

Sto lat władzy lokalnej  
na polskiej wsi  
1918–2018



Andrzej Piasecki  
Arkadiusz Ptak

# Sto lat władzy lokalnej na polskiej wsi 1918–2018

Warszawa 2018

---

IRWIR PAN



1918  
CIĄGŁOŚĆ I ZMIANA  
2018

Recenzent:

dr hab. Waldemar Sługocki, prof. Uniwersytetu Zielonogórskiego

Redakcja i korekta:

Ewdokia Cydejko

Projekt okładki:

Frycz i Wicha

Ilustracja na okładce:

Wybory 1947 r. do Sejmu – lokal Komisji Obwodowej Wyborczej nr 141.

Fot. PAP/S. Urbanowicz

Książka zrealizowana w ramach projektu IRWiR PAN

„Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi”

Copyright © by Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

oraz Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2018

Publikacja dofinansowana przez Fundację Wspomagania Wsi



**Fundacja  
Wspomagania Wsi**

ISBN 978-83-65390-34-9

Wydawca:

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN

ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

[www.irwirpan.waw.pl](http://www.irwirpan.waw.pl)

Partner Wydawniczy:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa

e-mail: [info@scholar.com.pl](mailto:info@scholar.com.pl)

[www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl)

Wydanie pierwsze

Skład i łamanie: WN Scholar (Jerzy Łazarski)

Druk i oprawa: Mazowieckie Centrum Poligrafii, Marki

## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	7
<b>Rozdział 1. Bilans otwarcia Polski niepodległej</b> .....	11
1.1. Skutki zaborów i wojen.....	11
1.2. Głębokie zróżnicowanie.....	17
1.3. Warunki społeczne i gospodarcze .....	20
<b>Rozdział 2. Okres międzywojenny (1918–1939)</b> .....	25
2.1. W cieniu pozaborczej spuścizny (1918–1933) .....	25
2.2. Unifikacja i centralizacja wiejskiego samorządu (1933–1939) .....	34
<b>Rozdział 3. Pod niemiecką i sowiecką okupacją (1939–1944/1945)</b> .....	41
<b>Rozdział 4. Polska Ludowa (1944–1990)</b> .....	47
4.1. Budowa nowego systemu władzy lokalnej (1944–1954) .....	50
4.2. Gromadzkie rady narodowe (1954–1972) .....	58
4.3. W kierunku dalszej centralizacji. Gminy i sołectwa w latach 1972–1983.....	61
4.4. Samorząd terytorialny czy kolejna reforma rad narodowych (1983–1990)? .....	69
<b>Rozdział 5. Trzecia Rzeczypospolita</b> .....	73
5.1. Gminna (r)ewolucja w 1990 r.....	75
5.2. Bezpośrednie wybory wójtów .....	86
5.3. Demokracja bezpośrednia na wsi.....	89
5.3.1. Uwarunkowania historyczne i społeczno-polityczne .....	89
5.3.2. Referenda gminne .....	92
5.3.3. Zebrania wiejskie w sołectwach .....	100
5.3.4. Inne formy demokracji bezpośredniej .....	103
5.4. Modernizacja i europeizacja wiejskich wspólnot samorządowych .	106
<b>Podsumowanie</b> .....	113

<b>Bibliografia</b> .....	119
Wykaz aktów prawnych .....	119
Literatura.....	121
<b>Indeks nazwisk</b> .....	131

## WPROWADZENIE

Rok 2018 jest szczególny dla Polski ze względu na setną rocznicę odzyskania niepodległości. Jubileusz skłania do refleksji i podsumowań znajdujących wyraz w rozmaitych inicjatywach kulturalnych i edukacyjnych. Także środowiska naukowe zainicjowały i zrealizowały wiele projektów rocznicowych i *stricto* badawczych.

Obserwacje zjawisk i procesów społecznych na przestrzeni stu lat pozwalają ukazać nie tylko trajektorie i kierunki zmian zachodzących w społeczeństwie, ale i wskazać konstytutywne dla jego tożsamości elementy, decydujące o przetrwaniu. Taki właśnie projekt badawczy, zatytułowany *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, podjął w latach 2016–2018 Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk. Ze względu na interdyscyplinarny charakter Instytutu perspektywa stu lat odzyskania niepodległości w kontekście wsi i rolnictwa została w tym projekcie bardzo szeroko potraktowana.

Zainteresowanie wsią jest zrozumiałe z uwagi na jej rolę i znaczenie w stu-letnich dziejach Polski ze względów chociażby ludnościowych: u progu odzyskania niepodległości ludność wiejska stanowiła ponad 70% mieszkańców kraju, sto lat później – już tylko 40%. Całą stuletnią historię społeczno-gospodarczą da się prześledzić z perspektywy zmian udziału ludności wiejskiej. Ubytek udziału tej ostatniej (zwany deruralizacją) można wyjaśnić przez odwołanie się do najważniejszych procesów w minionym stuleciu: industrializacji, urbanizacji, modernizacji, migracji. Doniosłą rolę odegrały tu także procesy polityczne, zwłaszcza zmiany w modelu państwa.

Ustrój polityczny określał sposoby sprawowania władzy również na szczeblu lokalnym. Procesy dokonujące się w kształcie władzy lokalnej miały zmienny charakter i w całym stuletnim okresie bynajmniej nie ewoluowały w jednym kierunku ani nie zmierzały w stronę zwiększania udziału miejscowej społeczności w zarządzaniu sprawami lokalnymi. U progu niepodległości, mimo wielu różnic pozaborowych i utrzymywania się w niektórych częściach odrodzonej Polski postfeudalnych wręcz rozwiązań, społeczność wiejska miała możliwość udziału w procesie politycznym, władza lokalna przyjęła bowiem postać samorządu terytorialnego. Regres partycypacji w zarządzaniu sprawami lokalnymi nastąpił po przewrocie majowym. Druga wojna światowa z różnymi formami okupacji (niemiecka i sowiecka, ziemie wcielone do Rzeszy i Generalna Gubernia) z oczywistych względów jeszcze bardziej osłabiła (a nawet wyeliminowała)

wpływ miejscowej społeczności na sprawy lokalne, w tym na działalność władz. W okresie Polski Ludowej samorząd terytorialny w ogóle zlikwidowano i zastąpiono terenowymi organami państwa, hierarchicznie podporządkowanymi organom wyższego szczebla. Wpływ miejscowej społeczności na władze lokalne był znikomy. Pozytywne, długo oczekiwane zmiany w ustroju władzy lokalnej przyniosły dopiero przeobrażenia społeczno-polityczne, zainicjowane w 1989 roku.

Problematyka władzy lokalnej jest z natury rzeczy bardzo rozległa i podejmowana przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Każda z nich koncentruje się na nieco innym aspekcie. W niniejszej monografii, mającej charakter przede wszystkim politologiczny, podjęto próbę odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania badawcze:

1. Jakiej społeczności wiejskiej miały polityczne i prawne możliwości udziału w wyłanianiu władz lokalnych oraz w zarządzaniu sprawami lokalnymi?
2. Jakiego znaczenia w tym poszerzaniu (lub ograniczaniu) możliwości partycypacji miały zmieniające się podziały terytorialne obszarów wiejskich?

W analizie skoncentrowano się na dwóch kwestiach. Po pierwsze, na procedurach kreowania lokalnych władz i udziale w tym procesie miejscowej społeczności, po drugie – na zmianach w podziale terytorialnym wsi.

Książka została podzielona na pięć części. Część pierwsza to syntetyczny bilans otwarcia Polski niepodległej, która po 123 latach odzyskała niepodległość. Warto w tym miejscu podkreślić, że okres zaborów trwał dłużej aniżeli okres, w którym Polacy cieszą się odzyskaną niepodległością. Kolejne cztery części monografii poświęcono czterem ważnym w dziejach Polski okresom: II RP, II wojnie światowej, Polsce Ludowej i III RP. Różnią się one przede wszystkim pod względem ustroju politycznego. Ponieważ władza lokalna ściśle koresponduje z obowiązującym systemem politycznym, każdy z rozdziałów rozpoczyna się od omówienia uwarunkowań społeczno-politycznych, które w największym stopniu wpłynęły na dany ustrój.

Podstawowym materiałem empirycznym w pracy są akty prawne, regulujące kolejne modele władzy lokalnej. Ich omówienie stanowi zasadniczą część każdego rozdziału; uzupełniają je opisy zjawisk i procesów, które najsilniej determinowały kształt rozwiązań prawnych. I tak np. w II RP takimi ważnymi zjawiskami i procesami były pozaborowa spuścizna oraz antydemokratyczne zmiany w systemie politycznym po 1926 roku. W czasie II wojny światowej należało do nich bez wątpienia systemowe eliminowanie z instytucji publicznych ludności polskiej, w skrajnych przypadkach przyjmujące postać fizycznej eksterminacji. Po II wojnie światowej najważniejsze w rozwoju władzy lokalnej

były kolejno następujące po sobie kryzysy polityczne, które stopniowo wiodły do zmian w ustroju władzy lokalnej. Co warto zaznaczyć – te drobne zmiany często szły w parze ze zmianami w podziale administracyjnym, tak jakby władza poszukiwała najlepszego sposobu podziału terytorialnego, którym mogłaby najsprawniej zarządzać. Podkreślono tu pseudodemokratyczny charakter wyborów do władz lokalnych; w szczególności zwrócono uwagę, że od 1954 r. przeprowadzano je przy zaskakująco wysokiej frekwencji wyborczej. Całkiem inną specyfiką odznacza się władza lokalna po 1989 roku. Wolność wyborów (i ich w pełni konkurencyjny charakter) sprawia, że ważne stają się już zgoła inne sprawy: struktura rywalizacji wyborczej, frekwencja wyborcza czy wreszcie sam wynik wyborów. Po 1989 r. dużego znaczenia nabiera też na obszarach wiejskich demokracja bezpośrednia, która w takiej formie i w takiej skali nigdy w Polsce wcześniej nie zaistniała.

Zmiany w podziale terytorialnym wsi przeanalizowano w dwóch wymiarach. Pierwszy – o charakterze globalnym – wiązał się z istotnymi zmianami terytorialnymi Polski po II wojnie światowej. Przyznanie Polsce ziem wzdłuż Odry i Nysy Łużyckiej oraz Prus Wschodnich z jednoczesną utratą Kresów Wschodnich, powiązane z masowymi przesiedleniami, sprawiło, że na włączonych do Polski obszarach wytworzyły się nowe społeczności lokalne. Drugi wymiar zmian terytorialnych dotyczy podejmowanych reform administracyjnych, w efekcie których scalano gminy (1933 r.), następnie likwidowano je z jednoczesnym formowaniem gromad (1954 r.), a w następnych latach systematycznie redukowano. Obecny podział administracyjny polskiej wsi sięga 1973 r., kiedy to ostatecznie zlikwidowano gromady, a w ich miejsce utworzono gminy.

\*

Monografia powstała w ramach projektu zrealizowanego w Instytucie Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk pod nazwą: „Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi”. Jego plon został opublikowany w monumentalnej monografii pod redakcją Marii Halamskiej, Moniki Stanny oraz Jerzego Wilkina pod takim samym tytułem (IRWiR PAN – WN Scholar, 2018). Niniejsza książka stanowi rozszerzoną wersję rozdziału z tamtej pracy, zatytułowanego „Wiejska społeczność w procesie kreowania władz lokalnych”.



# BILANS OTWARCIA POLSKI NIEPODLEGŁEJ

## 1.1. Skutki zaborów i wojen

Jeszcze na cztery lata przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości znany polityk, dyplomata i historyk, Michał Sokolnicki, pisał, że „nikt na całym świecie Polski nie chce”. Niestety, spostrzeżenie Sokolnickiego było nader trafne. Trzy państwa zaborcze – Niemcy, Austro-Węgry i Rosja – nie były zainteresowane utratą swoich terytoriów, które zajęły przed ponad stu laty. W tym czasie Francja obawiała się pogorszenia stosunków z Rosją, dla Anglii zaś kwestia Polski stanowiła przedmiot rozważań zbyt odległy, by go na serio roztrząsać, w dodatku mogła zagrażać polityce zagranicznej prowadzonej z Niemcami i Rosją (Pajewski, 1998, s. 379). Sytuacja diametralnie zmieniła się po wybuchu I wojny światowej. W Rosji nastąpił upadek caratu, a kraj pogrzyżył się w chaosie rewolucji. Także Niemcami wstrząsnęła rewolucja burżuazyjno-demokratyczna, która doprowadziła do upadku monarchii i powstania republiki. Upadła również istniejąca od 1526 r. monarchia Habsburgów, a wraz z nią wielonarodowy tygiel: Austro-Węgry. Doniosłe znaczenie dla zakończenia wojny, tak zresztą jak i dla „kwestii polskiej”, miało militarne i polityczne zaangażowanie się Stanów Zjednoczonych. Wreszcie odzyskanie niepodległości nie byłoby możliwe bez niezłomnej postawy narodu polskiego, który zdołał przez ponad sto lat zachować tożsamość narodową – pielęgnować własny język, kulturę i tradycję.

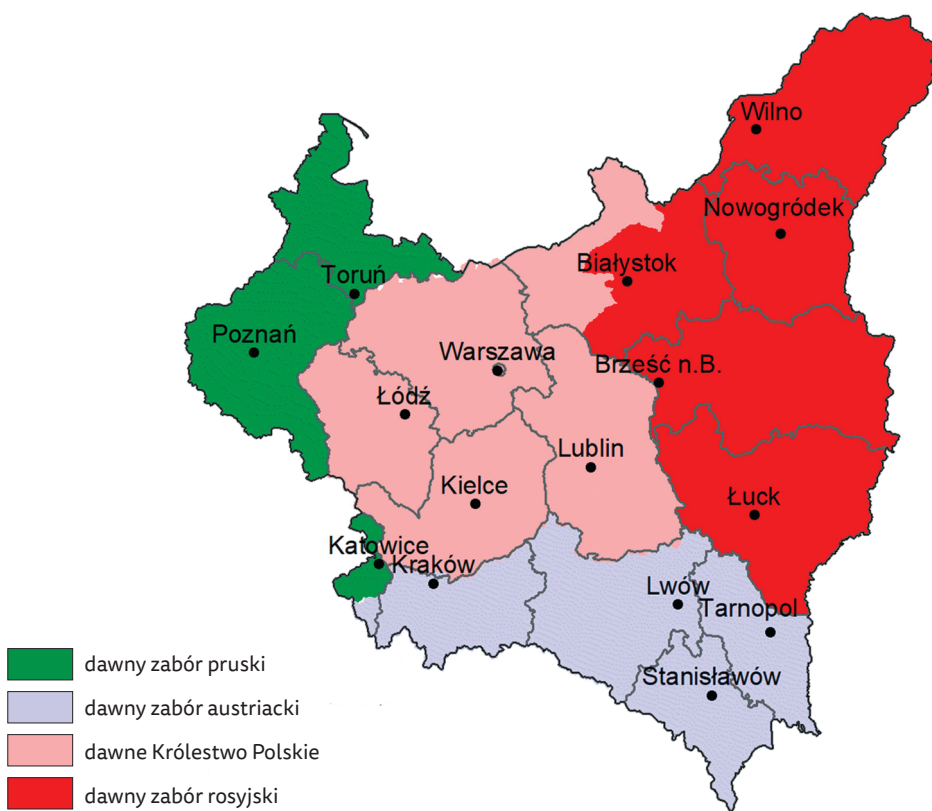
Budowa niepodległego państwa ani się 11 listopada 1918 r. nie rozpoczęła, ani tym bardziej nie skończyła. Pierwsze polskie lokalne ośrodki władzy już wcześniej powstawały m.in. w Warszawie, Lublinie, Krakowie czy na Śląsku Cieszyńskim. Dziejową rolę odegrał w tym procesie Józef Piłsudski, który objął funkcję Tymczasowego Naczelnika Państwa. Jego uprawnienia obejmowały szeroki zakres spraw: od powoływania premiera i ministrów aż po zatwierdzanie aktów prawnych stanowionych przez rząd. Taki stan rzecz trwał do 1919 r., do wyłonienia się pierwszego po 123 latach parlamentu polskiego.

Skomplikowany był proces jednoczenia ziem polskich. Po zakończeniu I wojny światowej ostateczny kształt państwo polskie zyskało dopiero w 1922 roku (rys. 1.1). W listopadzie 1918 r. na terytorium Polski

składały się ziemie byłego Królestwa Polskiego oraz większej części Galicji. Poza Rzeczpospolitą znalazły się Wielkopolska z Pomorzem i Śląskiem z byłego zaboru pruskiego, Kresy Wschodnie, będące bezpośrednio częścią Rosji, oraz wschodnia Galicja i Śląsk Cieszyński, znajdujące się w granicach byłego zaboru austriackiego. Włączanie tych terenów do Rzeczpospolitej odbywało się w rozmaity sposób. Dla Wielkopolski decydujące znaczenie miało oddolne przejmowanie władzy przez ludność polską, włącznie ze zwołaniem Sejmu Dzielnicowego (3 grudnia 1918 r.), oraz zwycięskie powstanie wielkopolskie (luty 1919 r.). Traktat Wersalski (czerwiec 1919 r.) sankcjonował przynależność tych ziem oraz Pomorza do Polski. Na Śląsku oraz w okręgach olsztyńskim i kwidzyńskim planowano przeprowadzenie referendum. Pomiędzy ziemiami byłego zaboru pruskiego a resztą Polski bardzo długo utrzymywała się odrębność w postaci granicy celnej i innej waluty; aż do 1922 r. działało Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej. Jeszcze inny status uzyskało województwo śląskie mające daleko idącą autonomię. Najbardziej skomplikowana sytuacja panowała na ziemiach wschodnich, gdzie krzyżowały się interesy przedwojennej Rosji, odzyskującego niepodległość państwa polskiego, pokonanych na zachodzie Niemiec oraz aspirujących do niepodległości narodów tam zamieszkałych. Włączenie tych ziem do Polski stanowiło efekt przede wszystkim działań wojennych, a zwłaszcza wojny polsko-bolszewickiej i podpisania Traktatu Ryskiego (18 marca 1921 r.). Z ziem wschodnich utworzono wówczas województwa wileńskie, nowogrodzkie, poleskie oraz wołyńskie (Wasiutyński, 1933, s. 7–16).

