Jerzy Stępień
jest sędzią, radcą prawnym, senatorem I i II kadencji (1989–1993), wiceministrem spraw wewnętrznych i administracji (1997–1999), w latach 1999–2008 sędzią Trybunału Konstytucyjnego, w latach 2006–2008 prezes Trybunału Konstytucyjnego.

Zamiast wstępu

Redakcja miesięcznika „Samorząd Terytorialny" postanowiła uczcić dziesiątą rocznicę śmierci Profesora Michała Kuleszy przez poświęcenie Mu części – tradycyjnie podwójnego – numeru, zawierającej wybór artykułów Jego autorstwa i zwróciła się do mnie z propozycją poprzedzenia ich wstępem. Poczytuję sobie to za zaszczyt i czynię to z wielką przyjemnością – łączyła mnie bowiem z Założycielem tego czasopisma i jego pierwszym, wieloletnim redaktorem naczelnym wieloletnia współpraca i, ośmielę się napisać, także przyjaźń. Bez reszty byliśmy też obaj oddani samorządowi terytorialnemu, który stał się naszą wspólną pasją.

Problemem było natomiast to, na czym powinien ów wstęp się skupić. Wybór artykułów ukazuje się w specjalistycznym czasopiśmie naukowym, krąg jego czytelników to w zdecydowanej większości profesjonaliści, którzy potrafią samodzielnie ocenić i docenić zawartość tego zbioru. Ostatecznie więc doszedłem do wniosku, że korzystniejsze będzie chyba przedstawienie Autora prac składających się na, z konieczności bardzo selektywny, zbiór jako uczestnika i w dużej mierze kreatora przemian ustrojowych w okresie transformacji – tym bardziej, że to, co pisał, zwykle służyło uzasadnieniu konkretnych działań, a naukowa refleksja, z mojego punktu widzenia, nie była celem samym w sobie, a właśnie niejako środkiem do przybliżenia istoty tych działań. Wstęp tym samym przybrał formę odrębnego eseju, gdyż przywołanie po latach pamięci Michała Kuleszy ożywiło tak wiele wspomnień i zdarzeń dotąd nigdzie nie opisywanych, że trudno mi było utrzymać się w pierwotnie rozważanym kształcie.

***

Profesora Michała Kuleszę zapamiętałem przede wszystkim jako człowieka czynu. Być może miał na to głównie wpływ mój specyficzny punkt widzenia – jako w pewnym sensie odbiorcy Jego usług eksperckich. Myślę jednak, że takie postrzeganie Profesora Kuleszy nie jest odosobnione. Pamiętam bowiem na przykład publicystyczne utyskiwanie bardzo zasłużonego skądinąd redaktora Stefana Bratkowskiego, że Michał nie napisał nigdy fundamentalnego, teoretycznego dzieła poświęconego samorządowi terytorialnemu; zarzut ten zarówno wtedy, kiedy był sformułowany, jak i dziś, uważam za kompletne nieporozumienie. Jeżeli historia nałożyła na kogoś obowiązek przebudowy państwa w okresie przełomu, stokroć ważniejsze było przecież uczynienie w odpowiednim czasie praktycznego użytku z teoretycznej wiedzy niż pisanie i publikowanie opasłych tomów nadających się głównie do cytowania w innych teoretycznych opracowaniach.

W niniejszym wyborze artykułów znajdziemy co najmniej dwa artykuły mające charakter typowo teoretyczny: „Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego" oraz „«Źródła prawa» i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji". Jeżeli weźmie się pod uwagę czas ich pisania i publikacji (pierwszy jeszcze przed uchwaleniem ustawy o samorządzie terytorialnym, a drugi w czasie, gdy nowa Konstytucja dopiero co weszła w życie), nietrudno zauważyć, że pierwszym tekstem Profesor torował dalszą drogę dla prac legislacyjnych w Sejmie, czyszcząc niejako przedpole i wkraczając zdecydowanie w przestrzeń

okupowaną do tej chwili przez teoretyków przeciwnej zgoła proweniencji, w drugim zaś artykule ostrzegał przed trudnościami, które przez zbyt sztywny Jego zdaniem, zamknięty katalog powszechnie obowiązujących źródeł prawa, będą w przyszłości zagrażały sprawnemu zarządzaniu państwem, szczególnie w przestrzeni zdecentralizowanej. Autorzy rozdziału III Konstytucji RP kierowali się wprawdzie usprawiedliwionymi przesłankami, mając w pamięci patologie legislacji i stosowania prawa w tzw. okresie minionym, ale bardzo restrykcyjna wykładnia norm tego rozdziału przez Trybunał Konstytucyjny, a także przez sądy administracyjne, zrodziła również jeżeli nawet nie aż patologie, to z pewnością poważne anomalie w postaci sztucznego tworzenia specjalnych podstaw prawnych dla, wydawałoby się, rudymentarnych usług samorządu jako wspólnoty. Potrzebne jest w tym miejscu zastrzeżenie, że chodzi tu o czas przed 2015 r.

Zdecydowana większość publikacji Michała Kuleszy zarówno na łamach „Samorządu Terytorialnego", jak i „Wspólnoty" ma charakter pogłębionej publicystyki – zwykle z solidną porcją rozważań teoretycznych – i chwała Mu za to, gdyż jak ktoś powiedział: nie ma nic bardziej praktycznego od solidnej teorii… Sztandarowym przykładem takiego artykułu, jeśli można użyć takiego określenia, jest głośny artykuł „O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów", do której to publikacji wrócę jeszcze później. Wydaje mi się natomiast, że winien jestem Czytelnikowi w pierwszej kolejności takie informacje, uwagi i refleksje, które opisują Profesora z tej specyficznej perspektywy, którą stworzyła nasza współpraca i mająca miejsce w jej trakcie wymiana myśli, obejmująca z różną intensywnością blisko ćwierćwiecze: od lutego 1989 r., aż po Jego ostatnie chwile.

