

# Ryszard Koziół

---

## Konwersatorium "Doświadczenie i Przyszłość" wobec zagadnień samorządności terytorialnej

---

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 1, 155-176

---

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ryszard Kozioł

## Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” wobec zagadnień samorządności terytorialnej

W fundamentalnej pracy J. Regulskiego pt. *Samorząd III Rzeczypospolitej* opisującej proces powstawania koncepcji budowy w Polsce systemu samorządu terytorialnego oraz dróg wiodących do jej realizacji, odnaleźć można kalendarium najważniejszych wydarzeń z lat 1981–1997. Otwiera je informacja dotycząca dokumentu zatytułowanego „Samorząd terytorialny w zreformowanym ustroju gospodarczym”, przygotowanego w ramach Komisji Prawa i Praworządności Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”<sup>1</sup>. Umieszczenie jednej z inicjatyw DiP na początku drogi ku samorządności terytorialnej potraktować można jako symboliczny gest, podkreślający znaczenie często niedocenianego przedsięwzięcia, jakim było Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Z tej perspektywy interesującą badawczo wydaje się być analiza treści raportów DiP pod kątem prześledzenia ewolucji poglądów, które poprzedzały i inspirująco wpłynęły na rozwój polskich koncepcji samorządowych.

Na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych postulaty dotyczące odbudowy samorządu terytorialnego pojawiały się w dwóch formach. Z jednej strony działacze opozycji demokratycznej umieszczali ideę samorządności w szerszym kontekście „antypolitycznej polityki”, a więc tworzenia mechanizmów samoorganizacji społeczeństwa w oderwaniu od jej wymiaru instytucjonalno-prawnego. Z drugiej strony środowiska naukowe wysuwały postulaty odbudowy samorządu jako władzy publicznej w ramach reform ustrojowych. Ta dwoistość spojrzeń i formułowanych celów miała kluczowe znaczenie dla przebiegu reform samorządowych w przyszłości<sup>2</sup>. Wspólną płaszczyzną uprawiania obu form refleksji samorządowej okazało się Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”.

Już pod koniec dekady lat siedemdziesiątych w środowiskach intelektualistów i specjalistów rozwijać zaczął się dyskurs dotyczący najistotniejszych problemów funkcjonowania społeczeństwa i państwa. W trosce o wspólne dobro podejmowano

<sup>1</sup> J. Regulski. *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 412.

<sup>2</sup> Tamże, s. 38.

próby uporządkowania i upowszechniania rozważań poświęconych tym kwestiom. Charakterystycznym przykładem takich inicjatyw było powołane w listopadzie 1978 roku pod auspicjami Collegium Wolnej Wszechnicy Polskiej forum dyskusji politycznej pod nazwą Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, prezentujące w ciągu czterech lat swojego istnienia opinie znaczącej części polskiej inteligencji<sup>3</sup>. Początkowo na plenarnych zebraniach, a następnie za pośrednictwem ankiet opracowywanych i publikowanych w postaci raportów dokonywano przeglądu stanowisk dotyczących kondycji systemu politycznego, społecznego i gospodarczego oraz stanu społeczeństwa i jego świadomości<sup>4</sup>. Propagowano przy tym idee szerokiego porozumienia społecznego i umowy między władzą a społeczeństwem oraz wprowadzenie szeregu istotnych reform, których celem miało być uczynienie państwa bardziej praworządnym, sprawnym i silnie popieranym przez własne społeczeństwo<sup>5</sup>.

Ze względu na zróżnicowanie światopoglądowe, polityczne, związane z przynależnością organizacyjną i zawodową uczestników oraz znaczną rozpiętość opinii i postaw, DiP nie był ugrupowaniem politycznym sensu stricto, posiadającym spójny program polityczny akceptowany przez wszystkich jego uczestników. Był jednak ważnym ośrodkiem umiarkowanej, krytycznej, reformistycznej myśli społeczno-politycznej, której pragmatyzm wynikał z umiejętności oderwania się od – nadrzędnych w tamtych realiach – kryteriów ideologicznych<sup>6</sup>.

Kolejne raporty DiP, mimo że zaczęły powstawać jeszcze przed wydarzeniami sierpniowymi, odegrały istotną rolę opiniotwórczą w okresie „pierwszej Solidarno-

<sup>3</sup> Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, forum dyskusji politycznej utworzone XI 1978 w Warszawie; skupiało około 200 osób (uczonych, publicystów, twórców kultury, działaczy społecznych) reprezentujących różnorodne środowiska społeczne, odmienne orientacje polityczne i ideowe (członków PZPR, działaczy katolickich). Powstanie i działanie DiP nie spowodowały zdecydowanego sprzeciwu KC PZPR i represji władzy państwowej, aczkolwiek dotknęły go liczne utrudnienia. Konwersatorium kierował Zespół Usługowy (m.m. B. Gotowski, J. Górski, J. Małanowski, W. Zalewski, J. Zieliński, S. Bratkowski, K. Dziewanowski, A. Karasiński, A. Wielowiejski, A. Zakrzewski), który początkowo na podstawie ankiet, a później także samodzielnie opracowywał raporty zawierające diagnozy i postulaty reformowania systemu politycznego i gospodarczego, m.in. w oparciu o koncepcje porozumienia między władzami państwowymi i społeczeństwem. W latach 1978–1982 (rok zakończenia działalności) opracowano następujące raporty: „O stanie Rzeczypospolitej i drogach wiodących do jej naprawy” maj 1979, „Jak z tego wyjść” kwiecień 1980, „Społeczeństwo wobec kryzysu” luty 1981, „Polska wobec stanu wojennego” 1982. W grupach roboczych przygotowano i wydawano także specjalistyczne raporty, np. „O stanie zdrowotności społeczeństwa polskiego”, „O stanie oświaty” oraz „Prawo, praworządność i gwarancje prawne”.

<sup>4</sup> Było to konsekwencją podjętych przez władze działań, zmierzających do ubezwłasnowolnienia i ograniczenia wpływu „Konwersatorium DiP”, uniemożliwiających kolejne spotkania plenarne. Szerzej na ten temat A. Friszke, *Opozycja polityczna w PRL 1945–1980*, Aneks, Londyn 1994, s. 517 oraz *Jak z tego wyjść? Opracowanie wyników ankiety. Dokumenty Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”*, Instytut Literacki, Paryż 1980. Biblioteka „Kultury”, t. 319, s. 7.

<sup>5</sup> Szerzej na temat DiP, jego roli, znaczenia i miejsca na ówczesnej scenie politycznej zob. R. Kozioł, *Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” – problem opozycyjności*, [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i medemokratycznych*, red. K. Łabędź, M. Mikołajczyk, Kraków 2001, s. 327.

<sup>6</sup> Por. J. Holzer, *Solidarność 1980-1981. Geneza i historia*, Warszawa 1990, s. 141.

ści”. Wielokrotnie powielane i rozpowszechniane, pobudzały do refleksji, inspirując wpływając na stan świadomości społecznej. Początkowo problematyka samorządu terytorialnego nie zajmowała eksponowanego miejsca w polu zainteresowań uczestników DiP. Środowiska inteligenckie, które go tworzyły, zajmowały się głównie przywrócenia podstawowych wartości i praw obywatelskich. W pierwszych opracowaniach kwestii samorządności terytorialnej nie doceniano i nie traktowano jako odrębnego problemu, refleksje na ten temat ukazane były w szerszym kontekście wypowiedzi dotyczących stylu uprawiania polityki, problematyki organów przedstawicielskich, systemów wyborczych czy władz lokalnych. Jednakże wraz z upływem czasu poglądy autorów DiP ulegały modyfikacji i konkretyzacji, były twórczo rozwijane w kolejnych raportach i dokumentach. Mimo iż w raportach DiP nie znajdziemy zbyt wielu odkrywczych i nowatorskich rozwiązań (szczególnie oceniając to z dzisiejszej perspektywy), to jednak stanowią one doskonały przykład stanu świadomości ówczesnych elit intelektualnych i świadectwo ideowych antecedenencji poprzedzających późniejszy rozwój refleksji samorządowej.

