

Andrzej K. Piasecki, Arkadiusz Ptak

WIEJSKA SPOŁECZNOŚĆ W PROCESIE KREOWANIA WŁADZ LOKALNYCH

Wprowadzenie

Gminy, obok gromad i sołectw, przez ostatnie sto lat były tradycyjnymi jednostkami terytorialno-administracyjnymi, wokół których ogniskowało się życie społeczne polskiej wsi. Model organizacyjny lokalnej władzy był zróżnicowany, ale zawsze realizowała ona zadania państwa. Nigdy nie była bezwzględnie samodzielna i zawsze pełniła określoną funkcję polityczną. Dlatego rola, pozycja oraz model władzy lokalnej wynikały wprost z systemu politycznego, który obowiązywał w określonym czasie, oraz z panujących stosunków społeczno-politycznych.

Pierwszy z przyjmowanych w ostatnim stuleciu modeli władzy lokalnej miał formę samorządu terytorialnego. Jego nowoczesna postać, będąca związkiem publiczno-prawnym, zaczęła kształtować się w okresie zaborów (XVIII/XIX w.). Najwcześniej nowoczesny samorząd zainicjowany został pod panowaniem pruskim, najpóźniej i w sposób najbardziej ograniczony – w zaborze rosyjskim. Znamienne jest to, że podobnie jak rozwój samorządu terytorialnego wyglądała kwestia uwłaszczenia. Te dwa niezależne od siebie wielkie procesy modernizacyjne przebiegały w ścisłym powiązaniu z polityką zaborcy wobec ludności polskiej. Wprowadzanie samorządu wiązało się z ograniczaniem kompetencji feudała pełniącego we wsi władzę sądowno-administracyjną oraz policyjną. Jednym z elementów nowoczesnego samorządu było przede wszystkim wyłanianie lokalnych organów przez miejscową społeczność na drodze wyborów. W II Rzeczypospolitej tego fundamentalnego elementu demokratycznego zarządzania publicznego na poziomie lokalnym nie zmieniło ograniczenie roli samorządu terytorialnego przez tzw. ustawę scaleniową z 1933 r.

Inny model władzy lokalnej przyjęto po II wojnie światowej. Samorząd zastąpiono terenowymi organami państwa, hierarchicznie podporządkowanymi organom wyższego szczebla. Wyłanianie miejscowych władz odbywało się z odgraniczeniem, a nawet z pominięciem lokalnej społeczności. Taka sytuacja, z drobnymi zmianami, przetrwała do 1990 r., kiedy to w ramach wielkiej transformacji nastąpiło także odrodzenie samorządu terytorialnego.

Problematyka władzy lokalnej jest bardzo szeroka i podejmowana przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Każda z nich koncentruje się na innym aspekcie zagadnienia. Niniejszy tekst ma przede wszystkim charakter politologiczny i koncentruje się na procedurach kreowania lokalnych władz oraz udziału w tym procesie miejscowej społeczności. Hipoteza badawcza skupia się na określeniu skali politycznych i normatywnych możliwości udziału wiejskiej społeczności w wyłanianiu władz lokalnych w latach 1918–2018.

Stuletnie doświadczenia w konstytuowaniu władz lokalnych eliminują możliwość przeprowadzenia prostej delimitacji wyłącznie w oparciu o zasady charakterystyczne dla samorządu terytorialnego bądź terenowych organów państwa. Okazuje się, że bez względu na obowiązujący system polityczny wskazywano (i deklarowano), że wyłanianie władz lokalnych odbywa się przy udziale miejscowej społeczności w wyniku demokratycznych wyborów. Jednak ustawodawstwo, praktyka polityczna oraz ogólna atmosfera polityczna ostatnich stu lat w Polsce były na tyle skomplikowane i zawite, że termin „wybory” był pojmowany w różny sposób, a sam proces wyborczy bardzo często na różne sposoby ograniczany. Analiza poczyniona w niniejszym tekście ma zatem wyjaśnić te różnicowania i ukazać, jak daleka była w życiu polskiej wsi idea wolnych i w pełni konkurencyjnych wyborów wraz ze swobodą kształtowania lokalnych władz przez mieszkańców wsi.

Okres międzywojenny (1918–1939)

W cieniu pozaborczej spuścizny (1918–1933)

Ponieważ nowoczesny samorząd terytorialny będący związkiem publicznoprawnym miał swój początek w drugiej połowie XIX w., musiał być wytworem ustawodawstwa i myśli prawniczej państw zaborczych. Elementem wpływającym w dużym stopniu na przyjmowany wówczas model samorządu były stosunki własnościowe panujące na ówczesnej wsi, a przede wszystkim uwłaszczenie chłopów oraz rola ziemiaństwa, która przez długi czas łączyła władzę ekonomiczną z władzą administracyjno-sądową. Zróżnicowany był model samorządowej gminy wiejskiej. W zaborach pruskim i austriackim gmina była jednowioskowa (jednostkowa), zaś w Królestwie Polskim zbiorowa, składająca się z wielu wsi i folwarków. Ówczesny samorząd posiadał również liczne cenzusy, które ograniczały udział obywateli w życiu gminy (gromady). Stąd też i prawa wyborcze nie były wówczas ani powszechne, ani tym bardziej równe. Różny był także zakres swobód obywatelskich i udział Polaków w samorządach.

Dodatkowo istniały bardzo skomplikowane stosunki narodowościowe i duży był udział mniejszości narodowych w strukturze społecznej. Powszechny, a przede wszystkim zróżnicowany regionalnie, był również analfabetyzm, który nie sprzyjał aktywności politycznej. Nie jest więc zaskoczeniem, że po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. pojawiły się trudności w budowie jednolitego modelu władzy lokalnej na wsi. I choć władza we wsi miała przede wszystkim charakter samorządowy, to jednak na części obszarów przetrwały pewne formy władzy feudalnej.

Tab. 1.

Podstawowe elementy ustroju władzy lokalnej w Polsce w latach 1918–1933

Wyszczególnienie	b. Królestwo Kongresowe	b. zabór pruski	b. zabór austriacki
Jednostki wiejskiego samorządu	Gmina zbiorowa	Gmina jednowioskowa	Gmina jednowioskowa
Inne formy władzy lokalnej na wsi	Gromada (z sołtysem)	Obszary dworskie wójtostwa	Brak
Organy gminy	Zebranie gminne Rada gminna Wójt	Zebranie gminne Rada gminna Zarząd gminy	Rada gminna Zwierzchność gminna
Szef gminnej administracji	Wójt	Sołtys	Naczelnik/wójt
Wiek nabycia czynnego prawa wyborczego	21 lat	20 lat	21 lat
Wiek nabycia biernego prawa wyborczego	Radni – 21 lat Wójt – 25 lat	Radni – 20 lat Sołtys – 30 lat	Radni – 24 lata Naczelnik/ wójt – 24 lata
Długość kadencji członków organów gminy	Radni – 3 lata Wójt – 3 lata	Radni – 3 lata Sołtys – 3, 6 a nawet 12 lat	Radni – 6 lat Wójt – 6 lat

Źródło: oprac. własne.

W pierwszych latach niepodległej Rzeczypospolitej przyjęto głównie rozwiązanie tworzenia podstaw działalności samorządu w oparciu o demokratyzowanie przepisów państw zaborczych, ujednoczenie ich oraz dostosowanie do polskich realiów.

