzielonych kompetencji. Niektóre dawane są jednocześnie samorządowi wojewódzkiemu i ministerstwu. To jest niezgodne z Kartą Europejską Samorządu Terytorialnego, mówiącą, że kompetencje muszą być w miarę możliwości zupełne. Ale w Polsce ciągle samorząd prowadzony jest na „krótkim sznurku”. Rodzi to niejasności w kwestii ostatecznej odpowiedzialności za zadania i staje się źródłem konfliktów. Przykładowo, dla likwidacji szkoły gmina musi mieć pozytywną decyzję kuratora. W przypadku jednak braku zgody to gmina musi ją dalej utrzymywać, a nie kurator. Niejasne jest zatem, kto rzeczywiście odpowiada za złe funkcjonowanie edukacji w gminie – kurator czy wójt.

### ■ Czy tak było od początku istnienia samorządów?

**Prof. Michał Kulesza:** – Nie, było gorzej. Uważam, że teraz jest dużo lepiej. Chociaż w kwestii kultury rządzenia Polska nadal należy do krajów scentralizowanych i tu się nic nie zmieniło. Samorządowcy ciągle walczą o to, co jest cechą przyrodzoną samorządu, czyli o samodzielność w dbałości o sprawy gminy, powiatu i regionu. Stale napotyka ją na podejście, rodem z PRL, że gmina nie może czegoś zrobić bez wyraźnego przepisu. To nie jest prawda. Bez wyraźnego przepisu lub podstawy kompetencyjnej gmina nie może wydać prawa miejscowego lub decyzji administracyjnej, ale może wybudować ulicę, kupić tramwaj itp. Potrzebna jest tylko wola polityczna, decyzja wybranej przez społeczność rady oraz pieniądze. Ale to jest problem polskiej mentalności.

Przy reformach pewne rzeczy muszą następować szybko, a inne powoli. Prędko przeprowadza się zmiany struktur, ale na zmianę mentalności społecznej po-

trzebny jest czas. Nastąpi ona dopiero, gdy ludzie wychowani w myśleniu samorządowym, co już się dzisiaj zaczyna, będą tworzyć główną masę środowisk politycznych i biurokratycznych, rządzących w „centrali”. Dziś jeszcze tak nie jest.

### **Czy potrzebna jest kolejna reforma samorządowa i w którą stronę powinna ona pójść?**

**Sędzia Jerzy Stępień:** – Moim zdaniem potrzebne są tylko drobne korekty, lifting obecnego systemu, poprawa narzędzi. Ostatnia nowelizacja ustaw samorządowych poszła w dobrym kierunku, uznając, że wojewoda jako przedstawiciel rządu powinien rzeczywiście być tylko nadzorcą samorządu, a nie gospodarzem województwa. Zobaczymy, jak to będzie realizowane w praktyce.

Uważam jednak, że obecnie **sekretarz gminy ma zdecydowanie zbyt słabą pozycję**. W naszym projekcie senackim planowaliśmy, że będzie swego rodzaju dyrektorem wykonawczym, menedżerem gminy. Niestety, tak się nie stało.

### **III etap reformy powinien polegać na budowaniu profesjonalnych kadr samorządowych.**

Obecnie potrzebna jest reforma uniwersytetów, programów nauczania w szkołach administracji publicznej, dobre podnoszenie kwalifikacji. Jak ktoś powiedział, lepiej wcale nie uczyć niż uczyć źle. Powinniśmy uczyć dobrze, w oparciu o najnowocześniejsze zachodnie osiągnięcia i wzory. W krajach starej demokracji wszystko zostało już przetestowane i wypracowane, w szczególności w ramach OECD. Musimy zwracać wielką uwagę na te standardy.