### **O stanie Rzeczypospolitej i drogach wiodących do jej naprawy**

Pierwszym zbiorowym opracowaniem wypowiedzi uczestników Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” był datowany na 19 maja 1979 roku „Raport o stanie Rzeczypospolitej i drogach wiodących do jej naprawy”. Raport ten, opracowany na podstawie ankiet rozpisanych wśród wybitnych przedstawicieli świata nauki i kultury, jest całościowym i wstrząsającym wówczas obrazem polskiego kryzysu gospodarczego, społecznego i politycznego, kryzysu władzy i zaufania do władzy. Jest także dokumentem obrazującym świadomość tego kryzysu. Cytując słowa jednego z recenzentów (Edwarda Lipińskiego), diagnozę raportu da się krótko streścić: jego autorzy nie widzieli żadnych szans na przełamanie ówczesnego kryzysu – który ogarnął wszystkie dziedziny życia zbiorowego – bez głębokich reform politycznych, istotą których miało być uznanie podmiotowości społeczeństwa i zasada dialogu pomiędzy społeczeństwem a władzą. Uwzględniając ówczesne uwarunkowania geopolityczne, autorzy raportu lokowali swe propozycje w ramach socjalistycznego systemu i respektowali zasadę kierowniczej roli partii komunistycznej. Stanowiło to zarówno zaletę jak i wadę dokumentu. Świadczyło bowiem o pragmatyzmie jego twórców oraz o realistycznym punkcie wyjścia do dialogu między władzą a społeczeństwem, umożliwiającym przeprowadzenie natychmiastowych zmian demokratyzujących system i zwiększających prawa obywateli bez konieczności obalania systemu. Minusem przyjętych założeń były natomiast, często wysuwane pod adresem autorów raportu, zarzuty: na jakiej podstawie oceniali oni, że tak zdegenerowany – jak go opisano – aparat władzy uzna za stosowne i możliwe realizowanie reform, które ograniczą jego monopol władzy; czy wyzwolona zmianami energia społeczeństwa nie przełamie zapisanych w projekcie ograniczeń; wreszcie,

czy ZSRR, niechętny wszelkim zmianom, zgodzi się na taki model socjalizmu z ludzką twarzą?<sup>7</sup> Mimo powyższych rozbieżności w ocenach, należy stwierdzić, że ten i kolejne raporty DiP stanowiły doskonałe przykłady kompleksowych koncepcji reformistycznych, do których wielokrotnie powracano i nawiązywano po Sierpniu 1980 roku, a poszczególne propozycje pojawiały się w wypowiedziach i programach, postulowanych zarówno przez środowiska „Solidarności”, jak niektórych działaczy i publicystów związanych z PZPR.

Motywym przewodnim, porządkującym raport, jest przewijająca się teza o niezrozumieniu przez ówczesne władze wagi i istoty pogłębiającego się kryzysu, powodująca koncentrację wyłącznie na jego aspektach gospodarczych i niedoceniaaniu jego aspektów społeczno-politycznych. W opinii uczestników ankiety, polski kryzys miał przede wszystkim społeczny i polityczny charakter, powodzenie zaś wszelkich reform gospodarczych zależne było w pierwszym rzędzie od zmian w sposobie uprawiania polityki i sprawowania władzy. W związku z tą tezą, w raporcie pojawia się twierdzenie o permanentnym niewywiązywaniu się przez władzę z deklarowanych, po każdym z wcześniejszych kryzysów, przyrzeczeń dotyczących: dialogu ze społeczeństwem, zwiększenia uczestnictwa społeczeństwa w zarządzaniu oraz demokratyzacji systemu. Po przedstawieniu szeregu przykładów ilustrujących tę praktykę działania władzy, na podstawie wypowiedzi ankietowanych skonstruowany został katalog zasad uprawiania polityki, który mógł liczyć na ogólnospołeczną akceptację i, co za tym idzie, zagwarantować skuteczność polityki władz. Z kontekstu wynika jednoznacznie, że zasady te powinny być realizowane na wszelkich płaszczyznach uprawiania polityki, a ich adresatem były wszelkie ośrodki władcze, w tym także funkcjonujące na poziomie lokalnym i regionalnym. Co więcej, autorzy byli przekonani, że ich przyjęcie i zrealizowanie przez władzę jest nie tylko konieczne, ale i możliwe. Jak wskazywano, w ciągu minionych lat wszelkie praktyczne próby ich realizowania przez ośrodki decyzyjne owocowały sukcesem. Oto te zasady:

1. Władza nie powinna dążyć do wszechwładzy, która w efekcie rozkłada ją samą.
2. Arbitralność w stosunkach władza – społeczeństwo powinna zostać zastąpiona zasadą negocjacji i porozumień.
3. Władza powinna mieć świadomość dziedzictwa narodowego i poszanowania tradycji, wyrażających się w nawykach politycznych i społecznych, kulturze.
4. Republikanizm i praworządność powinny wyprzeć feudalną dowolność w stosowaniu prawa, która obca jest Polakom (*non rex lex sed lex regnat* – nie król rządzi, ale prawo). Nie deklaracje słowne, lecz przemyślane i logiczne gwarancje instytucjonalno-prawne mogą u nas określać perspektywę autentycznej realizacji wspólnie uzgodnionych zasad.
5. Władza powinna mieć szacunek dla wartości w poczuciu polskiej opinii publicznej identyfikowanych z socjalizmem: równości szans, równości wobec pra-

<sup>7</sup> A. Friszke, *Opozycja polityczna*, op. cit., s. 522.

wa, praw socjalnych i kulturalnych, samorządności, prawa do wyrażania swych poglądów i krytyki władzy. Jej działania powinny zmierzać do tego, by nie były one traktowane jako kłopotliwe obciążenia systemu gospodarowania czy też systemu sprawowania władzy, by nie były przykrymi serwitutami, lecz autentycznymi, nie pozorowanymi celami systemu.

6. Oceniać należy ludzi wedle ich pracy, co oznacza stosowanie obiektywnych i sprawdzalnych kryteriów w ocenie. Jest to warunek realizacji zasady równości.

7. Jawność życia publicznego stanowi zabezpieczenie wymienionych zasad i jest najlepszą ochroną samej władzy przed popełnianiem błędów<sup>8</sup>.

W opinii autorów raportu odejście od powyższych zasad doprowadziło do błędów w strukturach i mechanizmach funkcjonowania systemu. Jako przykład podawano błędy w modelu funkcjonowania organów państwowych, a szczególnie patologię organów przedstawicielskich: sprawowaniu władzy politycznej i gospodarczej przez scentralizowany administracyjny aparat partyjno-rządowy towarzyszyło istnienie fasadowych przybudówek w postaci Sejmu i rad narodowych, zdominowanych przez administrację. Przerost egzekutywy – według autorów – nie był zjawiskiem *stricto* polskim. Pojawił się on niemal we wszystkich systemach władzy jako efekt XX-wiecznego, potężnego rozwoju gospodarczego. Specyficzne natomiast dla systemu było to, że nad administracją publiczną (aparatem złożonym z organów i urzędów centralnych oraz terenowych) władzę zwierzchnią (poprzez mechanizm poleceń i dyrektyw) sprawował aparat partyjny. Tym samym aparat partyjny przejmował kompetencje organów przedstawicielskich: na poziomie centrum – Sejmu, na pozostałych poziomach – rad narodowych wszystkich szczebli. W konsekwencji takiego rozwiązania organy przedstawicielskie nie spełniały żadnych funkcji: ani reprezentacji, ani instrumentu kontroli wobec agend wykonawczych. Jak podkreślano, o ile status i prestiż posła był stosunkowo wysoki, to radnych z reguły traktowano gorzej niż urzędników wojewódzkich czy gminnych. Także funkcjonujące wówczas rozwiązanie, polegające na powierzeniu funkcji przewodniczących rad narodowych I sekretarzom komitetów PZPR, nie podnosiło autorytetu i rangi rad narodowych: bowiem nie funkcja przewodniczącego rady gwarantowała sekretarzowi władzę, lecz stanowisko partyjne. Udział w pracach rady traktowany był zatem jak „konieczny serwitut na rzecz demokracji”. Jak wskazywano, również procedury mianowania wojewodów i naczelników przez wyższe agendy administracji odseparowały ich od rad wojewódzkich i gminnych powodując, że nawet urzędnicy im podlegli nie odczuwali najmniejszej zależności od rady i radnych. W efekcie tych rozwiązań organy przedstawicielskie tracąc kompetencje, traciły autorytet w oczach opinii publicznej: nie pozostawiając wątpliwości i złudzeń co do swej roli przybudówki czy fasady<sup>9</sup>.

Ankiety, będące podstawą opracowanego raportu, wniosły wiele różnorodnego materiału pozwalającego skonstruować diagnozę status quo, jednakże w zakresie

<sup>8</sup> *Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” Zespół Usługowy. Raport o stanie Rzeczypospolitej i drogach wiodących do jej naprawy.* Nowa, Warszawa 1979, s. 58.

<sup>9</sup> Tamże, s. 18.

propozycji reform ich znaczenie było dużo skromniejsze. Akceptacji ogólnego kierunku zmian nie towarzyszyła jednolitość i spójność konkretnych propozycji. Wynikało to przede wszystkim z niemożności ich przedyskutowania przez uczestników DiP na zebraniu plenarnym, stanowiły zatem jedynie punkt wyjścia do dalszych rozważań.

Eliminowaniu wyżej opisanych patologii w strukturach i mechanizmach funkcjonowania organów państwowych i odbudowie prestiżu organów przedstawicielskich – według ankietowanych – miało służyć funkcjonalne i strukturalne rozdzielenie aparatu partyjnego od aparatu państwowego. O ile ogólne założenie i istota tej zmiany pozostała aktualna w dłuższej perspektywie czasowej, o tyle jej uzasadnienie zawarte w raporcie budziło wiele wątpliwości i stosunkowo szybko uległo dezaktualizacji.

Konsekwentne postulaty oddzielenia partii od aparatu państwowego, tj. administracji, gospodarki, sądownictwa, uzasadniane bowiem było argumentami o dwuwładzy, chaosie i obciążaniu partii odpowiedzialnością za procesy, których przebiegiem nie może ani do końca kierować (ze względu na brak bezpośrednio podporządkowanego aparatu wykonawczego), ani właściwie kontrolować (z braku jasnych rozgraniczeń kompetencyjnych). W takiej sytuacji wszelkie zarządzanie i kierowanie narażone było na błędy w podejmowaniu decyzji lub ich wykonaniu. Jak argumentowano, aparat partyjny przekształcał się w „swoistego chłopca do bicia”, koncentrując na sobie krytykę i cały żywioł społecznego niezadowolenia.

