

## **Refleksje samorządowca i współautora reform samorządowych**

### **1. Wstęp, czyli wspomnienie dawnych czasów**

Dziś z perspektywy blisko półwiecza muszę przyznać, że moje lata studenckie to były niewątpliwie bardzo ciekawe czasy. Definitywnie kończyła się wtedy epoka zapoczątkowana przez Polski Październik, a zaczynał się ferment intelektualny, który – jak uczy historia – zawsze zwiastuje nadchodzące zmiany. Co prawda w marcu 1968 r. rządząca ekipa, na czele której stał W. Gomułka, odniosła pyrrusowe zwycięstwo nad buntującą się młodzieżą, ale czuło się, że czasy sierpniowego socjalizmu zmierzają do końca.

Bardzo szybko, bo zaraz po rozpoczęciu studiów na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego, odnalazłem się w społeczności akademickiej. Z pewnością pomogły mi w tym moje harcerskie doświadczenia. W rodzinnym Wolbromiu działałem aktywnie w Związku Harcerstwa Polskiego, byłem kolejno zastępowym, drużynowym i szczepowym.

W czasie studiów mieszkałem w Domu Studenckim „Żaczek” i kierowałem komisją do spraw samorządów w czterech domach studenckich, zamieszkałych przez kilka tysięcy osób. Co roku organizowaliśmy w pełni demokratyczne wybory, tajne, z nieograniczoną liczbą kandydatów, dla których jedynym wyróżnikiem była przynależność do wydziałów uniwersyteckich. Prawnicy konkurowali z matematykami, historykami, filologami, zawierali koalicje, które wybierały dwudziestoosobową apolityczną Radę Mieszkańców, która z kolei wybierała w tajnym głosowaniu kilkuosobowe kierownictwo na roczną kadencję. Kampanie wyborcze prowadzone były w stylu iście amerykańskim, przez radiowęzeł, w formie spotkań w klubach studenckich, z licznymi ulotkami i własnoręcznie wykonanymi plakatami, czasem z pomocą kolegów plastyków z Akademii Sztuk Pięknych. Dla mnie i dla tysięcy studentów było to „przedszkole samorządowe”. W ramach aktywności samorządu mieściły się programy działalności kulturalnej, turystycznej, sportowej. Mógłbym wymienić aktywnych w ówczesnym samorządzie późniejszych ministrów, wicemarszałka Sejmu, senatorów, posłów. Te uniwersyteckie domy wyróżniały się w konkursach ogólnopolskich.

Moja aktywność zwróciła uwagę ówczesnego asystenta na Wydziale Prawa A. Mączyńskiego, który wcześniej był przewodniczącym uczelnianego sądu koleżeńckiego (a później wiceprezesem Trybunału Konstytucyjnego). To on zgłosił moją kandydaturę do sądu koleżeńckiego, a później zaproponował mnie jako kandydata na przewodniczącego. Kiedy ukończyłem studia, zostałem aplikantem sędziowskim w Sądzie Wojewódzkim w Krakowie i podobnie poleciłem na tę funkcję wyróżniającego się młodszego kolegę Mirosława Steca. Po latach losy nasze skrzyżowały się na innym polu, na – nie cofam się przed użyciem tego określenia – polskim ugorze samorządowym. Pamiętam jak wiosną 1990 roku na posiedzeniu prezydium Krakowskiego Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” rozpatrywaliśmy wniosek prof. Jerzego Regulskiego, który był pełnomocnikiem rządu ds. spraw samorządu

terytorialnego o wybranie jednego z dwóch zgłoszonych przez niego kandydatów na jego delegata w województwie miejskim krakowskim. W dyskusji wyraziłem jednoznaczne poparcie dla kandydatury Mirosława Steca i oczywiście na niego głosowałem. Zakres jego kompetencji był bardzo duży. Pamiętajmy, że obejmował on kwestie wyborów organów i organizacji gmin oraz ich urzędów, utworzenie kolegiów odwoławczych przy sejmikach wojewódzkich, komunalizację mienia państwowego, rozstrzygnięcie w kwestii zakresu zadań i kompetencji gmin w kontekście tworzenia urzędów rejonowych administracji rządowej, a także możliwości przekazywania gminom zadań z zakresu tej administracji w drodze porozumienia.

## **2. Początek drogi do samorządu, czyli orka na samorządowym ugorze**

Mówiąc o samorządzie terytorialnym w Polsce, nie powinniśmy zapominać, że podstawa jego działania, prawo samorządowe, przywracające podmiotowość społecznościom lokalnym, powstała w wyniku wielkiego dzieła, jakim była naprawa polskiego prawa, podjęta w czasach Pierwszej „Solidarności”. Strajki zaczęli wtedy robotnicy, ale klimat – może nawet bardziej moralny niż polityczny – był taki, że żadne środowisko nie mogło pozostać obojętne wobec wyzwań, jakie przyniósł Sierpień’80. Program dziesięciomilionowej „Solidarności”, największego obywatelskiego pokojowego ruchu w dziejach świata, uchwalony przez I Krajowy Zjazd Delegatów w 1981 r., zawierał w ramach programu „Samorządna Rzeczpospolita” m.in. kluczową dla odrodzenia samorządu tezę 21, która głosiła: „Podstawą autentycznego samorządu terytorialnego musi być wyłonienie go w wolnych wyborach. Powinny one zapewnić możliwość kandydowania osobom wysuniętym przez organizacje społeczne, a także grupy obywatelskie. Żadne listy wyborcze nie mogą, korzystać z preferencji. Konieczne jest zapewnienie warunków do przeprowadzenia kampanii wyborczej, w ramach której konkurować będą różne programy i różni kandydaci. (...) Organy samorządu terytorialnego muszą uzyskać uprawnienia do decydowania o całokształcie spraw lokalnych, w tym zakresie mogą podlegać jedynie uregulowanemu ustawowo nadzorowi organów państwowych, służącemu kontroli przestrzegania prawa. W razie sporu między samorządem a organami administracji rozstrzygnięcie należy powinno do sądu. Samorządy terytorialne muszą mieć prawo do prowadzenia działalności gospodarczej. Niezbędna jest też możliwość zawierania porozumień między samorządami. Dla realizacji swych zadań samorządy muszą mieć osobowość publiczno-prawną oraz prawo do uzyskiwania samodzielnie środków finansowych (podatki lokalne)”<sup>1</sup>.

„Solidarność” tworzyła się wszędzie, powstała także w krakowskich sądach. Była to największa organizacja w Polsce z ponad połową sędziów i 90% notariuszy, kuratorów i pracowników. Koledzy obdarzyli mnie zaufaniem i zostałem ich liderem. Byłem również członkiem prezydium Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „S” oraz jej pełnomocnikiem ds. Nowelizacji Ustaw w związku z zaaprobowaniem mojego pomysłu zwołania w Krakowie I Ogólnopolskiego Forum

---

<sup>1</sup> Tezy I. Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność”.

Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości dla realizacji przedstawionego programu opracowywania społecznych projektów ustaw, wspólnie przez niezależnych teoretyków i praktyków prawa.

### **3. I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości**

W dniu 17.01.1981 r. zorganizowałem w największej sali rozpraw Sądu Wojewódzkiego w Krakowie I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości. Był to pierwszy od prawie ćwierć wieku zjazd sędziów. Forum było więc wydarzeniem bez precedensu. Wzięło w nim udział 250 solidarnościowych sędziów z całej Polski. Uczestniczyli w Forum także: adwokaci, prokuratorzy, radcowie prawni oraz teoretycy prawa. Środowiska naukowe reprezentowali przedstawiciele polskich uniwersytetów: Jagiellońskiego, Gdańskiego, Łódzkiego, Śląskiego, Warszawskiego oraz poznańskiego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Wydział Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego reprezentował dziekan prof. S. Grodziski, a studentów szef Koła Naukowego Prawników A. Szumański, prezes ponad 120-letniego Towarzystwa Biblioteki Słuchaczy Prawa. Do współpracy zaprosiłem również prof. S. Włodykę, powołując go na przewodniczącego Komisji COIU „S”, która w pierwszej połowie 1981 r. opracowała wspólnie z solidarnościową „Siecią” największych zakładów pracy w Polsce (stoczni, hut i kopalni) społeczny projekt ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz udziale załóg w ich zarządzaniu. Mirosław Stec był wówczas młodym asystentem prof. Włodyki w Katedrze Prawa Gospodarczego UJ i już niespełna dekadę później odegra niebagatelną rolę w kształtowaniu niezależnego samorządu w Polsce.

W trakcie Forum omawialiśmy przedstawione przez krakowskie środowisko sędziowskie koncepcje powołania samorządu sędziowskiego, uniemożliwiającego stosowanie politycznej zasady nomenklatury w stosunku do powoływania i awansowania sędziów, oraz wprowadzenia instytucji niezależnego sędziego śledczego, nadzorującego najważniejsze decyzje uzależnionej politycznie prokuratury, w tym stosowania aresztu. Wspominając tamto wydarzenie sprzed przeszło czterdziestu lat, warto zacytować wypowiedź jednego z uczestników. Otóż gdański adwokat mecenas P. Mańka, zabierając głos, powiedział: „My, pracownicy wymiaru sprawiedliwości mamy honorowy dług do społeczeństwu. Ten honorowy dług możemy spłacić przez ustanowienie rządów prawa, aby według tego, czy prawo jest respektowane można było rozliczyć nie tylko samych obywateli, ale i władze. Dążymy nie do upaństwowienia społeczeństwa, ale do uspołecznienia państwa<sup>2</sup>”. Warto też przypomnieć wypowiedź doc. A. Zolla, powołanego wówczas na sekretarza Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego COIU „S”, której przewodnictwo objął nestor polskich karników prof. W. Wolter. Doc. Zoll wskazał na: „(...) znaczne ograniczenie praworządności przez szereg obowiązujących rozwiązań prawa materialnego i proceduralnego oraz fakt, iż system polskiego prawa karnego przez swoją politykę karną zdeprecjonował karę

---

2 K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980-1990*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 27.

pozbawienia wolności tak, iż wolność człowieka stała się dobrem niecenionym.:”<sup>3</sup>.

