

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica 23 (2019)

ISSN 2081-3333

DOI 10.24917/20813333.23.3

Marek Klimek

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Naukowej w Krakowie

ORCID: 0000-0002-3590-1189

Jerzy Regulski – współtwórca samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej

Jednym z najważniejszych osiągnięć procesu transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 roku było odrodzenie samorządu terytorialnego. Proces decentralizacji administracji publicznej oznaczał wyposażenie lokalnych wspólnot samorządowych w zadania i kompetencje związane z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Był to jednak proces złożony i długotrwały. Dyskusje nad reaktywowaniem samorządu podejmowano już na przełomie lat 60. i 70. XX wieku, gdy nie było jeszcze możliwości ich wdrożenia w warunkach silnie scentralizowanego ustroju państwa socjalistycznego. Jednakże wiele wypracowanych w okresie PRL wniosków i koncepcji stanowiło po 1989 roku cenną bazę do wdrażania rozwiązań ustrojowych, w tym zasad dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej.

Niewątpliwie jedną z osób, jakie odegrały kluczową rolę w procesie restytucji samorządu terytorialnego i przekształceń ustroju administracyjnego był Profesor Jerzy Regulski (ur. 9 lipca 1924 r. w Zarybiu, zm. 12 lutego 2015 r. w Warszawie). Już od najmłodszych lat aktywnie angażował się w działalność społeczną. Podczas II wojny światowej był żołnierzem Narodowych Sił Zbrojnych. Po wojnie był prześladowany i więziony w związku z zaangażowaniem w działalność niepodległościowych organizacji studenckich. Ukończył studia na Wydziale Inżynierii Politechniki Warszawskiej i w paryskim Centre de Recherche d'Urbanisme. Był profesorem nauk technicznych oraz ekonomicznych, a także doktorem honoris causa Uniwersytetu Łódzkiego oraz Uniwersytetu w Roskilde (Dania). Był senatorem RP I kadencji. W latach 1992–1997 sprawował funkcję ambasadora RP przy Radzie Europy w Strasbourgu i w tym okresie (19 lutego 1993 r.) na mocy upoważnienia Rządu RP złożył podpis pod Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. W okresie rządu Jerzego Buzka był przewodniczącym Rady ds. Reform Ustrojowych Państwa przy Prezesie Rady Ministrów. Z kolei w latach 2010–2015 pełnił funkcję doradcy społecznego prezydenta RP ds. samorządu. Zainicjował również powołanie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, w której sprawował funkcję prezesa. Był wielokrotnie odznaczany, w tym m. in. Orderem Orła Białego oraz Krzyżem Wielkim Orderu Odrodzenia Polski (Piasecki 2009: 144; Wójcik Z.K. 2019: 85–98; Markowski

1996: 7–10; „Życiorys Prof. dr hab. Jerzego Regulskiego” 2015: 19–20). Celem artykułu jest ukazanie roli Jerzego Regulskiego w procesie restytucji samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej.

Rozważania nad odrodzeniem samorządu terytorialnego w środowiskach opozycyjnych i eksperckich zaczęły się pojawiać już w latach 60. i 70. XX wieku. Znaczna część polskiego społeczeństwa już wtedy dostrzegała, iż wbrew wszechobecnej propagandzie komunistycznej centralistyczny ustrój państwa nie tylko narusza prawa człowieka ale jest też niewydolny pod względem gospodarczym. Dyskusje te miały jednak charakter jedynie czysto teoretyczny i nie mogły być zrealizowane w warunkach silnie scentralizowanego ustroju socjalistycznego państwa. System ten, oparty na monopolistycznej władzy PZPR, której interesom podporządkowano cały aparat przymusu państwowego i wymiaru sprawiedliwości, naruszał wiele podstawowych praw i swobód obywatelskich. Społeczeństwu odbierał poczucie podmiotowości i pozbawiał je możliwości realnego wpływu na sprawy publiczne. Władze komunistyczne odrzuciły samorząd jako formę administracji zdecentralizowanej, wprowadzając w to miejsce system centralistyczny oparty na instytucji rad narodowych, nieposiadających osobowości prawnej, mienia komunalnego oraz samodzielności finansowej, w pełni podporządkowanych monopolistycznej władzy partii komunistycznej. W takim systemie administracji publicznej nie było miejsca dla autentycznej samorządności.