W świetle ówczesnych teorii prawa oraz zaleceń nauki organizacji i zarządzania sugerowano, iż prawidłowe wykonywanie swych funkcji przez partię rządzącą powinno odbywać się poprzez nakreślanie celów oraz regulację ustawodawczą życia społecznego, czyli za pośrednictwem organów przedstawicielskich, jak też poprzez sprawowanie nadzoru, kontroli, oceny i wnioskowanie korekt. Zasada, że partia kieruje życiem państwa wyłącznie poprzez swych członków zasiadających w organach przedstawicielskich, którzy korzystają ze współpracy swego aparatu sztabowego w postaci aparatu partyjnego, a więc kieruje wyłącznie za pośrednictwem uregulowanych prawem, konstytucyjnych środków, powinna była stać się – wedle raportu – kamieniem węgielnym ustroju współczesnej Polski, jeśli miałyby się ona uwolnić od chorób, bezwładzu, dwuwładzy i braku odpowiedzialności<sup>10</sup>. Konstytucyjne prerogatywy organów przedstawicielskich powinny były w związku z tym ulec zasadniczemu rozszerzeniu, przy równoczesnym konstytucyjnym zagwarantowaniu im wyłączności w podejmowaniu decyzji dotyczących wszystkich obywateli.

Dla wprowadzenia jasnego rozdziału prerogatyw poszczególnych organów władzy państwowej należało także – w opinii autorów – przywrócić zasadę wykluczającą łączenie niektórych stanowisk publicznych. Ankietowani uznawali, iż wykluczyć należy kumulowanie funkcji partyjnych i mandatów w organach przedstawicielskich z równoczesnym zajmowaniem stanowiska w administracji państwowej, w gospodarce i sądownictwie. Bez takiego rozdziału możliwość ich kontroli i oceny zamieniała się w fikcję.

<sup>10</sup> Tamże, s. 60.

Interesujące – choć pod koniec 1981 roku odbierane już jako nie wystarczające, a czasami wręcz archaiczne – były propozycje dotyczące modyfikacji sposobu wyłania reprezentantów do organów przedstawicielskich, próbujące połączyć zasadę przewodniej roli partii z pewnymi elementami rywalizacji wyborczej. Wedle tej koncepcji, na drodze negocjacji z innymi stronnictwami politycznymi i środowiskami bezpartyjnych obywateli, w duchu porozumienia społecznego podyktowanego znajomością realiów, należało zapewnić partii komunistycznej większość w ogólnokrajowym oraz wojewódzkich organach przedstawicielskich. Proponowano jednak wprowadzić takie rozwiązania w ordynacji, które nadałyby wyborom maksymalnie personalny charakter. Ankietowani postulowali np. wprowadzenie systemu wyborów wstępnych, które pozwoliłyby wyborcom wyrazić swe opinie i preferencje, zaś partii, stronnictwu czy środowisku zawodowemu zorientować się, który z ich kandydatów cieszył się największym poparciem społecznym.

Innym proponowanym wariantem była koncepcja rywalizacji o miejsca mandatowe przyznawane w drodze uzgodnień przez komisje porozumiewawcze danych ugrupowań i środowisk (z wyłączeniem pewnej puli miejsc dla tych postaci życia politycznego, które mają ogólnokrajowe lub ogólnowojewódzkie znaczenie i których kandydatury ustalane byłyby przez same komisje). Na pozostałe miejsca przedstawiano by wyborcom kandydatury alternatywne, przy ustalonej uprzednio puli miejsc dla danego stronnictwa, np. o mandat partyjny rywalizowałoby kilku kandydatów z partii, o mandat stronnictwa kilku kandydatów z tego stronnictwa itd. Wedle autorów raportu formuła taka pozwoliłaby zastąpić ówczesną, budzącą wiele irytacji i niechęci instytucję „głosowania” instytucją rzeczywistych wyborów. To rozwiązanie z jednej strony gwarantowałoby pozostawienie „pakietu kontrolnego” władzy, z drugiej strony zmusiłoby organizacje polityczne i społeczne wysuwające swych kandydatów do analizy kandydatów i proponowanie na miejsca mandatowe ludzi cieszących się niekwestionowanym autorytetem lub popularnością społeczną, umożliwiającą uzyskanie akceptacji wyborców. Równocześnie zmuszałoby to kandydatów do wykazywania się aktywnością w trakcie sprawowania mandatu (lub oczekiwania na kolejne wybory) i odpowiedzialnością, która stwarzałaby im możliwość rywalizowania z kontrkandydatami w następnych wyborach<sup>11</sup>.

Kolejną propozycją dotyczącą funkcjonowania władz publicznych (w tym lokalnych) był postulat rozszerzenia instytucji wyborów bezpośrednich również na stanowiska organów władzy wykonawczej: od szefa rządu, poprzez wojewodów, do naczelników gmin. Zapropionowane rozwiązanie było naturalną konsekwencją sytuacji, w której odpowiedzialność i znaczenie szefów egzekutywy były nieporównywalnie większe niż organów przedstawicielskich. Miało ono podnieść do właściwego poziomu społeczną rangę tych stanowisk i równocześnie pozwolić na dokonywanie przez społeczeństwo wyborów między wysuniętymi przez komisję porozumiewawczą kandydatami, zobligowanymi do zapewnienia sobie autentycznego poparcie społecznego.

<sup>11</sup> Tamże, s. 61.



W obszarze zainteresowania autorów raportu pozostawała także kwestia kadencji poszczególnych stanowisk. I tak dla pozycji kierowników organów wykonawczych wyższego szczebla, rządowego i wojewódzkiego, proponowano zastosowanie kadencji sześcioletniej bez możliwości powtórnego sprawowania urzędu, na szczeblu gminy natomiast proponowano zastosowanie kadencji dwuletniej z możliwością kolejnej reelekcji. W przypadku organów przedstawicielskich szczebla centralnego i wojewódzkiego, a więc posłów i radnych wojewódzkich, sugerowano pozostanie przy tradycyjnym wymiarze czasowym czterech lat, ale przy w prowadzeniu zasady wymiany co dwa lata połowy składu izby lub rady. W przypadku radnych gminnych sugerowano wprowadzenie kadencji dwuletniej przy corocznej wymianie połowy składu i zachowanie prawa do ubiegania się o reelekcję. Powyższe propozycje modyfikacji motywowano tym, że częściej przeprowadzane wybory dawałyby okazję do pomiaru autentycznych nastrojów i opinii społeczeństwa.

Rozszerzenie prerogatyw organów przedstawicielskich poprzez wprowadzenie konstytucyjnych uregulowań i rozwiązań praktycznych było logicznym dopełnieniem proponowanych zmian. Do sprawowania pełnego nadzoru organów wykonawczych nie wystarczyły bowiem dotychczasowe uprawnienia, takie jak: interpelacje, stawianie zapytań czy powoływanie (dotyczyło to wyłącznie Sejmu) komisji nadzwyczajnych. W raporcie proponowano zatem wyposażenie organów przedstawicielskich oraz wszelkich powoływanych przez nich komisji w prawo do wzywania przed swe oblicze dowolnych pracowników aparatu organów wykonawczych, a wręcz dowolnych obywateli, dla uzyskania wszystkich niezbędnych informacji czy wyjaśnień, pod rygorem sankcji karnych za niestawienie się lub odmowę stawienia. Formuła „dowolnych obywateli” w praktyce oznaczać mogła zakamuflowaną możliwość wzywania do składania wyjaśnień przez organami przedstawicielskich także funkcjonariuszy aparatu partyjnego. Byłaby to zatem możliwość kontrolowania struktur partyjnych przez organy przedstawicielskie, a więc odwrócenie dotychczasowych relacji i rzeczywiste wprowadzenie konstytucyjnej zasady nadrzędności organów przedstawicielskich.

Proponowano także udzielenie organom przedstawicielskim uprawnień do odwoływania ze stanowiska, w trybie ustawowo wprowadzonej procedury, wszelkich urzędników organów wykonawczych i administracji, którzy niewłaściwie wywiązywaliby się ze swoich obowiązków. Dotychczasowy brak tych kompetencji potęgował fikcyjność realizacji funkcji kontrolnych, a równocześnie spychał partię rządzącą ku bezpośredniemu przejmowaniu funkcji aparatu administracyjnego i gospodarczego.

Powyższe propozycje dotyczyły organów przedstawicielskich, a więc jednocześnie Sejmu i rad narodowych wszystkich szczebli. Było to wynikiem, co zostało już wyjaśnione wcześniej, funkcjonującego wówczas modelu, zgodnego z obowiązującą teorią państwa socjalistycznego. Bezpośrednio problematyka samorządowa pojawiała się w raporcie jeszcze dwukrotnie. W części zatytułowanej „Poszanowanie samorządności” zawarte zostały refleksje dotyczące wszelkich zinstytucjonalizowanych form aktywności społecznej, które powinny odzyskać swój autentyczny charak-

ter, autonomiczną, niezależną od państwa formułę funkcjonowania. Rozważania te poświęcone były bardziej samej zasadzie samorządności, będącej podstawą istnienia ciał, stowarzyszeń i organizacji społecznych oraz różnym formom samorządu zawodowego, środowiskowego i specjalnego, niż kwestiom samorządu terytorialnego<sup>12</sup>.

