ŁÓDŹ

KOGO WYBRALIŚMY

W 80-osobowym składzie Rady Miejskiej znalazło się łącznie 37 przedstawicieli różnego rodzaju partii, czyli oni mają w radzie ponad 46% wpływów. Najliczniej – 14 osób, reprezentowane jest Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, następnie – 12 osób, Konfederacja Polski Niepodległej, 6 przedstawicieli uzyskała spadkobiercyni PZPR czyli SdRP, 3 osoby – Stronnictwo Pracy i 2 osoby Polska Partia Zielonych. Sympatie polityczne pozostałych radnych być może jeszcze się ujawnią. Wojewódzki Komitet Obywatelski reprezentujący po prostu mieszkańców Łodzi uzyskał 24 mandaty, czyli 30% składu Rady.

OKRĘG WYBORCZY nr 1
Bałuty

Siewiera Grażyna ŁPO – ZCh-N
Muszyński Lucjan ŁPO
Grabowski Marian Tadeusz ŁPO
Mielczarek Piotr Stefan ŁPO – KPN
Domagalski Jerzy WKO
Czarnecki Jerzy WKO
Cybusz Jacek WKO

OKRĘG WYBORCZY nr 2
Bałuty

Daszkiewicz Jarosław ŁPO – ZCh-N
Ostoja Owsiany Andrzej ŁPO – KPN
Kaczmarek Mirosław ŁPO
Roliński Jarosław Antoni ŁPO – SP
Potapczyk Andrzej ŁPO – KPN
Budziński Robert WKO
Jędrzejczak Andrzej WKO
Kotełko Władysław WKO
Sitek Włodzimierz SdRP

OKRĘG WYBORCZY nr 3
Bałuty

Sindlewski Eugeniusz Andrzej ŁPO
Wilczyński Zbigniew ŁPO ZCh-N
Żyżniewski Władysław Jerzy ŁPO – KPN
Kralkowska Ewa ŁPO
Bolanowski Bolesław WKO
Łukaszewski Bogumił WKO

Łęcki Wacław ŁPO – SP
Janowska Zdzisława WKO
Walczak Grzegorz WKO
Walczak Wiesław SdRP

OKRĘG WYBORCZY nr 5
Górna

Bohdanowicz Waldemar ŁPO – KIK
Jerzmanowski Mirosław ŁPO – KPN
Pyka Marek ŁPO
Krygiel Józef ŁPO – KPN
Mieczyński Roman ŁPO – KPN
Jończyk Jerzy ŁPO – SP
Sitkowska Helena Franciszka ŁPO – PPZ
Czekalski Marek WKO
Świecicki Bogusław WKO
Matusiak Tadeusz SdRP

OKRĘG WYBORCZY nr 6
Polesie

Terlecki Andrzej ŁPO – KPN
Bednarski Kazimierz ŁPO – ZCh-N
Wałęza Jerzy ŁPO – ZCh-N
Klajnert Zbigniew ŁPO
Święcicki Innocenty ŁPO – KIK
Lipski Paweł WKO
Osada Krystyna WKO
Kaszański Jerzy Adam WKO

ORKĘG WYBORCZY nr 7
Polesie

Hübner Elżbieta ŁPO – PPZ
Drygalski Jerzy WKO
Łukomski Wiesław WKO
Chadzyński Karol WKO

OKRĘG WYBORCZY nr 8
Śródmieście

Palka Grzegorz ŁPO – ZCh-N
Ganicz Andrzej ŁPO
Zawadzki Eurebiusz ŁPO – KPN
Kasińska Halina Barbara ŁPO
Michalski Wojciech ŁPO – ZCh-N
Chlebowski Longin Zbigniew ŁPO
Katarasińska Iwona WKO
Mikołajczyk Andrzej WKO
Zalewska Elżbieta SdRP

ORKĘG WYBORCZY nr 9
Widzew

Markiewicz Marek ŁPO
Rembowski Cezary ŁPO – ZCh-N

Rospendek
Wieczorek M
Holajda Wi
Budziarek J
Kwaśniewsk
Błaszczyk A

OKRĘG W
Widzew

Malczyk M
Szymczak
Mróz Rysz
Pakulski K
Roszkows

CHCĄ PO

cza – dyrektora Szkoły Podstawowej w Dobrej
niu odpłatność za pobyt dzieci znacznie zmal
swój budynek „za darmo". Także niegdyś

30 LAT
ŁÓDZKIEJ
SAMORZĄDNOŚCI

KRONIKA MIASTA ŁODZI
Nr 1 (89)/2021

FOT. DOROTA CERAN

FOT. DOROTA CERAN

KRONIKA MIASTA ŁODZI

HISTORIA ŁÓDZKIEJ SAMORZĄDNOŚCI

Wydawca:
Urząd Miasta Łodzi

Redaktor naczelny:
Mariusz Goss

Redakcja:
Dorota Ceran
Arkadiusz Grzegorczyk

Kronika Miasta Łodzi, ul. Piotrkowska 104
90-430, tel. (42) 638-40-10
e-mail: d.ceran@uml.lodz.pl

Projekt okładki i layout:
Marek Sitkiewicz

Zdjęcia:
Ze zbiorów prywatnych, Muzeum Miasta Łodzi, APŁ,
Archiwum UMŁ, NAC, Internet - domena publiczna

Skład i projekt numeru:
Aleksandra Bartosik
Visuall s.c.

Druk:
ZP SINDRUK

ISSN 1231-5354

Materiałów niezamówionych redakcja nie zwraca.
W tekstach przeznaczonych do publikacji zastrzegamy sobie prawo do zmian i skrótów.

Kronika miasta Łodzi jest pismem bezpłatnym i nie jest przeznaczona do sprzedaży.

SPIS TREŚCI

MYŚLĘ, ŻE NAM SIĘ UDAŁO 7
Rozmowa z Hanną Zdanowską, prezydentem Łodzi

ŁÓDŹ BYŁA PIERWSZA 15
Łódzki wkład w odrodzony samorząd terytorialny

“DAJCIEŻ NAM TYLKO SAMORZĄD...” 65
czyli kiedy Rada Miejska była pragnieniem łodzian

KONSTYTUCJA MARCOWA 75
1921 - POWOŁANIE SAMORZĄDU 1950 - LIKWIDACJA

SAMORZĄD - SYMBOL POLSKIEJ TRANSFORMACJI... 87
czyli wpływ umacniania organów wykonawczych i ustawy
o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta
na perspektywę rozwoju demokracji lokalnej

ODRODZENIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO 95
Pierwsze wybory samorządowe w Łodzi - 27 maja 1990 r.

ZRÓBMY SOBIE MIASTO 107
czyli Budżet Obywatelski w lokalnym społeczeństwie obywatelskim

KRYZYS PREZYDENCKI... 121
czyli wybory prezydenta Łodzi w 1989 roku

GRZEGORZ PALKA, PREZYDENT ŁODZI - 1990-1994 131

JERZY KROPIWNICKI - 137
NAUKOWIEC, OPOZYCJONISTA, MINISTER, PREZYDENT ŁODZI

ŁÓDŹ JEST PIĘKNA 147
czyli Łódź - 30 lat samorządności

CHODZĘ PO LUDZIACH CAŁY CZAS 161
Rozmowa z Władysławem Skwarką, radnym w łódzkim samorządzie

NADZIEJE, OBAWY, DETERMINACJA 167

Rozmowa z Hanną Zdanowską, prezydentem Łodzi

MYŚLĘ ŻE NAM SIĘ UDAŁO

Rozmawia **Piotr Wesołowski**

Dziennkarz TV TOYA

HANNA ZDANOWSKA
Prezydent Miasta Łodzi

Nie zamykamy się w czterech ścianach gabinetów, stawiamy na społeczeństwo obywatelskie. Jeśli chcemy coś zrobić, to najpierw staramy się poznać potrzeby mieszkańców. Miasta tworzymy dla ludzi, dlatego musimy cały czas z nimi rozmawiać. I dopiero potem podejmować decyzje – mówi Hanna Zdanowska.

Piotr Wesołowski: Wyobraża sobie pani, że może nie być samorządów?
Hanna Zdanowska: - Niestety, obserwując, co się teraz dzieje w Polsce - tak.

A co się dzieje?
- Idea rządzącej partii jest prosta, na każdym kroku ograniczać władzę samorządom.

Konkretnie?
- Najważniejsze decyzje chcą podejmować za nas i bez nas, w Warszawie.

Gdyby mnie ktoś zapytał, co się w Polsce najbardziej udało po 1989 roku, bez wahania powiedziałbym, że samorządy.
- Ja też.

Tylko czy Polacy o tym wiedzą?
- Nie jestem pewna. I bardzo mnie to martwi. Mieszkańcy nie do końca też wiedzą, za co odpowiada samorząd, za co rząd, a za co marszałek województwa. Przyzwyczailiśmy się do tego, że jak chcemy mieć równy chodnik, to idziemy do wójta, burmistrza lub prezydenta. Trzeba ciągle powtarzać, że jak zniknie samorząd, to sprawę tego krzywego chodnika będziemy załatwiać w Warszawie, albo w najlepszym przypadku ustawimy się w kolejce do wojewody, któremu będzie podlegało całe województwo. Prezydenta ma się na wyciągnięcie ręki, można go później, w wyborach rozliczać. Kogo będziemy rozliczać w stolicy za parking w Zgierzu czy Grójcu?

Samorządowcy w regionie są bezapelacyjnie najpopularniejszymi politykami. Pani dostała w ostatnich wyborach ponad 70 procent głosów poparcia. PiS przegrywa wybory na prezydentów i burmistrzów. Najwyraźniej to widać w większych miastach. To może być dla partii rządzącej w kraju bardzo frustrujące.
- Jestem pewna, że gdyby Prawo i Sprawiedliwość wygrywało wybory na prezydentów i burmistrzów, to nie ograniczałoby władzy samorządom.

Może nie o samorządy chodzi, tylko właśnie o tych bardzo popularnych prezydentów? Jacka Jaśkowiaka w Poznaniu, Tadeusza Truskolaskiego w Białymstoku, Aleksandrę Dulkiewicz w Gdańsku, Wojciecha Szczurka w Gdyni,

Prezydent Hanna Zdanowska w trakcie spotkania z mieszkańcami Łodzi
FOT. ARCHIWUM UMŁ

Krzysztofa Żuka w Lublinie, Jacka Sutryka we Wrocławiu, Rafała Trzaskowskiego w Warszawie i w końcu Hannę Zdanowską w Łodzi.

- W dużych miastach rządzą ekipy opozycyjne wobec większości sejmowej. To jest dla PiS trudna sytuacja, bo zazwyczaj lokalni samorządowcy są bardzo popularni. Na dodatek prezydenci czy burmistrzowie muszą rządzić tak, żeby podobało się to mieszkańcom, a nie politykom w Warszawie. Nie można nimi sterować z Wiejskiej czy Nowogrodzkiej. To zapewne budzi złość.

Wychodzę na ulicę Piotrkowską i pytam, kto jest wojewodą łódzkim? Na sto osób może pięć lub sześć będzie potrafiło podać nazwisko. Podobnie z marszałkiem województwa. Gdybym zapytał o prezydenta Łodzi, to jest całkiem możliwe, że cała setka odpowie prawidłowo. To jest chyba ta różnica, która najbardziej boli PiS?

- Bo my, samorządowcy, nie zamykamy się w czterech ścianach gabinetów. Stawiamy na społeczeństwo obywatelskie. Jeśli chcemy coś zrobić, to najpierw staramy się poznać potrzeby mieszkańców. Miasta tworzymy dla obywateli. Musimy cały czas rozmawiać z ludźmi. I dopiero potem podejmować decyzje.

Stąd pewnie sukces Budżetów Obywatelskich w całej Polsce. Mieszkańcy mają przy ich ustalaniu najbardziej realny wpływ na wydawanie pieniędzy. To taki idealny symbol oddolnej demokracji.

- Tak, ale teraz musimy już iść dalej. W kierunku współrządzenia miastem. Na tym, między innymi, opiera się nowa strategia dla Łodzi. Tak teraz będziemy zarządzać miastem. Razem z mieszkańcami.

Często, jak rozmawiam z parlamentarzystami, to widzę powierzchowną znajomość spraw, o których decydują. Czasami brak profesjonalizmu. Kiedy spotykam się z samorządowcami, to obserwuję kompetencje i wiedzę. To przede wszystkim różni samorządowców od parlamentarzystów. Jedni politykują, a drudzy chcą rozwiązać problemy mieszkańców, czyli swoich wyborców.

- Widziałam to na własne oczy w Parlamencie, kiedy byłam posłanką, dlatego wróciłam do Łodzi, do samorządu. W ogóle uważam, że takie doświadczenia samorządowe bardzo by się wszystkim posłom i senatorom przydały.

...my, samorządowcy, nie zamykamy się w czterech ścianach gabinetow. Stawiamy na społeczeństwo obywatelskie. Jeśli chcemy coś zrobić, to najpierw staramy się poznać potrzeby mieszkańców

Dlaczego?

- My samorządowcy musimy znać całe prawo, które powstaje na Wiejskiej. Parlamentarzyści w komisjach dyskutują zazwyczaj o fragmentach ustaw. Później nie ma już debat na forum parlamentu. Tam jest tylko głosowanie. Dlatego posłowie i senatorowie nie mają możliwości, aby wyrobić sobie zdanie, jak prawo, które tworzy parlament, sprawdza się w praktyce, jaki ma wpływ na życie mieszkańców. Jeśli zostanie ono źle skonstruowane, to my nie będziemy mogli dobrze działać. Będziemy mieli związane ręce.

To macie spory problem.
- To prawda. My musimy te polityczne układanki przełożyć na realne potrzeby mieszkańców. Osoby, tworzące ustawy zazwyczaj nie mają pojęcia, jak to będzie skutkowało w rzeczywistości. Urzędnik lub poseł, który coś sobie wymyśli, często nie ma kontaktu z realnym życiem. Na dodatek rządzący delegują na nas kolejne obowiązki. W dobie epidemii COVID widać to najlepiej. Rząd zrzucił wszystko na samorządy. My dostajemy tylko decyzje, nie idą za tym jednak żadne pieniądze. Wygląda to tak :„Macie to zrobić, a jak to zrobicie, to już wasza sprawa. I wy za to bierzecie odpowiedzialność." Taka sytuacja miała ostatnio miejsce np. z rozpoczęciem roku szkolnego w czasie pandemii. Wszystko na głowie samorządów.

Politycy na Wiejskiej są w stanie pokłócić się o wszystko i spierać o wszystko, mając z tyłu głowy, że taki jest przekaz dnia. Samorządowcy nawet, jak są z różnych partii, potrafią wspólnie o coś walczyć. To prawda?
- Dla mnie polityka w mieście to nowa inwestycja, nowy park, remonty ulic. W pomalowaniu pasów na jezdni nie ma konfliktów światopoglądowych. Na szczeblu lokalnym nie musimy bić piany politycznej, tylko skupić się na rozwiązywaniu problemów.
Nie jest tajemnicą, że miasta rywalizują ze sobą o inwestycje, o imprezy kulturalnie i sportowe. Jednak od jakiegoś czasu widać wyraźnie, że następuje konsolidacja sił. Częściej ze sobą rozmawiamy, głównie online. Teraz nawet dwa razy w tygodniu. Dyskutujemy i podejmujemy wspólnie decyzje. Szczególnie dotyczy to Unii Metropolii i Związku Miast Polskich. Wszyscy mówimy jednym głosem. I ci z Prawa i Sprawiedliwości. I ci z Platformy Obywatelskiej. I ci z Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Senat miał być izbą samorządową. Czy nie sądzi Pani, że dobrze byłoby w parlamencie stworzyć jakieś gremium dla samorządów?
- Byłoby super. To w miastach i na wsiach trzeba rozwiązywać problemy ludzi, a nie w wirtualnej rzeczywistości na korytarzach sejmowych w stolicy. Co więcej, komisja wspólna rządu i samorządów, praktycznie przestała działać. My przedstawiamy swoje zdanie, a oni i tak robią co innego. W czasie, gdy rządziła w Polsce Platforma Obywatelska, jej ministrowie, którzy przychodzili na tę komisję potrafili zmienić swoje zdanie na skutek naszej presji. Negocjowaliśmy i zawsze osiągaliśmy kompromis. To był prawdziwy dialog.

Przecież to oczywiste, że pomysły projektów ustaw dotyczących lokalnych spraw powinny wychodzić od samorządów, a jest dokładnie odwrotnie.

Dlaczego?
- Już o tym mówiłam. PiS nie lubi samorządów. Reguły są ustalane odgórnie, nie ma żadnej możliwości, aby wpłynąć na ich sposób myślenia. Jednym z najbardziej kontrowersyjnych przykładów był np. projekt ustawy o podwyżkach dla posłów, ministrów, prezydenta RP, pierwszej damy, w którym tłumaczono, że chodzi przede wszystkim o wynagrodzenie samorządowców. Strasznie nas to oburzyło, bo nikt nas przecież o zdanie nie pytał. Poza tym, to nie był dobry czas na jakiekolwiek podwyżki, bo jest pandemia, ludzie tracą zarobki, a nawet pracę.

Zgoda. Termin był najgorszy z możliwych. Ale uważam, że to spory skandal, że prezydenci i burmistrzowie zarabiają mniej niż ajent sklepu czy drugoligowy piłkarz. W kwestii wynagrodzeń dla samorządowców, ale także i ministrów, a szczególnie wiceministrów rządzi hipokryzja i obłuda.
- W tej chwili nas nie stać na podwyżki, bo jest Covid.

Bardzo niebezpieczna sytuacja. Samorządy będą przez zdolnych, kompetentnych omijane szerokim łukiem.
- Niestety. Czy wykształceni, pełni energii,

W 2006 roku Hanna Zdanowska została radną rady miejskiej w Łodzi. Kilka tygodni później objęła funkcję wiceprezydenta. Podlegały jej edukacja, sport i fundusze unijne. Wiceprezydentem była niecałe dziesięć miesięcy. W 2007 została wybrana do Sejmu z listy Platformy Obywatelskiej. Kandydując w okręgu łódzkim, uzyskała 11 506 głosów. Była wiceprzewodniczącą Polsko-Tajwańskiego Zespołu Parlamentarnego i komisji Przyjazne Państwo. W grudniu 2010 roku wygrała wybory na prezydenta Łodzi – pokonała w drugiej turze Dariusza Jońskiego z SLD. Zdanowska dostała 60,65 proc. głosów. Po czterech latach Zdanowska została prezydentem Łodzi już w pierwszej turze – zdobyła 54,08 proc. W ostatnich wyborach samorządowych w 2018 roku 70,22 proc. łodzian zagłosowało na Hannę Zdanowską. Dostała aż 215,3 tys. ze wszystkich 306,6 tys. oddanych głosów. Żaden z prezydentów Łodzi nie otrzymał jeszcze nigdy tak dużego poparcia mieszkańców.

aktywni młodzi ludzie pójdą pracować dla samorządów, skoro są burmistrzowie zarabiający poniżej średniej krajowej, bo nie mają większości radnych za sobą...?

To pewne, że nie będą chcieli pracować w samorządzie.
- Albo przyjdą tacy, którzy będą uważali, że samorząd to dobre miejsce na własny biznes, a nie urząd, gdzie ma się pomagać mieszkańcom. Samorząd to służba, a nie własne interesy.

Uciekła Pani z parlamentu do samorządu. Dlaczego?
- Poseł przede wszystkim musi mieć takie zdanie, jak partia lub koalicja. Trzeba tylko naciskać odpowiednie przyciski w czasie głosowania. Ja lubię działać i widzieć efekty swojej pracy. Kiedy zdecydowałam się kandydować na prezydenta Łodzi, to moimi idolami byli Rafał Dutkiewicz z Wrocławia, Paweł Adamowicz z Gdańska i Jacek Majchrowski z Krakowa. W tych czasach, kiedy oni zaczynali karierę w samorządach marzyłam, by Łódź poszła w ich ślady. Myślę, że nam się udało.

Dziękuję z rozmowę

Hanna Zdanowska podczas spotkania z seniorami
FOT: ARCHIWUM UMŁ

ŁÓDŹ BYŁA PIERWSZA

prof. dr hab. **Tadeusz Markowski**
Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Uniwersytetu Łódzkiego

łódzki wkład w odrodzony samorząd terytorialny

W kalendarzu wydarzeń związanych z historią samorządu terytorialnego na stronach prezydenta Bronisława Komorowskiego znajdujemy następujące zapisy:

Rok 1981

12 czerwca	Na forum Komisji Prawa i Praworządności Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość" zostaje przedstawiony pierwszy dokument zawierający założenia dotyczące odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce - Samorząd terytorialny w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL (autorzy Jerzy Regulski, Piotr Bury, Aleksandra Jewtuchowicz, Tadeusz Markowski).
9 lipca	Powstaje Społeczny Zespół Samorządów Terytorialnych i Instrumentów Polityki Przestrzennej pod przewodnictwem Jerzego Regulskiego, powiększony następnie o przedstawicieli Społecznego Komitetu Reformy Gospodarczej Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego.
Wrzesień	I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność" przyjmuje uchwałę programową, która zawierała postulaty odbudowy samorządu pracowniczego i terytorialnego.
Październik -grudzień	Rozpoczyna się dyskusja w różnych środowiskach: - podczas seminarium Komisji Reformy Gospodarczej w Jadwisinie (21-23 października) i w Ojrzanowie (10-12 listopada), zorganizowanych przez Michała Kuleszę i Andrzeja Piekarę, - w Stowarzyszeniu Dziennikarzy Polskich (8 grudnia), zorganizowanym przez Stefana Bratkowskiego.
Grudzień	Pod kierunkiem Jerzego Regulskiego powstaje Zakład Gospodarki Regionalnej w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN, który stanowił ośrodek prac badawczych nad samorządnością terytorialną.

Lata 1982-1988

Prowadzone były wspólne badania Zakładu Gospodarki Regionalnej PAN, Zakładu Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego oraz zespołu

Michała Kuleszy z Wydziału Prawa Uniwersytetu Warszawskiego. – **(https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/samorzadnosc/samorzad-terytorialny/kalendarium/)**

Z okazji 30-lecia samorządu terytorialnego, którego ojcem był z pewnością prof. Jerzy Regulski, postanowiliśmy uczcić ten jubileusz publikacją historycznego Raportu Samorząd terytorialny w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL w Kronice Miasta Łodzi. Historyczna kopię z przebitki tekstu pisanego na elektrycznej maszynie obejmującego stronę tytułową, spis treści i wprowadzenie załączamy zatem jako historyczną pamiątkę. Cały zaś zaprezentowany tekst został przetworzony na wersję komputerową z zachowaniem wszelkich oryginalnych sformułowań i treści. Dajemy tym samym szanse zapoznania się z bardziej czytelną technicznie wersją tekstu, ale w 100% zgodną z oryginałem. Przystępując do prac nad raportem w 1981 roku nikt z nas nie myślał, że totalitarny system polityczny i gospodarczy upadnie i że będziemy mieli do czynienia z gospodarką rynkową i rozwiniętym systemem prywatnej własności.

Z perspektywy czasu, jaki upłynął od wdrożenia samorządu terytorialnego tezy tego raportu można powiedzieć, że były rewolucyjne, bowiem uderzały w centralistyczny, niewydolny system zarządzania gospodarką państwa.

Czytelnikowi należy się wyjaśnienie, dlaczego prof. Regulski i jego zakład w Łodzi zajął się zagadnieniem samorządności terytorialnej oraz przyczynami, które sprowokowały nas do napisania tego przełomowego raportu!

Zaczniemy od miejsca, w jakim raport ten powstał. A powstał w szczególnym miejscu. Tym miejscem był lokal komunalny będący w dyspozycji Uniwersytetu Łódzkiego pod znamiennym adresem Rewolucji 1905 r pod nr 29 m 19. Sąsiadujący z Wydziałem Ekonomiczno-Socjologicznym lokal oddano dla potrzeb - założonego w 1974 roku przez prof. Regulskiego Zakładu Ekonomiki Rozwoju Miast. W ten sposób próbowano odizolować poniekąd niewygodnego politycznie warszawiaka. Jerzy Regulski dysponował w tym lokalu rozkładaną kanapą (tzw. amerykanką) i często w nim nocował - dojeżdżając z Warszawy pociągiem przez cały 10-letni okres pracy w Uniwersytecie Łódzkim. Pięciopokojowy lokal zapewniał nam - mimo całej siermiężności - swego rodzaju izolację i rodzinną atmosferę oraz możliwość pracy o każdej porze dnia i nocy. Znamienne, że nikt z Zakładu nie należał do struktur PZPR.

Od strony merytorycznej na powstanie raportu miały wpływ przede wszystkim międzynarodowe kontakty, z jakimi przyszedł do Łodzi z Warszawy prof.

Jerzy Regulski z resortowego Instytutu Urbanistyki i Architektury w 1973 roku. (Zainteresowanych czytelników fascynującą biografią prof. Jerzego Regulskiego odsyłamy do jego biograficznej Książki „Życie splecione z historią", gdzie znajduje się także opis jego życia związany z pracą w Uniwersytecie Łódzkim. Jerzy Regulski i cała jego rodzina była traktowana przez władze PRL-u jako wrogowie ustroju, co między innymi zdecydowało o jego odejściu z Instytutu Urbanistyki do pracy w Łodzi".

Międzynarodowe kontakty naukowe, jakie nawiązał Profesor pozornie tylko dotyczyły a-politycznych nauk technicznych. (Formalnie bowiem dotyczyły projektowania urbanistycznego i planowania przestrzennego, czyli dziedzin, które dla władz komunistycznych wydawały się bezpieczne politycznie). Planowanie przestrzenne traktowano bowiem jako część systemu gospodarki planowanej centralnej. Nie było naszym celem tłumaczenie, że regulacyjne planowanie przestrzenne było dorobkiem gospodarki kapitalistycznej oraz potrzebą i odpowiedzią gospodarki rynkowej na ułomności rynku nieruchomości a nie cechą gospodarki planowej. System gospodarki centralnie planowanej stopniowo doprowadził także regulacyjne planowanie przestrzenne do degradacji. Dzięki obojętności służb bezpieczeństwa PRL wobec kontaktów zagranicznych mogliśmy aktywnie rozwijać współpracę międzynarodową a nasza uwaga badawcza stopniowo skupiała się na problematyce odziaływania władz lokalnych na procesy rozwoju układów terytorialnych.

Ekonomika rozwoju miast, której w Polsce ojcował prof. Jerzy Regulski bazuje na prawach (zasadach) gospodarki rynkowej. Jej prawa bazują na teorii renty budowlanej, specyficznych prawach własności oraz niesprawnych z natury rynkach nieruchomości wymagających regulacji planistycznych. Do zarządzania miastem niezbędna jest zatem lokalna - dopasowana do specyfiki każdego miasta - niezależna od władz centralnych samorządowa polityka. Po drugie wierzyliśmy w lokalne społeczności jako ważne struktury przeciwstawiające się totalitarnej władzy centralnej nie mogącej sobie poradzić ze stworzoną przez siebie gospodarką niedoboru. Rozwijając zatem naukowe podstawy ekonomiki miasta w warunkach gospodarki planowej siłą rzeczy staliśmy się mimowolnymi „rewizjonistami".

Poprzez pryzmat dysfunkcji władz lokalnych i kłopotów z niedoborem usług polskich miast widzieliśmy bezwzględne słabości „socjalistycznego" ustroju i szukaliśmy usprawnień w radyklanych reformach społeczno-gospodarczych na poziomie lokalnym, widząc szanse w urynkowieniu gospodarki i wytworzeniu konkurencyjnych systemów produkcji. Dzięki Jerzemu Regulskiemu uzyskaliśmy wiedzę z zakresu ekonomiki miasta adekwatnej dla gospodarki rynkowej a nie „socjalistycznej" .

Jerzy Regulski posiadał wielką charyzmę do prospołecznego działania i stale wykazywał chęć reformowania upadającej gospodarki. Wprowadził nas do świata ówczesnych polskich elit próbujących reformowania - nie tyle ustroju - co podstaw gospodarczych systemu socjalistycznego. Stąd też pojawiała się potrzeba napisania tego historycznego raportu, który miał otworzyć w publicznych debatach dotychczas całkowicie ignorowany wątek samorządu terytorialnego. Znaczenie tego raportu w dalszej debacie publicznej, a także konspiracyjnej w okresie stanu wojennego - okazało się dużo większe niż nam się wydawało 39 lat temu.

Z perspektywy czasu można się zastanowić, dlaczego przez całe lata działalności Zakładu mieliśmy ciche przyzwolenie na zajmowanie się sprawami gospodarki lokalnej. Wydaje mi się, że być może dlatego, iż oficjalnie zajmowaliśmy się planowaniem przestrzennym i infrastrukturą techniczną, warunkami bytowymi a więc działaniami, do których uzurpowała sobie prawa „gospodarka planowa". Nie jest celem tego artykułu tłumaczenie wadliwości spojrzenia przez aparat władzy PRL na rolę planowania przestrzennego w gospodarce centralnie planowanej (regulacyjne planowanie przestrzenne jest bardziej potrzebne w gospodarce rynkowej niż w państwowej gospodarce centralnie zarządzanej). Dzięki jednak politycznej obojętności służb bezpieczeństwa mogliśmy - w ramach międzynarodowych kontaktów - zajmować się problematyką planowania przestrzennego. Nasza uwaga jednak stopniowo przechodziła na problematykę funkcjonowania władz lokalnych w gospodarce rynkowej. Ze szczególnie dużą uwagą zajmowaliśmy się podstawami ustrojowymi i instrumentami sprawowania lokalnej władzy. Tym samym wchodziliśmy coraz głębiej w systemy samorządowe. Warto w tym miejscu wspomnieć rolę kilku uczelni, które otworzyły się na bliską współpracę z Uniwersytetem Łódzkim możliwą dzięki wielkiemu zaangażowaniu i charyzmatycznej postawie prof. Jerzego Regulskiego - badacza i inicjatora międzynarodowych badań porównawczych. Do takich ważnych z naszego punktu widzenia ośrodków, które znacząco wpłynęły na poglądy osób pracujących w Zakładzie Ekonomiki Rozwoju Miast i innych ośrodków badawczych w Polsce należał z pewnością Uniwersytet w Birmingham, a w szczególności prof. Gordon Cherry, a także działającym w tym czasie w strukturach tego

Uniwersytetu Instytut Studiów nad Władzami Lokalnymi (INLOGOV). Ważnym partnerem naszych badań była Politechnika Oxfordzka ze znaną w świecie Szkołą Planowania (obecnie Oxford Brooks University) w szczególności jej starszy wykładowca Michel Thomas, prof. Andreas Faludi oraz prof. Patsy Healy. Najwięcej zawdzięczamy Uniwersytetowi w Nijmegen z profesorami; Henrim Goverde'm, Arie Deker'em i Barrie'm Needham'em oraz Uniwersytetowi w Roskilde z prof. Henrikiem Toft Jensenem. Nie sposób wymienić wszystkich innych osób, uczestniczących w licznych spotkaniach i seminariach, które w tym szczególnym okresie były organizowane z inicjatyw Jerzego Regulskiego.

Po opublikowaniu Raportu o samorządzie terytorialnym nadal trwały intensywne prace krajowe i międzynarodowe, które stworzyły wystarczającą bazę wiedzy w łódzko-warszawskich ośrodkach badawczych, którą wykorzystano dla potrzeb udanej reformy samorządowej. Po 1983 roku pracownicy Zakładu włączyli się m.in. do współpracy z Uniwersytetem Johnsa Hopkinsa i jego Instytutem Studiów Publicznych z prof. Lester'em Salomonem, Michael'em Bell'em) oraz Washington University w St. Louis (prof. Charles/em Leven'em). Odbyte tam nasze staże stypendialne w ramach programu Urban Fellows (Prof. Jerzy Regulski, Tadeusz Markowski i Janusz Kot) zwieńczone zostały publikacjami odnoszącymi się do ekonomicznego rozwoju układów terytorialnych. W wyniku zaś współpracy z Uniwersytetem w Nijmegen powstała też, obok innych wymienionych w bibliografii, publikacja o zasięgu międzynarodowym odnosząca się do problematyki zarządzania konfliktami w systemach miejskich.

Oczywistym jest, że z chwilą wdrożenia idei samorządu terytorialnego przez Jerzego Regulskiego i Michała Kuleszę znalazło się wielu ojców tego sukcesu.

Warto jednak pamiętać, że to właśnie w Łodzi w skromnym lokalu Uniwersytetu łódzkiego zrodziła się w trudnych czasach lat osiemdziesiątych idea samorządu terytorialnego.

POTRZEBA KONTYNUACJI REFORMY SAMORZĄDOWEJ

Sukces reformy samorządowej uśpił niejako potrzebę stałego monitorowania funkcjonowania struktur samorządowych. Jak każda społeczna struktura instytucjonalna także instytucje samorządu terytorialnego charakteryzują się dużą inercją i skłonnością do deformacji w swoim działaniu. Po 30 latach funkcjonowania samorządu i wprowadzania licznych cząstkowych korekt prawnych

widzimy, iż struktury samorządowe wymagają dokonania poważniejszych korekt systemowych, które dopasują je do współczesnych wyzwań i wyzwolą nowe potencjały rozwojowe.

Do najważniejszych deformacji, jakie zaszły i koniecznych zmian, które należy wymienić to:

- odejście od zasady domniemania kompetencji na rzecz zasady enumeratywnego przeregulowania zadań,
- wytworzenie się wokół samorządów lokalnych atmosfery o korupcyjnym działaniu administracji samorządowej, która paraliżuje procesy decyzyjne i ograniczyła do minimum (de facto już wyeliminowała) zasadę domniemania kompetencji, która leżała u podstaw wprowadzanego 30 lat temu samorządu terytorialnego,
- partyjne zawłaszczenie samorządu, z takimi konsekwencjami jak zatrudnianie radnych i kolegów partyjnych na stanowiskach pracy związanych z samorządem, co stwarza ewidentne konflikty interesów,
- traktowanie usług publicznych i inwestycji jako instrumentów sprawowania władzy, a nie zaspokojenia potrzeb obywatelskich,
- zanik kultury planowania publicznego i regulacyjnego spójnego z procesami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi,
- narastające konflikty między strukturami rządu i samorządu wraz z naruszaniem zasady realności kompetencji władz lokalnych przez tworzenie coraz większego rozdźwięku między dochodami samorządów a zadaniami ustawowymi,
- tendencje centralistyczne do monopolizowania działań w sferze publicznej i quasi publicznej, zamiast pośredniego oddziaływania w sferze systemowego wspierania i regulowania inicjatyw prywatnych,
- biurokratyzacja administracji samorządu i jego alienacja od lokalnej społeczności,
- niedokończona reforma samorządu wojewódzkiego i nadal niedookreślona docelowa rola urzędu wojewody i samorządu powiatowego,
- słabo powiązane dochody władz samorządowych z lokalnym system gospodarczym i własnościowym.

W obecnej sytuacji skonfliktowania społecznego na tle rywalizujących partii pojawia się strategiczne wyzwanie przed reformatorami! Co zrobić, aby samorząd nie stał się polem walki o utrzymywanie się u władzy? A tak się właśnie stało! Możemy sobie zadać pytanie, dlaczego?! Najwyraźniej jest to związane

ze znacznym zróżnicowaniem systemów społecznych w zakresie wartości i z niskim poziomem kapitału społecznego. Kapitału tego nie udało się wzmocnić wystarczająco w ramach zreformowanych struktur samorządowych. Te historyczne zaszłości ukrywane w okresie PRL są większym społecznym obciążeniem niż nam się wydawało dla budowania lokalnej demokracji na poziomie samorządowym. Trzeba przyznać, iż nie zdawaliśmy sobie sprawy z inercji systemu społecznego i utrwalonych zachowań oraz sposobów myślenia, jakie wykształcił tzw. socjalistyczny ustrój. Ta pamięć społeczna i instytucjonalna jest najtrudniejsza do zmian. Ten problem po 30 latach funkcjonowania odrodzonego polskiego samorządu staje się naszym poważnym wyzwaniem przy wprowadzaniu niezbędnych reform samorządu terytorialnego wobec potrzeb dalszego rozwijania demokracji lokalnej.

Nie udało się ochronić samorządów od zasady uznaniowości oraz zabito w praktyce zasadę subsydiarności, na jakich opiera się samorząd w strukturach państwa oraz wywodzona z niej zasada domniemania kompetencji.

Być może jest to rezultatem błędu reformatorów, którzy potraktowali doktrynalnie kompetencje wszystkich samorządów w sposób jednolity. A tak de facto nie było i nie jest. Pokazała to choćby prosta kategoryzacja nazw gmin dzieląca jednostki samorządu terytorialnego - gminy na miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie, w późniejszym okresie na miasta o statucie powiatowym, etc. To oznacza, że należy w sposób systemowy zreformować kompetencje podstawowych jednostek samorządu terytorialnego oraz na tym tle wzmocnić rolę powiatów skupiających słabsze ekonomicznie jednostki podstawowe.

Obecne utrzymywanie nieadekwatnych podziałów kompetencyjnych w słabych jednostkach samorządu terytorialnego sprzyja populistycznej polityce ugrupowań partyjnych oraz do stosowania uznaniowości w dostępie do zewnętrznych środków szafowanych przez rząd jak i upartyjnione wojewódzkie samorządy - z oczywistą szkodą do takiej procedury. Problem ten w jakiejś mierze wywołały środki UE.

Problem ten na poziomie województwa samorządowego jest dodatkowo potęgowany przez niskie dochody samorządów i słabe powiązanie budżetu wojewódzkiego z kondycją gospodarczą województwa. „Siła" (polityczna) naszych województw jest możliwa dzięki dystrybucji środków z UE. Oczywiście, nie należy umniejszać pozytywnych efektów wpływu tej dystrybucji na poprawę warunków bytowych w regionach oraz efektywniejszej alokacji środków w województwach niż środków z inwestycji alokowanych w sposób scentralizowany, niemniej musimy mieć na uwadze, że „polityczny" wymiar alokacji środków z UE na poziomie regionalnym odbywa się kosztem racjonalności społeczno- ekonomicznej.

W kryteriach nowej delimitacji jednostek samorządu terytorialnego należałoby wprowadzić kryterium realności kompetencji, czyli zdolności generowania przez potencjał terytorialny sprawnych struktur zarządzających (profesjonalnej administracji) adekwatnych do złożonych zadań z zakresu zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym. Taka dyskusja się toczyła przy okazji tworzenia regionów samorządowych. Sprawność administracji samorządowej pozostała jednak na uboczu a bardziej dyskutowano o potencjale ekonomicznym i terytorialnych podziałach niż zdolnościach do tworzenia sprawnych instytucji (administracji). O podziale terytorialnym ostatecznie zdecydowały interesy polityczne i społeczna pamięć podziałów administracyjnych. Trzeba jednak do tej tematyki wrócić.

Zdecydowany jest brak apolitycznej centralnej instytucji, która mogłaby prowadzić monitoring i koordynować badania na rzecz jednostek samorządu terytorialnego i sugerować kierunki reform. Działający od 2015 roku Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego pokładanych w nim nadziei w żadnej mierze tej funkcji nie spełnia.

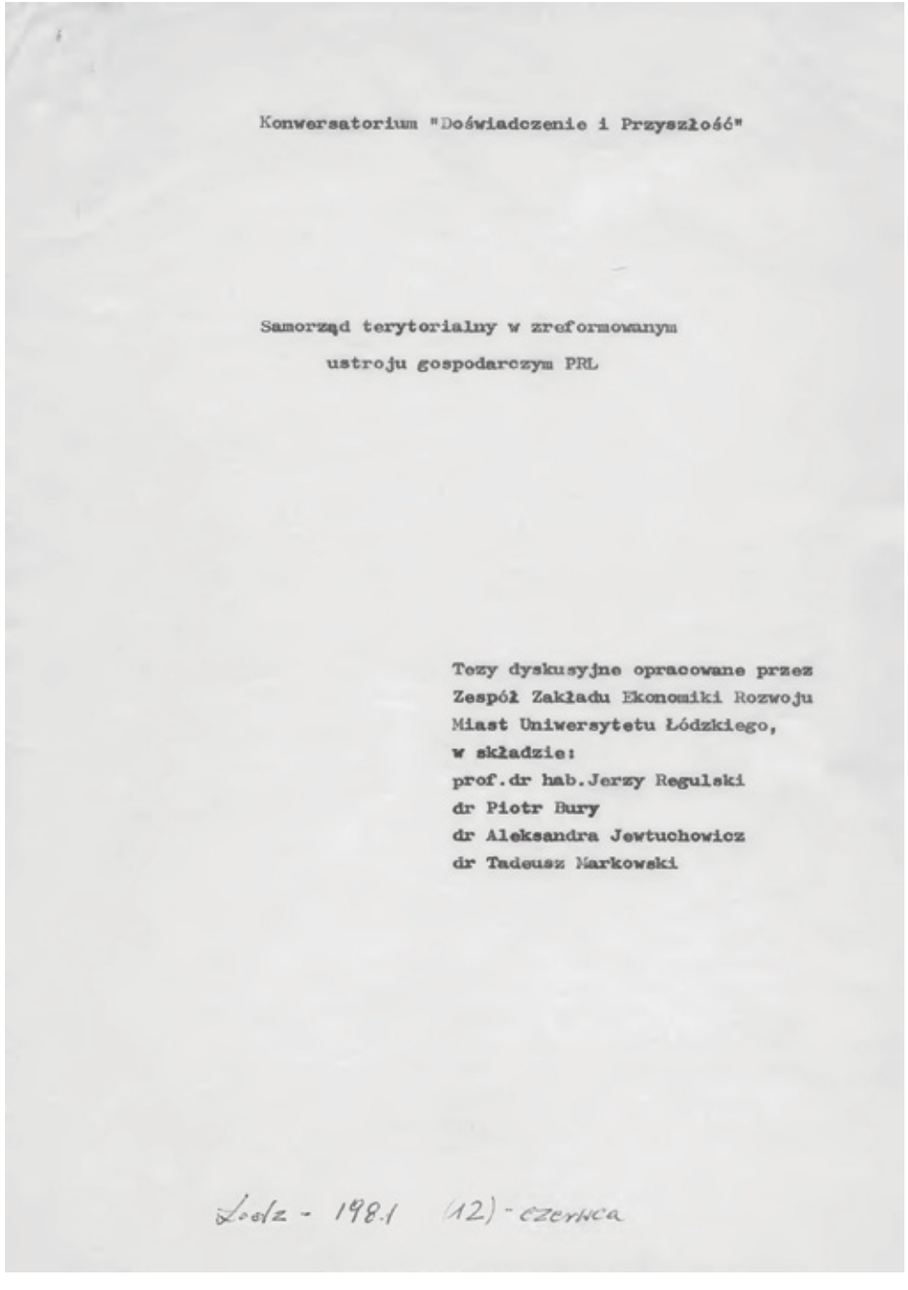
Bibliografia ważniejszego dorobku Zakładu Ekonomiki Rozwoju Miast UŁ oraz autora, związana z reformą samorządową:

1. T. MARKOWSKI., Some Observation on Urban Policy in Poland and Great Britain w: Anglo Polish Conversation, Redakcja G. Cherry, Jerzy Regulski, University of Birmingham, University of Lodz, 1980, ss. 34 44.
2. T. MARKOWSKI., Instruments of economic policy in Polish local authorities. Decentralization and Local Government a Danish Polish Comparative Study in Political Systems. Geo Ruc, Roskilde University Press, Denmark, Lodz University Press, Poland, Transaction Publisher New Brunswick, USA, 1988, ss. 125 134;
3. T. MARKOWSKI., Position of local authorities in the socialist countries of Eastern Europe., w/: Cross National Comparison Between East and West, Nijmegen Planologische Cahiers No. 22, Nijmegen, The Netherlands, 1986, ss. 21 34;
4. T. MARKOWSKI., The structure of government in Poland: Some aspects of an organizational system in change., w/: Cross National Comparison Between East and West, Nijmegen Planologische Cahieres No. 22, Nijmegen, The Netherlands, 1986, (współautor H.Goverde) ss. 35 52;
5. T. MARKOWSKI., The influence of local authorities in Poland over the firms in their areas., w/: Cross National Comparison Between East and West, Nijmegen Planologische Cahiers No. 22, Nijmegen, The Netherlands, 1986, ss. 53 65;
6. Conflict in Urban Development a Comparison Between East and West Europe, (Redakcja naukowa; Arie Dekker, Henrii Goverde, Tadeusz Markowski, Maria Ptaszyńska Wołoczkowicz), Ashgate, Great Britain, 1992, s. 181;
7. Gospodarka samorządów terytorialnych w świetle doświadczeń amerykańskich /Local Government Economy in the Light of American Experiences (Redakcja naukowa: Tadeusz Markowski L.S. Salomon. R. Seidel. P. Bury), Techeko, Łódź 1995 s. 259;

***

Dzięki uprzejmości Pana Profesora Tadeusza Markowskiego otrzymaliśmy zapis dokumentu z czerwca 1981 roku, zawierający tezy dyskusyjne Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość" - Samorząd terytorialny w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL, opracowane przez Zespół Zakładu Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego .

Cztery pierwsze karty prezentujemy w formie skanu oryginalnego maszynopisu sprzed niemal 40 lat, a jego treść drukujemy w całości jako przykład refleksji i intuicji społecznej, kiełkującymi jeszcze w czasach „Solidarności" na dekadę przed pierwszymi wyborami odradzającego się samorządu lokalnego w 1990 roku.



Konwersatorium "Doświadczenie i Przyszłość"

Samorząd terytorialny w zreformowanym
ustroju gospodarczym PRL

Tezy dyskusyjne opracowane przez
Zespół Zakładu Ekonomiki Rozwoju
Miast Uniwersytetu Łódzkiego,
w składzie:
prof.dr hab.Jerzy Regulski
dr Piotr Bury
dr Aleksandra Jewtuchowicz
dr Tadeusz Markowski

Łódź - 1981 (12) - czerwca

S p i s t r e ś c i

Wprowadzenie

1. Samorządy terytorialne i ich działalność gospodarcza
   1.1. Rozwój samorządu terytorialnego
   1.2. Przestrzenny aspekt gospodarki narodowej
   1.3. Zakres i charakter działalności gospodarczej samorządów terytorialnych

2. Przyczyny kryzysu gospodarki terytorialnej
   2.1. Polityka władz centralnych
   2.2. Brak motywacji
   2.3. Brak środków działania
   2.4. Wady systemu planowania

3. Postulaty i kierunki koniecznych działań
   3.1. Określenie roli samorządów terytorialnych w systemie gospodarczym PRL
   3.2. Artykulacja celów
   3.3. Motywacja działań
   3.4. Podstawy gospodarki samorządów terytorialnych
   3.5. Samorząd terytorialny a struktury hierarchiczne władz
   3.6. System planowania
   3.7. Regulacje prawne
   3.8. Studia dla samorządów terytorialnych

Wprowadzenie

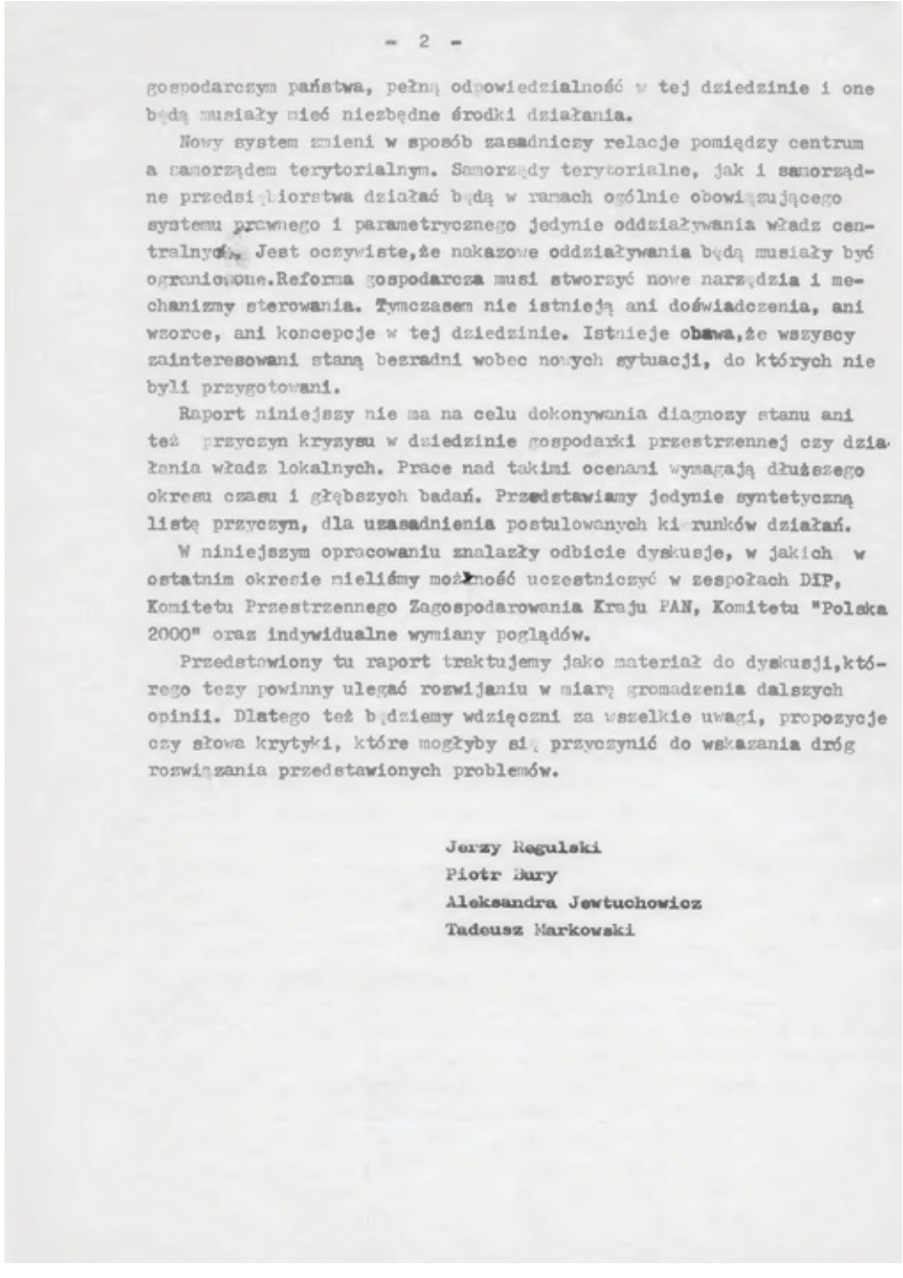
Od szeregu miesięcy Polska przechodzi burzliwy okres budowy nowego systemu gospodarczego. Dyskusje o reformie toczą się w wielu zespołach, tak zinstytucjonalizowanych, jak i społecznych. Koncentrują się one jednak przede wszystkim na problemach ukształtowania instytucji centralnych i metod ich działania oraz na przedsiębiorstwach i ich samorządach.

W dużej mierze natomiast pomijany jest trzeci człon instytucji przyszłego ładu gospodarczego, a mianowicie - samorządy terytorialne. Ich rola w państwie, zadania i formy działania nie znalazły dotąd właściwych sformułowań w żadnym z dotychczas istniejących projektów reformy. Wydaje się nam ,że nie są one we właściwym stopniu nie tylko doceniane ale nawet często rozumiane. Długotrwała polityka likwidacji wszelkich objawów samorządności terytorialnej i " resortowy" sposób myślenia przynosi swoje owoce. Tymczasem nie jest możliwe wyjście z kryzysu politycznego, społecznego i gospodarczego kraju bez generalnej reformy władz terenowych, bez przywrócenia im autentycznego samorządu, niezbędnego dla wyzwolenia aktywności społeczeństwa i dla uruchomienia ogromnych rezerw inicjatyw społecznych.

Zarządzanie całościowym rozwojem gospodarczym pewnego obszaru i kształtowanie warunków bytowych ludności na nim zamieszkałej jest działalnością niesłychanie złożoną i skomplikowaną. Dotyczy ona bowiem praktycznie wszystkich dziedzin życia i działalności ludzi. Pełna odpowiedź na pytanie - jak powinny działać samorządy terytorialne, jakie formy przybierać prawne i instytucjonalne, jakie wreszcie są niezbędne środki i mechanizmy dla ich skutecznego działania, wymaga pracy szerokich zespołów specjalistycznych. Jest oczywiste ,że niniejszy raport nie ma ambicji zastąpienia takich studiów. Chcemy zwrócić uwagę opinii publicznej na te problemy oraz spowodować podjęcie odpowiednich prac.

Zdajemy sobie sprawę ,że nie jesteśmy w stanie przedstawić z równą szczegółowością wszystkich zagadnień. Zajmujemy się bowiem przede wszystkim gospodarką przestrzenną i jej aspektami ekonomicznymi. Jednak złożoność tej dziedziny zmusza nas często do wkraczania w problemy pozornie odległe, jednak istotne dla sprawnego działania władz lokalnych. Stąd nasza próba ujęcia w miarę całościowego niezbędna jest dla umożliwienia interdyscyplinarnej dyskusji.

Może budzić zdziwienie to ,że zajmując się gospodarką przestrzenną przedstawiamy dokument dotyczący działalności władz terenowych, pomijając organizację władz centralnych. Nie chcemy przez to pomniejszać roli centrum , jakkolwiek jest oczywiste,że jego rola będzie zupełnie inna niż dotychczas. Uważamy jednak ,że podstawowe znaczenie dla racjonalnej gospodarki przestrzennej ma wykształcenie nowych form działania władz terenowych. One bowiem będą musiały przejąć, w nowym ustroj



- 2 -

gospodarczym państwa, pełną odpowiedzialność w tej dziedzinie i one będą musiały mieć niezbędne środki działania.

Nowy system zmieni w sposób zasadniczy relacje pomiędzy centrum a samorządem terytorialnym. Samorządy terytorialne, jak i samorządne przedsiębiorstwa działać będą w ramach ogólnie obowiązującego systemu prawnego i parametrycznego jedynie oddziaływania władz centralnych. Jest oczywiste,że nakazowe oddziaływania będą musiały być ograniczone.Reforma gospodarcza musi stworzyć nowe narzędzia i mechanizmy sterowania. Tymczasem nie istnieją ani doświadczenia, ani wzorce, ani koncepcje w tej dziedzinie. Istnieje obawa,że wszyscy zainteresowani staną bezradni wobec nowych sytuacji, do których nie byli przygotowani.

Raport niniejszy nie ma na celu dokonywania diagnozy stanu ani też przyczyn kryzysu w dziedzinie gospodarki przestrzennej czy działania władz lokalnych. Prace nad takimi ocenami wymagają dłuższego okresu czasu i głębszych badań. Przedstawiamy jedynie syntetyczną listę przyczyn, dla uzasadnienia postulowanych kierunków działań.

W niniejszym opracowaniu znalazły odbicie dyskusje, w jakich w ostatnim okresie mieliśmy możność uczestniczyć w zespołach DIP, Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Komitetu "Polska 2000" oraz indywidualne wymiany poglądów.

Przedstawiony tu raport traktujemy jako materiał do dyskusji,którego tezy powinny ulegać rozwijaniu w miarę gromadzenia dalszych opinii. Dlatego też będziemy wdzięczni za wszelkie uwagi, propozycje czy słowa krytyki, które mogłyby się przyczynić do wskazania dróg rozwiązania przedstawionych problemów.

Jerzy Regulski
Piotr Bury
Aleksandra Jewtuchowicz
Tadeusz Markowski

1. Samorządy terytorialne i ich działalność gospodarcza.

1. 1. Rozwój samorządu terytorialnego

1.1.1

Samorząd terytorialny stanowi jedną z najstarszych form zrzeszania się ludności. Skupienie ludzi na pewnych obszarach powoduje bowiem pojawienie wspólnych interesów. Naturalną tego konsekwencją było powstawanie instytucji dla obrony tych interesów i realizacji celów. Instytucje te nabierały siły i znaczenia, gdy ich działania związane były z istotnymi dziedzinami życia społeczności lokalnych. Szczególnie zaś ranga ich rosła wobec zagrożenia zewnętrznego danej społeczności, jak i wtedy, gdy działania instytucji w obronie interesów ludności były jasno sformułowane. Samorząd terytorialny jako stała forma instytucjonalna rozwijał się przede wszystkim w miastach, gdzie pogłębiający się społeczny podział pracy i powstające duże skupiska ludności powodowały konieczność ochrony interesów poszczególnych mieszkańców i ich grup społecznych i zawodowych. Powstawała też konieczność zarządzania wspólnym majątkiem społeczności lokalnej niezbędnym dla realizacji wspólnych celów.

Samorządy wiejskie stanowiły natomiast zawsze dużo luźniejsze związki, które zacieśniały swe więzy jedynie w sytuacjach bezpośrednich zagrożeń. Istotnym elementem integrującym społeczności wiejskie była wspólna własność /łąki, pastwiska i lasy/. Tam, gdzie taka wspólna własność występowała, przejawiała się wyższa integracja i aktywność społeczności wiejskiej. Późniejsza likwidacja tej własności naruszyła naturalne tendencje samorządowe.

1.1.2.

Samorządy miejskie w różnych krajach europejskich wykształciły w procesie swego rozwoju dość jednorodne i powszechne formy instytucjonalne. Rady miejskie wybierane są przez ogół mieszkańców. Wybierają one swego przewodniczącego, który staje się jednocześnie kierownikiem organu wykonawczego. Samorządy miejskie spełniają dwie podstawowe funkcje. Pierwsza z nich to realizacja celów społeczeństwa lokalnego, w granicach uprawnień konstytucyjnych, w tym zarządzanie własnym majątkiem. Funkcja druga to wykonywanie zadań zleconych przez państwo, a więc działanie jako organu administracji publicznej.

1. 1.3.

W hierarchicznym układzie gmina-region-państwo, występują sprzeczności interesów. Interesy narodu nie muszą się bowiem pokrywać z interesami społeczności gminnej. Organy hierarchicznie wyższe ograniczać więc muszą samorządność i autonomie jednostek niższych. O ile jednak podział gestii, odpowiedzialności i środków pomiędzy szczeble państwowy i podstawowy może być stosunkowo łatwo określony, to pozycja szczebla regionalnego jest już trudniejsza do zdefiniowania i istnieją tu dość istotne zróżnicowania. Podstawowe warianty sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie, czy:

a/ władze regionalne są delegaturą centrum dla zarządzania pewną częścią kraju czy też

b/ władze regionalne są organem samorządu terytorialnego mieszkańców a więc reprezentują ich interesy wobec rządu.

W przypadku drugim powstają dalsze warianty:

/b. 1./ Region jest federacją gmin i miast i władze są powoływane przez zgromadzenie delegatów;

/b. 2./ Region jest jednostką samorządną, której władzę stanowi organ wybierany przez ogół mieszkańców.

Powyższe warianty mają charakter skrajny i praktyczne rozwiązania będą miały zawsze charakter kompromisowy. Jednak błędem byłoby pominięcie tego problemu w rozważaniach. Rola, zakres i forma działania władz regionalnych zależeć będzie od ich miejsca w systemie instytucjonalnym państwa.

1.1.4.

W Polsce okres zaborów nie sprzyjał rozwojowi samorządów lokalnych. Na terenie „Kongresówki" w ogóle one nie powstały. Wciągu dwudziestolecia międzywojennego ich sytuacja też nie była korzystna, jakkolwiek wiele z nich działało sprawnie i z dużym pożytkiem.

Wprowadzony w 1945 r., system Rad Narodowych nie zmienia zasad samorządu terytorialnego, jakkolwiek wzrasta w działalności rad udział zadań zlecanych przez państwo. Było to zresztą zrozumiałe w okresie odbudowy. Dopiero rok 1950 przynosi kres samorządu terytorialnego. Rady zostają pozbawione osobowości prawnej. Znika więc własność komunalna. Budżety lokalne stają się częścią budżetu państwa. Pojęcie gospodarki komunalnej zmienia swój charakter. Dawniej miało charakter podmiotowy, obejmując sferę zarządzania majątkiem

samorządów lokalnych. Obecnie zaczyna się odnosić do pewnej dziedziny gospodarki państwowej, nabierając charakteru sektorowego.

1.1.5.

W ciągu całego okresu powojennego mamy do czynienia z konsekwentną polityką ograniczania roli i znaczenia samorządów terenowych. System wyborczy pozbawił je charakteru autentycznej reprezentacji, Przyjęcie zasady, że przewodniczącym rady jest pierwszy sekretarz partii danej jednostki administracyjnej nie podniosło ich autorytetu, lecz już całkowicie go je pozbawiało. Stale ograniczany jest wpływ rady na władze wykonawcze, podporządkowywane w coraz większym stopniu władcom centralnym. Reforma w 1973 usankcjonowała nominacyjny charakter organów administracji, które dotąd były, przynajmniej formalnie, wybieralne. Ograniczano również środki będące w dyspozycji władz terenowych. Stworzenie nowych województw związane było z daleko idącą centralizacją zarządzania. Wojewodowie zostają pozbawieni wpływu nawet na większość podstawowych usług dla ludności, które podporządkowano resortom.

1.1.6.

Proces likwidacji samorządów terenowych stanowi jedną z przyczyn istniejącego obecnie stanu gospodarczego, należy jednak zwrócić uwagę, że likwidacja ta była dość łatwa, ponieważ w Polsce w wyniku kolejnych kryzysów historycznych, nie wykształciły się nigdy wystarczająco silne struktury społeczeństw lokalnych. Struktury te w dużej mierze zostały zniszczone w czasie II wojny i bezpośrednio po niej, w wyniku masowej migracji i przesiedleń, a następnie w wyniku procesów urbanizacyjnych. Ta dezintegracja społeczna istnieje nadal i będzie w dużej mierze utrudniać odtworzenie samorządów lokalnych.

1.1.7.

W odczuciu społecznym działalność rad narodowych była dotychczas grą pozorów. Przywrócenie im wiarygodności wymaga podjęcia zdecydowanych decyzji w przewidywanej reformie państwa. Gospodarki nie można bowiem analizować jedynie w ujęciach branżowych, jej aspekt terytorialny jest również istotny, zaś kształtowanie sprawnie działających systemów gospodarczych w skali miast, gmin czy woje-

wództw jest jednym z podstawowych zadań władz i samorządów terenowych.

1.2. Przestrzenny aspekt gospodarki narodowej

1.2.1.

Każda działalność gospodarcza jest zlokalizowana w określonym punkcie przestrzeni geograficznej. Miejsce tej działalności musi być odpowiednio zagospodarowane, a więc muszą być wzniesione budynki, wykonane ulice, urządzenia techniczne itp. W zależności od miejsca koszty tych inwestycji będą się różniły. Pomiędzy poszczególnymi działalnościami występuje wiele różnorodnych powiązań i relacji. Powodują one, że wielkość i charakter poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej na danym obszarze są wzajemnie uwarunkowane. Jeśli jeden z nich jest niedostatecznie rozwinięty, to jego niedostateczne efekty będą wpływać hamująco na powiązane z nim inne funkcje. W efekcie może nastąpić zahamowanie wzrostu całego systemu. Te funkcjonalne systemy mają swoje odbicie i uwarunkowanie przestrzenne. Wspomniane powiązania wymagają przewozów towarów i osób, przesyłu energii i innych czynników produkcji, a te z kolei - nakładów pracy, a więc kosztów, czasu i wysiłku. Problem kształtowania terytorialnych systemów gospodarczych mają zatem swój ekonomiczny wymiar. Zależnie od przestrzennego ukształtowania tych systemów będą one funkcjonowały lepiej lub gorzej, a koszty tego funkcjonowania również będą się bardzo różniły.

1.2.2.

Władze na szczeblu centralnym nie prowadziły żadnej polityki związanej z kształtowaniem tych systemów przestrzennych. W większości przypadków sformułowania planistyczne miały charakter deklaratywny i były zmieniane w zależności od bieżących potrzeb. Rozwój przestrzenny kraju następował jako wtórny skutek czy to przyjętej polityki gospodarczej, czy też poszczególnych często oderwanych od siebie decyzji lokalizacyjnych.

1.2.3.

Model rozwoju gospodarczego bezpośrednio wpływa na kształtowanie się struktury przestrzennej. Przykładowo:

a/ Zasada jednolitego ogólnokrajowego taryfikatora kwalifikacyjnego sprzyja koncentracji przemysłu w miastach, a tym samym zwiększa dysproporcje regionalne. Wynika to z tego, że obszary zurbanizowane oferują szereg korzyści, ułatwiających działalność gospodarczą i zmniejszających jej koszty. Podstawowym czynnikiem ekonomicznym powodującym lokalizacje przemysłu na obszarach mniej rozwiniętych jest możliwość uzyskania tam tańszej siły roboczej. Jeśli ta możliwość jest likwidowana przez jednolity taryfikator, to praktycznie nie istnieją czynniki sprzyjające dekoncentracji.

b/ Gigantyzm zakładów przemysłowych uzasadniany rzekomymi ekonomicznymi korzyściami skali oraz popierany politycznym argumentem o wiodącej roli wielkoprzemysłowej klasy robotniczej, kształtował w zasadniczy sposób model przestrzennego rozwoju. Zwiększanie wielkości zakładów oznacza zmniejszenie liczby fabryk danej specjalności, a więc koncentrację poszczególnych typów produkcji. Powoduje to wzrost i wydłużenie przewozów, a więc przeciążenie transportu. Powstają monokulturowe miasta, które często stanowią po prostu osiedla przyfabryczne. System gospodarczy staje się wrażliwy na wszelkie awarie i zagrożenia zewnętrzne.

c/ Przyznanie absolutnego priorytetu wąsko pojętej produkcji prowadziło do koncentracji środków w resortach przemysłowych, Przemysł dysponując więc ogromnymi środkami nie musiał dążyć do ich efektywnego wykorzystania, a tym samym nie dostosował się do warunków terenowych lecz odwrotnie, budując np. wielokilometrowe przerzuty wód, czy inne elementy infrastruktury. Priorytet produkcji prowadził również do osłabienia roli władz terenowych i pozbawienia ich środków oddziaływania na przemysł. Powodowało to m.in. marnotrawstwo terenów nie wykorzystanych właściwie, naruszanie środowiska naturalnego itp. Resortowe podporządkowanie przedsiębiorstw powodowało powstawanie sztucznych barier instytucjonalnych, uniemożliwiających harmonijną współpracę jednostek gospodarczych w ramach pewnych obszarów. Wykształcały się powiązania ignorujące czynnik przestrzeni i transportu, nie mogły powstać systemy gospodarcze koncentrowane przestrzennie.

1.2.4.

Miasta i gminy stanowią systemy gospodarcze. Poszczególne ich elementy, ludność i jednostki gospodarcze są powiązane związkami

kooperacyjnymi, rynkiem zatrudnienia, systemem usług i infrastruktury, te lokalne systemy osadnicze są dość łatwe do określenia przestrzennego. Znacznie trudniejsze jest zdefiniowanie i wyznaczenie regionalnych systemów ekonomicznych. Można jednak stwierdzić, że istniejący w Polsce podział wojewódzki ani też makroregionalny nie odpowiada kryteriom gospodarczym. Oznacza to, że w skali województw nie można wykształcić nawet względnie autonomicznych systemów gospodarczych.

1.2.5.

Sprawność funkcjonowania danego systemu ma bezpośredni skutek ekonomiczny. Miasto stanowi bowiem otoczenie, w jakim działają jednostki gospodarcze. Jeśli zatem funkcjonuje ono źle, to wywiera negatywny wpływ na efektywność działania tych jednostek. Źle działające wodociągi, niedostateczna dostawa ciepła czy energii elektrycznej, zły transport i łączność, mała przepustowość ulic i złe ich nawierzchnie, zanieczyszczenie atmosfery, kurz, hałas, wreszcie złe rozmieszczenie poszczególnych obiektów w mieście, mogą w istotny sposób obniżyć wydajność pracy, nie mówiąc już o skutkach zmęczenia pracowników uciążliwościami związanymi ze złą obsługą ich potrzeb. Błędem jest więc sądzić, że można przeprowadzić w pełni efektywną reformę gospodarczą, koncentrując się jedynie na samym przedsiębiorstwie, a pomijając jego otoczenie. W zależności od tego, jak sprawnie miasto funkcjonuje, społeczeństwo ponosi mniejsze lub większe koszty w różnorodnych formach i dziedzinach. Możemy więc stwierdzić, że efektywność funkcjonowania miast ma poważny wpływ na wielkość kosztów ponoszonych przez społeczeństwo, a tym samym na kształtowanie się funduszu spożycia. Złe wyposażenie miast jest hamulcem rozwoju produkcji, a za oszczędności na kosztach infrastruktury miejskiej płacimy stratami w produkcji.

1.3. Zakres i charakter działalności gospodarczej samorządów terytorialnych

1.3.1

Podstawowym celem działalności samorządów terytorialnych jest kształtowanie harmonijnych i sprawnie funkcjonujących systemów gospodarczych i społecznych. Realizacja tego celu wymaga kojarzenia działalności gospodarczych i zjawisk społecznych, występujących na danym obszarze. Pokutują jeszcze poglądy, że zadanie władz terenowych ogranicza się tzw. gospodarki terenowej, rozumianej jako opieka

nad infrastrukturą techniczną i pewnymi elementami usług dla ludności. Jest to konsekwencja resortowego sposobu myślenia, w którym „gospodarka terenowa" jest rozumiana jako pewien sektor gospodarczy o znaczeniu lokalnym /a więc niejako drugorzędnym/, który może być przekazany w gestię władz terenowych.

1.3.2.

Kompleksowość gospodarki władz terenowych wyrazić się powinna w kojarzeniu:

- potrzeb ludności we wszystkich dziedzinach /praca, mieszkanie, usługi, potrzeby społeczne itp., których ewolucja jest wynikiem zachodzących procesów przemian społecznych,
- działalności jednostek gospodarczych, a więc wszelkiego rodzaju przedsiębiorstw, w tym również i przedsiębiorstw użyteczności publicznej, spółdzielni mieszkaniowych i innych, gospodarstw rolnych, rzemiosła, handlu itp.,
- działalności organizacji społecznych, różnych form samorządu i innych inicjatyw ludności,
- właściwego wykorzystania zasobów naturalnych, terenu, przy zachowaniu zasad ochrony środowiska.

Gospodarka władz terenowych obejmować więc musi całokształt procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych zachodzących na danym obszarze.

1.3.3.

Podstawowym warunkiem efektywności działania systemów terytorialnych jest ich ścisłe związanie z warunkami miejscowymi, a więc preferencjami ludności, zasobami naturalnymi, stanem rozwoju gospodarki itp. Wykorzystanie tych zasobów, rezerw i inicjatyw społecznych stanowi istotny czynnik wyjścia z obecnego kryzysu. Może on być wykorzystany tylko przez decentralizację zarządzania. Wynika stąd podstawowy postulat pełnej samodzielności samorządów terytorialnych, które powinny mieć m.in. prawo posiadania własnego majątku i dysponowania nim zgodnie z interesem społeczeństw lokalnych.

1.3.4.

Terytorialne systemy społeczne i gospodarcze funkcjonują i rozwijają się w wyniku działań ludności i jednostek gospodarczych /przedsiębiorstw i spółdzielni/, z których większość będzie miała samorządny charakter.

Stąd też oddziaływanie poprzez nakazy administracyjne może mieć miejsce jedynie w bardzo ograniczonym zakresie. Konieczne jest wykształcenie nowych form oddziaływań pośrednich, które likwidowałyby sprzeczności celów działania poszczególnych podmiotów gospodarujących. Chodzi więc o kształtowanie warunków prawnych, społecznych i gospodarczych, tworzących ramy działania poszczególnych jednostek w taki sposób, aby ich rozwiązania optymalne były zgodne z polityką władz lokalnych.

1.3.5.

Pewne dziedziny gospodarki, związane przede wszystkim z infrastrukturą społeczną i techniczną, powinny się znaleźć w wyłącznej gestii i odpowiedzialności rad narodowych. Natomiast pełny zakres działań nie może być ograniczony prawnie. Rady Narodowe powinny bowiem mieć możność, a nawet obowiązek, podejmowania przedsięwziąć komplementarnych w stosunku do działań ludności czy niezależnych jednostek gospodarczych, wszędzie tam, gdzie mogą one przyczynić się do rozwoju terytorialnych systemów, o których wspomnieliśmy.

1.3.6.

Równolegle z podstawową rolą, jaką jest kształtowanie regionalnych i lokalnych systemów społecznych i gospodarczych, władze terenowe mają do spełnienia szereg zadań zlecanych przez rząd /np. gromadzenie podatków/. W zakresie tych zadań stanowią one organy administracji podległe organom państwowym.

1.3.7.

Społeczne i gospodarcze systemy terytorialne stanowią elementy systemów ogólnokrajowych. Ich rozwój i funkcjonowanie musi się przyczyniać do realizacji celów polityki rządu. Jest więc oczywiste, że rząd musi mieć możność oddziaływania na władze terenowe, aby eliminować sprzeczności pomiędzy centrum i poszczególnymi regionami. Ta polityka przestrzenna rządu powinna stanowić integralny element kompleksowej polityki społecznej i gospodarczej. Polityka przestrzenna rządu nie może polegać ani na działaniach nakazowych, ani też na mechanicznej egalitaryzacji społecznej, czy gospodarczej. Kształtowanie systemów społecznych i gospodarczych wymaga działalności ciągłej. Procesy ewolucji i rozwoju mają bowiem charakter ciągły, a przemiany przestrzenne mogą być osiągane tylko w wynika konsekwentnych

działań przez dłuższy okres czasu. Władze terenowe mogą więc spełnić swoje zadanie tylko w przypadku, jeśli będą prowadzić konsekwentną politykę, podporządkowaną jasno określonym celom. Podstawowym więc warunkiem reformy administracyjnej i gospodarczej jest stworzenie warunków umożliwiających prowadzenie takiej polityki.

2. Przyczyny kryzysu gospodarki terytorialnej.

Rozdział ten nie stanowi ani oceny, ani diagnozy. Przedstawia jedynie przyczyny kryzysu. Dlatego skoncentrowano tu uwagę tylko na negatywnych zjawiskach i problemach, które wymagają szybkiego rozwiązania. Pominięto natomiast pozytywne aspekty dotychczasowego systemu planowania i organizacji gospodarki terenowej.

2.1. Polityka władz centralnych

2.1.1.

Podstawową przyczyną kryzysu gospodarki terytorialnej była polityka władz centralnych zmierzających do centralizacji systemu gospodarczego oraz przyznająca absolutny priorytet produkcyjnym działom gospodarczym. Polityka ta oparta była na bardzo uproszczonej interpretacji kilku zasad ekonomicznych dotyczących obliczania dochodu narodowego jako wyniku jedynie produkcji materialnej, uznania skali produkcji jako podstawowego warunku jej efektywności i innych.

2.1.2.

Z biegiem czasu powstał zupełnie błędny mechanizm alokacji środków inwestycyjnych. Każda z grup nacisku dążyła do uzyskania ich jak najwięcej. Rywalizacja o nie przebiegała bez jakiegokolwiek rachunku ekonomicznego i analizy potrzeb. Kryteria nadrzędne były kryteriami politycznymi, a nie ekonomicznymi. Zwyciężały oczywiście grupy o największej sile przebicia i najsilniejsze. Z reguły były to określone branże przemysłowe. Rząd stracił zdolność kierowania gospodarką i prowadzenia konsekwentnej polityki.

2.1.3.

Scentralizowanie wszystkich decyzji na szczeblu centralnym spowodowało, że wytworzył się typ stosunków jednostronnych zależności od szczebla decyzyjnego. Zostały w ten sposób zerwane wszelkie więzi horyzontalne. Decydował układ działowo-gałęziowy. Układ terytorialny w systemie planowania nie miał praktycznie żadnego znaczenia,

a kompetencje władz lokalnych były znikome, bardziej teoretycznie niż praktycznie bez możliwości oddziaływania na rozwój terytorialnych systemów gospodarczych. Koncepcja tzw. koordynacji terenowej inwestycji, biurokratyczna w swoim założeniu, przynosiła tyleż strat co korzyści. Kojarzenie bowiem wspólnych inwestycji było z reguły okupione poważnym wydłużeniem cyklu budowy i zamrożeniem środków.

2.1.4.

W naszej praktyce cały proces planowania i programowania działalności społeczno-gospodarczej, ograniczał się w rzeczywistości do układu działowo-gałęziowego /gospodarka terenowa też traktowana była jako dział gospodarki narodowej i to o mniejszym znaczeniu/. Priorytet miała zawsze sfera produkcji i to często bez odniesienia do całego kompleksu zadań, które były przyjęte jako cele społeczne. Rachunek ekonomiczny był w zasadzie stosowany tylko do przedsięwzięć produkcyjnych bez uwzględniania kosztów społecznych. Wypaczało to i czyniło nieskutecznymi wszelkie analizy ekonomiczne. Natomiast cele rozwoju układów terytorialnych miały w dużej mierze charakter tylko deklaratywny. Ustalono zasady i kierunki polityki rozwojowej bez zabezpieczenia środków na realizację założonych programów, np. typowano "rejony" czy miasta do przyśpieszonego rozwoju, nie stwarzając odpowiednich możliwości finansowych i prawnych tym ośrodkom.

2.1.5.

W gospodarce terytorialnej zabrakło jakichkolwiek mechanizmów samoregulujących i rozładowujących powstające napięcia. Przyczynił się do tego w dużej mierze brak teorii rozwoju miast. Przeceniano znaczenie funkcji miastotwórczych, a szczególnie rolę przemysłu. Doprowadziło to do sytuacji, że wszystkie inne dziedziny rozwoju gospodarczego zostały zaniedbane. Psychologia inwestowania tylko w przemysł doprowadziła do tak dużych dysproporcji między poszczególnymi funkcjami, że miasta stały się niezdolne do funkcjonowania. Powiązania pionowe przemysłu były natomiast tak silne, że spełniane przez nie funkcje przestały mieć znaczenie dla miast i ich rozwoju. Ich rola ograniczała się tylko do udostępnienia terenu. Nie było natomiast żadnych istotnych związków w relacji przemysł-miasto.

2.1.6.

W efekcie przemysł bardzo często nie stanowił bodźca dla rozwoju. Zakłady żyły własnym życiem, które nie miało nic wspólnego z interesami społeczności lokalnych. W miastach i regionach występuje zupełny brak integracji przemysłu, który jest wynikiem układu branżowego. Konsekwencją tego jest brak regionalnych bilansów produkcji, brak koordynacji i synchronizacji przedsięwzięć w czasie i przestrzeni /np. powtarzające się obiekty infrastrukturalne realizowane bez jakiegokolwiek rozeznania potrzeb/, brak analizy związków funkcjonalnych. Prowadzi to do nieuzasadnionego nacisku na inwestycje prowadzące do dużego marnotrawstwa środków i dewastacji środowiska.

2.1.7.

W naszej praktyce planistycznej i gospodarczej nie doceniano prawie nigdy znaczenia wartości czynnika przestrzeni. Był on zawsze dobrem, którym można dysponować bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Takiemu podejściu sprzyjał brak polityki przestrzennej i konsekwencji w racjonalnym zagospodarowaniu miast i regionów.

2.2. Brak motywacji

2.2.1

Kolejną przyczyną kryzysu gospodarki terytorialnej jest brak motywacji do jej prowadzenia. Odpowiedzialność za gospodarkę w skali regionu powinny ponosić władze terenowe. Jednak uniemożliwiały to z jednej strony przyczyny tkwiące w społeczności lokalnej - /brak więzi społecznych, poczucia jedności i odpowiedzialności za rozwój własnego miasta czy regionu, niewiara w skuteczność podejmowanych działań/, a z drugiej - wady w funkcjonowaniu samych władz terenowych. Należy do tych ostatnich zaliczyć przede wszystkim nieautentyczność reprezentacji społecznej /system wyborczy i podporządkowanie organom administracyjnym i politycznym/, alienację organów wykonawczych władz terenowych /ludzie z zewnątrz nie znający często podległego im terenu oraz nie mający zaufania społecznego/.

2.2.2.

Działalność organów administracji terenowej była oceniana przede wszystkim przez ich organy zwierzchnie, a nie przez społeczeństwo. Nie stosowano także żadnych sankcji wobec źle działających organów

i ludzi. Sposób dokonywania oceny działalności organów powodował, że nastawiono się głównie na działania krótkotrwałe, mające charakter akcji, a nie długiego, planowego realizowania odległych w czasie celów.

2.2.3

Brak jakiejkolwiek kontroli społecznej umożliwił powstawanie lokalnych grup nacisku, masowo łamiących praworządność, a często nabierających charakteru grup przestępczych. Spowodowało to nie tylko załamanie się jakiejkolwiek więzi społeczeństwa z władzami, ale wręcz powstanie klimatu wrogości. Konflikt wokół związku rolników indywidualnych wykazał z całą mocą, że chłopi traktowali naczelników gmin jako symbol korupcji i nadużywania władzy.

2.2.4.

Oparcie budżetu władz lokalnych na dotacjach z budżetu centralnego oraz partycypacje zakładów przemysłowych w inwestycjach miejskich zlikwidowały zainteresowanie władz w podejmowaniu własnych działań, które przyczyniłyby się do rozwoju społecznego lub gospodarczego danego obszaru. Kierowywało to uwagę władz jedynie na wysiłki dla uzyskania wyższej dotacji lub lokalizacji nowej inwestycji przemysłowej. Drogą do tych „sukcesów" były tylko dobre stosunki w aparacie władzy. System ten doprowadził do patologii władz szczebla terenowego, przejawiającej się w ignorancji zasad rachunku ekonomicznego, a często i zdrowego rozsądku.

2.3. Brak środków działania

2.3.1.

Uprzywilejowanie sektorów produkcyjnych spowodowało stałe zmniejszanie się udziału inwestycji tzw. nieprodukcyjnych /mieszkalnictwo, infrastruktura, usługi itp./, np. w 1960 r. na inwestycje produkcyjne przeznaczono 68,9 % ogółu nakładów inwestycyjnych, na nieprodukcyjne - 31,1 %, w 1970 r. stosunek ten kształtował się na poziomie 75,3 % i 2 4,7 % a w 1976 r. - inwestycje produkcyjne stanowiły już 76,6 %. Dopiero w ostatnich latach nastąpił pewien wzrost udziału. W efekcie urbanizacja kraju jest bardzo opóźniona w stosunku do jego uprzemysłowienia. Niedorozwój miast i osiedli miejskich stał się elementem hamującym rozwój gospodarczy kraju.

2.3.2.

Skierowanie większości środków do dyspozycji poszczególnych resortów spowodowało brak środków finansowych będących w gestii władz terenowych. Jakkolwiek obowiązujące przepisy stwarzają władzy i administracji terenowej uprawnienia do gromadzenia środków z różnych źródeł z przeznaczeniem na różne cele, to jednak faktyczne możliwości ich uzyskania były znikome w stosunku do potrzeb. Władze terenowe nie posiadały stabilnych podstaw dla swej działalności gospodarczej, opartych na systemie własnych przychodów.

2.3.3

Dotychczasowy system planowania rozwoju miast i gmin jest skomplikowany i nieefektywny. "Poszufladkowanie" środków i bezpośrednie ingerencje poszczególnych resortów uniemożliwiają jakiekolwiek kompleksowe akcje czy inicjatywy władz terenowych.

2.3.4.

Jednym z podstawowych źródeł finansowania stały się różnego rodzaju partycypacje zakładów przemysłowych, które w formie tzw. inwestycji towarzyszących finansowały budowę infrastruktury technicznej i społeczne. System ten uniemożliwiał efektywne kierowanie rozwojem i był zaprzeczeniem jakiejkolwiek gospodarki planowej i efektywnego wykorzystywania środków inwestycyjnych. W wielu przypadkach prowadził do ich marnotrawstwa. Finansowanie rozwoju poprzez inwestycje towarzyszące przemysłu wydłużało cykle realizacji urządzeń komunalnych i prowadziło do zamrażania środków. Wynikało to z powiązania i dopasowywania realizacji inwestycji nieprodukcyjnych z cyklami realizacji inwestycji produkcyjnych. W efekcie władze lokalne nie miały praktycznie żadnego wpływu na czas, rodzaj i kolejność realizacji urządzeń miejskich. Powstawały obiekty potrzebne dla sprawnego funkcjonowania przemysłu, a nie miasta. Ośrodki rozwijały się więc w sposób przypadkowy i nieharmonijny bez kompleksowej analizy potrzeb. Poza tym taki system finansowania urządzeń miejskich jest bardzo niesprawiedliwy społecznie. Preferuje bowiem potrzeby tylko określonych grup ludności, nie dając szans realizacji swoich dochodów całej społeczności lokalnej.

2.3.5.

Władze terenowe posiadały niesłychanie ograniczone środki oddziaływania na jednostki gospodarcze. Sprowadzały się one do działań nakazowo-administracyjnych w dość fragmentarycznych sprawach. Przykładowo możliwości sterowania użytkowaniem terenów sprowadzały cię do wydania decyzji o lokalizacji i to jedynie mniej ważnych inwestycji /decyzje dotyczące inwestycji ważniejszych były zastrzeżone dla władz centralnych/. Władze terenowe nie miały natomiast wpływu na późniejsze, faktyczne użytkowanie terenu. W efekcie ogromne tereny były w ogóle nieużytkowane, a w innych przypadkach można było zaobserwować szybko postępującą nadmierną intensyfikację użytkowania, przysparzającą dużych trudności miastom. Przykładem tu mogą być dzielnice przemysłowe w Łodzi, gdzie w ciągu kilkunastu lat faktyczne zużycie wody, energii, objętość zrzucanych ścieków, obciążenie transportu przekroczył 2-3-krotnie /w krańcowym przypadku 10-krotnie/ przewidywania planistów, które były podstawą do planowania sieci miejskich.