Jedną z osób, które aktywnie włączyły się w dyskusję środowisk opozycyjnych i eksperckich w okresie PRL na temat odbudowy samorządu terytorialnego był Jerzy Regulski. Swoje badania nad odtworzeniem samorządu zainicjował już na przełomie lat 70. i 80. XX wieku w ramach konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość”. Korzystał w nich z doświadczeń funkcjonowania samorządu w okresie II Rzeczypospolitej, z dorobku myśli i ustroju samorządu w państwach Europy zachodniej, a po 1985 roku nawiązywał również do wytycznych Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Wypracowane wówczas wnioski i koncepcje dotyczące reform ustrojowych nie były możliwe do realizacji w warunkach funkcjonowania państwa socjalistycznego. Jednakże pod koniec lat 80. stanowiły cenną bazę do dyskusji i negocjacji ze stroną rządową podczas obrad „Okrągłego stołu”, a następnie podczas prac nad reformą administracyjną po przełomie ustrojowym zapoczątkowanym w 1989 roku.

Jerzy Regulski postrzegał samorząd jako podstawową formę decentralizacji administracji publicznej, a zarazem jako instytucję politycznej organizacji społeczeństwa na poziomie lokalnym. Zdaniem Regulskiego „koncepcja samorządu opiera się na założeniu, że mieszkańcy pewnego obszaru stanowią wspólnotę świadomą swoich potrzeb i celów, zdolną do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami o charakterze lokalnym. Samorząd jest ustrojową formą zarządzania sprawami lokalnymi i regionalnymi przez ludzi, których one bezpośrednio dotyczą” (Regulski 2005: 59). Samorząd jest instytucją o charakterze prawnospołecznym oraz politycznym. Regulski miał świadomość, że autentyczny samorząd może rozwijać się jedynie w państwie zdecentralizowanym, w którym władze centralne przyznają wspólnotom lokalnym prawo do samodzielnego i niezależnego podejmowania decyzji w sprawach dla nich istotnych. Podstawowym warunkiem efektywnego

funkcjonowania samorządu jest wyposażenie go w majątek (mienie komunalne i budżet) oraz przyznanie prawa do swobodnego nim dysponowania na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkańców.

Efektem prac konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość” był w 1981 roku pierwszy dokument, wskazujący na konieczność odbudowy samorządu terytorialnego jako warunek poprawy sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej w kraju („Dokument nr 3”: 2000). Podkreślono w nim, iż „nie jest możliwe wyjście z kryzysu politycznego, społecznego i gospodarczego kraju bez generalnej reformy władz terenowych, bez przywrócenia im autentycznego samorządu, niezbędnego do wyzwolenia aktywności społeczeństwa i dla uruchomienia ogromnych rezerw inicjatyw społecznych” („Dokument nr 3”: 2000). W sformułowanych postulatach domagano się stworzenia społecznościom lokalnym prawa do decydowania o rozwoju lokalnym, w tym także do dysponowania własnym majątkiem (mienie komunalne, budżet), a także stanowienia prawa miejscowego („Dokument nr 3”: 2000).

Na potrzebę odbudowy autentycznego samorządu terytorialnego zwrócono uwagę również w dokumencie uchwalonym na I zjeździe „Solidarności” jesienią 1981 r., aczkolwiek więcej uwagi poświęcono w nim samorządowi gospodarczemu. Wypracowano wówczas koncepcję „Samorządnej Rzeczypospolitej”. Szczególne znaczenie miała teza 21, w której stwierdzono, iż: „samodzielne prawnie, organizacyjnie i majątkowo samorządy lokalne muszą być rzeczywistą reprezentacją społeczności lokalnej”. W związku z tym postulowano przeprowadzenie wolnych wyborów. Ponadto podkreślono prawo mieszkańców do decydowania o sprawach lokalnych. Wskazywano na konieczność precyzyjnego określenia kompetencji samorządu, a także ograniczenia nadzoru nad samorządem wyłącznie do kryterium legalności. Zwracano również uwagę na konieczność przyznania samorządowi osobowości publiczno-prawnej, prawa do samodzielności finansowej, a także możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Podkreślano znaczenie współpracy między samorządami oraz prawo do sądowego rozstrzygania sporów między samorządem a administracją rządową („Statut, Uchwała Programowa” 1981; Regulski 2000: 37–38; Wójcik S. 1999: 249).

