

Piotr Olszewski

Problem samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego Stołu”

Polityka i Społeczeństwo nr 4, 94-102

2007

Artykuł został 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Piotr Olszewski

PROBLEM SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W OBRADACH „OKRĄGŁEGO STOŁU”

Wśród wielu zagadnień omawianych w ramach „Okrągłego Stołu” pojawiła się również problematyka związana z koncepcją i funkcjonowaniem władzy lokalnej. Zasadnicze forum do dyskusji stanowił zespół ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, który po pierwszym spotkaniu obu stron został podzielony na grupy ds. stowarzyszeń i ds. samorządu terytorialnego. Dyskusje w grupie „samorządowej” odbyły się 25 lutego oraz 3–4 marca 1989 r. Pierwsze spotkanie, jeszcze w ramach podzespołu, odbyło się 21 lutego i miało na celu wyłonienie grup roboczych. Jednak przy tej okazji strony przedstawiły główne problemy do dyskusji. Stanowisko strony rządowej zaprezentowali m.in.: Kazimierz Secomski i Wojciech Sokolewicz oraz ze strony ZSL Maria Moskał.

Kazimierz Secomski przedstawił dotychczasowe zmiany prawne i propozycje w zakresie władz lokalnych. Za najważniejsze do rozstrzygnięcia uznał zagadnienia przedsiębiorstw podległych samorządowi lokalnemu oraz zróżnicowanie sytuacji finansowej samorządów miast i gmin. Proponował również zmiany w strukturze władz lokalnych w kierunku utworzenia samorządu na szczeblu województwa, a także wewnątrzwojewódzkich i międzywojewódzkich związków komunalnych (*Stenogram...* 21.02.1989: 6; Dubiński 1999: 289). W. Sokolewicz uznał stanowiska obu stron za zbieżne. Według niego obustronnych uzgodnień wymagały tylko kwestie szczegółowe, w tym finanse władz lokalnych, zakres kompetencji oraz formy samorządu i ich zorganizowanie. Sprzeciwiał się osobnym regulacjom prawnym każdego szczebla samorządu terytorialnego oraz przeciwstawianiu samorządu państwu. M. Moskał postulowała zmiany w ustawie o samorządzie lokalnym zmierzające do wzmocnienia samorządu względem władz administracyjnych i podporządkowania mu naczelników gminy i sołty-

sów. Potwierdziła konieczność zmian w zakresie własności komunalnej (Dubiński 1999: 289–290).

Stanowisko strony solidarnościowo-opozycyjnej przedstawił m.in. Jerzy Regulski. Krytycznie odniósł się do dotychczasowych reform władz lokalnych, zasady jednolitości władzy państwowej, hierarchicznego podporządkowania oraz sposobu sprawowania władzy przez PZPR. Odrzucił również prezentowaną przez stronę koalicyjno-rządową koncepcję równoczesnego tworzenia samorządu na poziomie województwa. Według J. Regulskiego samorząd terytorialny powinien być jednostką odrębną od władzy i administracji państwowej, posiadać podmiotowość prawną, samodzielność finansową oraz dysponować mieniem komunalnym. Domagał się ograniczenia ingerencji organów centralnych, ograniczenia kontroli samorządu tylko do legalności działania oraz prawa samorządu do zaskarżania decyzji administracji państwowej. Zdaniem J. Regulskiego bieżące prace powinny skoncentrować się nad nową ustawą o mieniu komunalnym, określeniu podstaw finansowania samorządu oraz stworzeniem odrębnego od administracji państwowej organu wykonawczego, dalsze zaś powinny obejmować przygotowanie nowej ustawy samorządowej oraz demokratycznej ordynacji wyborczej do organów samorządowych. Przy okazji omawiania powyższych kwestii J. Regulski zaproponował zmianę nazewnictwa organów samorządowych na: sejmik wojewódzki, rada gminna, wójt i burmistrz (*Stenogram...* 21.02.1989: 19–25).

