

Kształtowanie się ustroju samorządu gminnego – uwarunkowania, przebieg, zakres regulacji normatywnej (1989-1997)

I

Upływ 35 lat od momentu, w którym, w ramach wielkiej transformacji ustrojowej pozwalającej naszemu krajowi wrócić do grona państw demokratycznych, opierających swoje gospodarki na regułach rynkowych, dokonała się też zasadnicza „rewolucja” systemu sprawowania władzy w strukturach terytorialnych poprzez wprowadzenie instytucji samorządu terytorialnego, skłania do refleksji i zastanowienia się, jakie względy i przyczyny umożliwiły wtedy tak szybkie i sprawne wprowadzenie w życie tej fundamentalnej reformy ustroju terytorialnego? Czy w 2024 r., kiedy antysamorządowy kurs dotychczasowych władz centralnych – rządu i parlamentu – został zdecydowanie odrzucony przez nową większość parlamentarną i utworzony przez nią rząd, niezbędne stanie się ponowne zaistnienie owych przesłanek, których realizacja pozwoli najpierw przywrócić, a następnie rozwinąć model naszej samorządności?

Kwestiom zawartym w pierwszym pytaniu poświęcono już sporo uwagi w wypowiedziach tak o charakterze bardziej publicystyczno-literackim, jak i naukowym, dlatego w ujęciu tu przedstawianym uwaga skoncentrowana zostanie na pewnych tylko aspektach owych uwarunkowań skutkujących zrealizowaniem tak udanego projektu ustrojowego i na tych momentach, w których podjęte zostały węzłowe decyzje ustawodawcze zwieńczone przyjęciem odpowiednich przepisów w Konstytucji RP w 1997 r. Przecież powszechnie, zarówno w głosach wypowiedzianych publicznie, w tym opracowaniach naukowych, jak i w rozmowach prywatnych, prezentowana jest opinia, że reforma tego segmentu ustroju państwa udała się najlepiej i stanowi jego niepodważalny fundament.

* Prof. dr hab. Mirosław Stec, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji; ORCID: [0000-0002-3537-9204](https://orcid.org/0000-0002-3537-9204).

II

1. W dotychczasowych analizach zamieszczanych w książkach i periodykach naukowych, a także w publikacjach o charakterze dokumentacyjno-wspomnieniowym można wyróżnić kilka kategorii przesłanek, które mieszczą się w różnych sferach oddziaływania, w sumie stworzyły odpowiednie warunki dla wprowadzenia tego zasadniczego przekształcenia sposobu (modelu) sprawowania władzy w wymiarze lokalnym¹.

2. Pierwsza warstwa, której natura najmniej jest związana z płaszczyzną jurydyczną, ma charakter psychologiczny. Po pierwsze – wielkie były w 1989 r. oczekiwania na zmiany we wszystkich sferach życia społecznego i gospodarczego, a tym samym społeczeństwo było otwarte na daleko idące przekształcenia, także o charakterze ustrojowym, i gotowe było zaakceptować nowe rozwiązania. Zwłaszcza gdy chodziło o propozycje, które miały na celu stworzenie odpowiednich warunków natury organizacyjno-funkcjonalnej, wymagających nowego „oprzyrządowania” prawnego, sprzyjających podniesieniu jakości życia codziennego w miejscach zamieszkania. Postulat wprowadzenia zasad „samorządzenia” się w gminie z równoczesnym zerwaniem więzów podległości wobec struktur władzy usytuowanych wyżej, czyli w województwie, w pełni był akceptowany przez społeczności lokalne. Nie istniał zatem problem przekonywania mieszkańców do potrzeby zmiany dotychczasowego systemu władz lokalnych i zerwania z dotąd funkcjonującymi instytucjami ustrojowymi w postaci gminnych rad narodowych i naczelników gmin, konieczne były natomiast informacja w zakresie przeprowadzanej reformy i edukacja pozwalająca mieszkańcom aktywnie włączyć się w proces zarządzania wszystkimi sprawami lokalnymi.

3. Kolejną sprzyjającą reformie okolicznością w tej sferze była całkowita rezygnacja z zachowania i przeniesienia do nowej formuły ustrojowej jakichkolwiek elementów dotychczasowego modelu sprawowania władzy lokalnej widoczna wyraźnie zarówno wśród przedstawicieli ustępujących, ale wciąż jeszcze formalnie działających, struktur systemu rad narodowych, jak i parlamentarzystów reprezentujących w tzw. sejmie kontraktowym partię poprzednio sprawującą niepodzielną władzę, czyli PZPR. Zwłaszcza „oddanie pola” przez tę drugą kategorię osób od jesieni 1989 r. może zastanawiać, bowiem to właśnie przedstawiciele tej siły politycznej doprowadzili podczas obrad „okrągłego stołu” w ra-

¹ Zob. zwłaszcza J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000; J. Reguński, M. Kulesza, *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981-1989)*, Warszawa 2009; J. Stępień, *W poszukiwaniu współczesnego kształtu samorządu terytorialnego*, RPEiS 2015, z. 3, s. 47 i n.