Stan wojenny wprowadzony 13 grudnia 1981 roku spowolnił prace Konwersatorium „Doświadczenie i przyszłość” ale ich nie zatrzymał. Jak podkreśla Jerzy Regulski, w toku prac Konwersatorium cel odbudowy samorządu kształtował się stopniowo. Początkowo nie postrzegano samorządu jako instytucji, która miałaby zainicjować daleko idące przemiany ustrojowe. Nie zakładano całkowitej przebudowy ustrojowej państwa. Miał on raczej stanowić narzędzie do stopniowej poprawy sytuacji w kraju. Z upływem czasu zaczęto jednak uświadamiać sobie konieczność dążenia do zmian radykalnych, mających na celu zasadniczą przebudowę ustroju państwa. Jako jedyną siłę zdolną do przeciwstawienia się ustrojowi socjalistycznemu postrzegano społeczeństwo, jednakże należało mu zapewnić wpływ na sprawy publiczne. W takim znaczeniu podstawowe cele i idea samorządności nabierały innego znaczenia (Regulski 2014: 5). Jerzy Regulski podkreślał w tym kontekście w swoich wspomnieniach: „Ten cel polityczny wysuwał się na pierwsze miejsce i dla nas był oczywisty. Stąd też byliśmy przekonani, że nie można tu iść na żadne

kompromisy. Samorząd musi być autentyczny, aby spełnił oczekiwania. Albo nie będzie go wcale” (Regulski 2014: 5).

Przełomowym wydarzeniem, które przyczyniło się do odrodzenia samorządu terytorialnego były obrady „Okrągłego Stołu”. Jerzy Regulski kierował podczas nich pracami strony opozycyjno-solidarnościowej w ramach Podzespołu ds. Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego, który został wyodrębniony z Zespołu ds. Reform Politycznych¹. Stronie rządowej przewodniczył w tych pracach Wojciech Sokolewicz, propagator ustroju socjalistycznego i systemu rad narodowych. Jerzy Regulski w swoich wspomnieniach zauważał, że strona opozycyjna w początkowej fazie negocjacji nie doceniała w pełni znaczenia samorządu. Nie postrzegano go jako istotnego elementu w procesie przeobrażeń ustrojowych, do których dążono. Fundamentalne znaczenie przypisywano zwłaszcza postulatом przywrócenia fundamentalnych wolności i praw obywatelskich. Na ich tle samorząd wydawał się mniej istotny. Dopiero w dalszym toku obrad „Okrągłego stołu” zwrócono większą uwagę na opinie środowisk naukowo-eksperckich wskazujące na fakt, iż decentralizacja administracji, oparta na odbudowie samorządu i powierzeniu mu kompetencji w zakresie zarządzania sprawami lokalnymi może stanowić istotny element przeobrażeń ustrojowych (Regulski 2000: 48). Regulski zwraca również uwagę na brak gotowości strony rządowej na jakiegokolwiek ustępstwa w kwestii odbudowy samorządu podczas negocjacji „Okrągłego stołu”. Po stronie opozycyjnej wyzwoliło to przekonanie, że skoro strona rządowa tak stanowczo sprzeciwia się reformom w tym obszarze, to znaczy że w istotny sposób zagrażają one jej interesom politycznym, wobec czego należy zwrócić szczególną uwagę na to zagadnienie². Monika Turek w tym kontekście pisze: „opór ze strony rządowej działał więcej niż wszelkie próby twórców reformy, podejmowane w celu przekonania opozycji o jej wadze. Skoro władza tak bardzo broni się przed dyskusją o zmianach w obszarze samorządu, to samorząd ten musi być ważny” (Turek 2016: 61).