Zasadnicze rozmowy na temat władz lokalnych odbyły się w ramach grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego. Stronę koalicyjno-rządową reprezentowali przede wszystkim: Wojciech Sokolewicz (przewodniczący), Kazimierz Małecki, Kazimierz Secomski i Miłosz Wilkanowicz, zaś stronę opozycyjno-solidarnościową – Jerzy Regulski (przewodniczący), Michał Kulesza oraz Jerzy Stępień.

Pierwsze spotkanie grupy roboczej odbyło się 25 lutego 1989 r. Ze strony opozycyjno-solidarnościowej postulaty konkretnych rozwiązań prawnych przedstawił M. Kulesza. Według „Solidarności” upodmiotowienie samorządów miało nastąpić zarówno w zakresie prawa cywilnego, umożliwiającego działalność gospodarczą, jak i publicznego, dzięki któremu samorząd mógłby pełnić funkcję podmiotu władzy publicznej. Samorząd terytorialny powinien posiadać własne organy uchwałodawcze i wykonawcze, tj. takie, które nie pełniłyby żadnych innych funkcji w systemie państwowym. Samorząd miał mieć zagwarantowaną swobodę w dysponowaniu środkami wła-

snymi. Na finanse gmin powinny się składać dochody ze źródeł własnych i dotacji z budżetu centralnego. W drugim przypadku należałoby stworzyć jasne mechanizmy ich przyznawania, by zapobiec możliwości nacisków ze strony państwa. Nadzór władz administracji państwowej obejmujący działalność samorządu powinien dotyczyć przede wszystkim zgodności z prawem i tylko w wyjątkowych przypadkach, określonych ustawowo, powinien obejmować kryterium celowości. Samorząd miał posiadać prawo do opieki sądowej, co oznaczało możliwość rozstrzygania sporów z zakresu kompetencji na drodze sądowej (np. w Naczelnym Sądzie Administracyjnym – NSA). Dotyczyło to zarówno sporów samorządów z władzą państwową, jak i innymi samorządami. M. Kulesza podkreślił również znaczenie zmian w całym systemie politycznym i gospodarczym państwa. Uważał, że bez przekształceń na tych dwóch płaszczyznach zmiany prawne ustroju samorządu terytorialnego nie będą możliwe (*Stenogram...* 25.02.1989: 16–21).

Postulaty strony koalicyjno-rządowej przedstawiła Barbara Zawadzka. Według niej najważniejsze kwestie związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego obejmowały reformy finansów i prawa budżetowego, zmiany w ustawie o mieniu komunalnym oraz relacje między organami władzy publicznej. Przedstawiając szczegółowe rozwiązania, B. Zawadzka uznała słuszność postulatu strony opozycyjno-solidarnościowej o stworzeniu zobiektywizowanych mechanizmów dotacji samorządu z budżetu centralnego. Proponowała wprowadzenie systemu dotacji początkowo do wybranych jednostek w celu analizy jego działania. Uważała, że system dotacji powinien zacząć funkcjonować od najbliższego roku finansowego, tj. od 1990 r. W kwestiach prawa budżetowego wypowiadała się negatywnie o instytucji zbiorczego budżetu państwa, wyznaczającego samorządowi ramy finansowe. Postulowała również wprowadzenie jednoznacznych kryteriów przy ustalaniu udziałów budżetów samorządu szczebla podstawowego w budżecie wyższego szczebla samorządu. Komentując przygotowany przez rząd projekt ustawy o mieniu komunalnym, zwróciła uwagę na niedostateczne uwzględnienie w nim interesów samorządu szczebla podstawowego. W nawiązaniu do wypowiedzi M. Kuleszy w sprawie relacji między organami władzy publicznej proponowała, by wszelkie sprawy sporne rozstrzygane były przez sąd administracyjny (*Stenogram...* 25.02.1989: 32–36).

Przedstawione propozycje stały się podstawą do dalszych dyskusji w ramach grupy roboczej. W dużej mierze dotyczyły one precyzowania

i wyjaśniania omówionych kwestii, choć pojawiły się też inne, m.in. powołanie samorządu na szczeblu województwa, nowy podział terytorialny kraju, zmiany zapisów konstytucyjnych uwzględniające nowy kształt samorządu oraz kwestia zadań scentralizowanych. Ostatecznie debata w grupie roboczej zakończyła się przyjęciem projektu M. Kuleszy, uzupełnionego przez Adama Kowalewskiego i B. Zawadzką. Projekt miał być podstawą do dalszej dyskusji.