mach tzw. podstolika obywatelskiego (oficjalnie nazwanego podzespołem ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego), w ramach którego omawiano kwestie reform ustroju terytorialnego i proponowaną przez stronę społeczną koncepcję samorządu terytorialnego, do całkowitego zablokowania możliwości wynegocjowania rozwiązania akceptującego tę instytucję i tym samym nieuzgodnienia jakiegokolwiek wspólnego stanowiska². Było to tym bardziej zaskakujące, że we wszystkich pozostałych zespołach udało się doprowadzić do kompromisu, skutkującego rozpisaniem wyborów na dzień 4 czerwca 1989 r. A właśnie w tym jednym zespole strona rządowa wciąż stała na stanowisku, że wystarczającym sposobem na reformę władz terytorialnych będzie przeprowadzenie nowych, nawet swobodnych, wyborów do rad narodowych. Nie chciała natomiast nawet słyszeć o konieczności przeprowadzenia przekształceń instytucjonalnych prowadzących do wprowadzenia prawdziwego samorządu terytorialnego. Użycie tego przymiotnika jest w pełni na miejscu, bowiem obowiązująca w 1989 r., a uchwalona w 1983 r., ustawa nosiła właśnie tytuł „o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym”, co było oczywiście swoistym juremuralnym szalbierstwem³. Przecież oba te pojęcia pozostają względem siebie w stosunku zaprzeczenia. Żadna rada narodowa nie spełnia cech właściwych dla rady w systemie samorządu terytorialnego. I odwrotnie. Także zaraz po wyborach i ukonstytuowaniu się Sejmu nastawienie tej grupy parlamentarzystów nie uległo zmianie i dopiero utworzenie rządu Tadeusza Mazowieckiego zmieniło diametralnie ich stanowisko. Od tego momentu prace nad nowelizacją Konstytucji (z 1952 r.) i ustawami samorządowymi ruszyły bardzo dynamicznie w obu izbach polskiego parlamentu, przy braku istotnego sprzeciwu ze strony „lewej strony parlamentu”, co zaowocowało przyjęciem nowelizacji Konstytucji i ustawy o samorządzie terytorialnym 8 marca 1990 r. oraz kolejnych ustaw w miesiącach następnych. Przy czym całość tych przepisów w pełni odpowiadała koncepcjom i założeniom prezentowanym przez stronę społeczną podczas obrad „okrągłego stołu”; co więcej – w wielu kwestiach regulacje te były dalej idące niż „okrągłostołowe” propozycje.

4. Druga kategoria przesłanek ma charakter podmiotowy i zawiera się w sferze osobowej, co oznacza w istocie, że – po pierwsze – od kilkunastu lat związana była z tym projektem ustrojowym grupa osób, zdeterminowana i dobrze profesjonalnie przygotowana do przeprowadzenia zaplanowanych reform. Byli to przede wszystkim naukowcy, w tym zwłaszcza prawnicy i specjaliści z zakresu gospodarki przestrzennej, którzy jeszcze w latach 70. XX w., a później

² Zob. J. Reguński, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 120 i n.; J. Reguński, *op. cit.*, s. 54 i n.; J. Stępień, *op. cit.*, s. 48 i n.

³ U.s.r.n.

w trakcie okresu Solidarności oraz podczas stanu wojennego dyskutowali i przygotowali odpowiednie projekty zmian ustrojowych w ujęciu terytorialnym⁴. Symbolicznymi postaciami tego okresu stali się Michał Kulesza, Jerzy Regulski czy Stefan Bratkowski. Ta grupa stanęła też na czele specjalistów – samorządowców w trakcie rozmów „okrągłostołowych”, a także po wyborach 4 czerwca zasiadła w parlamencie jako jego członkowie (J. Regulski, J. Stępień, W. Pańko) albo pozostała jako zespół ekspertów gotowych do wykorzystania swej wiedzy i umiejętności przez tę władzę, która zdecydowała się przeprowadzić reformę samorządową. Tak też się stało z chwilą uformowania rządu T. Mazowieckiego, kiedy to utworzony został urząd Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządowej, a powołanym do jego pełnienia – J. Regulski⁵. Stworzył on szerokie zaplecze organizacyjne i eksperckie. Takie centrum reform samorządowych powstało także w parlamencie – w Senacie, w Komisji Samorządu Terytorialnego pod przewodnictwem J. Stępnia, i w Sejmie, w Komisji Samorządu Terytorialnego, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, której przewodniczył W. Pańko.

5. Po drugie – już w chwili rozpoczęcia rzeczywistych prac nad reformą samorządową w parlamencie i rządzie wokół wspomnianych liderów gromadziła się coraz większa liczba osób, zwłaszcza młodszego pokolenia, zaangażowanych i dobrze rozumiejących potrzebę tej przemiany. Stanowili oni trzon kadrowy zespołu utworzonego w Urzędzie Rady Ministrów (Biuro ds. Samorządu Terytorialnego) wspierającego pełnomocnika Rządu w jego działaniach. To zaplecze osobowe zostało też w sposób znaczący powiększone w marcu 1990 r. z chwilą powołania we wszystkich ówczesnych 49 województwach delegatów Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego⁶. Byli to w większości prawnicy wykonujący do tej pory zawody prawnicze – adwokaci, sędziowie, radcowie prawni – oraz naukowcy reprezentujący różne nauki: prawo, ekonomię, zarządzanie, gospodarkę przestrzenną. Dla nich wszystkich wejście do administracji publicznej stanowiło rozpoczęcie zupełnie nowego etapu życiowego i zdobywanie nowych doświadczeń. Wszyscy jednak oni bardzo szybko zrozumieli, jak istotną kwestią jest zbudowanie mocnego lokalnego samorządu.