Kategoria samorządu lokalnego wystąpiła bezpośrednio przy okazji analizowania instytucjonalnych gwarancji, które ośrodki władcze powinny udzielić podstawowym klasom polskiego społeczeństwa<sup>13</sup>. Jedną z takich gwarancji, dotyczących szczególnie ludności zamieszkałej poza ośrodkami wielkomiejskimi, miało być przywrócenie im możliwości wyboru swych autentycznych reprezentacji poprzez zapewnienie faktycznej wybieralności władz w strukturach samorządu lokalnego. Zgodnie z opinią autorów, powołujących się na liczne doświadczenia z zakresu administracji publicznej, samorząd lokalny nie był w stanie ani przeciwstawić się w pełni władzom centralnym, ani też w jakimkolwiek stopniu im zagrozić. Polityka państwa wobec środowisk małomiasteczkowych i wsi nie musiała zatem być realizowana jedynie za pośrednictwem naczelników gmin. Służyć temu mogły także inne, znacznie efektywniejsze instrumenty. Zapewnienie rzeczywistej reprezentatywności i wybieralności władz gmin wiejsko-rolniczych otworzyłoby drogę dla oddolnych inicjatyw społecznych w sferze gospodarki, kultury oraz rozwoju infrastruktury cywilizacyjnej. Wymagało to jednak spełnienia jednego, podstawowego warunku: odbudowy zaufania społecznego w sens wspólnych, lokalnych działań.

### Jak z tego wyjść?

Przed sierpniem, w kwietniu 1980 roku, DiP zdołał wydać jeszcze jeden raport zatytułowany „Jak z tego wyjść”. Był on logiczną kontynuacją propozycji wysuniętych w pierwszym dokumencie. Rozwinięciu uległy wcześniej stawiane postulaty, takie jak:

- zakaz zasiadania w organach przedstawicielskich osób pełniących funkcje we władzach wykonawczych,
- propozycje równoprawnego traktowania podmiotów politycznych – stronnictwa polityczne i reprezentacja katolicka powinny uzyskać status niezależności i opartego na tych zasadach partnerstwa w stosunkach z PZPR,
- wprowadzenia zasady kadencyjności i rotacji na kierowniczych stanowiskach w administracji państwowej na wszystkich jej szczeblach,
- ograniczenie łączenia stanowisk w administracji ze stanowiskami we władzach partyjnych,
- wyposażenie organów przedstawicielskich w uprawnienia nadzorujące i badawcze, we własny aparat dochodzeniowy i informacyjny, niezależny od władz wykonawczych<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Tamże. s. 64.

<sup>13</sup> Tamże. s. 66.

<sup>14</sup> *Jak z tego wyjść? Opracowanie wyników ankiety.* op. cit..

Nowym akcentem było zdecydowanie bardziej kategoryczne domaganie się zmian w ordynacji wyborczej i wysuwanie kolejnych propozycji. Żądano: wzmocnienia i urealnienia wybieralności wszelkich organów przedstawicielskich (a więc i rad narodowych wszystkich szczebli) poprzez alfabetyczny układ nazwisk kandydatów na listach i wprowadzenie obowiązku skreślenia; utworzenia okręgów o mniejszej liczbie mandatów czy wręcz wprowadzenia okręgów jednomandato- wych (co nadałoby wyborom większą autentyczność). Przede wszystkim jednak propozycje dotyczyły trybu zgłaszania kandydatów. Za niezbędne minimum uznawano rozszerzenie bazy rekrutacyjnej kandydatów do organów przedstawicielskich i przywrócenie poszczególnym grupom obywateli (szczególnie ze środowisk katolickich i bezpartyjnych) prawa do wprowadzania kandydatów na listy Frontu Jedności Narodowej (jak miało to miejsce przed 1957 r.) oraz wprowadzenie bardziej wiarygodnej kontroli prawidłowości wyborów przez społeczeństwo. Szczególnie akcentowano wówczas wprowadzenie do ordynacji zasady wystawiania kandydatów przez legalne i prawnie zarejestrowane organizacje społeczne i stowarzyszenia, a także przez grupy poszczególnych obywateli. Wymagało to nadania samorządności właściwego sensu i znaczenia, czyli odpowiedniego sformułowania i przestrzegania przepisów prawa o stowarzyszeniach, respektowania prawa obywateli do stowarzyszania się nieograniczonego arbitralnymi decyzjami władz administracyjnych. Jedynym powodem pozwalającym na odmowę zarejestrowania stowarzyszenia mogła być – według autorów – wyraźna sprzeczność celów statutowych z obowiązującym prawem<sup>15</sup>.

Kluczowym, świadczącym o pewnej modyfikacji postaw uczestników ankiety, a równocześnie charakterystycznym dla dużej części raportu było sformułowanie: „niemal wszyscy uczestnicy ankiety są zgodni, że bez systematycznego nacisku ze strony społeczeństwa nie ma co liczyć na «odgórne» inicjatywy reformatorskie”<sup>16</sup>. Mimo rezonansu społecznego i pewnych sygnałów zainteresowania w różnych kręgach aparatu władzy, raporty nie wywołały żadnych reakcji ze strony oficjalnych osobistości, co więcej, nie uruchomiły żadnych „mechanizmów naprawczych”. Środowisko DiP kwestionowało reformatorskie zdolności ówczesnych władz, co spowodowało skierowanie znacznie większej uwagi na możliwości i aspiracje społeczne. Wyrazem tego było sformułowanie szeregu zaleceń kierowanych pod adresem społeczeństwa, uporządkowanych w trzy zasadnicze grupy. Pokrywały się one z ówczesnym szerokim zakresem znaczeniowym idei samorządności. Po pierwsze, zwracano uwagę na konieczność samowychowania społecznego, rozwijania pożądanych postaw, umiejętności działania demokratycznego, obywatelskiej odpowiedzialności, a także egzekwowania uprawnień, które przysługują obywatelom. Po drugie: pod adresem ówczesnych elit wysuwano postulat działań diagnostyczno-programowych, czyli opracowywania analiz dotyczących stanu społecznego i przygotowywania programów działania. Po trzecie: za ważne uznano wywieranie per-

<sup>15</sup> Tamże. s. 31.

<sup>16</sup> Tamże. s. 66.

manentnej presji na rzecz zmian, rozumianych nie jako ekonomiczne rewindykacje i roszczenia, lecz jako reakcja na stagnację i marazm władz, wyraz społecznej niezgody na jej bierność, konsekwencji trzeźwej oceny rzeczywistości i poczucia odpowiedzialności. „Naród trwa – według autorów raportu – „póki żywe jest wśród jego członków poczucie odpowiedzialności, to znaczy póki nie są oni zbiorowiskiem poddanych, ale społeczeństwem połączonym wspólnotą celów, złożonym z obywateli świadomych swych praw i obowiązków”<sup>17</sup>. Społeczeństwo, które samo nie zechce stać się podmiotem, nie stanie się nim – konstatowano.

### Społeczeństwo wobec kryzysu

Słowa te miały sprawdzić się wcześniej, niż przewidywano. Tymczasem w atmosferze posierpniowych wydarzeń przygotowany został kolejny raport zatytułowany „Społeczeństwo wobec kryzysu”<sup>18</sup>, rozpowszechniany na początku 1981 roku<sup>19</sup>. Jego koncepcja zasadniczo nie odbiegała od wcześniejszych, zarówno układ problemów jak i kierunek proponowanych zmian nie uległ większym korektom. Co jednak sugerował sam tytuł, wyraźnemu przesunięciu, a wręcz odwróceniu uległ wektor wskazujący siły sprawcze wprowadzenia kraju z kryzysu.

Dysfunkcjonalność władzy lokalnej i jej fasadowość dostrzegana była już wówczas nie tylko przez intelektualistów. Zaczęto sobie zdawać z niej sprawę i po stronie społecznej, i rządowej. Świadomość tego, za sprawą coraz odważniejszych artykułów prasowych, stawała się coraz powszechniejsza. W tej sytuacji Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” w swoim trzecim raporcie po raz kolejny wytoczyło zarzuty pod adresem mechanizmów i struktur sprawowania władzy w terenie i po raz kolejny dokonało przeglądu kierunków i propozycji zmian. Po raz pierwszy natomiast tak zdecydowanie zakwestionowana i zaatakowana została przez autorów raportu społeczno-polityczna reprezentatywność składu rad narodowych. Pojawiający się w pierwszym raporcie aksjomat o konieczności zagwarantowania większości miejsc mandatowych dla przewodniej siły narodu, zaczął ustępować miejsca postulowanym zasadom demokratyczności, samorządności i skuteczności działania rad narodowych.

Kadencja organów przedstawicielskich upływała z początkiem 1982 roku (termin wyborów do nowych rad przewidywano dopiero na 5 stycznia 1982 roku). Zgodnie z obowiązującym prawem, do czasu ich przeprowadzenia nie sposób było zmienić ich składu. Grupa autorów raportu wystąpiła zatem z oryginalną, ale – jak okazało się w praktyce – mało realistyczną propozycją.