Na obszarach byłego Królestwa Polskiego po odzyskaniu niepodległości pozostawiono gminy zbiorcze składające się z kilku wsi i folwarków. Instytucją demokracji bezpośredniej było zebranie gminne, w którym udział mogli brać wszyscy obywatele polscy bez względu na płeć, zamieszkujący w gminie od co najmniej sześciu miesięcy. Najważniejszą funkcją zebrania gminnego był

wybór wójta i rady gminy oraz uchwalanie budżetu. Zebranie wiejskie musiało odbywać się co najmniej cztery razy w roku, ale warunkiem jego prawomocności była obecność co najmniej połowy wszystkich mieszkańców uprawnionych do głosowania. Natomiast rada gminna składała się z 12 członków z wójtem na czele. Wójtem mogła być osoba, która ukończyła 25 lat, umiejąca czytać i pisać po polsku. Zachowano jednak część rozwiązań zaborczych, osłabiających wiejską samorządność. Pierwsze z nich to zachowanie wspomianej już wcześniej instytucji zebrania wiejskiego, a zwłaszcza wymogu odpowiedniego quorum dla jego prawomocności. Trudności w zgromadzeniu odpowiedniej liczby mieszkańców bardzo często prowadziły do paraliżu pracy wiejskiego samorządu oraz anarchii i chaosu (Jaroszyński 1923). Choć zebrania gminne wybierały rady na trzyletnie kadencje, to w rzeczywistości działały one znacznie dłużej, bo aż do 1927 r. Kadencje były przedłużane tym bardziej, że nie przyjęto nowych rozwiązań prawnych. W latach 1919–1927 w znacznej części rad gmin następowały zmiany personalne. Po przewrocie majowym rady były również rozwiązywane przez władze zwierzchnie (Wasiak 1989). Drugie rozwiązanie z czasów zaborczych, które ograniczało zakres wiejskiej samorządności, to wybór wójta, a zwłaszcza ograniczona rola rady w tym procesie. Rada wybierała dwóch kandydatów, ale to starosta podejmował ostateczną decyzję (Kumaniński, Wasiutyński, Panejko 1930). Zmiany na tych stanowiskach były jeszcze częstsze niż w radach gmin, zaś ich główną przyczyną były zła gospodarka finansowa oraz rezygnacje (Wasiak 1989). Kluczową funkcję w tym samorządzie sprawował pisarz, który bardzo często dominował nad niepiśmiennym wójtem. Inny charakter miał samorząd na ziemiach wschodnich, bezpośrednio należących do cesarstwa. Na tych ziemiach istniała jeszcze większa kontrola administracji rządowej nad samorządem.

Były zabór rosyjski to jedyny obszar, na którym zachowany został samorząd gromadzki. Miały go jedynie wsie włościańskie z wyłączeniem folwarków, wsi szlacheckich oraz gruntów dworskich nabytych w drodze parcelacji. Gromady miały więc charakter stanowy. Do gromady należeć mogli wyłącznie włościanie posiadający nieruchomości. Organami gromady byli sołtys i zebranie gromadzkie. Podobnie jak w przypadku wójtów to starosta decydował, kto zostanie sołtysiem. Zebranie gminne wybierało dwóch kandydatów.

Z kolei na obszarze znacznej części ziem byłego zaboru pruskiego demokratyzacja rozwiązań następowała w roku 1919 oraz 1920. Czynne i bierne prawo wyborcze przyznano wszystkim mieszkańcom wsi, którzy ukończyli 20 lat (kandydaci na sołtysów i ławników musieli ukończyć 30 lat) i od co najmniej pół roku zamieszkiwali daną wieś. Ograniczenie praw wyborczych

związane było m.in. z pozbawieniem prawomocnym wyrokiem praw obywatelskich. Znowelizowane przepisy likwidowały cenzusy ograniczające prawa wyborcze, zwłaszcza ze względu na płeć, stan posiadania (nieruchomości lub własne gospodarstwo) oraz płacenie podatków. Wybory były tajne oraz bezpośrednio. Formę demokracji bezpośredniej zachowano w gminach liczących mniej niż stu mieszkańców. Organem stanowiącym była reprezentacja wiejska (nazywana również zebraniem gminnym). W większych gminach były już rady gminne pochodzące z wyborów. Kadencja radnych wynosiła trzy lata. Także na trzyletnią kadencję byli wybierani przez radę sołtys oraz ławnicy. Po tym okresie rada mogła wybrać sołtysa na kolejne sześć lat, natomiast gdy liczba mieszkańców przekroczyła 2 tys. – na 12 lat (Kumaniecki 1921). Sołtys i ławnicy również byli zatwierdzani przez starostę.

Obok gmin wiejskich i niezależne od nich w byłym zaborze pruskim pozostawiono na terenach wiejskich obszary dworskie będące instytucją postfeudalną i niemające charakteru samorządowego. Właściciel wsi (lub osoba przez niego wskazana) jako przełożony obszaru dworskiego zobowiązany był do realizacji zadań publicznych i w tym zakresie pełnił podobną funkcję co sołtys w gminie; zatwierdzał go starosta. Zarówno jednowioskowa gmina, jak i obszar dworski nie miały większych kompetencji. Funkcje w zakresie administracji państwowej realizowały głównie wójtostwa (obwody) oraz powiaty.

Natomiast na terenie byłego zaboru austriackiego demokratyzacja przepisów nastąpiła już w listopadzie 1918 r. Gminy były głównie jednowioskowe. Organami wiejskiego samorządu były rada gminy i zwierzchność gminy. Na tym obszarze przetrwał archaiczny podział wyborców na kurie. Przynależność do jednej z trzech kurii uzależniona była od stanu posiadania, wykształcenia oraz statusu społecznego. Dopiero po odzyskaniu niepodległości Polska Komisja Likwidacyjna dodała kolejną, czwartą kurię, do której należeli pełnoletni obywatele bez względu na płeć i nieposiadający praw wyborczych w dotychczasowych kuriach. Musieli jedynie zamieszkiwać w gminie od co najmniej roku w dniu rozpisania wyborów. Tak więc choć do zasad prawa wyborczego wprowadzono powszechność, to jednak nie było zasady równości z uwagi na zachowanie systemu kurialnego (Pazdro 1938). Kurie obejmowały nierówną liczbę wyborców, ale wybierana była taka sama liczba radnych. Wyborów jednak nie przeprowadzano. To same rady gminne, ewentualnie zwierzchności gminne, miały powołać radnych z czwartej kurii z uwzględnieniem propozycji organizacji robotniczych, górniczych czy rękodzielniczych. W podobny sposób uzupełniano składy rad w sytuacji, kiedy dotychczasowi radni zmarli, opuścili gminę lub stracili prawa wyborcze. Natomiast tam, gdzie nie było rad

gminnych, to komisarze rządowi wskazywali radnych. Drugim organem była zwierzchność gminna składająca się z naczelnika (nazywanego również wójtem) i przysiężnych. W zaborze austriackim obok gmin funkcjonowały również obszary dworskie, które włączono do gmin już w 1919 r.

Pozostawienie pozaborczych rozwiązań w modelu gminy (jednowioskowa *versus* zbiorcza) wraz z zachowaniem w byłym zaborze pruskim obszarów dworskich powodowało, że potencjał demograficzny tych gmin był zróżnicowany. Po ukształtowaniu się granic w Polsce było ponad 12,5 tys. gmin oraz blisko 2,7 tys. obszarów dworskich. Najliczniejsze były jednostki w województwach centralnych oraz wschodnich. Wyraźnie różniły się województwa zachodnie oraz południowe, gdzie zachowano model gminy jednowioskowej wraz z obszarami dworskimi (województwa zachodnie). Zróżnicowanie to przetrwało aż do połowy lat trzydziestych.

Samorząd zaczął być marginalizowany po przewrocie majowym (1926 r.) i to pomimo braku zasadniczych zmian w jego ustroju. Elementem ograniczającym władze lokalne było m.in. wzmacnianie administracji rządowej, którą wykorzystywano również dla celów politycznych na każdym poziomie zarządzania publicznego. Na obszarach wiejskich ważną rolę odgrywali starostowie, którzy środkami prawnymi i politycznymi wpływali na personalny skład organów samorządu, zwłaszcza że dopiero w 1927 r. przeprowadzono (głównie w byłym Królestwie Polskim) wybory do rad w gminach wiejskich.

Unifikacja i centralizacja wiejskiego samorządu (1933–1939)

Potrzebny i oczekiwany proces unifikacji administracji lokalnej, w tym władzy na obszarach wiejskich, obóz sanacji wykorzystał do realizacji określonych celów politycznych, a mianowicie do wzmocnienia administracji rządowej oraz ograniczenia czynnika społecznego w kreowaniu władz lokalnych. Ważną cezurą czasową dla gminnej samorządności było przyjęcie przez Sejm RP tzw. ustawy scaleniowej w roku 1933 (Ustawa 1933). W zasadzie od tego momentu następuje proces unifikacji ustroju samorządu lokalnego w skali całego kraju (poza Śląskiem). Jednak ocena przyjętych rozwiązań nie jest jednoznaczna, głównie z uwagi na rozwiązania ograniczające rolę samorządu w strukturze władzy publicznej i ograniczeń lokalnej społeczności w procesie wyłaniania władz lokalnych.

W ustawie scaleniowej realizacją celów sanacji było włączenie samorządu pod ścisły nadzór administracji rządowej. W przeciwieństwie do przedstawicieli władz obszarów wiejskich, starostów i wojewodów wyposażono

w skuteczne narzędzie ingerowania np. w proces wyłaniania przedstawicieli lokalnych władz przez miejscową społeczność. Największe kontrowersje budziły: 1) zatwierdzanie wyborów sołtysów (podsołtysów) oraz wójtów (podwójtów) przez starostów, a w przypadku ponownej odmowy mianowanie kandydata wskazanego przez starostę; 2) możliwość ustanawiania tymczasowych przełożonych gminy o szerokich kompetencjach i bez kontroli rady gminnej; 3) możliwość rozwiązywania rad gmin w sytuacji braku wyboru (lub akceptacji) przełożonych gmin; oraz 4) możliwość rozwiązywania rad gmin w sytuacji dopuszczania lub tolerowania wśród radnych publicznych wystąpień, które uwłaczały powadze lub obniżały zaufanie, jakim powinny cieszyć się organy państwowe.