6. Po trzecie – równie ważne jak skompletowanie zespołu kilkudziesięciu ludzi w parlamencie, rządzie i województwach przygotowanych i gotowych do przy-

⁴ Szeroki opis tego okresu zawarty jest w monografiach: J. Regulski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 17 i n.; J. Regulski, *op. cit.*, s. 17 i n.

⁵ Zob. M. Stec, *Pozycja ustrojowa Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego i jego delegatów (1989-1992)*, ST 2015, nr 3, s. 23 i n.

⁶ Szerzej na ich temat zob. M. Stec, *Pozycja ustrojowa...*, s. 31 i n. oraz M. Stec, *Tworzenie samorządu gminnego w 1990 r. z perspektywy Delegata Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego w województwie miejskim krakowskim*, ST 2020, nr 4, s. 72 i n.

gotowania, uchwalenia i wdrażania reformy, była gotowość udziału w niej ogromnej większości urzędników dotychczasowych urzędów gminnych i administracji wojewódzkiej w szczególności urzędów wojewódzkich, w których jedynie kierownicze funkcje objęły osoby pozostające dotąd poza administracją publiczną, ale w pełni identyfikujące się z kierunkiem przemian ustrojowych. Przecież przeprowadzenie reformy to była ogromna operacja logistyczna wymagająca zaangażowania setek tysięcy ludzi umiających dokonywać czynności przede wszystkim natury prawnej, finansowej i organizatorskiej we wszystkich sferach objętych przekształceniami wynikającymi z wprowadzania systemu opartego na samorządzie terytorialnym.

7. Ostatnia kategoria przesłanek, którą należy wyraźnie wyodrębnić, sprowadza się do stwierdzenia, że powodzenie reformy było możliwe też dlatego, że koncepcja teoretyczna i kształt konkretnego wariantu ustroju gminnego w swych fundamentalnych założeniach, ale także i w wielu rozwiązaniach szczegółowych, był przemyślany i przedyskutowany wielokrotnie na spotkaniach odbytych w ciągu poprzednich lat w środowiskach opozycyjnych (o czym mowa była wyżej). Ta daleko posunięta precyzja w kreśleniu postulowanych zmian ustrojowych widoczna była już w trakcie rozmów „okrągłostołowych”, a następnie pozwoliła w trybie rzeczywiście ekspresowym przygotować i poddać rzetelnej dyskusji parlamentarnej konkretne projekty ustaw. Dotyczyła ona zarówno zakresu przedmiotowego koniecznych zmian, treści samych rozwiązań prawa ustrojowego, materialnego i procesowego, jak i swego rodzaju reform, co oznaczało m.in. przyjęcie założenia, konsekwentnie zrealizowanego, o etapowaniu przeprowadzania reformy, czyli do uznania, że na początku poddana zostanie przekształceniu ustrojowemu jedynie gmina, choć powszechne było przekonanie, a wręcz zgoda, że samorząd terytorialny powinien zostać wprowadzony również na wyższych stopniach zasadniczego podziału terytorialnego naszego kraju. Jednak ze względu na wręcz gigantyczny wymiar takiej całościowej reformy, wobec równoczesnego wprowadzania fundamentalnej reformy ekonomicznej („plan Balcerowicza”), a także w sytuacji, gdy obowiązujący zasadniczy podział terytorialny (dwustopniowy – gmina i województwo) państwa rodził zasadnicze kontrowersje, rozsądek i kierowanie się racjonalnymi przesłankami nakazywały ograniczenie zmian do pułapu gminnego.

III

1. Przystępując do przedstawienia zasadniczych etapów i cezur je dzielących, należy stwierdzić, że intensywność działań legislacyjnych w omawianym okresie nie była taka sama, dlatego można pokusić się o wyodrębnienie

kilku faz kształtowania ustroju gminnego. Najważniejsza była rzecz jasna faza pierwsza, która, z racji największej doniosłości ustrojowej doczekała się znacznej liczby omówień i analiz naukowych. W tym zatem miejscu wystarczy syntetyczne wskazanie najbardziej istotnych, także z punktu widzenia wpływu na rozwiązania ustrojowe przyjmowane później, i charakterystycznych znamion tego okresu i efektów podejmowanych wówczas działań.

2. Pierwszym z tych znamion jest spójność podejmowanych kroków przez wszystkie uczestniczące w tym procesie podmioty. Jak wspomniano, bardzo szybko, bo już wczesną jesienią 1989 r., rozdzielone zostały „role” poszczególnych segmentów władzy publicznej. Na mocy swoistego, niepisanego kontraktu pomiędzy dwoma izbami parlamentu to Senat stał się podmiotem inicjującym i prowadzącym reformę samorządową, co w kontekście jego składu nie budzi zdziwienia (obsadzony w prawie 100% przez przedstawicieli opozycji demokratycznej z okresu PRL). To jego komisje przygotowywały projekty ustaw ustrojowych, w tym także nową ordynację wyborczą do rad gmin, a na posiedzeniu plenarnym uruchamiano proces legislacyjny poprzez wykorzystanie inicjatywy ustawodawczej. Rząd natomiast skoncentrował swoją aktywność na przygotowaniu projektów ustaw – po pierwsze – wdrażających reformę, po drugie – dzielących zadania i kompetencje pomiędzy gminę i organy administracji rządowej, po trzecie – wprowadzających nowy system finansów komunalnych gwarantujących odpowiedni do przekazywanych zadań poziom dochodów samorządu terytorialnego⁷. Równocześnie podejmowane były przez rząd działania natury organizacyjno-logistycznej, bez których niemożliwe byłoby szybkie przeprowadzenie wyborów i rozpoczęcie aktywności przez nowo wybrane rady i zarządy gmin z wójtami i burmistrzami na czele.