W efekcie wszystkich działań związanych z włączaniem (jak i utratą) poszczególnych ziem niepodległa Polska zajmowała powierzchnię 388 634 km<sup>2</sup>, z czego ok. 69% stanowiły ziemie należące do byłego zaboru rosyjskiego, 20% do austriackiego oraz 11% do pruskiego. Kraj podzielony był na 16 województw, które dla potrzeb statystyki publicznej dzielono jeszcze na cztery grupy: 1) centralne (warszawskie, łódzkie, kieleckie, lubelskie, białostockie); 2) wschodnie (wileńskie, nowogrodzkie, poleskie, wołyńskie); 3) zachodnie (poznańskie, pomorskie, śląskie) oraz 4) południowe (krakowskie, lwowskie, stanisławowskie, tarnopolskie).

Zauważalne były nie tylko odrębności między ziemiami poszczególnych zaborów, ale nawet i wewnątrz tego samego zaboru. Na przykład w ramach byłego zaboru rosyjskiego znacznie się od siebie różniły tereny Królestwa Polskiego oraz Kresów Wschodnich. W zaborze pruskim istniały odrębności między Wielkopolską z Pomorzem a Górnym Śląskiem. Z kolei w zaborze austriackim widoczny był podział na Galicję zachodnią i wschodnią.



Rys. 1.1. Druga Rzeczypospolita (z granicami byłych zaborów)

Źródło: Frenkel, Rosner, Stanny, 2018, s. 81.

Trudności w integracji ziem polskich u progu niepodległości przejawiały się już choćby w sposobie rekrutowania posłów do pierwszego sejmiku. Przeprowadzone 26 stycznia 1919 r. wybory odbyły się tylko na części ziem ówczesnej Rzeczypospolitej z wyłączeniem części Galicji ze Lwowem, Stanisławowem i Tarnopolem na czele. Z tych ziem polityczną reprezentację w Sejmie Ustawodawczym (1919–1922) stanowili Polacy zasiadający w byłej Izbie Posłów Rady Państwa Monarchii Austriackiej. Podobnie było w Wielkopolsce i na Pomorzu oraz na Kresach Wschodnich i Śląsku Cieszyńskim. Były zabór pruski w Sejmie Ustawodawczym reprezentowali Polacy z byłego Parlamentu Rzeszy. Jednak ówczesny sejm (a wcześniej rząd) wykazał się dużą determinacją w tworzeniu zrębów nowoczesnego państwa (reformy społeczne, prawa wyborcze). Bardzo szybko, bo już 20 lutego 1919 r. Sejm uchwalił Małą

Konstytucję, zaś 17 marca 1921 – Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Przyjęto parlamentarny system rządów, co oznaczało nadrzędną pozycję sejmu w stosunku do rządu i prezydenta. Kolejne wybory już bez ograniczeń, wynikających m.in. z przebiegu granic, przeprowadzono w listopadzie 1922 roku. Pierwsze lata Rzeczypospolitej upłynęły pod znakiem poważnych kryzysów politycznych. Już w początkach 1919 r. odbył się nieudany prawicowy zamach; bardzo szybko nastąpiły pierwsze dymisje w rządzie włącznie z premierem (16 stycznia 1919), które w następnych latach stały się bardzo częste. W sejmie niejednokrotnie dochodziło do dekompozycji klubów poselskich. Wreszcie 16 grudnia 1922 r. zamordowano prezydenta Gabriela Narutowicza.

Jednak formalna budowa niepodległego państwa, połączona z ostatecznym wytyczeniem granic, nie wyeliminowała skutków ponad stuletniego braku państwowości wraz z rozbiem ziem znajdujących się pod jurysdykcją trzech państw zaborczych. W kontekście dziejów obszarów wiejskich pod zaborami należy zwrócić uwagę na kilka elementów.

W pierwszej kolejności trzeba wspomnieć o zacofaniu gospodarczym polskiej wsi. Wynikało ono głównie z późnego i politycznie motywowanego uwłaszczenia (Leszczyńska, 2018, s. 15–46; Wieruszewska, 2018, s. 260). Poza województwami byłego zaboru pruskiego – gdzie proces uwłaszczenia rozpoczął się najwcześniej (1807–1858) i doprowadził do unowocześnienia wsi wielkopolskiej, pomorskiej i śląskiej – w pozostałych regionach uwłaszczenie nie miało charakteru modernizacyjnego. W Galicji (1848 r.) spowodowało trwałą **fragmentaryzację wsi**; negatywne skutki tego zjawiska odczuwalne są do dziś. Na ziemiach wcielonych bezpośrednio do Rosji (na wschód od Bugu) carskie uwłaszczenie chłopów (1861 r.) wiązało się z nowymi obciążeniami finansowymi i w żaden sposób nie unowocześniło stosunków rolnych. W Królestwie Polskim, największym pod względem obszaru ze wszystkich ziem II RP – uwłaszczenie nastąpiło najpóźniej (1864 r.). Tu także cele polityczne (konfiskata majątków Kościoła i uczestników powstania styczniowego) wyparły ekonomiczną racjonalność. W efekcie przybyło niewielkich zagród, a rolnictwo zdominowały średnie gospodarstwa (35% z nich miało do 8 ha powierzchni). Źle przeprowadzone uwłaszczenie chłopów zahamowało rozwój wsi: doprowadziło do pauperyzacji, bezrobocia i masowej emigracji i na dobre zniweczyło szanse wykorzystania procesów modernizacyjnych przełomu XIX i XX wieku, związanych z urbanizacją i uprzemysłowieniem. Szanse, które stały się udziałem mieszkańców wsi w państwach Europy Zachodniej.

Innym ważnym aspektem zacofania polskiej wsi, mającym początek w polityce zaborców, było peryferyjne położenie ziem polskich w państwach

zaborczych. Ryzyko wojny z sąsiadem, możliwość wybuchu kolejnego powstania oraz ogólnie niepewny politycznie charakter tych ziem powodował, że rządy zaborców z niechęcią podchodziły do inwestowania na tych terenach. Każdy z zaborców w rozwoju społeczno-gospodarczym trudnego pogranicza widział więcej zagrożeń niż szans.

Na te głębokie, długotrwałe skutki błędnej polityki uwłaszczeniowej nałożyły się gigantyczne straty wojenne. Ziemie polskie stały się areną zaciętych walk w okresie zarówno I wojny światowej (zwłaszcza środkowa Małopolska), jak i w czasach najazdu bolszewickiego (północne Mazowsze). W obydwu konfliktach linie frontu przebiegały przez centralne tereny ziem polskich, wielokrotnie się przesuając, i za każdym razem przemarsz wojsk oznaczał grabież i zniszczenia. Działania wojenne w latach 1914–1920 dotknęły obszary, które były już wcześniej zdegradowane w związku z negatywnymi skutkami uwłaszczenia. W ten sposób u zarania wolnej Polski rozwój większości terenów wiejskich obciążało zjawisko tzw. negatywnej synergii.

Straty powstałe w wyniku działań wojennych w latach 1914–1920 też należy inaczej oceniać z perspektywy miast, a inaczej z perspektywy wsi. Nieliczne aglomeracje miejskie (Kalisz, Gorlice) odnotowały daleko idące zniszczenia. Straty materialne w miastach dotyczyły najczęściej majątku wspólnego, natomiast na wsiach zabór mienia dotyczył całkiem podstawowych środków produkcji (konie, bydło), zaś spalenie zagrody oznaczało zrujnowanie dorobku życia. Do tego rekwizycje i inne represje dotyczyły głównie chłopów, gdyż ziemiaństwo na ogół potrafiło się przed nimi bronić (Marcinkowska, 2003, s. 136). Także porównanie strat ludzkich wskazuje na dotkliwszą degradację wsi; odnosi się to w równym stopniu do danych ilościowych, jak do danych jakościowych. Utrata młodych, zdrowych mężczyzn w gospodarce rodzinnej oznaczała o wiele większą stratę aniżeli w ludniejszych wspólnotach miejskich, gdzie stosunki pracy miały bardziej indywidualny charakter; w efekcie na wsiach po ustaniu działań wojennych 20% pól uprawnych leżało odłogiem. Wreszcie wieś miała największy udział w ogólnym bilansie strat: 400 tys. zabitych, drugie tyle zmarło w wyniku chorób i nędzy. Wyszędlenia objęły ok. 3 mln Polaków.

Zapóźnienia spowodowane najpierw zaborami, a potem działaniami wojennymi dotyczyły też kwestii mentalnych: stopnia identyfikacji narodowej oraz poczucia wspólnoty obywatelskiej. Na wsiach położonych we wschodnich rejonach II RP takie wartości mało kto wówczas podzielał, i dotyczyło to nawet Polaków. Rolnicy z Kresów Wschodnich najczęściej określali się mianem „tu-tejszych” i przejawiali antagonistyczne nastawienie w stosunku do Polaków,

Żydów i w ogóle wszelkich obcych. Na pograniczu zachodnim z kolei plebiscyt na Warmii i Mazurach też obnażył słabość polskiego żywiołu. Tu wygrywała chłodna kalkulacja, obywatelska racjonalność. Ale i na ziemiach centralnych włościanie z mniejszym entuzjazmem podchodzili do odrodzonej Polski aniżeli ludność miejska. Okazywali dystans do atmosfery radości, co przekazali współcześnie, ograniczając się zazwyczaj do relacjonowania nastrojów w miastach. O tym, jak wyglądały realia prowincji, świadczy zestawienie dwóch bezpośrednich relacji z jednego powiatu (woj. łódzkie) w okresie najazdu bolszewickiego. Oto uczniowie jedyne go gimnazjum w tym miasteczku podjęli uchwałę o treści:

1. Uczniowie, którzy do dnia 9 sierpnia 1920 roku skończą 17 lat lub więcej, obowiązani są wstąpić do Armii Ochotniczej, bez względu na odroczenie.
2. Uczniowie uchylający się od powyższego tracą prawo uczęszczania do szkoły.
3. Zamyka się klasy VI, VII i VIII.
4. Wzywa się wszystkich uczniów, aby nieśli pomoc bratnią żołnierzowi polskiemu.

W tym samym czasie lokalna „Gazeta Powiatowa” donosiła (pod znaczącym tytułem „Gmina ciemnoty i zacofania”), że:

w gminie Tokary tamtejsi rezerwiści zniszczyli listy ewidencyjne, zagrozili śmiercią ochotnikom i oczekiwali przyjscia bolszewików, argumentując: „bo to są nasi”.

W 1922 r. celem uzyskania lokalu dla zorganizowania tam szkoły musiało się uciekać do pomocy policji (Piasecki, 2002, s. 175). Tego typu relacje ukazują bardziej złożony obraz zachowań na polskiej wsi w okresie najazdu bolszewickiego, niż wynikałoby to np. z analizy publikacji prasowych ruchu ludowego albo wypowiedzi polityków partii chłopskich (Cimek, 2008, s. 288). Jednocześnie bezspornym zjawiskiem, będącym konsekwencją zaangażowania mieszkańców wsi w działania wojenne lat 1914–1920, była emancypacja stanu chłopskiego (Młudzik, 1964, s. 207). Mieszkańcy wsi stanowili znaczący odsetek ochotników w szeregach Legionów Polskich (26%) i Polskiej Organizacji Wojskowej (50% w Królestwie Polskim) (Gmitruk, 1996, s. 97), choć należy pamiętać, że w proporcji do całej ludności wiejskiej (75%) w oddziałach zbrojnych i paramilitarnych przeważała ludność miast.

Przemiany zachodzące w następnym pokoleniu ludności wiejskiej, dorastającej już w wolnej Polsce (eksplozja demograficzna z pierwszych lat II RP dotyczyła głównie wsi), spychały powoli na dalszy plan historię (także lokalną)

pod obcym panowaniem i w okresie zagrożenia wojnami ze wschodu i zachodu. Niemniej dwadzieścia lat to okres zbyt krótki na całkowite wyeliminowanie skutków zaborów i konfliktów. Takie uwarunkowania obciążały pamięć mieszkańców wsi i determinowały funkcjonowanie sublokalnych struktur samorządowych.

## 1.2. Głębokie zróżnicowanie

W początkach II RP na większości obszarów wiejskich rzeczywistość kształtowała się pod wpływem doświadczeń z czasów zaborów oraz wojen z lat 1914–1920. Utrwalało się w ten sposób nowe negatywne zjawisko, związane ze zróżnicowaniem polskiej wsi w całym okresie międzywojennym. Najlepiej rozwijały się trzy województwa byłego zaboru pruskiego: pomorskie, śląskie i poznańskie (województwa zachodnie). To właśnie na tych terenach istniały tzw. **zurbanizowane wsie**, a więc osady rolnicze wyposażone w wodociągi, kanalizację, wybrukowane odcinki dróg, szlaki kolejowe. W kompletnie innym położeniu znajdowały się województwa wschodnie: nowogródzkie, poleskie, wołyńskie, wileńskie. Pod względem gęstości zaludnienia występowały między nimi różnice niekiedy ponad dziesięciokrotne: śląskie – 266 osób na km<sup>2</sup>, poleskie – 21.

Zróżnicowaniu regionalnemu towarzyszyły duże dysproporcje w subregionach, powiatach. Na wsi wielkoobszarowe majątki ziemian nastawionych na produkcję przemysłową sąsiadowały z małorolnymi gospodarstwami o samowystarczalnym charakterze. Problemy z przeprowadzeniem reformy rolnej powodowały, że XIX-wieczny konflikt dwór–wieś był żywy również w okresie międzywojennym. A im bardziej na wschód, tym bardziej tych konfliktów przybywało. Mnożyły je podziały religijne, narodowościowe oraz problemy tzw. osadnictwa wojskowego, które zwłaszcza w województwie wołyńskim realizowano w warunkach niedoboru ziemi wśród ludności ukraińskiej (Hryciuk, 2005, s. 120).

Struktura agrarna nie uległa zasadniczej zmianie w okresie II RP. Na wsi dominowały małe gospodarstwa, pozostały też duże majątki ziemskie. Taki stan polskiego rolnictwa generował rozmaite problemy społeczne: ukryte bezrobocie na wsi, alienację elit wiejskich, ubóstwo i najróżniejsze patologie. A to z kolei prowadziło do konfliktów politycznych: radykalizacji postaw antyrządowych, głębokich podziałów i krwawych protestów.

Zapoczątkowany reformą Grabskiego rozwój gospodarczy Polski w najmniejszym stopniu objął rolnictwo. Wynikało to z jego zacofania oraz swoistej

Tab. 1.1. Struktura gospodarstw rolnych w Rzeczypospolitej Polskiej w 1921 r.

Gospodarstwa (w ha)	Województwa								Razem	
	zachodnie		centralne		wschodnie		południowe		(w %)	obszar (w ha)
	(w %)	obszar (w ha)	(w %)	obszar (w ha)	(w %)	obszar (w ha)	(w %)	obszar (w ha)		
Do 2	46,0	1,9	22,0	2,0	13,6	1,2	41,5	7,2	29,0	2,8
2-5	16,6	3,9	29,8	10,3	35,3	8,6	38,4	20,1	32,6	11,2
5-10	13,2	6,8	31,5	22,7	32,9	15,9	15,3	17,2	24,7	17,3
10-20	14,9	15,0	13,5	18,0	13,5	11,7	3,6	8,5	10,3	13,7
20-50	6,9	13,9	2,4	6,7	3,7	7,5	0,7	3,1	2,5	6,9
Ponad 50	2,4	58,5	0,8	40,3	1,0	55,1	0,5	44	0,9	48,1

Źródło: Piasecki, 2018, s. 23.

dwubiegunowości: z jednej strony dominowały (62%) gospodarstwa karłowate (tj. do 2 ha) i matorolne (5–10 ha); z drugiej zaś prawie połowa ziemi należała do 1% właścicieli.

Duże znaczenie miały ogólne dysproporcje cywilizacyjne. We wschodnich województwach murowane budynki mieszkalne w 1921 r. stanowiły 1,4% wszystkich zabudowań, w województwach zachodnich ten sam wskaźnik wynosił 71%, a w centralnych 11,5%. Pod koniec lat trzydziestych zaledwie 3% gmin wiejskich korzystało z elektryczności. Najlepiej pod tym względem było na Pomorzu i Śląsku, ale nawet dobrze rozwinięta wieś wielkopolska była zelektryfikowana zaledwie w 10%. Bezrobocie na wsi w okresie wielkiego kryzysu na województwach zachodnich obejmowało 200 tys. osób, w centralnych – 900 tys., w Małopolsce – 800 tys., a na wschodzie – 500 tys.

Zróżnicowanie regionalne II RP dotyczyło też kwestii politycznych. Wieś małopolska była zdominowana przez Polskie Stronnictwo Ludowe „Piast”. W roku 1927 partia ta obsadzała aż 45% miejsc w zarządach powiatów. W Wielkopolsce partia Witosa nieznacznie ustępowała wpływowi ugrupowań chadeckich i endeckich, ale na Pomorzu w 1929 r. poniosła dotkliwą porażkę, choć był to skutek autorytarnych rządów sanacji, które w organach samorządu terytorialnego reprezentował Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR). Na ziemiach byłego Królestwa Polskiego w samorządowych organach więcej przedstawicieli miało Polskie Stronnictwo Ludowe „Wyzwolenie”.

Inne świadectwo zróżnicowania wsi polskiej stanowiło zaangażowanie w działalność spółdzielczą i społeczną, np. w kółka rolnicze. W zachodniej części kraju należał do nich niemal co drugi rolnik, z kolei na wschodzie już tylko co dwudziesty (Borkowski, 1987, s. 282). W województwie śląskim w 90% gromad istniały kółka rolnicze, w województwie białostockim zaledwie w 5%. Osobną rolę odgrywał samorząd rolniczy, najsilniejszy w województwie poznańskim, mający duży zakres samodzielności finansowej w ramach Wielkopolskiej Izby Rolniczej oraz własną prasę „Rolnik Wielkopolski” (Okoniewska, 1991, s. 176). Dzięki temu samorząd gospodarczy poznańskich producentów rolnych bardziej niż organy samorządu wiejskiego mógł lobbować w imieniu tego środowiska.

Do powyższych czynników można dodać analizy dotyczące zróżnicowania w zakresie ogólnej identyfikacji narodowej oraz państwowej. Ogromne dysproporcje występowały w komunikacji kolejowej i drogowej, podobnie jak w kwestiach wykształcenia, oświaty i kultury. Z tych wszystkich względów także analiza sytuacji samorządu wiejskiego musi uwzględniać specyfikę danego regionu, trudno bowiem przy takich nierównościach estymować jakąkolwiek średnią ogólną. Niemal każdy empiryczny aspekt funkcjonowania

samorządu wiejskiego – majątek, podatki i wydatki, partycypacja społeczna, wyniki wyborów – uzależniony był nie tylko od regionalnych uwarunkowań, ale i od różnic lokalnych: wpływu ziemiaństwa, efektów parcelacji, aktywności społecznej i politycznej; wszystkie te czynniki kształtowały się bardzo różnie nawet w obrębie jednego powiatu. Skala tych dyferencjacji nie uległa zasadniczej zmianie przez cały okres dwudziestolecia międzywojennego, stąd większość opracowań naukowych dotyczących polskiej wsi skupia się na dziejach poszczególnych regionów, gdyż trudno jest odtworzyć jeden ogólny obraz II RP, który by obejmował warunki funkcjonowania samorządowych organów gmin i gromad. I nawet podział na Polskę A (ziemi b. zaboru pruskiego), B (województwa centralne i Galicja), C (województwa na wschód od Bugu) nie oddaje złożonej rzeczywistości społeczno-politycznej II RP. Znamienne jest również to, że nawet w rozdziałach monografii lokalnych dotyczących tego okresu autorzy skupiają się na funkcjonowaniu miast (w tym głównie samorządu miejskiego), pomijając odmienne warunki działania rad gromad i gmin (Piasecki, 2018).