W okresie późniejszym wydano również szczegółowy regulamin wyboru sołtysów oraz gromadzkich radnych. Jednak regulaminy rozstrzygające wiele istotnych zagadnień dla procesu wyborczego były rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych, a nie ustawami podjętymi przez sejm. W pierwszej kolejności – w 1933 r. – regulaminy wyboru sołtysów i rad gromadzkich przyjęto tylko dla tych województw, w których istniały już gminy zbiorowe i łatwiej było stworzyć nowe gromady. Dla pozostałych województw regulamin przyjęto w 1934 r., zaś jednolite rozwiązania w skali całego kraju w 1936 r. W regulaminach tych również pojawiły się pewne wątpliwości, jak choćby wybór sołtysów poprzez głosowanie jawne (dopiero na wniosek odpowiedniej liczby mieszkańców można było przeprowadzić wybory tajne). W przypadku rad gromadzkich i rad gmin akt prawny dla całego kraju przyjęto dopiero w sierpniu 1938 r. Ustawa ta dawała jeszcze większe możliwości wpływania władz wyższego szczebla na proces wyborczy. Należy zwrócić uwagę, że wybory na poziomie gromady były o tyle ważne, że to właśnie władze gromadzkie wybierały radnych gminnych. Wybór „właściwych” radnych gminnych gwarantował zaś wybór odpowiedniego wójta. Wśród rozwiązań, które mogły być wykorzystane do politycznej walki administracji rządowej z przeciwnikami politycznymi w gminach, były m.in.: 1) wyznaczanie okręgów wyborczych oraz przewodniczącego komisji wyborczych przez starostę; 2) możliwość informowania mieszkańców o kandydatach na radnych oraz o dniu, godzinie i miejscu głosowania w ciągu bardzo krótkiego okresu czasu (do trzech dni); 3) możliwość ustnego oddania głosu przed członkami komisji wyborczej; oraz 4) orzekanie o nieważności wyborów przez starostę. Wybory do rad gmin były pośrednie. Gminnych radnych wybierały kolegia wyborcze składające się z radnych gromadzkich (lub delegatów gromad, jeśli nie było rad) oraz sołtysów i podsołtysów wszystkich sołectw. Przyjęto proporcjonalną formułę wyborczą.

Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelowi polskiemu, który ukończył 24 lata i co najmniej od roku zamieszkiwał gminę (gromadę). Generalnie bierne prawo wyborcze przyznawano w wieku 30 lat (dla radnych gromadzkich wiek ten obniżono w 1938 r. do 27 lat). Dodatkowo wprowadzono obowiązek władania językiem polskim (obowiązek ten mógł znieść Minister Spraw Wewnętrznych).

Pod okupacją (1939–1944/45)

W warunkach wojny i okupacji przez państwa totalitarne samorząd terytorialny nie mógł istnieć jako niezależna instytucja polityczna. Nie było też możliwości kreowania władz lokalnych przez ludność wiejską. Główny ciężar zarządzania publicznego spoczywał nie tyle na administracji lokalnej, co na strukturach partyjnych (NSDP i KPZR) oraz policji. Takim ograniczeniom podlegały społeczności ziem bezpośrednio wcielonych do Niemiec i ZSRR. Natomiast na terenie Generalnego Gubernatorstwa, będącego pod nadzorem niemieckim, w gminach wiejskich często sołtysami i wójtami byli Polacy (Madajczyk 1970). Ich główna rola sprowadzała się do wykonywania świadczeń dla wojska (np. w zakresie zakwaterowania i wyżywienia), pilnowania kontyngentów i zakazywania dokonywania własnego uboju. W ramach Polskiego Państwa Podziemnego sprawom organizacji samorządu wiejskiego poświęcona była instrukcja z 1943 r., określająca uruchomienie lokalnych władz po ustaniu konspiracji. Na tej podstawie delegat powiatowy miał mianować przyszłych wójtów, którzy po wyzwoleniu mieli przejmować władzę we wsiach (Grabowski 2003).

Polska Ludowa (1944–1990)

Budowa nowego systemu władzy lokalnej (1944–1954)

Podstawą działalności władz lokalnych po II wojnie światowej były rady narodowe wzorowane na rozwiązaniach radzieckich, nie zaś samorząd terytorialny bliski polskim tradycjom okresu międzywojennego (co stało w sprzeczności z tym, że Krajowa Rada Narodowa oraz Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego odwoływały się do Konstytucji z 17 marca 1921 r.). Radom narodowym przypisano funkcję tymczasowych organów ustawodawczych i samorządowych działających na szczeblu centralnym (KRN), wojewódzkim, powiatowym, miejskim oraz gminnym. Władzami rad narodowych były Prezydium składające się z przewodniczącego, jego zastępcy i trzech członków.

W przyjętych rozwiązaniach należy zwrócić uwagę na dwa elementy. Pierwszy dotyczy sposobu tworzenia rad narodowych. Nie było oczywiście mowy o przeprowadzeniu wyborów, co w tym czasie z uwagi na niedawne (i trwające jeszcze) działania wojenne było nawet zrozumiałe. Podstawą tworzenia rad było zgłoszenie działalności właściwym organom PKWN przez „organizacje i zrzeszenia demokratyczno-niepodległościowe”. Delegatami tych organizacji w radach poszczególnych szczebli mogły być jednak tylko osoby, które brały czynny udział w walce z okupantem lub w odbudowie państwowości polskiej i ukończyły 21 lat. Wyłączeniu podlegały osoby, które były „[...] obciążone zarzutem współdziałania z okupantem niemieckim w jego walce z narodem polskim, bądź też udziałem w walce bratobójczej z niepodległościowymi organizacjami demokratycznymi”. Weryfikacji tej dokonywały prezydium rad narodowych wyższego stopnia. Dzięki takim zapisom można było w zasadzie bezpodstawnie oskarżać każdego o kolaborację i eliminować osoby, które nie popierały nowego ustroju politycznego. Z kolei wobec tych, którzy tworzyli nowy system, nawet gdy podczas wojny podejmowali współpracę z okupantem (co zdarzało się), nie wykorzystywano takich narzędzi. Druga możliwość swobodnego ingerowania w działalność rad, a przede wszystkim eliminowania lokalnych działaczy, to uprawnienie Krajowej Rady Narodowej do rozwiązania każdej rady narodowej i zawieszenie lub wykluczenie poszczególnych jej członków. Nie precyzowano, w jakich okolicznościach może to nastąpić. Ważną, jeżeli nie decydującą rolę w procesie rekrutowania lokalnych władz w pierwszych latach po II wojnie światowej miał aparat bezpieczeństwa (Błażyński 2012). Mimo to zdarzało się, że wśród radnych rad narodowych, wójtów i sołtysów były także osoby niechętne nowej władzy. Na funkcje te typowani byli jeszcze przez Polskie Państwo Podziemne (Hebda 2016). Z czasem jednak ich miejsce zajmowały już osoby desygnowane przez PPR, a przede wszystkim akceptowane przez Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego.

Drugi ważny element nowego systemu władzy lokalnej to kompetencje rad narodowych do powoływania samorządowych organów wykonawczych. Przyjęte procedury trudno jednak uznać za kontynuację rozwiązań przedwojennych. Choć powojenny samorząd był korporacją prawa publicznego i posiadał osobowość prawną, to jednak był reprezentowany przez terenową radę narodową. Na obszarach wiejskich organem wykonawczym rady narodowej był zarząd składający się z wójta, podwójciego i trzech członków. Istniała możliwość ich odwołania przez radę narodową wyższego szczebla. Pozostawiając urząd wójta, w symboliczny sposób nawiązano do rozwiązań przedwojennych. I choć pozostawiono „starą formę”, treść była już nowa. Przyczyny zachowania

samorządu i niewdrożenie wówczas w pełni rozwiązań radzieckich wynikały ze słabości Polskiej Partii Robotniczej, braku jasnej koncepcji ustroju demokracji ludowej oraz atakowaniu rad narodowych przez ośrodki opozycyjne wobec komunistów pod zarzutem sowietyzacji Polski (Ura 1972).

