

Jerzy Regulski - twórca samorządu terytorialnego w Polsce, Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej – przesłał do Redakcji Dziennika Warto Wiedzieć swoje uwagi i refleksje do raportu: "Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce", przygotowanego przez zespół pod przewodnictwem prof. Jerzego Hausnera (pełną treść raportu można znaleźć na stronie [www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)).

Jak pisze prof. Jerzy Regulski: „*nie jest to ocena Raportu i jego propozycji. Jest to raczej zbiór pewnych refleksji, jakie mi się nasunęły po jego przeczytaniu i odświeżyły różne myśli i wydarzenia z przeszłości.*”

To bardzo cenny materiał, który winien być lekturą obowiązkową przede wszystkim dla środowisk samorządowych, ale także innych osób którym bliska jest idea budowy państwa demokratycznego i obywatelskiego. Państwa, w którym samorząd terytorialny nie jest narzędziem do realizacji celów ogólnonarodowych, a autonomiczną wspólnotą mogącą realizować swoje potrzeby, w oparciu o własne pomysły oraz regionalne i lokalne uwarunkowania.

Gorąco namawiam do lektury całego opracowania (załączonego poniżej), z którego pozwałam sobie zacytować zaledwie kilka fragmentów, prezentujących pewien sposób myślenia o samorządności w Polsce. Te przemyślenia Jerzego Regulskiego są szczególnie cenne. Przede wszystkim, dlatego że w powodzi codziennych, bieżących spraw, bardzo często słyca się myślenie o samorządności, sprowadzając je do kwestii bieżących wynikających wyłącznie z konieczności dostosowywania się do zmian cywilizacyjnych; przetrwania kryzysu ekonomicznego lub co najgorsze do zapotrzebowania partii politycznych.

W pogoni za sprawami bieżącymi, warto się na chwilę zatrzymać by spojrzeć szerzej na kwestie budowy samorządności w Polsce.

Nawet jeśli się z częścią argumentów przedstawianych przez profesora Regulskiego nie w pełni zgadzam (choć, co podkreślam, tylko w niewielu miejscach), cytuję obszernie fragmenty Jego analizy.

Dziękując równocześnie, za niezmiennie od lat, ogromne zaangażowanie w rozwiązywanie problemów samorządów terytorialnych w Polsce.

*Marek Wójcik*

---

### **Cytaty z odpracowania profesora Regulskiego**

„[...] Nie można, bowiem zwiększać praw społeczności lokalnych przez tworzenie nowych regulacji. Jedyna droga musi polegać na ich likwidacji. Określanie ustawowo, co gminom wolno oznacza, że jednocześnie określa się, czego im nie wolno. Praktyka wskazuje bowiem, że wszystkie indykatywne, otwarte wykazy kompetencyjne, w praktyce orzecznictwa stają się wykazami zamkniętymi...

[...] Każda gmina, każda wspólnota stanowi jakąś niewielką część wszystkich obywateli kraju. Jest więc mniejszością. I kluczowym problemem jest kwestia, czy ta mniejszość musi się podporządkowywać we wszystkich sprawach woli całego narodu i jego przedstawicieli w stolicy, czy też ma wydzieloną sferę swoich swobód? Jeśli powiemy, że większość decyduje o wszystkim, to negujemy możliwość istnienia samorządności. Bo na czym ma polegać samorządność, jeśli o wszystkim decydują ustawy, a rolę

miejscowych władz jest tylko je realizować?

Niestety, w Polsce jest ciągle obecne mniemanie o nadrzędności państwa i jego interesów. Nie tu jest miejsce, aby analizować, dlaczego tak jest. Być może jest to sentyment do własnego państwa po latach gdyśmy go nie mieli. Ale nikogo nie dziwi hasło „Polska jest najważniejsza”. A przecież jest ono tak nieprawdziwe, jak nawet szkodliwe. Bo nie państwo jest najważniejsze, ale obywatele, którym ma ono służyć...

[...] Samorząd opiera się na wspólnotach mieszkańców o wspólnych interesach i potrzebach. Wiadomo, że samorządność funkcjonuje efektywniej w jednostkach małych, gdzie związki międzyludzkie są bardziej widoczne i odczuwalne. Jeżeli więc chcemy dyskutować o wielkości gmin, to trzeba najpierw zdecydować się, czym gmina ma być: czy dostarczycielem usług, czy wspólnotą ludzi? Różne kryteria będą prowadziły do różnych rozwiązań.