3. Skoncentrowanie w ręku Senatu prac projektowych nad kształtem normatywnym reformy samorządowej przejawiało się też w klarownym zaproponowaniu sekwencji uchwalanych aktów prawnych i podziału materii pomiędzy nimi. Przyjmując za aksjomat fakt ciągłości systemu prawnego obowiązującego w państwie, mimo kategorycznego odrzucenia dotychczasowego modelu ustrojowego, pierwszym krokiem początkującym reformę terytorialną musiała być zmiana Konstytucji, eliminująca system rad narodowych i wprowadzająca instytucję samorządu terytorialnego⁸. Dopiero w momencie, kiedy w art. 43 znalazły się przepisy, w myśl których „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”, a „gmina za-

⁷ Szerzej zob. J. Stępień, *op. cit.*, s. 50 i n.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 16, poz. 94.

spokaja zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej”, możliwe było uchwalenie właściwych ustaw kreujących nowy ustrój terytorialny. Stało się to tego samego dnia, czyli 8 marca 1990 r., w którym przyjęto ustawę o samorządzie terytorialnym (której obecny tytuł brzmi o samorządzie gminnym, co nastąpić musiało w chwili wprowadzenia pozostałych dwóch kategorii samorządu, czyli w 1997 r.)⁹, a także ordynacji wyborczej do rad gmin¹⁰, na mocy której nastąpiło skrócenie kadencji rad narodowych wybranych w 1988 r. (art. 121 ust. 1), a Prezes Rady Ministrów mógł ogłosić pierwsze wybory do rad gmin na dzień 27 maja 1990 r. Dopełnieniem tego pierwszego „rzutu” ustaw ustrojowych przygotowanych w Senacie było uchwalenie ustawy o pracownikach samorządowych¹¹, kreującej odrębną pragmatykę urzędniczą dla powstającej nowej kategorii pracowniczej, bowiem konsekwencją założenia o odrębności ustrojowej samorządu terytorialnego jest przyjęcie, że pracownicy administracji obsługującej go nie mogą należeć do tej samej grupy urzędników, która wykonuje zadania administracji rządowej i podlega ustawie o pracownikach urzędów państwowych¹².

4. Z kolei prace Rządu T. Mazowieckiego i jego Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządowej wymagające uzyskania pełnego, rzeczywistego obrazu dotychczasowego sposobu wykonywania zadań i kompetencji przez rady narodowe oraz ich finansowania wymagały dłuższego czasu, zwłaszcza że „opór materii”, także tej ludzkiej, w centralnych urzędach administracji państwowej był niemały i jego przewyciężanie wiązało istotną część aktywności i czasu Pełnomocnika oraz jego zespołu¹³. Pierwszym aktem prawnym przesłanym przez Rząd do Sejmu i uchwalonym tego samego dnia co ustawa o pracownikach samorządowych była ustawa o terenowych organach rządowej administracji ogólnej. Co warte zaakcentowania, nie była ona „produktem” zespołu J. Regulskiego, lecz nadal funkcjonującego w URM Biura ds. Urzędów Administracji Państwowej nadzorowanego przez J. Kołodziejskiego, które zajmowało się dotąd całą administracją terytorialną, a od chwili powołania Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego i jego Biura – jedynie administracją rządową¹⁴. Ustawa ta stanowiła przejaw kompromisu reformatorów – J. Regulskiego i jego Biura (wielokrotnie później przez niego wspomnianego jako jeden z narzuconych

⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 95. O jej znaczeniu zob. też H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 78 i n.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, Dz. U. Nr 16, poz. 96.

¹¹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 21, poz. 124.

¹² Ustawa z dnia 16 września 1982 r., t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1511.

¹³ Zob. wspomnienia J. Regulskiego, *op. cit.*, s. 54 i n.

¹⁴ Sytuację tę opisuje szerzej J. Regulski, *op. cit.*, s. 81 i n.; zob. też J. Stępień, *op. cit.*, s. 53.

warunków wdrożenia reformy samorządowej¹⁵) z przedstawicielami „lobby antysamorządowego”, uważającymi, że nie wszystkie dotychczasowe zadania i kompetencje gminnych rad narodowych mogą zostać przekazane samorządowym gminom. Muszą one nadal pozostać w ręku administracji podległej premierowi. Wobec podzielanej przez wszystkich nieracjonalności przeniesienia ich w gestię wojewody (nastąpiłaby daleko idąca koncentracja działań administracji) postanowiono w tej ustawie utworzyć urzędy rejonowe administracji rządowej (niejako przy okazji wprowadzony został do języka normatywnego ten termin jako odpowiadający nowemu podziałowi administracji na samorządową i rządową razem określanej mianem publicznej), których liczba i siedziby nawiązywały wyraźnie do układu powiatowego sprzed reformy terytorialnej z 1975 r. Zresztą sam J. Regulski przyznawał, że jedynym być może pozytywnym tej decyzji ustawodawczej będzie stworzenie struktury, która w przyszłości ułatwi powołanie do życia samorządu powiatowego, bowiem stanie się załącznikiem przyszłego urzędu powiatowego¹⁶. Były to słowa prorocze, bowiem tak się stało w 1998 r., kiedy to wszystkie urzędy rejonowe z mocy prawa przekształciły się w starostwa powiatowe, a pracownicy z urzędników państwowych stali się pracownikami samorządowymi.