Początek wspólnej drogi

Pamiętam Michała jako młodszego o rok kolegę ze studiów, ale tak naprawdę poznałem Go bliżej dopiero w lutym 1989 r. w trakcie obrad Okrągłego Stołu, przy tzw. podstoliku ds. samorządu terytorialnego. Jego wiceprzewodniczącym z ramienia „Solidarności" był profesor Jerzy Regulski, z zawodu inżynier i ekonomista. Siłą rzeczy główny ciężar merytorycznego prowadzenia dyskusji opierał się więc na prawniczej z kolei wiedzy Michała Kuleszy i Waleriana Pańko, dyskutowaliśmy bowiem i rozważaliśmy wtedy głównie aspekty ustrojowe i prawne przyszłych konstrukcji związanych z zamierzoną reformą.

Całe naukowe życie Profesora Kuleszy związane było z szeroko pojętą dziedziną prawa administracyjnego i nauki administracji. Temu poświęcone były Jego studia doktoranckie i kolejne stopnie naukowe, bardzo ważne okazały się stypendia i praktyki zagraniczne, szczególnie w Niemczech i Wielkiej Brytanii, miał też już wcześniej kontakty z Radą Europy, co w przyszłości także wspaniale zaowocowało. Nie od rzeczy będzie zauważyć, że po drugiej stronie naszego podstolika znaleźli się w większości prawnicy doskonale znani Michałowi z Uniwersytetu czy PAN-u, a z pewnością lepiej znani Jemu niż komukolwiek z naszego grona. Miało to bowiem znaczenie – rozmowy trwały wiele dni, dotyczyły różnych aspektów, nie było miejsca na mowę-trawę. Michał powtarzał potem wielokrotnie, że ponieważ po obu stronach tego podstolika zasiadali fachowcy, którzy doskonale wiedzieli, o co toczy się gra, to chociaż ostatecznie nie doszło do spisania protokołu uzgodnień, przynajmniej protokół rozbieżności został sporządzony fachowo i precyzyjnie. Brak uzgodnień w omawianej materii przy Okrągłym Stole okazał się w niedalekiej przyszłości wręcz zbawienny. Nie musieliśmy się bowiem, przygotowując reformę, liczyć z „jakimiś uzgodnieniami Okrągłego Stołu"; mieliśmy po prostu niezwiązane czymkolwiek ręce.

Wybory 4 czerwca 1989 r. dały Jerzemu Regulskiemu i mnie silne senackie mandaty pochodzące z wyborów bezpośrednich i całkowicie wolnych, co miało swoje polityczne i psychologiczne znaczenie. W Sejmie

znalazł się trzeci członek naszego okrągłostołowego podstolika, profesor Walerian Pańko, również prawnik, specjalizujący się w prawie cywilnym, rolnym i w zagadnieniach zagospodarowania przestrzennego. Było więc rzeczą naturalną, że Michał, który w tych wyborach nie startował, będzie wspierał nas swoją wiedzą i doświadczeniem jako ekspert.

Już pierwsze dni funkcjonowania Senatu zdecydowały o podjęciu przez tę izbę inicjatywy legislacyjnej w sprawie reaktywowania samorządu terytorialnego i jasne było od początku, że trzeba będzie to zrobić, nie zatrzymując machiny państwowej nawet na jeden dzień. Czekało nas coś w rodzaju wymiany skrzyni biegów w trakcie jazdy samochodu. W tym miejscu muszę poczynić pewną, może zaskakującą, uwagę: szybko się okazało, że naszym wspólnym celem było nie tyle po prostu zbudowanie samorządu terytorialnego i wmontowanie go w strukturę państwa, takiego jakie zastaliśmy, ale kompletna przebudowa państwa czy raczej zbudowanie go na nowo z wykorzystaniem samorządu terytorialnego jako jednego z koniecznych elementów nowej państwowości. Nawet jeśli nie głosiliśmy tego na prawo i lewo (choć prof. Jerzy Regulski nie krył się z tak ambitnymi celami już nawet w czasie kampanii wyborczej, co można usłyszeć i zobaczyć w znanym w kręgach samorządowych filmie „Zdarzyło się tylko w Polsce"), to taki zamysł był od samego początku obecny w naszych rozmowach i rodzących się wtedy planach.

Kto co wiedział

Jeden z książkowych esejów Marcina Króla poświęcony przemianom po 1989 r. nosi tytuł: „Byliśmy głupi". Autor starał się w nim wykazać, że solidarnościowe elity nie były przygotowane do przejęcia odpowiedzialności za państwo i nie wiedziały, co z tym państwem robić. Kiedy rzecz się ukazała, pomyślałem: kto był głupi, to był, ale na pewno nie Regulski. Profesor Jerzy Regulski zajął się pracami nad samorządem już pod koniec lat 70. XX wieku w ramach Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość"; w swoich zakładach w PAN i na Uniwersytecie Łódzkim wykształcił wielu specjalistów z dziedziny ekonomiki miasta, zdobywał wiedzę także poza granicami kraju, organizował międzynarodowe konferencje na ten temat i osobiście pilnował w bezpośrednich kontaktach ze Zbigniewem Bujakiem, by w programie I Krajowego Zjazdu „Solidarności" znalazły się odpowiednie postanowienia dotyczące samorządu terytorialnego. Redagował program Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie przed czerwcowymi wyborami 1989 r., dbając i tym razem o pojawienie się w tym dokumencie odpowiednich deklaracji co do samorządu. Przede wszystkim zaś skupił wokół siebie we właściwym momencie wystarczająco silne merytorycznie grono ludzi, by odbudować w Polsce samorząd terytorialny – w tym kręgu znalazł się także w początkach lat 80. XX wieku Michał Kulesza.