Trzeba się w każdym razie przeciwstawić pryncypialnie tym ekspertom, wspomnianych w Raporcie (str. 22), którzy jako kryterium wymieniają sprawne zarządzanie państwem. Wprowadzając samorządność chodziło nam właśnie o to, aby nie zarządzać państwem, aby umożliwić gminom, żeby zarządzały same sobą. Liczba gmin czy powiatów w kraju nie może być kryterium podziału. Byłaby ona istotna tylko gdyby istniał centralny ośrodek zarządzania, który chciałby mieć mniej czy więcej podległych sobie jednostek. Na szczęście go nie ma i wójtowie nie są delegatami ministra....

[...] nie wierzę w skuteczność jakichkolwiek programów dobrowolnego łączenia gmin i przeciwstawiam się łączeniu ich „na siłę”. Nie tu należy szukać efektywności systemu. Trzeba się natomiast zastanowić nad stworzeniem warunków właściwej obsługi gmin małych, aby nie musiały wszystkiego robić same...

[...] Usprawnienia w świadczeniu usług przez JST i racjonalizacji ich kosztów nie warto, więc szukać w łączeniu samorządów, ale we wspieraniu współpracy między nimi i wspieraniu powstawania instytucji wspólnych, albo zupełnie niezależnych, nastawionych na obsługę JST. Należy wyszukiwać, wspierać, popularyzować, i inicjować aktywność samorządów w poszukiwaniu nowych form współpracy. Trzeba dać im odpowiednią swobodę, aby nie ograniczać inicjatyw i nie stwarzać barier formalnych i biurokratycznych, a przede wszystkim usunąć obecnie istniejące.

Jednocześnie trzeba podkreślić znaczenie stabilności podziału administracyjnego. Trzeba zahamować zmiany granic dokonywane pod wpływem różnego rodzaju nacisków. Szczególnie należy wstrzymać zmiany granic miast, które chcą inkorporować przyległe tereny gmin wiejskich...

[...] Powołanie regionów metropolitalnych oznacza stworzenie dodatkowego szczebla samorządowego. Propozycja przekazania gminom uprawnień powiatów oznacza, jak się domyślam, postulat likwidacji powiatów na tym obszarze. Czyli proponuje się układ trójszczeblowy gmina – metropolia – województwo. Kompetencje gmin ulegają rozszerzeniu o część kompetencji powiatowych. Druga ich część przekazywana jest regionom metropolitalnym, które przejmują również część kompetencji województw. Otrzymujemy, więc na obszarach metropolii ustrój inny niż ten obowiązujący na obszarach poza nimi...

[...] Wokół powiatów narosło zbyt wiele nieudomówień, pytań, a często i emocji. Słusznie raport stwierdza, że powiaty stały się już trwałym elementem ustroju i praktycznie nie wchodzi w rachubę ich likwidacja. Ale słusznie jest podnoszony szereg spraw wymagających rozwiązania. W sprawach powiatów widzę cztery podstawowe problemy:

- zakresu zadań i kompetencji,

- relacji z gminami,
- powiatów tzw. ziemskich otaczających większe miasta,
- systemu finansowania, który obecnie nie pozwala na ich udział w rozwoju...

W założeniu reformy powiatowej, powiat miał wykonywać zadania lokalne, związane z obsługą mieszkańców, których poszczególne gmina nie jest w stanie wykonywać samodzielnie. Określono je początkowo dość szeroko, ale wkrótce zaczęło się ich wysysanie. Zabrano np. wpływ na lokalną policję, czy pozbawiono powiaty wpływu właścicielskiego na rozwój własnych szpitali. Jednocześnie przekazywano im zadania uciążliwe dla władz centralnych. Prowadziło to oczywiście do wielu konfliktów strukturalnych.

Jednocześnie nastąpił wyraźny rozdział pomiędzy gminami i powiatami. Zamiast łączyć oba szczeble instytucjonalnie, wprowadzano podziały, jak np. zakaz pełnienia jednocześnie roli radnego gminy i powiatu....