### 1.3. Warunki społeczne i gospodarcze

Pamiętając o licznych ograniczeniach i zróżnicowaniach regionalnych, warto podkreślić rolę organizacji społecznych i kulturalnych w życiu wsi, gdyż w warunkach ograniczonego dostępu do informacji, dóbr kultury i komunikacji to właśnie organizacje zawodowe, społeczne i oświatowo-kulturalne najsilniej kształtowały świadomość rolników i poza ośrodkami życia religijnego były jedynymi strukturami, które uatrakcyjniały monotonną codzienność. Tak jak to opisał badacz wiejskiej wspólnoty:

porządek gminny oparty był na nadanym przez państwo systemie prawnym, a jego szczególną cechą było to, że więzi społeczne ludności niemal nie wykraczały poza granice gmin, sięgając najdalej do powiatowego miasta. Przestrzeń tego lokalnego środowiska była pokonywana pieszo lub furmanką (Gałąj, 1996, s. 257).

W warunkach ograniczonych kontaktów ze światem zewnętrznym trudno było o szybką zmianę mentalności ludności wiejskiej i tym samym wdrożenie jej do samorządowych mechanizmów z podstawowymi elementami prawa i demokracji. Wśród patologii ograniczających zaangażowanie społeczne szczególnie dotkliwe było ukryte bezrobocie na wsi, alkoholizm, przestępczość, a na Kresach Wschodnich wręcz bandytyzm polityczny, któremu towarzyszyły

odwetowe pacyfikacje z udziałem policji i wojska. Zjawiska te nie do końca były zdiagnozowane, gdyż statystyki (np. bezrobocia) skupiały się na ludności miejskiej. U progu niepodległości powszechną plagą był analfabetyzm, który we wschodnich województwach dotyczył aż 70% ludności wiejskiej.

Aktywności publicznej sprzyjała działalność organizacji społeczno-zawodowych. Taki charakter miały **kółka rolnicze**, prowadzące aktywność kulturalno-oświatową, gospodarczą i kulturalno-edukacyjną (Słabińska, 2003, s. 131). Organizowały odczyty, konkursy, wystawy, wycieczki do wzorcowych gospodarstw i szkół rolniczych; prowadziły szkolenia i umożliwiały zakup maszyn i towarów (nasion) po konkurencyjnych cenach. Angażowały się w modernizację gospodarstw, a przez to były naturalnym sprzymierzeńcem wiejskiej samorządności. Postęp oświatowo-kulturalny skutecznie też krzewiły **Ochotnicze Straże Pożarne**, do których należało ok. 400 tys. mieszkańców wsi (Walczak, 2002, s. 253). W wielu parafiach animatorami aktywności miejscowej ludności byli **księża katolicki**. Ich rola w tworzeniu zrębów chłopskiej spółdzielczości i samorządności była widoczna zwłaszcza tuż po odzyskaniu niepodległości. Wzór takiej postawy reprezentował np. ks. prałat Wacław Bliziński z Liskowa (powiat kaliski). Z jego inicjatywy powstały w okolicy liczne placówki gospodarcze, oświatowe i kulturalne, oparte na zasadach spółdzielczości. Ks. Bliziński powołał do życia m.in. spółkę rolniczo-handlową, sklep, towarzystwo wzajemnych ubezpieczeń od ognia, warsztaty tkackie, kółko rolnicze, szkołę rolniczą, mleczarnię, piekarnię, łaźnię, pobudował Dom Ludowy. Bardziej polityczny i radykalny charakter miała działalność ks. Eugeniusza Okonia (twórcy tzw. Republiki Tarnobrzskiej w 1918 r.) (Kołodziejczyk, 2008, s. 178). Aktywnie działały **Koła Gospodyń Wiejskich**, postępową emancypacją kobiet. Małgorzata Jachymyak spod Nowego Targu, gdy została wójtem w 1935 r., na zebraniu samorządowców oświadczyła:

Dzisiaj wszyscy na mnie patrzycie jak na okaz, ale musicie być przygotowani na to, że [...] będziecie musieli dzielić się z nami kobietami pełniem funkcji społecznych. Od dołu, od wsi samej, od gromady i gminy zaczynamy to robić (Kostrzewska 1997, s. 281).

Rozwijała się również **spółdzielczość**. Decydujące znaczenie miały tu kasy oszczędnościowo-pożyczkowe. Najlepiej funkcjonowały banki ludowe w zachodniej Polsce. W Galicji pozostały Kasy Stefczyka. Gorzej było na wsiach Królestwa Polskiego, gdzie spółdzielnie wiejskie przekształcały się w spółki

akcyjne, w większym stopniu finansując przemysł i handel (Kamiński, Sitek, 2018, s. 429–430).

Natomiast w sferze gospodarki kluczowe znaczenie miały dwa zjawiska ekonomiczne, które zaciążyły na percepcji całego dwudziestolecia międzywojennego w społecznej pamięci. Były to **hiperinflacja** (1924 r.) oraz **wielki kryzys gospodarczy** (1929 r.). Inflacja przybrała zastraszające rozmiary: w końcu 1918 r. za 1 dolara USA płacono 9 marek polskich, w 1920 r. już 590, a w kwietniu 1924 r. – 9 250 000. Reforma Grabskiego (kwiecień 1924 r.) wyeliminowała ten chaos, ale wieś jeszcze nieraz w następnych latach odczuwała wahania wartości złotego. Rolnicy, których działalność opierała się głównie na hurtowej sprzedaży płodów rolnych, byli bardzo narażeni (bardziej niż przedstawiciele innych profesji) na wahania kursu waluty. Wieś traciła też, gdy w latach 1929–1935 rząd ogłosił politykę deflacyjną, ograniczającą podaż pieniądza na rynku. Największe skutki społeczne gospodarczych perturbacji z czasów wielkiego kryzysu nie sprowadzały się tylko do kwestii wartości pieniądza. Wieś odczuwała spadki cen na produkty rolne, przy jednoczesnym zachowywaniu stabilnych cen towarów przemysłowych. Zwiększyło się bezrobocie wśród bezrolnej ludności wsi. W regionach przeludnionych, z małymi gospodarstwami (2–3 ha), jak np. w Małopolsce, panowały nędza i głód (Maciejewski, 1980, s. 37). W okresie wielkiego kryzysu zahamowaniu uległa migracja ludności. Mimo to w całym okresie międzywojennym liczba mieszkańców miast rosła szybciej (39%) aniżeli mieszkańców wsi (22%). Jednocześnie na wsi wzrosła liczba osób przypadająca na 100 ha użytków rolnych: z 69 do 82 osób w latach 1921–1939 (Mieszczankowski, 1980, s. 157–160). Dane te, a także inne wskaźniki potwierdzały tezę o głębszym charakterze kryzysu na wsi oraz poważniejszych problemach rolnictwa na tle gospodarki miejskiej. Jeszcze pod koniec wielkiego kryzysu oceniano, że na wsi jest 2,4 mln „ludzi zbędnych” (w wieku 14–59 lat), co stanowiło ok. 30% ludności chłopskiej. Wielu gospodarzy popadło w długi, częste były egzekucje majątków rolników, na wsi rozwijał się ruch antypodatkowy.

W celu poprawy sytuacji gospodarczej w omawianym okresie nierzadko sięgano po narzędzia interwencjonizmu państwowego. Jeżeli chodzi o wieś, szczególnie widoczne było to na terenie Centralnego Okręgu Przemysłowego (COP). Jego utworzenie w latach 1937–1939 wygenerowało 110 tys. nowych miejsc pracy, z których w większości skorzystała ludność wiejska. Obszar COP obejmował 60 tys. km<sup>2</sup>, mieszkało na nim 5,7 mln ludzi, z czego 82,7% stanowili mieszkańcy wsi; tzw. bezrobocie agrarne w tej grupie szacowano na ok. pół miliona ludzi (Drozdowski, 2012, s. 9). Jednakże podobny rozwój nielicznych

subregionów polskiej prowincji w okresie przedwojennym nie oznacza jeszcze modernizacji. Miała ona bowiem charakter wyspowy, migawkowy, i była zaprzeczeniem zasady zrównoważonego rozwoju i teoretycznych rozważań na ten temat (Szczepański, 1999, s. 270). Niemniej, dla wielu terenów wiejskich okres poprzedzający wybuch II wojny światowej mógł się jawić (zwłaszcza na tle wcześniejszych czasów kryzysu) jako okres pozytywnych zmian, na których korzystały nawet najmniejsze wspólnoty terytorialne. Dotyczyło to zarówno zachodnich obszarów RP, niewiele się różniących się od sąsiednich rejonów III Rzeszy, jak i wsi na Kresach Wschodnich, których rozwój na tle zabiedzonej Białorusi i zagłodzonej Ukrainy przedstawiał się bardzo korzystnie.

Sytuacja gospodarcza kraju miała bezpośredni wpływ również na działalność samorządu wiejskiego. Postępująca stabilizacja gospodarcza dawała możliwości efektywniejszego zarządzania publicznego na wsi. Jednostkowe gminy wiejskie posiadały skromny majątek trwały, najczęściej był to budynek urzędowy i remiza. Tworzące taką gminę **gromady** (składające się z przysiółków, osiedli, siół, kolonii, osad, zaścianków, folwarków) stanowiły najniższą, podstawową komórkę zarządzania publicznego w państwie. Zajmowały się one zakładaniem i utrzymaniem dróg i ulic, zakładaniem i utrzymaniem domów ludowych, bibliotek, świetlic. Do ich obowiązków należały także opieka nad ubogimi i ochrona przeciwpożarowa. W czasie rządów ostatniego przedwojennego premiera RP Felicjana Składkowskiego (1936–1939) gromadzkie zarządy z większą energią pilnowały stanu sanitarnego na swoich terenach. Składkowski już jako minister spraw wewnętrznych wydał rozporządzenie (1928 r.) o konieczności stawiania szaletów (słynne „sławojki”) na każdej działce budowlanej. Wszechstronna działalność Składkowskiego, jako administratora na poziomie centralnym, obejmowała mało znane epizody osobistego angażowania się w sprawy prowincji. Premier miał zwyczaj częstego wizytowania odległych jednostek administracyjnych, uważając, że wpływa to mobilizująco na urzędników. Na przykład w swoim okręgu wyborczym w rejonie kaliskim, z którym był związany także rodzinie, propagował na wsiach uprawę lnu, a w małych miastach tworzył kooperatywy rolników i tkaczy, które zajmowały się jego przemysłowym wykorzystaniem (Piasecki, 2002, s. 193).



## Rozdział 2

### OKRES MIĘDZYWOJENNY (1918–1939)

#### 2.1. W cieniu pozaborczej spuścizny (1918–1933)

Nowoczesny samorząd terytorialny, będący związkiem publicznoprawnym, miał swój początek w drugiej połowie XIX w., a więc musiał być wytworem ustawodawstwa i myśli prawniczej państw zaborczych.

Na przyjmowany wówczas model **samorządu** w dużym stopniu wpływały stosunki własnościowe panujące na wsi, zwłaszcza zaś uwłaszczenie chłopów oraz rola ziemiaństwa (dziedziców). Ci ostatni przez długi czas łączyli władzę ekonomiczną z władzą administracyjno-sądową. Przy tym zarówno uwłaszczanie chłopów, jak i wprowadzanie nowoczesnego samorządu w każdym z trzech zaborów odbywało się w innym okresie i przy innych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych (Leszczyńska, 2018, s. 15–46).

Inną determinantą wpływającą na zróżnicowanie władzy lokalnej były doświadczenia samorządowe w wiejskich wspólnotach, które w zależności od polityki zaborcy dysponowały większą lub mniejszą samodzielnością w rozwiązywaniu problemów lokalnych. Aktywizacja tysięcy wójtów, pisarzy, radnych w ramach struktur samorządu terytorialnego podczas zaborów później umożliwiła tym samym ludziom płynne zaangażowanie się w tę samą pracę organiczną u zarania II RP. Pod tym względem największe możliwości mieli wiejscy samorządowcy z ziem b. zaboru austriackiego, gdzie w ramach autonomii galicyjskiej istniała najdłuższa i najgłębsza tradycja wyborów, zarządzania własnym majątkiem oraz organizowania życia wspólnot terytorialnych (Molenda, 1999, s. 132).

Zróżnicowany był także model **samorządowej gminy wiejskiej**. W zaborach pruskim i austriackim gmina była jednowioskowa (jednostkowa), z kolei w Królestwie Polskim zbiorowa, składająca się z wielu wsi i folwarków. Ówczesny samorząd odznaczał się również licznymi cenzusami, które ograniczały udział obywateli w życiu gminy (gromady), stąd też i prawa wyborcze nie były wówczas ani powszechne, ani tym bardziej równe.

Dodatkowo bardzo skomplikowana sytuacja panowała, jeśli chodzi o stosunki narodowościowe, zwłaszcza zaś duży udział mniejszości w strukturze społecznej. Powszechny – i bardzo zróżnicowany regionalnie – był

analfabetyzm, który nie sprzyjał aktywności politycznej (Czapiewski, Janc, 2018, s. 149).

Nie jest więc zaskoczeniem, że po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. pojawiły się trudności w budowie jednego modelu władzy lokalnej na wsi. I choć ta ostatnia miała przede wszystkim charakter samorządowy, to jednak na części obszarów przetrwały pewne formy władzy feudalnej (tab. 2.1).

Tab. 2.1. Podstawowe elementy ustroju władzy lokalnej w Polsce w latach 1918–1933

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>Byłe Królestwo Kongresowe</b>	<b>Były zabór pruski</b>	<b>Były zabór austriacki</b>
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 lub rada gminna Zarząd gminy	Rada gminna Zwierzchność gminna
Szef gminnej administracji	Wójt	Sołtys	Naczelnik / wójt
Czynne prawo wyborcze	21 lat	20 lat	21 lat
Bierne prawo wyborcze	Radni – 21 lat Wójt – 25 lat	Radni – 20 lat Sołtys – 30 lat	Radni – 24 lata Naczelnik/ wójt – 24 lata
Kadencja 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: opracowanie własne.

Choć podejmowano próby (zob. Łuczak, 1973, s. 78; Izdebski, 1993, s. 36–40), aż do 1933 r. nie osiągnięto politycznego konsensusu co do stworzenia jednolitego modelu władzy lokalnej. Można jednak w tym okresie (tj. w latach 1918–1933) wyodrębnić punkty zwrotne w rozwoju tego modelu. Lata 1918–1922 to okres świadomej demokratyzacji postzaborczego samorządu w warunkach niepewności terytorialnej Polski. Generalnie przy tworzeniu podstaw samorządności przyjęto wówczas zasadę demokratyzowania przepisów państw zaborczych.

Na obszarach byłego Królestwa Polskiego zachowano ustawę o gminach wiejskich z 1864 r., wprowadzając modyfikacje określone dekretem z 27 listopada 1918 roku. Gminy wiejskie były zbiorcze i składały się z kilku wsi i folwarków. **Zebranie gminne** było instytucją demokracji bezpośredniej. Udział w zebraniu mieli wszyscy obywatele polscy, bez względu na płeć, zamieszkujący od 6 miesięcy w gminie. Do najważniejszych funkcji zebrania gminnego należały 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. Rada gminna z wójtem na czele składała się z 12 członków. Wójtem mogła być osoba, która ukończyła 25 lat oraz umiała czytać i pisać po polsku. Dekret z 1918 r. zachował jednak część rozwiązań zaborczych, które osłabiały samorządność wiejską. Pierwsza z nich to utrzymanie wspomnianej już wcześniej instytucji zebrania wiejskiego, a zwłaszcza wymagania odpowiedniego *quorum* dla jego prawomocności. Trudności w zgromadzeniu odpowiedniej liczby mieszkańców (pod gołym niebem) bardzo często prowadziły do paraliżu pracy wiejskiego samorządu oraz anarchii i chaosu (Jaroszyński, 1923, s. 18). Szacuje się, że frekwencja podczas takich zebrań kształtowała się na poziomie ok. 10%, z czego brały się trudności w prawomocnym wyborze rad gmin. Choć zebrania gminne wybierały rady na trzyletnią kadencję, w rzeczywistości działały o wiele dłużej, bo aż do 1927 roku. Kadencje częstokroć przedłużano, 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, s. 410). Drugim rozwiązaniem pozostawionym z czasów zaborczych, które ograniczało zakres wiejskiej samorządności, był wybór **wójta**, a zwłaszcza ograniczona rola rady w tym procesie. Rada wybierała dwóch kandydatów, ale to starosta decydował, kto nim zostanie (Kumaniecki i in., 1930, s. 1085), a same zmiany na tych stanowiskach były jeszcze częstsze niż w radach gmin. Przyczyniały się do tego zła gospodarka finansowa oraz nierzadkie rezygnacje (Wasiak, 1989, s. 419). Najważniejszą funkcją wiejskiego samorządu na tym obszarze był pisarz, który często górował nad niepiśmiennym wójtem.

Były zabór rosyjski to jedyny obszar, na którym został zachowany **samorząd gromadzki**; występował on wyłącznie we wsiach włościańskich z wyłączeniem folwarków, wsi szlacheckich oraz gruntów dworskich nabytych w drodze parcelacji. Gromady miały więc charakter stanowy, mogli do nich należeć jedynie włościanie mający nieruchomości. Organami gromady byli sołtys i zebranie gromadzkie. Zakres zadań realizowanych przez gromady był

bardzo skromny. W literaturze pojawiał się nawet pogląd, że rola gromady ograniczała się wyłącznie do wyboru sołtysa (Jaroszyński, 1923, s. 47–48). W przypadku tak wójtów, jak i sołtysów, *de facto* o tym, kto nim zostanie, decydował starosta. Zebranie gminne wskazywało dwóch kandydatów, z których następnie wybierany był sołtys.

