



# 1. OBIECUJĄCE POCZĄTKI

## 1.1. SKĄD WYCHODZIĆ TRZEBA

Czas był niezwykły. Wydarzenia następowały szybko, były zaskakujące. Coś się kończyło, otwierało się pole nowych możliwości i trzeba było szybko budować to, co konieczne, aby ta lepsza Polska zgodnie z logiką mogła zaistnieć – tym razem już bez stanu wojennego; to prawdziwy początek budowania, z zapałem, z energią jakby nagromadzoną we wcześniejszych latach zawodowej stagnacji w zamkniętym świecie osobistego wycofania.

Wyniki wyborów przeprowadzonych 4 czerwca 1989 roku były zapowiedzią zmiany, jednak to utworzenie gabinetu Tadeusza Mazowieckiego, który określano jako „pierwszy niekomunistyczny rząd”, musiało przekształcić myślenie o państwie. O odzyskiwanym państwie należało myśleć jako o podmiocie politycznym, suwerennym na scenie międzynarodowej i wewnętrznej, a także jako o strukturze instytucjonalnej, o jej organizacji i statusie osób w niej funkcjonujących.

Zatem historia ta zaczyna się wraz z pierwszymi wysiłkami, aby Polskę uczynić państwem suwerennym i demokratycznym. Wyzwanie wielkie i bezprecedensowe – niemal wszystko wymagało zmiany.

Przez blisko pół wieku kilka pokoleń Polaków i nasze państwo były częścią świata za żelazną kurtyną, świata radykalnie różnego od tego z drugiej strony, czyli Zachodu. Ten świat PRL, uzależniony i uformowany na modłę sowiecką, zachowując liczne pozory państwa jak każde inne, w istocie wytworzył wewnętrznie spójny i sprawny system zniewolenia, a w konsekwencji także deprawacji społeczeństwa. Podstawowymi i oficjalnie deklarowanymi zasadami ustrojowymi były reguły centralizmu demokratycznego oraz systemu jednolitej władzy państwowej. Ufundowano na nich formalnoprawną, oficjalną

organizację państwa z Radą Ministrów, ministerstwami, urzędami administracji centralnej i terenowej, sejmem, sądami itd. Bez względu na kolejne zmiany podziału administracyjnego kraju rozbudowany system rad narodowych pozostawał hierarchicznie podporządkowaną częścią jednolitej władzy państwowej. Jednak ten opisany w prawie i podręcznikach ustroj był tylko fasadą. Rzeczywistą władzę dysponował aparat komunistycznej partii rządzącej, czyli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR). Była to władza wszechobecna, ogarniająca wszelkie aspekty życia społecznego. Rozczłonkowany system organów państwowych miał bowiem symetrycznie usytuowane odpowiedniki, utworzone według kryterium merytorycznego i terytorialnego. Na przykład władza I sekretarza KC PZPR jako rzeczywistej głowy państwa znacznie wykraczała poza typowe funkcje najwyższego jego przedstawiciela, i to łącznie z uprawnieniami formalnoprawnego zwierzchnika władz państwowych, czyli kolegalnej Rady Państwa. Z kolei w terenie, na przykład w mieście X, działały miejski komitet PZPR oraz miejska rada narodowa itp. Ponadto siatka partyjnych, czyli rzeczywistych, decydentów obejmowała wszelkie instytucje i zakłady pracy w postaci obowiązkowo funkcjonujących podstawowych organizacji partyjnych (POP).