Dyskusja w pierwotnych założeniach miała toczyć się wokół trzech punktów porządku dziennego: samorządu sędziowskiego, instytucji sędziego śledczego oraz powołania zespołów ds. opracowania społecznych projektów nowelizacji prawa<sup>4</sup>.

Nie ujmując wagi dwóm pierwszym zagadnieniom, trzeba przyznać, że wspomniana wyżej kwestia „powołania zespołów” okazała się, zgodnie z moim zamysłem, najbardziej znaczącym, mającym niezwykle poważne reperkusje punktem obrad I Forum. Powstała bowiem nowa agenda „Solidarności”, o której działalności prof. S. Grodziski, były prorektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, wybitny historyk państwa i prawa, stwierdził, w filmie dokumentalnym „Małopolska droga do samorządu”, że „Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze «Solidarności» należy, bez żadnych wątpliwości ustawić w szeregu największych działań reformatorskich w historii społeczeństwa i państwa polskiego co najmniej od Konstytucji Trzeciego Maja<sup>5</sup>”. Agendą tą było powołane w dniu 17.01.1981 r. Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”, którym kierowałem jako prezes. W skład Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” w pierwszym okresie wchodziło w znacznym stopniu wywodzący się z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Był to zespół wspaniałych, odważnych ludzi, a jednocześnie niezależnych, wybitnych prawników. Warto podkreślić, że w połowie lat 80. paryska „Kultura” zaproponowała mi opublikowanie materiałów Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” w „Zeszytach Historycznych”. Profesor S. Grodziski wyraził gotowość opracowania w tym celu materiałów Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S”. Sukcesywnie przez rok przekazywałem mu materiały wydobywane z różnych tajnych archiwów, także w sądzie. W ten sposób w kilku kopiach powstał maszynopis liczący prawie 2 000 stron, który po kilkunastu latach przekazałem do Wydawnictwa Sejmowego. Skany dokumentów Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych zamieściłem na założonej przez mnie kilka lat temu stronie internetowej [www.coiu.pl](http://www.coiu.pl).

Czasem historia gwałtownie przyspiesza. Tak było i w 1981 r. – II Ogólnopolskie Forum Prawników, także z udziałem teoretyków i praktyków, obradowało w dniach 13 i 14.06.1981 r. w auli Uniwersytetu Jagiellońskiego i podjęło rezolucję, którą opublikowano metodą małej poligrafii oraz rozprowadzono. W dokumencie tym znalazło się m.in. zdanie: „Prezentacja naszego społeczeństwa, a w szczególności jego aktywności politycznej w taki sposób, jak to miało miejsce w niektórych wystąpieniach członków najwyższej instancji partyjnej, służyć może — niezależnie od intencji osób poglądy te prezentujących — udowodnieniu, że nasze społeczeństwo nie dojrzało do demokratycznych metod rządzenia, że każda liberalizacja spycha je nieuchronnie w anarchię, czemu kres położyć może zewnętrzna, przemożna siła<sup>6</sup>”.

---

3 Ibidem, s. 27.

4 K. Barczyk, *Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”-spojrzenie po latach*, [w:] S. Grodziski (red.), *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawniczego w budowę podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej (1980-1994)*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2018, s. 429.

5 Wypowiedź prof. S. Grodziskiego w filmie *Małopolska droga do samorządu. 30 lat Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski*, <https://coiu.pl/filmy,0.html>, (dostęp 14.04.2022).

6 K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski, *Obywatelskie inicjatywy...* op. cit., s. 31.

Forum, także zgodnie z programem i towarzyszącym mu plakatem, na mój wniosek powołało Społeczną Radę Legislacyjną przy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S”, której zadaniem miało być stałe analizowanie stanu prawa w Polsce oraz potrzeb jego zmian. Do najwybitniejszych teoretyków prawa oraz w połowie praktyków prawa i osób publicznych Forum zwróciło się o przyjęcie funkcji członka Rady. Jej formalne ukonstytuowanie się nastąpiło podczas III Ogólnopolskiego Forum Prawników, obradującego w dniach 28–29.11.1981 r. w Auli Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Zadaniem Rady była ocena i przyjmowanie sprawozdań zespołów, uznawanie przedłożonych projektów za ostateczne i kierowanie ich do właściwych organów, wytyczanie dalszych prac oraz reprezentacja zespołów. Społecznej Radzie Legislacyjnej przewodniczył prof. S. Grzybowski, nestor polskich cywilistów. Wiceprzewodniczącymi zostali sędzia Sądu Najwyższego Z. Wasilkowska (Minister Sprawiedliwości w latach 1956–1957), prof. A. Kopff (prorektor Uniwersytetu Jagiellońskiego), mec. dr A. Rozmarynowicz, prof. W. Szubert (przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk) i prof. W. Wolter. Liczba bliskich współpracowników Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, którego agendą była Społeczna Rada Legislacyjna, to około stu wybitnych, niezależnych prawników z całej Polski. To doborowe grono wspomagane było przez około dwustu konsultantów, recenzentów, autorów opinii. Pokłosem ich pracy było kilkadziesiąt społecznych projektów ustaw. Zostały one opublikowane w książce *Obywatelskie Inicjatywy Ustawodawcze „Solidarności” 1980–1990*, przygotowanej przez Wydawnictwo Sejmowe w 2001 r. pod redakcją prof. S. Grodziskiego we współpracy z prof. A. Zollem i ze mną. W kolejnej książce *Wkład krakowskiego i ogólnopolskiego środowiska prawników w budowę podstaw ustroju III RP 1980–1994*, opracowanej w Krakowie w 2018 r. przez prof. S. Grodziskiego, znalazły się dalsze materiały o Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S”. Ze względu na swoje funkcje prezesa Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” oraz sekretarza generalnego Społecznej Rady Legislacyjnej osobiście uczestniczyłem w pracach prawie wszystkich zespołów Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S”, zawsze apelując o społeczną pracę nad projektami ustaw, z najlepszą wolą i wiedzą odpowiadających zachodnioeuropejskim standardom demokratycznym, z najlepszą wolą i wiedzą. Dziś, po upływie dziesięcioleci, z prawdziwą satysfakcją stwierdzam, że wielu spośród ówczesnych młodych współpracowników, autorów opinii, zostało w przyszłości profesorami wyższych uczelni, sędziami Trybunału Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego, członkami Rady Legislacyjnej przy Premierze, ministrami oraz parlamentarzystami.

Wspominając Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” oraz rolę, jaką instytucja ta odegrała, warto zacytować opinię prof. T. Gąsowskiego, historyka z „Solidarności” Uniwersytetu Jagiellońskiego: „ „Solidarność”, jakkolwiek w sposób niedeklarowany publicznie, stawiała sobie od początku istnienia nadrzędny cel w postaci przygotowania gruntu pod budowę nowego, suwerennego, demokratycznego państwa prawa (...). Dzieła tego podjęli się prawnicy różnych specjalności, zarówno praktycy związani z wymiarem sprawiedliwości i znający jak nikt ówczesne realia, jak też teoretycy, głównie

akademy, którzy z kolei orientowali się doskonale w tym, jak powinno być zorganizowane takie właśnie państwo”<sup>7</sup>. Prace COIU „S” były programem naprawy Rzeczypospolitej, przekładaliśmy program „S” na społeczne projekty ustaw oraz założenia nowej Konstytucji. W istocie zmierzaliśmy do obalenia systemu komunistycznego poprzez przygotowanie alternatywnych zrębów państwa demokratycznego. Posunęliśmy się więc zdecydowanie dalej od świeżych jeszcze przedsierniowych postulatów Komitetu Obrony Robotników.

Aby lepiej przybliżyć czytelnikowi tamte czasy, przywołam również opinie kilku innych wybitnych postaci z filmów „Małopolska droga do samorządu” oraz „Prawo do samorządu”. Otóż nieżyjący już prof. S. Grodziski wypowiedział takie oto słowa: „Od razu się okazało, że całe pokolenie młodszych pracowników, do których należeli wtedy Zieliński w zakresie prawa pracy, Andrzej Zoll i szereg innych dołączyło się do tego i inicjatywa krakowska zyskała charakter ogólnopolski już od początku osiemdziesiątego pierwszego roku”<sup>8</sup>. Natomiast zdaniem prof. S. Waltosia nasza praca to „Największy jaki kiedykolwiek stworzono zespół ekspertów, najwybitniejszych prawników z całej Polski, których zadaniem było przygotowanie projektów i założeń przyszłego ustawodawstwa niepodległej Polski. Dzisiejszy samorząd terytorialny, który ja zawsze uważałem i nadal uważam za jeden z najbardziej pomyślnie funkcjonujących elementów naszego państwa ma swoje korzenie przy tym długim stole”<sup>9</sup>. Ów stół, który wspomina prof. S. Waltoś, stoi w Collegium Maius, w Librarii, gdzie w ramach COIU „S” rzeczywiście rodziło się nowe, sprawiedliwe polskie prawo, w tym o odradzającym się szczególnie od 1989 r. samorządzie terytorialnym.