Na ostatnim posiedzeniu grupy roboczej do spraw samorządu terytorialnego (3–4 marca) wyraźnie zarysowała się różnica zdań między stronami. Przyjęte na poprzednim spotkaniu ustalenia stały się ponownie tematem dyskusji. Stronom tylko w części udało się osiągnąć wspólne stanowisko.

Uczestnicy obrad dość szybko wypracowali definicję samorządu terytorialnego jako związku wszystkich mieszkańców gminy (miejskiej, wiejskiej) posiadającego osobowość prawną. Obie strony opowiedziały się także za koniecznością wypracowania demokratycznej ordynacji wyborczej do rad, gwarantującej możliwość wyboru osób o różnych poglądach politycznych. W przeciwieństwie do opozycji obóz rządowy opowiadał się ponadto za demokratycznymi wyborami bezpośrednimi do wojewódzkich rad narodowych. Jednak w tym przypadku różnica zdań wynikała z odmiennych koncepcji odnośnie do pozycji Wojewódzkiej Rady Narodowej w systemie organów władzy publicznej.

Wyrażna różnica zdań między stronami wystąpiła przy omawianiu miejsca organów uchwałodawczych samorządu w systemie organów władzy publicznej. Strona koalicyjno-rządowa uznawała rady za organy uchwałodawcze samorządu spełniające ponadto funkcje władzy państwowej. Argumentując swoje stanowisko, przedstawiciele strony koalicyjno-rządowej wskazywali m.in. na istnienie wielu zadań państwa koniecznych do realizacji na szczeblu podstawowym oraz negatywne konsekwencje braku kontroli rad nad działalnością podmiotów gospodarczych, spółdzielczych i innych niemieszczących się w kompetencjach samorządu gminnego (*Stenogram...* 4.03.1989: 54). Takiej koncepcji sprzeciwiła się strona opozycyjno-solidarnościowa, która widziała w radach gminnych wyłącznie samorządowe organy uchwałodawcze, co wynikało z szerszej koncepcji zdecydowanego rozgraniczenia samorządu terytorialnego od władzy państwowej. Według opozycji przyjęcie propozycji strony rządowej przeczyło istocie samorządu terytorialnego, gdyż utrzymywało zasadę jednolitości organów władzy państwowej, w tym hierarchicznego podporządkowania, a więc dawało możliwość ingerencji władz państwowych w działalność rad (*Stenogram...*

3.03.1989: 58, 70–79; *Stenogram...* 4.03.1989: 38–39, 42–43; por. Regulski 2000: 202).

Również w koncepcji organów administracyjnych samorządu terytorialnego wystąpiły zasadnicze różnice między stronami. Strona opozycyjno-solidarnościowa uznała za proces naturalny przekształcenie terenowych organów administracji państwowej szczebla podstawowego w organy administracji samorządu, zaś pracowników administracji państwowej w pracowników komunalnych. Podobnie jak w przypadku organów uchwałodawczych również przekształcona administracja samorządowa byłaby wyłącznie samorządowym organem wykonawczym, wybieranym przez radę. Nie oznaczało to, co mocno podkreślała opozycja, automatycznego przejścia przez administrację samorządową wszystkich kompetencji terenowych organów administracji państwowej. Decyzja o tym, które kompetencje powinny być przyznane administracji samorządowej, powinna być podjęta po przeanalizowaniu prawa materialnego. Część zadań, które pozostałyby w zakresie kompetencji administracji państwowej, samorząd terytorialny mógłby realizować jako zadania zlecone (*Stenogram...* 3.03.1989: 80–82; *Stenogram...* 4.03.1989: 43). Odmienne zdanie zaprezentowała strona koalicyjno-rządowa, która uważała, że co najmniej w okresie przejściowym terenowe organy administracji państwowej dalej powinny spełniać funkcję administracji samorządowej. W celu wzmocnienia funkcji wykonawczych w ramach zadań samorządowych proponowano powołanie przez rady zarządów gminnych (miejskich i wiejskich) (Regulski 2000: 203).