W III etapie reformy mniej są już ważni politycy lokalni, a trzeba położyć nacisk na tych, którzy wykonują zadania. Gdy słyszę, że 1/3 gmin na Mazowszu w ogóle nie uszczknęła nic ze środków unijnych, to jest to sygnał, że tam po prostu nie ma ludzi potrafiących przygotować wnioski, przeprowadzić całe postępowanie projektowe. A co będzie, gdy przyjdzie im rozliczać dotacje? To jest rzeczywiście wielki problem.

**Prof. Michał Kulesza:** – Na pewno nie potrzebna jest nowa reforma samorządowa. Ten ustrój, co do zasady, jest dobrze zbudowany, ale ciągle należy go poprawiać, bo pojawiają się nowe wyzwania, którym trzeba sprostać. Czasem samorząd może zrobić to samodzielnie, ale czasem potrzebne jest rozwiązanie ustawodawcze albo nowe praktyki, wzorce, często importowane.

Jesteśmy np. zacofani w dziedzinie **nowoczesnego zarządzania gminami**, a rewolucja na tym polu nie dotarła jeszcze do wielu polskich jednostek. Zmiany następo-

wać muszą powoli, w zgodzie z przyzwyczajeniami pokoleniowymi. Od początku wprowadzania reformy gminnej w 1989 roku wiedzieliśmy, że to pierwszy jej etap, następnie przyjdzie kolej na powiaty i województwa, a potem wszystko będzie się budować w swoim rytmie.

**Prof. Jerzy Regulski:** – Absolutnie to nie może być nowa reforma, bo nie ma co reformować. Należy natomiast skorygować nieprawidłowości. Wymienię **kilka błędów**.

Błędem było, za co osobiście czuję się w pewien sposób współodpowiedzialny, **złe rozwiązanie przepisów o pracownikach samorządowych**. Z tego powodu nie wykształcił się w Polsce system gospodarki kadrami. Obecnie, po 20. latach, mamy rzeszę ludzi z ogromnym doświadczeniem praktycznym przy równoczesnym braku systemu profesjonalizacji i stabilizacji władz lokalnych oraz administracji. Za dużo jest wpływów partyjnych, niepewności, ulegania bieżącym naciskom, a jednocześnie w zbyt małym stopniu wykorzystuje się umiejętności praktyków. Jest to błąd systemowy, bardzo dziś trudny do naprawienia. Nie udało się nam wszystkiego przewidzieć. Może zanadto wierzyliśmy, że ludzie zawsze będą działać w imię etosu i pewnych wartości. Okazało się, że i życie, i społeczeństwo nie są w 100% takie, jakby się chciało.

Błędem też było **niewypracowanie metody współdziałania gmin w ramach aglomeracji miejskich**. Wdzieliśmy problem, rozpoczęliśmy studia, ale zabrakło nam czasu na wypracowanie rozwiązań. Dziś istnieje poważny problem braku współdziałania i współpracy gmin i miast, co widać szczególnie na obszarach zurbanizowanych. Nie można dopuszczać do sytuacji, z jaką mieliśmy niedawno do czynienia w Elku, że wójt i rada gminna protestują poprzez strajk głodowy, bo ponad ich głowami chciano zmienić granice ich gminy.

### **Granice samorządów muszą być stabilne.**

Rzeczą normalną jest to, że rozwijające się miasto przelewa się przez granice sąsiedniej gminy, ale tu powinien działać właściwy system współpracy w rozwiązywaniu wspólnych problemów. Gdyby Warszawa postępowała, jak chciałby Elk, powinna już obejmować tereny od Grodziska do Mińska Mazowieckiego, bo są zurbanizowane, a to wymaga wspólnej organizacji. Nie można wpadać w absurd.