5. Pierwszą w pełni przygotowaną przez Zespół J. Regulskiego ustawą była przyjęta przez Sejm 10 maja 1990 r. ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁷. To w niej oprócz kwestii typowych dla ustaw wdrożeniowych takich jak: określenie szczegółów utraty mocy obowiązującej poprzednio obowiązujących przepisów, sformułowanie przepisów przejściowych i końcowych, znalazło się uregulowanie zagadnienia fundamentalnego dla wprowadzenia prawdziwego samorządu terytorialnego tj. wyposażenia go w mienie będące jego własnością. Ustawa ta wprowadziła nową kategorię mienia – „mienie komunalne” i określiła dwa zasadnicze, o charakterze administracyjnoprawnym, tryby jego uzyskania przez każdą z powstałych gmin samorządowych¹⁸. Pierwszy z nich polegał na przejściu z zasobu mienia Skarbu Państwa wskazanych w tej ustawie składników z mocy prawa w dniu wejścia w życie ustawy wdrożeniowej, co oznaczało, że z tą chwilą staje się ono mieniem właściwych gmin (art. 5 ust. 1-3),

¹⁵ Tak J. Regulski, *op. cit.*, s. 81 i n.

¹⁶ *Ibidem*, s. 82.

¹⁷ Dz. U. Nr 32, poz. 191.

¹⁸ Zob. T. Dybowski, *Mienie komunalne*, ST 1991, nr 1, s. 3 i n.; M. Stec, *Wokół pojęcia „mienie komunalne”*, [w:] J. Bieluk et al., (red.). *Z zagadnień prawa rolnego, cywilnego i samorządu terytorialnego*, Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Prutisa, Białystok 2012, s. 850 i n.; G. Cern, *Mienie komunalne a działalność gospodarcza samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 27 i n. oraz cytowana tam literatura.

a potwierdzeniem tego była decyzja wojewody o charakterze deklaratoryjnym. Druga natomiast „ścieżka” wymagała przez gminę złożenia wniosku do wojewody o przekazanie określonych składników mienia ogólnonarodowego (państwowego) innego niż wymienionego w poprzednich ustępach, jeżeli jest ono związane z realizacją jej zadań (art. 5 ust. 4). Wówczas decyzja wojewody ma charakter konstytutywny. W obu przypadkach jego decyzje tzw. komunalizacyjne stanowiły podstawę do odpowiednich wpisów do ksiąg wieczystych.

6. Tylko tydzień później, tj. 17 maja 1990 r., a zatem na 10 dni przed pierwszymi wyborami do rad gminnych, zostaje przegłosowana w Sejmie kolejna ustawa, bez której samorząd nie mógłby rozpocząć swej działalności. Określa ona zadania i kompetencje, których realizacja stanowi obowiązek nowopowstałych samorządów gminnych¹⁹. To wokół niej trwała w uzgodnieniach międzyresortowych do ostatniego momentu, czyli przyjęcia projektu przez Radę Ministrów, dyskusja przede wszystkim co do zakresu przekazywanych gminom zadań, co najwyraźniej stało się widoczne w odniesieniu do szkół podstawowych, dotąd prowadzonych przez gminne rady narodowe. W wyniku nacisku lobby oświatowego przejmowanie szkół przez gminy zostało odroczone na dwa lata²⁰. Generalnie jednak zdecydowana większość zadań i kompetencji gminnych rad narodowych została przekazana gminom samorządowym jako ich zadania własne, co w szczególności odnosiło się do sfery użyteczności publicznej czy, szerzej, gospodarki komunalnej. Równocześnie jednak uznano, że części z nich gminy nie mogą wykonywać w imieniu własnym i dlatego stworzona została kategoria zadań zleconych, czyli takich, które są wykonywane w imieniu Państwa, co najszerszej zostało wykorzystane w sferze „obsługiwanej” przez Urząd Stanu Cywilnego i wydziały (referaty) ewidencji ludności.

7. W ciągu zatem trzech miesięcy (marzec-maj 1990 r.) stworzone zostały ustawowe fundamenty samorządu gminnego, które jednak nie objęły jednego obszaru o kapitalnym wręcz znaczeniu, bez uregulowania którego trudno mówić o funkcjonowaniu ustroju zdecentralizowanego opartego na samorządzie terytorialnym. To sfera systemu finansowego gmin, a w szczególności, systemu źródeł ich dochodów. W tym zakresie przez cały 1990 r. trwały prace przygotowawcze, wymagające intensywnego udziału przedstawicieli ministra finansów jako jedyne organu orientującego się w sytuacji finansowej tak budżetu centralnego, jak i gmin. Przedłużające się przez wiele miesięcy dyskusje spowodowane były nie tylko potrzebą w miarę precyzyjnego zdiagnozowania stanu fi-

¹⁹ Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych między organy gmin a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 34, poz. 198.