Jak wspomina Jerzy Regulski: „Konfrontacja z władzą nastąpiła przy Okrągłym Stole. W ramach Komisji Samorządu Komitetu Obywatelskiego sformułowaliśmy tezy negocjacyjne, aby mieć jasno określone to, co chcemy osiągnąć. Przyjęliśmy jako podstawowy cel pełną samorządność miast i gmin, co oznaczało odrzucenie zasady jednolitej władzy państwowej, będącej podstawą ówczesnego ustroju” (Regulski 2014: 5). Główne postulaty strony solidarnościowej podczas obrad Podzespołu ds. Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego dotyczyły: 1. upodmiotowienia gmin poprzez przyznanie im osobowości prawnej; 2. wyposażenia gmin w mienie komunalne niezależne od mienia Skarbu Państwa; 3. przyznania gminom prawa do posiadania własnego budżetu niezależnego od budżetu państwa, opartego na dochodach własnych oraz subwencjach i dotacjach ze strony państwa (na realizację zadań zleconych); 4. ograniczenia nadzoru państwa nad samorządem wyłącznie do kryterium legalności (z pominięciem kryterium celowości), 5. ustanowienia

¹ Przebieg negocjacji Okrągłego Stołu w ramach Podzespołu ds. Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego opisał Jerzy Regulski w wielu publikacjach (Regulski 2000; Regulski, 2007; Regulski, Kulesza 2009; „Reforma samorządowa...” 2000).

² Jerzy Regulski pisał w swoich wspomnieniach: „jeśli PZPR nie chciała się na coś zgodzić, to znaczy, że to było ważne i tego należy się domagać” (Regulski 2000: 62).

demokratycznej ordynacji wyborczej do samorządu; 7. utworzenia organów uchwałodawczych i wykonawczych gmin z możliwością ich odwołania w trakcie kadencji; 8. sądowej ochrony samodzielności gmin; 9. przyznania gminom swobody w kwestii określania sposobów realizacji zadań własnych; 10. skrócenia kadencji rad narodowych; 11. powołania ogólnokrajowego związku miast i gmin, do którego przynależność powinna być obowiązkowa; 12. przyznania gminom kompetencji w zakresie uchwalania prawa miejscowego; 13. wprowadzenia zasady domniemania kompetencji gmin we wszystkich sprawach o znaczeniu lokalnym, o ile nie zostały zastrzeżone na rzecz innych organów państwa. Realizację wyżej wymienionych postulatów strona opozycyjno-solidarnościowa postrzegała jako gwarancję samodzielności samorządu (Regulski 2014: 5; Stępień 2015: 48; Stępień 2014: 12; Turek 2016: 60; Wójcik Z.K. 2019: 93).

Z kolei strona rządowa dążyła do utrzymania w mocy założeń ustawy z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1983 r., Nr 41, poz. 185). Zakładała ona w szczególności ograniczenie samorządu jedynie do sołectw i osiedli (art. 150 ustawy). Przede wszystkim stanowisko strony rządowej skupiało się na oparciu administracji na szczeblu lokalnym na dotychczas funkcjonujących radach narodowych. Jak wspomina Jerzy Regulski: „Strona rządowa uważała, że trzeba utrzymać istniejący model, w którym rady narodowe wykonują również funkcje władzy centralnej, a organy wykonawcze pozostają organami administracji ogólnopaństwowej. My byliśmy zdania, że ten model jest sprzeczny z podstawowymi zasadami samorządności. Samorząd terytorialny powinien być uznany za odrębny podmiot władzy, działający w ramach i na podstawie prawa, ale niezależny od władz centralnych” (Regulski 2014: 6).