Na obszarach wiejskich pozostawiono również urząd sołtysa, który w sprawach administracyjnych gromady podległy był wójtowi (Rozporządzenie 1945). Wyboru sołtysa i podsoltysa dokonywało zebranie wiejskie. Wybierany był na trzyletnią kadencję w głosowaniu jawnym osób, które ukończyły 24 lata (istniała możliwość tajnego głosowania). Wprowadzono jednak ograniczenie związane ze spełnieniem takiego samego warunku jak dla osób, które miały być delegatami organizacji do rad narodowych. Sołtysi, jako jedni z niewielu urzędników w ówczesnej Polsce, byli wybierani przy zachowaniu demokratycznych procedur. Pierwszą fazę budowy lokalnej władzy kończą zmiany w kierownictwie Polskiej Partii Robotniczej i przyśpieszenie budowy państwa opartego na wzorcach radzieckich. Z punktu widzenia podejmowanej problematyki konsekwencją zmian w kierunkach działalności PPR były czystki i masowe zwolnienia w administracji terenowej (Kersten 1990). Czystki następują także w samych radach narodowych. Fragmentaryczne dane z lat 1948–1950 wskazują, że każdego roku wymieniano od 70 do 100% składu poszczególnych rad. Ten sam mandat był obsadzany w ciągu roku przez kilka osób (Zawadzka 1976). Drugi ważny element zmian w polityce partii po 1948 r., mający bezpośredni związek z władzą lokalną na wsi, to powrót do idei kolektywizacji rolnictwa.

Podział terytorialny państwa w tym okresie opierał się na standardach przedwojennych. Podstawową jednostką administracyjno-terytorialną było 3006 gmin. Widoczne były różnice między ziemiami będącymi w granicach administracyjnych Rzeczypospolitej przed 1939 r., a ziemiami, które zostały przyznane Polsce po wojnie. Na tych pierwszych gminy – mające najczęściej charakter zbiorowy – były znacznie większe (liczyły średnio 6,4 tys. mieszkańców). Natomiast na tzw. ziemiach zachodnich zastano pruski model jednowioskowej gminy. Po wojnie na tych terenach średnia liczba ludności w gminie wynosiła zaledwie 3,2 tys. mieszkańców.

Druga faza budowy nowego systemu władzy lokalnej w Polsce to lata 1948–1954, czyli okres wzmożonej stalinizacji Polski. Dla społeczności wiejskiej oznaczało to kolektywizację rolnictwa oraz rozbudowę aparatu przemocy. W tym czasie wykształcił się w całości nowy powojenny model władzy lokalnej, który w kolejnych latach – aż do lat osiemdziesiątych – był tylko modyfikowany. W marcu 1950 r. ostatecznie został zlikwidowany i tak bardzo ograniczony

samorząd terytorialny (Ustawa 1950), którego władze nie zostały przecież wybrane na drodze demokratycznych wyborów. Zlikwidowane zostały również stanowiska wojewody, starosty, burmistrza oraz prezydenta miasta, a więc urzędy, które uosabiały polską tradycję. Choć w jednym z pierwszych artykułów ustawy wskazywano, że rady narodowe wybierane będą przez mieszkańców, to jednak przez kolejne cztery lata nie uchwalono żadnego aktu prawnego, który pozwoliłby na stworzenie chociaż pozorów wyborów.

Kluczowe znaczenie dla wykształcenia nowego modelu władzy lokalnej w PRL mają dwie ustawy przyjęte 25 września 1954 r. Przede wszystkim zlikwidowano ok. 3 tys. gmin, zastępując je blisko 8,8 tys. gromad. Powstałe jednostki były znacznie mniejsze i z punktu widzenia zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności nieefektywne (zresztą odpowiednich funkcji im nawet nie powierzono). Także potencjał kadrowy był bardzo skromny. Gromady zostały powołane do zupełnie innych celów. Analiza zadań gromad wskazuje, że ich funkcją było kontrolowanie społeczności i wspieranie kolektywizacji rolnictwa, jednak nie przynosiło to zamierzonych efektów. Większość zadań mających na celu zaspokajanie potrzeb ludności znajdowała się jednak poza gromadami, głównie w powiatowych radach narodowych. Wraz z utworzeniem gromad zlikwidowano urząd sołtysa, a zebraniom mieszkańców wsi przewodniczył przedstawiciel gromadzkiej rady narodowej.

Po dziesięciu latach funkcjonowania tzw. demokracji ludowej zdecydowano się na przeprowadzenie wyborów. Było kilka rozwiązań, które powodowały, że wybory nie miały demokratycznego charakteru. Choć teoretycznie pozostawiono możliwość zgłaszania kilku list wyborczych, to jednak kandydatów na radnych mogły zgłaszać wyłącznie legalnie działające organizacje polityczne, zawodowe, spółdzielcze itp. Był to już jednak okres, w którym dokonano istotnych zmian instytucjonalnych wraz z wyeliminowaniem z życia społeczno-politycznego organizacji, a nawet całych grup społecznych nieprzychylnych nowej władzy. Dodatkowo formalny kształt list wyborczych ustalany przez komitety Frontu Narodowego poprzedzony był akceptacją X Departamentu Urzędu Bezpieczeństwa udzielaną poszczególnym kandydatom na radnych (Błażyński 2012). Poza tym liczba kandydatów na liście wyborczej nie mogła przekraczać liczby członków rady narodowej wybieranych w danym okręgu. Niektóre jednak zapisy ustawy miały wskazywać społeczeństwu na demokratyczny charakter rozwiązań. I tak zabroniona była agitacja w lokalu wyborczym, zapewniano tajność głosowania, był wymóg uzyskania przez kandydata co najmniej połowy ważnie oddanych głosów oraz pięćdziesięcioprocentowej frekwencji wyborczej (w przeciwnym razie musiałyby odbyć się ponowne

głosowanie w ciągu dwóch tygodni). Wybory odbyły się dopiero 5 grudnia 1954 r., ponieważ wystąpiły trudności organizacyjne oraz instytucjonalne. Według relacji Józefa Świątły¹ Rada Państwa kierowana przez Aleksandra Zawadzkiego nie była przygotowana organizacyjnie. Natomiast politycznie problemem był brak struktur partyjnych na wsi. W 40% gromad nie było ich w ogóle, a tam, gdzie już istniały, bardzo często liczyły dwóch lub trzech członków. Świątło konkludował: „W rezultacie okazało się, że tak samo jak kierownictwo PZPR nie może liczyć na partię na wsi w sprawie kolektywizacji, tak też nie może się na niej oprzeć, jeżeli idzie o wybory”. Podtrzymywał nadal, że radnych wybierać będzie X Departament Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego (Błazyński 2012, s. 234–235). O fasadowym charakterze tych wyborów pisał również Sylwester Zawadzki w „popaździernikowym” już artykule z 1957 r.:

Rady zostały wybrane w końcu roku 1954; panujący wówczas system przywożenia kandydatów w teczkach², nadzwyczajna skrupulatność w przestrzeganiu czystości ankietowej i ustalonych z góry procentów robotników, kobiet, młodzieży – zadecydowały wówczas o składzie rad narodowych. W rezultacie oprócz ofiarnych i wypróbowanych działaczy zostało radnymi wielu ludzi przypadkowych, biernych, nieprzejawiających żadnej działalności (Zawadzki 1957, s. 48–57).

Gromadzkie rady narodowe (1954–1972)

W przełomowym historii dla Polski Październiku '56 władza lokalna na wsi w całości odzwierciedlała już wzorce radzieckie i była gotowa na wspieranie kolektywizacji rolnictwa. Jednak dojście do władzy Władysława Gomułki spowodowało odwrót od kolektywizacji i częściową (a w niektórych obszarach tylko pozorną) demokratyzację systemu. Zjawisko to objęło również władzę lokalną. Korekta w ustroju rad narodowych nastąpiła już w 1957 r., obejmując najpierw ordynację wyborczą (Ustawa 1957), a następnie same rady narodowe (Ustawa 1958). Przywrócono również urząd sołtysa (Rozporządzenie 1958)

¹ Józef Świątło był podpułkownikiem Urzędu Bezpieczeństwa i wicedyrektorem X Departamentu Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego w Warszawie. Z racji sprawowanej funkcji miał dostęp do najtajniejszych informacji i dokumentów Biura Politycznego partii komunistycznej oraz MBP. W grudniu 1953 r. zbiegł z Polski. Od września 1954 r. w Radiu Wolna Europa ujawniał mechanizmy funkcjonowania aparatu bezpieczeństwa oraz partii komunistycznej.