Kolejny punkt sporny w debacie dotyczył ponadlokalnych organizacji samorządu terytorialnego. Strona koalicyjno-rządowa postulowała równocześnie ze zmianami na szczeblu podstawowym przekształcenie wojewódzkich rad narodowych w samorząd terytorialny drugiego szczebla, z zachowaniem organu administracyjnego w osobie wojewody. Argumentów za drugim szczeblem samorządu było kilka. Po pierwsze, brak było podmiotów do realizacji zadań samorządu wykraczających poza obszar jednej gminy. Po drugie, przekazanie mienia komunalnego samorządowi województwa dawało praktycznie gwarancję stworzenia samofinansującego się mechanizmu budżetowego. Nie dawało jej zaś przekazanie mienia gminom biednym, o słabym poziomie rozwoju. Dwuszczeblowość mienia samorządowego gwarantowałaby elastyczność w jego przekazywaniu ze szczebla wojewódzkiego do gmin lub związków komunalnych. Po trzecie, funkcje kontrolne samorządu szczebla podstawowego przejąłby samorząd szczebla wyższego, nie zaś organy

państwowe (*Stenogram...* 3.03.1989: 55–56). Strona solidarnościowo-opozycyjna zgadzała się co do samej idei powołania kolejnych szczebli samorządu terytorialnego, jednak realizację tej koncepcji przewidywała w przyszłości i po spełnieniu kilku warunków. Najważniejszy z nich dotyczył zmiany podziału terytorialnego kraju, tj. utworzenia dużych województw o charakterze samorządowo-rządowym i powiatu – pośredniego szczebla samorządu terytorialnego (*Stenogram...* 3.03.1989: 83). Ponadto w omawianym okresie opozycja widziała w województwach gwaranta stabilności zachodzących przemian, jak również podnosiła brak zaplecza samorządowego na tym szczeblu (por. *Reforma...* 2000: 57–58). Według koncepcji opozycji zadania wykraczające poza obszar jednej gminy powinny realizować międzykomunalne związki celowe.

Najmniej kontrowersji budziła kwestia nadzoru nad samorządem i ochrony sądowej władz lokalnych. Wspólne ustalenia w przypadku zadań własnych samorządu ograniczały zakres kontroli organów państwa tylko do kryterium legalności. Strona koalicyjno-rządowa postulowała ponadto, by w zakresie zadań zleconych wprowadzić dodatkowo kryterium celowości (*Stenogram...* 4.03.1989: 3). Zgodzono się również na zagwarantowanie samorządowi możliwości zaskarżania decyzji władz państwa do sądów powszechnych oraz NSA.

Również w kwestiach wprowadzenia własności komunalnej oraz samodzielności finansowej i gospodarczej samorządu lokalnego nie było istotnych rozbieżności zdań (*Reforma...* 2000: 202–203). Strony zgodnie opowiedziały się za przywróceniem własności komunalnej, choć opozycja domagała się przekazania jej na szczebel podstawowy, koalicja rządowa zaś na szczebel województwa. W kwestii samodzielności finansowej obie strony postulowały zapewnienie stałych dochodów pochodzących ze źródeł własnych oraz dotacji przyznawanych z budżetu centralnego w oparciu o obiektywne kryteria. Budżety samorządów nie byłyby częścią budżetu państwa. Strony opowiedziały się za samodzielnością gospodarczą samorządów, w tym przede wszystkim odnośnie do prawa powoływania własnych przedsiębiorstw i zakładów oraz prowadzenia działalności gospodarczej.