Głęboko symboliczny wymiar ma fakt, że projekt nowej demokratycznej ordynacji do Rad Narodowych, stworzony w salach krakowskiego Uniwersytetu, referował bliski współpracownik COIU „S” dr T. Syryjczyk, kierownik Ośrodka Prac Społeczno-Zawodowych „Solidarności” w Małopolsce, 12.12.1981 r. na posiedzeniu Komisji Krajowej „Solidarności” w sali BHP Stoczni Gdańskiej. Działo się to na jedną lub dwie godziny przed północą tego dnia, czyli tuż przed wprowadzeniem stanu wojennego. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że właśnie zbliżający się termin wyborów do Rad Narodowych, których kadencja kończyła się 5.02.1982 r., przyspieszył podjęcie decyzji o brutalnej rozprawie z „Solidarnością”. Na pewno wygralibyśmy te wybory, rządząc we wszystkich gminach i rozpoczynając o prawie dziesięć lat wcześniej budowę odrodzonego samorządu.

#### **4. Gdy przyszedł Stan Wojenny**

Wprowadzenie stanu wojennego było dla nas, jako przedstawicieli środowisk demokratycznych, pewnym zaskoczeniem, a przecież byliśmy już ludźmi z pewnym doświadczeniem. Wydawałoby się więc, że powinna nas zaniepokoić wzmożona aktywność

---

7 T. Gąsowski, *Posłowie* [w:] S. Grodziski (red.), *Wkład krakowskiego...*, op. cit., s. 598.

8 Wypowiedź prof. S. Grodziskiego w filmie *Małopolska droga do samorządu. 30 lat Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski*, <https://coiu.pl/filmy,0.html>, (dostęp 14.04.2022).

9 Wypowiedź prof. S. Waltosia w filmie *Małopolska droga do samorządu. 30 lat Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski*, <https://coiu.pl/filmy,0.html>, (dostęp 14.04.2022).

wojska i Milicji Obywatelskiej. Choć dziś może się to wydawać wręcz nieprawdopodobne, ale ostatnie posiedzenie, już zamykające pracę nad społecznym projektem „Prawa prasowego”, które odbywało się w krakowskim klubie dziennikarzy „Pod Gruszką” przy krakowskim Rynku Głównym 12.12.1981 r., zakończyliśmy tuż przed północą, tuż przed stanem wojennym. Mieliśmy już gotowy projekt prawa prasowego bez cenzury, opracowany pod przewodnictwem prof. A. Kopffa, byłego prorektora Uniwersytetu Jagiellońskiego, oraz prof. S. Waltosia.

Po wprowadzeniu stanu wojennego represje spadły na prawników zaangażowanych w tworzenie nowego, prawdziwie demokratycznego prawa. Pomimo represji kontynuowaliśmy naszą działalność jako zespół ekspertów i doradców prawnych oraz obrońców *pro bono* w procesach politycznych, stanowiąc prawne zaplecze konspiracyjnej „Solidarności”.

Profesor S. Grodziski w swojej ciekawej książce pt. *Za trzecim razem. Zapiski uniwersyteckie z lat 1968, '81, 1989*<sup>10</sup> nazwał działalność Centrum „głosem sumienia”. Wspomina także, jak to po 13.12.1981 r. rozpoczęto wzywianie członków „Solidarności” na „rozmowy zasadnicze”, podczas których domagano się zarówno występowania ze związku, jak i podpisywania stosownych wiernopoddańczych deklaracji.

Te praktyki nie ominęły także i mnie. W lutym 1982 r. decyzją Rady Państwa zostałem odwołany z funkcji sędziego. Byłem jedynym krakowskim sędzią, którego spotkał aż tak wielki „zaszczyt”, wówczas tą samą decyzją podobnie potraktowano prof. A. Strzembosza, lidera „Solidarności” w Ministerstwie Sprawiedliwości, z którym byliśmy w prezydium Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „S”. Jednocześnie Minister Sprawiedliwości uniemożliwił mi przez lata wykonywanie zawodu adwokata konsekwentnie skreślając mnie z listy, na którą wpisywał mnie samorząd adwokacki. Oczywiście trzeba było ze zrozumiałych względów ograniczyć aktywność, ale nawet w ówczesnych warunkach środowisko prawnicze nie pozostawało bierne. Spotykaliśmy się i współpracowaliśmy w wymiarze ogólnopolskim oraz lokalnym. Przez całe lata spotykałem się z prawie 90-letnim prof. S. Grzybowskiem w jego pięknym, zabytkowym mieszkaniu, omawiając sprawy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S”. Dobrym i jawnym miejscem spotkań był krakowski Klub Inteligencji Katolickiej. Staraliśmy się pomagać internowanym i aresztowanym działaczom „Solidarności”. Od 1986 r. współtworzyłem podziemne ogólnopolskie pismo prawnicze „Paragraf”, wydawane w Krakowie, które dokumentowało łamanie praworządności oraz współpracowałem z nim.

## **5. Od Solidarności do samorządności**

„Paradoks zwycięstwa obozu «Solidarności» w wyborach 4 czerwca 1989 roku polegał również na tym, że dzięki tym wyborom we wrześniu roku 1989 powstał w Warszawie rząd Tadeusza Mazowieckiego, ale na prowincji w dalszym ciągu rządził *ancien régime*, stary

---

<sup>10</sup> Kraków 2017.

układ i tak też było w Krakowie”<sup>11</sup>. Opinia ta, wypowiedziana przez prof. J. Purchlę, który na początku I kadencji był wiceprezydentem miasta Krakowa, świetnie przedstawia sytuację, jaka panowała na przełomie lat 1989–1990. Wszyscy wiemy, że odtwarzanie, a właściwie budowanie od podstaw polskiego samorządu, jakie rozpoczęło się w 1990 r., było prawdziwą „orką na ugorze”. Prawie 50 lat przerwy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej bardzo skutecznie wykorzeniło w Polsce wszelkie tradycje samorządowe. Działo się tak nawet w tej części Małopolski, która przed 1918 r. znajdowała się w granicach monarchii austro-węgierskiej. A przecież galicyjskie samorządy mogły się poszczycić piękną tradycją. Symbolem takiego galicyjskiego samorządowca jest szczególnie W. Witos, wójt z podtarnowskich Wierzchosławic, poseł do wiedeńskiej Rady Państwa i trzykrotny premier Rzeczypospolitej Polskiej, który od ponad dwudziestu lat jest patronem współorganizowanego przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski plebiscytu na Najpopularniejszego Wójta. Co rok dziesięciu wójtów otrzymuje kapelusze Witosowe. Mój przodek Barczyk był jedynie zastępcą burmistrza w Wolbromiu w czasie Konstytucji 3 Maja<sup>12</sup>. W naszych pracach sięgaliśmy do bogatego dorobku polskiego samorządu, który datuje się od XIII w.

Coraz bardziej pilna stawała się sprawa odrodzenia normalnego samorządu terytorialnego w Polsce, zgodnego z wywodzącą się z ponad stuletniej nauki społecznej Kościoła zasadą pomocniczości oraz wezwaniem „Solidarności”: „bierzmy sprawy w swoje ręce”. W czasie Okrągłego Stołu z uwagi na zdecydowany opór strony rządowej sporządzono jedyny protokół rozbieżności w sprawie pilnego przeprowadzenia wyborów do odrodzonego samorządu, wybieranego demokratycznie, czego domagała się strona solidarnościowa, a przeciwna temu była strona rządowa. To oczywiście mnie zdenerwowało i tym bardziej zmobilizowało do podjęcia działań w sprawie pilnego rozpoczęcia prac nad ustawą o samorządzie terytorialnym. Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” było zespołem ekspertów prawnych Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego i wyłonionego w pełni wolnych wyborach Senatu I kadencji. Z tego względu uczestniczyłem w posiedzeniach Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Pamiętam, jak w Sali Kolumnowej Sejmu A. Michnik zgłosił rewolucyjną propozycję „wasz prezydent, nasz premier”. W czasie pierwszego posiedzenia Sejmu kontraktowego zostałem wybrany na sędziego Trybunału Stanu i również z tego powodu miałem wolny wstęp do parlamentu. Blisko współpracowałem z marszałkiem Senatu prof. A. Stelmachowskim i wicemarszałkiem izby A. Wielowieyskim, członkami Społecznej Rady Legislacyjnej od 1981 r. Właśnie marszałek Wielowieyski zwrócił się do COIU „S” o przygotowanie regulaminu nowo wybranego Senatu. Opracowaliśmy go w czerwcu 1989 r. wraz z mec. Z. Dyką, późniejszym ministrem sprawiedliwości i senatorem Rozmarynowiczem w willi tego ostatniego. Natomiast w sierpniu 1989 r., telefonicznie poprosiłem docenta M. Kuleszę, prodziekana Wydziału Prawa z Uniwersytetu Warszawskiego, który pisał o Radach Narodowych, żeby jako ekspert Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” przygotował na posiedzenie Społecznej Rady

---

11 Wypowiedź prof. J. Purchli w filmie Małopolska droga do samorządu. 30 lat Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, <https://coiu.pl/filmy,0.html>, (dostęp 14.04.2022).

12 <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/kpol/1791.html> (dostęp: 1.07.2022 r.).



Legislacyjnej założenia swojego projektu ustawy o samorządzie gminnym.

W dniu 21 września marszałek Senatu prof. A. Stelmachowski zwrócił się do mnie osobiście w Senacie z prośbą o przyspieszenie prac nad społecznymi projektami ustaw samorządowych i przekazanie ich Senatowi w duchu uchwały Izby z 29.07.1989 r. w sprawie samorządu terytorialnego.