Ostatecznie przyjęto deklarację, iż samorząd będzie funkcjonował wyłącznie na poziomie gminy, jednakże nie wypracowano porozumienia, które określałoby szczegółowe zasady jego funkcjonowania. Zgodność poglądów obydwu stron dotyczyła przede wszystkim takich kwestii jak: pojęcie samorządu terytorialnego (związek ogółu mieszkańców), przyznanie mu osobowości prawnej, prawa do posiadania własności komunalnej oraz samodzielności gospodarczej i finansowej, demokratyczna ordynacja wyborcza, uznanie związków międzykomunalnych jako formy realizacji zadań o charakterze ponadgminnym, sprawowanie nadzoru wyłącznie z punktu widzenia legalności, sądowa ochrona samodzielności samorządu (Turek 2016: 62; Olszewski 2007: 100; Wójcik S. 1999: 274). Jednakże rozbieżności w szczegółowej interpretacji powyższych zasad oraz brak kompromisu w odniesieniu do tak istotnych kwestii jak: koncepcja organów uchwałodawczych i wykonawczych samorządu terytorialnego (zdaniem strony rządowej powinny one być jednocześnie organami administracji państwowej, co było niemożliwe do zaakceptowania przez stronę opozycyjną jako zaprzeczenie samej idei samorządności), zasady finansowania samorządu (wysokość i terminy przekazywania dotacji), czy też ponadlokalna organizacja samorządu (na szczeblu wojewódzkim) uniemożliwiły zawarcie ostatecznego porozumienia (Turek 2016: 62; Olszewski 2007: 100; Wójcik S. 1999: 274; Regulski 2000: 55–56). W związku z tym obrady Podzespołu ds. Stowarzyszeń i Samorządu Terytorialnego zakończono podpisaniem protokołu rozbieżności („Reforma samorządowa...” 2000: 203).

Strona opozycyjna nie dążyła podczas obrad „Okrągłego stołu” do powołania samorządu na wyższych szczeblach administracji (powiatowego oraz wojewódzkiego). Wprawdzie strona rządowa proponowała utworzenie „namiastki” samorządu wojewódzkiego, w formie zbliżonej do dotychczasowego ustroju, tj. opartego na urzędzie wojewody podporządkowanego władzom rządowym i realizującego jej zadania, jednakże dla strony opozycyjnej takie rozwiązanie było niemożliwe do zaakceptowania. Ponadto zdaniem Jerzego Regulskiego było jeszcze za wcześnie na powołanie samorządu na wyższych szczeblach, a tym bardziej na zasadach proponowanych przez stronę rządową (Regulski 2014: 6; Regulski 2000: 57; Regulski 1991: 47–51). Stanowisko to podziela również Profesor Jerzy Stępień, który podkreśla, że przystępując do reformy ustrojowej „wiadomo było, że najpierw konieczne będzie stworzenie samorządu na poziomie gminy. Inne szczeble (kręgi) samorządu nie były w ogóle brane pod uwagę do czasu, kiedy już po zbudowaniu solidnego fundamentu nowego układu lokalnego będzie można dostatecznie rozpoznać zarówno potrzeby i możliwości państwa, jak i oczekiwania usamodzielnionych dzięki gminom obywateli (mieszkańców)” (Stępień 2014: 12).

Wybory z 4 czerwca 1989 r. zakończone zwycięstwem obozu solidarnościowego skutkowały powołaniem pierwszego niekomunistycznego rządu po II wojnie światowej, na czele którego stanął Tadeusz Mazowiecki. Prace nad reaktywowaniem samorządu terytorialnego przybrały wówczas realnego kształtu³. Szybko uruchomiono prace legislacyjne w tym obszarze, którymi kierował Profesor Jerzy Regulski⁴. Następnie jako pełnomocnik rządu ds. reformy samorządu terytorialnego koordynował wprowadzanie ich w życie. Do grona najbliższych współpracowników Regulskiego należeli m.in. Michał Kulesza, Walerian Pańko, Iwo Byczewski

³ Jerzy Regulski wspomina: „Domaga się Pan samorządu w Polsce – to proszę go zbudować” – powiedział do mnie premier Tadeusz Mazowiecki 19 września 1989 r. Była to propozycja z rodzaju tych nie do odrzucenia. Wyglądało to raczej jako zlecenie zadania, chociaż przedstawione w wybitnie przyjacielskiej i kurtuazyjnej formie. Znalazłem się w wyjątkowej sytuacji. Dana mi została szansa realizacji idei, której poświęciłem wiele lat życia”. (Regulski 2000: 70).