² Jedną z cech obowiązującego w PRL systemu rad narodowych było pomijanie lokalnej społeczności w obsadzie miejscowych władz. Były one wskazywane przez władze partyjno-państwowe wyższych szczebli (np. powiatu, województwa). Stąd powszechne określenie takiej sytuacji jako „przywożenia kandydatów w teczkach”.

oraz zmniejszono po raz pierwszy liczbę gromad, które w kolejnych latach systematycznie redukowano.

Elementem „popaździernikowej” demokratyzacji ordynacji wyborczej było przede wszystkim zwiększenie liczby kandydatów na liście wyborczej (kandydatów mogło być o połowę więcej od liczby przypadających na ten okręg mandatów). Nadal głosowanie na wybranego kandydata oznaczało nieskreślenie go na liście wyborczej, co stwarzało jednak możliwość manipulacji wynikami wyborów. Ponieważ nastąpiło zwiększenie liczby kandydatów na listach, pozostawienie całej listy nieskreślonej (do czego nawoływała ludowa władza) oznaczało oddanie głosu na kandydatów umieszczonych na karcie do głosowania w pierwszej kolejności. Na miejscach tych były umieszczane osoby mające zaufanie władz lub takie, na których władzy zależało, by swoją obecnością legitymowały ustrój. Natomiast wśród rozwiązań ograniczających deklarowaną „popaździernikową” demokratyzację ordynacji były m.in.: 1) możliwość stwierdzenia nieważności list wyborczych; 2) pozbawienie zebrań jakichkolwiek kompetencji przedwyborczych; 3) odstąpienie od wymogu uzyskania bezwzględnej większości w okręgu przez radnego przy pięćdziesięcioprocentowej frekwencji; oraz 4) możliwość wykreślenia kandydatów na radnych z list wyborczych praktycznie na każdym etapie kampanii wyborczej (Drygalski, Kwaśniewski 1992). Na czele gromadzkiej administracji stał przewodniczący prezydium rady mający oczywiście akceptację (co najmniej) Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej.

Przywrócono również urząd sołtysa, który po czteroletniej przerwie ponownie był obecny na polskiej wsi. Jego rolą było zapewnienie stałej łączności między poszczególnymi wsiami, a gromadzką radą narodową. I choć sołtys był wybierany przez zebranie wiejskie, to jeżeli nie był radnym, musiał zostać zatwierdzony przez gromadzką radę narodową (która mogła go też odwołać). W przyjętym rozwiązaniu sołtys był *de facto* przedstawicielem gromadzkiej rady narodowej i prezydium „w terenie”.

Kolejna nowelizacja z 1963 r. dawała komisjom rad narodowych teoretyczne prawo wydawania wiążących zaleceń przedstawicielom administracji terenowej. W praktyce jednak wszystkie kluczowe decyzje cały czas zapadały w komitetach PZPR, a czasy gomułkowskie przyniosły uwiędnięcie demokracji lokalnej rozbudzonej w 1956 r. (Lipiński 1992).

W kierunku dalszej centralizacji. Gminy i sołectwa w latach 1972–1983

Kolejny kryzys polityczny i zmiana na stanowisku I sekretarza KC PZPR w końcu 1970 r. miały swój wydzźwięk również w reformie władzy lokalnej. Z punktu widzenia ustroju terytorialno-administracyjnego do najważniejszych zmian w powszechnej świadomości należały: 1) zniesienie gromad i zastąpienie ich gminami, które przetrwały do dnia dzisiejszego; 2) likwidacja powiatów; oraz 3) zwiększenie liczby województw do 49. Analizując władzę lokalną na terenach wiejskich, nie sposób ograniczyć się wyłącznie do kwestii likwidacji gromad i zastąpienia ich gminami.

Po reformie miejsce kolegiального prezydium przejął naczelnik łączący funkcję monokratycznego organu administracji państwowej oraz organu wykonawczego i zarządzającego gminnej rady narodowej. Jednak to nie gminna rada narodowa wybierała (powoływała) naczelnika, tylko wojewoda – na czas nieokreślony (początkowo przez krótki czas dokonywała tego wojewódzka rada narodowa). Miejscowej radzie pozostawiono wyłącznie funkcję opiniodawczą. Podobny był sposób powoływania w przypadku zastępców naczelników. Dodatkowo nastąpił jeszcze silniejszy wpływ aparatu partyjnego na działalność lokalnej administracji, bowiem od połowy lat siedemdziesiątych funkcję przewodniczącego rady narodowej pełnił gminny I sekretarz KC PZPR.

Pozostawiono rady narodowe jako organ władzy państwowej oraz – jak to określono – podstawowy organ samorządu społecznego. Po kilku latach przerwy pojawił się ponownie termin „samorząd”, choć oczywiście nie miał on charakteru i atrybutów klasycznie rozumianego samorządu terytorialnego. Paradoksalnie pojawieniu się tego terminu w ówczesnym ustawodawstwie towarzyszyła centralizacja (np. pozbawienie gmin narzędzi do zaspokajania elementarnych potrzeb lokalnej społeczności) oraz osłabianie pozycji rad narodowych poprzez pojawienie się w lokalnym systemie władzy naczelnika gminy i I sekretarza jako przewodniczącego gminnej rady.

W początkach 1976 r. uchwalono również nową ordynację wyborczą – wspólną do Sejmu PRL i rad narodowych (Ustawa 1976). Ordynacja nie zwiększała udziału obywateli w procesie wyłaniania radnych rad narodowych. O ile jednak we wcześniejszych ordynacjach wyborczych do rad narodowych widoczny był element demokratyzujący system, o tyle rozwiązania z roku 1976 nie stanowiły żadnej „jakościowej” zmiany. Stopień „konkurencyjności” wyborów był na poziomie z lat pięćdziesiątych.

Pozostawiono w systemie władzy lokalnej sołectwa z sołtysiem na czele. Choć użyto terminu „samorząd”, to nie zwiększono zbyt wiele samodzielności tych jednostek. Wskazuje na to kilka rozwiązań, m.in.: 1) zatwierdzanie wyboru sołtysa przez prezydium rady na wniosek naczelnika (jeżeli sołtys nie był radnym); 2) powiązanie kadencji sołtysa z kadencją rady narodowej; 3) zobligowanie sołtysa do udziału w naradach organizowanych przez naczelników gmin oraz w sesjach gminnych rad narodowych; 4) działanie wg wskazań nie tylko zebrania wiejskiego, ale również gminnej rady narodowej oraz naczelnika gminy. W efekcie funkcje wyznaczone sołtysom coraz bardziej prowadziły do postrzegania osoby piastującej ten urząd jako pomocnika gminnej administracji.

Jednak druga połowa lat siedemdziesiątych to poważny kryzys ekonomiczny, który w końcu dekady w sposób szczególny uwidocznili błędną politykę gospodarczą partii. Powszechne były braki w zaopatrzeniu i reglamentacja towarów z coraz bardziej rozwiniętym systemem kartkowym. Po raz kolejny kryzys gospodarczy przekształcił się w kryzys polityczny i zakończył się zmianą na stanowisku I sekretarza KC PZPR. Zmiany następują także we władzach lokalnych i to – paradoksalnie – przy braku formalnych zmian w obowiązującym ustawodawstwie. Było jedną z zasadniczych cech ustroju komunistycznego – i samej władzy lokalnej – że faktyczne uprawnienia (kompetencje) nie wynikały z formalnych zapisów zawartych w aktach prawnych. W tym przypadku zmiana wynikała przede wszystkim ze słabości partii, która prowadziła do wzrostu znaczenia lokalnej administracji. Ważnym aktorem lokalnej polityki stają się również lokalne struktury „Solidarności”. Terytorialna organizacja związku uwzględniała podział terytorialno-administracyjny. Dominującą pozycję w lokalnym systemie władzy zaczynał mieć naczelnik gminy (prezydent miasta), który zajął miejsce partyjnego sekretarza (Chałubiński 1987).

Samorząd terytorialny czy kolejna reforma rad narodowych (1983–1990)³

Dwa kluczowe dla władzy lokalnej akty prawne tego okresu przyjęto w lipcu 1983 r. (Ustawa 1983) oraz lutym 1984 r. (Ustawa 1984), czyli po wprowadzeniu stanu wojennego, ale w okresie, w którym władza poszukiwała już nowej formy legitymizacji systemu w celu odzyskania wiarygodności w oczach społeczeństwa. Przyjęte rozwiązania (w tytule ustawy pojawia się

³ Tytuł jest nawiązaniem do artykułu W. Dawidowicza (1982).

nawet termin „samorząd terytorialny”), choć na pewno przyczyniały się do zwiększenia samodzielności lokalnej władzy, stanowiły nieudaną (inaczej być nie mogło) próbę połączenia dwóch różnych modeli władzy lokalnej: organów władzy państwowej z samorządem terytorialnym.