Jerzy Regulski często powtarzał: „nie wystarczy mieć dobry pomysł, trzeba jeszcze wiedzieć, jak ten pomysł zrealizować". Kiedy na pierwszym merytorycznym posiedzeniu odrodzonego Senatu 29.07.1989 r. poszczególne kręgi senatorów przedstawiały kolejno pomysły na podjęcie reform w różnych dziedzinach (Senat I kadencji składał się w dużym stopniu ze specjalistów w wielu dziedzinach istotnych dla życia publicznego), nasza ekipa zgłosiła zamiar przygotowania inicjatywy legislacyjnej w zakresie samorządu i pod koniec dyskusji nikt nie miał wątpliwości, że pierwsze projekty ustaw muszą dotyczyć właśnie tej problematyki. Niebawem powstał rząd Tadeusza Mazowieckiego, a Jerzy Regulski został pełnomocnikiem ds. samorządu. Przez moment chciał on zabrać ze sobą przygotowanie całej reformy do rządu, ale klamka już zapadła: Senat szybko pojął, a szczególnie jego kierownictwo, że ta reforma może stać się statkiem flagowym odrodzonej izby i przygotowanie najważniejszych projektów zatrzymał przy sobie. Rząd miał się zająć wdrożeniem całości przedsięwzięcia, opracowaniem zasad

finansowania gmin i całym procesem wyodrębniania z majątku Skarbu Państwa mienia komunalnego. W tym momencie piszący te słowa uświadomił sobie, że przejęcie po Jerzym Regulskim przewodniczenia senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego oznaczało także odpowiedzialność za cały ogrom prac w tej materii. Było to przez moment paraliżujące, ale na szczęście Michał Kulesza wybrał na tych rozstajach współpracę z komisją senacką, wnosząc tu cały swój potencjał, a także – co niemniej ważne – znajomość ludzi, którzy mogli zaangażować się w planowane prace.

Na dobrą sprawę prace ruszyły dopiero z początkiem października 1989 r., kiedy wykrystalizował się już ich podział na część rządową i senacką. Profesor Kotarbiński utrzymywał, że rozpoczęcie pracy oznacza wykonanie jej połowy – od czegoś trzeba zacząć; konieczny był jakiś wstępny zarys, ale już o charakterze legislacyjnym, bo na tym etapie opracowania w formie założeń programowych były już dalece niewystarczające.

Skąd wypłynęło źródło

Sprostować w tym miejscu trzeba krążące tu i ówdzie informacje, jakoby pierwszy projekt ustawy o samorządzie terytorialnym zrodził się już w 1981 r. w ramach prac krakowskiego Centrum Inicjatyw Ustawodawczych i stąd trafił do Senatu w 1989 r. Nie jest to prawdą. Michał Kulesza uczestniczył co prawda w pracach tego gremium, zapewne toczyły się tam już poważne rozmowy na temat kształtu władzy lokalnej, ale koncentrowały się – z tego, co wiem – raczej na kwestiach wyborczych. Na początek 1982 r. przypadał bowiem koniec kadencji wybranych cztery lata wcześniej rad narodowych i właśnie kwestia ordynacji do rad narodowych skupiała wówczas zainteresowanie „Solidarności". Powstające wtedy w ramach krakowskiego Centrum projekty ustaw zebrane zostały przez jego sekretarza – Kazimierza Barczyka – w specjalnym zbiorze wydanym po latach w Sejmie, ale wśród nich na temat samorządu terytorialnego nie było nic; gdyby coś było, z pewnością w przywołanym zbiorze sejmowym znalazłby się jakiś tego ślad.

Osobiście natomiast tekst – w formie projektu ustawy o samorządzie terytorialnym – zobaczyłem w egzemplarzu czasopisma „Rada Narodowa" z sierpnia 1989 r., przyniesionym do naszego biura w Senacie przez Michała Kuleszę. Jego autorami byli dwaj profesorowie Uniwersytetu Śląskiego: Karol Podgórski i Karol Sobczak. Ten drugi współautor był w moich studenckich czasach na Uniwersytecie Warszawskim, w drugiej połowie lat 60. XX wieku, docentem i do tego prowadził ćwiczenia z moją grupą, ale latem 1989 r. jeszcze tego nie skojarzyłem. Został po powstaniu Uniwersytetu Śląskiego jego pracownikiem – i tam poznał profesora Podgórskiego, który przed II wojną światową był pracownikiem województwa śląskiego. Miałem przyjemność go poznać, ale już po uchwaleniu ustawy, a nawet od 1991 r. z nim współpracować, o czym będzie jeszcze później mowa. Stał się on dla nas swoistym łącznikiem z okresem, kiedy samorząd istniał naprawdę. Bardzo sobie to ceniliśmy. Projekt ogłoszony w „Radzie Narodowej" był zaledwie pewnym zarysem, brakowało w nim jeszcze podstawowych instytucji i rozwiązań koniecznych dla funkcjonowania klasycznego samorządu – a o stworzenie takiego nam chodziło.