Poza debatą obejmującą konkretne rozwiązania ustrojowe i funkcjonowanie samorządu lokalnego strony poświęciły też sporo uwagi w dyskusji terminom wprowadzania zmian. Strona opozycyjno-solidarnościowa domagała się szybkich zmian w tych dziedzinach, w których jest to możliwe, w tym w szczególności przepisów prawa administracyjnego i ustawy o mieniu komunalnym. Domagano się również skrócenia ówczesnej kadencji rad narodowych i przeprowadzenia wyborów w 1991 r. (*Stenogram...*

3.03.1989:59; Regulski 2000: 77). Strona koalicyjno-rządowa forsowała pogląd o konieczności rozłożenia zmian w czasie, który był potrzebny m.in. do zmiany prawa materialnego czy nowych uregulowań w Konstytucji, oraz wskazywała na brak przygotowania społeczeństwa do tak znacznych zmian. Przedstawiciele koalicji sprzeciwili się także skróceniu kadencji rad narodowych. Według nich minął zbyt krótki czas, by radni wybrani w wyborach w 1988 r. mogli wykazać się sukcesami. Kolejnym argumentem był brak nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej do samorządu lokalnego. Jednak by umożliwić opozycji współdziałanie w podejmowaniu decyzji, strona koalicyjno-rządowa zaproponowała uczestnictwo w pracach rad narodowych w formie konsultacji lub udziału w jej komisjach (*Stenogram...* 4.03.1989: 10, 13–15, 17–18).

Ostatecznie 4 marca 1989 r. na wniosek strony opozycyjno-solidarnościowej przerwano rozmowy i sporządzono protokół końcowy. Był on zestawieniem stanowisk obu stron z podziałem na zagadnienia, w których osiągnięto porozumienie, oraz te, w których wystąpiły rozbieżności. W większości zagadnień osiągnięto porozumienie, choć analiza dokumentu wskazuje na ich znaczną ogólnikowość. Zgodność poglądów dotyczyła: definicji samorządu terytorialnego, wprowadzenia własności komunalnej, samodzielności finansowej i gospodarczej, uznania związków komunalnych za istotną formę realizacji zadań ponadgminnych, konieczności wypracowania demokratycznej ordynacji wyborczej, ograniczenia kryteriów nadzoru do zasady legalności, możliwości zaskarżania decyzji władz państwowych do NSA i sądów powszechnych, konieczności dokonania odpowiednich modyfikacji w prawie administracyjnym oraz dopuszczenia legalnie działających stowarzyszeń do uczestnictwa w pracach rad, ich komisji i niektórych organów o składzie społecznym. Rozbieżności dotyczyły niewielu kwestii, jednak dla obu stron były to sprawy kluczowe. Dotyczyły one przede wszystkim koncepcji samorządowych organów uchwałodawczych i administracyjnych oraz ponadlokalnej organizacji samorządu terytorialnego (*Reforma...* 2000: 201–209). Brak zgodności obu stron w najważniejszych kwestiach zdecydował o tym, że rozmowy w zespole do spraw samorządu terytorialnego zakończyły się fiaskiem. Zespół roboczy do spraw samorządu terytorialnego zakończył swoją pracę na miesiąc przed końcem obrad „Okrągłego Stołu” (szerzej: Trembicka 1999: 3–11).

Oceniając rezultaty debaty na temat samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że zakończyła się ona zwycięstwem strony koalicyjno-rządowej. Choć delegacja solidarnościowa była zadowolona z wyników negocjacji, to jednak należy wyraźnie zaznaczyć, że faktycznie poniosła klęskę. Nie udało jej się przeforsować żadnej z wnioskowanych propo-

zycji o zasadniczym znaczeniu. Dwuznacznie też oceniane są ustalenia powołujące w przyszłości komisję roboczą, która miała się zająć dalszą debatą na temat reform samorządu. Według Jana Olszewskiego w ten sposób strona solidarnościowa starała się ukryć swoją porażkę poniesioną podczas obrad (Macierewicz 1989).