Niejednokrotnie używane określenia „dualizm organizacyjny” czy „dublowanie instytucji państwowych” są o tyle nieścisłe, że mogą sugerować równorzędną pozycję organizacji państwowej i partyjnej bądź przewagę tej pierwszej. Nic bardziej mylnego. Taki dualizm oznaczałby obniżoną skuteczność działania partii. Kierownicze funkcje, normalnie właściwe władzom państwowym, były sprawowane przez odpowiednie władze PZPR, a władzom państwowym pozostawały funkcje wykonawcze i drugorzędne. Skutecznym narzędziem, niejako „domykającym” ten system, była zasada „nomenklatury partyjnej” obowiązująca w polityce kadrowej – nie tylko stanowiska o znaczeniu strategicznym, ale wszelkie kierownicze były obsadzone przez członków PZPR (czasem przez osoby nie mniej zaufane, choć bez tej legitymacji). Tak ukształtowana struktura państwa miała mocną podstawę w kolejnej ustrojowej zasadzie funduszu jednolitej własności ogólnonarodowej. W rzeczywistości oznaczało to upaństwowienie niemal wszelkich zasobów materialnych w każdej postaci i ścisłą reglamentację własności prywatnej, co do zasady zminimalizowanej przedmiotowo i wartościowo do własności osobistej. Władztwo rządzących było szczególnie silne, skoro obywatele zostali pozbawieni nie tylko wolności, ale też własności.

Ten stan rzeczy był punktem wyjścia dla bezprecedensowych procesów, które następnie określono mianem transformacji ustrojowej Europy Środkowo-Wschodniej. „Inny świat”, zainstalowany po wschodniej stronie żelaznej kurtyny i utrwalany przez dziesięciolecia, stanął przed oszołamiającą perspektywą odejścia od wszystkiego, co zniewalało państwo, społeczeństwo i jednostkę. A zatem nie „centralizm demokratyczny”, ale demokracja oparta na wolnych, rzetelnych wyborach, pluralizmie partii politycznych, demokratycznej administracji. Nie „jednolity system władzy partyjno-rządowej”, ale urządzenie państwa zgodnie ze współcześnie pojmowanym trójpodziałem władz państwowych i decentralizacją administracyjną, stosownie do zasady pomocniczości. Nie „nakazowo-rozdzielcza gospodarka planowa” i fundusz jednolitej własności ogólnonarodowej, ale wolny rynek, ochrona własności prywatnej. Przywrócenie podmiotowości jednostkom i ich wspólnotom czy organizacjom, w pierwszym rzędzie poprzez rewitalizację katalogu praw i wolności człowieka i obywatela. Wszystko to możliwe było dzięki suwerennemu stanowieniu przez państwo o swoich losach, o międzynarodowych sojuszach i powiązaniach, o międzynarodowej współpracy w otwartym, różnorodnym świecie.

Rok 1989. Polska rozpoczyna stopniowy demontaż komunistycznego reżimu. Pierwszy kwartał kończy się porozumieniami Okrągłego Stołu. Siódmego kwietnia Sejm, jeszcze PRL, uchwała ustawy, w tym nowelizację Konstytucji z 1952 roku wprowadzającą Senat i urząd Prezydenta. W wyborach parlamentarnych 4 czerwca przedstawiciele opozycyjnego Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” wygrywają to, co było wówczas możliwe: 99 mandatów w liczącym 100 miejsc Senacie i 35% mandatów w „kontraktowym” Sejmie. Wyniki wyborów w podstawowej części ogłoszono 6 czerwca.

Restytucja Senatu wymagała przygotowania siedziby i zorganizowania Kancelarii. Duże wyzwanie. W sejmowym kompleksie przy ulicy Wiejskiej jeden z budynków po pracach adaptacyjnych i remontach stał się siedzibą Senatu. Pierwsze jego posiedzenie, 4 lipca, odbyło się jednak w sali posiedzeń plenarnych Sejmu. Wśród senatorów był między innymi profesor Jerzy Reguński, od lat skupiający wokół siebie grupę osób pracujących nad problematyką samorządu terytorialnego. Wypracowany pod jego kierunkiem model decentralizacji władzy publicznej stał się przedmiotem negocjacji tak zwanego podstolika ds. samorządu terytorialnego (grupy roboczej) w ramach obrad Okrągłego Stołu. W Senacie Jerzy Reguński objął przewodnictwo Komisji Samorządu Terytorialnego i jeszcze w lipcu powrócił

do prac nad projektem reformy samorządowej, przy intensywnym udziale kilkorga spośród wcześniej współpracujących z nim osób (ekspertów). Bodajże pierwszą inicjatywą ustawodawczą Senatu RP I kadencji (1991–1993) był projekt ustawy o samorządzie terytorialnym przygotowany właśnie przez to grono<sup>1</sup>, jednak miało to miejsce później, w pierwszym kwartale 1990 roku.