Wyraźne przyspieszenie

Niebawem za sprawą Michała Kuleszy pojawił się w naszym gronie młody doktor z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Zygmunt Niewiadomski, który po powrocie z dłuższego zagranicznego stypendium przygotowywał właśnie książkę habilitacyjną o samorządzie w Szwajcarii, Francji i Niemczech. Na jednym z pierwszych posiedzeń senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego, która od połowy października spotykała się już bardzo regularnie, dołączyła do nas profesor Teresa Rabska z Uniwersytetu

Adama Mickiewicza w Poznaniu, rekomendowana w charakterze eksperta przez jednego z poznańskich senatorów i członka Komisji, profesora inżyniera Ryszarda Ganowicza. Doktor Niewiadomski został poproszony z początkiem listopada o podsumowanie naszych dyskusji z wykorzystaniem wszystkich zgromadzonych już materiałów i projektów – i po dwóch bodaj tygodniach znakomicie wywiązał się z nałożonego zadania.

Najtrudniejszą rzeczą w początkach procedury legislacyjnej jest znalezienie czy nawet stworzenie tekstu, przynajmniej w zarysie, od którego można w ogóle zacząć pracę. Taki tekst właśnie z tym momentem już mieliśmy. Pracowaliśmy z niewielką grupą ekspertów, co miało swoje dobre i złe strony. Wąskie grono pozwalało unikać jałowych sporów, ale szybko przekonaliśmy się, że zostawiliśmy „poza namiotem" wielu wpływowych profesorów, przyzwyczajonych do niewychodzenia z Sejmu jeszcze w poprzednich latach, uznających się za wybitych, ba, najwybitniejszych znawców wszelkich systemów władzy lokalnej. Pamiętajmy, że był to Sejm kontraktowy, w którym formalną większość mieli posłowie związani z ugrupowaniami z poprzedniej epoki. Stali się szybko ekspertami utworzonej w Sejmie Nadzwyczajnej Komisji Samorządu Terytorialnego, która miała pracować równolegle z naszą komisją i w gruncie rzeczy patrzeć nam na ręce. Szybko też zaczęły do nas dochodzić głosy, formułowane bez ogródek, w rodzaju: „panuje powszechne przekonanie, że wy (to znaczy Michał i ja) nie dacie sobie z tym zadaniem rady, po prostu nie udźwigniecie tego ciężaru". Oczywiście działało to na nas jak przysłowiowa płachta na byka, ale gdybyż to tylko takie głosy do nas docierały. Niebawem przyszedł cios z najmniej oczekiwanej strony.

Pierwsze zagrożenia

Z początkiem listopada 1989 r. rozpoczęto w Urzędzie Rady Ministrów, pod kierunkiem sekretarza stanu Jerzego Kołodziejskiego[1], prace nad rejonami administracji rządowej, które miały być organizacyjnie usytuowane powyżej gmin, a poniżej województw. Argumentowano, że powstanie samorządowej gminy wymusi utworzenie systemowego szczebla pośredniego w administracji publicznej, z przekazaniem mu pewnych zadań leżących dotąd w gestii rad narodowych najniższego szczebla, a których przekazanie do województw osłabiałoby sprawność działania całej administracji, m.in. także przez konieczność utworzenia na poziomie ministerialnym drugiej instancji do rozpatrywania zbyt licznych spraw. Postrzegaliśmy te ruchy jako zagrożenie dla samodzielności gmin, obawiając się zbyt dużego ograniczenia ich zadań i kompetencji. Co gorsza, z tego samego kręgu płynęły sugestie skrócenia kadencji rad narodowych – właśnie upływała jej połowa – i rozpisanie przyśpieszonych wyborów do wszystkich rad narodowych: gminnych i wojewódzkich. Uzasadniano to parciem komitetów obywatelskich do szybkiego przejęcia władzy lokalnej i wojewódzkiej; przywoływano głosy działaczy tych komitetów, którzy zarzucali dopiero co wybranym posłom i senatorom „urządzenie się w centrum państwa, podczas kiedy cała pozostała Polska musi nadal znosić panoszenie się czerwonego". Nawet w kręgu Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego pojawiły się głosy optujące za przyśpieszonymi wyborami do rad narodowych w obowiązującym kształcie, by wyjść naprzeciw oczekiwaniom komitetów obywatelskich, utworzonych w czasie kampanii wyborczej z wiosny 1989 r. i czekających pod parą na nadarzającą się sposobność przejęcia władzy w tzw. terenie.

[1] Jerzy Kołodziejski był przewodniczącym Wojewódzkiej Rady Narodowej w Gdańsku w czasie historycznego Sierpnia '89, a Tadeusz Mazowiecki powierzył mu kierowanie w swoim rządzie terenową administracją rządową. Wcześniej J. Kołodziejski był wieloletnim prezesem Towarzystwa Urbanistów Polskich, którego wiceprezesem był Jerzy Regulski. Obaj panowie nie przepadali za sobą, a pikanterii dodaje fakt, że Jerzy Kołodziejski był w tym czasie sekretarzem stanu, a Jerzy Regulski zaledwie podsekretarzem stanu, co nie pozostawało bez znaczenia dla ich wzajemnych stosunków.

Oznaczałoby to odłożenie, nie wiadomo na jak długo, całej reformy samorządowej, a przede wszystkim – utratę tempa tej reformy. Jeden z naszych kolegów radził: „pracujcie sobie spokojnie z Michałem nad całościową reformą, po dwóch latach wszystkie projekty zapakujecie do jednej teczki, zawiążecie kokardkę na wierzchu i wyślecie wszystko do Sejmu". Według tej koncepcji prace legislacyjne miałyby potrwać kolejne dwa lata, a w tym czasie zakończyłaby się kadencja rad narodowych wybranych w czerwcu 1988 r. Oznaczałoby to w gruncie rzeczy fiasko całego naszego przedsięwzięcia – i na to nie mogło być naszej zgody.