⁴ Senat na posiedzeniu w dn. 29 lipca 1989 w swojej uchwale stwierdził przekonanie o „konieczności istnienia autentycznego samorządu miast i gmin jako niezbędnego elementu przebudowy polityczno-prawnego ustroju Polski”. Jednocześnie zobowiązał Komisję Samorządu Terytorialnego do przedstawienia harmonogramu prac legislacyjnych nad odbudową samorządu. Pracami tymi kierował Jerzy Regulski. Zob. Uchwała Senatu PRL z dn. 29 lipca 1989 r. w sprawie samorządu terytorialnego. Pakiet ustaw podjętych w latach 1989–1990, które odnosiły się do kwestii samorządowych obejmował m.in.: ustawę z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. z 1990 r., nr 16, poz. 95); ustawę z dn. 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., nr 21, poz. 124); ustawę z dn. 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. z 1990 r., nr 21, poz. 123); ustawę z dn. 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191); ustawę z dn. 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r., nr 34, poz. 198); ustawę z dn. 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. z 1990 r., nr 34, poz. 200); ustawę z dn. 18 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1990 r., nr 34, poz. 201).

i Jerzy Stępień. 8 marca 1990 r. Sejm uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym (Dz. z 1990 r., nr 16, poz. 95), która powołała do życia samorząd gminny po 40-letniej jego nieobecności w strukturze ustrojowej państwa polskiego. Z kolei 27 maja 1990 r. odbyły się pierwsze wybory samorządowe.

Podstawowym założeniem reformy z 1990 roku była decentralizacja administracji publicznej oparta na powołaniu samorządu gminnego oraz na wyposażeniu go w mienie, budżet oraz w kompetencje służące zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Utworzenie samorządu gminnego zapoczątkowało długotrwały proces przekształceń administracji publicznej. Zakładano, że dopełnieniem tych rozwiązań będzie powołanie samorządu na wyższych szczeblach. Jednakże w ocenie Jerzego Regulskiego reforma przeprowadzana jednocześnie na wszystkich szczeblach administracji publicznej mogłaby spowodować duży chaos i zagrażałaby stabilności państwa. Dlatego jego zdaniem poszczególne etapy reformy samorządowej należało wprowadzać stopniowo (Regulski 2007: 102).

Zainicjowano długotrwały proces prac legislacyjnych. Jerzy Regulski podkreśla, że podstawą koncepcji reform samorządowych w III Rzeczypospolitej było zaufanie do społeczeństwa, iż jest ono zdolne do kierowania własnymi sprawami lokalnymi. Jednocześnie twórcy tych reform mieli świadomość wielu zagrożeń wynikających przede wszystkim z niestabilnej sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej w Polsce w latach 90. Zdaniem Regulskiego obawy te w dużym stopniu potwierdziły się, a samorząd napotkał wiele trudności zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i funkcjonalnym (Regulski 2000). Jak wspomina Jerzy Regulski, w latach 90. XX w. miały miejsce zarówno okresy przyspieszenia (reforma gminna z 1990 r., a następnie okres rządów Hanny Suchockiej), jak i okresy wyhamowania (rządy Jana Krzysztofa Bieleckiego, Jana Olszewskiego, Waldemara Pawlaka, a zwłaszcza koalicji SLD-PSL po wyborach parlamentarnych z 1993 roku) prac nad reformą samorządową (Regulski 2000). W niektórych okresach nasilały się wręcz tendencje recentralistyczne. Ostatecznie ustawami z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578) oraz o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576) w okresie rządu koalicji AWS-UW (rząd Jerzego Buzka) powołano samorząd terytorialny na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. 16 województw o charakterze rządowo-samorządowym oraz 314 powiatów ziemskich i 65 grodzkich rozpoczęło funkcjonowanie od 1 stycznia 1999 r.