Pierwszym marszałkiem Senatu został profesor Andrzej Stelmachowski, wybitny prawnik cywilista, któremu wiele zawdzięczają pokolenia prawników, przede wszystkim te, które studiowały prawo jeszcze w głębokim PRL-u. Solidarnościowa część parlamentarzystów Sejmu i Senatu zorganizowała się w jeden Obywatelski Klub Parlamentarny (OKP) z przewodniczącym profesorem Bronisławem Geremkiem i sekretarzem Henrykiem Wujcem.

Nie jest łatwo opisać atmosferę tamtych miesięcy. W senacie zapach świeżo malowanych ścian przypominał, że pracujemy w instytucji tworzonej od podstaw. To był inny świat, intrygujący, ruchliwy, pociągający i obiecujący, a zarazem jeszcze trochę niepewny<sup>2</sup>. W dniach, kiedy prowadziłam zajęcia na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, którego pracownikiem naukowo-dydaktycznym byłam od lat, czułam się nieswojo – wewnątrz jakby zatrzymało atmosferę obojętności i stagnacji odporną na wszelki powiew zmiany. I towarzyszyła mi delikatna, ale jednak wyczuwalna podejrzliwość ze strony jakże dobrze mi znanego otoczenia, dyskretny dystans z nutą niedowierzania, więc do tętniącego życiem i nadzieją Senatu biegłam z radością i entuzjazmem. Zatrudnienie na Wydziale Prawa pozwalało w sposób bezkolizyjny łączyć je z niesformalizowanym działaniem w Senacie i w Sejmie.

W parlamencie z każdym tygodniem następowało ustalanie ról, z nieokreśloności wyłaniały się pierwsze porządki. Kancelaria Senatu zatrudniała kolejnych etatowych pracowników. Osoby zaproszone przez senatorów do współpracy otrzymały stałe przepustki uprawniające do wejścia i poruszania się po

---

<sup>1</sup> Piszę o tym w artykule *Samorząd terytorialny w ustroju politycznym RP* zamieszczonym w księdze pamiątkowej poświęconej sędziemu Trybunału Konstytucyjnego, profesorowi Henrykowi Ciochowi: *Państwo. Konstytucja. Prawo*, Warszawa 2018, s. 121–135.

<sup>2</sup> Ten rodzaj niepewności dobrze ilustruje refleksja, którą – z przymrużeniem oka – opowiedział nam profesor Andrzej Stelmachowski. Mianowicie gdy po wyborze na marszałka Senatu udał się do swojego gabinetu, towarzyszył mu pracownik Biura Ochrony Rządu, który dyskretnie szedł o krok za nim. Marszałek Stelmachowski odruchowo podszedł do okna gabinetu, sprawdzając, czy da radę przez to okno wyskoczyć. Nie mógł bowiem uwolnić się od myśli, że towarzyszący mu funkcjonariusz za chwilę położy mu mocną dłoń na ramieniu i powie: „Dość już tych żartów, teraz pójdziesz ze mną”.

całym sejmowym terenie. Kilkoro prawników afiliowanych jako doradcy bądź do marszałka Senatu, bądź Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego zorganizowano w Zespół Doradców Prawnych OKP. Miało to tę zaletę, że otrzymaliśmy do dyspozycji pokój z telefonem na poddaszu Starego Domu Poselskiego, co ułatwiało kontakty parlamentarzystów z nami, a także nasze narady, niezbędne wobec niejednokrotnie zaskakujących „zamówień” składanych przez posłów OKP. Nikt z nas nie pytał o pieniądze. Motywacją była chęć, a może ściślej – wewnętrzna potrzeba uczestniczenia. I nie zmieniły tego skromne umowy zlecenia, jakie w pewnym momencie Klub podpisał z nami.