W dniu 20 października na IV posiedzeniu Społecznej Rady Legislacyjnej w Librarii Collegium Maius pod przewodnictwem prof. S. Grzybowskiego, z mojej inicjatywy docent M. Kulesza i poseł prof. W. Pańko, również członek Społecznej Rady Legislacyjnej od 1981 r., a wówczas przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego w Sejmie kontraktowym, we współpracy ze mną przedstawili założenia ustawy o samorządzie terytorialnym. Założenia te trafiły następnie do Senatu wraz z docentem M. Kuleszą, który został ekspertem Senatu i kontynuował swoją pracę. Wówczas w miejsce prof. J. Regulskiego, który został pełnomocnikiem Rządu do spraw reformy samorządowej, pracami Komisji Samorządu terytorialnego w Senacie kierował J. Stępień. W COIU „S” chodziło nam o to, aby projekt tak ważnej ustawy o odrodzonym samorządzie uchwalił solidarnościowy Senat i by został on zatwierdzony przez Sejm kontraktowy, licząc na współpracę i poparcie zorganizowane w nim przez przewodniczącego sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego W. Pańko.

Po wyborach 4.06.1989 r. powstała w Senacie Komisja Inicjatyw i Prac Ustawodawczych, nawiązująca nawet nazwą do naszego Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S”. Do tej Komisji naturalnie trafiały wszystkie nasze projekty. Jej przewodniczącym został prof. T. Zieliński, a wiceprzewodniczącym mec. dr A. Rozmarynowicz – obaj członkowie naszej Społecznej Rady Legislacyjnej. W nowej Radzie Legislacyjnej przy Premierze znalazło się wiele osób z naszej Społecznej Rady Legislacyjnej i Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S”. Tak się stało, choć muszę przyznać, że ja w tym pierwszym, wyjątkowym okresie przemian demokratycznych byłem zwolennikiem trochę innego modelu prac legislacyjnych przez komisje kodyfikacyjne.

Po dramatycznym okresie tworzenia podstaw prawnych samorządu terytorialnego nadeszła pora jego praktycznej działalności. Pierwsze demokratyczne wybory samorządowe odbyły się w Polsce 27.05.1990 r. i zapewne zgodzimy się, że jest to jedna z najważniejszych dat w dziejach Rzeczypospolitej Polskiej po 1945 r. Były to pierwsze w pełni demokratyczne wybory w Europie Środkowo-Wschodniej. Były one plebiscytem przeciw dotychczasowej władzy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Wtedy też, jak powiedział prof. J. Purchla, „Kraków głosował za wolnością i demokracją. Było to spektakularne zwycięstwo obozu «Solidarności», który w nowo tworzonej Radzie Miasta, której przewodniczył mecenas Kazimierz Barczyk, otrzymał siedemdziesiąt trzy miejsca na siedemdziesiąt pięć”<sup>13</sup>.

Dla mnie okres po pamiętnych wyborach był przede wszystkim, ale nie wyłącznie, czasem budowania zrębów krakowskiego samorządu, *nota bene* prowadzonego w szczególnie trudnych warunkach. Bardzo szybko okazało się, że wśród „naszych”, czyli

---

13 Wypowiedź prof. J. Purchli w filmie Małopolska droga do samorządu. 30 lat Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, <https://coiu.pl/filmy,0.html>, (dostęp 14.04.2022).

solidarnościowych, radnych brakowało jednomyślności w wielu kwestiach. Panująca wówczas „wojna na górze” rzutowała również na powstanie w naszej Radzie dwóch konkurencyjnych obozów solidarnościowych, co trwa w Polsce z różnym natężeniem do dzisiaj. Pamiętajmy też, że miasto Kraków przez piętnaście lat było *de facto* pozbawione własnego miejskiego samorządu. Było tak, gdyż ustawa z 28.05.1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych<sup>14</sup> powołała do życia dość kuriozalny twór, nazywany województwem miejskim krakowskim. Tradycji samorządowych brakowało jednak nie tylko w stołecznym królewskim mieście Krakowie. Tak samo, a może nawet gorzej, było w Bochni, Brzesku, Tarnowie, Rzepienniku Strzyżewskim czy Zakliczynie i innych małopolskich gminach. Szkoda, że wkrótce po tych bardzo ważnych wyborach, z którymi wszyscy samorządowcy wiązali ogromne nadzieje, rząd T. Mazowieckiego wprowadził ustawę kompetencyjną<sup>15</sup>, radykalnie ograniczającą kompetencje dużych miast, co było dla nas szokiem. Wynikało to zapewne z obawy o to jak skorzystamy z wolności, jakie będą nowe samorządy i jacy ludzie wygrają wybory. Bolało szczególnie dlatego, że w rządzie T. Mazowieckiego pełnomocnikiem ds. samorządu był prof. J. Regulski. Z kolei fenomenem zapewne na skalę światową było wprowadzenie bardzo szerokiej komunalizacji mienia, która według ustawy miała trwać kilka miesięcy, ale szczęśliwie przeciągnęła się do kilkudziesięciu lat, czyniąc polskie samorządy najlepiej wyposażonymi w majątek, nie tylko w skali Europy.

## **6. Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski**

Po wyborach samorządowych, wygranych bezapelacyjnie przez Komitety Obywatelskie „Solidarności”, w naturalny sposób zrodził się pomysł powołania organizacji grupującej gminy. W 1991 r. do Sali Obrad Rady Miasta Krakowa zaprosiłem wójtów, burmistrzów i prezydentów ze wszystkich gmin z dziewięciu województw Polski południowo-wschodniej w celu powołania Stowarzyszenia Gmin Małopolski<sup>16</sup>. Miało ono przede wszystkim szkolić tych solidarnościowych samorządowców, którzy byli pełni entuzjazmu, ale nie mieli wiedzy w zakresie budowania samorządu, bo takiej instytucji nie było w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Profesor J. Purchla przypomniał starą, pamiętającą czasy średniowiecza zasadę, że „powietrze miejskie uczyni ciebie wolnym”. W moim przypadku atmosfera sali obrad Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa uczyniła ze mnie autentycznego samorządowca, i to nie tylko w lokalnym, krakowskim wymiarze.

Już w grudniu 1991 r. z mojej inicjatywy powstało Stowarzyszenie Gmin Małopolski, późniejsze Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski. Na jego 10-lecie we wrześniu 2001 r. w auli Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyła się jubileuszowa konferencja, którą otworzył rektor UJ prof. F. Ziejka. Wzięli w niej udział m.in. prezydent RP na uchodźctwie Ryszard Kaczorowski, ministrowie M. Kulesza i J. Stępień, ówczesny

---

14 Dz.U. Nr 16, poz. 91 ze zm.

15 Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198 ze zm.

16 Por. Wspólnota Małopolska nr 59/60, 2017, s. 3, <http://www.sgpm.krakow.pl/aawspolnota/pdf/wm-60.pdf>, (dostęp 14.04.2022).

marszałek Małopolski M. Nawara i ówczesny prezydent Krakowa A. Gołaś, oraz pierwszy marszałek Senatu III RP A. Stelmachowski, który stwierdził: „Samorządowy sukces nastąpił m.in. dzięki temu, że właśnie tu, w Krakowie, działało Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych "Solidarności", którym kierował sędzia Kazimierz Barczyk oraz jego Społeczna Rada Legislacyjna pod przewodnictwem rektora UJ Stefana Grzybowskiego i były gotowe koncepcje. To pozwoliło wykorzystać chwilę polityczną. To był, tak naprawdę, jedyny okres, kiedy można było przeprowadzić takie reformy. Jest wielką zasługą, którzy wtedy - dosłownie w dzień i w nocy - nad tym pracowali, żeby projekty stworzyć. Tempo prac było przecież olbrzymie; Senat uchwalił projekt legislacyjny w styczniu 1990 roku, a już 8 marca Sejm uchwalił ustawę. ( ...)Jeżeli dzisiaj kadry polityczne przedstawiają stan państwa jako krajobraz po bitwie, to w waszym, samorządowców gronie, będą się kształtować ci, którzy mając doświadczenie, wniosą ożywczy nurt na szczytach władzy. Dziś może nie doceniamy, jak wiele zawdzięczamy tym ludziom, którzy pracowali, aby nie tylko reformę samorządową opracować, ale i również ją wdrożyć. Myślę tu właśnie o przewodniczącym SGiPM Kazimierzu Barczyku, o profesorze Michale Kuleszy, o senatorze Jerzym Stępieniu, a także profesorze Jerzym Regulskim.”<sup>17</sup>. Rolę marszałka Stelmachowskiego w procesie odradzania się polskiego samorządu podkreślił z kolei J. Stępień, opisując jego wkład w przełamanie impasu przy pracach nad ustawą o samorządzie terytorialnym na przełomie 1989 i 1990 r.: „Pozycja polityczna Pana Marszałka była wtedy tak silna i wielka, że udało się przekonać kręgi rządowe, OKP i te prace mogły być dokończone.”<sup>18</sup>.

Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski, organizacja grupująca dziś nie tylko gminy, lecz także powiaty oraz województwo, spełniła swoją rolę, i to na wielu polach. Stowarzyszenie było prototypem przyszłego regionu i jego samorządu do czasu reformy wojewódzkiej. Powołałam się tutaj na premiera J. Buzka, który w notacji Filmoteki Małopolskiej wypowiedział takie oto słowa: „Było kilka osób w Kancelarii, także w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, które patronowały tej reformie. Niewątpliwie u mnie był to Pan Kazimierz Barczyk i Pan Michał Kulesza, to była odpowiedzialność za wszystkie niezbędne ustawy, które musiały w odpowiednim czasie wejść w życie, a Pan Jerzy Stępień w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, a więc współdziałanie tych osób było niezwykle ważne [...]. Te ustawy były kluczowe, myśmy musieli znowelizować ponad 100 ustaw, które wtedy obowiązywały, musieliśmy mieć również ustawy wiodące na poziomie gminnym i na poziomie wojewódzkim. Ważne było – i ja to wszędzie podkreślam, że te trzy nasze poziomy władz samorządowych są autonomiczne. W tej reformie gminy na niczym nie ucierpiały, nie traciły żadnego majątku, żadnych uprawnień, nie zabieraliśmy ich z gmin, myśmy wszystkie uprawnienia do samorządowych województw i powiatów przesuwali z centrum, ministrowie oddawali swoje kompetencje, to był niezwykle ruch, niezwykle ruch decentralizacyjny, myśmy również wiele środków finansowych przetrzucali na samorządowe województwa i samorządowe. [...] Ja mogę tylko pogratulować Panu Kazimierzowi Barczykowi i wszystkim, którzy działają w tym

---

17 Wspólnota Małopolska, nr 16/2002, s. 11.

18 Ibidem, s. 15.

Stowarzyszeni, że to trwa już tyle lat, nadal jest tak bardzo potrzebne, jest w różny sposób cytowane, publikacje, konferencje, specjalne fora czy samorządowe akademie są dziś znane w całym kraju, a samorządowcy tutaj na miejscu w Małopolsce bardzo z tego korzystają, bo my ciągle musimy się uczyć, wszyscy musimy się dostosować do nowych warunków. [...] Kazimierz Barczyk jeszcze w 1991 roku zorganizował Stowarzyszenie Gmin Małopolski, [...] była to chyba najprężniejsza organizacja taka obywatelsko-samorządowa i ona miała ogromny wpływ na drugi etap reformy samorządowej. Bo oto w 1998 roku nie było łatwo przeprowadzić, żebyśmy mieli samorządowe powiaty i regiony, silne regiony. Stowarzyszenie Gmin Małopolski, a potem Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski, którym od początku kierował Pan Kazimierz Barczyk miało tego swojego wspianego przedstawiciela w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra, doradcę Premiera, który bardzo promował tego rodzaju reformę. Pierwsze forum regionów, pierwsza konwencja powiatów polskich odbyły się w 1998 roku, w połowie tego roku, jeszcze zanim wszystkie ustalenia reformy samorządowej tej powiatowej i wojewódzkiej weszły w życie właśnie tutaj w Krakowie, w Małopolsce, organizowane przez Stowarzyszenie Gmin i Powiatów. To Stowarzyszenie miało już wtedy ogromny dorobek, to jest około 500 publikacji, konferencji bardzo poważnych, po każdej konferencji publikacje dotyczące wszystkiego, zarówno tych reform, które wtedy przeprowadzaliśmy bo to była zmiana i w systemie zdrowia, edukacji, był oczywiście przekazany na rzecz samorządów ogromny majątek, bo to na poziomie gminnym nastąpiło wcześniej, w 1990 roku, ale musieliśmy też jakoś dowartościować powiaty i województwa. A więc to były wielkie przemiany, którym niejako patronowały ważne osoby w kraju, które chciały tej reformy i pozwoliły przekonać innych. Ja byłem wielkim zwolennikiem tej reformy od samego początku. Ja pamiętam, że słynna była taka trójca Kulesza, Stępień, właśnie Barczyk. Ci dwaj pierwsi panowie to w skali europejskiej organizowali również spotkania samorządowe nie tylko w skali polskiej, ale Pan Kazimierz Barczyk niewątpliwie w rządzie, także w samym środowisku Akcji Wyborczej Solidarność, Unii Wyborczej był osobą bardzo znamieną bo on również w parlamencie jako Poseł na Sejm potrafił wziąć na siebie ciężar przekonywania do tej reformy i niewątpliwie Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski miało tu ogromne znaczenie, był zresztą Posłem na Sejm z tego Stowarzyszenia, Stowarzyszenie jego wypromowało i spełniał tutaj rolę takiego zwornika pomiędzy oczekiwaniami czy planami parlamentu czy rządu polskiego, a tym czego oczekują samorządowcy w całym kraju, nie tylko w Małopolsce. Federacja Gmin i Powiatów to było tysiąc jednostek samorządowych w Polsce, ogromna siła, oczywiście Małopolska grała tu ogromną rolę, ale jeszcze dwa słowa o reformie wojewódzkiej, regionalnej. To po raz pierwszy w historii naszego kraju tworzyliśmy samorządowe regiony. Ja byłem przekonany, że one są niezbędne jeśli Polska ma z pożytkiem wejść do Unii Europejskiej i skorzystać z tych wielu dobrodziejstw, które niosła nam Unia Europejska. [...] Ja mogę tylko pogratulować Panu Kazimierzowi Barczykowi i wszystkim, którzy działają w tym Stowarzyszeniu, że to trwa już tyle lat, nadal jest tak bardzo potrzebne, jest w różny sposób cytowane, publikacje, konferencje, specjalne fora czy samorządowe akademie są dzisiaj znane w całym kraju, a samorządowcy tutaj na miejscu w Małopolsce bardzo z tego korzystają, bo my ciągle musimy się uczyć, wszyscy musimy się dostosować do nowych warunków. I Stowarzyszenie Gmin i

Powiatów Małopolski robi to doskonale i oby tak było dalej”<sup>19</sup>.

Rok 1990 przyniósł reformę gminną. Wiadomo było, że pochodząca z 1975 r. struktura państwa wymaga dalszych niezbędnych reform. Sprawa powołania powiatów samorządowych pojawiła się po raz pierwszy w czasie rządu premier H. Suchockiej, gdy ministrem – szefem Urzędu Rady Ministrów był zwolennik tej reformy J. Rokita, podsekretarzem stanu dr Mirosław Stec, a pełnomocnikiem do opracowania wstępnych założeń reformy i wstępnej mapy ponad 300 powiatów był prof. M. Kulesza w randze sekretarza stanu.

Projekt ten przygotowano do ostatecznej realizacji w czasie koalicyjnego rządu J. Buzka. Akcja Wyborcza Solidarność i Unia Wolności cały czas stanowczo optowały za realizacją tego projektu. Twarzą projektu poselskiego Unii Wolności była prof. I. Lipowicz, wówczas przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego w Sejmie, z którą współpracowałem.

Ale w międzyczasie w 1996 r. powstał przygotowany przez Urząd Rady Ministrów dokument zatytułowany *Państwo sprawne, przyjazne, bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego*<sup>20</sup>. Stowarzyszenie Gmin Małopolski pod koniec października 1996 r. uchwaliło rezolucję będącą oceną *Założeń*. Czytamy tam m.in.: „Reforma administracji publicznej związana z zasadniczymi reformami Państwa podjętymi po 1989 roku, winna być kontynuowana. W wielu dziedzinach, z uwzględnieniem doświadczeń ostatnich lat, reformy te winny być na nowo podjęte. Polska jest nadal państwem skrajnie scentralizowanym. Brak systemowych reform – najpierw władz centralnych a następnie ponadlokalnych (powiatów i województw – regionów) – wstrzymuje rozwój Polski i poziomu życia Polaków. [...] Bardzo istotnym krokiem przebudowy administracji publicznej winna stać się reforma powiatowa – bez odbierania gminom ich dotychczasowych kompetencji. [...] Realizacja programu decentralizacji państwa musi się odbywać przy konsultacji i aprobacie przez środowiska samorządowe poszczególnych rozwiązań szczegółowych. Poważną rolę odegrać tu mogą stowarzyszenia gmin, a także inne organizacje samorządowe – w szczególności Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich”.

Także postulaty kierowanej przeze mnie od 1996 r. Federacji, największej ogólnopolskiej organizacji samorządów terytorialnych, zrzeszającej ok. 1000 gmin, powiatów i województw w 20 regionalnych związkach, doczekały się spełnienia. Po kilku latach rząd pod kierunkiem J. Buzka przystąpił do realizacji czterech reform szkolnictwa, ochrony zdrowia, systemu emerytalnego oraz – kluczowej z mojego punktu widzenia – reformy administracji i samorządu.

Z całą mocą należy podkreślić, że ojcem decentralizacji – reformy administracji i powstania po raz pierwszy w tysiącletniej historii Polski pełnego samorządu wojewódzkiego (za wyjątkiem Sejmu Śląskiego w okresie międzywojennym) – był premier J. Buzek. Ja wraz z prof. M. Kuleszą, również sekretarzem stanu w Kancelarii Premiera, byliśmy głównymi pomocnikami w przygotowaniu tej reformy, jako świadkowie i aktywni uczestnicy tworzenia

---

19 Wypowiedź prof. J. Buzka w filmie *Małopolska droga do samorządu. 30 lat Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski*, <https://coiu.pl/filmy,0.html>, (dostęp 14.04.2022).

20 Warszawa 1996.

historii. Jako sekretarz Komitetu Społecznego Rady Ministrów, który był „połową roboczo pracującego rządu”, uczestniczyłem w cotygodniowych posiedzeniach Rządu wraz z ministrami konstytucyjnymi, monitorując uchwalanie przez rząd reform, które w istocie były wcześniej procedowane w Komitecie Społecznym Rady Ministrów.