Przerażony wizją całkowitej klęski naszych zamierzeń, natychmiast złożyłem wizytę marszałkowi Senatu, profesorowi Andrzejowi Stelmachowskiemu, i zdałem relację o wszystkich zasłyszanych pomysłach. Na szczęście jemu nie musiałem tłumaczyć konsekwencji przyśpieszonego uszczęśliwienia władzą członków komitetów obywatelskich, niejednokrotnie bardzo zaangażowanych w naszych poselskich i senackich kampaniach, lecz mało świadomych konsekwencji takiego ruchu. Usłyszałem wtedy: „Niech pan pracuje, a politykę zostawi mnie". Marszałek zdążył na szczęście wytłumaczyć naszym kolegom w prezydium OKP i zapewne samemu premierowi Mazowieckiemu, jak zgubne dla realizacji programu wyborczego „Solidarności" może być zaniechanie prac nad reformą samorządową. Padły też wtedy anegdotyczne, powtarzane w naszym środowisku słowa pod adresem jednego z członków prezydium OKP, a doktoranta przed laty profesora Stelmachowskiego: „Co ja słyszę, chcesz zahamować reformę samorządową? A kup sobie butelkę koniaku i wypij, to ci przejdzie". I przeszło... Mogliśmy od tej chwili skupić się wyłącznie na legislacji. Poprosiłem jeszcze o wyposażenie mojej komisji w komputer, co wtedy było ogólną nowością, i fachową do niego obsługę. To była – o ile wiem – pierwsza ustawa, przynajmniej w Senacie, pisana z użyciem komputerowego edytora tekstu.

Prace od tego momentu toczyły się w morderczym tempie. Pracowaliśmy nad podstawową ustawą, tzw. ustrojową, ale naszym zadaniem było także przygotowanie ordynacji wyborczej oraz projektu ustawy o pracownikach samorządowych, ponieważ od razu założyliśmy, że tę grupę urzędników należało wyjąć z korpusu pracowników urzędów państwowych. Chwilę później trzeba było pomyśleć także o przepisach konstytucyjnych – po to, by samorząd również na tym poziomie wbudować w ówczesny porządek prawny.

Od końca października do połowy stycznia 1990 r. posiedzenia komisji odbywały się co dwa dni. Na bieżąco współpracowaliśmy z ekspertami, u których zamawiane były opinie do poszczególnych zagadnień. Kolejne redakcje projektu były w komisji dyskutowane i głosowane, a na końcu świeży materiał był redagowany już po posiedzeniu komisji, najczęściej przez nas dwóch późno w nocy. Kolejne partie były rozsyłane do członków i ekspertów, a na następnym posiedzeniu komisji dyskusja nad nowymi sformułowaniami szła zwykle od początku.

Nie zapomnę chwili, gdy pod koniec grudnia lub z początkiem stycznia w pewnym momencie bardzo późną nocą podzieliłem się z Michałem Kuleszą taką refleksją: „Czy ty masz świadomość, że my już nigdy w życiu nie będziemy robili czegoś ważniejszego?". „Pewnie tak" – brzmiała odpowiedź. I w istocie, choć przyszło nam później pełnić znacznie ważniejsze stanowiska niż te, które zajmowaliśmy na przełomie lat 1989–1990, wszystko, co zdarzyło się później, było następstwem tamtej chwili...

Wyprawa do Strasburga

Podsumowujące zdarzenie tego etapu prac nastąpiło 19.01.1990 r. Senat przegłosował projekty ustawy ustrojowej i dwóch dalszych ustaw. Inicjatywa została zrealizowana, przesłana do Sejmu, a na drugi dzień Michał Kulesza z samego rana zaproponował, by tekst projektu ustawy ustrojowej przetłumaczyć na język francuski i angielski oraz przesłać do Rady Europy z prośbą o ogólną ocenę. Okazało się, że Michał

poznał przed laty wysokiego urzędnika Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy – ten kontakt mógł okazać się teraz bardzo cenny. Po kilku dniach przetłumaczone teksty projektu ustawy o samorządzie terytorialnym zostały wysłane pod wskazany adres, a już pod koniec stycznia przyszło na adres Senatu zaproszenie dla Michała i dla mnie na specjalne posiedzenie Stałej Konferencji, wyznaczone na 5 lutego w Strasburgu.

Posiedzenie trwało cały dzień, dyskusja nie została przerwana nawet w czasie lunchu; mogliśmy swobodnie opowiedzieć o celach naszej reformy i scharakteryzować cały jej kontekst. Pytań nie było końca. Polska była wtedy noszona na świecie na rękach, a my byliśmy w Strasburgu wyjątkowymi tego zainteresowania beneficjentami. To wtedy po raz pierwszy usłyszeliśmy, że kończy się właśnie etap ratyfikowania przez kraje członkowskie konwencji o nazwie Europejska Karta Samorządu Lokalnego, uchwalonej w 1985 r., nad którą prace trwały od początku istnienia Rady Europy, czyli od 1949 r. Zostały nam wówczas przekazane wszystkie językowe wersje Karty, mogliśmy się zapoznać z jej tekstem po powrocie, jeszcze w trakcie prac komisji sejmowych, ale najważniejszym momentem związanym z tym wydarzeniem była nadesłana bardzo szybko opinia Stałej Konferencji o projekcie naszej ustawy, podpisana przez sekretarza tej Komisji Rinaldo Locatelliego – znajomego Michała sprzed lat.

W opinii jednoznacznie stwierdzono, że podstawowe rozwiązania naszego projektu odpowiadały założeniom Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Nie muszę dodawać, jak silne to było wsparcie dla tego, co robiliśmy – szczególnie że podjęliśmy się tego zadania po raz pierwszy „za żelazną kurtyną", odcięci od procesów, które były normalnością w krajach zachodnich, oraz że pracując nad odbudowaniem samorządu terytorialnego w Polsce, utrzymaliśmy się w cywilizacyjnym standardzie wypracowanym na Zachodzie.