2.3.6.

Władze terenowe wobec uzależnienia od przemysłu i polityki władz centralnych nie miały możliwości egzekwowania przestrzegania nawet powszechnie obowiązujących norm np. w dziedzinie ochrony środowiska.

2.3.7.

System prawny uniemożliwił stosowanie przez władze lokalne jakichkolwiek bodźców ekonomicznych. Wszystkie opłaty były ustalane centralnie, a więc bez uwzględniania faktycznych warunków lokalnych. Nie mogły być więc stosowane jako jakiekolwiek narzędzie sterowania.

2.3.8.

Należy tu jednak zwrócić uwagę, że występowało wiele przypadków marnotrawienia przyznawanych środków. Przykłady przerzucania ich na obiekty reprezentacyjne, przy krańcowym zaniedbaniu usług społecznych, są powszechnie znane. Należy natomiast zwrócić uwagę na zjawisko poważniejsze. Dotychczasowy system finansowania doprowadził do zagubienia umiejętności racjonalnego gospodarowania. Przykładem jest chociażby Łódź. Miasto to dostało ok. 1970 roku jednorazową ogromną dotację finansową, nieprzygotowane w tym

systemie zarządzania władze miejskie, jej służby inwestorskie i wykonawcze, zmarnowały znaczną część przydzielonych środków. Miasto straciło możliwość prawidłowego rozwoju. Dopiero po kosztownych błędach i nabyciu doświadczenia zaczęto opanowywać sytuację "bumu" inwestycyjnego. Jednak ten jednorazowo, w sposób bardzo kosztowny, wyzwolony potencjał wykonawczy zostaje teraz z kolei zaprzepaszczony z powodu braku środków. Tak więc przy braku środków, system rozdzielnictwa sprzyja dodatkowemu ich marnotrawstwu. Mówiąc teraz o rekompensacie ekonomicznej dla innych miast, np. Radomia, trzeba o takich sytuacjach pamiętać, bowiem w pierwszym okresie po wprowadzeniu zmian forma pracy organów wykonawczych Rady Narodowej nie zmieni się w sposób radykalny.

2.4. Wady systemu planowania

2.4.1.

System planowania dostosował się w Polsce do postępującej centralizacji zarządzania oraz "resortowego" sposobu myślenia. Wykluczał więc on możliwość kształtowania terytorialnych systemów gospodarczych oraz jakąkolwiek politykę przestrzenną. Niezależnie jednak od tej podstawowej wady, nastąpiły dalsze deformacje pogłębiające jeszcze kryzys.

2.4.2.

Dotychczasowy system planowania polegał na tworzeniu zbilansowanych obszarów przyszłości pozbawionych na ogół dynamiki pozwalającej na uwzględnienie sekwencji wydarzeń w wymiarze czasu. Plany nie artykułowały natomiast celów, które mają być osiągnięte. Sformułowanie celów zastępowano ogólnikowymi deklaracjami. Zatarciu uległy różnice między celami a narzędziami i środkami ich realizacji. W efekcie plany nie stanowiły podstaw do działania, a szczególnie do prowadzenia długoterminowej polityki.

2.4.3.

Jednak bilanse opracowywane w planach były już w swym założeniu nierealne i dlatego stanowiły obrazy jedynie pozorne. Zachęcanie do przekraczania planów i związanego z tym zwiększania zużycia środków, przy równoczesnej likwidacji wszelkich rezerw, stwarzało koncepcję bilansową wewnętrznie sprzeczną. Dalej przyjmowanie wszystkich założeń jako pewnych, a nie prawdopodobnych tylko, pozbawiało

plany jakiejkolwiek elastyczności i odporności na zmiany. W praktyce planowanie gospodarcze sprowadzało się do porównania zapisów planu z roku ubiegłego i przepisywania go na nowo zgodnie z zalecanymi wskaźnikami wzrostu pomijając realne możliwości i cały rachunek bilansowy /naruszany przez wadliwy system cen.

2.4.4.

Plany nie stanowią zintegrowanego system. Szczególnie w negatywny sposób na gospodarkę terytorialną oddziaływuje dezintegracja planowania przestrzennego, planowania gospodarki terenowej /a więc środków i działań własnych/ oraz planowania gospodarczego przedsiębiorstw planu centralnego. W warunkach braku jakichkolwiek mechanizmów regulacyjnych-, poza formalnym uzgodnieniem planów, dezintegracja ta prowadziła do pozorności planowania, do niemożności podejmowania skoordynowanych działań przestrzennych i gospodarczych.

2.4.5.

Planowanie przestrzenne koncentrowało się na przedstawiania obrazów stosunkowo odległej przyszłości. Przestrzenne planowanie miejskie było całkowicie oderwane od procesów zachodzących w rzeczywistości. Statyczny charakter planów opracowywanych na określoną datę, przedstawiający jedynie docelowy stan miasta nie dawał podstaw do działań operacyjnych. Nie było przestrzennych planów krótkoterminowych, które umożliwiałyby władzom lokalnym sterowanie procesem rozwoju. Bezwładność planowania miejscowego nie nadążała za zmianami decyzji inwestycyjnych i decyzji gospodarczych. Stan taki powodował wzrost nieskuteczności planów miejscowych, które w konsekwencji nie dawały podstaw do kontroli decyzji planistycznych z punktu widzenia prawidłowego zagospodarowania przestrzeni. W planach przestrzennych działalność produkcyjna zawsze była oceniana tylko z punktu widzenia konieczności zarezerwowania odpowiedniego terenu. Nie prowadzono kontroli intensywności ich wykorzystania. Dodatkową przyczyną nieskuteczności planowania miejscowego był brak wyraźnie sformułowanych celów. Są one formułowane w sposób tak ogólny, że nie stwarzają podstaw do skutecznej polityki. Jednocześnie ich ustalenia były często tak szczegółowe, mimo że odnosiły się do odległej przyszłości, że utrudniały one sterowanie rozwojem albo następowała konieczność częstych zmian.

3. Postulaty i kierunki koniecznych działań.

3.1. Określenie roli samorządów terytorialnych w systemie gospodarczym PRL

3.1.1.

Wszystkie przedstawione dotychczas projekty reformy gospodarczej są w zasadzie zgodne, że rolą władz centralnych jest prowadzenie kompleksowej polityki społecznej i gospodarczej przez oddziaływanie parametryczne na działalność samodzielnych jednostek, takich jak:

- samorządy terytorialne
- przedsiębiorstwa i ich zrzeszenia
- spółdzielnie mieszkaniowe
- rolnicy indywidualni
- gospodarstwa domowe itp.

Nie przedstawiono jednak wystarczająco jasnych koncepcji dotyczących roli samorządu terytorialnego w zreformowanym systemie gospodarczym. Jest to jednak warunek podstawowy, bez którego nie można zaproponować żadnego logicznego projektu. Wszelkie zaś niedomówienia czy świadome unikanie jednoznaczności, z góry przekreśla, możliwość wyjścia z kryzysu. Stawiamy więc naszą tezę, że: celem działania samorządów terytorialnych jest kształtowanie sprawnie działających terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych, zapewniających realizację celów społeczeństw lokalnych, w ramach systemu konstytucyjnego PRL.

3.1.2.

Konstytucja PRL stwierdza, że rady narodowe, szczebla podstawowego /miasta i gminy/ oraz wojewódzkiego, stanowią organy samorządu mieszkańców odpowiednich obszarów kraju. Nie istnieją podstawy, aby postulować poszukiwanie całkowicie innych rozwiązań. System rad narodowych może spełnić właściwą rolę w zreformowanym systemie gospodarczym, jednak konieczne są daleko idące jego zmiany. Mówiąc więc o samorządzie terytorialnym mamy na myśli zreformowane odpowiednio rady narodowe obu szczebli.

3.1.3.

Samorząd terytorialny ma do spełnienia rolę nie tylko gospodarczą, ale również polityczną i społeczną. Nie czujemy się kompetentni, aby zajmować się tymi ostatnimi. Jednali są one nierozerwalnie połączone. Dlatego też w wielu punktach będziemy musieli wykraczać poza

postulaty ściśle gospodarcze, jednak tylko w zakresie bezpośrednio związanym z tematem raportu. Uważamy jednak za konieczne podjęcie prac również nad ich rolą społeczną i polityczną.

3.1.4.

Realizacja celów samorządów terytorialnych wymaga stworzenia warunków dla ich samodzielnego działania. Samodzielność ta powinna się wyrażać przez:

- formułowanie konkretnych celów rozwoju poszczególnych społeczeństw lokalnych, w ramach uprawnień konstytucyjnych nie sprzecznych z kierunkami polityki władz centralnych,
- określenie dróg realizacji tych celów, a więc wyznaczanie zadań organom administracji terenowej i kontrolą ich wykonania,
- gromadzenie i swobodne dysponowanie środkami finansowymi i własnym majątkiem,
- swobodne korzystanie z określonych prawem środków oddziaływania na wszystkie jednostki gospodarcze działające na danym obszarze,
- ustalanie lokalnych przepisów prawnych, wyznaczania opłat, podatków itp., w granicach przyznanych im uprawnień.

3.1.5.

Władze terenowe, oprócz realizacji celów społeczeństw lokalnych, muszą wykonywać zadania zlecane przez władze centralne, w ramach ich gestii. Oznacza to, że w pewnych dziedzinach /np. gromadzenie podatków/ administracja terenowa będzie działaś na rzecz i z upoważnienia rządu. Jednak jest ważne, aby te obie sfery działalności były wyraźnie rozgraniczone.

3.2. Artykulacja celów

3.2.1.

Kształtowanie terytorialnych systemów społecznych i gospodarczych wymaga ciągłej, długofalowej i całościowej polityki prowadzonej przez samorządne władze terenowe. Polityka taka musi być oparta na jasno sformułowanych i społecznie akceptowanych celach rozwoju. Podstawowym zadaniem samorządu terytorialnego jest właśnie te cele określać i uzyskiwać dla nich poparcie społeczeństwa. Jakkolwiek techniczne podstawy musi stworzyć odpowiednio kwalifikowany aparat

planistyczny, to społeczność lokalna i jej reprezentacja muszą być zdolne do określenia tych spraw, które posiadają największe znaczenie i którym podporządkowane muszą być inne.

3.2.2.

Cele działalności samorządów terytorialnych należą do trzech podstawowych kategorii: społecznej, gospodarczej i przestrzennej, obejmującej również problemy ochrony środowiska i gospodarkę zasobami naturalnymi. Artykulacja celów wymaga umiejętności syntezy elementów należących do różnych kategorii oraz przewidywania przyszłych potrzeb. Sprawa jest o tyle bardziej skomplikowana, że poszczególne grupy społeczne czy przedsiębiorstwa mogą mieć interesy sprzeczne, a rolą samorządu będzie te sprzeczności likwidować. Artykulacja celów wymaga więc umiejętności kompleksowego, politycznego myślenia, wymaga umiejętności negocjacji i zdolności do ustępstw.

3.2.3.

Historyczny proces rozwoju społecznego w Polsce nie doprowadził do wykształcenia się struktur lokalnych. Nie istnieje świadomość wspólnoty interesów ludzi zamieszkałych na danym obszarze. Interesy grupowe są przede wszystkim wiązane z miejscem pracy, zatrudnieniem w danym przedsiębiorstwie czy branży albo też z przynależnością do określonego środowiska zawodowego. Nieautentyczność dotychczasowych rad narodowych, ich pozorowana jedynie działalność, masowe naruszanie zasad moralnych i norm prawnych, uniemożliwiały powstanie klimatu zaufania niezbędnego dla powstawania wspólnoty interesów. Ta sytuacja będzie w zasadniczy sposób utrudniać artykulację przez społeczeństwa lokalne celów swego rozwoju.

3.2.4.

Artykulacja ta będzie o tyle jeszcze trudniejsza, że w naszym społeczeństwie nie istnieje zrozumienie wagi sprawnego funkcjonowania miast czy terytorialnych zespołów osadniczych. Nie doceniane jest znaczenie lokalnej czy regionalnej kooperacji gospodarczej. Znajomość problemów gospodarki przestrzennej jest niesłychanie niska.

3.2.5.

Należy więc przypuszczać, że w ogromnej większości przypadków wystąpią ogromne trudności w artykułowaniu przez lokalne społeczności stabilnych celów, które mogłyby stanowić podstawę

długoterminowej polityki. Ten stan może być używany jako argument przeciwko samorządności lokalnej. Zjawią się opinie, że usamodzielnienie należy odłożyć, aż społeczności lokalne dojrzeją. Takie poglądy należy uznać za nad wyraz niebezpieczne. Przy istniejących u nas tendencjach centralistycznych, które na pewno będą trwać nadal, odsunięcie wprowadzenia samorządności władz terytorialnych byłoby równoznaczne z jej przekreśleniem. Społeczeństw lokalnych nikt nie wychowa oprócz nich samych. Nikt też nie może ich zastąpić w decydowaniu o własnym losie. Natomiast to, że zanim będą one zdolne do pełnego i właściwego korzystania ze swej samodzielności, upłynie pewien czas, będzie to jeszcze jednym kosztem społecznym, który płacimy za to, co zrobiono w przeszłości.

3.2.6.

Dla zmniejszenia tych kosztów społecznych niezbędne jest podjęcie szerokiej działalności dla ułatwienia społeczeństwom lokalnym artykulacji swych celów. Działalność ta powinna objąć:

- poważną publicystykę w prasie, radiu i telewizji, poświęconą problemom społeczeństw lokalnych i środkom ich rozwiązywania,
- publikację prac popularno-naukowych i podręcznikowych,
- organizację odczytów, spotkań i wymiany doświadczeń oraz
- rozwinięcie programów nauczania na różnych kierunkach szkół wyższych i wprowadzenie tej tematyki do szkół średnich i zawodowych.

3.3. Motywacja działań

3.3.1.

Podstawowym problemem jest stworzenie mechanizmów motywacyjnych dla prowadzenia właściwej polityki rozwoju. Jak wspominaliśmy, brak motywacji dla działań władz terenowych był jedną z podstawowych przyczyn obecnego kryzysu. Stworzenie więc rzeczywistych motywacji jest podstawowym warunkiem wyjścia z niego. Jest to tym istotniejsze, że dotychczasowy aparat władz terenowych oraz organizacji politycznych i gospodarczych działających na szczeblu gmin i województw stanowi jedną z głównych ostoi konserwatyzmu w Polsce. Nie może on bowiem nic zyskać w stosunku do posiadanych dotychczas uprawnień i możliwości, a reforma może tylko w znacznej mierze go ich pozbawić. Mechanizmy motywacyjne powinny dotyczyć zarówno rady narodowej, jako organu samorządu jak i władzy wykonawczej, tj., organu administracji.

3.3.2.

Podstawowym zadaniem rady narodowej jako organu przedstawicielskiego jest określenie celów polityki rozwoju, która odpowiadałaby potrzebom społeczeństwa lokalnego i uzyskała pełne jego poparcie. Jest oczywiste, że cele te nie powinny być sprzeczne z kierunkami polityki ogólnokrajowej oraz nawiązywać do realnych warunków i możliwości. Właściwe określenie celów rozwoju jest możliwe tylko wtedy, gdy rada narodowa jest autentyczną reprezentacją społeczeństwa. Zagadanie jak to osiągnąć, a więc koncepcja ordynacji wyborczej, wykracza poza zakres niniejszego raportu. Jednak trzeba podkreślić , że bez uzyskania autentyzmu nie jest możliwy jakikolwiek samorząd. Obok problemu ordynacji wyborczej rozpatrzenia będzie wymagać wprowadzenie innych form kontroli społecznej nad działalnością rad jako całości i poszczególnych radnych, takich jak konsultacje społeczne i referenda, a również tryb odwoływania radnych.

3.3.3.

Jedynym skutecznym narzędziem zapewniającym realizację określonej polityki jest ścisłe powiązanie bezpośrednich interesów organów wykonawczych ze stopniem realizacji celów tej polityki. Oznacza to konieczność stworzenia takiej sytuacji, w której kariera i awanse kierowników administracji byłyby uzależnione od efektów ich działalności.

Wynikają z tego następujące postulaty:

- podporządkowania radom narodowym administracji terenowej jako ich organów wykonawczych,
- ustalenia zasady cyklicznej oceny działalności tych organów / z punktu widzenia realizacji określonych celów/ związanej z udzieleniem absolutorium,
- przyjęcie zasady, że nieudzielenie absolutorium w określonym terminie jest równoznaczne z automatyczną dymisją szefa organu administracji lub kierownika odpowiedniego wydziału.

3.3.4.

System efektywnej kontroli rad narodowych nad organami wykonawczymi wymaga jednak spełnienia również innych warunków, a mianowicie:

- jednoznacznego określenia celów długoterminowej polityki, stanowiących podstawę oceny działań administracji,
- przyjęcie zasady, że cele są niezmienne w dłuższych okresach czasu, natomiast elastyczne są sposoby ich realizacji,
- stworzenie warunków umożliwiających administracji swobodną dyspozycję środkami i sprzyjających podejmowaniu inicjatywy nawet związanych z ryzykiem,
- powstanie systemu kontroli, rygorystycznie przestrzegającego praworządności, przy przestrzeganiu swobody działań zgodnych z systemem prawnym.

3.3.5.

Zasada podporządkowania organów administracji radom narodowym powinna być konsekwentnie przeprowadzona, a więc należy wyeliminować podwójne podporządkowanie poszczególnych wydziałów władz terenowych resortom. Efektywność działania administracji terenowej nie będzie możliwa jeśliby nadal funkcjonował hierarchiczny model zarządzania. "Piony" reprezentujące interesy poszczególnych resortów czy sektorów nie tylko wykluczają sprawne funkcjonowanie systemów terytorialnych, ale w dużej mierze ograniczają działanie mechanizmów motywacji i odpowiedzialności. Postulujemy więc likwidację wpływu resortów tak na nominacje, jak i na działalność kierowników poszczególnych wydziałów władz terytorialnych.

3.4. Podstawy gospodarki samorządów terytorialnych.

3.4.1.

Podstawą gospodarki samorządów terytorialnych powinno być uznanie ich za samodzielne jednostki uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej i posiadające osobowość prawną. Przywrócenie własności komunalnej jest nieodzowne.

3.4.2.

Władze terenowe powinny posiadać stabilne podstawy gospodarcze, oparte przede wszystkim na własnych dochodach. Władza terenowa musi swobodnie dysponować swoim budżetem, mieć prawo do decyzji o sposobie i czasie wykorzystania środków, do gromadzenia tych środków, tj., oszczędności na cele rozwoju układu osadniczego itp. Nie istnieje możliwość oparcia działalności gospodarczej samorządów

terytorialnych jedynie na własnych dochodach. Będzie istniała zawsze konieczność stosowania dotacji wyrównawczych międzyregionalnych i wewnątrz wojewódzkich /por. pkt 3-5.4./.

3.4.3.

Dochody budżetowe powinny pochodzić z opodatkowania wszelkiej działalności gospodarczej prowadzonej na danym terenie, z opodatkowania zasobów majątku produkcyjnego i ziemi, własnych dochodów i zysków w ramach prowadzonej działalności produkcyjnej czy usługowej, opodatkowania gospodarki nieuspołecznionej i ludności, obligacji i pożyczek. Samorząd terytorialny powinien mieć prawo wyznaczania podatków lokalnych, wspomnianych wyżej, w granicach określonych ustawą.

3.4.4.

Należy stworzyć zwarty, przejrzysty system finansowy poddający się kontroli społecznej, umożliwiający operatywne finansowanie działalności. System, który byłby powiązany w sposób jednoznaczny z obowiązującymi parametrami ekonomicznymi. Pozwoli to na takie działanie, które będzie oparte na prawidłowym rachunku ekonomicznym.

3.4.5.

Zakres działalności gospodarczej nie powinien być ograniczony. Powinna zaś być możliwość podejmowania działań w każdej dziedzinie w zależności od potrzeb i warunków gospodarczych. Szczególnie efektywne muszą być działania komplementarne do działalności niezależnych jednostek gospodarujących. Decyzje o wydatkach budżetowych powinny być wynikiem zdeklarowanej polityki władz terenowych, a więc władze samorządowe decydują o strukturze wydatków w ramach ogólnej kwoty budżetowej. Jakiekolwiek limity odgórne godzić będą w ideę samorządności.

3.4.6.

System gospodarczy i prawny samorządów lokalnych musi zapewniać możność efektywnego kształtowania struktur przestrzennych i gospodarczych na danym obszarze. Ten podstawowy cel władze terenowe mogą osiągnąć przez:

- działania własne, w tym inwestycje i zarządzanie majątkiem komunalnym,
- regulacje prawne, tworzące ramy działania osób fizycznych i prawnych,

- kształtowanie parametrów oddziaływania ekonomicznego,
- gospodarkę terenem obejmującą również decyzje lokalizacyjne i ustalenie przepisów dotyczących użytkowania poszczególnych obszarów.

3.4.7.

Rady Narodowe powinny mieć możliwości kształtowania parametrów ekonomicznych, wpływających na działalność samorządnych przedsiębiorstw na danym obszarze. Wydaje się jednak, że ze względów ogólnospołecznych powinny być określone pewne ramy w wyznaczaniu tych parametrów. Łączy się to z podziałem kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble administracji i będzie decydowało o przyszłym funkcjonowaniu całego systemu gospodarczego. W parametrycznym modelu sterowania wiele narzędzi ekonomicznych spełnia dwie funkcje: fiskalną i rolę instrumentu sterującego zachowaniami. Te dwie funkcje mogą często być wzajemnie sprzeczne. Sprzeczność ta narzuca konieczność elastyczności kształtowania parametrów bezpośrednio przez podstawowe organy samorządowe, które są jedynymi jednostkami mogącymi sprawdzić prawidłowość działania danego parametru. Przykładowo można wymienić następujące instrumenty ekonomiczne:

- cena ziemi i odpowiednie jej zróżnicowanie według użytkowników, stref lokalizacyjnych, klasy bonitacyjnej, stopnia uzbrojenia itp.
- opłaty za użytkowanie terenów - odwrotnie proporcjonalnie do efektywności ich wykorzystania oraz nawiązujące do ustaleń planu przestrzennego stref lokalizacji itp.,
- opłaty i ulgi podatkowe od użytkowników majątku miejskiego,
- podatki od dochodów podmiotów gospodarujących, od dochodów / płac/ludności itp.,
- opłaty dzierżawne za budynki i lokale,
- parametry związane z polityką kredytową /mechanizmy kredytowe/ w tym odsetki, terminy spłaty, podmiot i cel kredytowania itp.,
- opłaty za wycięcie drzew i naruszenie środowiska,
- system kar finansowych z tytułu naruszeń prawa cywilnego i administracyjnego, itd.

W niektórych przypadkach samorządy terytorialne będą musiały stymulować działalność przedsiębiorstw np. handlowych poprzez ich kredytowanie a nawet subwencje, gdy realizacja celów społecznych wiązałaby się ze stratami tych przedsiębiorstw.

3.4.8.

Istnieje również cała gama instrumentów prawnych, które powinny być przedmiotem analizy i uporządkowania, aby mogły być skutecznym instrumentem oddziaływania pośredniego, a więc różnego rodzaju instytucje prawne /np. w dziedzinie użytkowania gruntów, lokalizacji ogólnej i szczegółowej, zezwoleń na budowę itp./. Należałoby również rozpatrzyć możliwości stworzenia ram prawnych do powoływania i rozwiązywania różnego rodzaju struktur instytucjonalnych / organizacyjnych, społecznych, gospodarczych/ przez Rady Narodowe, które służą lub przeszkadzają realizacji określanych funkcji wyznaczonych w planach terenowych.

3.4.9.

Organy samorządowe powinny spełniać powszechną funkcję kontrolną i nadzorczą, kierując się przy tym określonymi normami technicznymi i prawnymi, z możliwościami określenia górnej granicy kar cywilno-administracyjnych za ich naruszenie. W dziedzinie ochrony środowiska Rada Narodowa powinna mieć wiodącą rolę i zestaw narzędzi do egzekwowania ochrony środowiska - system kar i możliwości konsekwentnego egzekwowania w wielkości odczuwalnej dla przedsiębiorstw. Kary te powinny mieć długotrwały charakter do czasu eliminacji zniszczeń środowiska.

3.4.10.

Należy szczegółowo opracować system prawnie zagwarantowany wyzwalania lokalnych inicjatyw społecznych. Lokalne inicjatywy wyzwalane w regionie, aby były skuteczne i zgodne z interesem regionu muszą zawierać w sobie również elementy bodźcowe - a więc przynoszące wymierne korzyści - dla podejmujących taką lokalną inicjatywę. Praktyka dotychczasowa wykazała, że pomijanie tego pierwiastka ekonomicznego wypacza tę ideę, np. w dotychczasowych akcjach czynów społecznych /duży ładunek ideologiczny, mała efektywność, często wręcz straty gospodarcze/. Lokalne inicjatywy społeczne powinny nawiązywać do lokalnych zasobów/ a więc wynikać me specyfiki i możliwości terenu. A więc Rady Narodowe szczebla podstawowego powinny podejmować uchwały o tego typu działaniach. Należy

zagwarantować lokalnym inicjatywom nie tylko ich charakter społeczny ale i gospodarczy, a może gospodarczy przede wszystkim.

3.4.11.

Efektywna gospodarka wymaga ciągłej obserwacji następujących przemian i osiąganych efektów. Dlatego niezbędnym warunkiem jest stworzenie systemu obserwacji obejmującego:

- statystykę gmin, miast i województw, obejmującą dane o społeczeństwie, warunkach jego życia i o działalności gospodarczej w ujęciach terenowych,
- system kontroli użytkowania gruntów, budynków i innych elementów majątku państwowego i komunalnego,
- system kontroli środowiska przyrodniczego i inne.

3.5. Samorząd terytorialny a struktura hierarchiczna władz

3.5.1.

Struktura hierarchiczna władz obejmuje w Polsce trzy szczeble: władze centralne oraz rady narodowe z ich organami administracyjnymi szczebla wojewódzkiego i podstawowego. Nowy system gospodarczy zmieni w zasadniczy sposób stosunki między szczeblami tej struktury. Władze centralne, prowadząc politykę ogólnokrajową, muszą oddziaływać m.in. i na samorząd terytorialny. Oddziaływania te nie mogą mieć charakteru bezpośrednich nakazów. Powinny one polegać natomiast na:

a/ tworzeniu systemu norm obowiązujących powszechnie,
b/ tworzeniu systemu prawnego określającego ramy, w których samorząd może działać i prowadzić własną politykę,
c/ podziale środków uzupełniających budżety lokalne i wyrównujących dysproporcje międzyregionalne,
d/ podejmowaniu inwestycji centralnych,
e/ polityce kredytowej.

3.5.2.

Muszą natomiast zostać prawie całkowicie zlikwidowane takie formy oddziaływania, jak np. normatywy resortowe, wytyczne, zalecenia itp. a więc formy z natury swej woluntarystyczne, będące wyrazem uzurpowania sobie przez władze centralne jedynego prawa do reprezentowania interesów społecznych. Np. obecnie władze terenowe są związane szeregiem przepisów dotyczących np. metody opracowywania planów i analiz ekonomicznych, struktury budowanych mieszkań według ich wielkości, normatywem mieszkaniowym określającym wielkość poszczególnych pomieszczeń itp. Większość tych wytycznych jest oparta na bardzo wątpliwych podstawach prawnych. Przy przestrzeganiu zasady pełnej praworządności i samorządności władz terenowych te formy oddziaływania musiałby ulec zasadniczej redukcji. Oceny rozwiązań planistycznych są bowiem: wewnętrzną sprawą, samorządów/ tak jak i program budownictwa mieszkaniowego musi wynikać z potrzeb miejscowych. Istnieje jednak pewien zakres regulacji, które są niezbędne dla zachowania spójności systemu planowania i zarządzania. Jako zasadę należy przyjąć dążenie do jego minimalizacji.

3.5.3.

Zwiększeniu ulegnie natomiast rola norm, które powinny wyznaczać granice dopuszczalnych rozwiązań technicznych, gospodarczych czy społecznych. Normy te powijmy uzyskiwać swą moc obowiązującą w drodze określonej prawem. Normy mogą mieć charakter techniczny /np. budowlane, dotyczące użytkowania terenu czy jakości produktów. Mogą dotyczyć środowiska naturalnego lub przepisów sanitarnych. Mogą również mieć charakter społeczny np. ograniczenie wielkości mieszkania w imię polityki państwa w tej dziedzinie.

3.5.4.

Poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów jest w Polsce zróżnicowany. Jednym z zadań władz centralnych jest dążenie do zmniejszania tych różnic, oddziałujących bezpośrednio na warunki życia ludności. Dlatego też konieczny jest system wyrównawczych dotacji budżetowych, Aby jednak spełniły one swe zadanie należy:

- stworzyć system jasnych i jednoznacznych kryteriów podziału tego funduszu, które byłyby zrozumiałe dla całego społeczeństwa,
- zapewnić stabilność tego systemu, aby mógł się on stać instrumentom wpływającym na politykę samorządów lokalnych,
- podział powinien się odbywać w sposób jasny, dla uniknięcia woluntaryzmu.

Rozdział dotacji powinien być odwrotnie proporcjonalny do dochodów miejscowych ale jednocześnie jego zasady tak opracowane,

by gwarantowały wyzwalanie działań mających na celu aktywizację i stały wzrost dochodów jednostek. W zasadzie wszystkie organy administracji publicznej działające na określonym obszarze powinny podlegać władzom terenowym. Niezbędne będą jednak pewne wyjątki od tej zasady, w niektórych dziedzinach władze centralne muszą bowiem posiadać swe delegatury regionalne. Do takich dziedzin należą np., prokuratura i organy ścigania, NIK, sądownictwo, administracja wojskowa, zarządy dróg publicznych. Celowe może tyć tworzenie regionalnych jednostek kontrolnych, nadzorujących działanie służb terenowych w dziedzinach szczególnie istotnych dla społeczeństwa jak np., ochrona środowiska czy służba epidemiologiczna. Zakres działania tych jednostek musi być ograniczony jedynie do nadzoru kontrolnego bez prawa do ingerencji merytorycznych.

3.5.6.

Mówiąc o samorządzie terytorialnym i władzach terenowych często nie dostrzega się faktu, że administracja terenowa w Polsce jest dwuszczeblowa i że poszczególny obszar podlega dwom organom: szczebla wojewódzkiego i szczebla podstawowego. Nie do uniknięcia są sprzeczności pomiędzy obydwoma szczeblami. Dlatego niezbędne jest jednoznaczne określenie charakteru i gestii samorządów obu szczebli. Nie mogą bowiem istnieć na tym samym terenie dwie w pełni samodzielne jednostki o analogicznym charakterze i zbliżonych formach działania. Podstawową rolę powinny spełniać samorządy szczebla podstawowego. Gestia organów wojewódzkich powinna być ograniczona tylko do tych elementów, którymi właściwe kierowanie nie jest możliwe w skali gminy czy poszczególnego miasta. W naszych warunkach jest wysoce prawdopodobne, że organy wojewódzkie będą przyjmować uprawnienia społecznie i ekonomicznie słabszych jednostek szczebla podstawowego. Niezbędne są więc odpowiednie zabezpieczenia, aby sposób oddziaływania województw w stosunku do miast i gmin miał analogiczny, parametryczny charakter, jak oddziaływania władz centralnych w stosunku do województw. Należy więc wykluczyć możliwość narzucania samorządom gminnym i miejskim decyzji tak przez władze centralne; jak i wojewódzkie bez rzeczywistego uzgodnienia. Należy przyjąć więc jako zasadę, że wszelkie decyzje lokalizacyjne powinny być wydawane przez władze tego szczebla. Nieliczne wyjątki od tej reguły

dotyczące inwestycji centralnych powinny również uzyskać akceptacje społeczeństwa lokalnego.

3.5.8.

Samorządy terytorialne powinny mieć prawo zrzeszania się w związki dla realizacji wspólnych zamierzeń inwestycyjnych czy eksploatacyjnych. Samorząd może inwestować lub prowadzić działalność gospodarczą na obszarze swej jednostki administracyjnej, tak jak i inne jednostki gospodarcze, za zgodą właściwego organu władzy terenowej. Dotyczyć to może Infrastruktury technicznej, wypoczynku, usług, itp.

3.5.9.

W obecnych warunkach jednostki szczebla podstawowego, a szczególnie gminy wiejskie nie posiadają odpowiednio kwalifikowanych kadr, zdolnych do formułowania celów i opracowywania planów operacyjnych, niezbędne więc będzie korzystanie z usług specjalizowanych biur planowania czy ośrodków badawczych, niezależnych od władz gminnych. Jeśli jednak te ośrodki podporządkowane byłyby władzom wojewódzkim, to istnieje niebezpieczeństwo narzucania koncepcji planistycznych drogą nacisków administracyjnych. Należy stworzyć warunki, aby takie tendencje nie mogły wystąpić.

3.5.10.

Występowanie sprzeczności pomiędzy władzami różnych szczebli jest nieuniknione w przypadku ich samorządności. Będą również występować konflikty pomiędzy samorządami obu szczebli. Niezbędne jest stworzenie narzędzi dla ich likwidacji w formie praworządnej i uznającej prawo samorządności.

3.6. System planowania

3.6.1.

Planowanie ma sens tylko wtedy, gdy służy podejmowaniu decyzji. Planowanie, które tego warunku nie spełnia - traci rację bytu. System planowania powinien stworzyć podstawy dla działalności samorządów lokalnych. Powinien umożliwić jasne określenie celów i wskazać działania niezbędne dla ich osiągnięcia.

3.6.2.

Niezbędne jest więc opracowywanie planów o charakterze strategicznym, określających cele, które samorząd terytorialny chce osiągnąć

w wyniku długoterminowej polityki. Plany te więc powinny wybiegać stosunkowo daleko w przyszłość i posiadać charakter kompleksowy, a więc obejmować tak zagadnienia społeczne i gospodarcze, jak i zagospodarowanie przestrzenne, wykorzystanie zasobów naturalnych i ochronę środowiska. Plany te nie powinny dążyć do objęcia wszystkich problemów, ani tym bardziej dokonywać pełnych bilansów, czy też podejmować szczegółowych ustaleń dotyczących użytkowania terenów. Zadaniem tych planów jest wyznaczanie celów rozwoju / oczywiście realnych i niesprzecznych/ oraz wskazanie ogólnych kierunków działań. Plan strategiczny stanowi ramy obowiązujące organy wykonawcze w ich działaniach operatywnych. Stąd też plany strategiczne muszą być zatwierdzane przez radę narodową jako organ samorządu.

3.6.3.

Planowanie strategiczne należy rozwinąć w oparciu o doświadczenia planowania przestrzennego i jego kadry. Jedynie plany przestrzenne miały dotychczas charakter kompleksowy i wybiegały wystarczająco daleko w przyszłość. Nie oznacza to jednak, że obecnie wykonywane plany zagospodarowania mogą być uznane za plany strategiczne. Charakter, zakres i metoda ich sporządzania muszą ulec daleko idącym zmianom. Przede wszystkim muszą przestać być jedynie planem zagospodarowania, a stać się kompleksową koncepcją terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego, obejmującą jego przestrzenny rozwój jak i funkcjonowanie.

3.6.4.

Plany strategiczne powinny mieć charakter podmiotowy, a więc stanowić programy działania samorządów lokalnych. Błędem dotychczasowego systemu planowania przestrzennego było nadawanie planom charakteru przedmiotowego /czyli np. plan zagospodarowania miasta/ w dużej mierze abstrahującego od podmiotu działania, jego gestii i posiadanych środków.

3.6.5.

Usamodzielnienie przedsiębiorstw i rozwój samorządnych organizacji społecznych w zasadniczy sposób zmniejszy możliwości oddziaływania przez nakazy. Tworzenie planów będzie musiało się odbywać drogą negocjacji przy odpowiednio pogłębionych analizach rzeczywistych potrzeb poszczególnych grup ludności i jednostek gospodarczych.

Oparte one będą w znacznie większym niż obecnie stopniu, na prognozach i przewidywaniach, a rola dyrektyw i normatywów musi ulec zmniejszeniu. Dla efektywnej realizacji planów przestrzennych niezbędne jest wykształcenie nowych narzędzi, dostosowanych do modelu gospodarczego, proponowanego przez założenia reformy.

3.6.6.

Odrębną formę planów powinny stanowić plany krótkoterminowe, których zadaniem jest wskazanie sposobów rozwiązania poszczególnych problemów. Mogą więc to być plany związane np. z budową nowej dzielnicy miasta, ale mogą to być również np. plany dochodów władz. W pierwszym przypadku będzie to plan kompleksowego działania / społeczno-gospodarczo-przestrzenno-budowlany/. W drugim natomiast jest to plan dotyczący jednej tylko dziedziny /finanse/. Ze względu na zróżnicowany charakter planów będą one musiały być wykonywane równolegle przez różne ośrodki i organy władz terenowych. Sposób ich zatwierdzania będzie również zróżnicowany. Niektóre z nich będą mogły być zatwierdzane przez organy administracji, pod warunkiem zgodności z planem strategicznym.

3.6.7.

W środowisku planistów przestrzennych dyskutowany jest problem integracji planowania przestrzennego i gospodarczego na szczeblach województw oraz miast i gmin. Możemy zaobserwować następujące tendencje:

a/ w kierunku integracji merytorycznej, wynikającej z odczucia,
- że bez wpływu na środki nie można uzyskać większej skuteczności planowania,
- konieczności związania planowania przestrzennego z celami społecznymi i potrzebami gospodarki,
- konieczności integracji całokształtu działań władz lokalnych, przejmujących coraz większy udział w dysponowaniu środkami,

b/ obawy przed wchłonięciem planowania przestrzennego przez planowanie gospodarcze, co w odczuciu środowiska pociągnęłoby jego likwidację. Uważamy, że powinny być tworzone warunki dla opracowywania zintegrowanych planów strategicznych. Natomiast plany zagospodarowania o charakterze szczegółowym czy realizacyjnym mogą być sporządzane przez biura planowania i projekto-

wania i w pewnym zakresie być zintegrowane z projektowaniem architektonicznym.

3.6.8.

Plany województw i związane z nimi studia w granicach obszarów funkcjonalnych, powinny stanowić podstawy dla planów ogólnych poszczególnych jednostek administracyjnych. Plany sporządzane przez biura planowania powinny obejmować całość obszarów bez żadnych wyłączeń /jak np. obszary PGR czy górnicze/. Plany województw nie powinny mieć charakteru dyrektywnego w stosunku do jednostek niższego szczebla, a raczej koordynacyjny. Sprawa jest istotna z punktu widzenia samorządności.

3.6.9.

Nie istnieją w Polsce doświadczenia związane z organizacją takiego systemu planów. Dlatego niezbędne jest podjęcie w krótkim terminie odpowiednich studiów porównawczych, które by umożliwiły adaptacje zagraniczne do naszych warunków.

3.7. Regulacje i gwarancje prawne

3.7.1.

Można zaobserwować u nas tendencje do przeceniania skuteczności ustaw i regulacji prawnych, dotyczących przede wszystkim struktur instytucjonalnych czy trybu postępowania. Doświadczenie uczy nas jednak czegoś przeciwnego. W okresie ostatnich lat powstała ogromna liczba ustaw i innych aktów prawnych, których bezpośrednia skuteczność była znikoma, a efekty ogólne mogą być oceniane poprzez aktualny stan naszej gospodarki. Regulacje prawne tworzą bowiem jedynie ramy, w których można działać dobrze lub źle. Nie zastąpią więc one mechanizmów oceny merytorycznej, jedynie mogą stworzyć warunki do ich powstania i działania.

3.7.2.

Samodzielność rad narodowych jako organów samorządu terytorialnego powinna być zagwarantowana ustawowo przez określenie celu ich działania, którym jak wspomnieliśmy, powinno być kształtowanie sprawnie funkcjonujących kompleksowych systemów społecznych i gospodarczych na określonym obszarze. Ani ustawa, ani żaden inny przepis prawny nie powinien określać zadań rad narodowych.

Samorządność polega właśnie na tym, że dana jednostka określa sama sobie zadania, które ma wykonać dla osiągnięcia celów. Ustawa powinna uznać osobowość prawną samorządów terytorialnych obu szczebli oraz przywrócić własność komunalną.

3.7.3.

Podstawowa różnica w działaniu rad narodowych / samorządów terytorialnych/ poszczególnych szczebli powinna występować w zakresie wytyczania działań i decyzji o charakterze perspektywicznym i strategicznym i zwiększać się wraz z hierarchią jednostki władzy i administracji. Obszary miejskie ze względu na koncentrację działalności na małej stosunkowo powierzchni wymagają specjalnego określenia roli organów samorządowych. W zależności od charakteru obszaru może nastąpić podział na szczeble podstawowe. Jednakże ze względu na bezpośredni kontakt organów władzy i administracji zakres zadań i obowiązków Rady Miejskiej może być większy niż równorzędnego szczebla wojewódzkiego czy gminnego.

3.7.4.

W praworządnym państwie regulacje prawne obowiązują wszystkich, a więc również i władze terenowe. Działania tych władz w stosunku do innych podmiotów gospodarujących muszą się więc mieścić w ramach uprawnień przyznanych przez prawo. Woluntaryzm i przekraczanie tych uprawnień nie będą mogły być tolerowane, nawet jeśli wynikałyby one z najlepiej pojętego interesu społecznego. Przestrzeganie praworządności stanowi bowiem w naszych warunkach podstawowy warunek stabilizacji. W praktyce oznacza to w wielu wypadkach konieczność zaniechania niektórych istniejących praktyk, nawet jeśli są one społecznie już akceptowane. Wymagać to będzie istotnych zmian np. w dziedzinie gospodarki mieszkaniowej, postępowania lokalizacyjnego, gospodarki terenami, itp.

3.7.5.

Należy podkreślić również, że regulacje prawne będą skuteczne tylko wtedy, gdy prawodawca posiada gruntową znajomość zachodzących procesów oraz interesów i zachowań tych podmiotów, których te regulacje dotyczą. Tymczasem znajomość rzeczywistych motywów zachowań jednostek gospodarczych i administracyjnych, wpływających na rozwój miast i wsi jest znikoma. Badania empiryczne, z natury rzeczy

oceniające rzeczywistość, nie były popularne, a w wielu wypadkach specjalnie utrudniane. W efekcie znajomość rzeczywistych praw rządzących rozwojem terytorialnych systemów gospodarczych jest tak mała, że zachodzi obawa czy prace nad regulacjami prawnymi będą miały w obecnym stanie wystarczające podstawy. Niezbędny będzie więc pewien okres prób i korekt zaobserwowanych błędów.

3.7.6.