Już od końca 1997 r. na jednoznaczne polecenia premiera, zdecydowanego na złamanie kręgosłupa skrajnie scentralizowanemu państwu, wszystkie ministerstwa oraz urzędy centralne przystąpiły do tworzenia stosownych regulacji prawnych. Musimy jednak pamiętać, że rząd J. Buzka był rządem koalicyjnym, w którym ścierały się różne poglądy i różne podejścia do wielu kwestii. Istotnym czynnikiem była także presja czasu. Było bowiem sprawą oczywistą, że zakrojony na szeroką skalę proces działań reformatorskich musi zostać uruchomiony na początku kadencji parlamentu, która rozpoczęła się w październiku 1997 r. Wówczas z M. Kuleszą byłem kandydatem na pełnomocnika rządu ds. reformy samorządowej. 21 listopada 1997 r. „Życie” napisało w artykule pt. „Samorządowe bliźniaki”: „Dzisiaj Jerzy Buzek ma powołać dwóch pełnomocników do reformy samorządowej (...). Pełnomocnikami mają być Michał Kulesza, który pełnił tę funkcję w rządzie Suchockiej i krakowski działacz samorządowy, poseł Akcji, Kazimierz Barczyk<sup>21</sup>”. Jednak po kilku tygodniach pełnomocnikiem został Michał i dla wszystkich był to sygnał powrotu do jego mapy ponad 300 powiatów rządu H. Suchockiej. Jak informowało wówczas „Życie” w artykule „Trójgłowy smok” reformę samorządową będą wdrażać: Michał Kulesza, Kazimierz Barczyk, Jerzy Stępień, dodając: „Kazimierz Barczyk najpierw miał być wiceministrem sprawiedliwości. Potem o mały włos nie został pełnomocnikiem rządu ds. reformy samorządowej. Ostatecznie będzie sekretarzem stanu w Kancelarii prezesa Rady Ministrów odpowiedzialnym za prace Komitetu Społecznego Rady Ministrów”<sup>22</sup>.

Dla porządku trzeba jednak odnotować, że na wprowadzoną w 1999 r. reformę samorządową składało się także siedem innych ustaw z 1998 r.: ustawa z 5.06.1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>23</sup>, ustawa z 24.07.1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie<sup>24</sup>, ustawa z 24.07.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa<sup>25</sup>, ustawa z 13.10.1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>26</sup>, ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych<sup>27</sup>, ustawa z 26.11.1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000<sup>28</sup>, a także ustawa z 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw<sup>29</sup>.

---

21 „Życie” z 21 listopada 1997 r.

22 „Życie” z 2 grudnia 1997 r.

23 Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.

24 Dz.U. Nr 99, poz. 631.

25 Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.

26 Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

27 Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.

28 Obecnie ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2003 (Dz.U. Nr 150, poz. 983 ze zm.).

29 Dz.U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1190 ze zm.

Był to więc naprawdę ogromny pakiet aktów prawnych.

Wprowadzanie w życie reformy administracyjnej ostatecznie zamknął podpis Prezydenta złożony 27.07.1998 r. Jesienią odbyły się wybory do nowych samorządów powiatowych i wojewódzkich i od tej pory zostałem radnym województwa małopolskiego, korzystając z doświadczeń dwóch kadencji Rady Miasta Krakowa. Uczestnicząc w przygotowywaniu reformy gminnej, powiedziałem „A”, ale też konsekwentnie powiedziałem „B”, startując w wyborach do Rady Miasta Krakowa. Podobnie uczyniłem jako współautor ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa<sup>30</sup>. Stąd moje refleksje sprowadzają się do tworzenia prawa oraz jego wdrażania, a także jako lidera regionalnej i ogólnopolskiej organizacji samorządowej, co daje mi trzecią perspektywę.

Wszyscy wiemy doskonale, że reforma samorządu terytorialnego nie może być aktem jednorazowym. Wraz ze zmienianiem się realiów – historia bowiem, wbrew temu, co jeszcze niedawno głosili niektórzy „mędrcy”, się nie skończyła – potrzebne są kolejne modyfikacje starzejących się regulacji prawnych. Piętnaście lat po wprowadzeniu drugiej reformy samorządowej, 30.06.2014 r., Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej wspólnie z kierowanymi przeze mnie Konwentem Przewodniczących Sejmików Województw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Federacją Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP zorganizowała konferencję zatytułowaną „15 lat samorządu województw – europejski model polskich regionów”, pod patronatem i z udziałem prof. J. Buzka<sup>31</sup>. W jej trakcie przedstawiłem swój pogląd na temat ewolucji polskiego samorządu, który podtrzymuję do dziś. Podkreśliłem wówczas, że obecnie obowiązujące regulacje nie nadążają za swoistą emancypacją województw. Konieczne jest uporządkowanie m.in. przepisów dotyczących kompetencji i zasad wykonywania zadań publicznych w niektórych dziedzinach interwencji publicznych (drogi publiczne, lotniska regionalne). Postulowałem opracowanie standardów realizacji zadań publicznych zleczanych samorządom przez administrację rządową, zadań finansowanych z dotacji celowej oraz zadań własnych samorządu współfinansowanych z budżetu państwa, a także rozważenie wprowadzenia zasad służby cywilnej w odniesieniu do samorządu terytorialnego.

Wstępnie podliczyłem, że w ciągu trzydziestu lat społecznej pracy w Stowarzyszeniu Gmin i Powiatów Małopolskiej oraz Federacji na pracę społeczną przeznaczyłem co najmniej kilkanaście tysięcy godzin. Osobiście opracowywałem, przygotowywałem programy forum, kongresów i wszystkich przywołanych konferencji, zapraszając referentów i przewodnicząc wszystkim spotkaniom, oczywiście korzystając z pomocy technicznej biur.

## **7. I Kongres Samorządu Terytorialnego Rzeczypospolitej**

Wydarzeniem bezprecedensowym był, obradujący w dniach 10–12.10.1997 r., I Kongres Samorządu Terytorialnego Rzeczypospolitej. Do krakowskiego teatru im. Juliusza

---

30 Dz.U. z 2022 r. poz. 547.

31 Por. <http://www.sgpm.krakow.pl/aaksiazki/pdf/2019-05-08-15-lat-samorzadu.pdf>, (dostęp 14.04.2022).

Słowackiego przybyło, zaskakując wręcz organizatorów, Stowarzyszenie i Federację, siedmiuset prezydentów, burmistrzów, wójtów, przewodniczących rad gmin, marszałków sejmików samorządowych, przedstawiciele Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Regionalnych Izb Obrachunkowych, organizacji pozarządowych oraz lokalnej prasy<sup>32</sup>.

Kongres podjął uchwały, w których postulował utworzenie samorządowych powiatów oraz silnych województw, a także reformę finansów gminnych oraz reformę szkolnictwa wyższego.

## **8. Forum Regionów Rzeczypospolitej w Krakowie – głos samorządowców**

Dzień 20.04.1998 r. zasługuje na odnotowanie w historii polskiego samorządu terytorialnego. To wtedy odbyło się w Krakowie spotkanie dwustu przedstawicieli środowisk samorządowych z nowych województw-regionów. Organizatorami tego wydarzenia były Stowarzyszenie Gmin Małopolski oraz Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich. Patronat nad nim roztoczyli Marszałek Sejmu M. Płażyński i Premier J. Buzek. To właśnie wtedy rząd J. Buzka otrzymał pełne poparcie środowisk samorządowych zrzeszonych w Stowarzyszeniu i Federacji w sprawie tworzenia nowych samorządowych województw i powiatów. Trzeba w tym miejscu wyraźnie powiedzieć, że przed wyborami parlamentarnymi w 1997 r. żadna partia polityczna w Polsce nie miała w programie budowy pełnego samorządu województwa. Władze działających ogólnopolskich związków miast i gmin nie były entuzjastycznie nastawione do powstania dwóch nowych poziomów samorządu. Odmienne od systemu PRL zlikwidowaliśmy „piramidę”, w której gminy podlegały powiatom, te z kolei województwom, a nad nimi był rząd, który „rządził”, a na końcu nim i wszystkim w Polsce kierował Komitet Centralny PZPR. W naszym modelu każda jednostka samorządu terytorialnego podlegała tylko prawu określającemu ich kompetencje. Decyzje samorządów podlegały jedynie zaskarżeniu przed Samorządowymi Kolegiami Odwoławczymi i sądami.

Jak powiedział wówczas Marszałek Sejmu M. Płażyński, „Chodzi nie tylko o przekonywanie siebie nawzajem, ale o oddolny nacisk samorządowców, by osłabić fałszywe wrażenie, że reforma wzbudza jedynie niezadowolenie”<sup>33</sup> – zdanie to jest cytatem z komunikatu, jaki ogłosiło Stowarzyszenie Gmin Małopolski bezpośrednio po wydarzeniu.

Forum uchwaliło złożoną z ośmiu punktów rezolucję. Otwierała ją preambuła, którą, dziś – po prawie ćwierćwieczu – warto przytoczyć jako ciekawe świadectwo ówczesnych nastrojów oraz nadziei środowiska samorządowców. Otóż czytamy tam: „Polska znajduje się w okresie historycznych przeobrażeń. Jest to moment podejmowania rozstrzygających decyzji dotyczących kształtu państwa, jego funkcjonowania i sposobu sprawowania władzy.

---

32 Wydawnictwo pokonferencyjne *Kongres samorządów terytorialnych RP. Konferencja samorządów państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Fundacja Rozwoju Samorządności i Prasy Lokalnej, Kraków 1998, s. 3.

33 Oficjalna strona Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, <http://www.sgpm.krakow.pl/aktualnosc,forum-regionow-rzeczypospolitej-w-krakow,339,0,0.html>, dostęp 14.04.2022.