Od tej chwili mogliśmy odwoływać się do treści Karty w dyskusjach w trakcie posiedzenia sejmowej Nadzwyczajnej Komisji ds. Samorządu Terytorialnego, która została powołana pod koniec 1989 r., po to, by śledzić nasze prace w Senacie. W tej komisji znaleźli się wszyscy możliwi znawcy problematyki władz lokalnych czasu PRL. W trakcie jej posiedzeń dochodziło często do poważnych napięć, świadczących o nikłym wyobrażeniu tychże ekspertów, czym jest samorząd terytorialny. Warto przywołać przykład pierwszy z brzegu: nasz projekt przewidywał rekompensatę dla radnych z tytułu utraconych zarobków w związku z pracami w radzie. Posłowie zmienili ten przepis, wprowadzając w to miejsce diety o stałej wysokości. Próbowaliśmy argumentować za naszym rozwiązaniem, powołując się także na niemal identyczne postanowienie w Europejskiej Karcie. Usłyszeliśmy w odpowiedzi: po pierwsze, kto ma wyliczać te rekompensaty, kiedy przecież wszyscy pracują w państwowych zakładach albo w państwowych urzędach, a po drugie, Polska nie jest członkiem Rady Europy i nie wiadomo, czy kiedykolwiek będzie. Wszystko to było w tamtym momencie prawdą: państwowe molochy jeszcze istniały, a Polska wstąpiła do Rady Europy dopiero w 1993 r., sama zaś Europejska Karta Samorządu Lokalnego została podpisana dopiero przez pierwszego naszego ambasadora w Strasburgu, którym był… prof. Jerzy Regulski. A diety zostały.

Redaktor „Wspólnoty"

Zakończenie prac legislacyjnych w Senacie spowodowało pewne rozluźnienie naszych relacji, głównie z powodu powierzenia Michałowi Kuleszy funkcji redaktora naczelnego czasopisma „Rada Narodowa", wydawanego przez kancelarię prezydenta (wcześniej Radę Państwa). Po wyborze Wojciecha Jaruzelskiego na prezydenta (jeszcze PRL) powołany na stanowisko sekretarza stanu w jego kancelarii został, z zadaniem przygotowania miejsca dla przyszłego, innego już prezydenta, Piotr Nowina-Konopka. Powierzono mu m.in. nadzór nad istniejącymi w tym momencie nadal radami

narodowymi, a z dobrodziejstwem inwentarza trafił w jego ręce także nadzór nad „Radą Narodową". On z kolei powierzył funkcję redaktora naczelnego tego pisma Michałowi Kuleszy, który pierwszą swoją decyzją zmienił tytuł na „Wspólnotę".

Był to wyraźny sygnał, że epoka rad narodowych stanowiła czas przeszły dokonany. Nowy tytuł zaczerpnięty został z pierwszego zdania art. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, który – przyjęty po różnych bojach w trakcie prac legislacyjnych – związał to pojęcie z samorządem na trwałe. W tamtym czasie pojęcie wspólnoty nie dla wszystkich wyrażało istotę gminy; pojawiały się głosy, później nawet w komentarzach do ustawy, że „wspólnota" niepotrzebnie tylko zaciemnia istotę samorządu, który sprowadza się do administracji. Dziś, kiedy słowo „wspólnota" zrobiło wielką karierę, także konstytucyjną, spory tamtego czasu mogą się wydawać anachroniczne. I były anachroniczne już wtedy, ale takie były też tamte czasy i taka towarzyszyła im mentalność.

Nowe horyzonty

Zaraz po uchwaleniu przez Sejm ustawy o samorządzie terytorialnym komisja senacka dostrzegła dziewięć istotnych błędów w jej tekście, ale próby wprowadzenia do niej poprawek zostały przez OKP zastopowane z uzasadnieniem, że nie można stworzyć pretekstu do odroczenia terminu wyborów, wyznaczonych już na 27.05.1990 r. Może i było takie zagrożenie, ale ja przynajmniej poczułem się jak zostawiony na lodzie – tym bardziej że nie bez oporów zgodziłem się na przyjęcie funkcji Generalnego Komisarza Wyborczego. Nie przyjął wcześniejszej propozycji objęcia tego stanowiska profesor Walerian Pańko. Michał Kulesza też mi je odradzał. Ale ktoś musiał te wybory zorganizować – pozostawało do nich dwa miesiące i dziesięć dni.

Pierwszymi czynnościami rad gmin po ich ukonstytuowaniu się były wybory zarządów. Zaraz potem pojawiły się przecieki co do treści rozporządzenia wydawanego na podstawie uchwalonej w maju ustawy dotyczącej m.in. rejonów administracji ogólnej. Zaproponowano ich około 100, ale spotkało się to ze zdecydowanym sprzeciwem samorządów, których siedziby były do 1975 r. powiatami, a teraz miały się nie znaleźć na mapie rejonów. Ruszono na Warszawę. Ten zryw wart jest oddzielnego opisania, ponieważ był tak masowy, że skończyło się na 264 rejonach.

Nie mogło to ujść naszej uwadze. W naszych rozmowach przekonywałem, że Polska jest w istocie „powiatowa", a ja – pochodzący z powiatowego do niedawna Sandomierza – widzę to znacznie lepiej niż Michał, który, urodzony w Łodzi, mieszkał całe życie w Warszawie. Wiedzieliśmy na pewno, że układ wojewódzki ukształtowany w 1975 r. był dysfunkcjonalny i województw powinno być co najwyżej 12. Dlatego też przy Okrągłym Stole nie dopuściliśmy do usamorządowienia zbyt małych województw, ale dopiero z czasem stało się dla nas jasne, że likwidacja powiatów w 1975 r. była pozorna, dotyczyła głównie aparatu partyjnego i likwidacji partyjnych komitetów powiatowych oraz silnych komitetów wojewódzkich – stąd zwiększenie ich liczby, a zmiany w administracji były tylko refleksem przebudowy aparatu partyjnego, co w ogóle było celem tych zmian. Zbudowanie rejonów administracji ogólnej wzmocniło istnienie na tym poziomie jej struktur i stało się dla nas w pełni jasne, że rejonów nie da się już zlikwidować.