Metody planowania, jak i metody analiz i ocen planów nie powinny być przedmiotem regulacji prawnych. Sprawy te powinny być pozostawiane w gestii samorządów terytorialnych. W związku z tym nasuwają się wątpliwości co do zasadności opracowywania ustaw o planowaniu lub jego różnych formach. Natomiast konieczna się wydaje regulacja prawna instrumentów gospodarczych, które będą ograniczać swobodę działania osób trzecich; prawnych i fizycznych. A więc ustawa o gospodarce terytorialnej /a więc i przestrzennej/ a nie o planowaniu.

3.7.7.

Regulacja prawna obejmować powinna niezbędny zakres norm technicznych i społecznych /patrz pkt 3.5.2./. Wymaga jej również system gwarancji zabezpieczających pełną samorządność rad narodowych. Doświadczenie uczy, że właśnie we władzach lokalnych stosunkowo łatwo mogą występować deformacje. Niezbędne jest sprecyzowanie formy egzekwowania swojej wiodącej roli przez PZPR oraz udziału wszystkich organizacji politycznych i społecznych w działalności samorządu terytorialnego. Konieczne jest zabezpieczenie możliwości obsadzania stanowisk w jednostkach administracyjnych i społecznych jedynie w oparciu o kryteria merytoryczne i stworzenie systemu kontroli społecznej uniemożliwiającej destruktywną działalność lokalnych grup nacisku.

3.7.8.

Kontrola społeczna jest możliwa tylko przy zachowaniu jawności podejmowanych decyzji i ich przesłanek. Niezbędne jest uregulowanie dostępności dokumentów administracji terenowej, dotyczących spraw poszczególnych osób czy ogólnospołecznych oraz ustalenie trybu publikacji planów i zamierzeń władz terenowych.

3.8. Studia dla samorządów terytorialnych

3.8.1.

Działalność samorządów terytorialnych wnika we wszystkie dziedziny życia ludności i gospodarki. Będzie ona miała coraz większe znaczenie z chwilą, gdy system rozdzielczo-nakazowy będzie ulegał likwidacji. Powstawać będzie jednocześnie coraz więcej nowych sytuacji do rozwiązania których samorządy nie będą przygotowane. Dlatego też niezbędne jest podjęcie prac studialnych, które umożliwiłyby minimalizację tych trudności.

3.8.2.

W Polsce nie istnieje jednak żaden ośrodek zajmujący się kompleksem spraw samorządów terytorialnych. Poszczególne instytuty badawcze organizowane według dyscyplin naukowych lub organizacji resortowych zajmują się jedynie fragmentami. Nie jest jednak uzasadnione, aby postulować powoływanie nowych instytucji. Raczej należałoby stworzyć porozumienia kilku zainteresowanych ośrodków dla podjęcia odpowiednich studiów i uruchomienie służby konsultacyjnej.

“DAJCIEŻ NAM TYLKO SAMORZĄD…”

dr **Kamil Śmiechowski**
Katedra Historii Polski XIX wieku Uniwersytetu Łódzkiego

czyli kiedy Rada Miejska była pragnieniem łodzian

Rozwój XIX-wiecznej Łodzi, tego przedziwnego miasta, które w ciągu 70 lat przekształciło się z miejscowości liczącej kilkaset osób w ponad 300-tysięczną przemysłową metropolię, wydarzył się w zasadzie bez samorządu miejskiego.

Owszem, w historii miasta było wielu znakomitych prezydentów, którzy przyczynili się we wspaniały sposób do jego rozwoju – Karol Tangermann, Franciszek Traeger czy Andrzej Rosicki byli jednak na swoje stanowiska mianowani, a nie wybierani przez obywateli miasta w głosowaniu. Wybierane rady miejskie w Królestwie Polskim wprowadził wprawdzie Aleksander Wielopolski w trakcie swoich krótkich rządów przed powstaniem styczniowym, wkrótce po upadku tej irredenty zostały one rozwiązane, a pełną odpowiedzialność za rozwój miast w tej najważniejszej z rządzonych przez Rosję części ziem polskich wziął na siebie rząd. Ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Ocena systemu zarządzania miastami, który obowiązywał aż do pierwszej wojny światowej, budzi liczne kontrowersje. Jeśli oddamy głos komentatorom z epoki dowiemy się, że ów biurokratyczny system był przyczyną wielkich nieszczęść, w wyniku których Warszawa, Łódź i inne miasta były karykaturami tego, jak powinno być urządzone wielkie europejskie miasto II połowy XIX i początków XX wieku. Z drugiej strony to właśnie po powstaniu styczniowym nastąpiły nie tylko szybki wzrost, ale i szybka modernizacja ośrodków miejskich Królestwa Polskiego. Senne miasteczko, jakim była (pomimo statusu największego ośrodka przemysłowego na ziemiach polskich!) Łódź z połowy wieku sportretowana przez Oskara Flatta w 1853 roku wyglądała wszak zupełnie inaczej po upływie pół wieku. Tłumy ludzi na Piotrkowskiej, setki dymiących kominów, tramwaje elektryczne, liczne powozy, pierwsze samochody i charakterystyczny rejwach wielkiego miasta są wszak tak typowymi obrazkami na ilustracjach Bronisława Wilkoszewskiego. To były zupełnie inne miasta! I nie sposób pisząc o polityce miejskiej w tamtych czasach nie brać w rachubę tej spektakularnej metamorfozy.

A jednak systemu, w którym funkcjonowały miasta przed I wojną światową nie sposób wziąć w obronę. Miasto, którego prezydentem był od 1882 aż do 1914 roku Władysław Pieńkowski, o którym będzie jeszcze mowa, było bowiem nie tyle zarządzane czy administrowane, co nadzorowane. Logika działania urzędnika mianowanego do pełnienia funkcji prezydenta miasta

w Królestwie Polskim była bowiem logiką typowo policyjną. Oto podbity, zbuntowany kraj wymagał nadzwyczajnych środków, polegających na tłamszeniu wszelkiej inicjatywy oddolnej, ścisłym nadzorze i wydawaniu jedynie minimum środków na inwestycje. Wszak każda inicjatywa mieszkańców kraju podbitego może mieć ukryte wywrotowe treści, nawet zaś jeśli ma charakter jedynie biznesowy, zgoda na jej realizację zależeć winna od determinacji aplikujących, choćby tej czysto finansowej, co już prowadziło do systemowego łapownictwa… Prezydent miasta, najczęściej zresztą Polak, mógł oczywiście diagnozować problemy trapiące ośrodki, którymi zarządzał i zgłaszać potrzebę dokonywania rozmaitych inwestycji do gubernatora lub bezpośrednio do Petersburga. Ba, miał nawet do pomocy mianowanych radnych, najczęściej szanowane osoby z miejscowej społeczności, których rad winien był słuchać. By jednak podjąć jakiekolwiek zobowiązania finansowe, by zaciągnąć jakiekolwiek pożyczki, by uzyskać zgody na zakładanie szkół czy stowarzyszeń, wydawanie gazet albo uzyskanie koncesji na budowę elektrowni czy tramwaju należało uzyskać na to zgodę w samej stolicy imperium carów. Tylko prezydenci Warszawy mieli nieco więcej swobody. Ci kierujący innymi miastami, w tym Pieńkowski, byli w tym systemie jedynie urzędnikami rządowymi niskiego szczebla, troszczącymi się o wykonanie przydzielonego im (a zatem ich miastom) budżetu i odkładającymi wszelkie nadwyżki na „czarną godzinę".

Czy oznacza to, że prezydent królewiackiego miasta nic nie mógł? Byłoby to przesadnym uproszczeniem. W systemie z gruntu niedemokratycznym bardzo wiele zależało wszak od osobistej pozycji danego urzędnika oraz jego umiejętności negocjowania ważnych spraw dla miasta zarówno z gubernatorem i Petersburgiem, jak i z lokalną społecznością. Prezydent carskiej Łodzi zajmował się zatem głównie składaniem próśb. W górę, gdy chodziło o środki na jakieś ważne zamierzenia, w dół zaś, gdy chodziło o pomoc w łagodzeniu przebiegów rozmaitych kryzysów. W trakcie jednego z takich spotkań w magistracie podjęto decyzję o powołaniu organizacji charytatywnej, która z czasem przekształciła się w Łódzkie Chrześcijańskie Towarzystwo Dobroczynności. Była i druga strona medalu, czyli klientystyczny model relacji pomiędzy mieszkańcami miasta a władzami. Często działania o charakterze filantropijnym były w rzeczywistości kartą przetargową w procesie uzyskiwania przez przedsiębiorców rozmaitych koncesji i zezwoleń. Nieprzypadkowo piękna cerkiew katedralna pw. Aleksandra Newskiego została wzniesiona staraniem miejscowej burżuazji. Model, w którym administrowanie miastem nie miało nic

wspólnego z normalnym zarządzaniem prowadził jednak nieuchronnie do wypaczeń. Najważniejszym problemem nie była nawet zła wola magistratu, lecz sytuacja, w której znajdowała się dynamicznie się rozwijająca Łódź. Normalne działania nie mogły wystarczyć do zapewnienia odpowiedniego poziomu edukacji na szczeblu elementarnym, odpowiedniego poziomu miejskiej infrastruktury czy odpowiedniej troski o najbiedniejszych. Stąd nie może dziwić pewien immanentny paradoks przemysłowej Łodzi, która mimo swojego spektakularnego rozwoju i niemałych osiągnięć lokalnej społeczności na polu współpracy w załatwianiu najpilniejszych potrzeb tak naprawdę nie zadowalała nikogo poza stojącym na jej czele prezydentem Pieńkowskim. Stanisław Koszutski w pracy Nasze miasta a samorząd z 1915 roku pisał o Łodzi w następujący sposób: niby sierotą bez ojca i matki, istnym kopciuszkiem umorusanym, zakurzonym, zabłoconym i niemile woniejącym, było inne wielkie miasto polskie w Królestwie, nasz Manchester: Łódź. […] Podczas ulewnego deszczu, gdy główna ulica miasta, Piotrkowska, i szereg pochyłych ulic bocznych zamieniały się w ciągu chwil paru na całej swej szerokości w wartkie rzeki i strumienie brudnej, wprost czarnej wody, unoszące ze sobą drewniane bruki ulic. Miasto, sięgające w czasach ostatnich wraz z przedmieściami 600 (lub więcej) tysięcy mieszkańców, nie miało ani kanalizacji, ani wodociągów, pod względem sanitarnym stojąc poniżej wszelkiej krytyki. Choroby epidemiczne – ospa, tyfus – grasowały wśród ludności zastraszająco. […] Nieczystości miejskie, zatruwające powietrze w mieście, wywozi się do dołów podmiejskich, gdzie w dalszym ciągu zarażają swą wonią okolice. Kurz w mieście, przy olbrzymim ruchu towarowym i wobec niepolewania ulic, jest wprost nie do zniesienia. Oświetlenie ulic miasta jest słabe. […] Bruki łódzkie, z wyjątkiem paru ulic, są w kiepskim stanie i z powodu braku kanalizacji nieczysto utrzymane; pewna ilość ulic i placów nie ma wcale bruków. Wielkim brakiem miasta jest niezadrzewienie ulic i szczupła liczba ogrodów i parków. Dobroczynność w mieście jest w ręku towarzystw prywatnych; zarząd miasta subwencjonuje ją sumą kilku tysięcy rubli rocznie. Na szpitalnictwo, również prywatnym sumptem podtrzymywane, Łódź łoży rocznie aż 20 tys. rubli! Wreszcie wydatek miasta na oświatę wynosi na 1 mieszkańca ledwie 18 kop. rocznie! W ogóle niewielu jest na kuli ziemskiej, które by miały tyle niezaspokojonych doniosłych potrzeb, ile ich miała Łódź przed wojną, a w których zarząd miasta wykazywałby właśnie tak wiele obojętności na sprawy swej gminy, tak mało inicjatywy i tak ogromnie dużo bezczynności, co w Łodzi.

Chciałoby się napisać, że jest to pogląd subiektywny, a przez to wypaczony, ale niestety, rzeczywistość historyczna mierzona twardymi danymi wyciągniętymi z pożółkłych kart znajdujących się w bibliotekach i archiwach każe wysunąć jeden prosty wniosek – „polski Manchester" był miejscem niezwykle zaniedbanym zarówno pod względem twardej, jak i miękkiej infrastruktury. Braki tej pierwszej skutkowały chorobami ciała, braki tej drugiej, chorobami ducha, na czele z przerażającym analfabetyzmem. Brakowało nie tylko bruków, parków, szpitali i szkół, brakowało przede wszystkim mechanizmów, które mogłyby sprawiać, że ten stan rzeczy ulegnie rychłej odmianie. I choć gdy zakładano ogromny park im. Poniatowskiego nieżyczliwa prezydentowi Pieńkowskiemu prasa nie omieszkała podkreślić, że był to efekt wieloletnich starań włodarza, to jednak każdy wiedział, że sprawy winny się kształtować w zgoła odmienny sposób. Z perspektywy lokalnej łódzkiej inteligencji, która była niezadowolona ze stanu miasta i której leżał na sercu jego rozwój, sytuacja w której znajdowała się Łódź prowadziła do stanu spotęgowanej frustracji. A zatem takiej, która występuje wtedy gdy świadomość posiadania racji łączy się ze świadomością całkowitego braku własnej sprawczości. W taki właśnie sposób należy rozumieć dość agresywne ataki na postać prezydenta, które pojawiały się w prasie po roku 1905. Gazeta „Goniec Łódzki" odważyła się nawet opublikować artykuł, a właściwie pamflet zatytułowany Władysław, syn Józefata. Prezydent

…niestety, rzeczywistość historyczna mierzona twardymi danymi wyciągniętymi z pożółkłych kart znajdujących się w bibliotekach i archiwach każe wysunąć jeden prosty wniosek – „polski Manchester" był miejscem niezwykle zaniedbanym zarówno pod względem twardej, jak i miękkiej infrastruktury.

przedstawiony został jako karierowicz, który osiągnął swe stanowisko i pozycję materialną (podkreślono wzrost jego uposażenia na przestrzeni lat 1882-1905 z 1000 do 4700 rubli) między innymi na skutek „zasług" w tłumieniu powstania styczniowego. 210 Podległych mu urzędników, podobnie jak i cały aparat biurokratyczny państwa, posądzano z kolei o łapownictwo – w jednym z artykułów pisano, że zdaniem właścicieli łódzkich kamienic, wydawali oni na „wziątki" dla pracowników magistratu nawet po ponad 100 rubli rocznie.

Nie wiemy, oczywiście, czy skala łapownictwa w łódzkim magistracie była w istocie aż tak duża. Pewnym było, że urzędnik stojący na czele miasta nie sprawiał wrażenia osoby, której zależałoby na dobrej sławie. Na nielicznych fotografiach patrzy na nas starszy siwobrody pan w mundurze urzędniczym prezentujący pokaźną kolekcję medali i orderów. Typowy „czynownik", zapewne w jakimś wykoślawionym poczuciu własnych zasług mógł upatrywać w sobie męża opatrznościowego dla Łodzi. Niespecjalnie przejmował się chyba komentarzami głoszącymi, że gdy się czyta pisma warszawskie, w każdym niemal numerze znajdziemy wiadomość, że magistrat to a to zrobił, tamto a tamto robi, owo zamierza zrobić. A u nas? Jeśli nawet magistrat robi coś, to przede wszystkim stara się o osłonięcie tego wszystkiego mgłą tajemniczości. Skoro zaś prasie uda się dowiedzieć czegoś, to zwykle już post factum tj. wtedy, gdy nikt nie jest w stanie nic odmienić, ani nawet zmienić cokolwiek w tym, co zrobione. Bywa to

...Królestwo Polskie pozbawione dobrodziejstwa w postaci pochodzącej z wyboru rady miejskiej stanowiło kuriozum na mapie Europy, z czego zdawano sobie sprawę już nawet w rządowych kręgach w Petersburgu

jednak bardzo, a bardzo rzadko, gdyż u nas, w Łodzi, nie robi się nic, ale to literalnie nic, jeżeli nie brać w rachubę ściągania podatków i wydawania ich bez kontroli płacących na cele, nic wspólnego z dobrem miasta nie mające.

Na przełomie 1904 i 1905 roku zapowiedziano podjęcie tematu samorządu miejskiego dla Królestwa. Rozwiązanie to było wówczas znane w Rosji od ponad 30 lat, a Królestwo Polskie pozbawione dobrodziejstwa w postaci pochodzącej z wyboru rady miejskiej stanowiło kuriozum na mapie Europy, z czego zdawano sobie sprawę już nawet w rządowych kręgach w Petersburgu. Wybuch rewolucji w 1905 roku zintensyfikował jeszcze debatę nad samorządem, który urósł do rangi pilnej potrzeby. Wszystko wskazywało, że na fali zasadniczych reform ustrojowych w Rosji skorzystają również i polskie miasta. Dziennikarz Stefan Gorski pytał przedstawicieli łódzkich elit o tym jak postrzegają planowaną reformę. Wypowiedzi najaktywniejszych przedstawicieli łódzkiej społeczności sprzed 100 lat pokazują, że nie mieli oni najmniejszych wątpliwości co do potrzeby pilnej interwencji w panujące stosunki. Przeciwstawianie wizji przyszłej, samorządnej polityki i wszechogarniającego poczucia dotychcza-

Władysław Pieńkowski
FOT. DOMENA PUBLICZNA

sowego marazmu prowadziło jednak do nadmiernej idealizacji instytucji jaką jest rada miejska.

Kierownik miejskiej stacji bakteriologicznej Stanisław Serkowski mówił: Mamy wiele jednostek światłych i dzielnych. Z pewnością będzie kogo wybierać i powierzać odpowiedzialną pracę dla dobra miasta i społeczeństwa. Samorząd dokona niewątpliwe kardynalnych zmian w tutejszym stanie zdrowotnym miasta. Stan, jaki dzisiaj panuje, jest prostym następstwem warunków, które uniemożliwiały wszelką samodzielność dotychczasowych ustrojów miejskich. Konstanty Mogilnicki, znany łódzki rejent, dodawał: znajdzie samorząd o wiele większe pole pracy, niż mu na razie sił starczać będzie. Wszak w Łodzi wszystko jeszcze leży w sferze projektów. Nie mamy ani jednej biblioteki publicznej, ludowych czytelni, muzeów, ba, cóż nawet wspominać o tym, kiedy nam brak nawet łaźni, wodociągów, kanalizacji… Dajcież nam tylko samorząd miejski!"… Pewną wątpliwość wywoływała jedynie kwestia kadr, które miałyby zasilić przyszłą radę miejską. I w tej kwestii panował jednak optymizm. Oh, jednostek dzielnych i rozumnych znajdziemy z pewnością bardzo wiele – przekonywał fabrykant i honorowy radny Juliusz Kunitzer – będą też kandydaci i na prezydenta i na wice prezydentów. Trzeba jedynie zabiegać o to, aby do przyszłej rady weszli w większości ludzie inteligentni, trzeba wybierać lekarzy, adwokatów, abyśmy twardą stanęli stopą, no i nie mieli nadmiaru przemysłowców, którzy zbyt mało rozporządzają czasem do poświęceń społecznych. Jedynie prezydent W. Pieńkowski, obawiający się utraty urzędu, ocenił, że przy samorządzie miejskim z pewnością lepiej nie będzie, pozostanie wszystko po dawnemu, tylko może znacznie gorzej.

Łódź, podobnie jak i inne miasta Królestwa Polskiego, nie doczekała się samorządu miejskiego aż do wybuchu I wojny światowej. Wprowadzili go w życie dopiero niemieccy okupanci, którzy zwłaszcza w 3 i 4 roku wielkiej wojny otwarcie zaczęli wspierać budowę polskich instytucji społecznych i państwowych, celem zrealizowania swojej koncepcji Mitteleuropy. Dyskusja, która toczyła się w mieście w okresie jego największego rozwoju, miała jednak pewne dalekosiężne skutki.

Po pierwsze, uwidoczniała ona wagę samorządu jako takiego. Choć w swej praktyce istnienia rady miejskie wydają się ciałami dość niemrawymi, mają one niebagatelnie większy wpływ na życie mieszkańców miast aniżeli Sejm czy inne instytucje państwa. W Łodzi sprzed stu lat walka toczyła się zresztą

nie o to czy w sąsiedztwie pojawi się nowa szkoła, lecz czy w ogóle miasto będzie takie posiadać. Pierwszy samorząd Łodzi w międzywojennej Polsce, kierowany przez Aleksego Rżewskiego, rozwiązał ten palący problem w kilka lat. Mieli więc wiele racji ci, którzy sądzili, że niedomagania przemysłowej Łodzi sprzed 1918 były jedynie wynikiem złej polityki caratu i jeszcze gorszego fatum, które postawiło na czele miasta kogoś o osobowości W. Pieńkowskiego.

Z drugiej strony, dyskusje toczone przed odzyskaniem niepodległości w sposób oczywisty przeceniały rolę, jaką miał pełnić samorząd miejski. Wiara w racjonalny, wolny od sporów politycznych i jednoznacznie pozytywny image polityki miejskiej była przecież niezrozumieniem polityki jako takiej i kierującej nią prawideł.

Po trzecie wreszcie, dyskutanci zdawali się nie dostrzegać napięć etnicznych i klasowych w industrialnym mieście, które w oczywisty sposób wpływałyby na obraz lokalnej polityki. Jedynie redaktor „Nowego Kuriera Łódzkiego" przestrzegał przed sytuacją, w której rada miejska wyłoniona w kurialnych, niedemokratycznych wyborach, a tylko takie wchodziły w grę przed 1918 rokiem, stałaby się realizatorką interesów wielkiej burżuazji albo instytucją, w której jedna z grup narodowościowych „polskiego Manchesteru" zdobyłaby niebezpieczną przewagę nad drugą: jeżeli weźmiemy pod uwagę, że Niemcy są daleko więcej akuratni w sprawach społecznych ogólniejszego znaczenia, można już z góry spodziewać się nie nazbyt korzystnego rezultatu wyborów, a mianowicie, że przy naszej lekkomyślności i opieszałości przyszła rada miejska w olbrzymiej większości składać się będzie z Niemców. Z powyższego widzimy, że dotychczasowy projekt samorządu jest, tu w Łodzi, niekorzystny dla nas – pisano w 1912 roku, dodając jednak: chcemy wierzyć, że do przyszłej rady miejskiej wejdzie zapewne również grupa Niemców przyjaźnie dla nas usposobiona i szczerze dbająca o rozwój miasta pod każdym względem. Chcemy wierzyć, że radni Polacy, wespół z tą grupą, oraz pewną częścią Żydów, utworzą „lewicę" w przyszłej radzie miejskiej, która hamować będzie niepożądane projekty i zapędy reszty członków.

Ostatecznie obawy te miały się jednak potwierdzić tylko częściowo, głównie za sprawą demokratycznego charakteru samorządu miejskiego po 1918 roku, który w różnych swoich działaniach musiał znacznie częściej pozycjonować się w opozycji do coraz bardziej autorytarnego państwa aniżeli być areną odzwierciedlającą ostre podziały w obrębie społeczności miejskiej Łodzi.

Nikt po wojnie nie tęsknił jednak za W. Pieńkowskim, który powróciwszy do miasta musiał błagać o emeryturę, a po jej odmowie znalazł się na garnuszku przemysłowców. Cóż, niektórzy z nich wiele mu zawdzięczali, podobnie jak i – mimo wszystkich podniesionych tu zastrzeżeń – całe miasto. Wkrótce potem zmarł, podobnie jak wielu z jego oponentów z lat poprzedzających katastrofę dziejową lat 1914-1918.

KONSTYTUCJA MARCOWA 1921 - POWOŁANIE SAMORZĄDU **1950** - LIKWIDACJA

dr **Michał Klonowski**
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych
Uniwersytetu Łódzkiego

Stosunkowo nieczęsto zdarza się autorowi sprzeczać z zaproponowanym przez siebie tytułem. Tym razem jednak czynię to z pełną premedytacją licząc, że taki zabieg dostarczy jeszcze więcej podniet intelektualnych czytelnikom. Wszystko jednak po kolei. Spróbujmy najpierw się z tym tytułem zgodzić.

1921

Ustrój każdego państwa świata opiera się na rozwiązaniach prawnych zawartych w pierwszym rzędzie w konstytucji, a w dalszym rzędzie w ustawach zwykłych. Zdarza się oczywiście, że charakter ustrojotwórczy mają także inne akty prawne, jednak taka sytuacja ma miejsce dość rzadko. W przypadku polskich ustaw zasadniczych pierwsza z nich, czyli Konstytucja 3 maja nie mówiła nic o samorządzie, choć jednak prace Sejmu Czteroletniego (Wielkiego) w zakresie kreacji samorządności miały pewne znaczenie. O tym jednak później.

Kolejna ustawa zasadnicza, czyli Konstytucja z 17 marca 1921 roku w artykule trzecim bardzo wyraźnie podkreśla pozycję ustrojową samorządu, a następnie wyraźnie oddziela administrację samorządową od państwowej.

Zdaniem wielu obserwatorów to właśnie konstytucja marcowa wprowadziła w Polsce samorząd. Faktycznie była pierwszą polską ustawą zasadniczą, która o nim wspomniała. Jak jednak wytłumaczyć fakt, że pierwsze wybory do Rady Miejskiej w Łodzi odbyły się ponad dwa lata wcześniej?

1950

W momencie rozpoczęcia wyzwalania ziem polskich pod koniec II Wojny Światowej na terenie kraju zaistniała dość interesująca sytuacja prawna. Teoretycznie obowiązywała nadal sanacyjna konstytucja kwietniowa z 1935 roku. Jednak ze względów ideologicznych niemożliwe było współdziałanie władzy komunistycznej z „sanacyjno-burżuazyjnymi" rozwiązaniami prawnymi. Aby rozwiązać tę sytuację wydano słynny manifest PKWN, który określał konstytucję kwietniową mianem nielegalnej i faszystowskiej (oczywiście nie precyzując dlaczego), przywracając tym samym obowiązywanie na terenie Polski konstytucji marcowej z 1921 roku. Z tym, że oczywiście obowiązywać miały jedynie jej „podstawowe założenia", co należy rozumieć w taki sposób, że przywracano zapisy konstytucji wszędzie tam, gdzie nie stały one w sprzeczności z pozostałymi zapisami Manifestu PKWN. Ponieważ Manifest nie wspomina

w żadnym punkcie o samorządzie terytorialnym, oznaczało to jego przywrócenie na wszystkich szczeblach. Łatwo się jednak domyślić, że silny i demokratyczny samorząd nie pasował do totalitarnych koncepcji budowy państwa opartego na dodatek na silnej podbudowie ideologicznej, płynących do Polski od „braci" z Moskwy. I tutaj pojawia się ciekawostka. Władzom II RP nie starczyło 21 lat na utworzenie samorządu w pełnej postaci, a władzom Polski Ludowej w zaledwie 6 lat udało się go i utworzyć i zlikwidować. Albowiem już 20 marca 1950 roku Sejm przyjął Ustawę o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, kończąc komunistyczną przygodę z samorządem. Artykuł 35 mówił wprost o likwidacji wszystkich związków samorządowych i przejęciu ich majątku przez państwo. Natomiast artykuł 1. ustanawiający system rad narodowych jednoznacznie określał je (tak jak i sam tytuł ustawy) jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej, a więc o żadnej niezależności, czy samorządności nie mogło być mowy. Innymi słowy 20 marca 1950 roku nastąpił definitywny koniec samorządu w Polsce, a w zasadzie rozpoczęła się przerwa w jego funkcjonowaniu na niemal równo 40 lat. Ale czy można mówić o tym, że odtworzony po wojnie samorząd był w ogóle samorządem w pełnym tego słowa rozumieniu?

DALEKIE POCZĄTKI SAMORZĄDU

Skoro już się zgodziliśmy z datami zawartymi w tytule, to czas się z nimi trochę posprzeczać.

Kiedy dokładnie zaczyna się historia samorządu na ziemiach polskich? Z jednej strony trudno jest to stwierdzić jednoznacznie. Wskazuje się tu czasem na system kasztelani, który zaczął powstawać w Polsce jeszcze za wczesnych Piastów. Osobiście uważam, że nie jest to słuszna koncepcja, albowiem o ile kasztelanie zapewniały pewną dekoncentrację władzy, to jednak nie jej decentralizację, a poza tym obsada poszczególnych kasztelani zależała wyłącznie od woli monarchy, bez żadnego oglądania się na wolę mieszkańców.

Dużo lepszym pomysłem jest wskazanie na rozwijający się również od średniowiecza samorząd miejski. Tutaj faktycznie włodarze miasta zależeli w jakiś sposób od woli mieszkańców, jednak oczywiście istnienie cenzusów, zwłaszcza majątkowych, bardzo mocno ograniczało reprezentatywność grona elektorskiego. Ponadto, wraz z upływem czasu siła samorządu miejskiego słabła tak, że utrzymał się on w zasadzie jedynie w kilku największych (najbogatszych) miastach. Jednak samorząd ten znów nie miał za wiele wspólnego

z samorządem we współczesnym rozumieniu.

Czasem wskazuje się także na sejmiki szlacheckie jako formę samorządu, jednak ich niska reprezentatywność (szlachta stanowiła jedynie 10% społeczeństwa), a także zupełnie inne zadania i kompetencje, ciężko jest je porównać do współczesnego samorządu.

Aby wskazać kolejny etap, który można by nazwać początkiem samorządu w Polsce musimy przenieść się aż do samego końca istnienia I RP. I tutaj musimy wrócić do osiągnięć Sejmu Czteroletniego, a konkretniej do powołanych do życia w 1789 roku komisji porządkowych cywilno-wojskowych. Tutaj znów pewnym problemem będzie reprezentatywność, jednak ze względu na poszerzenie reprezentacji również o mieszczan (od 1791 roku), wygląda to już znacznie lepiej. Poza tym zakres kompetencji tych komisji, obejmujący oprócz spraw wojskowych kwestie związane z handlem, rolnictwem, szkolnictwem i opieką medyczną, zaczyna już przypominać nieco zadania współczesnego samorządu. Jeśli jednak spojrzymy na datę trzeciego rozbioru i utratę niepodległości, to od razu widać, że jak na źródła polskiego samorządu, to wypadają wspomniane komisje dość słabo.

PRAWDZIWY POCZĄTEK SAMORZĄDU

Jak widać, w momencie odzyskania niepodległości, Polska nie miała za wiele własnych wzorców, na których mogłaby oprzeć nowy system samorządowy. Jeśli jednak spojrzymy na rozwój samorządności na ziemiach polskich, to sytuacja wygląda już zgoła inaczej. Otóż, każde z państw zaborczych rozwinęło u siebie własny system samorządu. Mieliśmy więc do czynienia z dość dobrze funkcjonującymi, ale jednocześnie mało niezależnymi od władz centralnych, samorządami w Prusach i znacznie słabszymi w Rosji i Austro-Węgrzech. Nie można tu także zapomnieć o Księstwie Warszawskim, które w czasie swojego dość krótkiego istnienia przyjęło za podstawę systemu samorządowego rewolucyjne rozwiązania francuskie, które również cechowała daleko posunięta centralizacja.

Polacy mieli więc w 1918 roku sporo znanych im wzorców (choć niekoniecznie własnych), na których mogli zbudować własny system samorządowy. Z tej okazji jednak nie skorzystali. A dlaczego, o tym za chwilę.

Pierwsze wybory do Rady Miejskiej w Łodzi odbyły się 23 lutego 1919 roku, niemal równo dwa lata przed uchwaleniem konstytucji marcowej, a 27 marca tego samego roku rada wybrała pierwszego prezydenta miasta, którym został

Aleksy Rżewski, zastępując na tym stanowisku Leopolda Skulskiego (późniejszego premiera RP).

I tutaj dochodzimy do wspomnianych na wstępie wyjątków ustrojotwórczych. Kreowanie ustroju za pomocą innych narzędzi niż konstytucja czy ustawy jest charakterystyczne przede wszystkim dla państw niedemokratycznych, albo państw znajdujących się w trudnej sytuacji wewnętrznej lub zewnętrznej. W przypadku Polski zaistniała druga ze wspomnianych okoliczności. Władze uznały, że samorząd terytorialny w kraju jest potrzebny i podjęły próby wykorzystania i pewnego jedynie dostosowania rozwiązań z państw zaborczych do nowych realiów. Najgłębsze zmiany dotknęły dawny zabór rosyjski, a stosunkowo najmniejsze pruski. Ponieważ zasięg terytorialny nowego państwa był nadal niepewny zdecydowano się na „wycinkowe" rozwiązywanie problemów samorządowych odrębnie dla poszczególnych ziem. Początkowo regulowano te kwestie dekretami Tymczasowego Naczelnika Państwa, a następnie również ustawami. Łącznie w ciągu kilku pierwszych lat istnienia II RP pojawiło się kilkadziesiąt takich aktów. W przypadku pierwszych wyborów w naszym mieście zastosowanie miały dwa: Dekret o wybo-

Aleksy Rżewski
FOT. DOMENA PUBLICZNA

rach do Rad Miejskich na terenie byłego Królestwa Polskiego z 13 grudnia 1918 roku oraz Dekret o samorządzie miejskim z dnia 4 lutego 1919 roku. Zanim jednak przejdziemy do omawiania dziejów samorządu w II RP, musimy spojrzeć szerzej na okoliczności jego narodzin.

TRUDNE DZIECIŃSTWO II

Rzeczpospolita była krajem trawionym przez wiele problemów, a pierwsza ich kumulacja miała miejsce właśnie na początku jej istnienia. Przede wszystkim aż do 1921 roku trwała walka o ostateczny kształt granic, która pochłaniała niemal wszystkie zasoby młodego państwa. A zasobów tych nie było za wiele, jako że jej terytorium po latach eksploatacji przez zaborców doświadczyło jeszcze zniszczeń I Wojny Światowej, której front przetoczył się przez Polskę dwukrotnie. Ponadto Polska cierpiała na jedną z typowych chorób młodych demokracji, czyli rozdrobienie sceny politycznej połączone z ogromną polaryzacją poglądów społeczeństwa. Skutkowało to kłótniami o kształt ustroju państwa i samej ustawy zasadniczej. Na to jeszcze nakładała się dość skomplikowana sytuacja etniczna, albowiem według spisu powszechnego z 1921 roku etniczni Polacy stanowili ok. 69% mieszkańców. Stanowiło to co prawda dość komfortową większość, to jednak dobrze zorganizowane mniejszości (żydowska czy niemiecka) lub też słabiej zorganizowane, ale bardzo liczne i zamieszkujące zwarte obszary (Ukraińcy) stanowili dla ówczesnych Polaków problem. W związku z dużym rozbiciem i polaryzacją sceny politycznej partie reprezentujące mniejszości często odgrywały kluczową rolę, co było potem wykorzystywane przez prasę i zaogniało i tak trudną sytuację etniczną. Dobrym przykładem skomplikowanej i gorącej sytuacji etnicznej było chociażby miasto Łódź.

Powstanie jednolitego systemu samorządowego domknęłoby proces kształtowania się ustroju, której kulminacyjnym momentem było przyjęcie konstytucji marcowej. Tak się jednak nie stało. Z pewnością młode państwo miało dużo problemów, które można uznać za pilniejsze od kwestii samorządowych. Póki trwały walki o granice (powstania wielkopolskie i śląskie oraz wojna polsko-bolszewicka) kwestie samorządowe bezsprzecznie mogły poczekać. Potem sytuacja trochę się unormowała, ale do przeprowadzenia pozostało dużo reform, jak chociażby słynna reforma monetarna i wprowadzenie polskiego złotego. I z tych wielu reform i tak nie udało się przeprowadzić wszystkich. Tutaj dochodzimy do jednej z największych bolączek pierwszych lat istnienia II RP,

czyli naszej klasy politycznej. Ogromne rozdrobnienie sceny politycznej, niestabilność elektoratu, kłótnie personalne nie tylko między liderami ugrupowań, ale także między szeregowymi posłami i to często nawet w ramach tej samej opcji politycznej, a także stojąca na niskim poziomie świadomość odpowiedzialności za losy państwa i niska kultura polityczna skutkowały ogromną niestabilnością rządów. Poszczególne gabinety w większości skupiały się głównie na własnym przetrwaniu, a nie na naprawie państwa. W okresie przed przewrotem majowym nie było więc ani jak, ani kiedy przeprowadzić reformy samorządowej.

We wspomnianym okresie w Łodzi odbyła się jeszcze jedna elekcja do Rady Miejskiej – 13 maja 1923 roku. O ile pierwsza Rada z 1919 roku zdominowana była przez PPS oraz szczególnie silny w regionie łódzkim Narodowy Związek Robotników (potem przekształcony w Narodową Partię Robotniczą), o tyle drugie wybory wygrała chadecja. Prezydentem został także wybrany jej kandydat – Marian Cynarski. Widać tu wyraźnie niestabilność elektoratu.

Patrząc na relację „Kuriera Łódzkiego" łatwo można zauważyć, że spory partyjne nie były jedynym problemem. Zarówno w prasie, jak i w szeroko rozumianym dyskursie publicznym widać było bardzo wyraźnie nuty nacjonalistyczne, ksenofobiczne i antysemickie. Wyniki wyborów często były prezentowane w taki sposób, że wyniki wyborcze dotyczące radnych wybranych z polskich ugrupowań przedstawiano z podziałem na ugrupowania, a wyniki uzyskane przez komitety reprezentujące mniejszości przedstawiano zbiorczo, czyli Niemcy tyle mandatów, a Żydzi tyle (częste było także pisanie tych narodowości specjalnie z małej litery, co widać chociażby we wspomnianym „Kurierze Łódzkim"). W pierwszym okresie interwencje władz centralnych w kwestie samorządowe nie były aż tak wyraźne, to jednak pierwsza rada nie dotrwała do końca swojej kadencji i została rozwiązana na mocy reskryptu ministra spraw wewnętrznych. W wyborach z 1923 roku anulowano także w ostatniej chwili (na dwa dni przed wyborami) listę komunistów, co później stało się stałym argumentem ugrupowań opozycyjnych za uznaniem tych wyborów za nieważne.

Warto jednak chwilę przyjrzeć się powodom rozwiązania pierwszej rady. Otóż, oficjalnym powodem było znaczne zdekompletowanie liczby radnych, które uniemożliwiało osiągnięcie quorum na sesjach. Było to zgodne z prawdą, albowiem radni z NPR zupełnie zrezygnowali z zasiadania w radzie, a część pozostałych radnych opozycyjnych zaprzestała uczestnictwa w jej posiedze-

№ 200. Środa, dnia 25 Lipca 1923 r. Rok XXIII.

Kurjer Łódzki

Numer pojedyńczy 1000 Mk.

Redakcja Zawadzka 1. Administracja Pietrkowska 11. Skrzynka pocztowa 132. Telefon 220.

Konto czekowe P. K. O. Nr. 61767.

CENA PRENUMERATY:

Samorząd łódzki pod znakiem większości polskiej!

Obrano prezydentem miasta sędziego M. Cynarskiego, wice-prezydentami inż. W. Wojewódzkiego i magistra W. Groszkowskiego.

Organizacyjne zebranie Rady Miejskiej. Lewica, żydzi i niemcy w obronie komunistów. Bezowocne próby sabotażu obrad. Wybory prezydjum magistratu dają zwycięstwo większości polskiej.

REPR. ZE ZBIORÓW BIBLIOTEKI UNIWERSYTEU ŁÓDZKIEGO

niach, nie zrzekając się jednak mandatu. Oczywiście tak daleko idąca ingerencja władz centralnych w funkcjonowanie samorządu budzi słuszne oburzenie, jednak jeszcze większe oburzenie wywołuje fakt, iż zarówno radni rządzący, jak i opozycyjni nie potrafili po prostu stanąć na wysokości zadania, jakie postawili przed nimi wyborcy. W Radzie II kadencji również często dochodziło do bojkotu obrad przez przedstawicieli niektórych ugrupowań, a poziom dyskusji politycznej na sesjach był taki, że współczesny prokurator po wysłuchaniu pierwszego posiedzenia skierowałby pewnie wnioski o pociągnięcie do odpowiedzialności niemal wszystkich obecnych, bądź to za nawoływanie do nienawiści, bądź to za szkalowanie dobrego imienia, że o groźbach karalnych nie wspomnę.

Polaryzacja poglądów, nadmierne rozpolitykowanie i niski poziom moralny obywateli doprowadziły w Polsce międzywojennej do wielu tragedii, spośród których zdecydowanie najgłośniejszym przykładem było zabójstwo Prezydenta RP Gabriela Narutowicza. Polaryzacja poglądów, nadmierne rozpolitykowanie

Nr. 104. Piątek 15 kwietnia 1927 r. Dziś 16 stron. Rok XXVII.

Kurjer Łódzki

Numer pojedyńczy gr. 20.

Wychodzi codziennie o godzinie 5-ej rano.

Zamordowanie ś. p. prezydenta Cynarskiego wstrząsnęło miastem!

Całe społeczeństwo daje wyraz swemu oburzeniu i współczuciu.

Policja wytęża siły dla schwytania skrytobójcy.

Dalsze szczegóły ohydnego morderstwa.

NIEZNANI PRZYBYSZE.

PRÓBY RATUNKU.

REPR. ZE ZBIORÓW BIBLIOTEKI UNIWERSYTEU ŁÓDZKIEGO

i niski poziom moralny obywateli doprowadziły w Polsce międzywojennej do wielu tragedii, spośród których zdecydowanie najgłośniejszym przykładem było zabójstwo Prezydenta RP Gabriela Narutowicza. Podobny mord miał także miejsce w Łodzi. 14 kwietnia 1927 roku, w Wielki Czwartek, urzędujący prezydent miasta M. Cynarski został zasztyletowany na klatce schodowej własnego domu.

POCZĄTKI KOŃCA

Z przedstawionego powyżej opisu funkcjonowania samorządu w Łodzi wyłania się dość ponury obraz i można sobie zadać pytanie, czy tak faktycznie wygląda samorządność. Odpowiedź na to pytanie jest dość trudna i niejednoznaczna. Zdecydowanie jednak, gdy władze centralne zaczynają „wchodzić z buciorami" w samorządową codzienność, wówczas z pewnością samorząd się kończy. Idąc dalej tym tropem można w jakiś sposób zaryzykować

tezę, że historia łódzkiego samorządu w okresie międzywojennym zaczęła się, zanim się jeszcze na dobre zaczęła. Za chwilę sprawdzimy, czy da się tę tezę w całości obronić.

Śmierć prezydenta Cynarskiego stanowi bardzo wyraźną cezurę między okresem w miarę niezależnego, choć słabo funkcjonującego samorządu „marcowego", a nieco może lepiej zorganizowanym, choć stłamszonym przez władze centralne samorządem sanacyjnym.