Niezbędne zmiany odbywają się w szczególnie sprzyjających okolicznościach spowodowanych dynamiką procesów reformatorskich zachodzących w kraju, w których uczestniczy najbardziej aktywna i zaangażowana część społeczeństwa. Sprzyjającą sytuację zewnętrzną kształtują prowadzone już rokowania dotyczące naszego przystąpienia do Unii Europejskiej, otwierające nowe horyzonty rozwoju. Świadomi odpowiedzialności za losy Polski opowiadamy się zdecydowanie i jednoznacznie za”. I tutaj następowało wyliczenie. Dowiadujemy się z niego, że uczestnicy forum oczekiwali: głębokiej decentralizacji uprawnień oraz służb publicznych jako kluczowego narzędzia naprawy państwa; silnego i sprawnie zarządzanego państwa unitarnego, którego obywatele obsługiwałyby gminy i powiaty, województwa miały dbać o rozwój aktywności gospodarczej, a administracja rządowa miała koncentrować się na kluczowych zadaniach państwa; podziału państwa na dwanaście silnych województw; kompleksowej reformy administracji, zrywającej z „pionowym zarządzaniem krajem”; przeprowadzenia wyborów do władz wszystkich stopni samorządu w jednym terminie; kształtowania przez zmiany w samorządzie państwa obywatelskiego; głębokiej reformy finansów publicznych oraz pełnej mobilizacji wszystkich sił dla przeprowadzenia koniecznych reform.

Dokument wypracowany przez Forum zamykało stwierdzenie: „Przekonani o słuszności naszego stanowiska i wagi argumentów, przemawiających za szybkim wprowadzeniem reformy – apelujemy o szerokie poparcie dla wysiłków rządu realizującego konsekwentnie i z determinacją podjęte wobec społeczeństwa zobowiązanie: «szliśmy po władzę aby ją oddać ludziom»<sup>34</sup>”.

## 9. Ciągłe budowanie

Po upływie pięciu tygodni, 27.05.1998 r. – a jak pamiętamy, dzień ten jest Świętem Samorządu Terytorialnego – w rocznicę pierwszych powojennych wyborów samorządowych odbyła się I Ogólnopolska Konwencja Powiatów Rzeczypospolitej. Wydarzenie to miało miejsce w Auli Głównej Uniwersytetu Jagiellońskiego i uczestniczyło w nim około czterystu samorządowców, a więc prezydentów, burmistrzów, przewodniczących rad miast powiatowych, a także przedstawiciele prasy lokalnej. W Konwencji uczestniczył wicepremier J. Tomaszewski, a referaty wygłosili m.in.: minister T. Kamińska, minister Z. Woźniak, R. Borusiewicz, który prowadził nowosądecki pilotaż, oraz piszący te słowa. Wypowiadałem się wówczas zarówno jako przewodniczący Stowarzyszenia, jak i członek Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w skład której wchodziłem w imieniu Federacji w latach 1997–2002. Z I Konwencją Powiatów Rzeczypospolitej, zwołaną przeze mnie w auli Collegium Novum pod patronatem premiera Buzka, zanim jeszcze zaczęły funkcjonować powiaty, wiąże się powstanie pewnego zabawnego artefaktu. Jest to plakat autorstwa E. Barańskiej-Jamrozik, znanej krakowskiej artystki specjalizującej się w tworzeniu karykatur.

---

34 *Deklaracja Regionów Polskich* [w:] *Forum Regionów Rzeczypospolitej*, Kraków 1998, red. M. Korcuć, P. Stańczyk, s. 74-75, <http://www.sgpm.krakow.pl/aaksiazki/pdf/1998-12-31-forum-regionow-rzeczypospolitej.pdf>, (dostęp 14.04.2022).

Przedstawia on „Trójgłowego Smoka”<sup>35</sup>, czyli współautorów trzech reform samorządowych: gminnej, powiatowej i wojewódzkiej. Byli to: prof. M. Kulesza, wówczas sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, J. Stępień, wówczas podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, którego zachęciłem do kandydowania na sędziego Trybunału Konstytucyjnego<sup>36</sup>, oraz ja. Byłem wówczas sekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz sekretarzem Komitetu Społecznego Rady Ministrów, a także w latach 1997–2001 sekretarzem Zarządu Krajowego Ruchu Społecznego Akcja Wyborcza Solidarność, którego przewodniczącym był premier J. Buzek. Co tydzień obradowaliśmy na posiedzeniach w Kancelarii Premiera, omawiając i przygotowując najważniejsze sprawy państwowe z udziałem przewodniczącego AWS M. Krzaklewskiego – wtedy Akcja Wyborcza Solidarność miała ponad dwustu posłów. Równocześnie byłem współprzewodniczącym ok. stuosobowego Parlamentarnego Zespołu Samorządowego posłów i senatorów-samorządowców Akcji Wyborczej Solidarność, praktycznie pilotującego i gwarantującego przeprowadzenie i uchwalanie reform samorządowych i towarzyszących im ustaw.

Rok 1998 niewątpliwie obfitował w wydarzenia. Między innymi grudzień tego roku przyniósł dwa znaczące fakty. Pierwszy z nich to zorganizowana wspólnie przez Federację Związków i Stowarzyszeń Gmin i Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej oraz Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski I Konwencja Przewodniczących Rad Gmin, Powiatów i Sejmików Wojewódzkich, która odbyła się 7.12.1998 r. w gmachu Sejmu. W wydarzeniu tym, które otworzyli premier J. Buzek oraz marszałek M. Płażyński, wzięło udział ok. 1500 samorządowców z całej Polski. Wielu musiało oglądać relację na telebimach w Sejmie i Senacie.

O ile Konwencja była wydarzeniem o wymiarze ogólnopolskim, o tyle konferencja „Wprowadzenie reformy administracji publicznej w Małopolsce” miała charakter lokalny. Uczestniczyli w niej licznie małopolscy samorządowcy. Podczas obrad zabierali głos m.in.: M. Nawara – przewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego, M. Nagielski – podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, delegat Rządu do Spraw Wdrażania Reformy Administracji Publicznej w Małopolsce, R. Masłowski – wojewoda małopolski, oraz ja, jako przewodniczący Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski i jednocześnie sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

## **10. Refleksja poreformatorka**

Reformy wprowadzone przez rząd J. Buzka dopełniły odmianę skrajnie scentralizowanej Polski z czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, gdzie nie było miejsca na autentyczną aktywność obywateli, rozwiązywanie wielu codziennych lokalnych i regionalnych problemów na poziomie gminy, powiatu, województwa, których oczywiście nie była w stanie zobaczyć

---

35 Po raz pierwszy sformułowanie to zostało użyte przez dziennik „Życie” 2 grudnia 1997 r.

36 Stenogram z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu VI kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main6?OpenForm&SPC>, (dostęp 14.04.2022).

żadna władza centralna. Ostatnie 20 lat pokazało, że II etap reformy samorządowej dał dużo dobrych owoców w Polsce lokalnej, regionalnej ze sprawnym wykorzystaniem wielkich funduszy Unii Europejskiej w dziesiątkach tysięcy projektów realizowanych przez samorządy. Szkoda, że w tym samym czasie wielkie, zatrudniające kilkaset tysięcy osób przedsiębiorstwa, jak Polskie Koleje Państwowe S.A. – czy Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, nie były w stanie zorganizować przetargów ani skutecznie przeprowadzić kilkunastu inwestycji o wartości milion razy większych od inwestycji realizowanych z funduszy UE w każdej gminie. Reformy te w znacznym stopniu przyczyniły się do odejścia od archaicznego, PRL-owskiego modelu Polski resortowej. Rząd i ministrowie mogli przestać zajmować się każdym odcinkiem drogi, a jedynie kilkoma procentami autostrad i dróg krajowych. Podobnie najważniejszymi instytucjami kultury – muzeami i teatrami, a nie setkami i tysiącami mniejszych muzeów i bibliotek, a także najważniejszymi, strategicznymi przedsiębiorstwami, a nie zbędnym fikcyjnym nadzorem nad przedsiębiorstwami z małym udziałem Skarbu Państwa. Po reformie decentralizacyjnej J. Buzka należało skoncentrować się na reformie samego centrum i dopełnić ją przez likwidację Polski resortowej w rządzie na rzecz pełnego ukształtowania pozycji i roli premiera w rozpoczętym systemie parakanclerskim, a także przez niezbędne ukształtowanie sprawnych instytucji centralnych. Gołym okiem widać, że tych prac właściwie nie podjęto. Stwierdzam to z żalem, 20 lat temu w ramach podjętych przez premiera J. Buzka działań w tym kierunku w moim opracowaniu postulowałem ten kierunek dopełniający decentralizację. Wówczas przykładowo, na mój wniosek, powstało w Kancelarii Premiera Rządowe Centrum Legislacji zatrudniające 10 razy więcej prawników, legislatorów aniżeli Departament Legislacyjny w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dla profesjonalnego przygotowania projektów ustaw, przekładającego programy wyborcze na ustawy w państwie prawa. Zbyt małe Rządowe Centrum Legislacji niestety nie przejęło legislacji z resortowych departamentów w kluczowych dla państwa ustawach<sup>37</sup>.