Jeśli do tego dodamy osobiste ambicje i rzeczywiście występujące sprzeczności interesów, to negatywne procesy ewolucji stają się zrozumiałe. Dziś trudno mówić, że powiaty uzupełniają zadania realizowane przez gminy. Każdy realizuje odrębnie swoje zadania, które mogą się składać w logiczną całość, ale nie muszą....

[...] Konieczne jest zwiększenie współpracy między gminami i powiatami. Ale same zachęty nie pomogą. Często powtarzana jest sugestia, aby wójtowie, a często i przewodniczący rad gminnych wchodzić w skład rady powiatu, a nawet żeby oni ją stanowili. Postulat ten wymaga zmiany Konstytucji, która wyraźnie mówi, że wszyscy radni muszą pochodzić z wyborów bezpośrednich. Jest więc on bezprzedmiotowy, bo nie wydaje się, aby w przewidywalnej przyszłości taka zmiana była możliwa.

W stosunku do wójtów można poszukiwać wyjścia zgodnego z konstytucją poprzez łączenie wyboru wójta z wyborem na radnego powiatowego. Okręgi wyborcze mogą być ustalone zgodnie z granicami gmin jako okręgi jednomandatowe. I w każdym z nich uzyskiwano by jednocześnie mandat na wójta i radnego powiatu. Sądzę, że można by uzyskać tą drogą zgodność z konstytucją. Ale już tego nie można uzyskać w stosunku do przewodniczących rad. Dlatego sądzę, że praktyczna droga prowadzi poprzez wykształcenie konwentów złożonych z wójtów o uprawnieniach doradczych w skali powiatu.

[...] W Polsce w imię efektywności zarządzania zwiększano kompetencje i niezależność organów wykonawczych. Niebezpieczne zbliżono się do granic, których przekroczenie byłoby już niedopuszczalne. Stąd też wynikają, coraz częściej podnoszone głosy w sprawie zwiększenia roli rad. I słusznie, że tej sprawie Raport poświęca wiele uwagi.

Diagnoza, że za mały jest wpływ rady na decyzje organów wykonawczych jest słuszna. Kontrola rad nad działaniem organu wykonawczego jest iluzoryczna (str. 29); Rola radnych jest drugoplanowa... (str. 29); Narasta dominacja urzędników nad radnymi (str. 31). Słuszne są uwagi dotyczące nadmiernego ograniczenia środków działania rad. Słuszne są też stwierdzenia dotyczące zbyt małego udziału obywateli. Ze wszech miar słuszny jest zarzut dotyczący upartyjnienia.

Jednak nasuwają mi się wątpliwości, co do kierunków proponowanych działań: Uznajemy zarządzanie partycypacyjne za składnik samorządowej demokracji (str. 92); Radni powinni być mocniej włączani w zarządzanie... (str. 92); możliwość kierowania sprawami w urzędzie przez radnych, zmniejsza zagrożenie

korupcją i zwiększa kontrolę społeczną (str. 92). To ładnie brzmiące hasła, ale oderwane od naszej rzeczywistości. Nie tędy wiedzie właściwa droga.

[...] Raport proponuje model kierowania i zarządzania przez radę, która mogłaby wynajmować menadżera wykonawczego (str. 96). Jest to inny model ustrojowy, niż obecnie istniejący. Osobiście, w 1989 roku, byłem za nim. Uważałem, że wójtem powinien być najmądrzejszy we wsi, człowiek zaufania mieszkańców. A więc wiodący lokalny polityk. I wtedy jest logiczne, aby przewodniczył radzie, która wyznacza kierunki polityki lokalnej i kontroluje jej realizację. Wtedy urzędem kieruje menadżer wybrany z konkursu. Niestety, ten model był na tyle nowatorski, że mało kto go rozumiał.

I pod hasłem, że wójt nie może kontrować sam siebie, wprowadzono, już na etapie prac w Senacie, obecnie istniejący model. A potem się dziwiono, że w niektórych miastach zaraz po wyborach zaczęło iskrzyć. Nasza grupa reformatorów była za słaba, aby walczyć ze wszystkimi. Naszym celem było doprowadzenie do tego, aby samorząd w rozsądnym kształcie w ogóle zaistniał. Co wcale nie było wówczas oczywiste. I musieliśmy iść na kompromisy.