<sup>17</sup> Tamże, s. 73.

<sup>18</sup> Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, „Społeczeństwo wobec kryzysu” luty 1981, mps.

<sup>19</sup> Raport ten przygotowywany od listopada 1980 roku pierwotnie przeznaczony był do druku w „Życiu i Nowoczesności”, tygodniowym dodatku do dziennika „Życie Warszawy”, redagowanym przez S. Bratkowskiego związanego z DiP. Ostatecznie jednak po interwencji władz partyjnych numer nie ukazał się w sprzedaży. Por. L. Dorn, *Krótki kurs historii wyborów do rad narodowych*, Wyd. Głos 1984, s. 27.

Według nich, w warunkach kryzysu społeczno-politycznego, wzrosnąć powinno znaczenie i rola wszelkich inicjatyw i działań społecznych. Z politycznego i społecznego punktu widzenia artykulacja interesów powinna dokonywać się za pośrednictwem organów przedstawicielskich, w tym głównie Sejmu i rad narodowych. Ponieważ jednak wybory do tych organów odbywały się jeszcze w latach siedemdziesiątych, czyli w zupełnie odmiennej sytuacji społecznej, polityczna reprezentatywność, a także dotychczasowa efektywność tych struktur uznana została przez DiP za co najmniej wątpliwą. By je uwiarygodnić, autorzy opracowania zaproponowali mechanizm powoływania społecznych członków komisji organów przedstawicielskich od Sejmu po rady gminne, do czasu rozpisania nowych powszechnych, demokratycznych wyborów. Zwiększając reprezentatywność, rozwiązanie to miałyby dodatkowo przyspieszyć i usprawnić pracę tych organów, pod warunkiem jednak, że byłby to dobór przeprowadzany w drodze autentycznego porozumienia różnych środowisk społecznych i politycznych. Ponadto, listy z nazwiskami proponowanych „dobieranych radnych” miały być ogłaszane, by szeroka publiczność mogła się z nimi wcześniej zapoznać i wyrazić swoją aprobatę lub dezaprobatę. Społeczni członkowie tych ciał, pełniący funkcje „quasi-poselskie i quasi-radnych”, rekrutować się powinni spośród osób o nie kwestionowanym społecznie autorytecie. Po uważnej analizie raportu dochodzi się do wniosku, że najwłaściwszymi kandydatami byłiby uczeni, publicyści, twórcy kultury, działacze społeczni, reprezentujący różnorodne środowiska i pluralistyczne orientacje polityczne i ideowe, mogły to być osoby związane z Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, twórcy i członkowie Komitetu Porozumiewawczego Stowarzyszeń Twórczych i Naukowych, Towarzystwa Popierania i Krzewienia Nauk oraz innych podobnych organizacji społecznych. Przymioty osobowe i kompetencje zawodowe tych osób przyczynić się miały do poprawy wiarygodności, wizerunku i efektywności organów przedstawicielskich.

Propozycje te zostały zignorowane przez główne siły polityczne, zarówno ze strony rządowej, jak i solidarnościowej, nie pojawiły się bowiem żadne oficjalne stanowiska w tej sprawie. Wzbudziły natomiast zainteresowania samorządowych praktyków oraz dziennikarzy, o czym świadczą ówczesne zróżnicowane oceny, od głosów pełnych aprobaty, po nie pozbawione ironii i złośliwości opinie. Przykładami skrajnych stanowisk mogą tu być wypowiedzi dziennikarki tygodnika „Polityka”, zachwycającej się tą propozycją i żałującej jedynie, iż zgodnie z obowiązującym prawem dobierani mogli być tylko członkowie komisji<sup>20</sup>, po wypowiedzi Ludwika Dorna, cytującego zarzuty o przygotowywaniu sobie przez autorów raportu intratnych stanowisk i funkcji publicznych<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> D. Zagrodzka, *Sesja*, „Polityka” 1981, nr 48, s. 3.

<sup>21</sup> L. Dorn, *Krótki kurs*, op. cit., s. 28.

## Prawo, praworządność i gwarancje prawne

Bezpośrednią reakcją środowiska Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” na wydarzenia sierpniowe było powstanie we wrześniu 1980 roku grupy roboczej „Prawo, praworządność i gwarancje prawne”. Jej uczestnicy wychodzili z założenia, iż porozumienia z Gdańska, Szczecina i Jastrzębia wymagają zmian w prawodawstwie i stosowaniu prawa. Część uczestników brała udział w pracach doradczych na rzecz „Solidarności” oraz w różnych gremiach powoływanych wówczas przez władze państwowe lub powstałych środowiskowych inicjatyw społecznych, których celem były działania na rzecz reformy różnych dziedzin prawa. Zasadniczym celem grupy nie było jednak opracowanie projektów ustaw czy działalność strictly interwencyjna, chodziło raczej o skupienie uwagi opinii publicznej, prawników i przedstawicieli innych środowisk na węzłowych zagadnieniach społecznych, politycznych i prawnych wymagających zreformowania.

W listopadzie 1980 roku rozpisano ankietę pt. „Jakie warunki powinny być spełnione, aby prawo stało się regulatorem stosunków społecznych opartych na zaufaniu?”. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi, a także szeregu innych materiałów<sup>22</sup> powstał raport, który w istotny sposób wpłynął na ostateczny kształt refleksji nad samorządem terytorialnym w 1981 roku. Na część raportu poświęconą samorządności największy wpływ wywarli członkowie zespołu prof. J. Regulskiego, którzy podjęli prace nad koncepcjami samorządu terytorialnego. Ponadto zagadnienia te były także przedmiotem wspólnej dyskusji z Konwersatorium „Demokracja i Samorząd”, działającym przy Towarzystwie Wolnej Wszechnicy Polskiej pod kierownictwem prof. W. Niecińskiego. Wpływ wywarły także prace tzw. „Dziewiątki”, która koncentrowała się przede wszystkim na założeniach samorządności pracowniczej. Ponadto przy opracowywaniu raportu, będącego próbą syntezy szerokiego spektrum poglądów, autorzy korzystali z różnych tekstów zrodzonej po Sierpniu publicystyki społeczno-politycznej.

Punktem wyjścia było stwierdzenie, że dorobek koncepcyjny różnych zespołów roboczych, powoływanych zarówno przez władze państwowe jak i ośrodki społeczne pracujące nad projektami zmian, nie był dostatecznie wykorzystywany, a ich skromne legislacyjne efekty napotykały na liczne mechanizmy blokujące. Budziło to uzasadnione obawy autorów raportu. Jednakże wiele symptomów wskazywało

<sup>22</sup> Na ostateczny kształt raportu największy wpływ wywarli: dr A.W. Bratkowski, A. Dąb, S. Ehrlich, S. Podemski, K. Poklewiński-Koziell, J. Rosner, M. Sobolewski, którzy odpowiedzieli na ankiety. Ponadto uwzględniono opracowania J. Jedlickiego, J. Łojka, oraz nadesłane opinie L. Bara, J. Bardacha, T. Ercińskiego, K. Górskiego, L. Kubickiego, J. Strzeleckiej, A. Strzembosza, W. Szuberta i A. Walickiego. Ostatecznie raport opracowany został przez zespół autorski: J. Górski – wstęp, J. Stembrowicz – prawa i wolności obywatelskie, J. Kurczewski, S. Podemski – wymiar sprawiedliwości, J. Frankowski, A. Kaftal – prawo karne, J. Rosner – prawo pracy, J. Zakrzewska, J. Ciemniński – system przedstawicielski, J. Kurczewski – zagadnienia samorządu. Na podstawie: *Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” przy Collegium TWPP. Raport grupy roboczej: „Prawo, praworządność i gwarancje prawne” 5 sierpnia 1981*. Biuletyn Informacyjny NSZZ „Solidarność” w IBJ. nr 20, 24 sierpnia 1981.

według nich na to, iż szansa zreformowania systemu nie została jeszcze ostatecznie zmarnowana. Pewne nadzieje budził ruch odnowicielski na rzecz demokracji wewnątrz PZPR czy odzyskiwanie podmiotowości przez Stronnictwo Demokratyczne (którego kongres wysunął interesujące propozycje reform polityczno-prawnych). Większą aktywność wykazywało też Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i różne formy ruchu młodzieżowego. Obserwowano także nieznaczne ożywienie działalności Sejmu, rad narodowych oraz innych form samorządu. Nadzieją na przeprowadzenie reform była też, potwierdzona lipcowym Nadzwyczajnym Zjazdem PZPR, linia porozumienia społecznego. Przeprowadzony wówczas ostry atak na proponowane przez niektóre środowiska „Solidarności” rozwiązania dotyczące samorządu pracowniczego nie wykluczał, ale wręcz zakładał – według autorów raportu – potrzebę dalszych negocjacji. W raporcie oceniono dotychczasowe propozycje wysunięte przez władze PZPR, a szczególnie zagadnienia demokracji i samorządności, które podjęte zostały przez III Zespół Problemowy IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR, postulujące m.in. przekształcenie FJN w reprezentatywną platformę rozmów i konsultacji, w ramach której poddawać by można pod dyskusję wariantowe projekty rozwiązań istotnych kwestii społecznych, postulaty opracowania nowych ordynacji wyborczych i zmian w ustawodawstwie dotyczącym organów przedstawicielskich, czy odrzucenie koncepcji powołania drugiej, samorządowej izby Sejmu. Wnioski III Zespołu, czego potwierdzeniem była Uchwała Programowa Zjazdu, wydały się autorom raportu tylko częściowo trafne i nie do końca odpowiadające istniejącym potrzebom.