Reforma samorządowa z 1990 roku zdaniem Jerzego Regulskiego przełamała 5 wielkich monopolów państwa komunistycznego: 1) monopol polityczny – poprzez pluralizm polityczny w miejsce monopolistycznej partii komunistycznej (PZPR); 2) monopol władzy publicznej – poprzez decentralizację administracji publicznej w miejsce dotychczasowego systemu centralistycznego opartego na jednolitej władzy państwowej; 3) monopol własności publicznej – poprzez przyznanie gminom części majątku państwowego, tj. prawa do posiadania mienia komunalnego i dysponowania nim; 4) monopol finansów publicznych – poprzez wyodrębnienie budżetu gmin z budżetu państwa i przyznanie im prawa do swobodnego nim dysponowania w interesie lokalnej wspólnoty lokalnej; 5) monopol administracji publicznej – poprzez przyznanie gminom prawa do posiadania własnej administracji, niezależnej od administracji rządowej (Regulski 2000: 371–372).

Jerzy Regulski niewątpliwie odegrał kluczową rolę w procesie budowania systemu samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej. Wprowadzone w życie, funkcjonujące do chwili obecnej rozwiązania ustrojowe w znacznym stopniu są efektem jego prac zapoczątkowanych już na przełomie lat 70/80. XX wieku. Stanowią jego cenny wkład w budowanie podstaw systemu demokratycznego i administracji publicznej w Polsce po 1989 roku. Mimo wielu trudności, jakie doświadczały samorządy w tym okresie, mogą one pochwalić się znaczącymi osiągnięciami w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców, rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej, rozwiązywania problemów społecznych, a w wymiarze społecznym – budowy społeczeństwa obywatelskiego. Przez ponad 30 lat swojego funkcjonowania samorząd stał się integralnym elementem ustroju państwa. Jest ważnym czynnikiem demokratyzacji ustroju i upodmiotowienia społeczności lokalnych, zapewniającym obywatelom możliwość udziału w procesie sprawowania władzy na poziomie lokalnym. Jerzy Regulski szczególne znaczenie przypisywał procesowi komunalizacji mienia – wyposażenia jednostek samorządu terytorialnego w dotychczasowe mienie państwa. Z czasem mienie to stało się podstawą realizacji wielu zadań samorządowych.

Jerzy Regulski zwracał jednocześnie uwagę na istotne bariery i zagrożenia rozwoju samorządu. Jednym z najważniejszych założeń reformy samorządowej była decentralizacja finansów publicznych. W tym obszarze istnieją jednak istotne zaniebdania – ciągle występuje duże uzależnienie samorządu od budżetu centralnego, co uniemożliwia przełamanie monopolu państwa w dziedzinie finansów publicznych. Problem ten w największym stopniu dotyczy samorządu szczebla powiatowego. Kolejnym problemem jest obserwowana od lat tendencja dotycząca nakładania na samorząd nowych zadań bez zapewnienia adekwatnych środków niezbędnych do ich realizacji. Występuje również niejasność podziału niektórych kompetencji między administracją rządową i samorządową. Dochodzą do tego problemy związane z silnym upartyjnieniem samorządu, nadmierną biurokracją, a niejednokrotnie nawet z przypadki korupcji.

Wśród najważniejszych kierunków działań w obszarze funkcjonowania administracji publicznej na jakie należy zwrócić szczególną uwagę w następnych latach Jerzy Regulski wymieniał: 1. powrót do dyskusji nad reformą administracji rządowej (poszczególne ministerstwa powinny jego zdaniem skupiać się na prowadzeniu polityki w poszczególnych obszarach życia publicznego, a nie na administrowaniu i zarządzaniu sprawami publicznymi); 2. oparcie funkcjonowania administracji centralnej na zasadzie pomocniczości, tj. ograniczenie jej kompetencji do zadań, które nie mogą być samodzielnie realizowane przez jednostki samorządowe; 3. rozpowszechnienie idei samorządności poprzez ograniczenie ingerencji organów centralnych w prawo społeczności lokalnych do samodzielnej realizacji własnych spraw; 4. realizacja długofalowych działań ukierunkowanych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego⁵. Powyższe postulaty stanowią swoiste przesłanie Jerzego Regulskiego – „ojca” samorządu III Rzeczypospolitej – na dalsze lata funkcjonowania administracji publicznej w Polsce.