Jeśli rejonów nie można było zlikwidować, należało je ucywilizować przez wprowadzenie powiatowego samorządu lokalnego. To była myśl Michała Kuleszy, na co przystałem bez wahania, bo jeszcze w grudniu 1989 r. w wywiadzie do „Gazety Wyborczej" użyłem po raz pierwszy formuły „Polska powiatowa". Z początkiem 1991 r. rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego powierzył mi kierowanie Zespołem ds. Reformy Administracji Państwowej. Było oczywiste, że Michał znajdzie się w tym niewielkim kilkuosobowym zespole oraz że w pracach nad koncepcją centrum rządu, służby cywilnej i administracji rządowej trzeba

było wcześniej czy później wziąć pod uwagę kwestie decentralizacyjne. Nie mając pełnej legitymacji do zajmowania się samorządem w zespole rządowym, na szczęście nie straciłem kontroli nad komisją senacką samorządu terytorialnego, która od pewnego momentu wzbogaciła swą nazwę o zwrot „i administracji państwowej". Poszukując osoby, która mogłaby stać się autorem projektu o samorządzie powiatowym, i tym razem odwołaliśmy się do doświadczenia prof. Karola Podgórskiego – tego samego, o którym już wspominałem w kontekście projektu drukowanego w „Radzie Narodowej". Tym razem prof. Podgórski nie był już dla nas postacią anonimową, ponieważ coraz częściej pojawiał się w parlamencie przy różnych okazjach. Projekt jego autorstwa, zbudowany na bazie przepisów o samorządzie gminnym, przesłałem za radą Michała Kuleszy do istniejącego już od blisko roku Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego i niebawem jako materiał legislacyjny zaczął on żyć własnym życiem, stając się na początku 1992 r., już po kolejnych wyborach, inicjatywą legislacyjną klubu Unii Demokratycznej.

Kolejny rząd, Jana Olszewskiego, powołał Zespół do spraw Reorganizacji Administracji Publicznej, a ja znów, jako jego przewodniczący, nie wyobrażałem sobie pracy bez profesora Kuleszy. W tym czasie zespół został istotnie powiększony, m.in. o profesora Huberta Izdebskiego, który wcześniej był naszym ekspertem, a także o jednego z najwybitniejszych urzędników, jakich mieliśmy w III Rzeczypospolitej, Macieja Granieckiego, którego gwiazda dopiero miała w pełni zabłysnąć i świecić jasno na najwyższych stanowiskach administracyjnych w naszym państwie aż do... 2015 r. Pod koniec maja 1992 r. nasz zespół dysponował już kompletną wizją głębokiej reformy całej administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Cóż z tego, skoro rząd Olszewskiego, choć zatwierdził wstępny projekt reformy 26.05.1992 r., skłonił się do realizacji lustracyjnego pomysłu ministra Antoniego Macierewicza i na tym zakończył kilka dni później swoje urzędowanie (a dokładnie w nocy 5 czerwca).

Powstanie rządu Hanny Suchockiej otworzyło przed Michałem Kuleszą sposobność samodzielnego już w pełni działania na polu, które dotychczas podejmował w ramach większych czy mniejszych konfiguracji zespołowych. Powierzono mu bowiem stanowisko pełnomocnika rządu, umocowanego do kontynuowania rozpoczętych reform administracyjnych – i z zadania tego zapewne wywiązałby się wzorowo, gdyby nie krótki czas funkcjonowania tego gabinetu. Jako pełnomocnik w krótkim czasie przygotował liczne projekty potrzebnych aktów normatywnych, kompleksowo ujmujących potrzebne współczesnemu państwu regulacje ustrojowe i proceduralne, ale wszystkie one, mimo skierowania do Sejmu, umarły śmiercią naturalną wobec skrócenia przez prezydenta Wałęsę kadencji Sejmu. Michał usiłował przez pewien czas kontynuować rozpoczęte prace w okresie rządu kolejnego premiera, Waldemara Pawlaka, ale w połowie 1994 r. doszedł do wniosku, że nie jest to możliwe i dał temu wyraz w swoim słynnym, często przywoływanym potem, emocjonalnym przemówieniu, wygłoszonym w Poznaniu w trakcie spotkania premiera z delegatami wszystkich organizacji samorządowych w ramach odbywającego się wtedy kolejnego ich kongresu. Miało to posmak swoistego skandalu, ponieważ do tego momentu premier nie spodziewał się dymisji Profesora i nie był na to przygotowany.

Kolejne lata aktywności Michała Kuleszy to przede wszystkim praca naukowa i dydaktyczna na Uniwersytecie Warszawskim, praca redakcyjna, a także związana z powstaniem przedsięwzięcia o nazwie „Municipium", z zadaniem prowadzenia działalności eksperckiej i wydawniczej, a w końcu także własna prawnicza działalność zawodowa.