Nadmierna „powściągliwość” propozycji rządowych i partyjnych, w opinii członków grupy roboczej „Prawo, praworządność i gwarancje prawne”, wynikała z niezrozumienia istoty zmian wyzwolonych wydarzeniami sierpniowymi. Zmiany te, których źródłem i symbolem był sierpień 1980 roku, składały się na proces prowadzący do uobywatelnienia społeczeństwa i zarazem do uspołecznienia państwa. Polska postać socjalizmu zasadać się więc powinna była na szeroko rozumianej samorządności mającej być odtrutką na dekady nieudolnego i arbitralnego etatyizmu, który przybrał zastraszające rozmiary w latach siedemdziesiątych. Etatyzm w swoim kształcie terrorystycznym zatriumfował w czasach stalinizmu, a w latach siedemdziesiątych stał się uregulowanym przez ustawy i przepisy niższej rangi systemem, w którym usankcjonowana prawnie została arbitralność władzy wykonawczej, nie skrzepowanej w swym działaniu żadnymi formami demokracji przedstawicielskiej. Dlatego też swoistym nakazem chwili była budowa samorządności rozumianej jako przekazanie rozmaitym przedstawicielstwom kompetencji dotychczas zarezerwowanych dla administracji państwowej.

Wychodząc z szerokiego podmiotowego i przedmiotowego rozumienia samorządności autorzy raportu wysunęli szereg postulatów, zmierzających do odrodzenia samorządności związków zawodowych, stowarzyszeń, samorządności zawodowej i pracowniczej. Wszystkie te formy dotyczyły jednak tylko pewnych części społeczeństwa polskiego, to znaczy konkretnych kategorii obywateli i określonych grup

społecznych funkcjonujących w ramach tych struktur. Wszyscy zaś obywatele objęci byli szcztątkowymi formami samorządności terytorialnej, którą należało odbudować po trzech dekadach centralizmu etatystycznego. Należało przy tym przyjąć założenie, że celem działania władz terenowych powinno być kształtowanie sprawnie działających terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych zapewniających realizację potrzeb i interesów społeczności lokalnych, nie zaś przekazywanie odgórnych dyrektyw i zaleceń. Warunkiem podstawowym zrealizowania tego założenia było zatem przywrócenie autentycznej samorządności w tych strukturach, co wymagało od władz centralnych zerwania z dotychczasową praktyką odgórnego sterowania instytucjami i procesami lokalnymi według jednego centralnie wypracowanego wzorca. Wszelkie doświadczenia w tym zakresie wskazywały jednoznacznie, iż praktyka zarządzania centralnego terenem okazała się nieskuteczna, nie zapewniała bowiem możliwości ukształtowania się sprawnie funkcjonujących systemów miejskich i regionalnych. Każdy z nich bowiem rozwijał się w odmiennych warunkach i posiadał różny potencjał, istotą samorządowej gospodarki terytorialnej powinno być wykorzystanie wszystkich potencjalnych możliwości. Gospodarka władz terenowych powinna zatem obejmować całokształt procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych, zachodzących na danym obszarze.

Obok wyznaczenia generalnego kierunku zmian w raporcie znajduje się także wiele konkretnych, spójnych wewnętrznie propozycji. Za niezbędne uznano przede wszystkim niektóre regulacje prawne. Stwierdzono np., że władze terenowe muszą mieć zabezpieczoną, w ramach uprawnień konstytucyjnych, pełną samodzielność, wyrażającą się w uznaniu ich prawa do formułowania celów rozwoju społeczności lokalnych. Zagwarantować im należy zatem prawo do określania dróg realizacji tych celów, a więc wyznaczania zadań organom administracji terenowej i kontroli ich wykonania; swobodnego dysponowania środkami finansowymi i własnym majątkiem oraz korzystania z określonych ustawowo środków oddziaływania na wszystkie jednostki gospodarcze na danym obszarze, np. przez ustalenie lokalnych przepisów prawnych, wyznaczanie opłat, podatków itp. Oddziaływania władz centralnych na samorząd nie mogły mieć charakteru bezpośrednich nakazów. Powinny polegać natomiast na: tworzeniu systemu norm obowiązujących powszechnie (a więc systemu prawnego określającego ramy, w których samorząd może działać i prowadzić własną politykę), podejmowaniu inwestycji centralnych; polityce kredytowej oraz podziale środków uzupełniających budżety i wyrównujących dysproporcje międzyregionalne. Rozdział dotacji powinien być odwrotnie proporcjonalny do dochodów miejscowych, ale jednocześnie jego zasady tak opracowane, by gwarantowały wyzwalamie działań mających na celu aktywizację i stały wzrost dochodów poszczególnych jednostek administracyjnych. Wreszcie, władze terenowe powinny posiadać w swej gestii odpowiednie instrumenty ekonomiczne, które by umożliwiły efektywne wpływanie na zachowanie samorządnych przedsiębiorstw. Jako przykład autorzy raportu wymieniali: możliwość decydowania o cenie ziemi określonej odpowiednio do lokalizacji, uzbrojenia i przydatności; wysokości opłat za użytkowanie terenów



i innych opłat komunalnych; podatków od dochodów jednostek gospodarczych i ludności; opłat dzierżawnych za budynki i lokale, systemie kar finansowych z tytułu naruszeń praw lokalnych i obowiązujących norm itp.

Ustawowe określenie celu działania rad narodowych jako organów samorządu terytorialnego, którym powinno być kształtowanie sprawnie działających kompleksowych systemów społecznych i gospodarczych na danym obszarze, wzmocniłoby samorządność i ich samodzielność w strukturze organów państwowych. „Istota samorządności polega właśnie na tym, że dana jednostka określa sama sobie zadania, które ma wykonać dla osiągnięcia prawnie określonych celów”. Wedle koncepcji opisanej w raporcie samorząd lokalny, aby mógł spełnić wymieniony wyżej podstawowy cel, musiał posiadać

- silną pozycję prawnoustrojową (polityczną) w sferze wykonywania lokalnej władzy i administracji;

- silną pozycję gospodarczą, polegającą na tym, że wyposażony był w możliwości prowadzenia własnej gospodarki finansowej, gromadzenia i dzielenia środków, dysponowania nimi w oparciu o własność komunalną.

W obszarze zainteresowania twórców raportu znalazły się także inne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego. Efektywność i praworządność samorządnej władzy lokalnej, według nich, w równym stopniu zależały od określenia celów i możliwości działania, jak od przyjęcia właściwego modelu ustroju samorządu lokalnego. Wymaga to wypracowania rozstrzygnięć dotyczących form i zależności między terenowymi organami przedstawicielskimi i terenowymi organami administracyjnymi. Duże znaczenie w tym zakresie miały także kwestie usytuowania aparatu administracji lokalnej w strukturze aparatu państwowego oraz sposobu powoływania terenowych organów przedstawicielskich i terenowych organów wykonawczych.

Przyjmując za punkt wyjścia dwuszczeblowy podział administracyjno-terytorialny kraju, autorzy opracowania uznali, iż organami przedstawicielskimi samorządu lokalnego powinny pozostać na szczeblu podstawowym rady miejskie (dzielnice) oraz rady gminne, na szczeblu wojewódzkim zaś rady wojewódzkie. Ich aparat wykonawczy natomiast powinien być im bezwzględnie podporządkowany. Oznaczało to, iż terenowe organy administracji powoływane i odwoływane byłyby wyłącznie przez radę, a także przed nią odpowiedzialne. Kwestionując dotychczasowy model jednoosobowych, monokratycznych organów administracji terenowej, sugerowali rozważenie propozycji zastąpienia ich organami o strukturze kolegialnej, z tym że na czele takiego organu stałby – odpowiednio – naczelnik gminy (wójt), naczelnik miasta (burmistrz), prezydent miasta i wojewoda. Rozwiązanie to miałoby przeciwdziałać częstym przypadkom patologii związanym z nadmierną koncentracją uprawnień w rękach jednego człowieka.

Kolejnym rozwiązaniem, które miałoby temu przeciwdziałać, było precyzyjniejsze rozstrzygnięcie kwestii podległości. Autorzy raportu proponowali, by organ samorządowej administracji lokalnej był związany uchwałami organu przedstawiciel-

skiego, to jest rady narodowej właściwego szczebla oraz jej prezydium, i podlegał służbowo (w sprawach wynikających z zakresu właściwości danego samorządu lokalnego, a więc w zakresie zadań własnych) tylko swej radzie i jej kolegialnemu organowi wykonawczemu (prezydium). Natomiast w sprawach o znaczeniu ogólnopństwowym, wyraźnie określonych w ustawach lub aktach wykonawczych, istniałaby służbowa podległość pionowa w linii organów administracyjnych, przy zachowaniu społecznej kontroli i nadzoru ze strony właściwej rady. Po linii tej, to jest ze strony organu administracji samorządowej wyższego szczebla, działającej w powiernictwie interesu publicznego, przebiegałby nadzór państwowy nad samorządami lokalnymi niższego szczebla, posługujący się kryterium legalności czyli zgodności z prawem podejmowanych działań. W tym też układzie (pionowo-administracyjnym) winna realizować się kontrola instancyjna, przewidziana m.in. w kodeksie postępowania administracyjnego<sup>23</sup>.