Po przewrocie majowym wybory wyglądały już zupełnie inaczej. W 1927 roku zdecydowanie wygrała je w Łodzi PPS, co nie powinno dziwić, jeśli weźmiemy pod uwagę przeszłość polityczną marszałka Piłsudskiego i jego popularność w tamtym okresie. Rządy zdominowanej przez ugrupowania socjalistyczne rady i wybranego przez nią prezydenta Bolesława Ziemięckiego były ostatnim okresem spokoju. Jednak już tutaj wyraźnie widać rosnącą ingerencję państwa. Trzyletnia kadencja samorządu została arbitralnie przedłużona niemal o trzy lata, albowiem zwlekano z kolejnymi wyborami do czasu uchwalenia najważniejszej ustawy samorządowej w całym okresie międzywojennym, czyli tzw. ustawy scaleniowej. A na koniec radę rozwiązano decyzją ministra spraw wewnętrznych, co wkrótce stanie się w Łodzi normą.

Ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego była najpoważniejszą próbą ujednolicenia samorządu przed wybuchem II wojny światowej. Uporządkowała ona większość problemów i rozbieżności na poziomie gminnym i powiatowym. Próbowała także ujednolicić samorząd wojewódzki, to jednak w tym zakresie zapisy ustawy pozostały martwe, albowiem nie licząc trzech województw z dawnego zaboru pruskiego (pomorskie, poznańskie i śląskie), aż do agresji niemieckiej na Polskę w 1939 roku samorząd na szczeblu wojewódzkim nie zaistniał w naszym kraju. Dlatego też w niniejszym artykule nie będzie żadnej wzmianki o łódzkim samorządzie wojewódzkim, gdyż w okresie II RP takowego po prostu nie było. Zmieniło się także zasadniczo samo postrzeganie samorządu i w konstytucji kwietniowej samorząd był już nierozerwalną częścią administracji państwowej i poddano je szczegółowemu nadzorowi ze strony państwa, co będzie w kolejnych latach bardzo widoczne.

W tym czasie Polska była już krajem autorytarnym i interwencje władz państwowych w wielu dziedzinach życia stały się normą. Szczególnie dobrze widoczne było to w przypadku łódzkiego samorządu miejskiego. Od 1933 roku aż do marca 1939 Łódź była zarządzana wyłącznie przez komisarzy i tymczasowych prezydentów. W grudniu 1934 roku Rada Miejska zdominowana przez przedstawicieli obozu narodowego wybrała w zasadzie na prezydenta Stanisława Rymara, ale według nowych rozwiązań prawnych musiał on uzyskać akceptację rządu, której nie otrzymał, a próba ponownego wyboru prezydenta zakończyła się w czerwcu 1935 roku fiaskiem z powodu braku quorum, co doprowadziło do rozwiązania samej rady. Bardzo charakterystycznym elementem walki rządu z niewygodnym samorządami było także maksymalne odwlekanie decyzji, zwłaszcza o rozpisaniu wyborów. Tak więc po rozwiązaniu łódzkiej Rady Miejskiej 1 lipca 1935 roku kolejne wybory do niej odbyły się dopiero 27 września roku następnego. Mimo to iż tym razem większościową koalicję stworzyli socjaliści z Bundem, a nie narodowcy, to losy rady potoczyły się podobnie. Rada dwukrotnie wybrała na prezydenta Norberta Barlickiego, a rząd znów nie zgodził się na tę kandydaturę i już 31 marca 1937 roku rozwiązał radę. Na kolejne wybory znów przyszło długo czekać i ostatnia przed wybuchem wojny elekcja samorządowa w Łodzi odbyła się 18 grudnia 1938 roku. Tym razem radzie udało się wybrać na prezydenta kandydata, któremu nie sprzeciwił się rząd, dzięki czemu po raz pierwszy od sześciu lat Łódź miała wreszcie swojego prezydenta, którym został Jan Kwapiński. Spójrzmy jeszcze raz na postawioną wcześniej tezę. Czy faktycznie historia łódzkiego samorządu skończyła się, zanim się jeszcze na dobre zaczęła? Czy może jednak rację ma tytuł niniejszego artykułu, mówiący o latach 1921 – 1950 jako o latach funkcjonowania w Łodzi samorządu (z oczywistym wyłączeniem lat wojny 1939 – 1945)?

Ostateczne rozstrzygnięcie jest tutaj dość trudne. Patrząc na stronę czysto prawną więcej racji zdaje się mieć tytuł, może ewentualnie z drobną poprawką, aby móc uwzględnić funkcjonowanie Rady Miejskiej w latach 1919-1921. Zdając sobie jednak sprawę z prymatu ustawy zasadniczej nad innymi aktami prawnymi tytuł broni się całkiem nieźle. Jednak analiza warstwy prawnej nie wyczerpuje tematu. Z punktu widzenia wyborczego tak naprawdę wszystkie elekcje samorządowe, jakie miały miejsce w Łodzi między 1919 a 1950 miały mniejsze, bądź większe niedociągnięcia. Albo były to fałszerstwa wyborcze (Polska Ludowa), albo wykorzystywanie rządowej machiny propagandowej do promowania jednego ugrupowania (BBWR/OZN), albo anulowanie list wyborczych (komuniści w 1923 roku), albo wkradający się chaos, jak w przypadku wyborów uzupełniających, które powinny były się odbyć po zrzeczeniu się mandatów przez część radnych, a nie odbyły się ze względu na zaginięcie list wyborczych mieszkańców (sic!). Organy władzy często oceniamy jednak nie

po paragrafach czy procentach, ale ze względu na ich osiągnięcia. Tutaj znów pojawia się problem z oceną. Z jednej strony w okresach ograniczonej ingerencji państwa Rada Miejska w Łodzi i Prezydenci miasta starali się podejmować działania mające na celu rozwój Łodzi, to jednak zdecydowanie częściej kłótnie na sesjach rady nie miały za wiele wspólnego z troską o losy miasta. Warto tutaj jednak nadmienić, że losy łódzkiego samorządu nie odbiegały zbytnio od tego, co się działo w całym kraju. Dość niski poziom poszanowania prawa, nie do końca demokratyczne wybory, a także słabiutko rozwinięta kultura polityczna występowały w Polsce na terenie całego kraju i na wszystkich szczeblach władzy.

Zdecydowanie największym osiągnięciem łódzkiego samorządu w omawianym okresie było samo jego powstanie. Po wiekach dyktatury władzy centralnej, po latach zaborów mieszkańcy Łodzi mieli wreszcie możliwość wybrania własnej reprezentacji i samodzielnego decydowania o najbardziej dla nich istotnych kwestiach lokalnych. Zarówno mieszkańcy jak i sami radni najczęściej nie potrafili w pełni wykorzystać stwarzanych przez samorządność szans. Jednak samorząd przetrwał. Dotrwał aż do roku 1939, w końcowym okresie wracając znów nieco bardziej na właściwe tory. Przetrwał nawet wojenną zawieruchę, by odrodzić się chwilowo w nowej komunistycznej rzeczywistości. Nawet ustawa z 1950 roku, która miała raz na zawsze go zlikwidować też nie odniosła pełnego sukcesu. Wraz z upadkiem odpowiedzialnego za to reżimu samorząd wrócił, a tym razem przywrócenie samorządu 8 marca 1990 roku (choć początkowo tylko na poziomie gmin) było bardzo szybkie. Tym razem władza wyciągnęła wnioski z lekcji historii i nie dość, że przywróciła samorząd, to jeszcze udało się jej go ujednolicić znacznie szybciej i skuteczniej niż władzom II RP.

Bibliografia:

1. Adamczewski R., Samorząd terytorialny początku II RP, https://100lat.lodzkie.pl/samorzad-terytorialny-poczatku-ii-rp-artykul-dr-roberta-adamczewskeigo/
2. Kurier Łódzki, 1923, 1927, 1937 Łódź. Monografia miasta, p. red. S. Liszewskiego, Łódź 2009
3. W służbie idei. Księga zbiorowa ku uczczeniu 35-lecia pracy Aleksego Rżewskiego 1902 – 1937, Łódź 1938
4. Wałdoch J. Wybory samorządowe w międzywojennej Łodzi w cieniu agresywnej polityki obozu rządzącego, Studia z dziejów państwa i prawa polskiego XXI – 2018, s. 211 - 226

SAMORZĄD - SYMBOL POLSKIEJ TRANSFORMACJI...

dr **Paweł Stępień**
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych
Uniwersytetu Łódzkiego

czyli wpływ umacniania organów wykonawczych i ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta na perspektywę rozwoju demokracji lokalnej

Wprowadzona 30 lat temu reforma decentralizacji rozpoczęła w Polsce okres budowania polskiej samorządności. Samorząd terytorialny – o czym powinniśmy pamiętać - najpierw wprowadzono jedynie na szczeblu gminnym, a dopiero po utworzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego (1998) na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

Restytucja samorządu terytorialnego nie była reformą prostą; stanowiła jednak, na początku lat 90 XX w. – obok tzw. reformy Balcerowicza – ważny krok w procesie demokratyzacji stosunków politycznych i społecznych. Dziś, po 30 latach, reforma samorządowa jest postrzegana przez polską klasę polityczną jako symbol polskiej transformacji ustrojowej, promowanej chętnie na arenie międzynarodowej.

Perspektywa trzydziestoletnia, która dzieli nas od restytucji samorządu w Polsce, pozwala na dokonanie oceny tego, w jakim kierunku system władzy samorządowej ewoluował. Najistotniejszą cezurą, która pozwala na uchwycenie tej zmiany, jest data 20 czerwca 2002. Wtedy to weszła w życie ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. O doniosłości tej reformy świadczy fakt, że przeobraziła ona w sposób diametralny dotychczasowe sposób funkcjonowania samorządu gminnego - kolegialny zarząd został zastąpiony przez organ jednoosobowy wybierany w drodze powszechnego głosowania. Z przewodniczącego organu burmistrz stał się samodzielnym organem we władzach lokalnych w zdecentralizowanej administracji publicznej; jego pozycję, oprócz przekazania kompetencji władczych typowych dla organu, wzmacniał także nowy sposób wyboru. Od nowej kadencji burmistrz jako oddzielny organ władzy miał być wybierany przez społeczeństwo, a nie – jak miało to miejsce do tej pory – w sposób pośredni przez radnych. Nowe uregulowania przyniosły rewolucyjną zmianę w jakościowym sposobie zarządzania gminy. Przede wszystkim wzrost kompetencji jednoosobowego organu spowodował osłabienie rady, która w nowym układzie nie ponosiła odpowiedzialności za kształtowanie i rozwój danej gminy.

W latach 1990 – 2002 polski samorząd trawił wyniszczający wiele samorządów konflikt pomiędzy przewodniczącym rady a burmistrzem o to, kto jest w gminie ważniejszy. Przewagę na tym polu bardzo często mieli przewodniczący organów stanowiących, który nie tylko pochodzili (w przeciwieństwie do wójta) z bezpośrednich wyborów, ale także posiadali uprawnienie do rozstrzygania wątpliwości przy głosowaniach o równym wyniku. Pierwotny

model relacji kompetencyjnych, czyli ten z roku 1990, dawał dość silną pozycję radzie, która była względem zarządu autonomiczna, a nawet miała nad nią przewagę w tym sensie, że decydowała o tym, kto władze wykonawczą w danym samorządzie będzie sprawował.

Konstrukcja zawarta w pierwotnej wersji ustawy o samorządzie terytorialnym zakładała przekazanie szerokiej palety uprawnień dla organów stanowiących przy dużym ograniczeniu roli organu wykonawczego. Struktura kolegialna tego ostatniego była zapewne rezultatem obaw o zbyt drastyczną reformę samorządu i zbyt daleko posuniętą transformację ustrojową. Niestety, przyjęty w roku 1990 mechanizm okazał się w praktyce nieefektywny i doprowadził w pierwszych latach funkcjonowania samorządu do licznych sporów kompetencyjnych, czego epifenomenem był całkowity paraliż prac władz lokalnych w wielu gminach. Nic więc dziwnego, że kolejne nowelizacje ustaw zmierzały do wzmocnienia organu wykonawczego względem rady i jej przewodniczącego. Zmiany najczęściej motywowane były niewydolnością funkcjonalną, niemożnością utrzymania większości w radzie oraz częstą zmianą zarządów i rotacjami w jego składzie.

W latach 1990 – 2002 polski samorząd trawił wyniszczający wiele samorządów konflikt pomiędzy przewodniczącym rady a burmistrzem o to, kto jest w gminie ważniejszy.

Wśród zmian, które wpływały na wzmocnienie pozycji wójta – jeszcze przed wprowadzeniem ustawy o bezpośrednim wyborze organu wykonawczego – była nowelizacja ustawy o samorządzie terytorialnym z dn. 29 września 1995 roku, wprowadzająca tzw. zarząd autorski. Wójt uzyskał dzięki niej wyłączne prawo

do zgłaszania kandydatur na wszystkich członków zarządu (do tej pory mógł zgłaszać jedynie kandydatury swoich zastępców). Ponadto, koncepcja zarządu autorskiego odbierała radzie prawo wnioskowania o odwoływanie poszczególnych członków organu wykonawczego, przyznając to prawo wyłącznie burmistrzowi. Co istotniejsze, odwołanie burmistrza skutkowało automatycznym odwołaniem całego zarządu; nie tylko przewodniczącego. Dzięki czemu nowo wybrany burmistrz mógł dobierać sobie nowych współpracowników, a nie pracować z tymi już zasiadającymi w zarządzie. Ta sama regulacja dodatkowo obniżała dolny próg liczby osób w nim zasiadających z 4. do 3., dzięki czemu łatwiej było skompletować skład zarządu burmistrzowi. Równolegle w sferze działań rady zachodziły niekorzystne, bo ograniczające jej kompetencje zmiany:

- Przede wszystkim rolę przewodniczącego stopniowo ograniczono do przewodniczenia posiedzeniom i organizacji prac rady, czego przykładem może być odebranie mu uprawnienia do rozstrzygania wyników głosowań.
- Po drugie, zmniejszono również liczbę osób zasiadających w radzie, co doprowadziło do pewnej stabilizacji między organami w postaci łatwiejszego uzyskania większości w radzie przez zarząd.
- Po trzecie, zlikwidowano możliwość dokooptowania do komisji osób spoza rady nakazując, by były one fachową reprezentacją spośród grona radnych. Przepis ten wzmocnił paradoksalnie organ wykonawczy, gdyż realna opozycja polityczna znajdowała się jedynie w radzie, a osoby spoza rady często zaogniały relacje z zarządem.
- W końcu, w Sejmie przegłosowano „ustawę kominową", która w znaczący sposób wpłynęła na uszczuplenie uprawnień rady wobec dowolnego kreowania sposobu wynagradzania organu wykonawczego.

Wszystkie omówione wyżej zmiany wpłynęły na zmianę relacji kompetencyjnych – rada gminy z organu o dużej autonomii wewnętrznej, mającej duży wpływ na działania organu wykonawczego, została w całości podporządkowana monokratycznemu wójtowi.

***

Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta z 20 czerwca 2002 roku rodzi do dzisiaj wiele kontrowersji. Z jednej strony, wprowadzając ją, zakończono wieloletni spór o to, kto jest ważniejszy w gminie, przyznając burmistrzowi miano organu i wszystkie wynikające z niego konse-

kwencje. Z drugiej jednak, reforma polegała na naiwnej wierze, że zmiana nazwy organu z „zarząd" na „burmistrz" spowoduje osiągnięcie zamierzonego celu w postaci naprawy nieefektywnego systemu samorządowego. Wzmacniając organ wykonawczy kosztem rady uczyniono z niego jednostkę wyposażoną w pełnię władzy, wyłączoną spod jakiejkolwiek kontroli ze strony rady. Obecnie burmistrz może jednoosobowo dysponować mieniem komunalnym, zaciągać zobowiązania, podejmować decyzje administracyjne, zatrudniać ludzi w urzędzie według własnego uznania, a także marginalizować radę, a jej uchwały - nawet te nieprzyznające mu absolutorium - ignorować.

Co wydaje się w tym kontekście niezwykle ważne to to, że zbyt daleko idące zmiany kompetencyjne nie niosły ze sobą rozwiązań co do możliwości odsunięcia burmistrza od władzy. Referendum z inicjatywy radnych lub mieszkańców w sprawie odwołania organu wykonawczego wymaga bowiem przekroczenia 60% progu frekwencji osób biorących udział w wyborze odwoływanego organu, co prowadzi w praktyce do pewnych paradoksów; jednym z nich jest sytuacja, w której osoby niebiorące udziału w głosowaniu referendalnym na zadane pytanie poprzez sam fakt pozostania w domu głosują przeciwko zadanemu pytaniu. Obniżają więc poziom potencjalnej frekwencji, która jest konieczna do uznania ważności danego referendum. Również próba odwołania burmistrza przez radę na drodze referendum z powodu innego niż nieudzielenie absolutorium, w razie niekorzystnego dla rady wyniku głosowania, skutkuje odwołaniem całej rady. Organ stanowiący musi się wykazać dużą determinacją i jednością, jeżeli chce w sposób zgodny w regulacjami prawnymi wszcząć procedurę referendalną i odwołać burmistrza.

Nie jest oczywiście tak, że wójtowie nie są świadomi przewagi zarówno kompetencyjnej, jak i faktycznej, jaką mają nad organami stanowiącymi. Wręcz przeciwnie; czasami manifestują ją w sposób bardzo widoczny, np. opuszczając ostentacyjnie miejsce obrad rady gminy. Innym przykładem tej przewagi są wyniki głosowań nad uchwałą dotyczącą wykonania budżetu; pokazują one, że wójtowie nie tracą swoich stanowisk, nawet jeśli rok rocznie nie otrzymują z tego tytułu absolutorium. Niestety wprowadzona w 2018 roku instytucja votum zaufania, która miała zmienić ten stan rzeczy, nie jest adekwatną odpowiedzią na asymetrię relacji pomiędzy organem wykonawczy a organem stanowiącym. Wójtowie czują się nieodwoływalni, a pozycja wielu z nich ciągle się wzmacnia. Prowadzi to do sytuacji patogennych, choćby jak ta z gminy Daszyna, w której urzędujący wójt ubiegający się o reelekcję musiał prowadzić

kampanię wyborczą z aresztu, a co ciekawe - ostatecznie wygrał ją (sic!).

Jak przyznają budowniczy ustawy samorządowej: Michał Kulesza i Jerzy Regulski – ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta zniszczyła w zarodku dopiero co kiełkującą demokrację lokalną. Świadczy o tym choćby fakt, że z elekcji na elekcję obserwujemy słabnący poziom zainteresowania kandydowaniem na radnych oraz burmistrzów. W wielu gminach liczba kandydatów, szczególnie w wyborach do rad gminnych jest tak mała, że dochodzi do zjawiska wyborów niekonkurencyjnych. W ostatnich wyborach samorządowych w kilkunastu gminach w ogóle głosowania na radnych nie przeprowadzano, bo liczba kandydatów była równa bądź mniejsza liczbie dostępnych mandatów. Podobnie niekorzystne tendencje obserwuje się w przypadku wyborów bezpośrednich wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Podczas ostatnich takich wyborów (2018) zmiana rządzących nastąpiła zaledwie w 1/3 gmin. Oznacza to, że w pozostałych jednostkach terytorialnych od wielu lat nie nastąpiła alternacja (zmiana) władzy. Co istotne, w wielu jednostkach wójtowie rządzą niepodzielnie dwie, trzy, cztery, a nawet pięć kadencji z rzędu i często nie mają żadnych konkurentów.

Mocna pozycja ustrojowa wójta pomogła wielu włodarzom wykształcić bardzo dużą przewagę konkurencyjną nad potencjalnymi rywalami.

Mocna pozycja ustrojowa wójta pomogła wielu włodarzom wykształcić bardzo dużą przewagę konkurencyjną nad potencjalnymi rywalami. Konsekwencją tego jest, że w kolejnych elekcjach zmniejsza się już nie tylko podaż kandydatów chcących konkurować z urzędującymi burmistrzami, ale także wzrasta przewaga, z jaką wygrywają inkumbenci w pierwszej turze głosowania. W ostatnich wyborach w gminach wiejskich reelekcję w pierwszej turze uzyskało blisko 80% urzędujących wójtów, w dużych miastach (tj. miastach na prawach powiatu) ten odsetek był nieco mniejszy, ale i tak wyniósł ponad 60%. Przyjęte przez ustawodawcę formalne ograniczenie kadencji wójtów do maksymalnie dwóch zapewne przyniesie pewną poprawę w tym aspekcie. Można oczywiście sprzeciwiać się dwukadencyjności, twierdząc, że w wielu polskich miastach oraz gminach rządzi naprawdę szereg bardzo dobrych włodarzy i szkoda będzie ich od tej funkcji odsunąć. Musimy jednak pamiętać, że w wielu jednostkach rozwinął się system patronalno-klientelistyczny (sitwy, układy, koterie), a patologie polski lokalnej nie są obecne tylko w serialu telewizyjnym. W szeregu gmin władza jest de facto przedłużana wcale nie dlatego, że jest skuteczna i wysoko oceniana przez mieszkańców, ale dlatego, że urzędujący burmistrz umiejętnie dysponuje posiadanymi przezeń zasobami (budżetem, etatami, inwestycjami). W tym kontekście, ograniczenie kadencji wójtów do maksymalnie dwóch może przeciąć te niebezpieczne koterie i wpłynąć pozytywnie (zwłaszcza w małych i hermetycznych społecznościach) na rozwojów demokracji lokalnej.

Relacje kompetencyjne między organami gminy uległy od 1990 r. znacznym przeobrażeniom. Wynikały one z dwóch przesłanek. Pierwszą była chęć zmodyfikowania niedziałających mechanizmów hamowania i równowagi (ang. checks and balances) między organami gminy, a drugą dążenie lokalnych liderów politycznych do ustawicznego wzmacniania swojej pozycji w lokalnym układzie władzy. W wyniku reform prawnoustrojowych udało się ten cel osiągnąć. Zbudowano model władzy samorządowej polegający na stworzeniu faktycznego jednowładztwa w gminie. Model ów oparty jest na fundamencie silnego przywództwa, w postaci bezpośrednio wybieranego organu wykonawczego oraz słabej, podległej mu zarówno kompetencyjnie, jak i praktycznie - rady. Układ ten prowadzi w praktyce do uniezależnienia się jednego organu od drugiego – z jednej strony większość w radzie nie jest burmistrzowi konieczna do niezakłóconego sprawowania władzy, z drugiej radni nie mogą liczyć na realizację swoich postulatów zawartych w uchwałach. Taka możliwość może wystąpić jedynie wtedy, kiedy wójt chcąc uzyskać poparcie dla swoich projektów, po prostu „kupuje" głosy poszczególnych radnych obietnicami załatwienia ich partykularnych spraw. Do 2002 r. system władzy lokalnej miał inny wektor relacji. Zakładał on współpracę między organami i urzeczywistnia-

nie modelu kooperacyjnego pomiędzy zarządem a radą. Teraz to organ wykonawczy w świadomości społecznej staje się ucieleśnieniem danej polityki. Innymi słowy, społeczności lokalne w osobie burmistrza widzą emanację władzy lokalnej. Wzmacnia ten odbiór także fakt, że zdecydowana większość projektów uchwał przygotowywanych jest przez organ wykonawczy, a rady zazwyczaj rzadko (pojedynczy radni jeszcze rzadziej) wychodzą z inicjatywą uchwałodawczą. Nic dziwnego, że rada w tym układzie (prawnoustrojowym, jak i świadomościowym) schodzi na dalszy plan.

***

System władzy na poziomie lokalnym wymaga ciągłego doskonalenia. Rolą państwa zatem powinno stać się implementowanie europejskich wzorców i promowanie znanych na Zachodzie form aktywności lokalnej. Brak jest jednak takiego przekazu medialnego, który zmuszałby klasę polityczną do pogłębionej refleksji i stałby się przyczynkiem do rozpoczęcia poważnej debaty dotyczącej kondycji polskich samorządów terytorialnych.

Wydaje się, że proces reformowania polskiego samorządu się jeszcze nie zakończył, a spodziewana ewolucja powinna przyjąć kierunek osłabienia wszechwładzy monokratycznych organów wykonawczych.

ODRODZENIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

dr **Maciej Onasz**
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych
Uniwersytetu Łódzkiego

Pierwsze wybory samorządowe w Łodzi - 27 maja 1990 r.

Rok 1989 stanowił zwieńczenie procesów otwierających czas zmian w Polsce, określanych mianem transformacji systemu politycznego. Jako szczególnie istotne, warto wymienić choćby zarówno rozmowy między ówczesną władzą a umiarkowaną częścią środowisk opozycyjnych (w tym, w szczególności, obrady okrągłego stołu), późniejsze wybory kontraktowe w dwóch turach 4 i 18 czerwca, upadek misji tworzenia rządu przez Czesława Kiszczaka i powołanie pierwszego od dekad rządu z premierem nie wywodzącym się z obozu określanego w języku publicystycznym jako komunistyczny, wreszcie – zmiany symboliczne, m.in. przywrócenie nazwy państwa Rzeczpospolita Polska, przywrócenie korony w godle czy wykreślenie z Konstytucji zapisów o przewodniej roli partii komunistycznej.

W świadomości społecznej percepcja wydarzenia w największym stopniu rozgraniczającego „stary" i „nowy" system ulega zmianie z biegiem czasu. Jeszcze w 2009 roku (czyli po 20 latach transformacji), wskazywano w największej mierze na obrady okrągłego stołu (40% wedle wyników badań Centrum Badania Opinii Społecznej), w mniejszej mierze ustąpienie gen. Wojciecha Jaruzelskiego i wybór Lecha Wałęsy na stanowisko Prezydenta RP w roku 1990 (15%), pierwsze demokratyczne wybory do Sejmu i Senatu w roku 1991 (9%) oraz wybory kontraktowe (6%). 10 lat później obraz świadomości polskiego społeczeństwa wygląda zupełnie inaczej – dominuje odwołanie do wyborów roku 1991 (25%), które wyprzedziły negocjacje okrągłostołowe (22%), wybór Wałęsy na Prezydenta (11%) i powołanie rządu Mazowieckiego (9%). Można zatem zauważyć, że polskie społeczeństwo, w znacznej mierze, wiąże zmianę systemową z kolejnymi procesami wyborczymi – kontraktowymi do Sejmu i Senatu, powszechnymi Prezydenta, wreszcie wolnymi wyborami do Sejmu i Senatu. Wśród przywołanych wskazań brakuje jednego procesu wyborczego (oczywiście, jeżeli wziąć pod uwagę wyłącznie wybory powszechne, a zatem pomijając wybór gen. Jaruzelskiego na Prezydenta PRL), który najwyraźniej nie wpisał się w pamięć o okresie przemian, choć stanowił wydarzenie niezwykle istotne z punktu widzenia polskiej transformacji – wyborów samorządowych w maju 1990 roku.

O znaczeniu odbudowy samorządu terytorialnego, co wiązało się wprost również z faktycznym wyborem władz przez wspólnoty lokalne, przynajmniej w świadomości kształtującej się wówczas elity politycznej, świadczy uchwała Senatu PRL z 29 lipca 1989 roku, więc już na trzecim posiedzeniu. W uchwale

senatorowie wyrazili „przekonanie o konieczności istnienia autentycznego samorządu miast i gmin jako niezbędnego elementu przebudowy polityczno-prawnego ustroju Polski", zwracając również uwagę na potrzebę zdjęcia ze wspólnot lokalnych kagańca jednolitości władzy państwowej (stanowiącej jedną z podstawowych zasad ustrojowych PRL) dla zakończenia „sparaliżowania indywidualnej oraz grupowej aktywności gospodarczej i społecznej". W ostatnim fragmencie uchwały zawarto zapowiedź przyspieszenia terminu wyborów władz samorządowych, co wskazuje na panujące zrozumienie, że poza stworzeniem nowej formy ustrojowej, niezbędne było jak najszybsze wypełnienie jej nową jakościowo – demokratyczną treścią.

Znaczenie odbudowy samorządu terytorialnego było zaznaczane również wcześniej, w trakcie obrad Okrągłego Stołu. Tematyce tej zostały poświęcone prace jednego z 10 podzespołów (ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego), jak również grupy roboczej ds. samorządu terytorialnego. Efekt prac tego ostatniego został zawarty w Protokole Końcowym grupy. Mimo że w wielu miejscach wskazywał on na sprzeczności i brak zgody między stroną rządowo-koalicyjną (czyli ówczesną władzą) a solidarnościowo-opozycyjną (czyli umiarkowaną częścią opozycji, która została zaproszona do obrad przy Okrągłym Stole), to w niewielu punktach odnoszących się do definicji samorządu oraz do kwestii wyborów władz – udało się uzyskać porozumienie. Samorząd został zdefiniowany jako związek ogółu mieszkańców gminy, z osobowością prawną gminy a nie tylko rady (w praktyce, taki sposób rozumienia samorządu funkcjonuje do dzisiaj), zaś w odniesieniu do kwestii wyborczych zgodzono się co do konieczności zastosowania demokratycznego sposobu wyłaniania organów uchwałodawczych gmin oraz co do potrzeby zapewnienia demokratycznego systemu wyborczego do rad, gwarantującego ich pluralistyczny charakter (choć, niewątpliwie, obie strony mogły rozumieć ten zapis w odmienny sposób, a jego późniejsze znaczenie odbiegało od pierwotnego – o zachowanie pluralizmu musieli w przyszłości martwić się nie przedstawiciele środowisk opozycyjnych, ale tych wywodzących się z dawnego obozu władzy). Również w ustaleniach końcowych okrągłego stołu (stanowisko ws. Reform politycznych) podkreślono znaczenie powołania „silnego pełnią praw i swobodnie wybranego samorządu terytorialnego", co zawarto w spisie podstawowych zasad przyszłego systemu politycznego. Jak jednak łatwo zauważyć, żaden z tych dokumentów nie precyzował, jaki konkretnie system wyborczy miałby zostać zastosowany. To interesujące, szczególnie jeżeli wziąć pod uwagę fakt, że strona solidarnościowo-opozycyjna opowiadała się

za „oddolnym" oraz opartym na wprowadzeniu zmian o najbardziej powszechnym zasięgu modelem transformacji (najpierw samorząd, środki masowego przekazu czy sądownictwo a dopiero później centralne organy państwa), w przeciwieństwie do ówczesnej władzy, optującej za modelem „odgórnym", rozpoczynającym się od najwyższych władz państwowych i dopiero w kolejnych etapach dotykających innych sfer życia publicznego.

Powyższe założenia uległy weryfikacji w wyniku kolejnych, wcześniej wspomnianych, wydarzeń roku 1989. W szczególności należy rozważyć następstwa wyborów czerwcowych – delegitymizację systemu oraz stronnictw wcześniej posiadających monopol władzy, dekompozycja ugrupowań starego systemu czy uzyskanie dominującej pozycji przez obóz opozycyjno-solidarnościowy (co nie tylko nie mieściło się w ramach wcześniejszego planu strony koalicyjno-rządowej, ale nawet nie było brane pod uwagę przez stronę opozycyjną). Pamiętać należy o strukturze instytucji państwa (instytucji władzy) funkcjonującej w przeddzień odrodzenia się samorządu terytorialnego. Centralną instytucją systemu pozostawał Sejm PRL (później RP), pochodzący w niedemokratycznych wyborów, których nie sposób określić wolnymi i konkurencyjnymi, czy nawet „częściowo wolnymi" (choć mit o „częściowo wolnych wyborach do Sejmu" nadal funkcjonuje dość szeroko w obiegu publicystycznym i politycznym, a w omawianym okresie, niewątpliwie, również w percepcji znacznej części społeczeństwa). Brak demokratycznej legitymacji Sejmu osłabiał również legitymację rządu od tej izby uzależnionego (co nabrało szczególnego znaczenia w okresie trochę późniejszym, po pierwszych powszechnych wyborach prezydenckich). Senat PRL (później RP) – choć wyłoniony w wolnych, konkurencyjnych wyborach, nie dominował w ramach władzy ustawodawczej, posiadając głównie kompetencje kontrolne, a w odniesieniu do stanowienia prawa – negacyjne (posiadał prawo bardzo mocnego weta, do którego przełamania niezbędna była większość 2/3 głosów w Sejmie) – na tym etapie nie miało ono jednak wielkiego znaczenia. Ostatnim z centralnych organów władzy był Prezydent PRL (później RP), wyłoniony przez Zgromadzenie Narodowe, a w praktyce – w wyniku akceptacji przez przynajmniej części parlamentarzystów wywodzących się ze środowiska opozycyjno-solidarnościowego. Nie posiadał on legitymizacji demokratycznej, a zarazem pełnił funkcję strażnika i stabilizatora procesu przemian. Ponadto, po porażce misji tworzenia rządu przez Czesława Kiszczaka, generał Jaruzelski konsekwentnie wycofywał się i samoograniczał w swych kompetencjach. W konsekwencji, mający powstać samorząd terytorialny miał być pierwszą, spośród najistotniejszych

instytucji w państwie, powołaną w wyniku faktycznie demokratycznych wyborów i nieograniczoną permanentnie przez inny organ władzy (jak w wypadku Senatu), co stawiało samorząd na wyjątkowej pozycji przynajmniej do czasu powszechnych wyborów Prezydenta.

W takiej atmosferze Sejm X kadencji (w składzie wyłonionym w wyborach kontraktowych, o czym nie należy zapominać) rozpoczął prace nad odbudową samorządu i stworzeniem niezbędnego systemu wyborczego do jego organów. W 1990 stworzono jednostki samorządu wyłącznie na poziomie gmin (przez co należy rozumieć także miasta) – na powołanie powiatów oraz województw samorządowych trzeba było poczekać niemal do końca XX wieku. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym gwarantowała mieszkańcom gminy możliwość decydowania z wykorzystaniem głosowania powszechnego (w wyborach i referendach) oraz za pośrednictwem organów gminy. Do tych ostatnich należy zaliczyć organ uchwałodawczy (stanowiący) - radę gminy (a w wypadku miast, więc też Łodzi – radę miejską) oraz organ wykonawczy – zarząd. Rada pochodziła z wyborów powszechnych, jednak nie określono szczegółów systemu wyborczego, odsyłając do właściwej ustawy. Określono za to liczbę radnych w poszczególnych gminach, która z perspektywy 30 lat może dziwić a nawet szokować. W najmniejszych gminach (do 4 tys. mieszkańców) w składzie rad miało znaleźć się 15 radnych i ich liczba rosła wraz ze wzrostem liczby mieszkańców. Dzisiaj, we wszystkich gminach do 20 tys. mieszkańców, w skład rad wchodzi 15 radnych, w 1990 – do 24. W gminach od 100.000 do 200.000 mieszkańców radnych miało być 45 (więcej niż w Łodzi dzisiaj) a w większych – 45 plus pięciu na każde rozpoczęte 100 tys. mieszkańców (z ograniczeniem do 100 radnych). W Łodzi wybierano dzięki temu aż 80 radnych – dokładnie dwukrotnie więcej niż w ostatnich wyborach w roku 2018. Ustawa wskazała sposób wyboru zarządu oraz stojącego na jego czele prezydenta miasta (w innych gminach – również wójta lub burmistrza). Zarząd był wybierany przez radę (prezydent i jego zastępcy – bez ograniczeń, a członkowie zarządu poza nimi – ze składu rady). Mieszkańcy nie mieli bezpośredniego wpływu na kształt personalny władzy wykonawczej w mieście (gminie). Ten stan rzeczy utrzymał się aż do 2002 roku, gdy po raz pierwszy wybierano włodarzy gmin (którzy zastąpili wieloosobowe zarządy) w głosowaniu powszechnym.

System wyborczy do rad gmin i rad miejskich został ustalony w, przyjętej tego samego dnia co wcześniej wspomniana ustawa ustrojowa, ustawie Ordynacja wyborcza do rad gmin. Różnice zdań, które pojawiły się podczas prac na fo-

rum parlamentu, dotyczyły w głównej mierze charakteru systemu wyborczego (większościowy lub proporcjonalny) oraz elementów mającej mieć zastosowanie formuły wyborczej. Ostatecznie, radni mieli być wybierani zarówno w wyborach większościowych (w gminach do 40.000 mieszkańców) jak i proporcjonalnych (powyżej tej liczby). Tym samym stworzono model, zgodnie z którym do wyboru organów stanowiących w gminach stosuje się różne systemy wyborcze, a granice ich zastosowania uzależniono od liczby mieszkańców. Rozwiązanie to okazało się wyjątkowo trwałe na przestrzeni kolejnych lat. Łódzka rada miejska, siłą rzeczy, miała zostać wyłoniona w wyborach proporcjonalnych.

Oprócz określenia charakteru systemu wyborczego, ważne jest wskazanie jego najważniejszych elementów. Czynne prawo wyborcze (prawo wybierania) oraz bierne prawo wyborcze (prawo bycia wybranym) przyznano osobom stale zamieszkującym obszar gminy - będącym obywatelami polskimi oraz osobom, które nie miały stwierdzonego obywatelstwa polskiego, ale równocześnie nie były obywatelami innego państwa, pod warunkiem zamieszkiwania w Polsce przez okres przynajmniej 2 lat przed głosowaniem, po ukończeniu 18 roku życia (najpóźniej w dniu głosowania). Praw tych nie miały jedynie osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym wyrokiem sądu oraz pozbawione praw publicznych lub wyborczych prawomocnym orzeczeniem Sądu lub Trybunału Stanu.

Prawo zgłaszania kandydatów przyznano jedynie grupom wyborców, choć sama lista (oraz poszczególni, umieszczeni na niej kandydaci) mogła zostać – na wniosek pełnomocnika – oznaczona nazwą lub skrótem nazwy organizacji (np. partii, ugrupowania politycznego, komitetu), którą reprezentowano. Było to najwłaściwsze rozwiązanie, gwarantujące bardzo szeroką swobodę kształtowania oferty wyborczej.

Stworzony system pozwalał na tworzenie okręgów wyborczych o względnie dużej rozpiętości pod kątem liczby mandatów – od 5 do 10. Jest to o tyle istotne, że właśnie liczba mandatów w okręgu (wraz z zastosowaną formułą wyborczą) wpływa na szanse uzyskania mandatów oraz proporcjonalność wyborów. Przykładowo – w okręgu 5-mandatowym jest możliwe, że ugrupowanie (lista), które uzyskało poparcie 16,66% głosujących w okręgu nie uzyska ani jednego mandatu. W przypadku okręgów 10-mandatowych, już przekroczenie 9,09% głosów gwarantuje uzyskanie reprezentacji. Co istotne, o podziale gminy na okręgi decydował komisarz wyborczy, powoływany przez Państwową Komisję Wyborczą a nie wcześniej funkcjonujące na danym obszarze władze. Dla Łodzi oznaczało to wyznaczenie 10 okręgów, spośród których dominowały 8- oraz 9-mandatowe (po 3), wyznaczono również 2 okręgi 7-mandatowe oraz po jednym 5- i 10-mandatowym. Dawało to szansę na uzyskanie względnie proporcjonalnego podziału mandatów (niewątpliwie, znacznie bardziej proporcjonalnego niż w przypadku 16 okręgów 5-mandatowych).

W ramach systemów wyborczych stosuje się różne formuły wyborcze (przekształcające zbiór oddanych głosów na mandaty dla poszczególnych ugrupowań i kandydatów). W tym przypadku, zdecydowano się na zastosowanie formuły wykorzystującej zmodyfikowaną wersję metody Sainte-Laguë z pierwszym dzielnikiem 1,4. Jest ona uznawana za pozwalającą na uzyskanie względnie wysokiego poziomu proporcjonalności, przy czym najczęściej wzmacnia ugrupowania o średnim poparciu. Mandaty w obrębie listy przyznawano tym kandydatom, którzy uzyskali najwięcej wskazań bezpośrednich. Nie zastosowano ustawowego, co jednak nie musiało mieć znacznego wpływu na wynik wyborów.

Każdy z wyborców głosował zarówno na listę jak i na kandydata – co zostało zastosowane po raz pierwszy od rozpoczęcia okresu przemian. Co więcej – zmieniono sposób oddawania głosu. O ile we wcześniejszych głosowaniach wyborcy oddawali głosy w sposób „negatywny" – tj. skreślali nazwiska kandydatów poza popieranymi, to w wyborach do rad samorządowych w roku 1990 pierwszy raz głosowano „pozytywnie" – przez postawienie znaku „X" w kratce obok nazwiska jednego z kandydatów na wybranej liście. Ten sposób oddawania głosu towarzyszy nam – z niewielkimi zmianami – po dziś dzień we wszystkich wyborach powszechnych w Polsce.

Na przebieg wyborów w naszym mieście należy patrzeć zarówno przez pryzmat procesów politycznych, które miały miejsce na poziomie ogólnokrajowym, jak i biorąc pod uwagę naszą, lokalną specyfikę. Jako główną siłę polityczną w tym okresie w całym kraju należy uznać NSZZ Solidarność. Mimo że faktyczna, polityczna reprezentacja sił opozycyjnych (Obywatelski Klub Parlamentarny) miała charakter niejednorodny, skupiając w swych szeregach polityków reprezentujących różne, już funkcjonujące lub dopiero formujące się ugrupowania. W oczach obywateli Solidarność funkcjonowała jako swoista całość a poparcie dla niej deklarowała około połowa badanych. Dla porównania – suma wskazań poparcia dla innych ugrupowań oscylowała wokół kilkunastu procent. Pokazuje to również, jak znacząca była grupa niezdecydowanych. Podobną sytuację mogliśmy zaobserwować na łódzkiej scenie politycznej, jednak do wyścigu wyborczego nie stanęło jedno ugrupowanie lub koalicja zbudowana wokół Solidarności. Środowiska polityczne tego nurtu podzieliły się na dwa obozy. Zagospodarowały

one przestrzeń polityczną od szeroko rozumianego centrum a nawet centrolewicy po prawicę.

Pierwszym ze stronnictw powiązanych z obozem solidarnościowym było Łódzkie Porozumienie Obywatelskie (ŁPO) – powołane jeszcze w marcu 1989 r., skupiające różnorodne środowiska, jednak z wyraźną przewagą konserwatywnych, narodowych oraz tzw. opozycji niepodległościowej. O tym ostatnim świadczy fakt, że ŁPO pozostawało niechętne obradom Okrągłego Stołu. Nie sposób jednak określić tego środowiska jako zamknięte czy hermetyczne, biorąc pod uwagę, że miejsce w nim znaleźli również przedstawiciele ruchów ekologicznych, studenckich czy kombatanckich. Pod względem organizacyjnym dominowali przedstawiciele Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego (ZChN), Konfederacji Polski Niepodległej (KPN). W mniejszym stopniu m.in. Stronnictwa Pracy (SP) czy Klubów Inteligencji Katolickiej (KIK). W trakcie budowania list położono znaczny nacisk na kandydatów zaproponowanych przez Dzielnicowe Porozumienia Obywatelskie, ale też na przyciąganie na listy wyborcze osób o dużej rozpoznawalności, mogących stanowić wyraźne wsparcie dla list – w tym urzędujących prezydenta i wiceprezydenta miasta Waldemar Bohdanowicz i Grzegorz Palka czy Marek Markiewicz – dyrektor łódzkiej telewizji. Ostatecznie, listy budowano bazując na działaczach solidarnościowych, równocześnie przyjmując strategię całkowitego odrzucenia osób związanych z ugrupowaniami „starego systemu". Najlepsze miejsca na listach przypadły w udziale kandydatom ZChN oraz KPN.