Na czele gminnej administracji nadal stał naczelnik gminy, którego wybierały rady narodowe. Kandydaturę przedstawiało prezydium rady narodowej w uzgodnieniu z wojewodą (oraz oczywiście z PZPR). Radni rad narodowych nadal nie byli wyłaniany w drodze konkurencyjnych i demokratycznych wyborów, ale też nie powrócono do rozwiązań z połowy lat siedemdziesiątych, kiedy miejscowy I sekretarz przewodniczył radzie. Ograniczeniem, choć mniejszym niż we wcześniejszych rozwiązaniach, było wyłanianie i zgłaszanie kandydatów na radnych rad narodowych. Powołano kolegia wyborcze, na działalność których decydujący wpływ miał Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego (PRON). Kolegia wyłaniały kandydatów na radnych na podstawie zgłoszeń dokonywanych przez legalnie działające partie i organizacje społeczno-polityczne oraz samorząd mieszkańców wsi (i miast). Przygotowane przez kolegia wyborcze listy kandydatów musiały być poddane konsultacjom na zebraniach wiejskich oraz w zakładach pracy. Stworzono nawet możliwość wnioskowania przez mieszkańców o wycofanie danej kandydatury. Pozostawiono inne wcześniejsze ograniczenia, dotyczące np. ważności głosów (głosowanie „bez skreśleń”) czy kolejności kandydatów na listach wyborczych. Jednak liczba kandydatów na radnych mogła być już dwukrotnie większa od liczby przypadających mandatów w okręgu. Pozostawiono również możliwość odwołania radnego rad narodowych.

W lipcowej ustawie zawarto rozwiązanie dotyczące samorządu mieszkańców wsi, którym były sołectwa tworzone przez miejscowe rady narodowe. Organami tego samorządu były: zebranie wiejskie, rada sołectka oraz sołtys. Choć ich kompetencje i zadania określone zostały szeroko, to jednak nie wykazywały wystarczających uprawnień decyzyjnych, tak, aby wiejska społeczność mogła czuć się w pełni gospodarzem i decydem w swoich lokalnych sprawach (Piekara 1986).

Ostatnią reformę władzy lokalnej w PRL przeprowadzono w marcu i czerwcu 1988 r. (Ustawa 1988; Ustawa 1988a). W stosunku do wcześniejszych rozwiązań nastąpiła dalsza liberalizacja ordynacji wyborczej, przejawiająca się w następujących rozwiązaniach: 1) kandydatów na radnych mogły zgłaszać również zebrania obywateli zwoływane przez samorząd mieszkańców wsi; 2) kandydaci na radnych na listach wyborczych umieszczani byli w kolejności alfabetycznej, a nie jak dotychczas, w kolejności ustalonej przez kolegia wyborcze

(lub gremia partyjne); 3) zwiększono konkurencyjność wyborów – o mandat wyborczy ubiegało się dwóch lub trzech kandydatów; 4) pozostawienie więcej niż jednego nieskreślonego kandydata w obrębie danego mandatu oznaczało niedokonanie wyboru. Odstąpiono również od uzyskania przez kandydata na radnego co najmniej 50% poparcia, bez względu na frekwencję wyborczą.

III Rzeczpospolita

Gminna (r)ewolucja w 1990 r.

Impulsem do zmian w ustroju władzy lokalnej były ogólna transformacja ustroju politycznego Polski, a także silna presja lokalnych komitetów obywatelskich do tego, by wymienić miejscowe władze, których kadencja kończyła się dopiero w 1992 r. Podjęto więc decyzję o skróceniu ich kadencji z dniem 30 kwietnia 1990 r. i przeprowadzeniu demokratycznych wyborów. Zrezygnowano z modelu władzy lokalnej opartej na terenowych organach administracji państwowej, decydując się na samorząd terytorialny, wyposażając go we własne mienie i dochody, możliwość stanowienia prawa, a przede wszystkim władze (organy) wybierane w pełni konkurencyjnych wyborach. Wraz z budową samorządu gminnego ograniczono rolę i znaczenie administracji rządowej na szczeblu lokalnym. Pozbawiono ją prawa do nominowania organów samorządu terytorialnego, zaś nadzór ograniczono do kryterium legalności.

Dla określenia wpływu lokalnej społeczności na proces wyłaniania miejscowych władz kluczowe znaczenie miała ordynacja wyborcza do rad gmin przyjęta 8 marca 1990 r. (Ustawa 1990). Przede wszystkim zlikwidowano systemowe ograniczenia zgłaszania kandydatów na radnych, a czynne i bierne prawo wyborcze miał każdy polski obywatel, który ukończył 18 lat. Kadencja rady gminy aż do 2018 r. wynosiła cztery lata.

W 1990 r. przyjęto wyjątkowo „antypartyjne” rozwiązania uniemożliwiające bezpośrednie zgłaszanie do terytorialnych komisji wyborczych kandydatów i list kandydatów na radnych przez partie polityczne oraz organizacje społeczne. Mogły one jedynie udzielać poparcia konkretnym kandydatom lub listom. W najmniejszych gminach (do 40 tys. mieszkańców) do zarejestrowania kandydata na radnego wystarczyło jedynie uzyskanie podpisów co najmniej 15 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. W większych gminach lista kandydatów musiała liczyć co najmniej 150 podpisów. W przeciwieństwie do rozwiązań w ordynacjach wyborczych z poprzedniego systemu nie ograniczono

w ogóle liczby osób, które mogły ubiegać się o mandat radnego. Były to więc wybory w pełni konkurencyjne.

Nie zdecydowano się na przyjęcie jednej formuły wyborczej dla wszystkich gmin. W zależności od wielkości jednostki zastosowano system większościowy lub proporcjonalny. Wybory większościowe przeprowadzane były w gminach do 40 tys. mieszkańców. Mandat zdobywał kandydat, który otrzymał najwięcej ważnie oddanych głosów. Na kartach wyborczych kandydaci umieszczeni byli w porządku alfabetycznym. W gminach powyżej 40 tys. mieszkańców wybory przeprowadzano w oparciu o formułę proporcjonalną przy zastosowaniu zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë⁴. Dominowały gminy z jednomandatowymi okręgami wyborczymi (ok. 95% wszystkich gmin).

Wybory do rad gmin odbyły się już 27 maja 1990 r. Były to pierwsze w pełni rywalizacyjne i demokratyczne wybory lokalne w Polsce – nie tylko w III Rzeczypospolitej, ale uwzględniając liczne ograniczenia samorządu międzywojennego, pierwsze takie wybory w stuletniej historii Polski.

Dotychczasowe elekcje samorządowe odbywały się systematycznie (lata 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018), ale dokonywano licznych i dość istotnych korekt (Ptak 2010). Wprowadzane zmiany w żaden sposób nie ograniczały jednak zakresu swobody mieszkańców w kreowaniu lokalnych władz samorządowych, choć oczywiście nie pozostawały bez wpływu na strukturę rywalizacji wyborczej oraz sam wynik wyborów.

Pomimo zmiany w ustroju władzy lokalnej zachowano podział gmin wiejskich i miejsko-wiejskich na sołectwa. Gminy uzyskały dużą samodzielność w kształtowaniu ustroju sołectw (włącznie z określaniem kadencji sołtysa i rady sołeckiej), formy zgłaszania kandydatów, czasu trwania głosowania, liczebności rady sołeckiej, warunków ważności głosów czy też sposobu prowadzenia kampanii wyborczej. Kompetencje do określenia tych zasad przekazano radom gmin, które uchwały to w statutach sołectw. Ustawa o samorządzie terytorialnym (gminnym) wskazała jedynie, że sołtys, będący organem wykonawczym sołectwa, oraz rada sołecka, która wspomaga sołtysa, są wybierani w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów, przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Wybory sołtysów miały odbyć się do 31 grudnia 1990 r. (Ptak 2016).

⁴ Podziału mandatów w każdym okręgu wyborczym pomiędzy poszczególne listy dokonywano, dzieląc liczbę głosów ważnych oddanych na poszczególne listy wyborcze przez 1,4; 3; 5; 7 itd. aż do chwili, gdy z otrzymanych ilorazów uszeregowano tyle kolejno największych liczb, ile w okręgu wyborczym było mandatów do podziału.