Następnym ważnym czynnikiem, warunkującym nadanie rzeczywistych uprawnień samorządowi lokalnemu i odbudowę jego społecznej wiarygodności, była kwestia zmiany sposobu powoływania organów przedstawicielskich samorządu lokalnego, wymagająca przyjęcia nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej. W raporcie nie mówi się już o konieczności modyfikacji obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu PRL i rad narodowych<sup>24</sup>, lecz o opracowaniu i przyjęciu nowej ustawy, opracowanej w oparciu o szereg zasad demokratyzujących dotychczasowe rozwiązania. W dalszym ciągu problematyka zasad wyborczych do Sejmu oraz rad narodowych traktowana jest łącznie, nowymi elementem natomiast są tutaj: przedstawienie koncepcji powołania drugiej „samorządowej” izby Sejmu<sup>25</sup> oraz odejście od pojawiającej się we wcześniejszych opracowaniach powściągliwości w krytycznej ocenie wpływu „zasady kierowniczej roli partii” na funkcjonowanie polskich organów przedstawicielskich.

Po raz pierwszy jednoznacznie wskazywano, iż podstawowym czynnikiem determinującym i w sposób istotny ograniczającym społeczną reprezentatywność organów przedstawicielskich była zagwarantowana w konstytucji zasada przewodniej roli partii<sup>26</sup>. Powodowała ona zniekształcenie zasady reprezentacji, traktowanej jako proste, bezpośrednie odzwierciedlenie układów politycznych i społecznych w organach przedstawicielskich (Sejmie i radach narodowych) oraz znaczące ograniczenie możliwości podejmowania decyzji politycznych przez przedstawicieli społeczeństwa w sferach pozostających w wyłącznej gestii PZPR.

<sup>23</sup> Tamże, s. 32 i nast.

<sup>24</sup> Ustawa z 17 stycznia 1976 roku o Ordynacji wyborczej do Sejmu PRL i rad narodowych (Dz. U. Nr 2 poz. 15).

<sup>25</sup> Pojęcie „druga izba Sejmu” jest określeniem oryginalnym, wielokrotnie występującym na stronach raportu. Nie występuje tu natomiast określenie „druga izba parlamentu”.

<sup>26</sup> Por. Konstytucja PRL: „Przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza” – art. 3; „Lud pracujący sprawuje władzę przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i do rad narodowych w wyborach powszechnych, równych bezpośrednich w głosowaniu tajnym” – art. 2.

Stałą tradycją i konsekwencją polskich kryzysów politycznych były zapowiedzi władz o demokratyzowaniu systemu organów przedstawicielskich. Za każdym razem wraz ze stabilizacją nowej ekipy rządzącej, z zapowiedzi tych wycofywano się lub o nich zapominano. Wedle opinii autorów raportu nie był to rezultat błędów poszczególnych przywódców, lecz konsekwencja nieprzewidywanego do tej pory modelu struktury władzy w państwie socjalistycznym jako nienaruszalnego monolitu. Jego logiczną konsekwencją było zepchnięcie organów przedstawicielskich jedynie do roli fasad.

Tak jak poprzednio również wydarzenia sierpniowe zapoczątkowały fale postulatów pod adresem władz. Według autorów opracowania dokonanie jakichkolwiek głębszych zmian w funkcjonowaniu organów przedstawicielskich było wówczas znacznie trudniejsze niż w czasach postalinowskiej odwilży. W dobie niezwykłego ożywienia oczekiwań społecznych, zmiany w systemie przedstawicielskim, aby uzyskać szerszą aprobatę społeczną, nie mogły ograniczyć się wyłącznie do nadania obradom większego kolorytu czy podjęcia prób racjonalizowania monopolistycznej władzy. Ich celem musiało być polityczne odzwierciedlenie tworzącego się pluralizmu życia społecznego. Na przeszkodzie tak ukierunkowanych przemian stały jednak liczne bariery polityczne, prawne i psychologiczne, z zasadą kierowniczej roli PZPR na czele.

Autorzy raportu sądzili jednak, iż nawet przy zachowaniu zasady przewodniej roli PZPR możliwe jest wykreowanie rozwiązania satysfakcjonującego rozbudzone aspiracje społeczeństwa. W tym celu należy przyjąć takie konstrukcje prawne, by reprezentant zmuszony był uwzględnić fakt, że uzyskanie mandatu i jego zachowanie w trakcie wypełniania swoich obowiązków zależy nie tylko od zgłoszenia kandydatury przez partię, ale w co najmniej równej mierze od poparcia wyborców. Zgodnie z deklaracjami, istotą przedstawicielstwa w tym modelu był nie tyle sposób powoływania organów, lecz proces dwustronnego wzajemnego oddziaływania na siebie rządzonych i rządzących, prowadzący do osiągnięcia consensusu społecznego w sprawach rozwiązywanych przez władzę państwową. Miernikiem autentyzmu reprezentacji w jego ramach stawało się odzwierciedlenie różnorodnych funkcjonujących w społeczeństwie poglądów i opinii oraz reprezentowanie interesów<sup>27</sup>.

W opinii autorów, powstanie NSZZ „Solidarność”, odzyskiwanie swej podmiotowości przez obywateli i swego autentycznego charakteru przez struktury społeczne stworzyło nowe warunki funkcjonowania władzy. Społeczeństwo zaczęło przemawiać swoim prawdziwym głosem, zatem organy przedstawicielskie uzyskały ogromną szansę, by stać się autentycznym wyrazicielem rzeczywistych potrzeb i dążeń społecznych. Wymaga to jednak spełnienia szeregu warunków. Autorzy raportu szczególnie nacisk kładli na następujące zasady i rozwiązania:

1. Przyjęcie wariantu systemu wyborczego, który zgodnie z konstytucyjną zasadą przedstawicielstwa wyłoni reprezentantów uprawnionych do działania w imieniu

<sup>27</sup> „Prawo, praworządność i gwarancje prawne”, op. cit., s. 26.

społeczeństwa; decyzje rządzących muszą być przynajmniej zbliżone do dążeń rządzących.

2. Zachowanie pakietów większościowych dla PZPR jedynie w zamian za stworzenie warunków umożliwiających wyborcom wpływ na skład osobowy organów przedstawicielskich.

3. Rezygnacja z nadawania wyborom charakteru aktów plebiscytowych i położenie nacisku na aspekt personalny wyborów.

4. Rezygnacja z okręgów wielomandatowych na rzecz okręgów jednomandatowych jako zabezpieczenie przed odpersonalizowaniem wyborów.

5. Gwarancje większościowe dla PZPR ograniczać się powinny jedynie do procesu rejestracji kandydatów. Podział okręgów wyborczych, prawne regulacje dotyczące określenia podmiotów uprawnionych do zgłaszania kandydatów i inne kwestie rozstrzygane miałyby być na drodze porozumienia między siłami uczestniczącymi w wyborach.

6. Nadanie demokratycznego charakteru procesom wyłaniania kandydatów wewnątrz organizacji biorących udział w wyborach.

7. Charakter stosunków międzypartyjnych wykluczających konkurencję wyborczą powinien zostać zrekomensowany rywalizacją personalną oraz porozumieniami międzypartyjnymi w najistotniejszych kwestiach wyborczych.

8. Uzależnienie sprawowania mandatu reprezentanta od uzyskanego poparcia wyborczego poprzez np. wprowadzenie mechanizmu mandatu związanego, tj. powiązanie kandydatów i przedstawicieli nie tylko z partią, która zgłaszała jego kandydaturę, ale także z wyborcami.

9. Zasadnicze rozszerzenie sfery autonomicznych zachowań obywatela w procesie wyborczym: stworzenie warunków do samodzielnego dokonywania wyboru przez wyborców, alfabetyczny spis kandydatów, konieczność jednoznacznego wskazywania kandydata pod rygorem nieważności głosy, zapewnienie rzeczywistej tajności głosowania poprzez obowiązek korzystania z kabiny.

10. Poddanie wyborów kontroli instytucji i osób cieszących się zaufaniem publicznym.

Przedstawione propozycje stanowiły tylko jeden z kilku możliwych wariantów rozwiązań starających się pogodzić wybieralność organów przedstawicielskich z zasadą przewodniej roli PZPR. Każdej możliwej konstrukcji opartej na tych zasadach można było wytknąć słabości i niekonsekwencje, co świadczyło jedynie o stopniu trudności zadania, które postawili sobie autorzy raportu. Zaletą powyższej propozycji było jednak opracowanie mechanizmów kontroli wyborców nad reprezentantem, a więc rozwiązań, które zupełnie pomijano w wcześniejszych regulacjach prawnych i niezbyt stanowczo akcentowano we wcześniejszych koncepcjach. Propozycje przedstawione w tym dokumencie można nazwać próbą zasugerowania zmian, dzięki którym partia w ramach istniejącego systemu zachowa pakiet większościowy w zamian za możliwe dla niej do przyjęcia ustępstwa na rzecz wyborców. Rozwiązanie to – w opinii jego autorów – mogłoby satysfakcjonować ówczesne

władze, ale równocześnie mogłyby okazać się niewystarczające dla ożywionych wydarzeniami sierpniowymi oczekiwań społecznych.

