Magiczny Kraków

Jak w Polsce odbudowano samorząd terytorialny

2019-07-01

Odbudowa organów samorządu terytorialnego była ściśle związana z „rewolucją Solidarności” – demokratyzacja stosunków społecznych i rozwój samorządności to podstawowe hasła, pod którymi Solidarność organizowała się w 1980 r.

Pierwsze postulaty Solidarności dotyczące przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego nie miały jednak szans na realizację – wprowadzony 13 grudnia 1981 r. stan wojenny przerwał proces przemian politycznych zachodzących od sierpnia 1980 r.

Aktywizacja inicjatyw obywatelskich

W latach 80. XX wieku nastąpił w Polsce renesans lokalności, a więc wzrost zainteresowania problematyką społeczności lokalnych, oraz renesans lokalizmu, który miał oznaczać względną autonomię oraz upodmiotowienie w zakresie gospodarczym i społecznym konkretnych społeczności lokalnych w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego. Renesans ów był przede wszystkim reakcją na nadmierny centralizm polityczny i gospodarczy. W praktyce oznaczało to aktywizację różnorodnych inicjatyw obywatelskich związanych ze środowiskami lokalnymi, np. towarzystw regionalnych, oraz powstawanie nowych inicjatyw, takich jak ruchy ekologiczne czy gospodarcze.

Zmiany polityczne i społeczne końca lat 80. ubiegłego wieku doprowadziły do rozmów Okrągłego Stołu. Jednym z tematów poruszanych w trakcie obrad był postulat opozycji dotyczący reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce. Negocjacje prowadzone w ramach grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego nie przyniosły znaczących rezultatów. Podpisany 4 marca 1989 r. protokół końcowy był jedynie protokołem rozbieżności. Kluczowa sprawa charakteru i funkcji samorządu terytorialnego nie została rozwiązana.

Nowy ład społeczny

Po sukcesie wyborczym w częściowo wolnych wyborach do Sejmu i Senatu elity polityczne związane z Solidarnością zaczęły intensywnie poszukiwać koncepcji, na podstawie której można by było zbudować nowy ład społeczny. Odbudowa samorządu terytorialnego nie mogła być zmianą ewolucyjną, była bowiem uderzeniem w samą podstawę scentralizowanego państwa, a to przez przełamanie aż pięciu monopoli istniejących w dotychczasowym systemie politycznym i instytucjonalnym: jednolitej władzy politycznej, jednolitej władzy państwowej, jednolitego budżetu państwa, jednolitej struktury mienia państwowego, monopolu urzędników państwowych. Z tego względu dokonany w pierwszej połowie 1990 r. akt reformy miał znaczenie rewolucyjne i może być określany mianem „rewolucji samorządowej”.

Działania ukierunkowane na odbudowę samorządu

Rewolucja samorządowa Solidarności była w rzeczywistości działaniem zainicjowanym i kierowanym odgórnie. Kiedy z przyczyn politycznych odłożono myśl o szybkich wyborach parlamentarnych, ukierunkowano działania na odbudowę samorządności lokalnej. Już 29 lipca 1989 r. Senat przyjął uchwałę, w której sformułowano wstępną koncepcję budowy samorządu terytorialnego i podjęto inicjatywę ustawodawczą. W pracach nad ustawą zarysował się

widoczny podział ról. Inicjatywę uchwałodawczą i ciężar przygotowania projektów niezbędnych do realizacji aktów prawnych wziął na siebie Senat. Przygotowanie struktur realizacyjnych do szybkiego zastąpienia rad narodowych organami samorządu terytorialnego leżało w gestii nowego, solidarnościowego rządu, a prowadzenie działalności szkoleniowej oraz przygotowywanie kadr samorządowych należało do formalnie niezależnej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

Prace legislacyjne nad ustawami wprowadzającymi samorząd terytorialny przebiegały bardzo szybko. Z tego względu trudno powiedzieć, w jakim stopniu brane były pod uwagę głosy zgłaszane w toku dyskusji nad projektami ustaw ustrojowych. Należy jednak przyznać, że inicjatorzy tych ustaw wystąpili z apelem do rad narodowych i organów administracji terenowej o nadsyłanie uwag do projektów.

Proces legislacyjny zakończony przyjęciem pakietu ustaw regulujących funkcjonowanie władzy na szczeblu lokalnym wykazał brak spójnej i jednolitej koncepcji – nie została ona wypracowana przez głównych autorów reform, czyli Senat i rząd. W wyniku tego faktycznie dokonana decentralizacja miała bardzo ograniczony zakres. Wiele spraw o ewidentnie lokalnym charakterze pozostało we władaniu administracji centralnej, wojewódzkiej i rejonowej. Niemniej jednak 27 maja 1990 r. mieszkańcy kraju mogli wybrać przedstawicieli niezależnych organów władzy lokalnej, a samorząd terytorialny stał się jednym z filarów odradzającej się wolnej Polski.

dr Dominik Jaśkowiec, Przewodniczący Rady Miasta Krakowa