Inną formą demokracji bezpośredniej, w tym wpływu miejscowej społeczności na obsadę lokalnych władz, jest instytucja referendum gminnego, podczas którego mieszkańcy nie tylko mogą rozstrzygać o sprawach najważniejszych dla swojej wspólnoty (np. samoopodatkowanie), ale również odwołać radę gminy przed upływem kadencji. W pierwszej kadencji samorządu gminnego (1990–1994) przeprowadzono ponad 50 referendów, z czego 48 stanowiły referenda w sprawie odwołania rad gmin. Ich skuteczność była niewielka (tylko trzy odwołania). W gminach wiejskich przeprowadzono 23 referenda, ale tylko jedno było skuteczne. W następnych kadencjach liczba referendów w sprawie odwołania organów gminy oraz ich skuteczność wzrastały. Np. w latach 2006–2018 w kolejnych trzech kadencjach było ich 48: 47: 28. Wzmocnieniu uległa rola konsultacji społecznych oraz innych form demokracji bezpośredniej (np. fundusz sołecki).

Wybory wójtów przez mieszkańców gminy

Przez 12 lat organem wykonawczym w gminie był wybierany przez radę gminy zarząd składający się z wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jego zastępcy oraz pozostałych członków zarządu. W latach 1990–1995 zarząd liczył od 4 do 7 osób; w latach 1995–2001 od trzech do siedmiu osób. Następnie zarząd ograniczono do pięciu osób, zaś w gminach do 20 tys. mieszkańców – do trzech. Początkowo pozycja zarządu, w tym jego przewodniczącego, wójta, była dość słaba w stosunku do pozycji rady gminy.

Istotne zmiany w sposobie wyboru organu wykonawczego gminy wprowadzono w 2002 r. (Ustawa 2002). Zlikwidowano kolegialny zarząd, który wybierała rada gminy, a jego miejsce zajął wybierany w wyborach bezpośrednich wójt (burmistrz, prezydent miasta). Prawo zgłaszania kandydatów na wójta przypadło tym podmiotom, które były uprawnione do zgłaszania kandydatów do rad gmin, tj. partiom politycznym i koalicjom partii politycznych, stowarzyszeniom i organizacjom społecznym oraz wyborcom. Dodatkowym warunkiem zgłoszenia kandydata na wójta było zarejestrowanie list kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. Bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu obywatelowi Polski posiadającemu prawo wybieralności do rady gminy, który najpóźniej w dniu głosowania ukończył 25 lat. Kandydat na wójta nie musiał stale zamieszkiwać na obszarze gminy, w której kandydował. Nie mógł jednak jednocześnie kandydować na to stanowisko w innej gminie. Kandydatów na listach do głosowania umieszczano w kolejności alfabetycznej, podając – oprócz nazwiska i imion – również wiek,

wykształcenie, miejsce zamieszkania, nazwę komitetu zgłaszającego oraz nazwę partii politycznej, do której należy kandydat. Na liście zamieszczano również treść oświadczenia lustracyjnego.

Za wybranego na wójta uważano tego kandydata, który w głosowaniu otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał więcej niż połowę głosów, odbywała się druga tura głosowania; brało w niej udział dwóch kandydatów, którzy uprzednio uzyskali największą liczbę głosów. W ten sposób po raz pierwszy w historii Polski lokalna społeczność mogła w bezpośredni sposób decydować nie tylko o obsadzie rad gmin, ale również o wyborze wójtów. W 2018 r. ograniczono możliwość urzędowania przez wójtów do dwóch kadencji, jednocześnie wydłużając okres kadencji do pięciu lat.

Podsumowanie

Poczyniona w tekście analiza wskazuje na to, że w stuletniej historii polskiej wsi można wyodrębnić cztery podstawowe procedury wyłaniania władz lokalnych i udziału w tym procesie miejscowej społeczności. Należą do nich: 1) wolne i konkurencyjne wybory; 2) wybory z elementami ograniczającymi udział miejscowej społeczności w procesie kreowania władz lokalnych; 3) quasi-wybory oraz 4) nominowanie (delegowanie lub kooptacja) władz lokalnych bez udziału miejscowej społeczności.

Pierwsza z procedur – wolne i konkurencyjne wybory – jest charakterystyczna dla systemów demokratycznych. W przypadku Polski to w okresie po 1990 r. władzę lokalną oparto na samorządzie terytorialnym. Rozpoczęty wówczas proces demokratyzacji kraju objął również lokalne władze. Przyjęta w 1990 r. ordynacja wyborcza do rad gmin znosiła systemowe ograniczenia w dostępie do władzy dla lokalnej społeczności zarówno na etapie zgłaszania kandydatów do rad gmin, jak i samego głosowania. Od 2002 r. stworzono również takie możliwości dla wyborów wójtów. Dzięki tym rozwiązaniom decydujący wpływ na obsadę lokalnych władz ma miejscowa społeczność. Dodatkowo ustawodawca wyposażył lokalną wspólnotę w instytucję referendum, dzięki której zaistniała możliwość odwołania organów gminy przed upływem kadencji.

Oparcie władzy lokalnej na samorządzie terytorialnym z instytucją wyborów włącznie nie zawsze oznaczało w historii Polski przekazanie miejscowej społeczności swobodnego prawa do wyboru władz lokalnych. Rozwiązania ograniczające udział lokalnej społeczności w tym procesie miały miejsce

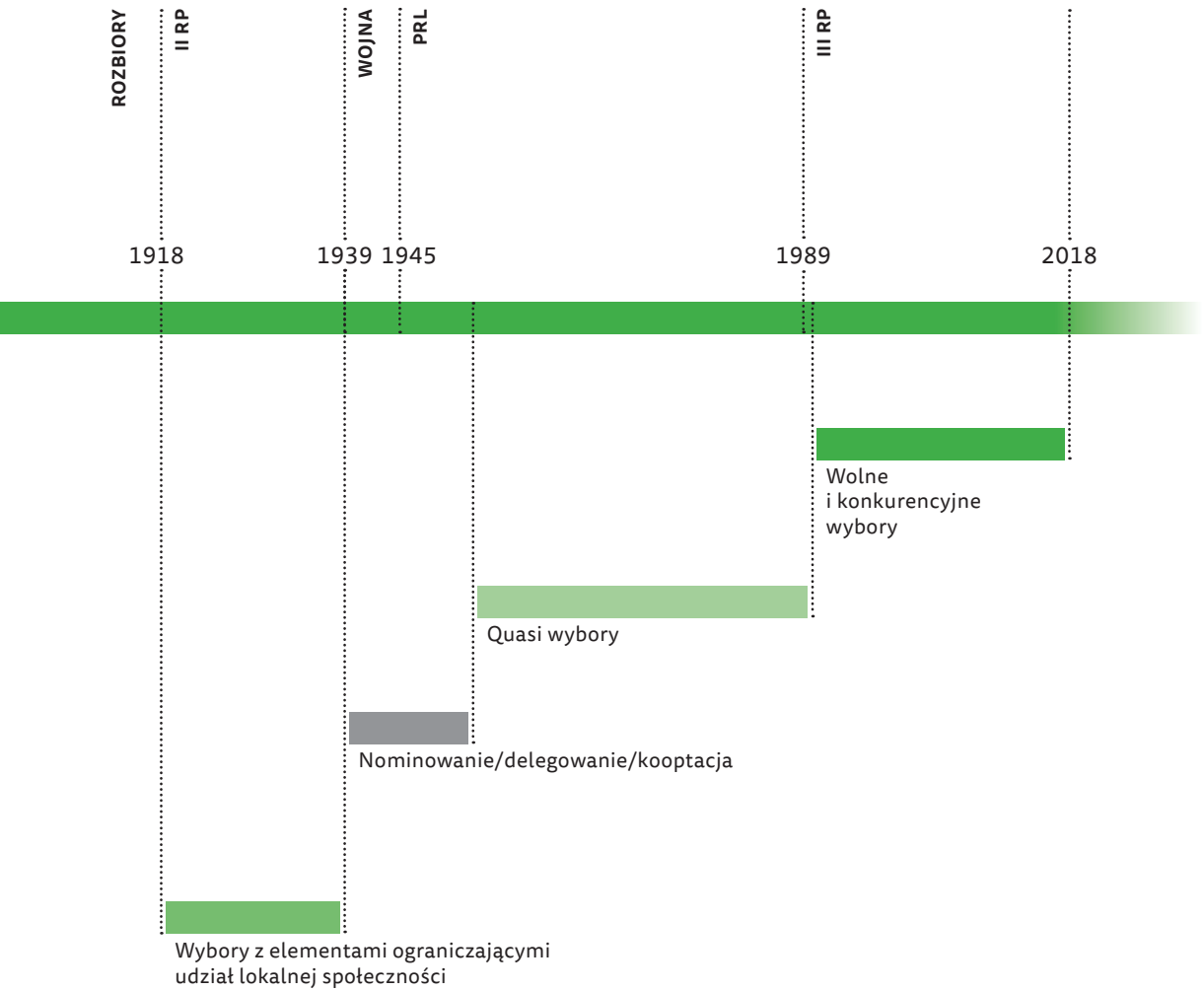
w okresie międzywojennym, choć pod tym względem nie był to czas jednorodny. W latach 1918–1933 władze zwierzchnie, głównie starostowie, miały wpływ na wybór lokalnych władz poprzez zatwierdzanie wybranych przez rady gmin wójtów (sołtysów). Skrajnym rozwiązaniem było pozostawienie pozabiorczych rozwiązań na obszarze byłego Królestwa Polskiego, gdzie rada wybierała dwóch kandydatów na wójta, a o tym, który z nich wójtem zostanie, decydował już starosta. Także i same wybory do rad gmin był w znacznej części ówczesnej Polski traktowane instrumentalnie, głównie poprzez nieorganizowanie ich przez kilka lat. Po przewrocie majowym rady gmin były także wielokrotnie rozwiązywane. Dalsze ograniczanie roli miejscowej społeczności w procesie wyboru lokalnych władz nastąpiło po 1933 r. Kontynuowany był proces nie tylko ograniczania swobód obywatelskich oraz otwartej walki z legalną opozycją; wprowadzano także systemowe wzmacnianie administracji rządowej. Proces ten nie ominął samorządu. Choć nie zdecydowano się na całkowitą likwidację instytucji wyborów, to jednak wprowadzano liczne narzędzia umożliwiające wpływanie na obsadę władz samorządowych i eliminowanie ludzi nieprzychylnych rządzącym.