²⁰ Zob. J. Regulski, *op. cit.*, s. 82.

nansów publicznych, a w ich ramach finansów samorządowych (przecież w tym czasie dokonywano fundamentalnych zmian w ustroju gospodarczym państwa przy panującej bardzo wysokiej inflacji) i właściwego oszacowania wielkości przepływów finansowych zasilających budżety gmin, lecz również brakiem spójnej koncepcji co do modelu systemu finansowego gmin. O ile bowiem z dyskusji toczonych przed przełomem 1989 r. wyłaniał się dość konkretny i uzgodniony obraz przyszłego ustroju samorządu w sferze jego statusu w państwie, organizacji, zadań, kompetencji, co pozwoliło tak szybko przygotować projekty aktów prawnych, o tyle kwestie związane z kształtem systemu finansowego, a zwłaszcza jego strony dochodowej, nie były przedmiotem szerszego omówienia i brakowało w tym zakresie uzgodnionego wśród reformatorów stanowiska²¹. Dlatego dopiero pod koniec 1990 r. przygotowany został projekt odpowiedniej ustawy, którą parlament przyjął w grudniu 1990 r.²² Niestety, nie odbyła się nad nią szersza dyskusja i jako projekt ministra finansów budził po stronie samorządowej istotne zastrzeżenia²³. Jak wynika z jej tytułu, nie była to ustawa, która w sposób systemowy miała ukształtować źródła dochodów gmin, lecz, wobec niemożności wypracowania takiego systemu, stworzyła rozwiązania tymczasowe, które miały obowiązywać najpierw przez dwa lata, a następnie przedłużono ich obowiązywanie na trzeci rok. W ciągu tego okresu zdołano przygotować projekt ustawy, niemającej charakteru epizodycznego, który został uchwalony w grudniu 1993 r.²⁴ Jednak pięć lat stosowania tej ustawy wykazało jej bardzo istotne braki, a w istocie nieadekwatność do potrzeb i oczekiwań samorządu gminnego, co – w kontekście wprowadzania drugiego etapu reformy samorządowej związanej z utworzeniem samorządów powiatowego i województwa – spowodowało konieczność opracowania nowego aktu prawnego, który został przyjęty w listopadzie 1998 r.²⁵ I, podobnie, jak to miało miejsce w 1990 r., ustawa ta miała charakter epizodyczny, przy czym pierwotnie została ona uchwalona na dwa lata (1999 i 2000), jednak ze względu na wciąż trwające dyskusje nad modelem w miarę docelowym trzykrotnie przedłużano jej obowiązywanie na kolejne lata. Dopiero w listopadzie 2003 r. została przegłosowana przez parlament ustawa, która nadal obowiązuje (u.d.j.s.t.), choć oczywiście była ona wielokrotnie nowelizowana.

²¹ *Ibidem*, s. 264 i n.

²² Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w latach 1991-1993 oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 89, poz. 518.

²³ Zob. J. Regulski, *op. cit.*, s. 265.

²⁴ Ustawa z dnia 14 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 30, poz. 164.

²⁵ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, Dz. U. Nr 150, poz. 293. Szerzej na ten temat zob. J. Regulski, *op. cit.*, s. 266 i n.

8. W środowisku reformatorów panowało również przekonanie, że w oddzielnej ustawie powinno się uregulować zagadnienie jednej z najważniejszych kategorii dochodów gminnych, tj. podatków. Było to wynikiem jednoznacznego stanowiska, że taka kategoria podatków (dotąd nieistniejąca) powinna stać się jednym z fundamentów ustroju samorządowego. Dlatego też niewiele dni później, już w styczniu 1991 r. została uchwalona ustawa o podatkach i opłatach lokalnych²⁶, kreująca m.in. tak znaczące źródło dochodów gminnych jak podatek od nieruchomości. Warto nadmienić, że jest to, obok samej u.s.g., jedyna ustawa uchwalona w ciągu pierwszego roku obowiązywania nowego ustroju samorządowego, która obowiązuje do chwili obecnej, choć oczywiście była w tych ponad 30 latach wielokrotnie nowelizowana.

9. Należy jednak powiedzieć, że od samego początku transformacji ustrojowej nie budziła natomiast wątpliwości kwestia przynależności podsektora finansów komunalnych do sektora finansów publicznych, co oznaczało, że w zakresie tzw. gospodarki budżetowej reguły jej dotyczące są wspólne dla całego systemu i uregulowane w jednym akcie prawnym. O ile w 1990 r. podstawą jej prowadzenia była ustawa – Prawo budżetowe z 1984 r., o tyle w następnym roku stosowano już nowe Prawo budżetowe²⁷, w którym wyraźnie zaznaczono wspólne regulacje dla całego systemu finansów publicznych przy równoczesnym zaakcentowaniu pewnych odrębności podsektora finansów gminnych, co uwidoczniło się m.in. w poświęceniu jednego z rozdziałów wyłącznie problematyce samorządu gminnego (R. 4 *Opracowywanie i uchwalanie budżetu gminy*).

Takie samo podejście zaprezentowano w akcie ustawodawczym zastępującym Prawo budżetowe przyjętym przez parlament w 1998 r.²⁸, w którym także przewidziano pewne odrębności właściwe dla sektora finansów komunalnych (zwłaszcza w dziale IV *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*) oraz w kolejnych ustawach o finansach publicznych: z 2005 r.²⁹ i z 2009 r. obowiązującej do chwili obecnej (dział V *Budżet, wieloletnia prognoza finansowa i uchwała budżetowa jednostki samorządu terytorialnego*)³⁰.