Przyczyn porażki należy szukać przede wszystkim w strategii przyjętej przez Komitet Obywatelski (KO), dla którego zasadniczym celem było doprowadzenie do ponownego zalegalizowania „Solidarności”, nawet za cenę poważnych ustępstw w innych dziedzinach. Kolejną przyczyną był brak zrozumienia tematyki samorządowej, uznawanej w kręgach solidarnościowych za rzecz mało istotną. Stąd też m.in. omawiana problematyka początkowo nie była brana pod uwagę jako zagadnienie do negocjacji, później zaś przyłączona została do zagadnień związanych ze stowarzyszeniami. Wreszcie solidarnościowa grupa samorządowa nie miała praktycznie wsparcia od władz KO. Władze „Solidarności” nie zamierzały ryzykować końcowych porozumień ze stroną koalicyjno-rządową na rzecz obrony drugorzędnych celów.

Strona koalicyjno-rządowa, przystępując do obrad, nie miała zamiaru przyjmować uzgodnień godzących w socjalistyczny ustrój państwa, a takimi były postulaty strony solidarnościowej. Propozycje zmian zaoferowane stronie przeciwnej nie wykraczały w zasadzie poza te, które były już wcześniej przygotowywane w ramach prac nad nową ustawą o radach narodowych. Ewentualne wspólne uzgodnienia mogły jedynie dotyczyć modelu docelowego samorządu terytorialnego, na co strona opozycyjno-solidarnościowa się nie zgodziła (Trembicka 2003: 235–236). Omawiając problematykę samorządności terytorialnej w koncepcjach strony koalicyjno-rządowej, należy podkreślić zaakcentowanie odmiennej wizji ZSL w omawianej kwestii. Szczególnie było to widoczne w debacie podzespołu do spraw rolnictwa, w którym ludowcy osiągnęli porozumienie z opozycją. Zastanawia natomiast słabe zaangażowanie członków Stronnictwa Demokratycznego, które jeszcze przed „Okrągłym Stołem” wykazywało w omawianej problematyce znaczną aktywność.

Bibliografia

- Autorytaryzm realny. Z Janem Olszewskim rozmawia Antoni Macierewicz* (1989), „Głos”, nr 54.
Okrągły Stół (1999), oprac. K. Dubiński, Warszawa.

- Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990* (2000), wstęp i wybór J. Regulski, Warszawa.
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa.
- Trembicka K. (1994), *Okragły Stół w Polsce – koncepcje samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 4, s. 3–11.
- Trembicka K. (2003), *Okragły Stół. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin.

Stenogramy z posiedzeń „Okragłego Stołu”

Okragły Stół. Podzespól do spraw stowarzyszeń i samorządu. Stenogram z posiedzenia zespołu do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego z 21 lutego, 25 lutego, 3 marca i 4 marca 1989 r., Warszawa 1990.

SUMMARY

The “Round Table” and the issue of self-government

In the course of negotiations known as the “Round Table” in 1989, the opposition-Solidarity party pushed for a discussion of issues related to political system reforms. “Solidarity” postulated a reconstruction of self-government at the lowest level of territorial division of the country, that is in gminas (municipalities). According to the opposition-Solidarity party, territorial self-government should be the subject of civil and public law. Self-governing should entail law-making competencies, executive competencies and be complemented with adequate financial means, originating both from its own sources and from state budget grants, being at free disposal of self-governing authorities. The state government’s control over the self-government should follow the criterion of accordance with the law first of all and only in exceptional cases the criterion of purposefulness as well. The self-government was to be entitled to the right of a court protection. During the “Round Table” negotiations, the governmental party was against part of the postulates tabled. According to the governmental party, the resolution making organs of the self-government should also attend to the functions of a state authority. Similar solutions were proposed in the case of self-government executive organs. Moreover, the governmental party supported simultaneous creation of self-government at the voivodeship level. “Solidarity” was against such a move because it could further consolidate the existing territorial division of the country which was criticized by the opposition. Furthermore, “Solidarity” saw the state voivodeship as a guarantor of stability of the occurring changes. The “Round Table” debate on the local authority system ended in the defeat of “Solidarity”. The compromise between “Solidarity” and the governmental party had not been reached as far as the most essential issues. One of the reasons was a strategy adopted by “Solidarity” which had primarily aimed at legalisation of the “Solidarity” trade union. Members of “Solidarity” were not enough appreciative of the issues of local governance whereas the union’s top representatives did not want to put the final agreement with the government at risk only to defend secondary aims such as the creation of self-government.