Rządy, które przyszły po jego ekipie, ze zdziwieniem zobaczyły, że to już jest zupełnie inna Polska. Skończył się czas centralnego zarządzania prawie wszystkimi pieniędzmi publicznymi. Z budżetu centralnego „na dół” trafiło wówczas co najmniej 30 mld zł, z powodu przesunięcia ich do kas chorych połączonych z samorządami wojewódzkimi. Również z powodu powstania powiatów i województw co najmniej 30 mld zł trafiło w ręce samorządów. Wtedy te i inne mniejsze kwoty, przesunięte także do nowych samorządów, stanowiły łącznie niewiele mniej niż połowa budżetu państwa. W 2001 r., po przejęciu władzy przez Sojusz Lewicy Demokratycznej, ówczesny minister spraw wewnętrznych i administracji K. Janik stwierdził, że „Nie było czym zarządzać”<sup>38</sup>, ponieważ zmienił się – zdecentralizowany został – system zarządzania pieniędzmi publicznymi. To był przełom, o którym trochę zapominamy.

W nowym systemie, dopełniając reformę gminną, odeszliśmy od „warszawocentryzmu” i

---

37 Por. K. Sobczyk, *Rządowe Centrum Legislacyjne. 15 lat w historii tworzenia i ogłaszania prawa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

38 Wspólnota Małopolska nr 62/2020, s. 68.

uprawiania „klamkowania” przez samorządowców z prawie 2500 gmin, ponad 300 powiatów i 16 województw o pieniądze m.in. na inwestycje. W fasadowym systemie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej „troska” decydentów z Warszawy „o dobro” dla każdej gminy, a nawet i wioski, była nadzieją wielu głupich i naiwnych oraz nielicznych sprytnych. Obecny system oczywiście nie jest doskonały, wymaga poprawy, obiektywizacji, ale jest oczywiście o wiele bardziej powszechnie zrozumiały i przejrzysty, i bardziej efektywny od poprzedniego.

## 11. Nowe wyzwania

Rok 1999 przyniósł wprowadzenie nowego podziału administracyjnego Polski. Od 1 stycznia zaczęło funkcjonować szesnaście województw podzielonych na powiaty. Pojawiło się też zupełnie nowe, bardzo poważne wyzwanie dla samorządów. Było nim zbliżające się wejście Polski do Unii Europejskiej. Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Małopolski we współpracy z kierowaną przeze mnie od 1996 r. Federacją Regionalnych Związków Gmin i Powiatów Rzeczypospolitej Polskiej powołało w jej biurze przy Małym Rynku w Krakowie Małopolskie Regionalne Centrum Informacji Europejskiej. Rozpoczęło i realizowało przez następne dziesięć lat swoją działalność, jako jeden z elementów sieci informacyjnej Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, a następnie Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Zadaniem tej placówki były „udzielanie mieszkańcom nieodpłatnej pomocy konsultacyjnej w aspekcie prawnym, gospodarczym, politycznym i społecznym integracji europejskiej”, a także „usługi doradcze w zakresie możliwości pozyskiwania środków pomocowych w ramach funduszy europejskich oraz pozostałych inicjatyw unijnych”<sup>39</sup>.

Z kolei w 2000 r. zainicjowałem i opracowałem projekt Rządowego Centrum Legislacji, państwowej jednostki organizacyjnej podległej Prezesowi Rady Ministrów, zapewniającej koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej oraz obsługę prawną Rady Ministrów. W ten sposób po dwudziestu latach wykorzystałem moje doświadczenia z czasów działalności w Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, które między 1980 a 1992 r. opracowało kilkadziesiąt społecznych projektów ustaw. Zazwyczaj w parlamencie wśród czterystu sześćdziesięciu posłów i stu senatorów jest średnio zaledwie dziesięć procent prawników. W I kadencji Sejmu w co najmniej pięćsetosobowej Kancelarii Sejmu pomagało nam tylko kilku legislatorów. Z trybuny sejmowej wołałem wówczas o co najmniej kilkukrotne zwiększenie liczby legislatorów oraz krytykowałem sytuację, w której w sześćdziesięciosobowej „fabryce ustaw” jest zaledwie czterdziestu sześciu pracowników prawników i dwa procent legislatorów. Pod względem fachowej pomocy legislacyjnej podobnie tragicznie wyglądała sytuacja w ministerstwach, gdzie były zaledwie kilkusobowe departamenty prawne, a departament legislacyjny w Kancelarii Premiera zatrudniał jedynie kilkunastu legislatorów. Tanie państwo, a jeszcze bardziej nierozumne, deklarując uroczyście budowę demokratycznego państwa prawa, funkcjonowało pod tym względem jak skrajnie

---

39 Oficjalna strona województwa małopolskiego, <https://www.malopolska.pl/aktualnosci/samorzad/jedyny-malopolski-punkt-informacyjny-msz-o-prezydencji-polski-w-radzie-ue>, dostęp 14.04.2022.

scentralizowana, autorytarna Polska Rzeczpospolita Ludowa, w której dyspozycje polityczne idące z Komitetem Centralnym Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej były przetwarzane w dół przez „prawo powielaczowe”. Zdenerwowany tym stanem, przedstawiłem premierowi J. Buzkowi projekt Rządowego Centrum Legislacji, który go wdrożył, zatrudniając na początku przynajmniej ponad stu legislatorów. Rządowe Centrum Legislacji szczególnie przydało się przy wdrażaniu przepisów Unii Europejskiej po naszym wstąpieniu w dniu 1.05.2004 r.

## 12. Podsumowanie, czyli ostatnie słowo samorządowca

Jako podsumowanie powyższych refleksji chciałbym przytoczyć fragment mojej wypowiedzi zamieszczonej w jubileuszowym wydaniu „Wspólnoty Małopolskiej. Pisma marszałków, prezydentów, starostów, burmistrzów, wójtów i radnych”, jakie ukazało się pod koniec 2020 r., pt. *Trzydzieści dobrych lat w tysiącletnich dziejach Małopolski*. Napisałem wówczas: „Jako samorządowiec z trzydziestoletnim stażem – solidarnościowy romantyk, codzienny pozytywista – jestem dzisiaj dumny z samorządu terytorialnego w Polsce, który sprawdził się w tej naszej wielkiej przemianie cywilizacyjnej i był jej lokalnym i regionalnym motorem. Patrząc na minione trzydzieści lat, możemy z czystym sumieniem stwierdzić, że nie zmarnowaliśmy szansy – jako lokalni i regionalni liderzy wraz z kilkudziesięcioma milionami mieszkańców Polski, którą dała nam historia przy i po obaleniu «żelaznej kurtyny» z wielkim udziałem «Solidarności», zjednoczeniu Europy, wstąpieniu Polski do NATO i UE. [...] Nie możemy osiąść w codziennej pracy na laurach, bo wciąż jest bardzo dużo do zrobienia. Poza tym świat się zmienia, a wraz z nim musi się zmieniać samorząd. Już w Konstytucji 3 Maja przewidziano generalny przegląd ustawodawstwa po 25 latach, więc my teraz również powinniśmy przygotować «III etap reformy samorządowej» (po 1990 r. i 1998 r.) dla zaktywizowania obywateli i zmniejszenia deficytu demokracji występującego w Polsce. Bezradni radni i brak aktywności mieszkańców, ich energii, blokuje rozwój samorządu, podcinając mu skrzydła”<sup>40</sup>.

Podsumowując minione trzy dekady, mamy pełne prawo twierdzić, że Polska, podobnie jak największe kraje Europy, ma dzisiaj samorządy gminny, powiatowy i wojewódzki, spełniające wymogi ratyfikowanej w całości przez nasz kraj Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego<sup>41</sup>. Szczycimy się modelowym, a dla wielu państw wzorcowym samorządem terytorialnym, choć jak dla mnie ze zbyt dużą liczbą powiatów. Polskie samorządy należą do najbogatszych w skali Europy, są wielkimi posiadaczami ziemskimi i dysponują milionem hektarów ziemi. Kraków w procesie komunalizacji otrzymał tysiące domów i kilkadziesiąt tysięcy mieszkań. Wybierani bezpośrednio wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast mają bardzo silną władzę wykonawczą, rzadko spotykaną w Europie Zachodniej.

Trzydzieści lat temu Kraków był historycznym, zabytkowym, ale szarym i smutnym miastem. Od tego czasu stał się europejską metropolią, tętniącą życiem, z wieloma nowymi obiektami

---

40 Wspólnota Małopolska nr 62/2020, s. 73.

41 Obecnie Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.).

kultury i inwestycjami infrastrukturalnymi. Jednym z symboli jest fakt, że wówczas w Krakowie w obrębie Plant były 3–4 restauracje, może z 5 kawiarni, a teraz jest ich ok. 500. Musimy też mieć świadomość, że Kraków jest nadmiernie rozciągnięty, jako ciągle największa gmina rolnicza w województwie małopolskim, co również pozostaje bardzo kosztowne i obciążające nas wszystkich w budowaniu i utrzymaniu infrastruktury komunikacyjnej i komunalnej. Kraków, milionowa metropolia, jest obszarowo aż 50 razy większy od Krakowa sprzed 100 lat.

Dziś, jadąc przez Małopolskę, widzimy już zupełnie inne krajobrazy niż te, jakie pamiętamy z 1990 r. Wsie, miasta i miasteczka zmieniły się nieprawdopodobnie. Dotyczy to w równym stopniu stołecznego, królewskiego miasta Krakowa, jak również Pcimia, Wolbromia, Gdowa, Koszyc czy Słomnik. Można zaryzykować tezę, choć niektórym wyda się to zapewne przesadą, że skok cywilizacyjny, jaki między 1990 a 2020 r. dokonała Małopolska, można porównać z przemianą, jaka dokonała się w XIII w. w wyniku powstających masowo lokacji miast.

Kazimierz Barczyk – przewodniczący Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski oraz Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP, wiceprzewodniczący Sejmiku Województwa Małopolskiego, w latach 1997-1999 sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, współtwórca polskich reform samorządowych.