

JERZY STĘPIEŃ

Sędzia TK w stanie spoczynku

NA MARGINESIE – PO 35 LATACH

W trakcie ostatniego, 66. Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego organizowanego przez Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie po wielokroć wracały w mojej pamięci chwile początków wprowadzenia do naszego systemu ustrojowego samorządowej gminy. Zjazd poświęcony był konstytucyjnym determinantom finansów publicznych, ale ponieważ obecnie samorządowe finanse to niemal 40% finansów publicznych w ogóle, nic więc dziwnego, że kontekst samorządowy często pojawiał się w referatach i dyskusjach. Pamiętam lęki ówczesnego wicepremiera Leszka Balcerowicza, który w związku z reformą samorządową tracił bezpośrednią kontrolę nad tą częścią finansów publicznych, ale już po roku – jak przyznawał w wywiadzie rzece *800 dni*¹ – dostrzegł, że samorząd terytorialny doskonale współgra z jego reformami rynkowymi. Już po roku bowiem wiadomo było, że samorządy bardzo szybko przystąpiły do porządkowania ksiąg wieczystych obejmujących własność komunalną, co stwarzało doskonały klimat dla inwestycji krajowych i zagranicznych. Ktoś nareszcie zaczął z głową prawdziwego gospodarza zarządzać mieniem komunalnym. Z pewnością też wyłączenie budżetów samorządowych z budżetu państwa i przekazanie ich pod kontrolę demokratycznie wybranych rad spowodowało, że ta część finansów publicznych stała się nareszcie transparentna i społecznie kontrolowalna.

W pewnym momencie przypomniałem sobie także, jakie poruszenie ta reforma spowodowała na rynku wydawnictw prawniczych. Zwrócił mi na to uwagę w pewnej chwili profesor Michał Kulesza, ekspert komisji senackiej, którą miałem wtedy zaszczyt i przyjemność kierować. W początkach transformacji księgarnie wręcz zawałone były literaturą ekonomiczną, poświęconą głównie problemom kapitałowym, ale w nie mniejszym stopniu dało się zauważyć to zjawisko w przestrzeni samorządowej. Na przykład w głównej sali parteru popularnej księgarni Prusa naprzeciwko Uniwersytetu War-

¹ L. Balcerowicz, *800 dni. Szok kontrolowany. Spisał Jerzy Baczyński*, Warszawa 2024, s. 297.

szawskiego pozycje poświęcone różnym zagadnieniom samorządowym zajmowały przez kilka dobrych lat czołowe miejsca na półkach zaraz przy wejściu i dopiero pod koniec lat 90. powędrowały do działów znajdujących się w podziemiach, podobnie zresztą jak wszystkie pozycje prawnicze. Tak było we wszystkich księgarniach naukowych i nie powiem, że nie napawało to nas dumą. Coś drgnęło za sprawą naszej reformy także i w tej przestrzeni.

W pierwszym okresie podium publikacji było całkowicie niemal zajęte przez przedstawicieli prawa administracyjnego (środek) i finansowego (prawa strona), autorzy z innych dziedzin rzadko wkraczali na ten teren, oddając niejako pole administratywistom, ale już na początku obecnego wieku sytuacja zaczęła się powoli zmieniać. Pojawiały się coraz częściej na rynku książki politologiczne z tego zakresu, także studia historyczne, a za sprawą komentarzy do nowej Konstytucji obowiązkowo musiał się tam znaleźć rozdział dotyczący samorządu, jako że zawiera ona oddzielny i wcale niemały poświęcony mu rozdział.

Ostatnio Wydawnictwo Wolters Kluwer przygotowało trzatomowe obszernie dzieło w postaci *Systemu samorządu terytorialnego* pod redakcją profesor Ireny Lipowicz², niezwykle zasłużonej dla budowy samorządu terytorialnego w ogóle, ale – jak mi się wydaje – ta pozycja może być uznana wręcz za dzieło Jej życia. Krąg autorów z różnych dziedzin prawodawstwa jest tu imponujący, choć chyba też nie wyczerpuje wszystkich możliwych spojrzeń na samorząd terytorialny, ponieważ konieczny jest w tym przypadku znacznie szerszy horyzont badawczy, obejmujący nauki ekonomiczne, z zakresu zarządzania publicznego, politologii, psychologii społecznej, socjologii, kulturoznawstwa itd. Nie podejmuję się wskazać granic tego horyzontu, ale jestem przekonany, że taki proces będziemy niebawem obserwowali, ponieważ kończy się powoli czas pionierskich, sprawnych amatorów zarządzania w samorządach, a trzeba będzie sięgać po wysoko kwalifikowanych specjalistów (*city managerów*), kierujących administracją pod kontrolą polityków lokalnych (regionalnych) z wyboru. Czeka nas, innymi słowy, epoka swoistej profesjonalizacji, ale zarazem dalszego uspołecznienia zarządzania publicznego.