W poszukiwaniu dróg uczynienia procesu reprezentacji bardziej autentycznym i efektywnym, twórcy raportu proponowali zatem także rozważenie wprowadzenia do polskiego systemu politycznego zasady bikameralizmu, to jest ukonstytuowania w Sejmie drugiej izby, powoływanej już nie na zasadach ograniczonego przedstawicielstwa politycznego, lecz pełnej reprezentacji interesów<sup>28</sup>.

U podstaw tej koncepcji leżało przeświadczenie o konieczności stworzenia instytucji, na forum której można byłoby swobodnie i otwarcie artykułować różnorodne interesy grupowe, uzgadniać je w warunkach jawnie prowadzonych negocjacji i przetwarzać na kategorie interesu ogólnospołecznego pod kontrolą opinii publicznej. Istnienie funkcjonującej na takich zasadach izby parlamentu wydawało się szczególnie potrzebne w perspektywie niezbędności przeprowadzenia reform społeczno-gospodarczych. W opinii autorów opracowania, byłoby to niezwykle korzystne dla decentralizacji w sferze gospodarczej, zakładającej usamodzielnienie przedsiębiorstw na zasadach samorządności pracowniczej, a więc rezygnację z administracyjnych form zarządzania, i wręcz niezbędne przy wprowadzanie w życie idei uspołecznienia mechanizmów planowania gospodarczego. Instytucjonalizacja form publicznego prezentowania swoich interesów i zabieganie o ich ogólnospołeczne poparcie mogłyby stać się bardzo ważnym czynnikiem kształtowania się stosunków samorządowych w sferze pozagospodarczej, a szczególnie sprzymierzeńcem odradzających się na gruzach starych rad narodowych struktur samorządu terenowego.

Urzeczywistnieniu roli tej izby jako organu reprezentacji interesów służyłby odmienny od obowiązującego w Sejmie i radach narodowych (posiadających polityczny charakter i skład) tryb wyboru jej członków, zdecydowanie bardziej wiążący ich z grupami, których interesy reprezentują. W tym celu proponowano rezygnację czy raczej ograniczenia zasady powszechności prawa wyborczego poprzez precyzyjne powiązanie przynależności reprezentantów z samorządowymi strukturami, których interesy wyrażają. Przykładem grup interesów, które mogłyby być reprezentowane w tej izbie, były np.: samorządy pracownicze, spółdzielnie rolnicze, spółdzielnie spożywców, spółdzielnie mieszkaniowe, związki twórcze, związki emerytów etc. Alternatywną propozycją autorów raportu było nadanie izbie bardziej wyrazistego społeczno-gospodarczego charakteru. Wówczas jej skład tworzyłiby delegaci związków zawodowych, stowarzyszeń naukowo-technicznych, ruchów konsumenckich, ekologicznych etc. W tej sytuacji okręgi wyborcze do drugiej izby należałoby oprzeć nie na terytorialnej, lecz na funkcjonalnej względnie funkcjonalno-terytorialnej podstawie.

Autorzy raportu sygnalizowali jednak swoje zastrzeżenia co do zasadności powołania drugiej izby w jej wariantcie społeczno-gospodarczym. Ich źródłem były – jak to enigmatycznie określali – złożone cele takiej izby. Z kontekstu odczytać to można jako obawy o możliwość powołania izby społeczno-gospodarczej, która ze

<sup>28</sup> Tamże, s. 29

względu skład i oblicze tego gremium powodowałyby czy wręcz umożliwiałyby jej przekształcenie się w organ stricte polityczny, co godziło w konstytucyjne imponderabilia ustrojowe.

Kompetencje drugiej izby (w jej bezpieczniejszym dla socjalistycznego ustroju wariantcie) polegałyby na współdecydowaniu wraz z izbą polityczną o treści aktów normatywnych dotyczących gospodarki i polityki społecznej, m.in. o planie gospodarczym, rozstrzygnięciach dotyczących różnorodnych sfer gospodarki lub styku sfery gospodarczej i społecznej. Poza uprawnieniami drugiej izby znajdowałyby się natomiast sprawy należące do wąsko pojmowanej polityki wewnętrznej i zewnętrznej: organizacji i mechanizmów sprawowania władzy, wolności obywatelskich, polityki obronnej oraz stosunków z zagranicą.

W końcowej części swoich rozważań poświęconych kompetencjom drugiej izby, autorzy raportu stwierdzają, iż w kwestii budżetu państwa izba posiadałaby jedynie prawo uchwalenia weta w przypadku istnienia sprzeczności między ustaleniami budżetu i planu gospodarczego, nie byłaby wyposażona w żadne uprawnienia personalne w zakresie powoływania naczelnych organów państwowych. Mogłaby natomiast formułować skierowane do izby politycznej opinie na temat realizacji przez rząd lub poszczególnych ministrów polityki w sprawach należących do zakresu jej właściwości. Rozważeniu powinna zostać poddana także celowość podporządkowania tej izbie instytucji, ważnych z punktu widzenia zasad funkcjonowania gospodarki, których niezależnienie od rządu pozwoliłyby im lepiej wypełniać swe ustawowe zadania. Jako przykłady podane zostały Bank Emisyjny oraz Główny Urząd Statystyczny.

Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” na zakończenie swej działalności w 1982 roku wydało jeszcze jeden raport zatytułowany „Polska wobec stanu wojennego”. Ze względu jednak na odmienne uwarunkowania polityczne i czas jego wydania, jego założenia i dobór problematyki uległy istotnej zmianie, przez co nie znalazły się już w bezpośrednim obszarze zainteresowania, wyznaczonego tematem tego opracowania<sup>29</sup>.

Umieszczona we wstępnej części artykułu charakterystyka środowiska Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, a przede wszystkim specyficzny charakter opracowywanych przez grono jego uczestników dokumentów, uzasadniają stosunkowo obszernie ich omówienie. W bogatej literaturze źródłowej tamtego okresu szczególnie ich wartość merytoryczna wynika z kilku sygnalizowanych już wcześniej cech. Po pierwsze: raporty są przykładem i świadectwem ewolucji myśli społeczno-politycznej polskich elit intelektualnych pod wpływem wydarzeń sierpniowych. Po drugie: były próbą spokojnego i rzetelnego, a zarazem merytorycznego przedstawie-

<sup>29</sup> Opublikowany 7 kwietnia 1982 roku raport skoncentrował się na kwestiach konsekwencji wprowadzenia stanu wojennego, jego międzynarodowych uwarunkowań, wariantach rozwoju sytuacji w Polsce i postawach społecznych: świadomie unikał też oceny i refleksji nad miesiącami poprzedzającymi wprowadzenie stanu wojennego. Por. Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Raport pt. „Polska wobec stanu wojennego”. Warszawa 1982 r. mps (uzasadnienie – s.16 raportu i nast.).

nia problemów, w dodatku wolną od emocjonalnych uniesień i politycznych ograniczeń. Po trzecie: były próbą oderwania merytorycznej refleksji od nadrzędnych kryteriów ideologicznych oraz od bieżącej gry politycznej, której twórcy stawali po stronie zwolenników pragmatyzmu i szukania rozwiązań optymalnych, rozumianych jako takie, które satysfakcjonują nawet przeciwstawne sobie siły polityczne. Po czwarte: starały się prezentować grupę uporządkowanych i usystematyzowanych opinii specjalistów i ekspertów z poszczególnych dziedzin, a nie oderwanych od siebie, jednostkowych, autorskich postulatów. Po piąte: tam gdzie było to możliwe, wysuwane w raportach propozycje zmian opierano na doświadczeniach i konfrontowano z alternatywnymi rozwiązaniami. I po szóste: inicjowały bądź inspirująco wpływały na późniejsze poszukiwania modelu samorządności terytorialnej w Polsce.

### Seminar 'Experience and Future' against the Problems of Local Administration

#### Abstract

The political forum called Seminar 'Experience and Future', appointed in 1978, presented opinions of a considerable part of Polish intelligentsia during four years of its existence. In the published reports, a review of attitudes towards the shape of the political, and social system, and also the condition of the society and its awareness was made. Ideas of widespread social agreement and the contract between authorities and the society were propagated, as well as the introduction of a series of essential reforms aimed at making the state more law-abiding and efficient.

The article analyses the contents of subsequent reports, which were prepared in the 'Experience and Future' circles (*O stanie Rzeczypospolitej i drogach wiodących do jej naprawy. Jak z tego wyjść. Społeczeństwo wobec kryzysu, prawo, praworządność i gwarancje prawne*). It presents the evolution of views, which preceded and inspired the development of Polish local government. It also discusses the process of specification of postulates and focuses attention initially on the problem of representation, then on the issues of local government, and finally on the solutions of the problem of the scope of local authority.