Z kolei na obszarze znacznej części ziem byłego zaboru pruskiego demokryzacja rozwiązań pochodzących z lipca 1891 r. następowała za pośrednictwem rozporządzeń Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z 1919 r. oraz Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z 1920 r. Czynne i bierne prawo wyborcze przyznano wszystkim mieszkańcom wsi, którzy ukończyli 20 lat (wyłączeniu podlegali sołtysi i ławnicy – oni musieli ukończyć 30 lat) i od co najmniej pół roku zamieszkiwali daną wieś. Ograniczenie praw wyborczych wiązało się z pozbawieniem prawomocnym wyrokiem praw obywatelskich oraz brakiem miejscowego poddaństwa. Znowelizowane przepisy likwidowały cenzusy ograniczające prawa wyborcze, zwłaszcza ze względu na płeć, posiadanie (nieruchomości lub własnego gospodarstwa) oraz płacenie podatków. Wybory były tajne i bezpośrednie. Formę demokracji bezpośredniej miały gminy liczące mniej niż 100 mieszkańców. Organem stanowiącym była **reprezentacja wiejska** (nazywana również **zebraniem gminnym**). W większych gminach funkcjonowały rady gminne pochodzące z wyborów. Na 20 wyborców przypadał 1 reprezentant (radny), zaś maksymalna liczba reprezentantów (radnych), łącznie z sołtysem i ławnikami, mogła wynosić 24. Komisariat Naczelnej Rady Ludowej zobowiązał władze lokalne do przeprowadzenia wyborów do reprezentacji (zebrań, rad), sołtysów oraz na ławników do końca maja 1919 roku. Kadencja radnych wynosiła 3 lata. Także przez radę gminną na trzyletnią kadencję byli wybierani sołtys oraz ławnicy. Po tym okresie rada mogła wybrać sołtysa na kolejne 6 lat. Sołtys pełnił swą funkcję bez wynagrodzenia. Gdy jednak liczba mieszkańców przekroczyła 2000, wówczas rada mogła ustanowić sołtysa „płatnego” i wybieranego aż na 12 lat (Kumaniecki, 1921, s. 53–60). Sołtysa i ławników zatwierdzał starosta. Wybory na obszarze byłego zaboru pruskiego odbywały się systematycznie.

Oprócz gmin wiejskich i niezależnie od nich w byłym zaborze pruskim pozostawiono obszary dworskie będące instytucją postfeudalną i niemające charakteru samorządowego. Właściciel wsi (lub osoba przez niego wskazana), jako przełożony obszaru dworskiego, zobowiązany był do wykonywania zadań publicznych i w tym zakresie pełnił podobną funkcję jak sołtys w gminie. Właściciela wsi, jako przełożonego obszaru dworskiego (bądź osobę przez niego wskazaną), zatwierdzał starosta. Zarówno jednowioskowa gmina, a tym

bardziej obszar dworski nie posiadały większych kompetencji, zwłaszcza w obszarze administracji państwowej. Funkcje te realizowały głównie wójtostwa (obwody) oraz powiaty.

Natomiast w zaborze austriackim przyjętą 12 sierpnia 1866 r. ustawę dla gmin wiejskich (*Zbiór ustaw...*, 1867) zdemokratyzowano już w listopadzie 1918 roku. Gminy na tym obszarze składały się głównie z jednej wioski. Podstawowymi organami samorządu wiejskiego były rada gminy i zwierzchność gminy. Przetrwiał tu archaiczny podział wyborców na **kurie**. Przynależność do jednej z trzech kurii (w małych gminach do 50 osób w dwóch kuriach) uzależniona była od stanu posiadania, wykształcenia oraz statusu społecznego. Dopiero po odzyskaniu niepodległości Polska Komisja Likwidacyjna rozporządzeniem z 23 listopada 1918 r. dodała kolejną, czwartą kurie; należeli do niej pełnoletni obywatele bez względu na płeć i niemający praw wyborczych w dotychczasowych kuriach. Musieli jedynie zamieszkiwać w gminie co najmniej od roku od dnia rozpisania wyborów. Dlatego, choć w odniesieniu do zasad prawa wyborczego wprowadzono powszechność, to jednak nie było zasady równości ze względu na zachowanie systemu kurialnego (Pazdro, 1939, s. 3). Kurie obejmowały nierówną liczbę wyborców, ale wybierano taką samą liczbę 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, kiedy dotychczasowi radni zmarli, opuścili gminę lub stracili prawa wyborcze. Natomiast tam, gdzie nie było rad gminnych, radnych wskazywali komisarze rządowi. Drugim organem była zwierzchność gminna składająca się z naczelnika (nazywanego również wójtem) i przysiężnych. W zaborze austriackim oprócz gmin pozostały również obszary dworskie, które ostatecznie zniesiono w 1919 r. i włączono do gmin.

Pozostawienie pozaborczych rozwiązań w modelu gminy (jednowioskowa *versus* zbiorcza) wraz z zachowaniem w byłym zaborze pruskim obszarów dworskich powodowało, że gminy na tym terenie odznaczały się istotnym różnicowaniem potencjału demograficznego. Po ukształtowaniu się granic w Polsce istniało ponad 12,5 tys. gmin oraz blisko 2,7 tys. obszarów dworskich (tab. 2.2). Najliczniejsze były jednostki położone w województwach centralnych i wschodnich. Wyraźnie różniły się województwa zachodnie oraz południowe, gdzie zachowano model gminy jednowioskowej wraz z obszarami dworskimi (województwa zachodnie). Różnicowanie to przetrwało aż do połowy lat trzydziestych.

Tab. 2.2. Podział administracyjny obszarów wiejskich w 1923 r.

Województwo	Liczba gmin i obszarów dworskich			Przeciętna liczba mieszkańców w gminie i obszarze dworskim (w tys.)
	ogółem	gminy	obszary dworskie	
POLSKA	15 365	12 675	2 690	1,3
<b>Woj. centralne:</b>	<b>1 296</b>	<b>1 296</b>	<b>0</b>	<b>6,0</b>
Warszawskie	289	289	0	5,7
Łódzkie	234	234	0	5,9
Kieleckie	311	311	0	6,3
Lubelskie	281	281	0	6,2
Białostockie	181	181	0	5,5
<b>Woj. wschodnie:</b>	<b>474</b>	<b>474</b>	<b>0</b>	<b>7,4</b>
Wileńskie	166	166	0	4,9
Nowogrodzkie	95	95	0	7,6
Poleskie	118	118	0	6,2
Wołyńskie	95	95	0	13
<b>Woj. zachodnie:</b>	<b>7 493</b>	<b>4 803</b>	<b>2 690</b>	<b>0,4</b>
Poznańskie	4 709	3 038	1 671	0,3
Pomorskie	2 101	1 351	750	0,3
Śląskie	683	414	269	1,1
<b>Woj. południowe:</b>	<b>6 102</b>	<b>6 102</b>	<b>0</b>	<b>1,0</b>
Krakowskie	1 917	1 917	0	0,8
Lwowskie	2 203	2 203	0	1,0
Stanisławowskie	906	906	0	1,2
Tarnopolskie	1 076	1 076	0	1,1

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, 1923 r.

W takich warunkach ustrojowych w samorządach aktywnie działały również partie polityczne. Największe zainteresowanie wzbudzały u ludowców, co było oczywiście naturalnym zjawiskiem, dla stronnictw chłopskich bowiem lokalne rady stanowiły kuźnię kadr i wszechnicę obywatelską. Już w listopadzie 1918 r., po powstaniu Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej w Lublinie, PSL „Wyzwolenie” wydało odezwę, *Do wszystkich gmin, wzywając mieszkańców wsi do partycypacji w samorządach, a przez to do administrowania gminą i powiatem, nadzorowania aprowizacji i pilnowania porządku* (Wójcik, 1996, s. 204). W wypowiedziach przedstawicieli tych ugrupowań

znajdujemy często odwołania do lokalnego samorządu. Stanisław Thugutt (PSL „Wyzwolenie”) w 1922 r. porównywał znaczenie wyborów do rady gminnej z wyborami sejmowymi. Ludowcy uważali, że samorząd terytorialny należy powiązać z realizacją programu gospodarczego, społecznego i edukacyjnego. Celem było podniesienie dochodów wsi, poprawa opieki zdrowotnej, polepszenie wykształcenia rolników i ich rozwoju kulturalnego. Idee te propagowano w czasopiśmie i wydawnictwach stronnictw ludowych. PSL „Wyzwolenie” oraz Stronnictwo Chłopskie łączyły kwestie samorządu terytorialnego z programem uregulowania sytuacji słowiańskich mniejszości narodowych; lokalne rady miały dla tych narodowości stanowić namiastkę autonomii. PSL „Piast” opowiadało się natomiast za utrzymaniem przewagi żywiołu polskiego na tych terenach, również w ramach samorządu wiejskiego. Ugrupowania ludowe zgodnie uważały, że należy dążyć do wzmocnienia roli samorządu terytorialnego w państwie, ale już w sprawie organizacji wyborów do struktur władzy lokalnej ujawniły się istotne różnice. PSL „Wyzwolenie” i Stronnictwo Chłopskie były za powszechnym i równym prawem wyborczym, natomiast PSL „Piast” za tym, aby większe wpływy w samorządzie mieli gospodarze posiadający ziemię, a nie bezrolni.

Samorząd terytorialny nie był tak efektywną płaszczyzną działalności politycznej jak parlament czy partie, ale pod względem liczebności stanowił najszerszą formę edukacji obywatelskiej mieszkańców wsi. Na stanowiskach sołtysów i radnych zdobywali oni niezbędne doświadczenie. Dotyczyło to setek tysięcy rolników udzielających się w wyborach czy debacie publicznej, reprezentujących swoje wspólnoty, uczestniczących w zarządzaniu ich majątkami, kontaktujących się z administracją rządową oraz z instytucjami państwa. W założeniach stronnictw ludowych samorząd terytorialny miał być środkiem realizacji programu wychowawczego. Chłopi mieli się uczyć samorządności.

U zarania niepodległości najszerszą elitą polityczną dysponowała wieś galicyjska; w 1919 r.: 44 postów, 16 wójtów i jeden burmistrz (Borkowski, 1980, s. 264). Największą karierę polityczną ówczesnie zrobił bez wątpienia Wincenty Witos, który od wójta z Wierzchosławic doszedł do stanowiska premiera (trzykrotnie). W organach samorządu terytorialnego działali też inni wybitni ludowcy: Jakub Bojko, Błażej Stolarski, Stanisław Putek. Gdy po 1926 r. sanacja zaczęła wprowadzać rządy autorytarne i centralizować państwo, dla ludowców samorząd terytorialny stał się bastionem obrony demokracji. Za poszanowaniem jego niezależności w odezwie z 2 czerwca 1930 r. opowiadały się wszystkie stronnictwa Centrolewu. W latach trzydziestych w myśli politycznej ludowców, pod wpływem agraryzmu, samorząd terytorialny w mniejszym stopniu

traktowano w kategoriach ideowo-politycznych, a bardziej według kryteriów społeczno-ekonomicznych (Szwed, 1996, s. 388). Punktem zwrotnym w historii Polski międzywojennej okazał się przewrót majowy z 1926 roku. Odwrót od demokracji i powrót do rządów autorytarnych lub totalitarnych w tym czasie nastąpił zresztą nie tylko w Polsce, ale również w innych krajach europejskich. Jak wskazuje P. Huntington (1995, s. 27), odwrót od demokracji następował przede wszystkim w tych państwach, które taką formę rządów przyjęły tuż przed I wojną światową bądź tuż po niej. Zjawisko odrotu od demokracji w latach dwudziestych i trzydziestych XX w. objęło m.in. Włochy, Litwę, Łotwę, Estonię, Jugosławię, Bułgarię, Niemcy, Austrię, Portugalię.

W połowie lat dwudziestych pojawiły się w Polsce postulaty uzdrowienia skompromitowanego w oczach społeczeństwa systemu parlamentarnego i rządzących elit politycznych, a także sanacji szeroko pojętego życia publicznego. Pod takimi właśnie hasłami władzę w 1926 r. przejmował Piłsudski, który w kolejnych latach tylko te postulaty wzmacniał. W swoich wypowiedziach oraz działaniach coraz bardziej kompromitował system parlamentarny, co ze względu na dużą fragmentaryzację sceny politycznej nie było trudne. Rządzącą przed przewrotem majowym prawicę przedstawiano w prasie lewicowej i piłsudczykowskiej jako siłę polityczną zdolną do przeprowadzenia faszystowskiego zamachu stanu (Garlicki, 1978, s. 218 i nast.).

Mimo niedemokratycznej formy przejęcia władzy przez Piłsudskiego oraz zastosowania rozwiązań siłowych, w wyniku których śmierć poniosło blisko 400 osób, a 900 zostało rannych, nie zdecydowano się na rozwiązanie wybranego w 1922 r. Sejmu. Ustąpili jednak demokratycznie wybrany prezydent RP (Stanisław Wojciechowski) oraz premier (Wincenty Witos). Przewrót majowy został jednak *de facto* zalegalizowany przez ten sam parlament, w który był on wymierzony. Na premiera wybrano wskazanego przez sanację Kazimierza Bartla, natomiast na prezydenta RP samego Piłsudskiego, który jednak nie przyjął tej funkcji. Zwiększono również uprawnienia władzy wykonawczej, w tym prezydenta, którym został Ignacy Mościcki. Ocenę ówczesnego parlamentu i stosunku do niego obozu rządzącego trafnie kreśli A. Garlicki:

W rzeczywistości Sejm dobrowolnie i ochoczo dokonał samoubezwłasnowolnienia, nadając sakrę sejmowej ustawy przekreśleniu podstawowych zasad parlamentaryzmu. Zaakceptował dyktaturę i stworzył prawne ramy jej funkcjonowania. Dokonał tego przy pełnej swobodzie obrad i nie pod terrorem. Wykazał tym, jak niewiele był wart, jak chętny był do kompromisu za wszelką cenę [...]. Władza wykonawcza [tj. sanacja – przyp. A.P. i A.P.]

uzyskała konieczne uprawnienia i mogła działać, nie licząc się zbyt zbytnio z parlamentem. Zaś dla celów długofalowych – kompromitowania parlamentarystyki – ten skład personalny obu izb nadawał się wprost idealnie. Miał w oczach opinii publicznej hipotekę wystarczająco zabagnioną i nie był zdolny nic, by ją oczyścić (Garlicki, 1978, s. 355).

Choć sam Piłsudski nie objął najważniejszych funkcji w państwie, to on faktycznie sprawował pełnię władzy. Tak było do jego śmierci w 1935 roku. Poparcia dla przewrotu majowego udzieliła część sił politycznych, obecna w parlamencie (m.in. PPS, NPR, PSL „Wyzwolenie”, Stronnictwo Chłopskie), a przede wszystkim środowiska wojskowe wywodzące się z Legionów Polskich oraz Polskiej Organizacji Wojskowej. Głównymi przeciwnikami politycznymi byli endecja oraz PSL „Piast”. W wyniku przewrotu wzmocniono przede wszystkim władzę wykonawczą. Nowe kompetencje otrzymał prezydent, który mógł na wniosek Rady Ministrów rozwiązać sejm i senat (poprzednio musiała być zgoda senatu). Prezydent uzyskał również prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w okresie między kadencjami izb. Ponadto zwiększono jego uprawnienia w sytuacji nieuchwalenia ustawy budżetowej przez sejm. Z drugiej strony osłabiono pozycję sejmu w procedurze wotum nieufności dla rządu; nie mogło być ono głosowane na tym samym posiedzeniu, na którym zostało złożone.

Mimo krytyki systemu parlamentarnego następne wybory do sejmu, które odbyły się w 1928 r., przeprowadzono według podobnych procedur. Tym razem politycznym zapleczem marszałka był tworzony od końca 1927 r. Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem. Nie była to typowa partia polityczna, lecz szeroki ruch skupiający ludzi o zróżnicowanym światopoglądzie politycznym. Ważnym wsparciem BBWR-u była administracja państwowa. W wyborach z marca 1928 r. sięgano po niedemokratyczne formy rywalizacji, włącznie z rozbijaniem opozycji. Miały one charakter plebiscytu. I choć najwięcej mandatów uzyskał BBWR, to jednak nie zdobył samodzielnej większości parlamentarnej. Była to pod tym względem porażka sanacji, zwłaszcza że marszałkiem sejmu nie został przedstawiciel BBWR-u, lecz socjalista Ignacy Daszyński, którego poparła praktycznie cała opozycja. Dodatkowo następują po sobie niesprzyjające obozowi sanacji wydarzenia, wśród których zaznaczyły się m.in. następujące: 1) przeznaczenie pieniędzy państwowych na kampanię wyborczą BBWR-u (tzw. sprawa Czechowicza); 2) pogarszająca się sytuacja gospodarcza; 3) podejmowanie coraz ściślejszej współpracy opozycji (powstanie Centrolewu); 4) problemy z uchwaleniem budżetu; 5) brak poparcia dla rządu w sejmie. Obóz pomajowy

przedstawiał społeczeństwu obraz sejmu jako arenę konfliktu i dbania o partykularne interesy zasiadających tam partii politycznych. Sejm marginalizowano również formalnie, np. poprzez niezwoływanie jego posiedzeń przez prezydenta przez okres kilku miesięcy.

Marginalizacji doświadczał także sam samorząd terytorialny, i to mimo braku zasadniczych zmian w jego ustroju. Ograniczało go m.in. wzmocnienie administracji rządowej, którą wykorzystywano do celów politycznych na każdym szczeblu władzy. Na obszarach wiejskich duży wpływ mieli starostowie, którzy środkami prawnymi i politycznymi sugerowali obsadę władz samorządowych, zwłaszcza że w 1927 r. przeprowadzono na części ziemi (głównie w byłym Królestwie Polskim) wybory w gminach wiejskich, w których od 1919 r. ich nie przeprowadzano.

Analiza składu rad gmin rok po zamachu majowym wskazuje, na to, że najwięcej było radnych, którzy nie należeli do żadnej partii (2919). Wśród ugrupowań politycznych najwięcej radnych w gminach miało PSL „Piast” – 2149, dalej PSL „Wyzwolenie” – 1931 oraz Związek Ludowo-Narodowy – 1882, i Stronnictwo Chłopskie – 862 (Łuczak, 1973, s. 145–173). W województwach wschodnich znaczące wpływy uzyskały ugrupowania lewicowe i komunistyczne, na zachodzie narodowcy, chadecy i PSL „Piast”. Pod względem zawodowym z pewnością dominowali rolnicy. Liczebność zapewniała im udział we władzach, jednak niskie kwalifikacje w dziedzinie zarządzania publicznego, brak wykształcenia i zaabsorbowanie pracą na roli powodowały, że wśród wójtów oraz radnych powiatów, a także województw wieś reprezentowali częściej nauczyciele i przedstawiciele ziemiaństwa. Na przykład w województwie kieleckim na 4088 radnych „drobni rolnicy” stanowili 72%, wśród pozostałych byli kolejno przemysłowcy, kupcy, robotnicy, ziemianie, duchowni i urzędnicy. W województwie białostockim rolnicy całkowicie zdominowali rady gmin (94%).