Trzecią procedurą wyłaniania lokalnych władz były quasi-wybory, które odbywały się w latach 1954–1990. Istotę wyborów w PRL (zawsze systematycznie organizowanych i o wysokiej frekwencji wyborczej) można zrozumieć wyłącznie przy znajomości specyfiki całego ówczesnego systemu politycznego. System ten, zwłaszcza dla osób słabo zorientowanych w mechanizmach funkcjonowania władzy, sprawiał wrażenie na wskroś demokratycznego, szczególnie że formalnie działało wiele partii i organizacji społeczno-politycznych. Uznawały one jednak kierowniczą rolę jednej partii. Stąd jakiegokolwiek zmiany w zakresie funkcjonowania władzy lokalnej w PRL nie były efektem uzgodnień między partiami politycznymi i konsensusem w parlamencie, tak jak to ma miejsce w systemach demokratycznych, ale decyzją jednej partii. Przyjmowane przez Sejm PRL kolejne ustawy o radach narodowych oraz ordynacje wyborcze do tych rad były tylko formalnym potwierdzeniem decyzji podjętych wcześniej m.in. na posiedzeniach Biura Politycznego PZPR. Kluczowa rola Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej szczególnie widoczna była w przypadku obsady najważniejszych funkcji. To do instancji partyjnych PZPR, a nie lokalnej społeczności, należała obsada kluczowych funkcji w lokalnym systemie władzy. Odbywające się po 1954 r. wybory nazwać można jedynie głosowaniem na kandydatów wcześniej wyselekcjonowanych i wskazanych przez rządzącą partię. Obsada najważniejszych funkcji nie obejmowała tylko radnych rad narodowych i ich organów, które w założeniu miały mieć charakter przedstawicielski,

ale również kierownictwo większych zakładów przemysłowych, usługowych i handlowych oraz cały szeroko pojęty aparat bezpieczeństwa (np. milicję). Centralną postacią lokalnej władzy był I sekretarz KC PZPR.

Ostatnia z procedur to nominowanie lokalnych władz przez władze zwierzchnie bez stwarzania jakichkolwiek pozorów wpływu na ten proces lokalnej społeczności. Dotyczy to okresu okupacji oraz pierwszych lat Polski Ludowej. Jednak charakter nominacji był różny. W okresie okupacji, poza Generalnym Gubernatorstwem, całkowicie wyeliminowany był udział polskiej ludności we władzach lokalnych. Natomiast bezpośrednio po wojnie decydujący wpływ na obsadę miejscowych władz miał aparat bezpieczeństwa oraz tworzące się struktury partii komunistycznej (PPR/PZPR).

Przeгляд procedur kreowania władz lokalnych, będącego jednym z najważniejszych elementów wpływających na upodmiotowienie lokalnych społeczności, wskazuje na stosunkowo krótkie doświadczenia w dostępie tychże społeczności do w pełni demokratycznych procedur. W minionym stuleciu dominowały rozwiązania, w których lokalnym społecznościom nie stwarzano nawet formalnych podstaw do upodmiotowienia się. Choć nigdy, poza okresem okupacji, nie rezygnowano z instytucji wyborów, to jednak występowały głównie rozwiązania fasadowe (PRL) bądź znacznie ograniczające wpływ miejscowej społeczności na obsadę lokalnych władz (II RP).



Oś diachroniczna: etapy upodmiotowienia społeczności lokalnych (oprac. własne)

Bibliografia

- Błażyński Z. (2012). *Mówi Józef Światło. Za kulisami bezpieki i partii 1940–1955*. Łomianki: Wydawnictwo LTW.
- Chałubiński M. (1987). *Partia i stronnictwa polityczne*. W: J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach kryzysu*. Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Dawidowicz W. (1982). Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego. *Państwo i Prawo*, 3–4, 105–109.
- Drygalski J., Kwaśniewski J. (1992). *(Nie)realny socjalizm*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grabowski W. (2003). *Polska tajna organizacja cywilna 1940–1945*. Warszawa: IPN.
- Hebda J. (2016). *Z sołtysem i wójtem przez wieki. Opowieść o dziejach urzędu sołtysa i wójta w Polsce*. Tarnów–Warszawa: Muzeum Historii Ruchu Ludowego.
- Jaroszyński M.Z. (1923). *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*. Warszawa: E. Wende i S-ka.
- Kersten K. (1990). *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*. Poznań: Kantor Wydawniczy SAWW.
- Kumaniecki K.W. (1921). *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*. Warszawa–Kraków: Księgarnia J. Czarneckiego.
- Kumaniecki K.W., Wasutyński B., Panejko J. (1930). *Polskie prawo administracyjne w zarysie*. Kraków: Księgarnia Powszechna.
- Lipiński A.W. (1992). *Uwład demokracji lokalnej*. W: A.W. Lipiński (red.), *Samorządność i interesy lokalne*, Radom.
- Madajczyk Cz. (1970). *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce. Tom I*. Warszawa: PWN.
- Mieczkowski A. (1989). *Gmina wiejska i samorząd terytorialny w dokumentach programowych i działalności ruchu ludowego w latach 1944–1949*. W: H. Brodowska (red.), *Gmina wiejska i jej samorząd*. Warszawa: LSW.
- Pazdro Z. (1939). *Przemiany ustrojowe samorządu terytorialnego b. Galicji (1918–1938)*. Lwów: Pierwsza związkowa drukarnia we Lwowie.
- Piekara A. (1986). *Spółeczność lokalna i samorząd*. Warszawa: Krajowa Agencja Wydawnicza.
- Ptak A. (2010). *Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce*. W: A. Stelmach (red.), *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.
- Ptak A. (2016). *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Rakowski M.F. (2002). *Dzienniki polityczne 1972–1975*. Warszawa: Wydawnictwo Iskry.
- Ryszka F. (1985). *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Ura C. (1972). *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950. Zagadnienia ustrojowe*. Warszawa: PWN.

- Wasiak J. (1989). Samorząd gminny w Polsce Centralnej w dwudziestoleciu międzywojennym. W: H. Brodowska (red.), *Gmina wiejska i jej samorząd*. Warszawa: LSW.
- Zawadzka B. (1976). *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*. Wrocław-Warszawa: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Zawadzki S. (1957). Co dalej z radami narodowymi? *Nowa Kultura*, 21, 48–57.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z dnia 15 marca 1945 r. w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa (Dz.U. Nr 10, poz. 53).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 1958 r. w sprawie zasad i trybu wyborów, zakresu działania oraz praw i obowiązków sołtysa.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 35, poz. 294).
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. Nr 14, poz. 130).
- Ustawa z dnia 31 października 1957 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. Nr 55, poz. 270).
- Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 16).
- Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz.U. Nr 2, poz. 15).
- Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. Nr 8, poz. 32).
- Ustawa z dnia 10 marca 1988 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. Nr 7, poz. 54)
- Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 19, poz. 130).
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 41, poz. 185).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. Nr 16, poz. 96).
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191).
- Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. Nr 110, poz. 473).
- Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U., Nr 124, poz. 601).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. Nr 113, poz. 984).