Drugim z ugrupowań obozu solidarnościowego był Wojewódzki Komitet Obywatelski „Solidarność" – stanowiący kontynuację Komitetu Obywatelskiego sprzed wyborów kontraktowych. W przeciwieństwie do ŁPO, WKO skupiało osoby o poglądach od centroprawicowych przez centrum do umiarkowanych pozycji lewicowych. Oprócz przedstawicieli Solidarności na listach WKO znaleźli się m.in. przedstawiciele Polskiej Partii Socjalistycznej, Związku Żołnierzy Armii Krajowej czy Łódzkiego Towarzystwa Inicjatyw Społecznych.

Trzecim, obok dwóch wyżej wspomnianych ugrupowań solidarnościowych, które zgłosiło swoje listy we wszystkich 10 okręgach wyborczych była Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej (SdRP), ugrupowanie powstające na gruzach Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, skupiające działaczy chcących odnaleźć się w nowej rzeczywistości. Co interesujące, w Łodzi SdRP startowała pod własnym, oficjalnym logo, co nie było wcale regułą w skali kraju.

Ostatnim podmiotem, który zgłosił kandydatów we wszystkich 10 okręgach był Ludowo-Narodowy Komitet Wyborczy – skupiający środowiska zbieżne

z określeniami zawartymi w nazwie – od PSL-u, przez „PAX" po Stronnictwo Narodowe. W dziewięciu okręgach swoich kandydatów zarejestrowało Stronnictwo Demokratyczne (SD), kolejne ugrupowanie związane z poprzednim systemem, próbujące odnaleźć się w nowych warunkach. Jedynie w kilku okręgach swoich kandydatów zgłosiły Unia Polityki Realnej oraz Polska Partia Socjalistyczna. Stawkę uzupełniało kilka komitetów o charakterze osiedlowym oraz kandydatów niezależnych.

Warunki, w których toczyła się kampania wyborcza bardzo odbiegają od tego, co zwykło się dzisiaj traktować jako normalne dla procesu wyborczego. Społeczeństwo zmagało się z kryzysem ekonomicznym, w tym z nowymi zjawiskami jak bezrobocie i jego szybki wzrost. W przeciwieństwie do wyborów w czerwcu poprzedniego roku, nie miała miejsca tak powszechna mobilizacja, a powstające ugrupowania polityczne nie zdążyły się jeszcze utrwalić w świadomości społecznej, przez co wyborcom trudniej było odnaleźć się na rynku wyborczym. Główne kwestie, wokół których toczyła się debata publiczna, nie odbiegały w ogromnej mierze od tego, do czego można być przyzwyczajonym z perspektywy 30 lat – pojawiały się tematy kondycji finansowej miasta, polityki społecznej w tym zwalczania bezrobocia, dostosowania miasta to przemian gospodarczych, rozwoju budownictwa mieszkaniowego, komunikacji zbiorowej i indywidualnej (a nawet metra, do czego – w pewnym sensie – wróciliśmy po niespełna 3 dekadach), ekologii czy służby zdrowia. Propozycje programowe poszczególnych ugrupowań były jednak płytkie i bardzo do siebie zbliżone. To nie na gruncie programowym a na tożsamościowym toczyła się najciekawsza walka. Zdominowała ją rywalizacja dwóch ugrupowań wywodzących się z pionu opozycyjnego. Podział między tymi ugrupowaniami stanowił w pewnej mierze odzwierciedlenie procesów zachodzących w OKP na poziomie parlamentarnym – zmiana pozycji z opozycyjnej na główną (rządzącą) siłę polityczną, utrata głównego spoiwa, którym był wspólny przeciwnik – ujawniły różnice w obozie solidarnościowym, skupiającym przecież postaci o zupełnie odmiennych, a czasem przeciwstawnych poglądach na rzeczywistość. Po fiasku upadku utworzenia wspólnych list, zarówno ŁPO jak WKO dążyły do mocniejszego związania i skojarzenia z Solidarnością, w czym upatrywano (słusznie zresztą) największego kapitału politycznego. Nie przeszkadzało im w tym nawet stanowisko Zarządu Regionu NSZZ Solidarność Ziemi Łódzkiej z 15 marca, w którym „S" nie wyraziła zgody na wykorzystywanie przez jakiekolwiek ugrupowanie polityczne jej nazwy i symbolu graficznego. Nie zmieniło tego nawet spotkanie przywódców obu ugrupowań 27 kwietnia, na którym

doszli do porozumienia, że żadne z ugrupowań nie będzie wykorzystywało nazwy „Solidarność" w walce politycznej. Porozumienie szybko zerwano (przynajmniej w interpretacji WKO – z uwagi na łamanie go przez ŁPO) i obie strony, aż do dnia głosowania, podpisywały się nazwą Solidarności. Konflikt ten został jeszcze bardziej rozgrzany, gdy władze miasta, powiązane bezpośrednio z ŁPO, przyznały mu – na czas kampanii - lokal obok tego, który w poprzednim roku zajmowało biuro KO „Solidarność", co wzmacniało powiązanie Porozumienia z Solidarnością w percepcji społecznej.

Potęgowało to dezorientację wyborców. Świadczyć może o tym sondaż (choć dzisiaj określilibyśmy go raczej sondą) przeprowadzony przez Gazetę Łódzką w ostatnich dniach przed samym głosowaniem, gdy znaczna część respondentów zapowiadała głosowanie na Solidarność, nie mając świadomości istnienia dwóch odwołujących się do niej formacji lub też o istnieniu ŁPO i WKO wiedząc, jednak nie potrafiąc ich zróżnicować. Co interesujące, ostatecznie oba ugrupowania zajęły przeciwstawne względem siebie stanowiska w rozwijającej się tzw. „Wojnie na górze" – konflikcie między czołowymi politykami obozu solidarnościowego – ŁPO opowiedziało się po stronie Wałęsy, zaś WKO – po stronie Tadeusza Mazowieckiego.

O ile oba ugrupowania solidarnościowe walczyły o prymat w mieście, SdRP skupiało się raczej na zapewnieniu sobie przetrwania na lokalnej scenie politycznej. W kampanii podnoszono potrzebę zagwarantowania pluralizmu (w rozumieniu udziału Socjaldemokracji przynajmniej we władzy stanowiącej) i próbowano wpisać odnowioną formację w nurt demokratycznej lewicy typu zachodniego.

Z konkurencją dwóch opcji solidarnościowych wiązała się interesująca rywalizacja medialna. ŁPO korzystało z przychylności Dziennika Łódzkiego (mając w nim kolumnę wyborczą), w znacznej mierze również łódzkiego ośrodka telewizji, natomiast środowisko WKO w znacznej mierze skupione było wokół Gazety Łódzkiej – lokalnego dodatku do Gazety Wyborczej (którego redaktor naczelna Iwona Śledzińska-Katarasińska była liderką listy WKO na Śródmieściu). Mniejsze znaczenie miał, sympatyzujący z SdRP, Głos Poranny. ŁPO mogło ponadto, w największej mierze, korzystać z przychylności Kościoła katolickiego. Kampania, poza mediami, skupiała się na bezpośrednim kontakcie z wyborcami (gdzie duże znaczenie miały wiece wyborcze) oraz na kolportażu – często wykonywanych metodami dalekimi od profesjonalnych – materiałów takich jak plakaty i ulotki.

O dezorientacji społecznej w trakcie procesu wyborczego do rad gmin

i miast świadczą wyniki przeprowadzanych w tym czasie badań. W ostatnim badaniu CBOS (19-23.05.90) jedynie 11,1% respondentów stwierdziło, ze „bardzo" interesowało się przebiegiem kampanii. „Trochę" – 52,3%, „wcale" – 36,6%. Jedna trzecia badanych nie wiedziała, kto kandyduje w ich gminie, dwie piąte – wiedziała tylko częściowo, jedynie około jednej czwartej badanych była faktycznie zorientowana. Wiele do życzenia pozostawiał poziom wiedzy o procedurach wyborczych i sposobie głosowania – w majowym badaniu jedynie 19,5% badanych znało je dokładnie, 42,2% częściowo, zaś aż 38,3% – wcale. Na tydzień przed głosowaniem aż 40,4% respondentów nie wiedziało, w jaki sposób głosować aby głos był ważny. Co jeszcze istotniejsze, w społeczeństwie nie tylko nie udało się zbudować silnego przeświadczenia o wadze wyborów do rad gmin i miast, ale nawet udało się, wcześniej istniejące, osłabić. Jedynie mniej niż piąta część respondentów (19,6%) uważała, że wynik tych wyborów będzie miał dla nich osobiście duże znaczenie (34,3 – niewielkie, 42,1 – żadne). Gotowość do udziału w głosowaniu deklarowało ponad 52% badanych (kolejne 31% było niezdecydowanych). Wiele wskazuje na to, że nastroje wśród łodzian były bardzo zbliżone – świadczą o tym choćby wyniki wspomnianej wcześniej sondy przeprowadzonej przez Gazetę Łódzką. Kontrastuje to z faktem, że były to pierwsze faktycznie wolne i demokratyczne wybory od kilku dekad, ponadto dotyczące najbliższej jednostce – lokalnej – społeczności.

Wyniki wyborów do rady miejskiej w Łodzi potwierdziły supremację ugrupowań obozu solidarnościowego na lokalnej scenie politycznej (analogicznie zresztą jak wyniki na poziomie całego kraju). Z ogólnej puli 80 mandatów radnych aż 50 uzyskało ŁPO, 24 WKO, a jedynie 6 (co oznaczało po jednym mandacie w niewiele ponad połowie okręgów) SdRP. Pozostałym ugrupowaniom nie udało się uzyskać poparcia pozwalającego na wprowadzenie do rady choćby jednego swojego przedstawiciela. Przeglądając się dokładniej afiliacjom politycznym wybranych radnych należy wskazać, że najliczniejszą reprezentację uzyskało ZChN (14 mandatów), KPN (12), SdRP (6), Stronnictwo Pracy (3) oraz Polska Partia Zielonych (2). Cieniem na wynikach wyborów kładła się, niewątpliwie, frekwencja po poziomie 33,2% - znacznie niższa niż średnia w kraju oraz najniższa wśród wielkich miast. Zapoczątkowało to dość niechlubną dla miasta tradycję niskiego udziału w wyborach lokalnych.

Po wyborcze radnych, nadszedł czas na wyłonienie organu wykonawczego – zarządu z prezydentem na czele. Najwięcej do powiedzenia na tym polu miało oczywiście ŁPO, jednak w samym Porozumieniu nie było początkowo zgody

co do modelu funkcjonowania władzy wykonawczej. Politycy ZChN-u stali na stanowisku, że ŁPO powinna przejąć wszystkie istotne stanowiska a zarazem całą odpowiedzialność za miasto. Inne podejście prezentowała KPN, opowiadając się za modelem koncyliacyjnym i włączeniem wszystkich reprezentowanych w radzie sił w zarządzanie miastem. Ostatecznie zwyciężyła opcja, wedle której „zwycięzca bierze wszystko", co nie tylko wpłynęło na kształt władz w kadencji 1990-994 ale też ustanowiło fundamenty modelu rywalizacji politycznej w Łodzi na kolejne lata. Prezydentem Łodzi został wybrany Grzegorz Palka (ZChN), jednym z jego zastępców Euzebiusz Zawadzki (KPN) a pozostałych członków zarządu podzielono między frakcje ŁPO. Równolegle, przewodniczącym rady miejskiej wybrano Andrzeja Ostoję-Owsianego (KPN).

Przebieg całego samorządowego procesu wyborczego 1990 roku – od formowania się ugrupowań i koalicji chcących zgłaszać kandydatów, przez (szczególnie ostrą w obozie solidarnościowym) kampanię wyborczą po wyniki wyborów i ich konsekwencje pozwalają patrzeć na Łódź jako na miasto, w którym skupiły się problemy ówczesnej, polskiej rzeczywistości. Ogrom problemów gospodarczych i społecznych mieszkańców i miasta, ostra rywalizacja, brak umiejętności uzyskania porozumienia nawet wśród polityków stojących do niedawna po tej samej stronie, niewielkie zainteresowanie ze strony mieszkańców i zniechęcenie tych ostatnich do aktywnego udziału w życiu politycznym, wreszcie kształtowanie się modelu zarządzania miastem odrzucającego współpracę wszystkich środowisk dla dobra miasta na rzecz dominacji zwycięskiego ugrupowania. Wszystkie te elementy miały kształtować łódzką rzeczywistość przez najbliższą oraz kolejne kadencje samorządu.

Bibliografia:

1. Dudek Antoni, Pierwsze Lata III Rzeczypospolitej 1989-2011, Kraków 2002.
2. Haman Jacek, Demokracja, decyzje, wybory, Warszawa 2003.
3. Niewiadomska-Cudak Małgorzata, Wybory samorządowe w Łodzi w latach 1990-2006, Toruń 2011.
4. Onasz Maciej, Inżynieria wyborcza w Polsce od roku 1989, Łódź 2017.
5. Piasecki Andrzej Konrad, Wybory w Polsce 1989-2011, Kraków 2012. Komunikaty z badań Centrum Badania Opinii Społecznej.
6. Archiwum Gazety Łódzkiej – łódzkiego dodatku do Gazety Wyborczej.

ZRÓBMY SOBIE MIASTO

Mateusz Radziszewski
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych
Uniwersytetu Łódzkiego

czyli Budżet Obywatelski w lokalnym społeczeństwie obywatelskim

Odbudowa samorządu terytorialnego w Polsce, który w 2020 roku świętował swoje 30-lecie to okazja do pewnych podsumowań. Ustawa o samorządzie gminnym (z dnia 8 marca 1990 roku) to jedna z tych reform, które pozwoliły obywatelom na realny udział w politycznym procesie decyzyjnym na poziomie lokalnym. Stworzenie przestrzeni dla rozwoju samorządnych społeczności stanowi ważny etap w modernizacji struktury państwa oraz całego społeczeństwa. Nie chodzi tu tylko o decentralizację władzy ale o ogólny proces demokratyzacji relacji obywateli z instytucjami publicznymi. Wśród wielu działań wpisujących się w niego, na uwagę zasługuje wprowadzenie budżetu obywatelskiego.

Jest on innowacją z zakresu technik sprawowania władzy w państwach demokratycznych na poziomie lokalnym. Umożliwia obywatelom bezpośredni udział w politycznym procesie decyzyjnym, tzn. w podejmowaniu decyzji na temat tego, jak mają zostać rozdysponowane środki publiczne z budżetu samorządu.

BUDŻET OBYWATELSKI A DEMOKRACJA

Demokracja to w ogólnym rozumieniu system rządów, gdzie „(…) w sposób bezpośredni i ciągły rządzi sam lud (…)”[1]. W tego rodzaju systemie funkcjonują dwie kategorie instrumentów sprawowania władzy. Pierwszą z nich są **instrumenty demokracji bezpośredniej**, za pomocą których obywatele sami podejmują decyzje polityczne.

Drugą stanowią instrumenty **demokracji pośredniej** umożliwiające oddelegowanie do tych zadań swoich przedstawicieli. Ich przykładem są cyklicznie organizowane wybory. Obywatele oddając swoje głosy na kandydatów komitetów wyborczych, delegują ich do sprawowania władzy na określoną kadencję. Z tej perspektywy budżet obywatelski należy zaliczyć do instrumentów demokracji bezpośredniej, gdyż jego uczestnicy samodzielnie (poświęcając własny czas i zasoby) partycypują w politycznym procesie decyzyjnym.

Nie oddelegowują do niego swoich politycznych przedstawicieli. Ponadto, tego rodzaju aktywność daleka jest od rywalizacji partyjnej, gdyż nie chodzi w niej o zajęcie określonych stanowisk politycznych w administracji publicznej.

1. A. Heywood , Politologia, Warszawa 2009, s. 84; S. Huntington, Trzecia fala demokratyzacji, Warszawa 2009, s. 16.

Kluczową kwestią jest tutaj realizacja rozmaitych przedsięwzięć dotyczących sfery publicznej np.: remont szkoły, modernizacja przychodni, budowa dróg rowerowych, remont ulic, itp. Oczywiście, są to tylko przykłady przedsięwzięć mogących stać się obiektem zainteresowania lokalnej społeczności.

Z perspektywy tak zarysowanego zaangażowania ludzi w polityczny proces decyzyjny powstaje pytanie, czy budżet obywatelski ma wpływ na rozwój demokracji?

Dotychczasowe doświadczenia z budżetem obywatelskim wskazują, że oddziałuje on na takie aspekty funkcjonowania państwa jak kultura polityczna oraz edukacja obywatelska. Dotyczą one w szczególności problemu: transparentność działań władz, zaangażowania obywateli w proces decyzyjny oraz rozwoju ich kompetencji i umiejętności korzystania ze swoich praw w sferze polityki (na poziomie lokalnym). Są one tożsame dla mechanizmów funkcjonowania sfery społeczeństwa obywatelskiego, która w ostatnim czasie stała się przedmiotem szerokiej debaty publicznej. Jest ona definiowana jako wzór zaangażowania społecznego i solidarności społecznej[2]. Jej funkcjonowanie opiera się na kwestiach natężenia oraz charakteru działalności ludzi w sferze spraw publicznych. Kluczowymi są tu jednak pozytywne efekty tej działalności, które kształtują doświadczenia obywateli i wpływają na wyrażaną przez nich wolę ponownego zaangażowania[3].

Dotychczasowe doświadczenia z budżetem obywatelskim wskazują, że oddziałuje on na takie aspekty funkcjonowania państwa jak kultura polityczna oraz edukacja obywatelska.

2. R. Putnam, Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Warszawa 1993, s. 126.

Badania dowodzą, że udział mieszkańców np. w projektowaniu budżetu gminy lub w wyznaczaniu kierunków jego modernizacji, wpływają na rozwój lokalnego społeczeństwa obywatelskiego[4]. W tym kontekście budżet obywatelski, tworząc przestrzeń dla obywateli do udziału w politycznym procesie decyzyjnym, wpływa na zakres aktywności ludzi oraz ich wiedzę i kompetencje dotyczące sfery publicznej. Odbywa się to na następujących płaszczyznach:

- *wpływ budżetu obywatelskiego na zachowania i postawy obywateli;*
- *wpływ budżetu obywatelskiego na kapitał społeczny jednostek;*
- *wpływ kapitału społecznego jednostek na sferę społeczeństwa obywatelskiego.*

WPŁYW BUDŻETU OBYWATELSKIEGO NA ZACHOWANIA I POSTAWY OBYWATELI

Sposób przeprowadzenia budżetu obywatelskiego determinuje zachowania ludzi oraz ich zaangażowanie w cały proces[5]. Przykładami odmiennej jego organizacji są:

- *Klasyczny model oparty na partycypacji grup interesu;*
- *Fundusz komunalny jako element procesu komunikacji władz z mieszkańcami;*
- *Bliska partycypacja, czyli dialog o finansach publicznych.*

Pierwszy z nich, powstały w Brazylii, opiera się na konsultacjach przedstawicieli władz miasta z mieszkańcami, którzy organizują się w ramach rozmaitych gremiów. W pierwszym etapie są to zgromadzenia osiedlowe, w drugim dzielnicowe, a w trzecim Rada Budżetu Partycypacyjnego, która dokonuje hierarchizacji propozycji pod względem możliwości ich realizacji, w oparciu o opinie ekspertów[6]. W pierwszej kolejności procedura ta wymaga od mieszkańców udziału w organach kolegialnych na poszczególnych szczeblach

3. P. Paxton, Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship, „American Sociological Review" 2002, vol. 67, s. 259.
4. Zob: R. Putnam, Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Warszawa 1993; Idem, Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych, Warszawa 2008; J. Coleman, Foundations of Social Theory, Cambridge 1990; P. Paxton, Social Capital and Democracy: an interdependent relationship, „American Sociological Review" 2002, vol. 67; E. Pietrzyk-Reeves, Konsolidacja demokracji w Europie Środkowo-Wschodniej: Rola społeczeństwa obywatelskiego, „Eastern Review" 2017, T. 6; J.J. Linz, A. Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore 1997; S. Lundasen, Civil Society and Political Participation: What Type of Political Participation is Influenced by Community Level Involvement in Civil Society, „Swiss Political Science Review" 2014, 21(1); S. Gherghina, B. Geissel, Linking Democratic Preferences and Political Participation: Evidence from Germany, „Political Studies" 2017, vol. 65(1S).
5. Zob. Y. Sintomer, C. Herzberg, G. Allegretti, A. Röcke, Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, Bonn 2010.

hierarchii. Kolejnymi ważnymi kwestiami są: samoorganizacja się mieszkańców, identyfikacja przez nich problemów społecznych i potrzeb inwestycyjnych, sformułowanie konkretnego rozwiązania oraz pozyskanie dla niego poparcia wśród pozostałych uczestników budżetu obywatelskiego. Na końcu tego procesu prowadzone są negocjacje mieszkańców z władzami lokalnymi na temat realizacji wybranych propozycji. Badania wskazują, że tak zorganizowany budżet zachęcił mieszkańców do współdziałania. Aż 76% ankietowanych spośród jego uczestników w Porto Alegre przyznało się to członkostwa w organizacjach społecznych, a 50,5% z nich stanowiły organizacje sąsiedzkie.

Trend ten potwierdziły badania na uczestnikach budżetu obywatelskiego w Belo Horizonte. Według Nylena przed wprowadzaniem budżetu obywatelskiego w mieście, do ruchów sąsiedzkich należało 52,2% osób, a po jego wprowadzeniu już 64,5%[7].

...budżet obywatelski wymusza na jego uczestnikach otwartą postawę w relacjach z innymi mieszkańcami

Inny model nazwany tu jako *Fundusz komunalny jako element procesu komunikacji władz z mieszkańcami* polega na wyodrębnieniu części środków z budżetu miasta i przeznaczeniu ich na realizację propozycji mieszkańców. Zgłaszane projekty podlegają konsultacjom wśród lokalnej społeczności a następnie są przez nią wybierane w głosowaniu. Jego wyniki są wiążące dla władz samorządowych, które standardowo mają cały

6. B. de S. Santos, Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy, „Politics & Society" 1998, vol. 26, no. 4, ss. 461-462.
7. W. Kębłowski, Budżet partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi, Warszawa 2013, s. 169.

kolejny rok budżetowy na ich realizację. Model ten od tradycyjnej procedury wyborczej odróżnia brak ciszy wyborczej, gdyż projektodawcy mogą do ostatniego dnia głosowania promować swoje propozycje. Oprócz tego mieszkańcy mają wiele możliwości oddania głosu. Od tradycyjnej formy, czyli papierowej karty wyborczej po dedykowane aplikacje internetowe. Od wyboru propozycji dotyczących osiedli lub dzielnic po zadania o charakterze ogólnomiejskim.

Podział ten może mieć również charakter tematyczny. Zmienną jest również liczba głosów do dyspozycji mieszkańców, które ci mogą oddać na jeden lub więcej projektów.

...budżet obywatelski stanowi instrument wpływający na zaangażowanie ludzi w sprawy publiczne.

W tym modelu mieszkańcy miasta występują w roli projektodawców oraz wyborców.

Rolą tych pierwszych jest dotarcie do możliwie największej puli osób z informacją o swoich propozycjach, zbierając przy tym poparcie dla nich, wykorzystując sieć własnych kontaktów społecznych. W efekcie budżet obywatelski wymusza na jego uczestnikach otwartą postawę w relacjach z innymi mieszkańcami. Wzmacnia obopólne poczucie zaufania, które jest niezbędne zarówno dla projektodawców wierzących w to, że napotkane osoby rzeczywiście oddadzą swój głos na ich propozycje, a ze strony pozostałych mieszkańców, że projekty te rzeczywiście są potrzebne i godne tego, aby je poprzeć.

Ostatni model *bliska partycypacja, czyli dialog o finansach publicznych* opiera się de facto na konsultacjach społecznych z mieszkańcami na temat zasad tworzenia budżetu miasta oraz reguł

ich partycypacji w całym przedsięwzięciu. W dalszej kolejności tworzona jest lista propozycji, która zostaje przekazana radzie miejskiej i ta podejmuje decyzje o jej realizacji[8]. W tym przypadku obywatele w najmniejszym stopniu uczestniczą w procesie decyzyjnym. Ich rolą jest raczej opiniowanie i wskazywanie kierunków działania administracji samorządowej. Z drugiej strony, procedura ta umożliwia zaangażowanie się lokalnej społeczności w sferę spraw publicznych i z biegiem czasu może spowodować zwiększenie się ich wiedzy na temat potrzeb inwestycyjnych lokalnej społeczności oraz świadomości obowiązujących procedur administracyjnych. Należy jednak zaznaczyć, że nie wymaga ona znaczącej kooperacji wśród społeczności lokalnej. Ich zaangażowanie ma bardziej charakter jakościowy, niż ilościowy. W praktyce osobami biorącymi udział w budżecie mogą być przedstawiciele organizacji pozarządowych (ruchów miejskich), społecznicy, czy przedstawiciele lokalnego biznesu. Reasumując, tego rodzaju sposób przeprowadzania budżetu obywatelskiego przybiera kształt zbliżony do polskiej formuły konsultacji społecznych, które również nie dają bezpośredniej władzy mieszkańcom, a jedynie stawiają ich w roli doradców władz samorządowych.

Na podstawie powyższych faktów należy przyjąć, że budżet obywatelski stanowi instrument wpływający na zaangażowanie ludzi w sprawy publiczne oraz narzędzie edukacji obywatelskiej, czyli nabywania wiedzy i kompetencji w zakresie aktywności obywatelskiej. W związku z tym można uznać, iż jego zastosowanie odgrywa ważną rolę w procesie budowy lokalnego społeczeństwa obywatelskiego.

WPŁYW BUDŻETU OBYWATELSKIEGO NA KAPITAŁ SPOŁECZNY JEDNOSTEK

Odwołując się do doświadczeń z łódzkiego budżetu obywatelskiego, na podstawie autorskiego badania ankietowego wśród projektodawców należy stwierdzić, że problemem, jaki często wskazywali jego uczestnicy były nierówności społeczne, które ujawniły się w postaci wyników głosowania na poszczególne propozycje[9]. W ich zrozumieniu należy odwołać się do kolej-

8. Y. Sintomer, C. Herzberg, G. Allegretti, A. Röcke, Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, Bonn 2010, s. 13.

nego ważnego pojęcia, które stanowi połączenie pomiędzy aktywnością w budżecie obywatelskim a kształtowaniem się sfery społeczeństwa obywatelskiego. Jest nim kapitał społeczny. Jest ono definiowane analogicznie do innych rodzajów kapitału. Wydaje się, że tak jak „kapitał finansowy (to, co się posiada) w czasach przednowoczesnych, kapitał ludzki (to, co się wie i potrafi) w epoce nowoczesnej, tak właśnie kapitał społeczny (to, kogo się zna, z kim się jest związanym) przesądza obecnie (w erze postnowoczesnej) zarówno o sukcesie jednostki, jak i grup społecznych”[10]. Innymi słowy, jest on zestawem zmiennych, które determinują relacje jednostki z innymi osobami oraz korzyści, jakie ta z nich czerpie. Bourdieu określa tę zależność jako zakres „rzeczywistych i potencjalnych zasobów, jakie związane są z posiadaniem trwałej sieci (…) zinstytucjonalizowanych związków wspartych na wzajemnej znajomości i uznaniu”[11].

…zaangażowanie ludzi, w dłuższym czasie wpływa na ich doświadczenia, kształtując tradycję w zakresie aktywności obywatelskiej.

Z kolei Coleman uważa, że kapitał społeczny to „naturalny zasób” znajdujący się w relacjach społecznych wewnątrz danej społeczności i tworzący się „między ludźmi i wśród ludzi”[12].

9. Wynik badań odnaleźć można w rozprawie doktorskiej pod tytułem Rola kapitału społecznego w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Łodzi obronionego w styczniu 2020 roku na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Zob.: M. Radziszewski, Rola kapi-tału społecznego w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Łodzi, Łódź 2019, http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/31005, data: 8.05.2020.
10. Zob. A. Rymsza, Klasyczne koncepcje kapitału społecznego, [w:] Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna, (red.) T. Kaźmierczak, M. Rymsza Warszawa 2007, ss. 23-40.
11. P. Bourdieu, The Forms of Capital, [w:] Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, (red.) J. Richardson, New York 1986, s. 51.

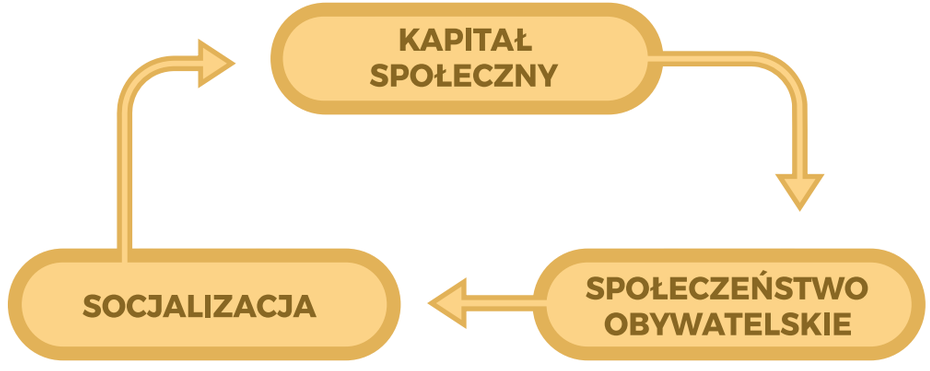
Kapitał społeczny jest zatem zasobem jednostki, powstałym w ramach relacji z innymi osobami, z którego może ona zrobić użytek w celu realizacji określonych celów.

Proces ten przedstawia schemat 1. Pierwszym jego etapem jest **socjalizacja** ludzi.

Dotyczy ona nabywania przez nich doświadczenia w zakresie współpracy z innymi członkami społeczeństwa oraz tworzenia się wzorców kooperacji i zaangażowania (np. w ramach aktywności w budżecie obywatelskim). Proces ten towarzyszy ludziom przez całe życie a jego efektem jest rozwój posiadanego przez nich **kapitału społecznego**. Z kolei ten kształtuje aktywność jednostek, tym samym oddziałując na **sferę społeczeństwa obywatelskiego**.

W dalszej kolejności zaangażowanie ludzi, w dłuższym czasie, wpływa na ich doświadczenia kształtując tradycję w zakresie aktywności obywatelskiej społeczeństwa (ponownie proces socjalizacji).

SCHEMAT 1. **Źródła kapitału społecznego oraz jego wpływ na społeczeństwo obywatelskie**



Źródło: Opracowanie własne.

Empiryczną stronę powyższego schematu prezentują odpowiedzi ankietowanych w przytoczonym wcześniej badaniu wśród projektodawców.

12. J. Coleman, Fundations of Social Theory, Cambridge, Massachusetts and London 1990, s. 302.

Wskazywali oni, że „program ten (budżet obywatelski) daje możliwość działania, choć trzeba grać według reguł nie zawsze zapisanych". Zdaniem innego respondenta "zaletą (budżetu obywatelskiego) jest uaktywnienie społeczników, którzy aby mieć szansę w starciu z instytucjami, tworzą zespoły i czasami takie struktury działają potem na osiedlach niezależnie od BO (budżetu obywatelskiego)". Słowa te potwierdzają, że budżet obywatelski zachęcił do działania dużą liczbę mieszkańców miasta i jest szansą na dalszą integrację lokalnej społeczności wokół realizacji wspólnych potrzeb, tworząc dla wielu nowe schematy kooperacji i zaangażowania.

Rywalizacyjny charakter budżetu obywatelskiego objawił się m.in. tym, że tylko ci, którzy byli w stanie zmobilizować większą od pozostałych grupę wyborców wygrali i ich projekty zostały zrealizowane.

Z drugiej strony ankietowani wskazywali, że „budżet obywatelski (…) przedstawia tylko ułamek społeczności". Według nich małe (osiedla) społeczności ze swoimi projektami nie mają żadnej szansy na pokonanie „dużych" – placówki i instytucje dysponujące możliwością dotarcia do dużej liczby osób, czyli szkoły i miejska służba zdrowia. Niestety, fakt rywalizacji między różnymi grupami projektodawców został przez ankietowanych określony jako negatywny aspekt jego funkcjonowania. Część z nich stwierdziła, że „obecnie małe społeczności nie podejmują już prób „przebicia się". Rezygnują (z dalszej partycypacji), a wraz z tą tendencją upada sama idea. Na placu boju pozostają „najcwańsi" a nie najbardziej potrzebujący. Powyższe słowa wskazują na rywalizacyjny charakter budżetu obywatelskiego. Jego wprowadzenie ujawniło, że przeznaczone na ten cel środki z budżetu miasta nie są

w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb mieszkańców. W efekcie tylko ci, którzy byli w stanie zmobilizować większą od pozostałych grupę wyborców wygrali i ich projekty zostały zrealizowane. W tym kontekście kluczową rolę odegrał kapitał społeczny osób już zaangażowany w sferę spraw publicznych (członków organizacji pozarządowych lub wspólnot mieszkaniowych/spółdzielni mieszkaniowych) oraz pracowników placówek zrzeszających liczne grono osób (szkoły i miejskie przychodnie). Zgodnie z koncepcją kapitału społecznego ich przewaga nad pozostałymi, nawet pomijając głosy pojawiające się w sferze medialnej o incydentach nadużyć z ich strony w procedurze głosowania w formie tradycyjnej (na kartach do głosowania), jest naturalna i była do przewidzenia jeszcze przed pierwszą edycją budżetu obywatelskiego.

Reasumując - mieszkańcy w znaczącej liczbie zauważyli, jak ważna jest kooperacja między sobą oraz dbałość o kontakty społeczne. To dzięki nim możliwym jest wygrać rywalizację z innymi projektodawcami w budżecie obywatelskim. Kwestią kluczową jest tu zatem wykorzystanie własnego kapitału społecznego.

WPŁYW KAPITAŁU SPOŁECZNEGO JEDNOSTEK NA SFERĘ SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

W dotychczasowej historii budżetu obywatelskiego wielokrotnie pojawiały się głosy, aby wykluczyć z jego procedury np. instytucje publiczne (szkoły, przychodnie miejskie, etc.). Jednym z empirycznych argumentów przemawiającym za tym jest ich przewaga ze względu na duże grono osób korzystających z ich usług, które z ilościowego punktu widzenia, prawie zawsze będą miały przewagę w promocji swoich propozycji nad indywidualnymi projektami mieszkańców. W tym miejscu należy odwołać się do fundamentalnych założeń leżących u podstaw systemu demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że demokracja opiera się na debacie nad sprawami publicznymi, która niekiedy przeradza się w rywalizację. Utopijnym byłoby założenie, że każde przedsięwzięcie przeprowadzane w ramach rygorów państwa demokratycznego musi się spotkać z powszechną akceptacją. Prędzej czy później, zawsze strony sporu będą musiały uzyskać konsensus. Trudno byłoby oczekiwać, że w tym zakresie budżet obywatelski miałby działać odmiennie. Wiąże się to z aktywnością jednostek w sferze publicznej, gdzie te w celu zrealizowania własnych potrzeb (projektów w budżecie obywatelskim) będą wykorzystywać, rozwijać i wzmacniać

własny kapitał społeczny, aby działał on na ich korzyść. Z tego powodu np. uczniom i nauczycielom ze względu na wiążące ich gęste sieci relacji społecznych łatwiej jest uzyskać znaczące poparcie dla swoich propozycji, niż innym projektodawcom. Poza tym, wykluczenie szkół z tej procedury miałoby swój negatywny efekt w zakresie edukacji obywatelskiej ludzi młodych, poznających sferę spraw publicznych oraz nabywających wiedzę i kompetencje do uczestniczenia w niej w przyszłości. Z tego punktu widzenia wydaje się ona nawet istotniejszą, niż sama realizacja inwestycji z pieniędzy samorządu.

Powyższe stwierdzenie może kłócić się z idealistyczną wizją społeczeństwa obywatelskiego, które sami ankietowani we wcześniej przytaczanym badaniu określali jako „wszystkie osoby, których celem jest polepszenie życia w mieście i zainteresowanie się sprawami innych (…)". Inny z kolei wskazał, że „społeczeństwo obywatelskie to społeczeństwo świadome. Świadome swoich możliwości i potrzeb. Społeczeństwo zintegrowane chociażby po to, aby wspólnie rozwiązywać dręczące je problemy. Takie społeczeństwo jest wsparciem dla lokalnych władz, gdyż współpracując z nimi ułatwia podejmowanie decyzji ważnych dla tego społeczeństwa". A co w sytuacji, kiedy spór nie dotyczy relacji mieszkańcy – władza samorządowa, lecz toczy się wśród samych mieszkańców? Wydaje się, że właśnie tego rodzaju problem ujawnił budżet obywatelski. Wszak środki publiczne do realizacji zadań publicznych zawsze są ograniczone i trudno oczekiwać, aby mogły one pokryć koszty wszystkich propozycji projektodawców.

W rezultacie pozostaje się pogodzić z faktem, że budżet obywatelski cechuje rywalizacyjna partycypacja, w której obywatele usiłują zdobyć jak największe poparcie dla swoich propozycji inwestycyjnych. Zmienną, która wpływa na efekt końcowy tej procedury jest m.in. kapitał społeczny projektodawców, którzy są w stanie w mniejszym lub większym stopniu zmobilizować większe grono osób do zagłosowania na własne propozycje. W rezultacie budżet obywatelski jest nie tylko instrumentem odgrywającym ważną rolę w kształtowaniu zaangażowania mieszkańców w sprawy publiczne a zatem w tworzeniu obrazu lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, lecz również jest probierzem jego obecnego stanu.

WNIOSKI

Budżet obywatelski nie jest idealistyczną koncepcją antycznej agory, dążącą do ogólnej zgody i dobrobytu. Jest on za to kolejnym ważnym instrumentem zmieniającym sferę polityki. Dzięki zwiększonej partycypacji lokalnej społeczności ujawniają się nie tylko te pozytywne ale również negatywne cechy sfery lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego wnioskiem płynącym z powyższych rozważań jest to, że kapitał społeczny, z punktu widzenia zaangażowania obywateli w sferę spraw publicznych, zawsze będzie stanowił zasób nierównomiernie rozlokowany wśród osób partycypujących, jak również będzie miał swoje przełożenie na efekty ich zaangażowania. Dowodem na to jest dotychczasowe funkcjonowanie budżetu obywatelskiego. Trudno w przeszłości, szczególnie w przypadku dość młodego polskiego samorządu terytorialnego znaleźć równie dobre narzędzie, które umożliwiałoby scharakteryzowanie struktury lokalnego społeczeństwa obywatelskiego. Pozostaje jedynie mieć nadzieję, że wykazane tu zalety i wady tego instrumentu demokracji bezpośredniej nie staną się barierą lecz będą wyzwaniem dla wszystkich obywateli oraz zachętą do dalszego uczestnictwa w sferze spraw publicznych oraz w politycznym, samorządowym procesie decyzyjnym.

Bibliografia:

1. Baiocchi Gianpaolo. Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre, Stanford University Press: Stanford 2005.
2. Baiocchi Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory, „Politics & Society" 2001, vol. 29, no. 1: 43–72.
3. Bourdieu Pierre. The Forms of Capital, [w:] Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education, (red.) John Richardson, Greenwood: Westport 1986.
4. Coleman James. Foundations of Social Theory, Harvard University Press: Cambridge 1990.
5. Heywood Andrew. Politologia, Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa 2009.
6. Huntington Samuel. Trzecia fala demokratyzacji, Wydawnictwo Naukowe PWN: Warszawa 2009.
7. Kaźmierczak Tomasz, Rymsza Agnieszka. Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna, „Instytut Spraw Publicznych" 2007: 41–46.
8. Kębłowski Wojciech. Budżet partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi, Instytut Obywatelski: Warszawa 2013, dostęp 02.09.2019 http://www.instytutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf.
9. M. Radziszewski, Rola kapitału społecznego w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Łodzi, Łódź 2019, http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/31005, data: 8.05.2020.
10. Paxton Pamela. Social Capital and Democracy: an Interdependent Relationship, „American Sociological Review" 2002, vol. 67 (2): 254–277.
11. Putnam Robert. Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech, Wydawnictwo Znak: Warszawa 1993.
12. Radziszewski Mateusz. Budżet obywatelski instrumentem rozwoju kapitału społecznego, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne" 2016, vol. 51: 131–154.
13. Radziszewski Mateusz. Rola kapitału społecznego w funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Łodzi, Łódź 2019, http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/handle/11089/31005, data: 8.05.2020.
14. Santos Boaventura De Sousa. Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Building Democratic Institutions, „Environment & Urbanization" 2001, vol. 13, no. 1: 159–184.
15. Santos Boaventura De Sousa. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy, „Politics & Society" 1998, vol. 26, no. 4: 461–462.
16. Sintomer Yves, Herzberg Carsten, Allegretti Giovanni, Röcke Anja. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation, InWEnt gGmbH – Capacity Building International: Bonn 2010.

KRYZYS PREZYDENCKI...

dr **Leszek Próchniak**
IPN Oddział w Łodzi

czyli wybory prezydenta Łodzi w 1989 roku

27 maja 1990 odbyły się pierwsze historyczne wybory do samorządu terytorialnego, które doprowadziły do całkowitej wymiany elit i sił politycznych na szczeblu lokalnym. W Łodzi wybory miały swoje preludium już kilka miesięcy wcześniej. Ich stawkę stanowił nie tylko urząd prezydenta miasta i zarazem wojewody, ale również uzyskanie strategicznej pozycji wyjściowej związanej z przygotowaniem „terenu" pod zapowiadaną przez premiera Tadeusza Mazowieckiego budowę administracji samorządowej.

Dzięki temu rywalizacja o władzę w mieście wybiegała daleko poza ramy zwyczajnej rywalizacji politycznej. Dla lokalnych działaczy PZPR, w warunkach postępującej utraty władzy w kraju przez ekipę gen. Wojciecha Jaruzelskiego, utrzymanie wpływów w terenowych jednostkach administracji państwowej stawało się walką o „być albo nie być".

Przed wyborami czerwcowymi perspektywa daleko idących zmian na szczytach władzy wydawała się jednak dość odległa, co może w jakimś stopniu tłumaczyć zaskakujące wydarzenie, do którego doszło pod koniec maja 1989 roku. Rada Narodowa miasta Łodzi niespodziewanie nie udzieliła prezydentowi Jarosławowi Pietrzykowi absolutorium budżetowego za 1988 rok. Odwołanie własnego nominata było efektem wewnątrzpartyjnych rozgrywek i stanowiło spore zaskoczenie nawet dla wielu działaczy PZPR. W publicznych wypowiedziach przedstawicieli władz nie pojawiały się konkretne przyczyny decyzji radnych, a przewodniczący rady prof. Andrzej Feliks Grabski stwierdził enigmatycznie, że „prezydent poniósł konsekwencje nie tylko za swoje, a może przede wszystkim za nie swoje winy". Równie oględnie odejście Pietrzyka komentował po latach ówczesny I sekretarz Komitetu Łódzkiego PZPR Józef Niewiadomski, przyznając zarazem, że nie był on zbyt dobrze przygotowany do pełnienia powierzonej mu funkcji.