## **2.2. Unifikacja i centralizacja wiejskiego samorządu (1933–1939)**

Potrzebny i oczekiwany proces unifikacji administracji lokalnej, w tym władzy na obszarach wiejskich, obóz sanacji wykorzystał do osiągnięcia określonych celów politycznych, a mianowicie do wzmocnienia administracji rządowej oraz ograniczenia roli czynnika społecznego w kreowaniu władz lokalnych. Prace nad tymi zadaniami rozpoczęto już w 1928 r., powołując do ich wykonania Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej pod przewodnictwem wybitnego prawnika Maurycego Jaroszyńskiego.

Ważną cezurą czasową dla gminnej samorządności było przyjęcie przez Sejm RP tzw. ustawy scaleniowej w 1933 r. W zasadzie od tego momentu po ponad stu latach rozpoczyna się proces unifikacji ustroju samorządu lokalnego w skali kraju. Wyjątek stanowił obszar Śląska. Jednak ocena przyjętych rozwiązań nie jest jednoznaczna, ze względu na rozwiązania ograniczające rolę samorządu w strukturze władzy publicznej i udział lokalnej społeczności w wyłanianiu władz lokalnych. Cytowana ustawa została podjęta w określonej sytuacji politycznej. Od siedmiu lat władzę sprawowało wówczas środowisko, które dokonało przewrotu majowego. Dodatkowo następowały dalsze ograniczanie praworządności oraz walka z opozycją. W ten sposób przeprowadzono kolejne wybory do sejmiku w 1930 r. (tzw. wybory brzeskie) połączone z procesem i aresztowaniem opozycyjnych posłów i działaczy społecznych (m.in. W. Witos, W. Korfanty, H. Lieberman, A. Ciołkosz).

W ustawie scaleniowej jednym z celów sanacji był zapis o przekazaniu samorządu pod ścisły nadzór administracji rządowej. Jeżeli chodzi o obszary wiejskie, starostów i wojewodów wyposażono w możliwość ingerowania np. w proces wyłaniania lokalnych władz przez miejscową społeczność. Wśród rozwiązań, które mogły budzić największe kontrowersje, znajdowały się m.in.: 1) zatwierdzanie wyborów sołtysów (podsóltysów) oraz wójtów (podwójtów) przez starostów, a w przypadku ponownej ich 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 się cieszyć organy państwowe.

W okresie późniejszym wydano również szczegółowy regulamin wyboru sołtysów oraz gromadzkich radnych. Należy zwrócić uwagę, że regulaminy te, które rozstrzygały przecież wiele zagadnień ważnych dla procesu wyborczego, uregulowano rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych, a nie ustawą podjętą przez sejm. W pierwszej kolejności regulaminy dotyczące wyboru sołtysów i rad gromadzkich przyjęto tylko dla tych województw, w których funkcjonowały już gminy zbiorowe, przez co łatwiej było tworzyć nowe gromady<sup>1</sup>. Natomiast na obszarach byłych zaborów pruskiego i austriackiego,

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 października 1933 r. w sprawie regulaminu wyboru sołtysa i podsóltysa na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogrodzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego i wołyńskiego; Rozporządzenie Ministra

gdzie proces łączenia gmin jednostkowych w zbiorcze dopiero następował, regulaminy te przyjęto jesienią 1934 r.<sup>2</sup> Jednolite rozwiązania w skali całego kraju przyjęto w 1936 r.<sup>3</sup> W regulaminach tych również pojawiły się pewne wątpliwości, jak chociażby wybór sołtysów przez 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 w sierpniu 1938 r.<sup>4</sup> Ustawa ta dawała jeszcze większe możliwości wpływania na proces wyborczy. Wybory na poziomie gromady były pod tym względem o tyle ważne, że to właśnie władze gromadzkie wybierały radnych gminnych. Z kolei wybór „właściwych” radnych gminnych gwarantował wybór odpowiedniego wójta. Innymi metodami politycznej walki między administracją rządową a przeciwnikami politycznymi na poziomie gmin były m.in.: 1) wyznaczenie okręgów wyborczych oraz przewodniczącego komisji wyborczych przez starostę; 2) możliwość bardzo krótkiego (do trzech dni) okresu informowania mieszkańców o kandydatach na radnych oraz dnia, godzin i miejsca głosowania; 3) możliwość ustnego oddania głosu przed członkami komisji wyborczej oraz 4) orzekanie o nieważności wyborów przez starostę.

**Ustawa scaleniowa** zasadniczo jednak porządkowała organizację samorządu terytorialnego. Podstawową jednostką była **gmina**, która z kolei dzieliła się na gromady (tab. 2.3). Ostatecznie przyjęto model gminy zbiorowej składającej się z osad, miasteczek, wsi, siół, osiedli, przysiółków, kolonii, zaścianków czy folwarków. Podstawą ich tworzenia miały być dwa elementy: z jednej strony gminy miały być wspólnotą osób zainteresowanych lokalnymi sprawami publicznymi, z drugiej zaś miała to być jednostka na tyle duża, by zapewnić zdolność wykonywania nałożonych na nią zadań.

Radykalne zmiany nastąpiły głównie na obszarach byłych zaborów austriackiego oraz pruskiego, gdzie funkcjonowały gminy jednowioskowe. Zlikwidowano wiele takich, które nie miały zdolności gospodarczej ani finansowej do wykonywania dotychczasowych zadań. Podobnie sytuacja się

Spraw Wewnętrznych z dnia 17 października 1933 r. w sprawie regulaminu wyboru rad gromadzkich na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogrodzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego i wołyńskiego.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 18 września 1934 r. w sprawie regulaminu wyboru do rad gromadzkich na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego; Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 listopada 1934 r. w sprawie regulaminu wyboru sołtysa i podsołtysa na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 października 1936 r. w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych.

przedstawiała z obszarami dworskimi i wójtostwami w byłym zaborze pruskim. Natomiast gromady obejmowały z reguły jedną miejscowość. Największe zmiany terytorialne dokonały się na tych obszarach, na których znajdowały się gminy jednowioskowe (były zabór pruski i austriacki). Zmiany nie objęły Śląska.

Tab. 2.3. Podział administracyjny obszarów wiejskich w 1939 r.

Województwa	Liczba gmin	Liczba gromad	Przeciętna liczba mieszkańców w gminie (w tys.)
POLSKA	3 195	40 533	7,3
<b>Woj. centralne:</b>	<b>1 161</b>	<b>20 735</b>	<b>7,0</b>
Warszawskie	293	6 411	6,6
Łódzkie	237	3 920	6,6
Kieleckie	275	3 668	7,1
Lubelskie	228	3 259	7,5
Białostockie	128	3 477	7,4
<b>Woj. wschodnie:</b>	<b>365</b>	<b>7 122</b>	<b>13,0</b>
Wileńskie	96	880	10,6
Nowogrodzkie	87	1 717	11,0
Poleskie	79	1 785	12,5
Wołyńskie	103	2 740	17,6
<b>Woj. zachodnie:</b>	<b>934</b>	<b>6 516</b>	<b>4,0</b>
Poznańskie	237	3 644	6,6
Pomorskie	234	2 872	5,2
Śląskie	463	0	2,2
<b>Woj. południowe:</b>	<b>735</b>	<b>6 160</b>	<b>9,0</b>
Krakowskie	195	1 797	8,8
Lwowskie	252	2 237	9,3
Stanisławowskie	119	911	10,0
Tarnopolskie	169	1 215	7,9

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, 1939 r.

W dość podobny sposób ujednolicono rozwiązania związane z organami gminy. Kompetencje stanowiące i kontrolujące należały do **rad gminnych**, natomiast kompetencje zarządzające i wykonawcze do **zarządu gminnego**, w skład którego wchodził wójt (jako przewodniczący), podwójt oraz ławnicy.

Kadencję każdego z tych organów ustalono na 5 lat, ale jeżeli gmina zdecydowała się na powołanie zawodowego członka zarządu (np. wójta), wówczas jego kadencja wynosiła aż 10 lat. **Wójt** pełnił funkcję przełożonego gminy i zarazem kierownika całej administracji oraz gospodarki gminnej. Wybierała go bezpośrednio rada gminy. Z kolei wybory do rad gminnych były pośrednie. Leżały one w gestii kolegium wyborczego składającego się z radnych gromadzkich (lub delegaci gromad tam, gdzie nie było rad) oraz sołtysów i podsołtysów wszystkich sołectw. Przyjęto proporcjonalną formułę wyborczą.

Wewnętrzna organizacja gromad była uzależniona od liczby mieszkańców. W najmniejszych gromadach (liczących poniżej 200 osób) funkcję organu uchwalającego sprawowało zebranie gromadzkie. W większych jednostkach funkcja ta należała do rady gromadzkiej wybieranej na pięcioletnią kadencję. Funkcje wykonawcze w gromadzie pełnił zawsze sołtys wybierany na trzyletnią kadencję przez radnych gromadzkich bądź przez trwające pięć godzin zebranie gromadzkie.

Czynne prawo wyborcze przysługiwało obywatelowi polskiemu, który ukończył 24 lata i co najmniej od roku mieszkał w danej gminie (gromadzie). Bierne prawo wyborcze uzyskiwało się 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).

W latach trzydziestych ubiegłego wieku **wybory** w niewielkim stopniu obejmowały pole rywalizacji politycznej; z czasem zresztą zaczęto je przeprowadzać na coraz bardziej niedemokratycznych zasadach. Nakładały się na to dotkliwie odczuwane skutki kryzysu gospodarczego oraz represje administracyjne stosowane wobec działaczy antysanacyjnych ugrupowań. Dlatego aktywność publiczna (i polityczna) mieszkańców wsi przybierała często radykalną formę. W roku 1932, gdy kryzys osiągnął apogeum, w Małopolsce doszło do pierwszych strajków chłopskich, których przywódcy żądali obniżenia cen opłat targowych. Na Mazowszu w powiecie radzyńskim protest rolników skończył się użyciem broni palnej przez policję; zginęły trzy osoby. Również podczas akcji protestacyjnych w następnym roku doszło do krwawych starć z policją w Małopolsce. Klub poselski Stronnictwa Ludowego (SL), składając w sejmie interpelację, informował o 138 osobach poszkodowanych na zdrowiu i kilkuset aresztowanych (Borkowski, 1980, s. 319). W 1934 r. protesty na wsi stopniowo wyciszały się, ale i tak w powiecie radomskim w starciach z policją odnotowano ofiary. Przeprowadzone w tym roku wybory samorządowe ograniczały możliwości sukcesu antysanacyjnych środowisk wiejskich. W ordynacji

zlikwidowano instytucję męża zaufania, w wielu wsiach w ogóle nie doszło do głosowania, dzięki czemu wygrywali kandydaci BBWR-u.

Ważną częścią aktywności społeczno-politycznej wsi były **święta ludowe**, które przyciągały rzesze mieszkańców. Działacze Stronnictwa Ludowego<sup>5</sup> oceniali, że w 1936 r. w całym kraju w różnego typu uroczystościach uczestniczył blisko milion osób. W kilku miejscach doszło przy tych okazjach do krwawych starć z policją. Jednak największym echem odbiły się protesty rolnicze w 1937 r. (Gmitruk, 2017, s. 37). W trakcie strajku rolnego w województwie lwowskim zginęło 30 osób, a w krakowskim 14. Aresztowano ok. 4 tys. uczestników protestu.

Znamienny jest fakt, że rzadko kiedy analizowano w ogóle zjawisko politycznej rywalizacji na wsi pod kątem samorządu wiejskiego. Nawet badając dzieje jednej gminy, historycy większą wagę przywiązywali do analizy nastrojów politycznych (ocenianych na podstawie wyników wyborczych) aniżeli do ustalania znaczenia pracy organów samorządowych (Hampel, 2008).

---

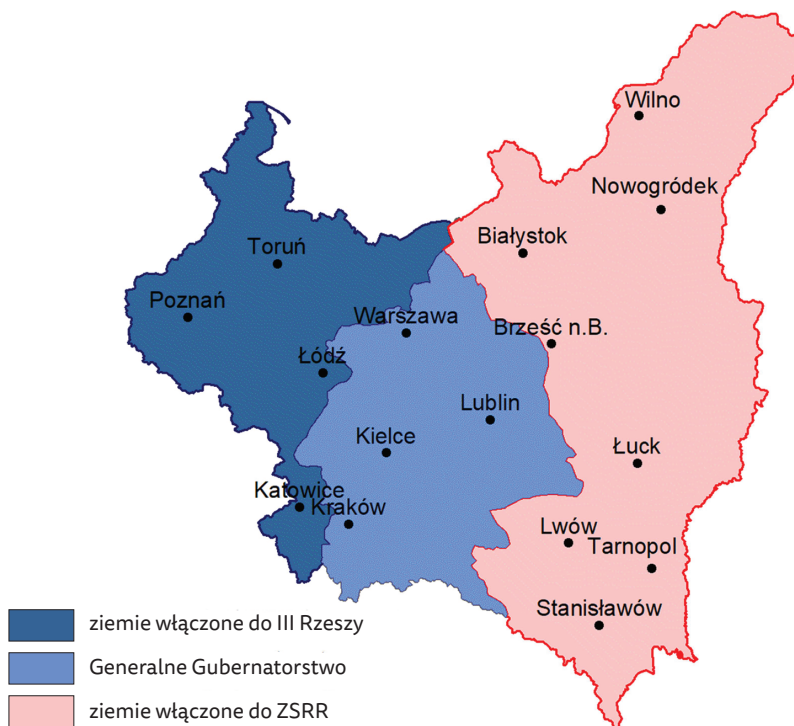
<sup>5</sup> Partia powstała w 1931 r. w wyniku połączenia się PSL „Piast”, PSL „Wyzwolenie” oraz Stronnictwa Chłopskiego.



## Rozdział 3

### POD NIEMIECKĄ I SOWIECKĄ OKUPACJĄ (1939–1944/1945)

Polska niepodległością cieszyła się zaledwie dwadzieścia lat, a zunifikowany, choć mocno ograniczony samorząd przetrwał jedynie pięć. Przegrana kampania wrześniowa 1939 r. oznaczała zajęcie ziem polskich Rzeczypospolitej przez III Rzeszę oraz Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Tereny okupowane przez Niemcy obejmowały obszar o powierzchni 188 705 km<sup>2</sup>, zamieszkały przez 22,1 mln osób. Stanowiło to ponad 48% powierzchni oraz blisko 63% ludności zamieszkujących Drugą Rzeczypospolitą. Ziemie te zostały podzielone na dwie, a w zasadzie na trzy części (rys. 3.1).



Rys. 3.1. Podział okupowanych terenów Polski w latach 1939–1941

Źródło: IRWIR PAN.

Pierwsza część, bezpośrednio wcielona do Rzeszy Niemieckiej, obejmowała obszar o powierzchni 92 490 km<sup>2</sup>, który zamieszkiwało 10,5 mln ludzi (*Mały rocznik...*, 1941, s. 4–5). Były to przedwojenne województwa: śląskie, poznańskie i pomorskie oraz części województw białostockiego, kieleckiego, krakowskiego, łódzkiego i warszawskiego (bez samej Warszawy). O inkorporowaniu tych ziem do Rzeszy zdecydowały przede wszystkim względy ekonomiczne, wojskowo-strategiczne i polityczne. Wzgląd ekonomiczny realizował się w tym, że były to obszary najsilniej uprzemysłowione; strategiczny w tym, że tereny te oddalały granicę wschodnią Niemiec o 150–200 kilometrów (w pobliżu Warszawy); polityczny zaś aspekt sprowadzał się do realizacji propagandowego hasła „Lebensraum” (przestrzeni do życia) (Łuczak, 1993, s. 92).

Inny charakter miały pozostałe ziemie zajęte przez Rzeszę. Utworzono z nich Generalną Gubernię (GG) o powierzchni 95 463 km<sup>2</sup> z 11,5 mln mieszkańców (*Mały rocznik...*, 1941, s. 4–5) z dystryktami: krakowskim, lubelskim, radomskim oraz warszawskim. Po agresji Niemiec na ZSRR włączono pozostałe wschodnie województwa II RP. Stolicą GG była nie Warszawa, lecz Kraków. Początkowo powołano do życia urząd Generalnego Gubernatora, a następnie rząd z generalnym gubernatorem. Aż do końca października 1939 r. osoby tam zamieszkałe nie były objęte represjami wojennymi, władzę zaś sprawowali Polacy, łącznie z przedwojennym prezydentem Warszawy, Stefanem Starzyńskim. W Krakowie ukazywały się polskie gazety, działały polskie teatry, a przy komisarzu miasta powołano radę przyboczną złożoną z Polaków. Podobnie wyglądało to w Lublinie, gdzie samorzutnie uruchamiano uniwersytety, szkoły czy teatr (Madajczyk, 1970, s. 99–100). Sytuacja diametralnie zmieniła się pod koniec października. Dnia 27 października 1939 r. aresztowano prezydenta Starzyńskiego, 3 listopada aresztowano krakowskich profesorów i innych pracowników naukowych, a następnie prezydenta miasta, sędziów, nauczycieli, studentów i uczniów gimnazjalnych. Podobne zaostwienie działań przeciwko ludności polskiej i żydowskiej nastąpiło w pozostałych miastach GG (Madajczyk, 1970, s. 102–104).

Wdrażanie idei państwa faszystowskiego oznaczało odrzucenie liberalno-demokratycznej koncepcji demokratycznego państwa prawnego. Naczelne władze znalazły się poza wybieranymi w demokratycznych wyborach organami państwa (np. parlamentem), których funkcję i znaczenie przejął charyzmatyczny wódz. Będąc źródłem wszelkiej władzy w państwie, łączył on następujące funkcje: 1) szefa partii narodowo-socjalistycznej; 2) kanclerza Rzeszy; 3) najwyższego dowódcy sił zbrojnych; 4) najwyższego ustawodawcy oraz 5) najwyższego sędziego (Janowicz, 1952, s. 31).