W sejmie panowała atmosfera jedyna w swoim rodzaju. Przez dziesięciolecia sztywne, zimne i wygodne wnętrza wykonane z jasnych marmurów wypełniło się mieszaniną ożywionych, pełnych zapału i woli działania posłów, którzy w znakomitej większości po raz pierwszy przekroczyli progi sejmu, i posłów wybranych z „listy krajowej”, których pozorne opanowanie zazwyczaj kryło niepewność i oczekiwanie na dalszy rozwój wydarzeń. Obraz ten nie byłby kompletny, gdyby pominąć dziesiątki (raczej setki) etatowych pracowników Kancelarii Sejmu, krzątających się dość gorączkowo w obliczu nieoczekiwanej i radykalnej zmiany (w każdym razie w parlamencie) układu sił politycznych. Im wyższe stanowisko w strukturze Kancelarii, tym większa niepewność jego piastuna, czy i jak długo na nim pozostanie. Jednym z nieuchwytnych składników tamtej atmosfery było właśnie to, co krążyło w świadomości wielu, choć nie znajdowało oczywistego potwierdzenia w rzeczywistości. Jakkolwiek członkowie OKP stanowili w Sejmie tylko około jednej trzeciej ogółu, czyli zdecydowaną mniejszość, to obserwowane wśród posłów postawy zwycięzców i przegranych rozkładały się odwrotnie do tych proporcji. Wyrazem tej sytuacji była także bardzo silna pozycja polityczna przewodniczącego OKP, Bronisława Geremka.

Rzecz jasna, nie wiem, jakie ustalenia doprowadziły do opublikowania na pierwszej stronie „Gazety Wyborczej” (dziennika wydawanego od 8 maja, początkowo z godłem Solidarności) formuły: „Wasz prezydent, nasz premier”. Owego sierpniowego poranka wydawało się to nieprawdopodobne nawet osobom zorientowanym w kulisach ówczesnych wydarzeń politycznych znacznie lepiej niż pisząca te słowa.

A jednak jeszcze w sierpniu Sejm PRL powierzył Tadeuszowi Mazowieckiemu utworzenie gabinetu, który jako rząd koalicji Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Demokratycznego

(OKP-PSL-SD) złożył ślubowanie 12 września. To było istotne wzmocnienie nadziei, przekonania, że rozpoczyna się czas wielkiego budowania swojego państwa otwartego na świat państw wolnych i demokratycznych, państwa upodmiotowionych obywateli, jednoznacznych ról zawodowych oraz publicznych i tym podobnych „normalności”.

Pierwsze wejście do okazałego gmachu Urzędu Rady Ministrów (URM) przy Alejach Ujazdowskich 1/3 robiło duże wrażenie. Budynek wydawał się pusty, wysokie korytarze wypełnione tylko ciszą, mijane drzwi szczelnie zamknięte, obojętne, a może częściej niechętne. Kilka pokoi na piętrze, które zajęli bliscy współpracownicy przyszłego premiera, nie przypominało atmosfery ożywionych, rozgorączkowanych wnętrz sejmu. Skupiona praca kilkunastu osób, nieustanne nawiązywanie kontaktów telefonicznych, wymiana informacji – jakby wysepka „nowego” w głuchoj ciszy rozległej przestrzeni. Po kilku dniach okazało się, że w istocie jest to miejsce niemal samowystarczalne; nie trzeba biegać aż na pobliski plac Unii Lubelskiej, aby kupić gazetę, papierosy czy coś do jedzenia, wszystko to jest łatwo dostępne bez wychodzenia na zewnątrz. To bardzo ułatwiało pracę przedłużającą się do późnych godzin wieczornych.