Przyjęte wówczas rozwiązanie ukierunkowało późniejszą ewolucję. I doszliśmy do stanu obecnego, w którym wójt musi być jednocześnie i politykiem i menadżerem, co czasem się udaje, a czasem nie. A w każdym razie prowadzi do koncentracji władzy. Tymczasem zasada podziału władzy powinna obowiązywać nie tylko w państwie, ale również w gminie. Tylko, że na tym szczeblu podział ten nie może przebiegać na zasadzie monteskiuszowskiego trójpodziału, lecz rozdzielenia władzy politycznej (rozumianej, jako prowadzenie polityki rozwoju, a nie układów partyjnych) i władzy administracyjnej. Łączenie ich, nie rozstrzygnięcie, kim ma być wójt - politykiem czy menadżerem – prowadzi w niebezpiecznym kierunku. Ale mamy sytuację, jaką mamy i nie ma powrotu do wyborów dokonanych wiele lat temu. Weszliśmy wtedy na pewną ścieżkę ewolucji i nie ma z niej odwrotu. Więc nie wiem czy ma sens zgłaszanie takich propozycji, bo prowadzi do rozważań czysto teoretycznych, które tylko odwracają uwagę od poszukiwania rzeczywistych rozwiązań...

[...] Druga sprawa to jakość obecnych rad i ich skład. Analizy tej sprawy zabrakło

mi w Raporcie, który podchodzi do tej sprawy w sposób dość idealistyczny. Niestety, poziom radnych obniża się stale w istotny sposób. Wynika to z kilku przyczyn. Jedną z nich jest poczucie, że radni nic nie mogą. Ma to różne konsekwencje. Obecnie radni chcąc wykazać swoją aktywność, starają się jak najwięcej dokładać wójtowi. Rozładowują w ten sposób swoje frustracje. Gdyby im dać możliwość konkretnych działań, to może mandaty radnych stałyby się bardziej atrakcyjne.

Ale brak możliwości skutecznego działania odstrasza ludzi aktywnych zawodowo, na których nam powinno zależeć najbardziej. Rozumiem, że bezrobotny ma prawo też być radnym. Ale to prowadzi do zjawisk radnych dietetycznych. Bo dieta radnego jest dla niektórych osób atrakcyjnym zarobkiem. A nam powinno zależeć na przyciąganiu przede wszystkim ludzi aktywnych, ludzi sukcesu. A oni zaangażują się tylko wtedy, gdy będą widzieli sens straty czasu i ponoszenia wysiłków. Dodatkowym elementem, który powoduje negatywną selekcję są oświadczenia majątkowe. Żaden szanujący się businessman nie pokaże konkurencji swojego majątku, wartości posiadanych akcji czy innych zasobów. Jednocześnie upartyjnienie ordynacji wyborczych powoduje, że na listach znajdują się osoby, które się tam znaleźć nie powinny. Jakość rad i ich upartyjnienie jest, więc problemem...

[...] Czym powinna być, więc rada? W moim przekonaniu powinna być przede wszystkim organem

reprezentującym mieszkańców, wyznaczającym kierunki polityki i zadania wójtom, i wreszcie organem kontrolującym ich wykonywanie. Trzeba wzmocnić rolę rady tak, aby radni mieli możliwość wpływania na realizację postulatów swoich wyborców, nie tylko poprzez skamłanie u wójta. Trzeba nadać strategiom rzeczywiste znaczenie. I ustalić regulacje, które czyniłyby wójta rzeczywiście odpowiedzialnym za ich realizację. Ale to jest możliwe tylko przy zdecydowanym podniesieniu jakości radnych i ich poczucia odpowiedzialności za realizację interesów swoich wyborców.

Oczywiście, wymaga to ustalenia właściwych relacji między organem stanowiącym i wykonawczym. Obecne wymagają zdecydowanej weryfikacji. Szczególnie konieczne jest stworzenie radom niezbędnego aparatu wykonawczego, tak w sensie obsługi jak i zlecenia analiz. W sytuacjach konfliktu na linii wójt – rada, radni są pozbawieni czasami możliwości działania. Ale konieczne jest znalezienie właściwych rozwiązań, gdyż rada gminy czy powiatu nie jest, i nie może być, odrębnym zakładem pracy z odrębnym budżetem...