Kolejne wyzwania postawił przez Michałem Kuleszą rząd Jerzego Buzka, który kwestie dokończenia decentralizacji umieścił wśród najważniejszych celów, obok reformy służby zdrowia, ubezpieczeń społecznych i edukacji, a także górnictwa. Tym razem było znacznie łatwiej, szczególnie że wiele projektów ustaw powstało już wcześniej; tak było z projektem

ustawy powiatowej czy też ustawy o samorządzie wojewódzkim, który powstał w Instytucie Spraw Publicznych. Profesor Kulesza objął tym razem stanowisko Pełnomocnika Rządu ds. Reform Ustrojowych Państwa. Mnie z kolei przypadło stanowisko podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji z zadaniem nadzorowania całej administracji publicznej i prowadzenia procesów legislacyjnych w imieniu ministra właściwego w sprawach administracji. Znowu przyszło nam razem współpracować nad ostatecznym tym razem kształtem naszej administracji – i po raz kolejny była to współpraca podbudowana wzajemnym zaufaniem. Kiedy prezydent Aleksander Kwaśniewski swoim wetem popsuł nam wojewódzki podział terytorialny, wcześniej deklarując, że nie będzie nam w naszych reformach przeszkadzał, Michał wpadł na kapitalny pomysł, by wręczyć mu skrzynkę na 16 butelek wina, ale wstawić do niej tylko 12. Ostatecznie zarzuciliśmy ten żart, dochodząc do wniosku, że prezydent jednak nam reformę w tej części zniszczył.

Nie byliśmy zadowoleni z ostatecznego kształtu naszych reform, choć ciągle słyszę, że reforma samorządowa najlepiej broni się na tle całego okresu transformacji. Powiatów jest stanowczo za dużo i są słabe, choć widać, że coraz bardziej potrzebne; administracja rządowa w województwie nie została sprowadzona do przewidzianej Konstytucją formuły przedstawiciela rządu centralnego w terenie i na co dzień niepotrzebnie konkuruje z samorządem; służba cywilna została właściwie zlikwidowana, zanim zdążyła się ukształtować; wewnętrzna organizacja rządu nie ma nic wspólnego z naszymi pomysłami na sprawne centrum władzy wykonawczej.

Najbardziej jednak doskwierał Profesorowi Kuleszy kierunek orzecznictwa przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny oraz sądownictwo administracyjne, poparty przez niemal całe naukowe środowisko administratywistów, niweczący w istocie zasadę domniemania kompetencji gminy w sprawach publicznych, wyrażoną w art. 6 ustawy o samorządzie gminnym (pierwotnie terytorialnym). Tu jeszcze raz trzeba przywołać Jego artykuł „O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów". W tym ważnym tekście starał się On wykazać zasadniczą różnicę pomiędzy sytuacją, gdy gmina działa w sferze *imperium* (tu rygorystyczny wymóg wskazania podstawy prawnej każdej decyzji czy uchwały jest uzasadniony), a aktywnością gminy w sferze *dominium*, kiedy to swoboda działalności powinna być ograniczona tylko wyraźnym ustawowym zastrzeżeniem.

Nie ukrywam, że dostrzegałem te problemy z pozycji sędziego Trybunału Konstytucyjnego i dawałem temu nieraz wyraz w swoich zdaniach odrębnych – jeżeli mogłem w ogóle orzekać w sprawach samorządowych, ponieważ ze zdecydowanej większości z nich musiałem bowiem być wyłączony z uwagi na mój udział w procesach legislacyjnych zaskarżanych ustaw dotyczących samorządu. Uważam, niezależnie od argumentacji przytoczonej przez Michała Kuleszę, że jednostkom samorządu zapewniono znacznie większą niż organom rządowym swobodę w tworzeniu aktów normatywnych. Akty prawa miejscowego są wydawane „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie" (art. 94 Konstytucji RP), co jest w zasadzie powtórzeniem zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Rozporządzenia jako akty wykonawcze w stosunku do ustaw podlegają natomiast znacznie dalej idącym obostrzeniom (art. 92 ust. 1 Konstytucji), ponieważ wydawane muszą być na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, w celu jej wykonania, z określeniem organu właściwego do ich wydania, ze wskazaniem zakresu spraw przekazanych do uregulowania, a do tego z określeniem wytycznych do treści aktu.

Coda

Ostatnie lata życia profesora Michała Kuleszy nasilały jego rozgoryczenie płynące z niespełnionych oczekiwań związanych z decentralizacją. Dawał temu wyraz w licznych

publikacjach i publicznych wystąpieniach; nieraz posuwał się wręcz do stawiania tezy, że w gruncie rzeczy wróciliśmy do starych rad narodowych. Jedną z przyczyn takiego stanu ducha była jednak także nękająca go długoletnia, poważna choroba, o której mówił mi jeszcze w połowie lat 90. XX wieku. Bardzo dzielnie z nią walczył niemal do końca swoich dni, wspierając nieustannie swoimi opiniami liczne samorządy, stając jako ich pełnomocnik przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także w licznych procesach sądowych. Był, podobnie jak Jerzy Regulski, społecznym doradcą prezydenta Bronisława Komorowskiego i pracował nad inicjatywą ustawodawczą wzmacniającą samodzielność samorządu, w tym zasadę domniemania jego zadań.

W listopadzie 2012 r. przyszło nam wspólnie, na prośbę prezydenta Komorowskiego, wziąć udział w specjalnej konferencji w Kiszyniowie, przedstawiającej w obecności prezydentów obu państw polskie reformy decentralizacyjne. Następnego dnia przysiadłem się do Michała przy śniadaniu w hotelu. Chciał jakby ukryć się za stojącą w rogu sali palmą. Powiedział mi wtedy, że jest już gotowy na najgorsze i wie, że to jest nieodwołalne, że jest z tym pogodzony.

Kiedy przez świętami Bożego Narodzenia zadzwoniłem do Niego z życzeniami, Jego żona Ewa zmroziła mnie słowami: „Michał nawet mnie już nie rozpoznaje...".

Jerzy Stępień