Przyjęcie zasady wódzostwa w państwie narodowo-socjalistycznym miało również konsekwencje dla władzy lokalnej. I choć z niemieckiego ustawodawstwa nie wyeliminowano całkowicie terminu „samorząd terytorialny” (*Selbstverwaltung*), to jednak rozwiązania przyjęte w 1935 r. dalekie były od rozwiązań charakterystycznych dla systemów demokratycznych. Przede wszystkim władze gminne nie pochodziły z wolnych i konkurencyjnych wyborów. Na czele gminy stał **burmistrz**, który był nie tylko kierownikiem administracji, ale i jej wodzem. Łączył on również władzę wykonawczą z ustawodawczą, zlikwidowano bowiem tradycyjny trójpodział władzy. Ważnym podmiotem był też miejscowy zwierzchnik NSDAP, z którym burmistrz dzielił kierownictwo polityczne (Janowicz, 1952, s. 38–43). Burmistrzów wyłanianio w drodze konkursów, swą kadencję sprawowali przez 12 lat (burmistrzowie zawodowi) bądź 6 (burmistrzowie honorowi). Wnioski rozpatrywał pełnomocnik partii wraz z radcami gminnymi (niewiążąca opinia), przekazując władzy nadzorczej (landratowi, czyli urzędnikowi administrującemu powiatem, staroście, konsyliarzowi) trzy kandydatury do akceptacji. W razie braku akceptacji jakiegokolwiek kandydata należało przedstawić nowe propozycje. Jeśli nadal przedstawiany kandydat nie uzyskiwał akceptacji, wówczas landrat sam go powoływał. Miejscowa społeczność nie uczestniczyła również w doborze radców gminnych. Byli oni powoływani przez pełnomocnika partii w uzgodnieniu z burmistrzem (Pospieszalski, 1946, s. 18–20). Radcy pełnili funkcję łącznika między administracją a gminną wspólnotą, indywidualnie też doradzali burmistrzom.

Ideę wódzostwa w administracji i przyjęcia zasady „posłuszeństwo od góry do dołu, odpowiedzialność od dołu do góry” trafnie oddaje F. Ryszka (1985):

Wystarczyło kategoryczne polecenie władzy nadrzędnej i pozostawienie zakresu swobodnego uznania, byle tylko zadanie było wykonane. Przy niebywałym pomnożeniu zadań państwa i pomieszaniu kompetencji prowadzących do chaosu musiała się pojawić naturalna tendencja do spychania zadań na organa niższe i obciążenie ich odpowiedzialnością. Organa niższe, związane z bezwzględny posłuszeństwem wobec władzy, mogły tym bardziej nie krępować się przepisami prawa. Ważne było postawione zadanie i bezwzględny obowiązek jego wykonania, każdy zaś sposób wykonania był dobry, jeśli przynosił efekty (s. 528–529).

Na ziemiach wcielonych bezpośrednio do Rzeszy przyjęto dwa rozwiązania w organizacji władzy lokalnej. Pierwsze to bezpośrednie wprowadzenie niemieckiej ustawy gminnej z 1935 roku. Odbyło się to na mocy rozporządzenia

z grudnia 1939 roku. Rozwiązania te objęły przede wszystkim duże miasta. Tam, gdzie nie zastosowano ustawy gminnej z 1935 r. (głównie na obszarach wiejskich), ustanawiano zarządców komisarycznych. W opinii K.M. Pospieszalskiego (1946, s. 21) zróżnicowany model wyłaniania władzy lokalnej wynikał z tego, że nie na wszystkich terenach zamieszkiwała wystarczająca liczba ludności niemieckiej, której można byłoby powierzyć funkcję burmistrza, ławnika czy radcy gminnego. Komisarzy będących urzędnikami powiatu dla jednej lub kilku gmin powoływał namiestnik, samej nominacji dokonywał już landrat. Jeżeli komisarz był powoływany dla kilku gmin, wówczas namiestnik dodatkowo oznaczał nie tylko obwód urzędowy, ale również jego nazwę (Janowicz, 1952, s. 92–94).

Jeżeli chodzi o obsadę stanowisk administracyjnych Polakami, polityka Niemiec była co najmniej niejednolita. Na terenach bezpośrednio wcielonych do Rzeszy wyższe stanowiska zajmowali głównie Niemcy (w tym tzw. *volksdeutsche*, czyli osoby pochodzenia niemieckiego). Tam, gdzie brakowało ludności niemieckiej, sprowadzano ją z Rzeszy i Austrii. Polacy wykonywali z reguły prace na niższych szczeblach administracyjnych. Warto w tym miejscu również zaznaczyć, że gminni urzędnicy – jako osoby zaangażowane przed wojną społecznie i politycznie – byli wysiedlani do GG bądź wywożeni na roboty do Rzeszy (Łuczak, 1993, s. 328).

Nieco inną politykę co do obsady stanowisk we władzach lokalnych przyjęto w Generalnej Gubernii (tab. 3.1). W gminie wiejskiej władzę administracyjną sprawował wójt, na wsi zaś sołtys. W przeciwieństwie do ziem bezpośrednio wcielonych do Rzeszy w GG urzędy te mogła sprawować ludność nieniemiecka, w tym Polacy (Łuczak, 1993, s. 96).

Oczywiście osoby sprawujące funkcję wójtów i sołtysów były zobowiązane nie tylko do przestrzegania rozporządzeń władz niemieckich, ale i do poddania się nadzorowi naczelników powiatów, osób pochodzenia niemieckiego. Władze gminne ponadto podlegały skrupulatnej kontroli aparatu policyjnego III Rzeszy. W powiatach tworzone oddziały „służby specjalnej”, liczące od 100 do 150 osób; składały się one z miejscowej i od dawna osiadłej ludności niemieckiej (Łuczak, 1993, s. 96). Do zadań burmistrzów, sołtysów i wójtów należały: lokowanie przywiezionych wysiedleńców, rozdział kart żywnościowych oraz opieka społeczna. Wójtowie dodatkowo odpowiadali za kontyngenty produktów rolnych oraz dostawę siły roboczej (Madajczyk, 1970, s. 222). Dysponowali również pożydowskimi domami i mieniem (Grabowski, 2011, s. 72).

Pozostałe ziemie Rzeczypospolitej zostały wcielone do ZSRR i funkcjonowały jako części Socjalistycznych Republik Radzieckich: Białoruskiej

Tab. 3.1. Skład narodowościowy wójtów i burmistrzów w Generalnej Guberni. Stan na 15.01.1944 r.

Dystrykty	Narodowość niemiecka		Narodowość polska		Narodowość ukraińska		Narodowość białoruska		Narodowość „góral ska”		Nieznani	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Galicyjski	6	1,57	3	0,79	346	90,58	0	0,00	0	0,00	27	7,07
Krakowski	36	9,76	188	50,95	59	15,99	0	0,00	5	1,36	81	21,95
Lubelski	24	9,80	120	48,98	55	22,45	3	1,22	0	0,00	43	17,55
Radomski	59	19,60	237	78,74	2	0,66	0	0,00	0	0,00	3	1,00
Warszawski	19	8,84	169	78,60	1	0,47	0	0,00	0	0,00	26	12,09
<b>Razem</b>	<b>144</b>	<b>9,52</b>	<b>717</b>	<b>47,42</b>	<b>463</b>	<b>30,62</b>	<b>3</b>	<b>0,20</b>	<b>5</b>	<b>0,33</b>	<b>180</b>	<b>11,90</b>

Źródło: Madajczyk, 1970, s. 222.

i Ukraińskiej. Był to obszar o powierzchni 201 015 km<sup>2</sup>, zamieszkały przez 13,2 mln osób (*Mały rocznik...*, 1941, s. 4–5). Podział taki przetrwał do czerwca 1941 r., czyli do momentu agresji Niemiec na ZSRR. Bardzo szybko przystąpiono wówczas do masowych aresztowań i deportacji, także przedstawiciele przedwojennych władz lokalnych. Wkraczająca Armia Radziecka tworzyła tymczasowe władze. W marcu 1940 r. zdecydowano się nawet przeprowadzić wybory, które oczywiście nie były ani konkurencyjne, ani tym bardziej uczciwe. Decydującą rolę w rekrutowaniu nowych władz odgrywali przedstawiciele partii komunistycznej oraz aparatu bezpieczeństwa (NKWD). We wsiach władza lokalna skupiała się w radach wiejskich, których kadencja wynosiła 2 lata. W 828 radach wiejskich zasiadało 1533 Ukraińców, 65 Polaków, 18 Żydów oraz 3 Rosjan. Funkcje wykonawcze rad sprawowały komitety liczące od 3 do 19 członków. Komitety wyższych szczebli nadzorowały komitety niższych szczebli (Witkowski, 2012, s. 393–394).

Kłęska wrześniowa, podobnie jak i późniejsze działania wojenne nie oznaczały jednak zerwania ciągłości państwa polskiego. Władze polskie nie podpisały żadnego aktu kapitulacji. Opuściły co prawda terytoria zaanektowane przez okupantów, ale nadal działał urząd Prezydenta RP oraz rząd, utrzymywano stosunki dyplomatyczne, posiadano przedstawicielstwa w innych państwach, wreszcie na terenach okupowanych utworzono Delegatury Rządu na Kraj z Delegatem, który kierował również podziemną administracją.

Obok oficjalnego okupacyjnego systemu władzy równoległe działało Polskie Państwo Podziemne z siedzibą najpierw we Francji, a później w Wielkiej Brytanii. Jak wyżej wspomniano, na ziemiach okupowanych przez Niemcy i ZSRR funkcjonowały Delegatury Rządu na Kraj z terenowymi organami administracji. W ich strukturach działał Departament Spraw Wewnętrznych, a w nim m.in. Wydział Samorządu. Do zadań tego wydziału na terenie GG należało m.in. wyszukiwanie kandydatów na funkcje wójtów oraz przygotowywanie samorządów do udzielania pomocy oddziałom wojska (np. w zakresie zakwaterowania i żywienia). W roku 1943 opracowano stosowną instrukcję określającą zasady uruchomienia lokalnych władz po ustaniu konspiracji. Zgodnie z nią delegat powiatowy jeszcze w okresie konspiracji miał za zadanie mianować przyszłych wójtów, zobowiązanych po wojnie przejmować władzę we wsiach (Grabowski, 2003, s. 344–345).

## Rozdział 4

### **POLSKA LUDOWA (1944–1990)**

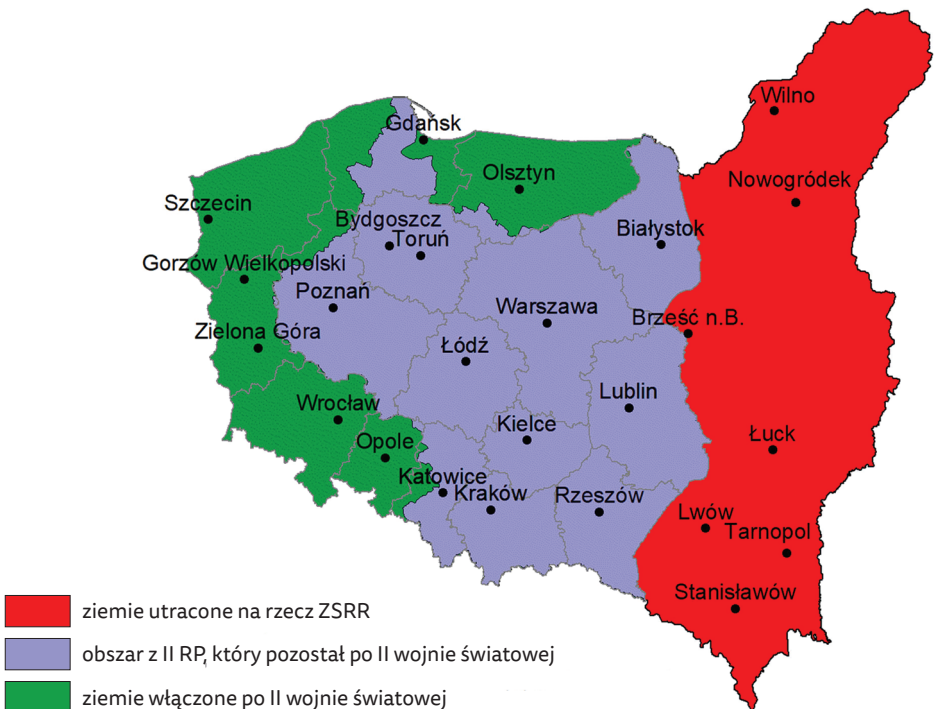
Sytuacja i przyszłość Polski pod koniec II wojny światowej, a także po jej zakończeniu była szczególnie skomplikowana. Złożyło się na to kilka elementów, głównie tych, które konstytuują każde państwo, a mianowicie przyszłość władzy, przyszłość terytorium oraz przyszłość ludności. W znacznym stopniu czynnikiem determinującym ówczesne położenie kraju był geopolityczny kształt Europy Wschodniej dyktowany przez Józefa Stalina i postawa przywódców Stanów Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii.

Wraz z wejściem Armii Czerwonej na terytorium przedwojennego państwa polskiego (styczeń 1944 r.) zaczęły tworzyć się załóżki proradzieckiej władzy. Uczestniczyli w tym procesie działacze Polskiej Partii Robotniczej (PPR), a na terenie samego ZSRR – Związku Komunistów Polskich i Centralnego Biura Komunistów Polskich. Działania komunistów doprowadziły do powstania Krajowej Rady Narodowej (KRN). Choć nie miała ona społecznego poparcia, była przedstawiana jako organ przedstawicielski narodu polskiego (podziemny parlament). Poparcie jednak zdobyła wśród polskich komunistów przebywających w ZSRR, a przede wszystkim samego Józefa Stalina, co w sytuacji postępującej ofensywy Armii Czerwonej było kluczowe. W efekcie na mocy dekretu KRN z 20 lipca 1944 r. funkcję organu wykonawczego (rządu) na ziemiach zajmowanych przez Armię Czerwoną powierzono Polskiemu Komitetowi Wyzwolenia Narodowego (PKWN), który z końcem roku przekształcił się w Rząd Tymczasowy, jako alternatywa dla legalnie działającego Polskiego Rządu na Emigracji w Londynie. Dodatkowo na konferencji w Jałcie (luty 1945 r.) zdecydowano o powstaniu Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej, którego podstawę stanowić miał prokomunistyczny Rząd Tymczasowy rozszerzony o działaczy emigracyjnych.

Skomplikowana była również sytuacja terytorialna Polski. W wyniku kolejnych konferencji pokojowych powstające państwo stanowiło połączenie dwóch odrębnych części (rys. 4.1).

Pierwsza część to ziemie należące do Polski przed II wojną światową, jednak bez Kresów Wschodnich, które na mocy postanowień jałtańskich przeszły na rzecz ZSRR. Zaanektowany obszar obejmował m.in. Lwów, Wilno, Tarnopol czy Stanisławów i zajmował łączną powierzchnię blisko 180 tys.

km<sup>2</sup>. Wschodnią granicę Polski i ZSRR stanowiła tzw. linia Curzona (biegnąca wzdłuż Sanu i Buga). Z kolei na zachodzie i północy Polsce przyznano kosztem Niemiec ponad 100 tys. km<sup>2</sup>. Były to ziemie położone wzdłuż Odry i Nysy Łużyckiej oraz część Prus Wschodnich. Po ustaniu działań wojennych przystąpiono na tych terenach do ustalania polskich nazw miejscowości, gmin i powiatów. W porównaniu z obszarem II RP Polska utraciła ponad 75 tys. km<sup>2</sup> powierzchni. Ukształtowane wówczas granice państwa polskiego przetrwały do dziś.



Rys. 4.1. Polska po II wojnie światowej wraz z terenami utraconymi na rzecz ZSRR

Źródło: IRWIR PAN.

Razem z granicami radykalnie zmieniła się sytuacja demograficzna Polski. Z jednej strony zmiany ludnościowe stanowiły bezpośrednią konsekwencję przesunięcia granic, zwłaszcza że na konferencji w Poczdamie zdecydowano, że z ziem przyznanych Polakom ludność niemiecka zostanie wysiedlona.

Z drugiej strony na skutek działań wojennych zginęło około 6 mln Polaków, którzy przed 1939 r. zamieszkiwali II RP (w tym blisko 3 mln Żydów). W miejsce ludności niemieckiej (ok. 3 mln osób) przesiedlani byli Polacy zamieszkujący wcześniej wschodnie województwa II RP, które po wojnie znalazły się w granicach ZSRR. Ludzie ci na nowych terenach zaczęli tworzyć całkowicie nowe wspólnoty lokalne. Towarzyszyło temu jednak poczucie tymczasowości i obawa przed powrotem przedwojennych niemieckich właścicieli nieruchomości. Dla przesiedlanych ze wschodu z kolei nowe miejsca zamieszkania były całkowicie obce. Szacuje się, że tylko w latach 1945–1946 w sposób zorganizowany ze wschodu na zachód przybyło ponad półtora miliona osób. Kolejne 200 tys. samodzielnie opuściły Kresy Wschodnie (Eisler, 2018, s. 76). Także Zagłada Żydów doprowadziła do zasadniczych przeobrażeń społecznych, zwłaszcza na tych terenach, gdzie Żydzi stanowili połowę przedwojennej ludności. Ich miejsce (także majątki) zajmowali Polacy.

Koniec wojny i pierwsze działania na rzecz budowy nowego ustroju były tylko początkiem zmian w strukturze społecznej. Kolejne działania podejmowane już przez nową władzę, w tym reforma rolna i likwidacja ziemiaństwa, nacjonalizacja przemysłu oraz intensywna industrializacja, a równolegle wzmożony terror, prowadziły do olbrzymich przeobrażeń społecznych. Andrzej Leder (2013) określił ten proces mianem „prześnionej rewolucji”, która:

została doświadczona przez polskie społeczeństwo niczym koszmarny sen; sen w którym spełniają się najskrytsze i najokropniejsze marzenia i lęki. Sen jednak, w którym to spełnienie marzeń i lęków doświadczane jest pasywnie, bez podmiotowego udziału, jakby wszystko zdarzyło się samo. To nie ja podpisałem wyrok, to nie moje oczy widziały śmierć, to nie moje usta wypowiadały przekleństwa, to nie ja wszedłem do cudzego domu... To się jakoś samo stało (s. 17).

Leder stawia wręcz tezę, że rewolucja, która dokonała się w latach 1939–1956, stworzyła warunki do ekspansji współczesnej klasy średniej.

W tych okolicznościach Krajowa Rada Narodowa oraz Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, a następnie inne organy państwa przejmujące ich funkcje – przystąpiły do organizacji władzy lokalnej. Jej konstytuowaniu towarzyszyły najrozmaitsze problemy społeczne, z którymi nowi zarządcy musieli się bezpośrednio borykać i starać je na bieżąco rozwiązywać. Powszechnymi zjawiskami były bieda, bezrobocie, grabieże i fatalne warunki mieszkaniowe. Szerzyły się żebractwo, włóczęgostwo, bandytyzm. Częścią codziennego życia stał się strach przed represjami i aresztowaniem przez nową władzę,

a zwłaszcza jej aparat bezpieczeństwa. Zakończenie wojny nie wyeliminowało również psychozy tymczasowości ani niepewności o przyszłość – ustrojową, terytorialną i geopolityczną (Zaremba, 2012).