[...] Raport stwierdza Obserwujemy uwiad zaangażowania obywatelskiego w działalność samorządową (str. 33); Dominuje paternalistyczne poszturchiwanie i pouczenie organizacji obywatelskich przez władze (str. 35); Konsultacje społeczne są fasadowe (str. 35).

To słowa mocne. Uważam, że są one całkowicie nieuzasadnione, jeśli się je podaje, jako oceny generalne... nie istnieją podstawy, aby je formułować w tak zdecydowany sposób, jako ogólną ocenę stanu w Polsce. Uważam, że w tej części Raport jest wybitnie jednostronny.

Nie mogę się zgodzić, że następuje uwiad zaangażowania. Ono nigdy nie było silne, może poza okresem przełomu 1989 roku. Nie bardzo ma, więc co wiednąć. Natomiast odwrotnie obserwuje w ostatnich latach wzrastającą liczbę różnych inicjatyw obywatelskich, prowadzących do utożsamiania się mieszkańców ze swymi miejscowościami. Jest to dowód właśnie zaangażowania w sprawy publiczne. Obserwujemy też wzrastającą liczbę różnego rodzaju inicjatyw władz lokalnych prowadzących do intensyfikacji kontaktów z mieszkańcami i zwiększenia udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych...

[...] Nie widzę nic złego w tym, że jest wielu wójtów i prezydentów, którzy wiele lat sprawują władzę, uzyskując potwierdzenie zaufania w kolejnych wyborach. Stabilność władzy jest korzystna, oczywiście, jeśli złego prezydenta można usunąć. A mieliśmy przykłady nie tak dawne, że można ruszyć nawet bardzo zasiedziały prezydentów dużych miast. Jestem zdecydowanym przeciwnikiem ograniczeń kadencyjnych. Nie wolno dla jakichś założeń, mniej czy bardziej abstrakcyjnych, ograniczać praw obywatelskich, a więc zakazywać ludziom wybierania tego, kogo chcą. Jak chcą żyć w jakimś „układzie”, to kto ma prawo tego im zakazywać? To jest ich wybór i na tym polega demokracja i samorządność. Jeśli ludziom jest dobrze, tak jak jest, to jest ich prywatna sprawa i ich własna odpowiedzialność za ich własne sprawy.

Boże chroń nas przed tymi, którzy wiedzą lepiej od nas samych, czego nam potrzeba!

[...] Finanse lokalne wymagają generalnej reformy. Jest to temat szeroki i wymagający poważnych studiów i dyskusji. Tutaj chciałbym jedynie zasygnalizować jedną sprawę, która na ogół jest pomijana.

Podstawą ustroju samorządowego jest założenie, że mieszkańcy wnoszą swoje podatki do budżetu JST i w zamian uzyskują określone usługi. Ten związek tworzy silną więź między ludźmi a władzą - płacę i wymagam dobrych usług. To stanowi powód do kontrolowania działalności władzy i włączania się

mieszkańców w inicjatywy lokalne.

W Polsce pomimo, że praktycznie nie ma podatków lokalnych, to jednak ten związek istnieje dzięki udziałom w PIT, które trafiają do budżetów lokalnych.

Jednak następuje u nas rozdział pomiędzy tymi dwoma elementami: miejscem płacenia podatków i miejscem pobierania usług. Wielka liczba ludzi płaci nie tam podatki, gdzie mieszka... Jest to istotny problem nie tylko ze względu na bilansowanie budżetów lokalnych, ale szerzej, ze względu na znaczenie społeczne kształtowania wspólnot lokalnych...

[...] Upartyjnienie samorządu staje się elementem zagrażającym istocie samorządności. Aby mieć zaufanie do władz, mieszkańcy muszą mieć pewność, że reprezentują one ich interesy, a nie interesy partii...

[...] Szkolenie radnych jest konieczne, jak również edukacja obywatelska wszystkich mieszkańców. Powinna się ona zaczynać w przedszkolu i trwać stale, obejmując wszystkie grupy wiekowe. Brak takiego programu uważam za jeden z największych błędów wszystkich kolejnych rządów

Radni i mieszkańcy myślą o rozwoju w sposób tradycyjny i zachowawczy. Jest to normalne, bo ludzie zawsze chcą mieć więcej tego, co mają, a nie myślą perspektywicznie, bo skąd mają czerpać wzory? A kto w Polsce podjął jakiegokolwiek starania, aby takie wzory wykształcić?