Dalszy bieg wydarzeń również przedstawiał się nietypowo.

Wybory czerwcowe, przerwa wakacyjna w pracach rady, a następnie perturbacje polityczne związane z wyborem premiera (do jego prerogatyw należało wskazanie kandydatów na stanowisko prezydenta miasta) i sformowaniem rządu, pozostawiły na dłuższy czas kwestię powołania nowego włodarza miasta w stanie zawieszenia. Nie wyjaśnia to wszakże w pełni zaniechań w tej kwestii ze strony łódzkich władz partyjnych, a w mniejszym stopniu kolejnych premierów – Mieczysława Rakowskiego i Czesława Kiszczaka. Na początku czerwca ZSL i SD sygnalizowały prezydium rady narodowej pilną potrzebę obsadzenia wakującego stanowiska, ale ich głos został zignorowany. Na gruncie lokalnym pojawiły się głosy, że wybór prezydenta uniemożliwiają tarcia personalne w łonie łódzkiej PZPR, a nawet dalej idące przypuszczenia: „Może Komitet Wojewódzki wiedząc, że po wyborach zmuszony będzie oddać pole, chciał schronić się w tym urzędzie?".

Dopiero po powierzeniu 19 sierpnia misji utworzenia rządu Tadeuszowi Mazowieckiemu impas został przełamany. Być może groźba objęcia władzy przez człowieka spoza dotychczasowej nomenklatury podziałała na działaczy PZPR mobilizująco, bowiem na 4 września zwołana została nadzwyczajna sesja Rady Narodowej miasta Łodzi, poświęcona wyłonieniu kandydatów na prezydenta. Do owych swoistych „prawyborów", ponieważ ich wyniki nie były dla premiera w żaden sposób wiążące, zgłoszono 6 kandydatów. Klub radnych PZPR zaproponował długoletniego prezydenta Pabianic, a ówcześnie I sekretarza tamtejszego KM PZPR Bogdana Kunkę oraz dyrektora Fabryki Pierścieni Tłokowych „Prima" w Łodzi Wojciecha Jałochę. Komisja Prawa i Porządku Publicznego Rady Narodowej miasta Łodzi wysunęła kandydaturę wiceprezydenta Janusza Urbaniaka. Kluby radnych ZSL i SD zgłosiły ekonomistów Jana Mielczarka (wiceprezesa WZKiOR), Henryka Kurczewskiego i Jerzego Drygalskiego (pracownicy naukowi). Ten ostatni był jedynym w gronie kandydatów działaczem związanym z opozycją i „Solidarnością".

Kandydatura Jerzego Drygalskiego zrodziła się w wyniku negocjacji i uzgodnień toczących się pod presją czasu. Pierwszy ich efekt stanowiła decyzja Wojewódzkiego Komitetu Obywatelskiego „Solidarności" oraz wojewódzkich władz ZSL i SD o wystawieniu wspólnego kandydata. Podjęcia się tej roli odmówili kolejno senatorowie Jerzy Dietl i Cezary Józefiak oraz doradcy „Solidarności" - docent Teresa Romanowska z UŁ oraz mecenas Karol Głogowski. W przeddzień sesji rady narodowej oficjalnym kandydatem został Jerzy Drygalski. Tryb wyłonienia reprezentanta „Solidarności" spotkał się z dezaprobatą Zarządu Regionalnego, który zarzucił WKO i Regionalnej Komisji Organizacyjnej „Solidarności" złamanie wcześniejszych ustaleń: „Kandydatury tej nie skonsultowano z żadną z niezależnych sił społecznych, a uzgodnienia koalicyjne przeprowadzono jedynie z aparatem SD i ZSL. W całym tym procesie pominięty został także NSZZ RI »Solidarność«, co uważamy za niedopuszczalne". Pomimo zastrzeżeń deklarowano pełne poparcie dla Drygalskiego, apelując zarazem o pilne stworzenie wokół tej kandydatury „koalicji społecznej

z udziałem wszystkich instytucji niezależnych".

Nadzwyczajna sesja Rady Narodowej miasta Łodzi miała burzliwy przebieg. Kością niezgody okazały się sprawy proceduralne, ale istota sporu tkwiła znacznie głębiej. W niedzielnym wydaniu DTV nowy I sekretarz KŁ PZPR Adam Walczak zapowiedział walkę o PZPR-owskiego prezydenta Łodzi.

Skład wybranej w odmiennej rzeczywistości politycznej i z tego względu zdominowanej przez członków PZPR rady przesądzał w zasadzie o wygranej partyjnych kandydatów. ZSL i SD uznały wystąpienie Walczaka za ingerencję w suwerenny wybór radnych. Nie posiadając skutecznych narzędzi przeciwdziałania realizacji scenariusza zapowiedzianego przez I sekretarza zaproponowały jawne głosowanie na jedną listę wszystkich kandydatów, by premier mógł „swobodnie, bez presji liczb, podjąć właściwą decyzję". Odrzucenie wniosku spowodowało wycofanie przez ZSL i SD swoich kandydatów i decyzję o przesłaniu ich nazwisk bezpośrednio na ręce premiera. Bojkot „prawyborów" przez ZSL i SD przesądzał ostatecznie o ich wyniku. Na 117 oddanych głosów ważnych Wojciech Jałocha otrzymał wsparcie 104 radnych, zaś Bogdan Kunka 84 (Janusz Urbaniak zrezygnował z kandydowania). W głosowaniu uwzględniono również wycofane kandydatury. Jan Mielczarek uzyskał 4 głosy, Henryk Kurczewski – 10, a Jerzy Drygalski – 15.

Pierwsza odsłona „kryzysu prezydenckiego" wzbudziła kontrowersje nie tylko w lokalnej społeczności. „Sam pomysł zwołania sesji rady w tej sprawie – komentowano w »Rzeczpospolitej« – jak i jej przebieg musi budzić wiele uzasadnionych wątpliwości. […] brak jest podstaw prawnych do wypowiedzenia się rady w kwestii kandydatur, gdyż to uprawnienie ustawa przypisała premierowi. A to, co zrobiono w Łodzi jest niczym innym, jak nie mającą podstaw prawnych próbą ograniczenia [jego] wyłącznych kompetencji".

Decyzja radnych rozpoczęła właściwą batalię o stanowisko prezydenta miasta. Świadomość, iż nominacja leży w gestii Tadeusza Mazowieckiego rodziła wśród działaczy opozycji przekonanie, że włodarzem miasta może zostać tylko osoba z obozu solidarnościowego. Otwarcie mówił o tym w publicznych wywiadach Jerzy Drygalski: „przyszły prezydent będzie działał z radą ukształtowaną w zupełnie innym okresie politycznym, zdominowaną przez radnych PZPR bądź dobranych przez PZPR. Zatem przyszły prezydent nie będzie miał politycznego zaplecza – nie będzie tam klubu radnych »Solidarności«, a wpływy koalicji są stosunkowo niewielkie. Istnieje niebezpieczeństwo blokady decyzyjnej ze strony PZPR". Wskazując na zagrożenia, zwracał jednocześnie uwagę na

szerszy aspekt wyboru pierwszego w Polsce solidarnościowego prezydenta miasta: „ten łódzki precedens może być nawet ważniejszy od tego, co się dzieje na szczeblu centralnym. Byłaby to pierwsza próba rozbicia skostniałych struktur lokalnych. Pierwsza próba dostosowania ustaleń Okrągłego Stołu do codzienności na niższych szczeblach władzy. Obywatel może z zainteresowaniem przysłuchiwać się obradom Sejmu, popierać premiera Mazowieckiego i jego rząd, ale żyje tu, na dole. Obraca się we wrogich i nieudolnych strukturach władz lokalnych. Taki wyłom byłby także szansą dla tego rządu. On przyspieszy proces zmian".

W skierowanym do premiera apelu RKO „Solidarności" o mianowanie Jerzego Drygalskiego na stanowisko prezydenta miasta stwierdzano, że „ta nominacja będzie wyrazem rzeczywistego układu sił politycznych w województwie łódzkim". W warunkach rywalizacji o prymat w regionie między strukturami solidarnościowymi deklaracja ta miała swój dodatkowy kontekst, wykraczający poza powszechnie zrozumiały przekaz, pozornie sugerujący jedynie dychotomiczny podział na władzę i opozycję. Zarówno Zarząd Regionalny, „Solidarność" RI jak i skupiające w głównej mierze organizacje o charakterze prawicowym Łódzkie Porozumienie Obywatelskie nie zgadzały się na traktowanie RKO i WKO jako wyraziciela woli całej opozycji. Sygnalizował to już sprzeciw wobec trybu wyboru solidarnościowego kandydata na prezydenta wyrażony przez Zarząd Regionalny. O krok dalej posunął się TKZ NSZZ „Solidarność" RI, wysuwając w połowie września własnego kandydata.

Waldemara Bohdanowicza, byłego pracownika przedsiębiorstwa handlu zagranicznego „Textilimpex", a od kilku miesięcy przedstawiciela niemieckiego koncernu chemicznego Hoechst AG, działacza łódzkiego Klubu Inteligencji Katolickiej, poparły ŁPO i Zarząd Regionalny, nie wycofując wszakże swojego wsparcia dla Jerzego Drygalskiego. Do nowej kandydatury przychylnie odnieśli się posłowie Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego Andrzej Kern i Stefan Niesiołowski. Pojawienie się nowego kandydata na solidarnościowej scenie politycznej spotkało się, rzecz jasna, z nieprzychylną reakcją RKO.

Na początku października premier Mazowiecki przedstawił prezydium Rady Narodowej miasta Łodzi dwóch kandydatów na prezydenta miasta: Jerzego Drygalskiego i Waldemara Bohdanowicza. Pominął tym samym propozycje personalne radnych z 4 września. Jak się okazało, miało to wpływ na przebieg nadzwyczajnej sesji rady, która 11 października pochyliła się nad propozycjami premiera. W trakcie dyskusji radni PZPR wyrażali oburzenie, że wśród

Waldemar Bohdanowicz, działacz łódzkiego Klubu Inteligencji Katolickiej. Jego kandydaturę w wyborach prezydenckich poparły ŁPO i Zarząd Regionalny, nie wycofując wszakże swojego wsparcia dla Jerzego Drygalskiego
FOT. DOMENA PUBLICZNA

kandydatów premiera nie ma Henryka Jałochy, który na wrześniowej sesji rady otrzymał ponad 100 głosów, a Jerzy Jatczak stwierdził nawet: „zamieniamy jeden system totalitarny na drugi". Wypowiedzi te stanowiły jedynie preludium do końcowych rozstrzygnięć. Spośród 166 radnych, którzy oddali ważne głosy, 58 skreśliło obu zaproponowanych przez premiera Tadeusza Mazowieckiego kandydatów. W rezultacie żaden z nich nie uzyskał wymaganej bezwzględnej większości głosów. Na Bohdanowicza wskazało 74 radnych, na Drygalskiego 34.

Demonstracyjne odrzucenie obu kandydatów i przedłużanie w ten sposób wakatu na stanowisku prezydenta spotkało się z powszechną krytyką środowisk niezależnych. W głównym wydaniu ogólnopolskiego Dziennika Telewizyjnego 13 października wyraził ją działacz opozycji i publicysta Krzysztof Wolicki. Sekretarz ŁPO Krzysztof Kocel bez ogródek stwierdzał: „To policzek dla premiera Mazowieckiego". Jerzy Drygalski dodawał: „Radni wolą »utopić« miasto niż oddać władzę i przywileje. Za ten polityczny skandal zapłacą mieszkańcy miasta". Przewodniczący rady Andrzej Feliks Grabski przyznawał: „Społeczność Łodzi może mieć pretensje za tę decyzję".

W proteście przeciwko „brakowi odpowiedzialności" i „niedojrzałości" rady mandaty złożyły trzej jej członkowie, w tym wiceprzewodniczący a zarazem szef klubu radnych bezpartyjnych prof. Zdzisław Prochowski.

W obronie radnych, pod hasłem poszanowania procedur demokratycznych i suwerenności wyborów dokonywanych przez lokalny samorząd, stanęli publicyści związani z nomenklaturą. „Od pewnego czasu – twierdziła „Trybuna Ludu" – część środowisk opozycyjnych, które dziś są rządowymi, z wyjątkową łatwością i przy każdej okazji obarcza odpowiedzialnością za wszystko co przeszłe i obecne PZPR. Wybory prezydenckie w Łodzi stały się taką właśnie poręczna okazją". Henryk Walenda pytał natomiast: „Czy, zamiast obrażać się na radnych PZPR i bezpartyjnych, nie należy zastanowić się nad zaprezentowaną formułą propagandową, sprowadzającą się do stwierdzenia – głosujcie na dr Drygalskiego, bo to »nasz człowiek«?"

W odpowiedzi na obstrukcję radnych Prezydium RKO poinformowało o wystąpieniu z wnioskiem do premiera w sprawie natychmiastowego ustanowienia trzymiesięcznego zarządu komisarycznego w Łodzi. Powierzenie na określony czas obowiązków prezydenta wskazanej przez premiera osobie miało – zdaniem autorów propozycji – umożliwić urzędowi właściwe funkcjonowanie i zapewnić komfort czasu potrzebnego do wyłonienia właściwego kandydata. Propozycja nie miała jednak szans na realizację, bowiem obowiązujące przepisy nie przewidywały takiego rozwiązania.

Frustracja wynikająca z utrącenia kandydatów „Solidarności" znalazła wyraz we wzajemnych zarzutach formułowanych przez rywalizujące ze sobą struktury związku. Równocześnie zdawano sobie sprawę z konieczności współpracy środowisk opozycyjnych oraz potrzeby negocjacji z nomenklaturowymi radnymi. Rozmowy, nazwane przez samych uczestników lokalnym „okrągłym stołem", rozpoczęły się krótko po sesji rady narodowej z 11 października. W ich wyniku doszło do dwóch spotkań z udziałem przedstawicieli wielu środowisk, zarówno reprezentujących dotychczasowy układ polityczny, a więc PZPR, ZSL, SD, koncesjonowane organizacje katolickie, WPZZ, PRON (oficjalnie występujący w imieniu radnych bezpartyjnych), jak i organizacje opozycyjne. Wśród tych ostatnich wiodącą rolę odgrywały RKO, Zarząd Regionalny, „Solidarność" RI oraz ŁPO.

Podczas pierwszego spotkania, 16 października, nie osiągnięto porozumienia. RKO obstawała przy mianowaniu przez premiera komisarycznego prezydenta miasta, natomiast „Solidarność" RI i ŁPO oczekiwały ponownego głosowania

nad kandydaturą Waldemara Bohdanowicza. Próbę pogodzenia tych stanowisk stanowiła propozycja przedstawienia premierowi dwóch nowych kandydatur, za którą opowiedziały się Zarząd Regionalny i PZPR. Przełomowe znaczenie miało dopiero spotkanie 23 października. Osiągnięty wówczas kompromis dawał szansę na końcowy sukces w postaci długo oczekiwanego wyboru prezydenta, niemniej trudno mówić o zadowoleniu po stronie opozycji. Wprawdzie klub PZPR zgodził się nie wystawiać własnego reprezentanta, ale w to miejsce zgłoszono trzech kandydatów formalnie bezpartyjnych: Jerzego Jatczaka (wiceprzewodniczącego klubu radnych bezpartyjnych), Jacka Michalaka (członka Prezydium RN m. Łodzi i UChS) i Macieja Urbaniaka. Listę osób rekomendowanych premierowi uzupełniał Włodzimierz Janowicki z SD oraz ponownie Waldemar Bohdanowicz, będący tym samym jedynym kandydatem opozycji. Tadeusz Mazowiecki zaakceptował wszystkie nominacje, otwierając tym samym drogę do kolejnej odsłony batalii prezydenckiej.

Największym przegranym łódzkiego „okrągłego stołu" okazał się Wojewódzki Komitet Obywatelski, który nie wziął udziału w jego obradach. O ile ŁPO podtrzymało kandydaturę Waldemara Bohdanowicza, to WKO i RKO zdecydowały się na wycofanie kandydatury Drygalskiego z bezpośredniej walki o fotel prezydenta, upatrując jego szansy jedynie w komisarycznym mianowaniu przez premiera. Zdecydowały o tym zapewne wnioski wyciągnięte z wyraźnej przewagi Bohdanowicza, zaznaczonej podczas ostatniego głosowania radnych, a wynikającej – zdaniem WKO – z tego, „że wysuwały go siły nie tak groźne dla lokalnych władz, jak »Solidarność« pracownicza oraz Komitet Obywatelski". Uznawano ponadto, że „powtórne startowanie w wyborach przy tym samym składzie Rady byłoby decyzją usprawiedliwiającą zachowanie radnych 11 października. Rozbieżności w sprawie wyłonienia nowych kandydatów na prezydenta przypieczętowały również ostateczne zerwanie współpracy między WKO i ŁPO. W tle tej decyzji rysowały się ogólnopolskie spory w łonie „Solidarności" i wśród czołowych polityków OKP, dotyczące roli i form dalszej działalności Komitetu Obywatelskiego i jego lokalnych odpowiedników.

Deklarowana przez Bohdanowicza gotowość do współpracy z dotychczasową administracją i zapowiadane przez niego ewolucyjne wprowadzanie zmian w zarządzaniu miastem zwiększała znacząco szanse na znalezienie poparcia wśród radnych. Najpoważniejszym kontrkandydatem wydawał się formalnie bezpartyjny (cieszący się jednak cichym poparciem PZPR) pracownik naukowy

Politechniki Łódzkiej Maciej Urbaniak. Do ostatecznego rozstrzygnięcia doszło 6 listopada. Już w pierwszej turze głosowania zdecydowane zwycięstwo odniósł Bohdanowicz, uzyskując 110 spośród 168 ważnych głosów. Pozostali kandydaci zdobyli odpowiednio: Urbaniak – 43, Jatczak – 8, Jakowicki – 6 i Michalak – 1 głos. Wybór Bohdanowicza kończył trwający ponad pięć miesięcy „kryzys prezydencki". Ważniejsze od obsadzenia stanowiska prezydenta miasta i wojewody łódzkiego okazały się wszakże przetasowania, do jakich doszło na lokalnej scenie politycznej i ich ogólnopolski kontekst. Włodarzem drugiego pod względem liczby ludności miasta w Polsce i ponad półtoramilionowej aglomeracji został przedstawiciel środowiska solidarnościowego, przełamując tym samym dotychczasowy monopol nomenklatury. W skali całego kraju nastąpiło to dopiero kilka miesięcy później i było wynikiem zmian ustrojowych związanych z reformą samorządową.

Finał batalii o fotel prezydencki został dostrzeżony w prasie krajowej. „Koniec bezkrólewia w Łodzi" – informowała „Rzeczpospolita". „Łódź ma sternika" – wtórowała jej „Gazeta Wyborcza".

Z nieco odleglejszej perspektywy czasowej ironiczny komentarz zamieścił także tygodnik „Polityka": „Ponieważ jesteśmy krajem paradoksów, nie powinno dziwić, że ojcem najbardziej robotniczego miasta wybrano przedstawiciela »Solidarności« rolniczej".

Prezydenta Miasta wyierano dotąd na sesji Rady Miejskiej, głosoami radnych. Pierwszym, którego powołano tą drogą był Grzegorz Palka.

GRZEGORZ PALKA PREZYDENT ŁODZI - 1990-1994

Dorota Ceran

Rok 1989, jakże znamienny dla polskiej transformacji, kluczowy dla zmiany obrazu polskiego społeczeństwa na wszystkich płaszczyznach, był też kamieniem milowym w strukturach władz samorządowych. Pięć miesięcy po czerwcowych wyborach na fotelu prezydenta Miasta Łodzi zasiadł Waldemar Bohdanowicz. Od lat siedemdziesiątych funkcja ta była łączona z obowiązkami wojewody. Bohdanowicz łączył ją jako czwarty z rzędu prezydent i zarazem ostatni. Wyboru na stanowisko wojewody dokonywały organy rządowe, a wojewoda stawał się nominalnie prezydentem. W 1990 roku obowiązki i zakresy podejmowanych decyzji prezydenta miasta i wojewody zostały rozłączone.

WRAŻENIE PIERWSZE

Pamiętam dzień, w którym telewizja przedstawiła nowego prezydenta miasta Łodzi. Był czerwcowy dzień 1990 roku, czas początku transformacji, nadziei na lepszy świat. Czuło się, że „nowe" naprawdę idzie, zmierza energicznie ku nam. Spersonalizowało się w postaci młodego człowieka, który wbiegał po schodach, pokonując po dwa stopnie naraz i uśmiechał się do kamery. W chwilę po wyborze na stanowisko włodarza miasta. Jakże inny był to obrazek od tego, co otaczało nas w życiu politycznym dotychczas. Usztywnieni politycy, urzędnicy, którzy o nic na świecie nie dbali tak bardzo jak o własny wizerunek – portret sztywniaka w zbyt ciasno zawiązanym krawacie, z marynarką zapiętą i rozpiętą dokładnie tam gdzie należy, kroczących godnie i z namszczeniem, jakby nie podłogę mieli pod stopami lecz linę. Grzegorz Palka radośnie wbiegał na schody a ja myślałam sobie: "Jak to? To jest prezydent Łodzi?" Tak, dziwiłam się, ponieważ mieliśmy zakodowany zupełnie inny archetyp włodarza. To było wrażenie pierwsze.

WRAŻENIE DRUGIE

Piotrkowska, główny, historyczny trakt naszego miasta. Przez lata zaniedbany i traktowany jedynie jako relikt minionej świetności. W latach 90. nie było pieniędzy na to, by tę świetność przywrócić. Ale Grzegorz Palka, gdy zasiadł na prezydenckim fotelu podjął się tego zadania, rozpoczynając jego faktyczną realizację we wrześniu 1993 roku. Oczywiście w zakresie, który był wówczas realny. To trochę tak, jak człowiek, którego nie stać na kompleksowe badania, na operację plastyczną, nowy garnitur bielutkich zębów i przeszczep włosów, ale może pozwolić sobie na nowe, czyste spodnie, ładną bluzkę i pachnące mydełko.

- Jak w biednej Łodzi można wydawać miliony na renowacje kamienic? - atakowali Palkę niektórzy radni.

- Ale jeśli młodzi ludzie nie znajdą w Łodzi miejsca, gdzie będą mogli się rozerwać i poczuć jak w Europie Zachodniej, to zaczną wyjeżdżać do Warszawy - powtarzał Palka.

Zatem, położono nową nawierzchnię, kolorową kostkę z jednej strony, w kolorze z kamienia z drugiej – od biegu z Placu Wolności. Pojawiło się nowe oświetlenie, zawitał prywatny handel. Zagęściła się sieć nowych lokali

gastronomicznych, wystawiono stoliki, pierwsze ogródki, bez których dzisiaj nie wyobrażamy sobie naszego miasta.

Wielu sceptyków zwracało uwagę na to, że przy samej ulicy robi się pięknie, ale za to w bramach, podwórkach, studniach... Dramat! I o tym także pomyślano. Coraz częściej i w tych przestrzeniach zaczęły pojawiać się sklepy, lokale.

Daleko było jeszcze wówczas do standardu, który znamy dzisiaj, ale udało się. Goście z całej Polski, także warszawiacy zaczęli przyjeżdżać na weekendy do Łodzi.

WRAŻENIE TRZECIE

Ta prezydentura to czas, kiedy Łódź i jej mieszkańcy niejako przy okazji różnych większych i mniejszych przemian, byli przygotowywani do dołączenia Polski do struktur Unii Europejskiej. Wizyty wybitnych przedstawicieli świata zachodniego, jak choćby Margaret Thatcher czy pierwsze Światowe Spotkanie Łodzian to ważne kroki na tej drodze.

Rozmaitość propozycji biznesowych, w tym coraz częściej organizowane rozmaite targi branżowe, instalacja takich nowinek jak pierwsze bankomaty czy nowoczesne automaty telefoniczne to tylko niektóre przykłady.

Grzegorz Palka
FOT. ZBIORY MUZEUM SZTUKI

Nie sposób tu nie wspomnieć, że to właśnie w czasach, gdy prezydentem Łodzi był Grzegorz Palka, w 1991 ukazał się pierwszy numer naszej Kroniki Miasta Łodzi.

Nie podejmowano wówczas wielu inicjatyw mających na celu przebudowę miasta, poprawę jego infrastruktury czy rewitalizację. Na te działania mieliśmy jeszcze poczekać. Ale to właśnie lata 1990-1994 dały pierwszy impuls łodzianom do tego, by nie tylko rozwinąć marzenia o rozwoju miasta ale oczekiwać ich realizacji. W tym miejscu mogę śmiało powtórzyć – udało się.

WRAŻENIE CZWARTE

W 1992 roku podczas posiedzenia komisji sejmowej, poświęconej Łodzi, Grzegorz Palka powiedział: - „Jeżeli Łódź ma odnieść sukces, to nie można za każdym razem ustępować wielkoprzemysłowej klasie robotniczej". Wiele osób winiło go za te słowa. Dzisiaj, po latach doświadczeń możemy i owe słowa i tę postawę ocenić opierając się na analizie wydarzeń historycznych i społecznych. Prezydent stał bowiem na stanowisku, że „zamiast topić pieniądze w pseudocharytatywnej działalności, lepiej dać je łodzianom, a oni sami będą wiedzieli, co z nimi zrobić". Wówczas, bezpośrednio po obaleniu rzeczywistości PRL, gdzie centralizacja władzy i wszelkich decyzji odbierała podmiotowość mieszkańcom, trudno było nam uwierzyć, że te słowa mają realny sens. Dzisiaj wiemy, że można je uznać za prorocze.

Grzegorz Palka zginął 12 lipca 1996 w wypadku samochodowym w Złotnikach koło Poddębic. Miał 46 lat.

MAREK CZEKALSKI

„...bo przyjaźń jest takim uczuciem, jak miłość, o którą trzeba nieustannie dbać."

FOT. DOMENA PUBLICZNA

TADEUSZ MATUSIAK

„Moim naturalnym zapleczem jest stowarzyszenie samorządowe, które daje mi naturalną przewagę."

FOT. PAWEŁ ŁACHETA

KRZYSZTOF PANAS

„Uznaliśmy, że w Warszawie jestem potrzebny dużo bardziej niż w Łodzi".

FOT. PAWEŁ ŁACHETA

KRZYSZTOF JAGIEŁŁO

„Jestem przekonany, że niewłaściwe traktowanie mediów mogło mieć wpływ na wykrzywienie wizerunku naszego miasta i chcę to zmienić."

FOT. PAWEŁ ŁACHETA

PIERWSZY PREZYDENT ŁODZI WYŁONIONY W BEZPOŚREDNICH WYBORACH PREZYDENCKICH

JERZY KROPIWNICKI NAUKOWIEC OPOZYCJONISTA MINISTER PREZYDENT ŁODZI

prof. **Przemysław Waingertner**
Katedra Historii Polski Najnowszej Uniwersytetu Łódzkiego

Bohater tej opowieści urodził się 5 lipca 1945 r. w Częstochowie. Dorastał we Włocławku, gdzie ukończył liceum. Później rozpoczął studia na uważanym wówczas za prestiżowy Wydziale Handlu Zagranicznego w Szkole Głównej Planowania i Statystyki (obecnie Szkoła Główna Handlowa w Warszawie). Ukończył je w 1967 r. Jako student należał do Związku Młodzieży Socjalistycznej. Jednak w przypadku Kropiwnickiego przynależność do ZMS nie oznaczała chyba ani nadmiernej atencji wobec rządzących Polską komunistów, ani admiracji dla PRL-owskiego modelu „realnego socjalizmu", skoro był jednym z uczestników tzw. wydarzeń marcowych 1968 roku i brał udział w demonstracjach i protestach przeciwko zdjęciu ze sceny przez władze głośnego spektaklu Teatru Narodowego - „Dziady" w reżyserii Kazimierza Dejmka.

W tym samym roku Jerzy Kropiwnicki został zatrudniony jako asystent na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Pięć lat później obronił na tym wydziale pracę doktorską, awansując jako doktor nauk ekonomicznych ze stanowiska starszego asystenta na adiunkta. Wykładał wówczas ekonomię kapitalizmu. W latach 1977-1978 przebywał na stypendium w Stanach Zjednoczonych w Instytucie Badań Problemów Ubóstwa na Uniwersytecie Wisconsin. Udzielał się jednak nie tylko w pracy badawczej i dydaktycznej, ale również organizacyjnej, działając w Związku Nauczycielstwa Polskiego. O tym, że wstąpienie w szeregi ZNP nie miało w tym przypadku charakteru „rytualnego", ani nie było wyborem wynikającym z koniunkturalnej postawy młodego naukowca świadczyło zaangażowanie Kropiwnickiego w obronę praw pracowniczych na UŁ.

W 1980 r. pojawiła się szansa na realizację tych samych zadań w ramach prawdziwie podmiotowej organizacji zawodowej, która dodatkowo szybko stała się masowym patriotycznym ruchem społecznym, praktykującym do tego wewnętrzną demokrację i wolność słowa. Po wybuchu strajków na Wybrzeżu w sierpniu 1980 r. J. Kropiwnicki znalazł się w grupie założycieli Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność" na Uniwersytecie Łódzkim. W nowym związku został przewodniczącym Zarządu Wydziałowego i Tymczasowego Zarządu Uczelnianego. Wchodził ponadto - od października 1980 r. – w skład Prezydium Międzyzakładowego Komitetu Założycielskiego „Solidarności". Pełnił też obowiązki rzecznika prasowego łódzkiego regionu związku. Wreszcie od czerwca 1981 r. awansował w łódzkich strukturach

obejmując funkcję wiceprzewodniczącego Zarządu Regionu Ziemia Łódzka. Od września 1981 r. wchodził w skład Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność".

W związku udzielał się nie tylko pełniąc funkcje kierownicze. Raz po raz dawał znać o sobie jego temperament organizatora. Dzięki jego wysiłkom w dniach 20-21 grudnia 1980 r. odbyła się w Łodzi ogólnopolska konferencja naukowa „Reforma gospodarcza a warunki realizacji porozumień społecznych". Wraz z innym głośnym działaczem łódzkiej „Solidarności" i przewodniczącym regionu łódzkiego „Solidarności" Andrzejem Słowikiem współorganizował spektakularne tzw. marsze głodowe, który przeszły przez miasto 25 i 30 lipca 1981 r. Zwłaszcza ten drugi był niezwykle liczny i zyskał nazwę „marszu głodowego kobiet", gdyż to one przede wszystkim (wraz z dziećmi) protestowały przeciwko opłakanej sytuacji aprowizacyjnej miasta. Kropiwnicki zbierał również teksty do niezależnego pisma „Komunikat" (później „Komunikat Zjazdowy"), które sam redagował.

Wobec tak dużej aktywności łódzkiego działacza nie może dziwić, iż stał się on jednym z głównych celów operacyjnych łódzkiej Służby Bezpieczeństwa i milicji. Już od 1980 r. był rozpracowywany przez Wydział III Komendy Wojewódzkiej Milicji Obywatelskiej w ramach akcji pod kryptonimem „Kropidło".

Po wprowadzeniu stanu wojennego 13 grudnia 1981 r. J. Kropiwnicki próbował wraz z A. Słowikiem z łódzkiej siedziby „Solidarności" przy ulicy Piotrkowskiej wzywać mieszkańców miasta do strajku generalnego. Zatrzymany po brutalnej interwencji milicji został skazany na drakońską karę sześciu lat więzienia, którą odbywał w zakładach karnych w Hrubieszowie i Barczewie. Podczas odbywania wyroku blisko dwa miesiące (od marca do maja 1984 r.) uczestniczył w protestacyjnym strajku głodowym. Tak sam opisywał tamte dni:

Cierpienie i śmierć. Muszę się przecież liczyć z taką konsekwencją głodówki. Przestałem zamiatać podłogę – problemem jest schylanie się. Podniesienie długopisu z podłogi to cała operacja. To drętwienie kończyn przy leżeniu... Siedzieć na stołku też już nie mogę. Dziś musiałem podłożyć złożony koc, bo miałem wrażenie, że siedzę na kościach. Chroniczne już marznięcie stóp i dłoni.

Wypada dodać, iż udział w strajku głodowym był nie tylko wyrazem bezsilnego protestu wobec więziennej rzeczywistości stanu wojennego i „wojnie polsko-jaruzelskiej". „Głodówki" przynosiły osadzonym wymierne korzyści. „Polityczni" zyskiwali częściową choćby poprawę warunków odbywania kary, zwiększała się możliwość korespondencji z rodzinami i kontaktu z adwokatami.

Jerzy Kropiwnicki został zwolniony z więzienia w lipcu 1984 r. na mocy amnestii po rewizji wyroku. Swoje więzienne przeżycia zawarł m.in. w książce pt. „Zapis protestu". Na wolności działał w Duszpasterstwach Ludzi Pracy - od 1985 kierował pracą Duszpasterstwa Ludzi Pracy przy kościołach oo. Jezuitów i oo. Salezjanów w Łodzi. Przede wszystkim jednak realizował się w pracy konspiracyjnej w podziemnych strukturach „Solidarności". Kierował m.in. pracami niejawnego Ośrodka Badań Społeczno-Zawodowych NSZZ„Solidarność" w Łodzi. Od 1986 r. wchodził w skład Regionalnej Komisji „Solidarności" Ziemia Łódzka.

Od 1987 r. J. Kropiwnicki działał w Grupie Roboczej Komisji Krajowej, opozycyjnej wobec ówczesnego przewodniczącego „Solidarności" Lecha Wałęsy, przeciwstawiającej się pryncypialnie tworzeniu przez niego struktur pozastatutowych, wprowadzaniu zasady jednoosobowego kierownictwa i wysyłaniu do komunistów rządzących Polską sygnałów zachęcających do zawarcia kompromisu. Był krytyczny wobec umów Okrągłego Stołu. Brał udział w reaktywowaniu jawnego Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność" Ziemia Łódzka. Aktywność Kropiwnickiego spowodowała powtórne zainteresowanie jego osobą ze strony PRL-owskich „organów porządku". W latach 1986-1990 był systematycznie rozpracowywany przez bezpiekę w ramach sprawy o kryptonimie „Ambasador".

Po przełomie 1989 r. były opozycjonista mógł powrócić na uczelnię. W latach 1989-2014 był zatrudniony jako pracownik naukowy Uniwersytetu Łódzkiego. Współpracował również z Wyższą Szkołą Ekonomiczno-Humanistyczną w Skierniewicach i Bałtycką Wyższą Szkołą Humanistyczną w Koszalinie. W latach 1990–1991 ponownie przebywał też na stypendium w znanym wszak sobie - z naukowej wyprawy podjętej jeszcze u schyłku lat siedemdziesiątych - Instytucie Badań Problemów Ubóstwa na amerykańskim Uniwersytecie Wisconsin.

Jednak - niezależnie od wznowionej pracy naukowej i dydaktycznej - demokratyczne przemiany, jakie zaszły w Polsce spowodowały, że to polityka stała się dla Kropiwnickiego pierwszoplanowym teatrem działań, w którym mógł w końcu bez przeszkód dać upust swojemu temperamentowi społecznika i politycznego lidera. W 1989 r. należał zatem do grupy byłych antykomunistycznych działaczy, która wyszła z inicjatywą założenia nowej partii - chadeckiego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego. W latach 1991-1993 (a później 2000-2002) pełnił też funkcję wiceprezesa Zarządu Głównego ZChN, a od 1997 r. – prezesa Zarządu Regionalnego ZChN w Łodzi.

Działalność w szeregach nowej partii okazała się dla J. Kropiwnickiego odskocznią do ogólnopolskiej kariery politycznej. Dwukrotnie zatem - w latach 1991-1993 i 1997-2001 piastował mandat posła do Sejmu Rzeczypospolitej.

Pierwszy raz dostał się do parlamentu z listy Wyborczej Akcji Katolickiej. W Sejmie zasiadał w Komisji Stosunków Gospodarczych z Zagranicą i Gospodarki Morskiej oraz Komisji Polityki Społecznej, wykorzystując swoją wiedzę ekonomisty i dotychczasowe doświadczenie działacza związkowego. Ponadto w latach 1991-1992 piastował stanowisko Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w rządzie Jana Olszewskiego, wyłonionym przez pierwszy demokratycznie wybrany Sejm III Rzeczypospolitej. Z kolei w następnym gabinecie Hanny Suchockiej w latach 1992-1993 pełnił funkcję szefa Centralnego Urzędu Planowania.

W 1997 r. Kropiwnicki wszedł do parlamentu z list zwycięskiej Akcji Wyborczej Solidarność. W powołanym przez koalicję AWS i Unii Wolności gabinecie, na którego czele stanął Jerzy Buzek, w latach 1997-2000 kierował w randze ministra Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. Jako szef Centrum Jerzy Kropiwnicki wszedł w spór z ówczesnym wicepremierem i ministrem finansów (a zarazem liderem Unii Wolności) Leszkiem Balcerowiczem o kierunek polityki gospodarczej. Kością niezgody była zwłaszcza ogłoszona przez Kropiwnickiego w 1999 roku prognoza gospodarcza, w której wszystkie przewidywane czynniki makroekonomiczne były gorsze od rządowych. Ostra krytyka działań Balcerowicza spowodowała wykluczenie niepokornego Kropiwnickiego z klubu AWS. Premier wysłał go na „karny" urlop pod zarzutem podważania społecznego zaufania do rządu. W latach 2000-2001 Kropiwnicki objął jednak stanowisko Ministra do Spraw Rozwoju Regionalnego.

W latach 2002–2006 pełnił funkcję prezesa ZChN. W 2002 r. jako reprezentant prawicy wystartował w pierwszych w dziejach zreformowanego przez rząd J. Buzka samorządu bezpośrednich wyborach prezydenckich (poprzednich włodarzy miasta wybierała ze swego grona Rada Miejska). Były minister był kandydatem z poparciem centroprawicowego Łódzkiego Porozumienia Obywatelskiego. Jego rywalem był Krzysztof Jagiełło z postkomunistycznego Sojuszu

Jerzy kropiwnicki - prezydent Łodzi
FOT. PAWEŁ ŁACHETA

Lewicy Demokratycznej. Wynik pierwszej tury nie rokował najlepiej dla Kropiwnickiego, który uzyskał 25% głosów łodzian, podczas gdy jego kontrkandydat – 37%. Jednak w drugiej, decydującej turze mieszkańcy miasta nad Łódką zdecydowali się zaufać byłemu ministrowi i antykomunistycznemu opozycjoniście, który objął urząd Prezydenta miasta Łodzi.

Kropiwnicki rozpoczął rządy od spektakularnych posunięć, które przez jednych łodzian komentowane były jako trafne i zasadne, przez innych opisywane w kategoriach populistycznych działań „pod publiczkę". Zlicytował zatem służbowy samochód, a wpływy z licytacji przeznaczył na cele charytatywne. Urzędnikom kategorycznie polecił spotykać się z petentami przy świadkach, co miało zapobiec ewentualnej korupcji. Urzędniczkom narzucił w godzinach

pracy swoisty „dress code", który wykluczał np. odsłonięte ramiona, dekolty i nazbyt krótkie spódnice. Inny „dress code władzy" miał obowiązywać włodarzy miasta - podczas oficjalnych uroczystości prezydent i jego zastępcy mieli nosić szarfy w barwach miasta Łodzi i z herbem Łodzi oraz czapki-maciejówki.

O ile te „wizerunkowe" decyzje Kropiwnickiego wzbudziły wśród mieszkańców Łodzi mieszane uczucia i przeciwstawne opinie, to trudno było zarzucić prezydentowi brak aktywności i decyzyjności, a przy tym dokonywanie nietrafnych wyborów w dziedzinie, którą sam uznał za priorytetową, czyli sanacji miejskich finansów. Konstruował kolejne budżety miasta z założeniem zmniejszania deficytu. W ramach oszczędności zasadnie obniżył też nieproporcjonalnie wysokie pensje prezesom miejskich spółek. Dzięki takiej konsekwentnej polityce odniósł też wymierne sukcesy – Łódź uzyskała pozytywną opinię firmy ratingowej, która oceniała wiarygodność finansową miasta, a do miasta ściągali inwestorzy, m.in. firmy Philips, Gillette i MultiBank. Kropiwnicki przyczynił się również do wzbogacenia się miasta o międzynarodowe lotnisko.

Prezydent nie zapominał także o poprawie wizerunku Łodzi nie tylko jako dobrze rokującego ośrodka gospodarczego, ale także miasta pamiętającego o swej często trudnej i dramatycznej historii. To on zapoczątkował proces naprawy stosunków łódzko-żydowskich. W intencji Kropiwnickiego – której trudno odmówić zasadności - miasto nad Łódką miało się kojarzyć społeczności żydowskiej na świecie i w samym Izraelu nie tylko jako Litzmannstadt (znamienny funkcjonowaniem getta i martyrologią Żydów w latach niemieckiej okupacji lat II wojny światowej), czy miasto, z którego w mrocznym 1968 r. podczas rozpętanej przez władze PRL „kampanii antysyjonistycznej" wyrzucano Polaków żydowskiego pochodzenia, ale przede wszystkim jako wspólnota, społeczność pomna swej wielonarodowościowej, wielokulturowej i wieloreligijnej historii kultywująca pamięć o wkładzie łódzkich Żydów w dzieje wielkoprzemysłowej metropolii oraz o ich tragicznym losie.

Dysponując wymienionymi wcześniej atutami w 2006 r. Kropiwnicki powtórzył swój sukces wyborczy sprzed czterech lat, ponownie obejmując urząd prezydenta. Tym razem startował jako „człowiek Prawa i Sprawiedliwości", a w pokonanym polu pozostawił kandydata Platformy Obywatelskiej Krzysztofa Kwiatkowskiego. Druga kadencja upływała pod znakiem kontynuacji polityki pozyskiwania inwestorów (np. ściągnięcie do łodzi firmy Dell), ale także prowadzenia ważnych miejskich inwestycji dla miasta, m.in. remontów ważnych ciągów komunikacyjnych i rozbudowy sieci wodno-

kanalizacyjnej. Triumfy święcił nad Łódką festiwal filmowy Camerimage. Opracowano też koncepcję budowy Nowego Centrum Łodzi i gruntownej przebudowy dworca Fabrycznego.

Jerzy Kropiwnicki aktywnie reprezentował również miasto na zewnątrz. Nie tylko wojażował po Europie i świecie zachęcając osobiście zagranicznych inwestorów do zakotwiczenia swych firm i interesów nad Łódką. Działał też w Radzie Unii Metropolii Polskich, awansując z czasem na jej Przewodniczącego. Udzielał się w pracach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Wchodził w skład Komitetu Regionów Unii Europejskiej, jako przewodniczący polskiej delegacji, członek Prezydium Komitetu, a także wiceprzewodniczący i przewodniczący Grupy Roboczej Komitetu Regionów Unii Europejskiej (i Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy).