### 1.2. POSZUKIWANIA I PIERWSZE INSPIRACJE

Rząd Tadeusza Mazowieckiego, wyłoniony wprawdzie przez „kontraktowy”, ale jednak przełomowy Sejm X kadencji (18 czerwca 1989 – 25 listopada 1990), stanął w obliczu wyzwań jedynych w swoim rodzaju. Z jednej strony była to konieczność wycofywania Polski z dotychczasowych układów, traktatów i powiązań istniejących w każdej dziedzinie życia, na różnych szczeblach tak organizacji państwa, jak i bloku państw objętych między innymi Układem Warszawskim, Radą Wzajemnej Pomocy Gospodarczej itp., z drugiej zaś strony – potrzeba tworzenia warunków, które umożliwią demokratyzację polityczną, przywrócenie własności prywatnej i jej ochronę, gospodarkę rynkową i wiele innych rozwiązań właściwych suwerennemu i demokratycznemu państwu.

W kategoriach systemowych trudno nie dostrzec oczywistej dysfunkcji: nowa Rada Ministrów zostaje z dnia na dzień postawiona na szczycie kształtowanej przez dekady maszynierii, której funkcjonowanie pozostaje w ręku pracowników uformowanych – rzecz jasna – odpowiednio do zadań wyznaczonych owej



maszyny (administracji) w dawnym systemie. A Administracja PRL w swej istocie była poważnie ułomna na skutek ograniczenia jej funkcji tylko do wąsko pojmowanych zadań wykonawczych, które nie były zastrzeżone dla symetrycznie zbudowanego aparatu PZPR. Jeżeli nawet pominiemy w tym miejscu kwestie utrwalonych w PRL zasad „ideologicznej” polityki kadrowej, postaw urzędników nagle skonfrontowanych z nową sytuacją polityczną, to i tak nieodparcie nasuwa się pytanie o przydatność ich dotychczasowej wiedzy i umiejętności w procesie szybkich i niejednokrotnie radykalnie nowych wymagań i oczekiwań formułowanych przez równie nowych przełożonych. Ta bezprecedensowa sytuacja stawiała na porządku dziennym zasadnicze pytanie: co należy zrobić, aby Polska miała kadry profesjonalnych urzędników zaangażowanych w pracę dla przekształcającego się państwa i zdolnych do codziennego wykonywania zadań formułowanych przez władze publiczne?

Poszukiwaniem odpowiedzi na to pytanie w pierwszej kolejności i z własnej inicjatywy zajął się kilkusobowy Zespół Doradców Prawnych OKP. Udział w pospiesznie prowadzonych licznych pracach legislacyjnych rządu i Kancelarii Sejmu, w warunkach niskiego stopnia ich sformalizowania, dawał okazję do codziennych obserwacji, które w pełni potwierdzały pilną potrzebę zajęcia się tą sprawą. Co zrobić, aby tę zastaną administrację, naznaczoną wszelkimi cechami ustroju, od którego zdecydowanie chcemy odchodzić, zasilić świeżą krwią?

W pierwszych miesiącach roku 1990 rozpoczęliśmy poszukiwanie informacji o rozwiązaniach stosowanych w państwach Zachodu. Przeszukiwanie zasobów bibliotek, poważnych, naukowych (Biblioteka Sejmowa, Biblioteka Uniwersyteku Warszawskiego), nie mogło przynieść oczekiwanych rezultatów. Natomiast kontakty z ambasadami okazały się owocne. Otrzymaliśmy szereg materiałów informacyjnych, najczęściej folderów (broszur), przedstawiających w sposób mniej lub bardziej szczegółowy instytucje odpowiedzialne za szkolenia podnoszące kwalifikacje i umiejętności pracowników administracji, rzadziej za ich przygotowywanie do pracy dla państwa. Lektura nawet tych ogólnoinformacyjnych materiałów między innymi ze Szwajcarii, Austrii, Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Francji ukazywała różnorodność, istną mozaikę stosowanych rozwiązań. Co ważniejsze, byli to nasi europejscy sąsiedzi charakteryzujący się ustabilizowaną od dziesięcioleci strukturą społeczną i ugruntowanymi procedurami życia publicznego. W konsekwencji większość ich instytucji nie mogła być wzorami do ewentualnego naśladowania, odpowiednimi dla nas, stojących