⁵ J. Regulski, *Samorząd a model państwa*, „Infos” 2010, nr 10 (80), s. 4.

Bibliografia

Akty prawne

Uchwała Senatu PRL z dn. 29 lipca 1989r. w sprawie samorządu terytorialnego.

Ustawa z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1983 r., nr 41, poz. 185).

Ustawa z dn. 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz. z 1990 r., nr 16, poz. 95).

Ustawa z dn. 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., nr 21, poz. 124).

Ustawa z dn. 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. z 1990 r., nr 21, poz. 123).

Ustawa z dn. 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r., nr 32, poz. 191).

Ustawa z dn. 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r., nr 34, poz. 198).

Ustawa z dn. 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1990 r., nr 34, poz. 200).

Ustawa z dn. 18 maja 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1990 r., nr 34, poz. 201).

Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 578). Ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r., nr 91, poz. 576).

Źródła drukowane

Statut, Uchwała Programowa z aneksem. 1981. I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”. Gdańsk.

Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990. 2000. J. Regulski (wstęp i wybór). Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Literatura

Markowski Tadeusz. 1996. „Jerzy Regulski – nauczyciel i wychowawca. Dorobek naukowy i badawczy”. *Samorząd Terytorialny* 1–2 : 7–10.

Olszewski Piotr. 2007. „Problem samorządu terytorialnego w obradach «Okrągłego Stołu»”. *Polityka i Społeczeństwo* 4 : 94–102.

Piasecki Andrzej K. 2009. *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Regulski Jerzy. 1991. „Samorząd ponadgminny? Próba identyfikacji problemu”. *Samorząd Terytorialny* 11–12 : 47–51.

Regulski Jerzy. 2000. *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Regulski Jerzy. 2005. *Samorządna Polska*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy.

Regulski Jerzy. 2007. *Reformowanie państwa. Moje doświadczenia*. Szczecin: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.

- Regulski Jerzy, Michał Kulesza. 2009. *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Regulski Jerzy. 2010. „Samorząd a model państwa”. *Infos* 10 (80): 1–4.
- Regulski Jerzy. 2014. Ustrój samorządów w postulatach 1989 roku. W *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 5–7. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Stępień Jerzy. 2014. Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców. W *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 11: 13. Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Stępień Jerzy. 2015. „W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3: 47–63.
- Turek Monika. 2016. „Założenia reformy samorządowej z perspektywy jej twórców”. *Homo Politicus* 11: 57–66.
- Wójcik Stanisław. 1999. *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*. Lublin: Redakcja Wydawnictw KUL.
- Wójcik Zbigniew K. 2019. „Jerzy Regulski (1924–1915) – między „starym światem” a III Rzeczpospolitą”. *Finanse Komunalne* 1–2: 85–98.
- Życiorys Prof. dr hab. Jerzego Regulskiego. 2015. W *Rzeczpospolita w koncepcjach transformacji ustrojowej 1989 r.*, Anna Gołębiowska (red.), 19–20. Warszawa: Powszechne Wydawnictwo Prawnicze.

Jerzy Regulski – a co-founder of the local government of the Third Polish Republic

Abstract

Professor Jerzy Regulski played a key role in the process of building the self-government of the Third Polish Republic. He initiated his work on the self-government system as a part of the “Experience and Future” seminar on the turn of the 1970s and 1980s. During the period of the Polish Peoples Republic, the implementation of the developed opinions and assumptions was not possible. However, they turned out to be extremely valuable during the period of political transformation. During the session of the Round Table, Regulski was assigned to preside the works of the opposition party as a part of the Association and Self-Government Sub-team. After the victorious for the solidarity camp elections on June 4, 1989, Regulski supervised the realisation of local government reform. The restitution of communal self-government in 1990 was followed by establishing a direct self-government body at district and voivodship level in 1999.

Keywords: Jerzy Regulski, local government, public administration, round table, political transformation, commune, decentralization, centralism.