²⁶ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 70.

²⁷ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. – Prawo budżetowe, t.j. Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, która mimo uchwalenia 5 stycznia obowiązywała (na mocy art. 78) od początku 1991 r.

²⁸ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148.

²⁹ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104.

³⁰ U.f.p. Szerzej zob. W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 699 i n. oraz cytowana tam literatura.

10. W tych kilku pierwszych miesiącach pracy w 1990 r. nad ustawami samorządowymi nie wszystkie istotne dla ustroju samorządowego i jego samodzielności oraz niezależności instytucje zostały normatywnie ukształtowane. Jednak warta podkreślenia jest konstatacja, że świadomość konieczności ich przyszłego wprowadzenia była wśród projektodawców tak jednoznaczna, że do ustawy o samorządzie terytorialnym zostały one już wprowadzone, a raczej zapowiedziane, mimo braku pełnej koncepcji ich ustrojowej pozycji. Uznano bowiem, że przesądzenie ich istnienia będzie obligować rząd do przygotowania odpowiednich projektów, a równocześnie nie będzie możliwości rezygnacji z ich wprowadzenia. Chodzi tu w szczególności o dwie zupełnie nowe, do tej pory nieznanne polskiemu prawu, ale również niewystępujące w innych demokratycznych państwach opartych na zasadzie decentralizacji, instytucje, tj. kolegia odwoławcze i RIO. Pierwsza z nich umocowana została w art. 81, przy czym ze względu na zadania tego kolegium (rozpatrywanie odwołań od decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu zadań własnych samorządu gminnego podejmowanych przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta) i jego usytuowanie (przy sejmiku wojewódzkim) musiało ono rozpocząć swoją działalność natychmiast po konstituowaniu się sejmiku, mimo że regulacja prawna sprowadzała się do trzech przepisów tego artykułu. Jednak bardzo szybko rozpoczęły one orzekanie i sytuacja taka trwała przez kilka lat aż do wypracowania pełnej koncepcji tego organu odwoławczego, co nastąpiło w 1994 r., kiedy to uchwalono ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych³¹. To w niej przesądzono, że jest to organ państwowy o szerokim zakresie samodzielności³².

11. Druga instytucja została tylko zapowiedziana w art. 62 tej ustawy, w którego ust. 1 stwierdza się lakonicznie, że „Kontrolę gospodarki finansowej gmin i związków sprawują regionalne izby obrachunkowe”, natomiast w następnym artykule odsyła się w tej materii do odrębnej ustawy. Takowa została przygotowana jako projekt senacki i uchwalona w 1992 r.³³ i weszła w życie z dniem 1 stycznia 1993 r. Do tego momentu funkcje kontrolno-nadzorcze w sferze finansów komunalnych sprawował organ nadzoru ogólnego nad gmi-

³¹ Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 570.

³² Instytucja ta doczekała się już wielu opracowań doktrynalnych, zob. w szczególności D. Kijowski, *Samorządowe kolegia odwoławcze po 25 latach*, ST 2015, nr 3, s. 43 i n.; M. Stec, *Specyfika ustrojowa organów nadzoru i kontroli instancyjnej nad samorządem terytorialnym (regionalne izby obrachunkowe i samorządowe kolegia odwoławcze)*, [w:] P. Kardas et al. (red.), *Państwo prawa i prawo karne: Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. I, Warszawa 2012, s. 885 i n. oraz przytoczona tam literatura.

³³ U.r.i.o.

nami – wojewoda. Także i tym przypadku izby ukształtowane zostały jako niezależne państwowe organy nadzoru i kontroli, na których spoczywają także zadania o charakterze szkoleniowym³⁴.

12. Kolejne lata nie przynoszą już tak spektakularnych i zasadniczych reform samorządu terytorialnego, co nie znaczy, by nie uchwalono wycinkowych zmian, zwłaszcza gdy chodzi o poszczególne sfery życia społecznego. Trudno tu o szerszą ich analizę, jednak warto zaznaczyć istotne znaczenie, jakie dla samorządu gminnego (a później także powiatowego i samorządu województwa) okazała się mieć, obowiązująca aktualnie, u.g.k. uchwalona w grudniu 1996 r. Stworzyła ona ramy prawne dla poszczególnych kategorii samorządu do prowadzenia działalności gospodarczej, stwierdzając w najważniejszych artykułach tej ustawy³⁵:

- po pierwsze: formy organizacyjnoprawne, w jakich może być prowadzona gospodarka komunalna, wyraźnie przesądzając, które z nich są przypisane do określonych postaci tej działalności; w szczególności dotyczy to prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej;
- po drugie: wysokość cen i opłat albo o sposób ich ustalania za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na moment jej uchwalenia (1996 r.) uległa ona zasadniczej zmianie po wprowadzeniu reformy terytorialnej z 1998 r., co spowodowało, że jej konstrukcja jest niejednolita i dokonanie właściwej wykładni przepisów dotyczących zakresu dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych stopni wymaga równoczesnego czytania i interpretowania ustaw ustrojowych dotyczących tychże stopni samorządu terytorialnego. Niewątpliwie jest to dziś jedna z tych ustaw, które należałoby gruntownie przeanalizować i wprowadzić dość istotne zmiany nie tylko w samej konstrukcji tego aktu prawnego, ale i merytorycznych rozwiązań tam się znajdujących.