#### 4.1. Budowa nowego systemu władzy lokalnej (1944–1954)

Pierwszy okres tworzenia nowego systemu władzy lokalnej przypada na lata 1944–1954. Rozpoczyna się przede wszystkim systematyczna budowa instytucji, które najpełniej realizowałyby politykę partii komunistycznej według wzorców radzieckich, jednak przy uwzględnieniu uwarunkowań polskich. Innym ważnym elementem wyznaczającym przyjętą cezurę czasową jest brak wyborów do władz lokalnych, nawet w formie fasadowej i niedemokratycznej, jak to miało miejsce podczas referendum (30 czerwca 1946 r.) oraz wyborów do sejmu (19 stycznia 1947 r.). Wybory do rad narodowych natomiast zastąpiono systemem delegowania i kooptacji.

Lata 1944–1954 w budowie nowego systemu władzy lokalnej nie były okresem jednolitym i odznaczały się pewną wewnętrzną specyfiką i dynamiką. W latach 1944–1948 ustanawiano co prawda już instytucje charakterystyczne dla rozwiązań radzieckich, ale bez widocznej przebudowy (likwidacji) instytucji przedwojennych. Jednym z pierwszych aktów prawnych wydanych przez KRN jeszcze przed konferencją pokojową w Jątcie była Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych, a następnie Dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego. Już sama kolejność tych aktów wskazywała na charakter nowej władzy lokalnej. Podstawą jej działalności były  **rady narodowe**  wzorowane na rozwiązaniach radzieckich, a nie samorząd terytorialny bliski polskim tradycjom okresu międzywojennego (zwłaszcza że KRN i PKWN odwoływały się do Konstytucji z 17 marca 1921 r.). Radom narodowym przypisano funkcję tymczasowych organów ustawodawczych i samorządowych, działających na szczeblu centralnym (Krajowa Rada Narodowa), wojewódzkim, powiatowym, miejskim oraz gminnym. Władzami rad narodowych były prezydya składające się z przewodniczącego, jego zastępcy i trzech członków. Na dwa elementy należy zwrócić uwagę w przyjętych rozwiązaniach.

Pierwszy dotyczy  **sposobu tworzenia rad narodowych** . Nie było oczywiście mowy o przeprowadzeniu wyborów, co w tym czasie ze względu na niedawne (i trwające jeszcze) działania wojenne można było nawet zrozumieć. Rady tworzone na zasadzie zgłoszenia działalności właściwym organom PKWN przez organizacje i zrzeszenia demokratyczno-niepodległościowe. Delegatami tych

organizacji w radach poszczególnych szczebli mogły być jednak tylko osoby, które (...) *brały lub biorą czynny udział, bądź w walce zbrojnej z okupantem, bądź w cywilnej akcji samoobrony i oporu, włączając w to akcję propagandową, bądź też w akcji odbudowy państwowości polskiej w zakresie politycznym, społecznym, gospodarczym lub kulturalnym, o ile ukończyły 21 lat życia*. Jednocześnie 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 prezydia rad narodowych wyższego stopnia. Dzięki takim zapisom można było w zasadzie bezpodstawnie oskarżyć każdą osobę o kolaborację z Niemcami i eliminować tych, którzy nie popierali nowego ustroju politycznego. Z kolei wobec tych, którzy tworzyli nowy system, nawet jeśli podczas wojny współpracowali z Niemcami, nie stosowano takich represji. Do innych metod swobodnego ingerowania w działalność rad, a przede wszystkim eliminowania lokalnych działaczy należało uprawnienie Krajowej Rady Narodowej do **rozwiązania każdej rady narodowej**, a w stosunku do poszczególnych jej członków – **zawieszenie** lub **wykluczenie**. Ustawa nawet nie precyzowała, w jakich okolicznościach może to nastąpić. Ważną, jeśli nie decydującą rolę w rekrutowaniu lokalnych władz w pierwszych latach po wojnie miał aparat bezpieczeństwa – Urząd Bezpieczeństwa (Błażyński, 2012, s. 86, 94–95, 231 i nast.).

Pierwszy okres po wojnie to czas, w którym wśród radnych rad narodowych, wójtów i sołtysów zdarzały się także osoby niechętne nowej władzy. Na funkcje te byli typowani jeszcze przez Polskie Państwo Podziemne (Hebda, 2016, s. 507; Grabowski, 2003). Można zatem ostrożnie zakładać, że władza lokalna w tym okresie choć co prawda nie pochodziła z demokratycznych wyborów, to jednak w jej składzie znajdowała się pewna reprezentacja osób i grup społecznych kontestujących nowy ustrój, będących często przed wojną członkami partii lub organizacji społeczno-politycznych, dla których w nowej rzeczywistości nie było miejsca. Z czasem ich miejsce zaczęły zajmować już osoby desygnowane i popierane przez PPR oraz aparat bezpieczeństwa.

Drugim ważnym elementem wrześniowej ustawy przyjętej przez KRN to **zakres kompetencji terenowych rad narodowych**, zwłaszcza jeśli chodzi o powoływanie samorządowych organów wykonawczych. Kwestię ich działalności regulował z kolei drugi przytaczany już akt prawny, a mianowicie dekret PKWN z 23 listopada 1944 r. Przyjęte rozwiązania trudno jednak uznać za kontynuację rozwiązań przedwojennych i znanych Konstytucji RP z 1921 roku. Choć samorząd wprowadzony dekretem z 1944 r. był korporacją prawa publicznego i posiadał

osobowość prawną, to jednak reprezentowała go terenowa rada narodowa. Na obszarach wiejskich funkcję wykonawczą rady narodowej (nie gminy) pełnił zarząd składający się z wójta, podwójciego i trzech członków. Istniała możliwość ich odwołania przez radę narodową wyższego szczebla. Przez pozostawienie urzędu wójta (a w miastach burmistrza i prezydenta) w symboliczny sposób nawiązano do rozwiązań przedwojennych i choć pozostawiono starą formę, jej treść była już nowa. Przyczyn zachowania samorządu (z wójtem, burmistrzem) i niewdrożenie wówczas w pełni rozwiązań radzieckich C. Ura upatrywał przede wszystkim w słabej jeszcze pod względem osobowym organizacji PPR, brakiem do końca wypracowanej koncepcji ustroju demokracji ludowej oraz atakowaniem rad narodowych przez ośrodki opozycyjne wobec komunistów pod zarzutem sowietyzacji Polski (Ura, 1972, s. 201–21).

Na obszarach wiejskich pozostawiono również urząd **sołtysa**, który w sprawach administracyjnych gromady podlegał wójtowi. Wyboru sołtysa i podsołtysa dokonywało zebranie wiejskie. Wybierano ich na trzyletnią kadencję w głosowaniu jawnym spośród 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. Wybór sołtysów to jeden z niewielu mechanizmów działania ówczesnego państwa, któremu towarzyszyły w miarę demokratyczne procedury.

Dla wdrażania kolejnych etapów budowy państwa (w tym lokalnej władzy), wzorowanego na rozwiązaniach radzieckich, duże znaczenie miała postawa polskiego społeczeństwa. Jego obraz drugiej połowy lat czterdziestych trafnie kreśli K. Kersten (1990):

[...] referendum [1946 – przyp. A.P. i A.P.] oraz wybory [1947 – przyp. A.P. i A.P.] w znacznym stopniu wyczerpały potencjał czynnego oporu. W wymiarze jednostkowym i społecznym coraz wyraźniej dominowały poszukiwania sposobów przetrwania, najszerszej rozumiane postawy przystosowawcze. Wygasły nadzieje na przeciwstawienie się komunistycznemu monopolowi władzy, nie zanikło natomiast jeszcze zaangażowanie w proces odbudowy kraju

i dalej K. Kersten konkluduje:

[...] Jednakże społeczeństwo jako całość, choć niezdolne do stawiania oporu, nadal nie akceptowało rządów komunistycznych, a godząc się

z nimi, bo godzić się musiało, spontanicznie bądź też w sposób zorganizowany broniło się przed systemem, który był mu obcy. Broniło się na każdym polu. Walka toczyła się o kształt związków zawodowych i system szkolnictwa wyższego, i o harcerstwo i organizacje społeczne, o kształt kultury i ustrój gospodarczy (s. 315–316).

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. Objęły one przede wszystkim starostów, ale także gminnych urzędników. Skala zwolnień była tak duża, że zaniepokoiła nawet same władze centralne. Wkrótce zaczęło brakować wykwalifikowanej kadry. Zwolnienia stanowiły konsekwencję podjętej przez Biuro Polityczne PPR rezolucji, w myśl której należało usuwać ze stanowisk kierowniczych w administracji „prawicowców, dwulicowców i im podobnych” (Kersten, 1990, s. 382–402). Czystki następowały także w radach narodowych. Fragmentaryczne dane z lat 1948–1950 wskazują, że każdego roku wymieniano od 70 do 100% składu poszczególnych rad. Ten sam mandat obsadzano w ciągu roku kilkoma osobami (Zawadzka, 1976, s. 106–111, 163–173). 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 bezpośrednio na podziale z okresu międzywojennego (Gorlach, Drąg, 2018, s. 326). Podstawową jednostką podziału administracyjnego stanowiły gminy, których było 3006 (tab. 4.1).

W powojennym podziale Polski na gminy uwidaczniają się zróżnicowania między ziemiami znajdującymi się w granicach administracyjnych Rzeczypospolitej przed 1939 rokiem a ziemiami, które zostały przyznane Polsce po wojnie. Gminy położone na obszarach w granicach II RP były o wiele większe (liczyły średnio 6,4 tys. mieszkańców) i przede wszystkim zbiorowe, charakterystyczne dla ziem, które przed 1918 należały do Królestwa Polskiego będącego *de facto* pod panowaniem Rosji. Od 1933 r. model gminy zbiorowej został rozszerzony na obszar całej Polski (prócz Śląska). Natomiast na tzw. ziemiach przyłączonych zastano pruski model gminy jednowioskowej. Po wojnie na tych ziemiach średnia liczba ludności w gminie wynosiła zaledwie 3,2 tys. mieszkańców.

Tab. 4.1. Podział administracyjny obszarów wiejskich w 1946 r.

Wyszczególnienie	Liczba gmin wiejskich	Przeciętna liczba mieszkańców w 1 gminie (w tys.)
POLSKA	3006	5,4
<b>Ziemie dawne</b>	<b>2046</b>	<b>6,4</b>
<b>Ziemie przyłączone</b>	<b>960</b>	<b>3,2</b>
M. st. Warszawa	–	–
Warszawskie	273	6,4
M. Łódź	–	–
Łódzkie	232	6,1
Kieleckie	213	6,4
Lubelskie	237	6,7
Białostockie	128	5,9
<b>Ziemie dawne</b>	<b>106</b>	<b>6,8</b>
<b>Ziemie przyłączone</b>	<b>22</b>	<b>1,3</b>
Olsztyńskie	142	1,8
Gdańskie	111	3,3
<b>Ziemie dawne</b>	<b>73</b>	<b>4,1</b>
<b>Ziemie przyłączone</b>	<b>38</b>	<b>1,8</b>
Pomorskie	185	4,7
Szczecińskie	230	2,5
Poznańskie	340	4,5
Ziemie dawne	233	5,9
Ziemie przyłączone	107	1,6
Wrocławskie	276	4,4
Śląskie	295	5,6
<b>Ziemie dawne</b>	<b>150</b>	<b>6,1</b>
<b>Ziemie przyłączone</b>	<b>145</b>	<b>5,1</b>
Krakowskie	189	8,2
Rzeszowskie	155	8,4

Źródło: Rocznik Statystyczny 1947, s. 13–14.

Decydujący bez wątpienia wpływ na charakter władzy lokalnej w Polsce w kolejnych latach miał ukształtowany w końcu lat czterdziestych specyficzny ustrój polityczny, a zwłaszcza system partyjny, zasadniczo różniący się od systemów demokratycznych. Przede wszystkim wyeliminowano legalną opozycję

oraz wolne i konkurencyjne wybory. Te ostatnie, w zależności od okoliczności, miały charakter rytuału bądź plebiscytu. W opinii J.J. Wiatra i J. Raciborskiego wybory zrytualizowane nie odgrywały większej roli, nie były ani rzeczywistym plebiscytem, ani aktem wyboru przedstawicieli. Ich rytuał spełniał funkcję wyłącznie psychologiczną, stwarzając z jednej strony iluzję legitymacji, a z drugiej wzmacniając poczucie, że „wszyscy” zachowują się wobec istniejącego systemu co najmniej biernie, jeśli nie popierająco. W wyborach typu plebiscyтарnego władza zabiegała o uzyskanie poparcia społecznego, wyrażanego frekwencją, dla siebie i swojego nowego programu (Wiatr, Raciborski, 1987).

Druga faza budowy nowego modelu władzy lokalnej w Polsce obejmuje lata 1948–1954. Jest to okres wzmożonej stalinizacji, odznaczający się określonymi zjawiskami i konkretnymi już działaniami. Przede wszystkim następuje kolektywizacja rolnictwa, nasila się także konflikt z Kościołem katolickim (włącznie z aresztowaniem prymasa Stefana Wyszyńskiego w 1953 r.); postępuje rozbudowa aparatu bezpieczeństwa, wreszcie kształtuje się nowy system polityczny z dominującą rolą Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (rok powstania: 1948 r.) i dwóch partii satelickich: Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (1949) oraz Stronnictwa Demokratycznego (1950). Całkowicie wyeliminowana została legalna opozycja, głównie Polskie Stronnictwo Ludowe. Nawet śmierć Stalina w marcu 1953 r. nie zmienia istotnie obranego kierunku działania. Dopiero ucieczka z Polski wysokiego przedstawiciela aparatu bezpieczeństwa Józefa Światły do Niemiec (grudzień 1953 r.) i jego późniejsze audycje w Radiu Wolna Europa (od września 1954 r.) prowadzą do zmian w aparacie bezpieczeństwa (następuje likwidacja Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego).

W tym okresie (1948–1954) wykształca się w całości nowy, powojenny model władzy lokalnej, który w następnych latach – aż do lat osiemdziesiątych – był nieznacznie tylko modyfikowany. W marcu 1950 r. ostatecznie został zlikwidowany i tak bardzo ograniczony już samorząd terytorialny, którego władze nie pochodziły przecież z demokratycznych wyborów. Zlikwidowane zostały również stanowiska wojewody, starosty, burmistrza oraz prezydenta miasta, a więc urzędy, które uosabiały polską tradycję. W preambule marcowej ustawy wskazywano, że celem nowych rozwiązań, z radami narodowymi jako terenowymi organami władzy państwowej, jest przyspieszenie budowy socjalizmu w Polsce. Choć w jednym z pierwszych artykułów ustawy zapisano, że rady narodowe będą wybierane przez mieszkańców, to jednak przez kolejne cztery lata nie uchwalono żadnego aktu prawnego, który stwarzałby choć pozory wyborów. Rady narodowe nie tylko przejęły kompetencje dotychczasowych samorządów oraz władz terenowych pierwszej i drugiej instancji, ale

zostały również wyposażone w szerokie kompetencje, dotyczące również sfery gospodarczej, która podlegała już stopniowej nacjonalizacji.

W 1950 r. nowy charakter otrzymały prezydia rad narodowych; były to organy sprawujące na swoim terenie wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej. Przez najbliższe lata, aż do roku 1972, to tzw. **prezydium** (tak jak przed wojną magistrat, a współcześnie urząd gminy) stało się w powszechnej świadomości synonimem lokalnej władzy, a zwłaszcza aparatu administracyjnego.

Zasadnicze znaczenie dla wykształcenia się nowego modelu władzy lokalnej w PRL mają dwie, przyjęte 25 września 1954 r., ustawy, szczególnie ważne dla polskiej wsi<sup>1</sup>. Przede wszystkim zlikwidowano wówczas ok. 3000 gmin; jednostkami podziału administracyjnego kraju zostały gromady – utworzono ich aż 8790 – które jednak w następnych latach stopniowo redukowano.

Nowe jednostki były znacznie mniejsze i z punktu widzenia zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności – nieefektywne (zresztą takich funkcji nawet im nie powierzono), także potencjał kadrowy był bardzo skromny. Gromady zostały powołane do zupełnie innych celów. Analiza ich zadań wskazuje, że była to raczej funkcja kontrolna i wsparcie kolektywizacji rolnictwa, która nie przynosiła zamierzonych efektów. Wskazują na to konkretne sformułowania zadań gromad, które wyrażano w takich terminach, jak: czuwanie, zabezpieczanie, dbanie. Charakter przeprowadzonych zmian w sferze władzy lokalnej najlepiej oddają kompetencje gromad właśnie w zakresie rolnictwa. Gromadzkie rady narodowe zostały zobligowane do: 1) dbania o wzrost plonów, o pełne i należyte zagospodarowanie użytków rolnych i wzrost gospodarki hodowlanej zarówno w gospodarstwach indywidualnych, jak i w spółdzielniach produkcyjnych, a także ustalania planów pomocy sąsiedzkiej w rolnictwie i czuwania nad ich wykonaniem; 2) czuwania nad sprawiedliwym i terminowym wykonywaniem planów obowiązkowych dostaw i kontraktacji; 3) zabezpieczania terminowym wpłacaniem podatku gruntowego i wykonywaniem innych zobowiązań wobec państwa; 4) czuwania nad właściwym stosowaniem przepisów o ulgach i zwolnieniach od podatku gruntowego i obowiązkowych dostaw; 5) dbania o należyte wykorzystywanie sprzętu ośrodków maszynowych. Większość zadań mających na celu zaspokajanie potrzeb ludności znajdowała się jednak poza kompetencjami gromad i należała głównie do powiatowych rad narodowych. To w ich gestii pozostała sfera komunalna, przedsiębiorstwa terenowe, remontowo-budowlane, obsługi rolnictwa, handlu i gastronomii, jak również

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 25 września 1954 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych oraz Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału terytorialnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych.

wiejskie budownictwo, szkolnictwo, kultura, służba zdrowia i pomoc społeczna. Równoległe z utworzeniem gromad zlikwidowano urząd sołtysa; odtąd zebraniom mieszkańców wsi przewodniczył przedstawiciel gromadzkiej rady narodowej.