Tymczasem jesienią 2009 r. – na rok przed końcem kadencji prezydenta! - działacze łódzkiego SLD ogłosili, że rozpoczynają zbiórkę podpisów pod wnioskiem o zorganizowanie referendum o odwołanie Kropiwnickiego z funkcji włodarza miasta. Wniosek uzyskał wymaganą liczbę podpisów. Referendum odbyło się 22 stycznia 2010 r. Spośród biorących w nim udział łodzian większość opowiedziała się za odwołaniem prezydenta. Sukces lewicowej opozycji (najpierw uzyskanie poparcia części łodzian dla wniosku o przeprowadzenie referendum, a później uzyskanie w nim poparcia dla odwołania prezydenta) obserwatorzy łódzkiej sceny politycznej tłumaczyli na różne sposoby – od cokolwiek wymykającego się racjonalnym ocenom „zmęczenia" łodzian osobą „wieloletniego" prezydenta, przez nagłaśniane przez przeciwników prezydenta wizerunkowych potknięć Kropiwnickiego, mających wynikać z jego szorstkiego obchodzenia się z podwładnymi, aż po brak odpowiedniej polityki informacyjnej ratusza, który nie potrafił wyjaśnić mieszkańcom miasta potrzeby licznych zagranicznych wyjazdów prezydenta, którego opozycja atakowała za trwonienie w ten sposób publicznego grosza.

W 2010 r. J. Kropiwnicki został zgłoszony przez senatorów Prawa i Sprawiedliwości, a następnie wybrany przez Senat do Rady Polityki Pieniężnej. W latach 2010-2016 był doradcą Prezesa Narodowego Banku Polskiego. W wyborach parlamentarnych 2015 r. bez powodzenia startował do Senatu z listy PiS.

JERZY KROPIWNICKI został członkiem Kapituły Orderu Odrodzenia Polski z nominacji Lecha Kaczyńskiego. Był też wielokrotnie wyróżniany za działalność polityczną i społeczną.

W 1990 r. został odznaczony Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski z postanowieniem prezydenta na uchodźstwie Ryszarda Kaczorowskiego. W 2006 r. otrzymał Krzyż Komandorski z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski i został przyjęty jako członek honorowy do Międzynarodowego Zakonu Rycerskiego Świętego Jerzego. Jest również kawalerem Zakonu Rycerskiego Grobu Bożego w Jerozolimie.

Z kolei w 2012 r. został odznaczony Krzyżem Komandorskim Orderu Świętego Grzegorza Wielkiego przez papieża Benedykta XVI.

Bibliografia:

1. Encyklopedia Solidarności, t. 1, Opozycja w PRL 1976-1989, red. M. Łątkowska, Warszawa-Katowice 2010.
2. Grzegorz Palka w służbie Łodzi i Polsce. Księga Pamiątkowa, red. W. Grochowalski, Łódź 1998.
3. Opozycja w PRL. Słownik biograficzny 1956-1989, t. 1, red. J. Skórzyński, Warszawa 2000.
4. Opozycja i opór społeczny w Łodzi 1956-1981, red. K. Lesiakowski, Warszawa 2003.
5. Podolska J., Waingertner P., Prezydenci miasta Łodzi 1841-2007, Łódź 2008.
6. Waingertner P., Historie znad Łódki czyli 47 opowieści z dziejów Ziemi Obiecanej, Łódź 2009.
7. Więźniowie polityczni w PRL 1981-1983. Zakład Karny Hrubieszów i inne. Raport z walki o status więźnia politycznego w PRL, oprac. R. Bielański, Warszawa 1984.
8. Kropiwnicki J., Zapis protestu, Warszawa 1986.

Zanim wybrano kolejnego prezydenta zgodnie z wyborczym kalendarzem, tymczasowo Łodzią zawiadywali:

Tomasz Sadzyński – 2 lutego 2010-29 listopada 2010 r.

Paweł Paczkowski – 1 grudnia 2010-13 grudnia 2010 r.

Hanna Zdanowska – Urząd Prezydenta Łodzi objęła 13 grudnia 2010 r.

W 2006 roku Hanna Zdanowska została radną rady miejskiej w Łodzi. Kilka tygodni później objęła funkcję wiceprezydenta. Podlegały jej edukacja, sport i fundusze unijne.
Wiceprezydentem była niecałe dziesięć miesięcy. W 2007 została wybrana do Sejmu z listy Platformy Obywatelskiej. Kandydując w okręgu łódzkim, uzyskała 11 506 głosów. Była wiceprzewodniczącą Polsko-Tajwańskiego Zespołu Parlamentarnego i komisji Przyjazne Państwo.
W grudniu 2010 roku wygrała wybory na prezydenta Łodzi – pokonała w drugiej turze Dariusza Jońskiego z SLD. Zdanowska dostała 60,65 proc. głosów.
Po czterech latach Zdanowska została prezydentem Łodzi już w pierwszej turze – zdobyła 54,08 proc. W ostatnich wyborach samorządowych w 2018 roku 70,22 proc. łodzian zagłosowało na Hannę Zdanowską. Dostała aż 215,3 tys. ze wszystkich 306,6 tys. oddanych głosów. Żaden z prezydentów Łodzi nie otrzymał jeszcze nigdy tak dużego poparcia mieszkańców.

FOT. ARCHIWUM UMŁ

ŁÓDŹ JEST PIĘKNA

Anna Przewieś
Biblioteka Uniwersytetu Łódzkiego

czyli Łódź - 30 lat samorządności

Wydarzenie, które umożliwiło odtworzenie samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło 4 i 18 czerwca 1989 roku. Wtedy to odbyły się pierwsze po II Wojnie Światowej częściowo wolne wybory parlamentarne. Zmiana ustroju pozwoliła na pierwsze, już całkowicie wolne wybory samorządowe (do rad gmin), które odbyły się 27 maja 1990 roku. Zarządzone zostały przez Prezesa Rady Ministrów Tadeusza Mazowieckiego. Te wydarzenia są niezwykle ważne, ponieważ dzięki nim zaczęła odradzać się w Polsce demokracja lokalna a co za tym idzie - wolność w podejmowaniu decyzji, działań oraz rozwój całego kraju.

Od 1 stycznia 1999 roku w Polsce obowiązuje trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego: samorząd gminy, samorząd powiatowy i samorząd wojewódzki. Zasada ta jest jedną z najważniejszych zasad ustrojowych państwa polskiego a samorządność jest największym osiągnięciem okresu tworzenia się nowej rzeczywistości. Daje ona możliwość swobody, kreatywności i wszechstronnego rozwoju miast oraz wsi. Reforma administracyjna ustanowiła 16 nowych województw. Wcześniej było ich 49. Uznano, że większe regiony będą miały wyższy potencjał rozwojowy.

Przez trzy dekady mieszkańcy i samorządowcy w poszczególnych miastach oraz wsiach dokonali ogromu pracy i przyczynili się do niebywałego postępu w każdej dziedzinie: kulturalnej, oświatowej, infrastrukturalnej…

W moim podsumowaniu 30 lat samorządności pragnę skoncentrować się na osiągnięciach i wydarzeniach, które dokonały się dzięki możliwościom samorządowym w moim mieście, w Łodzi.

NASZĄ PODRÓŻ ZACZNĘ OD LAT DZIEWIĘĆDZIESIĄTYCH

Oto nastał czas wolności. Łódź zaczęła się rozwijać i nabierać kolorytu a wszelkie powiązania ze wschodem stopniowo odcinano. Łódź stała się miastem kultury, filmu, zaczęła podążać za Europą i Ameryką. Zagraniczne firmy zaczęły otwierać u nas swoje siedziby.

1 STYCZNIA 1990 1990 roku Muzeum Sztuki otrzymało statut muzeum narodowego, 16 lutego można było przeczytać pierwsze wydanie "Gazety Łódzkiej " - lokalnej edycji "Gazety Wyborczej". Biskup Władysław Ziółek 2 kwietnia reaktywował działającą do dziś organizację charytatywną "Caritas", 30 maja przywrócono imię Marszałka Józefa Piłsudskiego Wojewódzkiej i Miejskiej Bibliotece Publicznej - dawniej imienia Ludwika Waryńskiego.

W 1990 roku Grzegorz Palka został wiceprezydentem Łodzi a 6 czerwca został prezydentem miasta. Tę funkcję pełnił do 1994 roku.

Łodzianie mogli wreszcie poczuć, zobaczyć i posmakować (i to dosłownie!) dotychczas nieznanego im świata. W grudniu przy ulicy Piotrkowskiej 126 otworzono bowiem pierwszy w Łodzi bar typu fast food. Można było zamówić hamburgery, frytki, hot dogi. Lokal ten otworzono w miejscu dawnej kawiarni "Akademickiej" a organizatorami byli Pierwsza Spółdzielnia Gastronomiczna Społem i amerykańska firma Boreas International Inc.

2 PAŹDZIERNIKA 1991 roku odbyła się jedyna wizyta w Łodzi brytyjskiej premier Margaret Thatcher, która słynęła z sympatii dla Polski.

14 MARCA 1994 roku oddano do użytku I piętro Domu Handlowego "Central " przy al. Piłsudskiego 6. W marcu owego roku otworzono pierwsze po II Wojnie Światowej kasyno gier w hotelu "Centrum" przy ul. Kilińskiego 59/63 (hotel ten wyburzono ostatecznie w 2015 roku).

9 LIPCA 1991 roku przy ul. Piotrkowskiej otworzono pierwszy w Łodzi sklep - salon "Yves Rocher ", który polecał preparaty pielęgnacyjne z naturalnych komponentów. A to już była naprawdę powiew prosto z wielkiego, eleganckiego świata...

Łódź zaczęła zaopatrywać się też w różne udogodnienia, które oferuje nam technika. W styczniu 1991 roku na skrzyżowaniu ulic Piłsudskiego i Promińskiego (obecnie Śmigłego Rydza) oraz na skrzyżowaniu Ogrodowej i Zachodniej zainstalowano pierwszą nowej generacji automatykę sterującą sygnalizacją świetlną. Była zaopatrzona w mikroprocesory programujące długość cykli świetlnych w zależności od liczby przejeżdżających pojazdów w różnych porach dnia.

We wrześniu 1992 roku powstał pierwszy w Łodzi bankomat w I Oddziale PKO BP przy ul. Kościuszki 15. W tym samym czasie zainstalowano 16 automatów telefonicznych na kartę magnetyczną.

Ogromną przemianę w latach dziewięćdziesiątych przeszła ul. Piotrkowska.

Ulica Piotrkowska jest dumą łodzian i jedną z najsłynniejszych polskich ulic

Jej generalny remont przypada na lata 1990 - 1998. Architekt Marek Janiak (członek założyciel grupy artystycznej Łódź Kaliska) zainicjował powstanie Fundacji Ulicy Piotrkowskiej. Fundacja ta miała na celu zmodernizowanie i przekształcenie ulicy w deptak (co udało się jedynie częściowo). W 1992 roku został wyłączony z ruchu odcinek od al. Piłsudskiego do ul. Tuwima, położono na tej części kolorową kostkę, postawiono modernistyczne latarnie a chodniki udekorowano różnymi elementami małej architektury. Wówczas wystrój ten wzbudzał wiele kontrowersji, niektórzy twierdzili, że tego typu modernizacja nie pasuje do charakteru ulicy. Niemniej jednak ul. Piotrkowska stała się znowu ulubionym miejscem spacerów łodzian. Od 1993 do 1997 roku były wyłączane z ruchu i przebudowywane kolejne części ulicy aż do Placu Wolności.

Na Piotrkowskiej powstawały nowe sklepy, restauracje, puby, kluby. W 1995 roku wiosną został otworzony pierwszy Mcdonald's w Domu Handlowym "Magda" pod numerem 30/32. Miejsce to cieszyło się ogromnym powodzeniem a w dniu otwarcia amerykańskiego baru ustawiły się doń gigantyczne kolejki. Można stwierdzić śmiało, że ulica Piotrkowska nazywana potocznie Pietryną przeżywała ogromny rozkwit, zaczęła tętnić życiem, stanowiła miejsce spotkań towarzyskich, przechadzały się po niej tłumy…

Panorama ulica Piotrkowskiej od strony al. Piłsudskiego

Łódź to miasto kamienic i zabytków. W latach dziewięćdziesiątych powstał pomysł na ich renowację. 31 grudnia 1990 roku na balu sylwestrowym w Muzeum Kultury i Historii Miasta powstała Loża Mecenasów Kultury i Historii Miasta. Miała na celu pozyskanie środków na renowację łódzkich zabytków.

13 LIPCA 1994 roku prezydentem Łodzi został Marek Czekalski, funkcję pełnił do roku 1998. W tym czasie odbyły się również istotne wydarzenia kulturalne promujące miasto. 19 - 22 października 1994 roku miał miejsce pierwszy w świecie Międzynarodowy Festiwal Szkół Filmowych i Telewizyjnych "Mediaschool". Brało w nim udział 13 uczelni, między innymi z Czech, Francji, Izraela, Niemiec, Kanady i Stanów Zjednoczonych.

2 GRUDNIA 1994 tego roku odbył się koncert inauguracyjny „Łódzkiej Piwnicy Artystycznej Przechowalnia". Scenę tą otworzyło małżeństwo Elżbieta Adamiak i Andrzej Poniedzielski przy ulicy 6 Sierpnia. Była to wtedy jedyna scena kabaretu literackiego w Polsce oprócz krakowskiej Piwnicy pod Baranami.

Należy zwrócić uwagę na ważne wydarzenie, które odbyło się 19 września 1997 roku - Parada Wolności. Festiwal ten stał się najbardziej znaną imprezą techno wzorowaną na Berlińskim Love Parade. Pierwotnie impreza odbywała się w Łódzkiej Hali Sportowej i była poprzedzona krótkim przemarszem przez ulicę Piotrkowską. Festiwal ten był ogromnym przełomem kulturowym i promocją szeroko rozumianej tolerancji. Był to niezwykle barwny pokaz. Ludzie ubrani w lateks, z włosami we wszystkich kolorach, z szalonym makijażem… kreatywność uczestników była nieskończona. Spawalnicze okulary, druty, gwoździe, peleryny, puchate bikini. Festiwal muzyki techno trwał jako impreza cykliczna do 2003 roku.

Lata dziewięćdziesiąte to początek ery centrów handlowych i hipermarketów. Pierwsze centrum handlowe "Makro Cash & Carry" o powierzchni 13.000 metrów kwadratowych otwarto 16 listopada 1994 r. przy ul. Kasprzaka 8. W tym miejscu mogli zaopatrywać się tylko przedsiębiorcy ale 19 listopada 1997 r. otwarto pierwszy w Łodzi hipermarket "Carrefour " należący do sieci francuskiej przy ul. Kolumny 36. Tam już każdy mógł zrobić zakupy.

Koniec lat dziewięćdziesiątych to czas, kiedy rozpoczęły się nowe inwestycje. Łódź stawała się coraz nowocześniejsza i piękniejsza. 28 maja 1998 powstała słynna Aleja Gwiazd na ul. Piotrkowskiej. 10 kwietnia 1999 przy ul. Piotrkowskiej 104 odsłonięto Ławeczkę Tuwima autorstwa Wojciecha Gryniewicza. Była to pierwsza rzeźba plenerowa, która weszła w skład Galerii Wielkich Łodzian.

24 maja tego samego roku otwarto nowy gmach Wydziału Biologii i Nauk o Ziemi UŁ przy Rokicińskiej 190, natomiast 03 grudnia oddano do użytku nową siedzibę Gazowni Łódzkiej w wieżowcu przy Uniwersyteckiej 2/4. Był to jeden z najnowocześniejszych łódzkich budynków lat dziewięćdziesiątych.

NASTAŁY LATA 2000 A WRAZ Z NIMI KOLEJNE ETAPY ROZWOJU NASZEGO MIASTA

Przy pasażu Rubinsteina 3 listopada powstał pierwszy mural. Przedstawia on ludzi stojących w oknach. Widać między innymi Juliana Tuwima, Karola Scheiblera, Ludwika Zamenhofa - postaci historyczne, zasłużone dla Łodzi. W tej chwili są dziesiątki murali i stanowią jakże charakterystyczny element Łodzi. Artyści z całego świata przyjeżdżają do nas, aby tworzyć swe uliczne dzieła.

19 STYCZNIA 2001 roku nastąpiło otwarcie multipleksu "Silver Screen" przy alei Piłsudskiego 5. Miejsce to cieszyło się i cieszy nadal ogromnym powodzeniem (dzisiaj jako Multikoino). Powstało tam 10 sal kinowych klimatyzowanych, są restauracje, kawiarnie, kasyno, sala bilardowa…

Od 07 listopada 2001 do 19 czerwca 2002 prezydenturę objął Krzysztof Panas, następnie od 19 czerwca do 19 listopada 2002 prezydentem został Krzysztof Jagiełło. Przez krótki czas prezydentury Krzysztofa Jagiełły miały miejsce trzy istotne wydarzenia. 01 sierpnia na ul. Piotrkowskiej powstał pomnik Łodzian Przełomu Tysiącleci ułożony z ponad 13454 kostek brukowych, z których każda stanowi płytkę z imieniem i nazwiskiem fundatora.

Łódź jest miastem czterech kultur: polskiej, żydowskiej, niemieckiej i rosyjskiej, które stały się inspiracją do powstania Festiwalu Dialogu Czterech Kultur (27 września - 6 października 2002).

Kolejnym wydarzeniem było otwarcie 24 października nowoczesnego Centrum Handlowego "Galeria Łódzka" przy al. Piłsudskiego 15/23.

19 listopada 2002 - 22 stycznia 2010 to czas prezydentury Jerzego Kropiwnickiego, pierwszego prezydenta Łodzi wybranego w wyborach powszechnych.

W tym czasie Łódź wzbogaciła się o wiele nowoczesnych gmachów. Między innymi w 2003 roku oddano do użytku, po generalnym, trwającym cztery lata remoncie, budynek Palmiarni, jeden z najnowocześniejszych w Europie.

W 2004 roku, 10 grudnia, także po wieloletnim remoncie otwarto wyczekiwany, nowoczesny, futurystyczny gmach Filharmonii im. Artura Rubinsteina przy al. Narutowicza 20/22.

W 2006 roku otworzono nowy gmach Biblioteki Uniwersytetu Łódzkiego. Biblioteka ta odpowiada najwyższym standardom europejskim.

17 MAJA 2006 roku to dzień niezwykły, wyczekiwany z niecierpliwością przez łodzian, ponieważ otworzono Centrum Handlowe Manufaktura. Centrum powstało na terenach dawnej fabryki Izraela Poznańskiego. To magiczne miejsce łączy ze sobą nowoczesność i piękno historii. Do Manufaktury przybywają ludzie z całej Polski. Jest tu dosłownie wszystko, między innymi sklepy, teatr, restauracje kawiarnie, centra medyczne, deptak z kolorowymi fontannami…

Obok wyrastających nowoczesnych budynków, rewolucję przechodziły łódzkie ulice. Łódź otrzymała w 2005 roku 100 mln zł z Europejskiego Funduszu

Centrum Handlowo-Rozrywkowe Manufaktura, dawny kompleks fabryczny I. Poznańskiego; od strony ulicy Ogrodowej (górne zdjęcie) oraz plac Włókniarek, serce kompleksu

Rozwoju Regionalnego na przebudowę dróg krajowych. Dzięki tej inwestycji została gruntownie wyremontowana aleja Włókniarzy, aleja Jana Pawła II oraz część ulic Wojska Polskiego i Brzezińskiej.

27 CZERWCA 2009 roku przy ulicy Bandurskiego 7 (w miejscu dawnego, ogromnego stadionu Łódzkiego Klubu Sportowego) otworzono halę widowiskowo-sportową - Atlas Arenę. Miejsce to jest w stanie pomieścić 10 400 widzów. Hala jest tak wyposażona i zorganizowana, aby mogła spełniać wszelkie wymogi sportowo - widowiskowe. Na płycie głównej może powstać lodowisko a nawet basen. Ogromna szara bryła nie wszystkim się podoba, ale jest to największy tego typu obiekt w Polsce. Niewątpliwie to wielki sukces dla Łodzi.

10 LUTEGO 2010 roku prezydentem Łodzi została Hanna Zdanowska.

Przez ostatnie dziesięć lat Łódź zaczęła zmieniać się w bardzo szybkim tempie. Barwne i niebywale oryginalne zdarzenie miało miejsce 28 października 2011. W tym dniu rozpoczął się pierwszy Light Movie Festival na Piotrkowskiej i w przyległych pasażach. Jest to największe wydarzenie kulturalne tego typu w Polsce i Europie. Przepiękne widowisko, które łączy ze sobą światło, ruch i dźwięk przyciąga tysiące turystów do Łodzi.

W listopadzie owego roku wszedł w życie niezwykle ważny projekt dla mieszkańców miasta "Mia100 kamienic". Celem tego przedsięwzięcia jest odnowa łódzkich budynków. Dzięki niemu wyremontowano kilkaset zabytkowych budynków. Z czasem nazwa projektu zmieniła się na „Miasto kamienic" jako że tytułowa setka została przekroczona już w 2103 roku.

Krajobraz łódzki zaczęły wypełniać nowoczesne hotele. 16 maja 2013 r. otwarto trzygwiazdkowy hotel "Tobaco" w dawnej Fabryce Wyrobów Wełnianych Karola Kretschmera przy ul Kopernika 64, w latach dwudziestych przebranżowiony na fabrykę papierosów. 18 lipca ukazała się naszym oczom fantastyczna budowla a jest nim hotel "Double Tree Hilton " przy ul. Łąkowej 29 w miejscu dawnej Wytwórni Filmów Fabularnych. Niezwykłość tego budynku stanowi fasada, która składa się z 10 tysięcy elementów układających się w kadr z pierwszego polskiego filmu wojennego "Zakazane piosenki".

19 PAŹDZIERNIKA 2013 ruszyła budowa trasy W-Z z pierwszym i na razie jedynym tunelem w Łodzi łącząca ze sobą dwa największe osiedla Widzew Wschód i Retkinię. Trasę oddano do użytku w październiku 2015 roku.

W 2013 roku zaczęło powstawać Centrum Przesiadkowe przy ulicy Mickiewicza. Projekt ten z początku budził wiele kontrowersji, nazwany został potocznie Stajnią Jednorożców.

9 GRUDNIA 2013 nowe życie dostała Akademia Sztuk Pięknych im. W. Strzemińskiego przy ul. Wojska Polskiego 121. Otworzono tam Centrum Promocji Mody z najnowocześniejszą salą do pokazów mody w Polsce. Tego samego dnia okazały budynek Wydziału Prawa i Administracji "Paragraf" wygrał ogólnopolski plebiscyt "ArchiTOPTEN - Najpiękniejsze Polskie Uczelnie". Doceniono także zrewitalizowany budynek zabytkowej elektrowni EC1 - 20 marca 2014 uznano go za najpiękniejszy polski budynek 2013 roku i uzyskał tytuł Bryły Roku.

Rok 2014 przyniósł łodzianom otwarcie ulicy Piotrkowskiej po półtorarocznym, ogromnym remoncie. Od 27 czerwca mogliśmy podziwiać nowe płyty granitowe, latarnie oraz ławki. Między placem Wolności a aleją Piłsudskiego wymieniono podziemne instalacje. Posadzono 64 nowe drzewa. Ulica nabrała nowego i eleganckiego charakteru. Następnego dnia na ulicy 6 Sierpnia otworzono pierwszy woonerf, czyli przestrzeń przyjazną dla wszystkich – pieszych, zmotoryzowanych, cyklistów i gości restauracyjnych ogródków.

Kolejną nowością było powstanie szalenie atrakcyjnego miejsca, jakim jest Off Piotrkowska. 21 października 2014 roku kompleks ten znalazł się na liście 7 nowych cudów Polski w wyniku plebiscytu zorganizowanego przez "National Geographic Traveler".

Łódź wspaniale odegrała swoją rolę w dramacie filmowym "Ida" w reżyserii Pawła Pawlikowskiego. Otrzymał on Oskara za najlepszy film nieanglojęzyczny. Film polsko - duński nakręcono i wyprodukowano w całości u nas, w Łodzi.

W latach 2013 - 2014 powstał Pasaż Róży. Magiczny klimat stanowią kawałki lustra ułożone na całym budynku kamienicy na ul. Piotrkowskiej 3. Autorką tego projektu jest Joanna Rajkowska w ramach projektu Diamenty Łodzi i festiwalu Łódź czterech Kultur.

Centrum przesiadkowe Łódź-Centrum, potocznie nazywane „stajnią jednorożców"

Nasze miasto może poszczycić się najnowocześniejszym planetarium w Polsce. 8 stycznia 2016 w zrewitalizowanej, zabytkowej elektrowni EC1 Wschód przy ul. Targowej 1/3 można było pierwszy raz zobaczyć w nim magię kosmosu.

Powszechną formą komunikacji miejskiej stały się rowery. 30 kwietnia 2016 firma Nextbike Polska uruchomiła sieć Łódzkiego Roweru Publicznego, który nieustannie cieszy się ogromnym powodzeniem.

Łódź to miasto biurowców a okazałe budowle nadają jej nowoczesny charakter. Ogromną inwestycję stanowi biurowiec "Ogrodowa Office" przy ulicy Ogrodowej 8. Otworzono go 4 października 2018 roku. Ma 6 kondygnacji biurowych oraz parter. Znajduje się tam niezwykle nowoczesny i elegancki Hotel Andels. Zabytkowa fasada budynku stanowi dodatkową atrakcję wizualną.

Rewolucję przeszła Łódź Fabryczna - główna stacja kolejowa w Łodzi. W latach 2011 - 2016 dworzec został zamknięty i w tym czasie dokonano gruntownej przebudowy. Naszym oczom ukazała się stacja - jedna z najnowocześniejszych w Europie. Architektura budynku stanowi integralną część Nowego Centrum Łodzi (obszaru Śródmieścia miasta). Ponadto do 2022 planowane są prace nad przebiciem kolejowego tunelu średnicowego o długości 7,5 km. w stronę

EC-1 – przykład jednej z nabardziej udanych rewitalizacji w Europie

Najnowocześniejszy dworzec kolejowo-autobusowy w Polsce, Łódź Fabryczna

dworca Łódź Kaliska. Przez ten tunel w przyszłości miałyby przemieszczać się pociągi dalekobieżne krajowe i międzynarodowe.

Na przestrzeni 30 lat widać jak ogromną przemianę przeszła Łódź. Stała się ona miastem kultury, sztuki oraz szeroko zakrojonych inwestycji. Do Łodzi przybywają ludzie z całej Europy i świata aby podziwiać nasze ulice, zabytki i infrastrukturę, uczestniczyć w wydarzeniach kulturalnych.

Rocznica 30 lat samorządności jest wspaniałą okazją, aby przypomnieć jak trudną drogę przeszła Łódź. Droga ta dzięki działaniom samorządowców i mieszkańców miasta sprawiła, że doszliśmy do miejsca, w którym łodzianie mogą być dumni ze swojego miasta.

WSZYSTKIE ZDJĘCIA: ARCHIWUM BUŁ I UMŁ

Bibliografia:

1. Dorota Ceran: A ja Łódź wolę.... Łódź: Wydawnictwo Novae Res, 2018. Wydanie pierwsze. ISBN: 9788381471497
2. Marek Janiak: #miasto: czym zaskoczy was Łódź?, Łódź: Biuro Architekta Miasta, 2018. Wydanie II. ISBN: 9788394509972
3. Grażyna Kobojek: Łódź - Kalendarium XX wieku; 1901 - 2000. Łódź: Piątek Trzynastego Wydawnictwo, 2002. Wydanie I. ISBN: 9788374150606
4. Łódzkie innowacje: 100 lat województwa: 30 lat samorządności. Wydawnictwo " Negatyw ", ISBN: 9788364231346
5. Andrzej Piekara: Samorządność, samorząd, rozwój. Warszawa, 2000. Wydanie I. ISBN: 8390086182
6. Samorządność wczoraj i dziś : wychowanie do społeczeństwa obywatelskiego; pod redakcją Andrzeja Murzyna. Kraków: Wydawnictwo Impuls, 2011. Wydanie I. ISBN: 9788375875591

Jestem jedynym radnym w Polsce, który zasiada w radcowskiej ławie od 30. lat - mówi Władysław Skwarka

Rozmowa z Władysławem Skwarką, radnym w łódzkim samorządzie

CHODZĘ PO LUDZIACH CAŁY CZAS

Rozmawia **Piotr Wesołowski**
Dziennkarz TV TOYA

Piotr Wesołowski:
Ile pan miał lat, jak został po raz pierwszy radnym?
Władysław Skwarka:
- Trzydzieści osiem.

Czyli większość dorosłego życia spędził pan w Radzie Miejskiej.
- Tak.

Co pana przez te lata najbardziej denerwowało w pracy Rady Miejskiej?
- Tak zwyczajne, ludzka głupota.

Wielu było głupich radnych?
- Tak. Na szczęście już ich nie ma. Początki zazwyczaj bywają najtrudniejsze. Teraz poziom radnych jest dużo wyższy. Kiedy na sesji Rady Miejskiej przekonywałem, że nie ma sensu jednemu królowi Polski poświęcać nazwy dwóch ulic, to nie posłuchano mnie. W Łodzi mamy ulicę Bolesława Szczodrego i Bolesława Śmiałego. Poza tym wówczas nie było wiedzy, jak rządzić. Wszyscy się tego dopiero uczyliśmy. Ja pisząc status i regulamin organizacyjny opierałem się na statucie łódzkiej rady z 1933 roku.

Rada z 1990 roku i obecna, czym się najbardziej różnią?
- Przede wszystkim kompetencjami. Budżet miasta jest teraz kilkaset razy większy. Przed trzydziestu laty Rada Miejska miała bardzo mało pieniędzy, bo miała mało zadań.

Nie było telefonów komórkowych, poczty elektronicznej. Jak się porozumiewaliście, umawialiście, kontaktowaliście?
- Wszystko pocztą. Dostawaliśmy do domów listy z informacjami o posiedzeniach komisji i porządku obrad sesji. Mnóstwo było tych listów. Przez te lata poznałem bardzo dobrze kilku listonoszy.

Podczas sesji radni sami liczyli głosy. Próbowali oszukiwać?
- Nie. Ale z liczeniem były czasami problemy.

Dlaczego?
- Na przykład jeden radny z Samoobrony potrafił liczyć tylko do dwunastu.

Serio?
- Niestety tak. Doliczał do dwunastu, wyciągał palec i liczył dalej.

Wtedy było 80 radnych.
- Dlatego ten radny kilka palców musiał wykorzystać przy liczeniu. Ale nie chcę tamtej starej Rady Miejskiej tylko krytykować.

To proszę chwalić.
- Była wielka chęć do roboty. Pracowaliśmy dniami i nocami w samorządzie. Czasami tylko do domu wracaliśmy, żeby się przespać. Było widać olbrzymi entuzjazm i zaangażowanie. Teraz sporo radnych robi bardzo dużo, żeby tylko nic nie robić. Przykre.

Pamiętam, że sesje trwały bardzo długo. Czasami kończyły się po północy. Zdarzało się, że radni przysypiali w fotelach.
- To prawda. Pan radny Kryger był kierowcą autobusu, ciężko pracował i zazwyczaj przychodził na Piotrkowską 104 bardzo śpiący. Kiedyś mówiliśmy o pomocy dla jednej z katedr na Uniwersytecie Łódzkim. Chyba chodziło o anglistykę. Radny Kryger obudził się na koniec dyskusji i usłyszał, że 50 tysięcy trafi do katedry. Wstał i oświadczył, że to bardzo dobrze, bo na kościoły koniecznie trzeba dawać pieniądze. Pękaliśmy ze śmiechu.

Władysław Skwarka - łódzki radny od ponad trzech dekad
FOT. ARCHIWUM RMwŁ

Trzydzieści lat temu było w łódzkim samorządzie sześciu radnych z korzeniami w PZPR, z której powstało SdRP. Trudno wam było być radnymi socjaldemokracji?
- Śpiewano piosenki, że na drzewach zamiast liści będą wisieć komuniści. Dla nas roboty w Łodzi nie było. Podobnie jak w latach osiemdziesiątych dla ludzi związanych z Solidarnością. Ja założyłem spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, bo nikt nie chciał mnie zatrudnić. Znajomi przechodzili na drugą stronę ulicy, jak mnie widzieli. Takie to były czasy.

A po kilku latach to lewica rządziła Łodzią.
- Wtedy znowu okazało się, że mam bardzo dużo znajomych. I to oni przechodzili na chodnik, po którym szedłem. Kłaniali się i zagadywali. Śmieszne to było.

Nie korciło pana, żeby dostać się do parlamentu? Tyle wygranych kampanii za sobą.
- W 1998 roku startowałem do senatu. Zdobyłem prawie 100 tysięcy głosów, ale się nie dostałem. Wyprzedzili mnie Andrzej Ostoja Owsiany z Konfederacji Polski Niepodległej i Zbyszek Antoszewski z SdRP. Wtedy postanowiłem, że będą już tylko startować do Rady Miejskiej. I już na pewno danego sobie samemu słowa dotrzymam.

I przez trzydzieści lat dostaje się pan za każdym razem do łódzkiego samorządu. Jak to się robi?
- Chodzę po ludziach. Cały czas. Wyborcy mnie znają i mają do mnie zaufanie. Na Retkini mam wielu znajomych, bo budowałem to osiedle. Jestem jedynym radnym w Polsce, który zasiada w radcowskiej ławie od 30 lat.

Ufają panu wyborcy?
- Przypuszczam, że tak. Zawsze powtarzałem, że myślę, co myślę, mówię, co myślę, i robię, co mówię. Przyjąłem taką zasadę i wyborcy to szanują. Nie zmieniam poglądów ani partii politycznych.

Najfajniejszy radny z tych trzech dekad w łódzkim samorządzie?
- Prokurator Eugeniusz Sindlewski. Był z Łódzkiego Porozumienia Obywatelskiego, ale nigdy go nie interesowało, że ja niby jestem komuch. Pracowaliśmy razem w komisji statutowej. Zapraszał mnie do swojego gabinetu i tam ten statut miasta pisaliśmy. Typ angielskiego dżentelmena. Już nie żyje.

Radni w pierwszych kadencjach samorządu sporo pili. To prawda?
- Niestety tak. Po południu i tak bliżej wieczora kilku już zwyczajnie nie funkcjonowało. Może robili to z nudów, może po prostu mieli problem z alkoholem. Teraz się już to nie zdarza.

Co się jeszcze zmieniło w samorządzie?
- To następowało etapami. Najważniejsze, że w końcu można było decydować o lokalnych sprawach na miejscu. Sami najlepiej wiemy czego nam potrzeba, a bez czego damy sobie radę. To oczywiste. Od 1990 roku do 2000 kompetencje Rady stale się zwiększały. Później zaczęła je stopniowo tracić. Teraz wszystko przechyla się na rzecz prezydenta miasta. Tak to postrzegam.

WŁADYSŁAW SKWARKA urodzony w 1952 jest radnym od 1990 roku. Non stop. W wyborach samorządowych 2018 uzyskał 2591 głosów (5.88% wszystkich w okręgu).

Kandydat KWW Hanny Zdanowskiej w Okręgu nr 3 (osiedla: Montwiłła-Mireckiego, Karolew-Retkinia Wschód, Retkinia Zachód-Smulsko, Koziny, Zdrowie-Mania, Złotno).

Jest absolwentem socjologii w Akademii Nauk Społecznych w Warszawie. Dyrektor Łódzkiego Oddziału Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

14 października 2020 roku Rada Miejska Łodzi przyznała mu Odznakę za Zasługi dla Miasta Łodzi za działalność na rzecz miasta godną szczególnego uznania.

Władysław Skwarka od wielu lat jest członkiem Miejskiej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych.

Od dwóch kadencji jest przewodniczym Powiatowej Rady Rynku Pracy. Doradza przedstawicielom władz samorządowych w sprawach polityki rynku pracy.

NADZIEJE OBAWY DETERMINACJA

Marcin Gołaszewski

Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi

Rada Miejska jest emanacją społeczności, Mieszkańców, którzy raz na pięć lat decydują o tym, w jakim kierunku ma płynąć Łódź. Z perspektywy 30 lat po transformacjach ustrojowych możemy patrzeć na jej rolę krytycznie, także, a może przede wszystkim, pod względem jej rozpoznawalności i obecności w świadomości łodzian. Ale jedno musimy wiedzieć: jej rola i zadania jako organu uchwałodawczego i kontrolnego są nie do przecenienia.

Gdy w 1990 roku odradzał się wolny samorząd, jego zadania zostały zdefiniowane, a główna rola polegająca na bliskości podejmowanych decyzji w stosunku do woli Obywateli była najistotniejsza. W przeciągu lat zmieniło się wprawdzie wiele - rada nie wybiera już bezpośrednio prezydenta miasta, jej liczebność zmniejszyła się do 40 osobowego składu, wydłużono jednocześnie kadencję z czterech do pięciu lat - element reprezentatywności społeczności lokalnej pozostał jednak jako najważniejszy, niewzruszony, definiujący samorządność. To, co jednak uległo zmianie, to permanentna obawa o przyszłość samorządu w Polsce.

30 lat temu w życie weszła ustawa o samorządzie gminnym - najlepiej oceniana dzisiaj reforma - najbliższa Polakom.

Jednocześnie 27 maja 1990 odbyły się w Polsce pierwsze wolne wybory samorządowe.

Przez 30 lat samorząd zmagał się z wieloma problemami - przechodził chwile rozkwitu, stagnacji, a nawet chwile robienia kroku wstecz. Jednak zawsze mieliśmy pewność, że wszystko to służyć będzie lokalnym społecznościom.

Dziś stoimy przed wyzwaniami, którym trudno sprostać: finansowe ubezwłasnowolnienie, próba centralizacji władzy, stawianie pod znakiem zapytania samej idei „samorządności", a ostatecznie klientelizm, rozdzielanie pieniędzy publicznych w roli wsparcia według klucza partyjnego, wykluczanie „niepokornych" z możliwości uzyskania tych środków.

To my samorządowcy budujemy nasze lokalne ojczyzny. Współpraca mieszkańców z samorządowcami i samorządowców z kolejnymi rządami pokazywała, że wszystkim nam zależy na budowie lokalnych społeczności, widzimy jak zmieniły się polskie miasta, a dzięki temu, jak zmieniła się Polska.

Nadeszły czasy, kiedy samorząd stał się nie partnerem dla rządu, a jego przeciwnikiem, a nawet wrogiem.

Jednocześnie, w obecnej kadencji Rady Miejskiej obserwuję jako jej przewodniczący niezwykle niepokojącą tendencję, która pogłębia się szczególnie w czasie pandemii i zdalnych sesji rady. Konflikty polityczne znane dotychczas z obrad sejmowych przeniesione zostały na poziom lokalny. Rozsadzeniu uległy nie tylko ramy posiedzeń organu, jakim jest rada gminy, ale także rozkładowi uległy normy i zasady kultury. Przekrzykiwanie się, atakowanie ad personam, wrzaski i przerywanie obrad stały się niechlubnym standardem urągającym powadze Rady Miejskiej w Łodzi. Próby budowania wspólnoty w celu realizowania zamierzeń ponad partyjnymi podziałami stały się wręcz niemożliwe. Interes Łodzi i jej Mieszkańców zszedł na dalszy plan, a sesje rady są pokazami politycznej gry negującej dobro miasta.

Z żalem i rozgoryczeniem przyglądać się można nie tylko samemu poziomowi dyskusji, ale także brakowi jakiejkolwiek woli forsowania kluczowych dla Łodzi projektów w Warszawie. Jako przykład należy wymienić zaproponowany przez Radę Miejską projekt ustawy powołujący do życia fundusz dedykowany rewitalizacji łódzkich kamienic.

Po 30 latach transformacji, po szoku, jaki wywołał w naszym mieście

Marcin Gołaszewski
– Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi
FOT. ARCHIWUM RMwŁ

upadek przemysłu lekkiego, po zapaści i marazmie lat 90 ubiegłego wieku, Łódź jest dziś najszybciej rozwijającym się miastem w Polsce - miastem, które pozostawiono bez żadnej pomocy.

Wspólnie wykonaliśmy ogromny skok cywilizacyjny, jesteśmy na najlepszej drodze do tego, by stać się nowoczesną, bogatą, otwartą, europejską metropolią. Wiemy jednak, że Łódź pozostawiona sama sobie, nie poradzi sobie ze wszystkimi problemami, które nawarstwiły się wskutek kilkudziesięcioletnich zaniedbań.

Dlatego Rada Miejska na sesji w dniu 29.01.2020 roku podjęła uchwałę, która w swojej wadze mogła okazać się jedną z ważniejszych w historii miasta – mogła stać się kołem zamachowym dla jego rozwoju. Przyjęty projekt specustawy zakładający powołanie funduszu dedykowanego rewitalizacji łódzkich kamienic był efektem dialogu pomiędzy samorządowcami, ekspertami, społecznikami i radnymi. Był także kompromisem szanującym tradycję i architekturę Łodzi, który jednak nie patrzył wyłącznie wstecz, lecz przede wszystkim w przyszłość miasta.

Uchwała przyjęta została zdecydowaną większością głosów, przy poparciu nie tylko wszystkich członków klubów koalicyjnych, ale także przy poparciu jednego (!) radnego klubu PiS.

I mimo upływu roku od momentu podjęcia inicjatywy w tej sprawie nie zadziało się nic. Żadna inicjatywa legislacyjna nie została podjęta w sejmie, żaden krok dobrej woli ze strony rządzących nie został wykonany. Łódź najwyraźniej na wsparcie centralne podobne do tego, jakie otrzymały Gdańsk, czy Górny Śląsk, nie zasługiwała. A ostatnie tygodnie i miesiące udowadniają, że nasze miasto jest coraz bardziej traktowane po macoszemu przy podziale środków rządowych.

Rada Miejska musi w tej kadencji - stawiam to sobie jako zasadniczy cel jako jej przewodniczący - być rozpoznawana, szanowana i identyfikowana z konkretnymi działaniami. Temu służyły dyżury radnych w dzielnicach Łodzi, temu służyć ma moja aktywność w szeregu inicjatyw podejmowanych przez łodzian.

Samorządy są i wierzę, że nadal będą najbliżej mieszkańców. To samorządowcy znają najlepiej ich potrzeby. Liczę na to, że okres dyskryminowania i atakowania samorządu się skończy i znowu wspólnie z władzą centralną będziemy współpracować dla dobra wszystkich Polaków.

FOT. DOROTA CERAN

FOT. DOROTA CERAN

Pierwsze posiedzenie Rady Miejskiej w Łodzi I kadencji

2021