Za oczywisty błąd uważam też **dopuszczenie do przejęcia przez upodmiotowione przedsiębiorstwa państwowe ogromnych terenów**, które powinny znaleźć się w gestii samorządów. W PRL ziemia nic nie kosztowała i państwo dawało przemysłowi wielkie arealy na potrzeby przyszłego rozwoju. W momencie usamodzielnienia się zakładów i nadania im osobowości prawnej przejęły

Podpis

one te grunty, powodując zupełne ich zmarnotrawienie, zamiast wykorzystania na potrzeby rozwoju miejskiego. Przykładem jest Stocznia Gdańska, która po prostu „przejadła” ogromne tereny. Warszawskie przedsiębiorstwa mieszczące się wzdłuż ul. Kruczej, w czasie prywatyzacji przejęły budynki administracji publicznej, a obecnie wynajmują je państwu. Przykłady można mnożyć. Nie wiem, czy możliwe było całkowite uniknięcie podobnych sytuacji przy takim tempie przebudowy ustroju gospodarczego. W naszej pierwotnej ustawie wdrażającej reformę przewidywaliśmy pewne mechanizmy zapobiegawcze, ale sprawy potoczyły się zbyt szybko i dziś już nic nie można zmienić w sprawach własności.

Kolejna negatywna kwestia to upadek, a praktycznie – **likwidacja planowania i gospodarki przestrzennej**. Powoduje to, że będziemy mieli coraz większe problemy z własnej winy.

**W imię złe pojętej wolności i prawa własności, w związku z likwidacją planowania i gospodarki przestrzennej, nastąpiło zupełne wypaczenie i zaprzepaszczenie poczucia interesu społecznego.**

Nie wolno ulegać lobby inwestorów i deweloperów starających się wszystkim wmówić, że ich działania są zgodne z prawem do wolności. Wynikające z tego straty są nieodwracalne. W samej Warszawie mamy dwa słynne przykłady budynków (przy Al. Powstańców Śląskich i na Grochowie), które przez lata blokowały rozwój miasta i miejskiej komunikacji, powodując niewyobrażalne szkody i koszty dla całego społeczeństwa. A obecnie podobne szkody ponoszą mieszkańcy Żoliborza, nie mając możliwości wyjścia ze stacji z metra Dworzec Gdański na żoliborską stronę. Wynika to z podstawowego braku odpowiedzialności osób tworzących w Polsce prawo, które nie tylko nie rozwiązują ważnych spraw, ale jeszcze argumentują swoje zaniedbania, sugerując, że nic nas one nie kosztują. A jest to nieprawda.

Istnieje też problem **współdziałania pionowego**. Dotyczy to przede wszystkim powiatów i gmin, które powinny być ze sobą instytucjonalnie powiązane. Chodzi tu także o ograniczenie rozbuchanych resortów, stale dążących do przejmowania nad wszystkim kontroli.

**Walka Polski resortowej z Polską zorganizowaną w układzie terytorialnym stanowi kluczowy problem do rozwiązania.**

Resorty powinny zajmować się prowadzeniem polityki państwa a nie zarządzaniem. Powinny zatem oddać samorządom wszystko to, co nie jest związane z realizacją polityki państwa, bo one zrobią wszystko lepiej, szybciej i efektywniej. Wyszliśmy z okresu totalitarnego, gdy państwo samo określało, czym się chce zajmować. Dzisiaj ma swoje zadania i minister nie może już łączyć roli polityka i kierownika gospodarczego całego sektora życia publicznego.

**Czy Unia Europejska pomaga samorządności lokalnej?**

**Prof. Jerzy Reguński:** – Pomaga szalenie. Patrząc na to, co się dzieje na polskiej scenie politycznej, nie wiem, jak wyrazić wdzięczność Opatrzności za nasze członkostwo w Unii Europejskiej. Obawiam się bowiem, że bez tego nasi kochani politycy zdeorganizowaliby Polskę całkowicie. Prawo unijne nas trzyma i zmusza do porządku. Chwała Bogu, że to działa, bo inaczej politycy rozchuliliby się w sposób absolutny!

**Piękne podsumowanie dyskusji. Dziękuję bardzo.**

**Specjalnie dla Gazety Samorządu i Administracji rozmawiała Małgorzata Herbich**