³⁴ RIO były przedmiotem analizy w wielu publikacjach doktrynalnych, zob. zwłaszcza M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe. Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Warszawa 2010.

³⁵ Szerszą analizę przepisów tej ustawy zob. zwłaszcza C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002; M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2008; G. Cern, *op. cit.*

IV

Podsumowaniem dokonań pierwszych siedmiu lat reformy terytorialnej w sferze ustrojowej, a zarazem wytyczaniem kierunku dalszych zmian w tym zakresie stała się Konstytucja RP uchwalona 2 kwietnia 1997 r., która tej problematyce poświęciła znaczącą część swego tekstu i to zarówno w preambule, jak i w pierwszym rozdziale oraz w specjalnie tej instytucji poświęconym rozdziale VII.

W preambule wyraźnie wyartykułowana została zasada pomocniczości jako podstawa ustroju państwa, natomiast w art. 15 ust. 1 jednoznacznie ustrojodawca stwierdził, że „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”, zaś w następnym, że „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” (ust. 1), a w ust. 2, że „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Trudno sobie wyobrazić precyzyjniej i bardziej jednoznacznie sformułowane przepisy. Te zasadnicze unormowania zawarte w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym *Rzeczpospolita*, czyli składające się na fundament ustrojowy naszego państwa, zostały rozwinięte w przepisach rozdziału VII *Samorząd terytorialny*. Warto skostatować jego konstytucyjne, nieprzypadkowe usytuowanie – po rozdziale o rządzie i administracji rządowej (rozdział VI), a przed sądami i trybunałami (rozdział VIII). Świadczy to o uznaniu, że samorząd terytorialny należy do władzy wykonawczej, a nie stanowi jakiejś odrębnej, nienależącej do żadnej z trzech kategorii, władzy. Dokonując tylko ogólnego scharakteryzowania zawartych w tym rozdziale przepisów, można stwierdzić, że w zasadzie w całości zostały do nich recypowane rozwiązania odnoszące się do statusu, charakteru, struktury samorządu gminnego, które zawarte zostały w ustawie o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. Można zatem powiedzieć w konkluzji, że trafność ujęcia tej postaci samorządu w tym akcie prawnym, jakże szybko uchwalonym, wytrzymała próbę 7-letniego stosowania (czyli do chwili uchwalenia Konstytucji), co więcej, z perspektywy ponad 25 lat jej obowiązywania można ją ocenić jako akt prawny, który stanowi swoisty kamień węgielny całego ustroju terytorialnego Polski, bardzo dobrze wciąż służący tak całemu naszemu państwu, jak i każdej społeczności lokalnej tworzącej samorząd gminny.

V

We wprowadzeniu do tego artykułu zadane zostało także drugie pytanie odnoszące się jednoznacznie do obecnej sytuacji, czyli zasadniczej zmiany kierunku polityki naszego państwa dokonanej w wyniku wyborów z 15 października 2023 r., mającej także fundamentalne znaczenie dla kształtu polskiego ustroju terytorialnego i roli, jaką w nim odgrywa samorząd terytorialny. Wobec zdecydowanej niechęci, a wręcz antydecentralizacyjnego nastawienia organów władzy ustawodawczej i wykonawczej do samorządu terytorialnego przez ostatnich osiem lat, nasuwa się pytanie: jaki jest wymiar uszczerbku poniesionego w tym czasie przez samorząd i, w konsekwencji, jakie działania należy podjąć, by go zneutralizować? Odpowiedź wbrew pozorom nie jest zbyt trudna, bowiem samorząd terytorialny na każdym z jego stopni okazał się instytucją tak mocno ugruntowaną ustrojowo, kompetencyjnie, organizacyjnie i kadrowo, a równocześnie głęboko zakotwiczoną w świadomości społeczeństwa naszego kraju i organizacjach będących wyrazem aktywności społecznej (partiach politycznych czy organizacjach społeczeństwa obywatelskiego), że powstałe szkody będzie można stosunkowo szybko i skutecznie naprawić. Jest bowiem w tym zakresie zdecydowanie deklarowana wola polityczna partii tworzących koalicję, jak i diagnoza oraz scenariusz koniecznych zmian. Środowisko samorządowe dysponuje też kompetentnym zespołem tak praktyków, jak i teoretyków samorządności. To, co nie przedstawia się jednak równie jednoznacznie, to świadomość, a w konsekwencji i potrzeba, a wręcz konieczność, dokonania kolejnego, głębszego niż tylko swoiste przywrócenie stanu sprzed rządów PiS-u, przekształcenia istotnych elementów ustroju polskiego samorządu (co dotyczy zwłaszcza wciąż, jak to określam, „niedomyślanego” systemu finansów komunalnych), a także kryteriów podziału zadań na „samorządowe” i „rządowe”, a w konsekwencji rozmiaru zadań zleconych, kształtu i relacji pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego, ustroju metropolii i wkomponowania go w istniejący system samorządowy oraz wielu innych zagadnień rodzących obecnie wiele pytań i wątpliwości. Czy podjęty zostanie trud dalszego reformowania polskiego samorządu, a zatem czy w powyższym zakresie zostaną spełnione te przesłanki, o których była mowa w tym artykule w odniesieniu do pierwszego etapu reformy samorządowej, pokażą kolejne miesiące i lata.