W istocie samorząd jest przede wszystkim podstawową kategorią ustrojową, a więc materią konstytucyjną, niezależnie od tego, czy mowa o nim w konstytucji czy nie i w jakim zakresie. Na szczęście w naszym przypadku było oczywiste, że musi nastąpić przyzwoita konstytucjonalizacja samorządu i to z pewnością jest ważną przyczyną sukcesu polskiej decentralizacji. Co więcej, charakter samorządu w olbrzymiej mierze określa typ państwa i ma znaczenie także dla identyfikacji tożsamości państwowej, a nawet narodo-

² *System prawa samorządu terytorialnego*, t. 1, 2, 3, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.

wej. O ile parlamenty i struktury rządów centralnych w gruncie rzeczy współcześnie wykazują wiele podobieństwa, to łatwo dostrzec, że struktura samorządu lokalnego i regionalnego (jeśli taka istnieje w danym przypadku) jest bardzo zróżnicowana. Samuel P. Huntington w słynnym *Zderzeniu cywilizacji*³ stawia tezę, że właśnie samorząd terytorialny jest tym, co w dużym stopniu odróżnia cywilizację zachodnią od innych. Poza cywilizacją europejską nie znajdziemy samorządu terytorialnego, wyjątkiem jest tu Japonia, ale nie zapominajmy, że konstytucja została Japończykom narzucona po II wojnie światowej. Trudno też dopatrzeć się rozwiązań ustrojowych tego typu w innych cywilizacyjnych, a próby poważniejszego zainteresowania tą problematyką poza kręgiem kultury europejskiej – jak dowodzi doświadczenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, która jest często proszona o przybliżanie polskich rozwiązań samorządowych także poza naszym kontynentem, np. w Azji czy Afryce – są zwykle całkowicie nieskuteczne.

Ciekawy jest pod tym względem przypadek ukraiński. Początkowe wysiłki czynione w tym kraju z myślą o wprowadzeniu samorządu terytorialnego długo nie przynosiły rezultatu, choć w różnych częściach kraju można było spotkać entuzjastów tego kształtu władzy lokalnej i regionalnej – w dużej mierze wzorowanych na polskich rozwiązaniach. Usilne, blisko trzydziestoletnie starania doprowadziły jednak w końcu do wprowadzenia w czasie sprzyjającej koniunktury politycznej rozwiązań samorządowych. Ten proces co prawda dopiero się rozpoczął, ale trwa, znajdując coraz silniejsze oparcie w społeczeństwie. Powszechnie uważa się, że zaskakująco dobra wewnętrzna organizacja tego państwa w obliczu pełnoskalowej wojny była możliwa w dużej mierze dzięki nowym instrumentom zarządzania publicznego, a szczególnie z powodu demokratycznych wyborów. Wyłoniły one autentycznych liderów lokalnych, cieszących się dużym stopniem zaufania, co ułatwia samoorganizację społeczeństwa w tym tak trudnym czasie. Być może ta wojna potoczyłaby się inaczej, gdyby nie sięgnięcie do najgłębszej tradycji samorządowej rodzącej się na tamtych terenach już w XV wieku. Wojna w Ukrainie to także, a może przede wszystkim, spór o przynależność do kręgu cywilizacyjnego (wschodniego czy zachodniego) i na tym przykładzie widać, jak wzmacnia się dziś teza profesora Henryka Samsonowicza, który upatrywał granic Europy nie ze względu na miejsca istnienia katedr gotyckich, które sięgają Wisty, ale w śladach obowiązywania prawa magdeburskiego, powszechnego w XVI i XVII wieku niemal w całej dzisiejszej Ukrainie. Wzrusza każdego przybysza dbałość kijowian o pomnik tego prawa –

³ S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu społecznego*, Warszawa 2003, s. 106.

istniejącej do dziś – tzw. magdeburki, postawionej dla uczczenia przywrócenia przez Aleksandra I Kijowowi samorządności, odebranej przez jego babkę pod koniec wieku XVIII. To doskonały przykład tego, jak wiele można z historii wydobyć dla zrozumienia współczesności i jak ważne są z tego punktu widzenia także badania historyczne nad przeszłymi ustrojami. W panoramie interdyscyplinarnego spojrzenia na obecną rzeczywistość samorządności terytorialnej tego aspektu też nie możemy przegapić.