Po dziesięciu latach funkcjonowania demokracji ludowej zdecydowano się na przeprowadzenie wyborów, które jednak ze względu na przyjęte rozwiązania należałoby raczej nazwać głosowaniem. Było kilka rozwiązań, które powodowały, że wybory nie miały demokratycznego charakteru. Po pierwsze, 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 oraz wyeliminowano z życia społeczno-politycznego organizacje, a nawet całe grupy społeczne nieprzychylnie 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, s. 86, 232). Po wtóre, liczba kandydatów na liście wyborczej nie mogła przekraczać liczby członków rady narodowej, wybieranych w danym okręgu. Niektóre zapisy ustawy miały jednak wskazywać na w pełni demokratyczny charakter rozwiązań. I tak zakazano agitacji w lokalu wyborczym, zapewniono tajność głosowania, istniał też wymóg uzyskania przez kandydata co najmniej połowy ważnie oddanych głosów czy wymóg obowiązkowej 50-procentowej frekwencji wyborczej (w przeciwnym razie konieczne było ponowne głosowanie w ciągu dwóch tygodni). Ze względu na pojawienie się trudności organizacyjnych oraz instytucjonalnych wybory odbyły się dopiero 5 grudnia 1954 r. Według relacji Józefa Światły<sup>2</sup> Rada Państwa kierowana przez Aleksandra Zawadzkiego organizacyjnie nie była do tego przygotowana. Natomiast politycznie problemem był brak organizacji partyjnych na wsi: w 40% gromad nie było ich w ogóle, a tam, gdzie nawet funkcjonowały, bardzo często liczyły od 2 do 3 członków. Światło 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 będzie wybierać X Departament MBP (Błażyński, 2012, s. 234–235). O fasadowym charakterze tych wyborów pisał również S. Zawadzki w „popaździernikowym” już artykule z 1957 r.:

---

<sup>2</sup> Józef Światło opuścił Polskę w grudniu 1953 roku. W relacji Z. Błażyńskiego (2012) wskazywał, że wybory do rad narodowych odbędą się w listopadzie 1954 roku.

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

## 4.2. Gromadzkie rady narodowe (1954–1972)

W przełomowym dla Polski Październiku 1956 r. władza lokalna na wsi w całości odzwierciedlała już wzorce radzieckie i była gotowa na wspieranie kolektywizacji rolnictwa. Jednak dojście do władzy Wiesława Gomułki spowodowało odwrót od kolektywizacji i częściową (ale jednak w niektórych obszarach paradoksalnie pozorną) demokratyzację systemu. Zjawisko to objęło również władzę lokalną. Korekta w ustroju rad narodowych nastąpiła już w 1957 r. i objęła wpieryw ordynację wyborczą<sup>3</sup>, a następnie same rady narodowe<sup>4</sup> oraz przywrócenie urzędu sołtysa<sup>5</sup>. Zredukowano po raz pierwszy liczbę gromad, których liczbę w kolejnych latach systematycznie zmniejszano. Nie zdecydowano się jednak w tych aktach prawnych na użycie terminu „samorząd” (nawet w znaczeniu socjalistycznym). Używano go wyłącznie w literaturze przedmiotu.

Ważnym elementem „popaździernikowej” demokratyzacji ordynacji wyborczej było przede wszystkim **zwiększenie liczby kandydatów na liście wyborczej**. O ile we wcześniejszych rozwiązaniach liczba kandydatów na liście wyborczej nie mogła przekraczać liczby członków rady narodowej wybieranych w danym okręgu, o tyle w ordynacji z 1957 r. ich liczba mogła być o połowę większa od liczby przypadających na ten okręg mandatów. Nadal jednak głosowanie na wybranego kandydata oznaczało nieskreślenie go na liście wyborczej, co stwarzało możliwość manipulacji wynikami wyborów. Ponieważ nastąpiło zwiększenie liczby kandydatów na listach, pozostawienie całej listy nieskreślonej (do czego nawoływała władza ludowa) oznaczało *de facto* oddanie głosu na kandydatów znajdujących się na karcie do głosowania na pierwszym miejscu. Umieszczano na tych lokatach osoby cieszące się zaufaniem władz bądź takie, na których władzy zależało, by legitymowały

<sup>3</sup> Na podstawie Ustawy z dnia 31 października 1957 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych. Wybory według nowych zasad wyznaczono na 2 lutego 1958 roku.

<sup>4</sup> Na podstawie Ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych.

<sup>5</sup> Na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 1958 r. w sprawie zasad i trybu wyboru, zakresu działania oraz praw i obowiązków sołtysa.

ustrój. W ten sposób np. wyeliminowano w wyborach do sejmu niezwykle popularnego w czasie październikowych przemian Lechośćawa Goździka z FSO znajdującego się na dalszym miejscu – właśnie poprzez głosowanie bez skreśleń (Paczkowski, 1996, s. 314). Wśród rozwiązań ograniczających deklarowaną „popaździernikową” demokratyzację ordynacji do rad narodowych znalazły się następujące: 1) możliwość stwierdzenia nieważności list wyborczych; 2) pozbawienie jakichkolwiek kompetencji przedwyborczych zebrań; 3) odstąpienie od wymogu uzyskania bezwzględnej większości w okręgu przez radnego przy 50-procentowej frekwencji oraz 4) możliwość wykreślenia kandydatów na radnych z list wyborczych praktycznie na każdym etapie kampanii wyborczej (Drygalski, Kwaśniewski, 1992, s. 207–208).

Zmiany w gromadzkich radach narodowych po 1958 r. zachowały sferę rolnictwa jako główny obszar kompetencji gromad. Miały one jednak przede wszystkim wspierać produkcję rolną, a we współpracy z kółkami rolniczymi, spółdzielniami produkcyjnymi oraz innymi organizacjami spółdzielczymi – dbać o właściwe i terminowe wykonywanie kalendarza prac w rolnictwie. Z kolei w państwowych gospodarstwach rolnych rady te miały współdziałać z radami robotniczymi. W obszarze administracji państwowej gromady realizowały zadania z zakresu podatków, meldunków oraz urzędów stanu cywilnego.

Ponownie również – po czteroletniej przerwie – przywrócono urząd sołtysa na polskiej wsi (Ptak, 2016). Do jego zadań należało m.in. zapewnienie stałej łączności między poszczególnymi wsiami a gromadzką radą narodową. I choć sołtysa wybierały zebrania wiejskie, to jednak jeżeli nie był on gromadzkim radnym, musiał być zatwierdzany przez gromadzką radę narodową (mogła go też odwołać). Sołtys był więc *de facto* przedstawicielem gromadzkiej rady narodowej i prezydium „w terenie”. Wskazywały na to konkretne rozwiązania: 1) musiał pracować w myśl wskazań prezydium; 2) czuwał nad wykonaniem przez mieszkańców obowiązków wynikających z uchwał gromadzkich rad; 3) pobierał podatki od mieszkańców; 4) wydawał świadectwa pochodzenia zwierząt oraz 5) prowadził część spraw meldunkowych. Sołtysów obejmowała ochrona prawna podobna do tej, którą mieli urzędnicy państwowi; tak jak oni otrzymywali pomoc leczniczą i podlegali ubezpieczeniu finansowanemu z budżetu państwa. Mogli być także wynagradzani. Omawiane rozwiązania prawne przetrwały aż do roku 1972, choć i po tym okresie nie nastąpiły tutaj żadne istotne zmiany.

Innym ważnym czynnikiem zmian, jakie nastąpiły w latach 1954–1972, była systematyczna redukcja liczby gromad. O tym, że były to jednostki stosunkowo niewielkie, świadczą podstawowe dane statystyczne, zwłaszcza te zawierające informacje o średniej liczbie mieszkańców w gromadzie. W roku 1954 było to 1,8 tys., w 1960 – 2,4 tys., zaś w końcu lat sześćdziesiątych – 3,4 tys. (tab. 4.2).

Tab. 4.2. Podział administracyjny obszarów wiejskich w latach 1955–1969

Województwo	1955		1960		1969	
	Liczba gromad	Przeciętna liczba mieszkańców w gromadzie (w tys.)	Liczba gromad	Przeciętna liczba mieszkańców w gromadzie (w tys.)	Liczba gromad	Przeciętna liczba mieszkańców w gromadzie (w tys.)
<b>Polska</b>	<b>8790</b>	<b>1,8</b>	<b>6440</b>	<b>2,4</b>	<b>4 672</b>	<b>3,4</b>
Białostockie	550	1,4	346	2,3	295	2,6
Bydgoskie	554	1,6	402	2,2	273	3,5
Gdańskie	250	1,6	173	2,4	136	3,3
Katowickie	366	2,7	311	2,6	256	3,3
Kieleckie	762	1,8	595	2,3	435	3,0
Kozalińskie	282	1,3	188	2,1	154	2,6
Krakowskie	696	2,2	619	2,4	344	4,5
Lubelskie	736	1,9	484	2,8	326	4,2
Łódzkie	608	1,8	451	2,5	315	3,5
Olsztyńskie	425	1,3	272	2,1	203	2,9
Opolskie	315	2,0	243	2,4	173	3,5
Poznańskie	774	1,7	491	2,6	364	3,7
Rzeszowskie	584	2,1	523	2,4	380	3,4
Szचेcińskie	209	1,3	167	1,7	128	2,4
Warszawskie	922	1,8	611	2,7	442	3,8
Wrocławskie	495	1,9	368	2,3	275	3,2
Zielonogórskie	262	1,5	196	2,1	173	2,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie roczników statystycznych GUS.

W owym czasie potencjał demograficzny gromad wykazywał jednak duże zróżnicowanie w zależności od regionu. Najmniej przeciętnie ludności w tych jednostkach notowano w województwach białostockim, olsztyńskim, szczecińskim, koszalińskim oraz zielonogórskim. Wyjąwszy białostockie, wszystkie one należały do terenów włączonych do Polski po II wojnie światowej. Największe gromady znajdowały się w województwach katowickim i krakowskim.

Mimo podziału terytorialnego na gromady zachował się stabilny podział na sołectwa; było ich ok. 40 tys. (tab. 4.3).

Tab. 4.3. Liczba sołectw w 1958 i 1967 r.

Województwo	1958	1967
<b>Polska</b>	<b>40 717</b>	<b>39 906</b>
Białostockie	3 599	3 554
Bydgoskie	2 623	2 625
Gdańskie	1 026	1 014
Katowickie	900	889
Kieleckie	3 522	3 534
Koszalińskie	1 199	1 158
Krakowskie	1 876	1 868
Lubelskie	3 576	3 568
Łódzkie	3 540	3 419
Olsztyńskie	1 881	1 814
Opolskie	1 014	1 017
Poznańskie	3 673	3 692
Rzeszowskie	1 516	1 547
Szczecińskie	895	874
Warszawskie	6 560	6 071
Wrocławskie	2 173	2 139
Zielonogórskie	1 144	1 123

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, 1968.

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

Kolejny kryzys polityczny i zmiana na stanowisku I sekretarza PZPR w końcu 1970 r. znalazły rezonans również w reformie władzy lokalnej. W powszechnej świadomości do najważniejszych zmian tego okresu należało zniesienie

gromad i zastąpienie ich gminami oraz likwidacja powiatów i zwiększenie liczby województw do 49.

Gdy się analizuje władzę lokalną na terenach wiejskich, nie sposób jednak ograniczyć się wyłącznie do kwestii likwidacji gromad i zastąpienia ich gminami. Także druga część reformy miała daleko idące konsekwencje dla obszarów wiejskich.

W założeniu utworzenie gmin, jako podstawowych jednostek podziału administracyjno-gospodarczego na obszarach wiejskich, miało stworzyć – ze względu na rozmiar, potencjał gospodarczy i sposób ich urządzenia – odpowiednie warunki do kierowania rozwojem gospodarczym i społeczno-gospodarczym oraz zaspokajania potrzeb mieszkańców. Takie były przynajmniej deklaracje kierownictwa PZPR. Jeżeli porównać dotychczasowy podział obszarów wiejskich na gromady, nowe jednostki faktycznie miały większy potencjał (tab. 4.4).

Tab. 4.4. Podział administracyjny obszarów wiejskich w 1973 r.

Województwo	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Razem	Przeciętna liczba mieszkańców
<b>Polska</b>	<b>2047</b>	<b>318</b>	<b>2365</b>	<b>6,6</b>
Białostockie	116	17	133	5,5
Bydgoskie	117	28	145	6,5
Gdańskie	80	7	87	5,2
Katowickie	97	15	112	7,8
Kieleckie	156	14	170	7,4
Koszalińskie	75	14	89	4,6
Krakowskie	176	12	188	8,1
Lubelskie	179	10	189	7,0
Łódzkie	146	9	155	6,9
Olsztyńskie	77	18	95	6,1
Opolskie	78	14	92	6,6
Poznańskie	139	60	199	6,7
Rzeszowskie	147	17	164	7,8
Szczecińskie	56	19	75	4,0
Warszawskie	214	20	234	6,9
Wrocławskie	110	28	138	6,3
Zielonogórskie	84	16	100	4,1

Źródło: Rocznik Statystyczny GUS, 1973.

O ile np. średnia liczba ludności w gromadzie wynosiła 3,4 tys. mieszkańców, o tyle wskaźnik ten dla gmin w 1973 r. wynosił 6,6 tys. mieszkańców, a zatem był niemal dwukrotnie wyższy. Przeciętnie w nowo powstających gminach mieściły się dwie zlikwidowane gromady (wg stanu z 1969 r.). Nowością stanowiły gminy miejsko-wiejskie; dla miast oraz otaczających ich wsi tworzone wówczas wspólne organy administracji (naczelnik i rada narodowa miasta i gminy).

W kolejnych latach, aż do końca lat siedemdziesiątych, stopniowo korygowano przyjęty podział administracyjny. O ile w 1975 r. było ich 2327, o tyle w 1976 – 2128, czyli blisko 200 jednostek mniej. Ostatecznie w roku 1987 liczba gmin ustabilizowała się na poziomie 2122 (tab. 4.5). Ich likwidacja polegała przede wszystkim na włączaniu tych jednostek w granice administracyjne miast. W części z nich budziło to już wówczas społeczne niezadowolenie (Jarczewski, 2002).

Należy jednak zwrócić uwagę, że nowo powołane gminy nie przejęły w 1975 r. po zlikwidowanych powiatach ich przedsiębiorstw gospodarki komunalnej ani przedsiębiorstw budowlanych, służących zaspokajaniu potrzeb lokalnych społeczności. Scentralizowano je wówczas na szczeblu wojewódzkim. Stąd władze gminne, mimo że teoretycznie odpowiedzialne za infrastrukturę komunalną, zostały praktycznie pozbawione narzędzi do wykonywania tych obowiązków, a sam proces decyzyjny przeniesiono z powiatu do województwa (Tarkowski, 1983, s. 27 i nast.). Był to mało eksponowany, choć ważny aspekt reformy lat siedemdziesiątych. Równoległe z centralizacją w administracji proces ten dokonywał się również w gospodarce; wydatnie wzrosła wtedy rola tzw. zjednoczeń oraz ministerstw.

Kolejny ważny element reformy polegał na pojawieniu się w lokalnym systemie władzy instytucji **naczelnika gminy** (lub miasta i gminy), jako monokratycznego organu administracji państwowej oraz organu wykonawczego i zarządzającego gminnej rady narodowej. Jednak to nie gminna rada narodowa wybierała (powoływała) naczelnika, lecz wojewoda, i to na czas nieokreślony (początkowo, przez krótki czas, wybierała go wojewódzka rada narodowa). Miejscowej radzie pozostawiono wyłącznie funkcję opiniodawczą. W podobny sposób powoływano zastępców naczelników. W tym czasie dodatkowo też wzmożł się wpływ aparatu partyjnego na działania lokalnej administracji, gdyż od połowy lat siedemdziesiątych funkcję przewodniczącego rady narodowej pełnił gminny I sekretarz PZPR.

Rady narodowe pozostawiono jako organ władzy państwowej oraz – jak to określono – „podstawowy organ samorządu społecznego”. Po kilku latach przerwy ponownie pojawił się termin „samorząd”, choć oczywiście nie miał on

Tab. 4.5. Podział obszarów wiejskich w 1975 i 1987 r.

Województwo	1975			1987		
	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
<b>Polska</b>	<b>474</b>	<b>1853</b>	<b>2327</b>	<b>561</b>	<b>1561</b>	<b>2122</b>
Białkopodlaskie	3	32	35	3	33	36
Białostockie	14	40	54	14	35	49
Bielskie	7	45	52	11	36	47
Bydgoskie	21	40	61	24	31	55
Chełmskie	1	24	25	1	25	26
Ciechanowskie	4	47	51	7	39	46
Częstochowskie	7	51	58	13	39	52
Elbląskie	9	34	43	13	24	37
Gdańskie	5	51	56	7	38	45
Gorzowskie	19	30	49	19	19	38
Jeleniogórskie	11	18	29	13	15	28
Kaliskie	17	37	54	17	38	55
Katowickie	10	51	61	15	33	48
Kieleckie	13	71	84	13	57	70
Konińskie	14	31	45	14	29	43
Koszalińskie	7	33	40	13	22	35
Krakowskie	4	43	47	10	28	38

Tab. 4.5 – cd.

Województwo	1975			1987		
	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
	Krośnieńskie	8	34	42	9	30
Legnickie	4	27	31	4	27	31
Leszczyńskie	17	17	34	18	12	30
Lubelskie	10	53	63	10	53	63
Łomżyńskie	11	35	46	11	29	40
Łódzkie	2	10	12	2	9	11
Nowosądeckie	8	46	54	10	33	43
Olsztyńskie	8	47	55	14	34	48
Opolskie	27	34	61	27	34	61
Ostrołęckie	4	36	40	5	34	39
Piłskie	14	29	43	18	18	36
Piotrkowskie	7	47	54	6	45	51
Płockie	3	41	44	3	41	44
Poznańskie	29	28	57	29	28	57
Przemyskie	5	30	35	5	30	35
Radomskie	13	48	61	14	47	61
Rzeszowskie	6	43	49	9	33	42
Siedleckie	6	60	66	7	59	66

Tab. 4.5 – cd.

Województwo	1975			1987		
	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
Sieradzkie	5	38	43	7	33	40
Skiernewickie	2	35	37	2	35	37
Stupskie	3	36	39	7	24	31
Suwalskie	6	44	50	11	32	43
Szczecińskie	25	34	59	27	24	51
Tarnobrzeskie	10	45	55	11	41	52
Tarnowskie	6	44	50	6	38	44
Toruńskie	5	36	41	9	32	41
Wąbrzyskie	16	20	36	17	13	30
Warszawskie	6	26	32	12	20	32
Włocławskie	9	29	38	9	29	38
Wrocławskie	13	29	42	14	23	37
Zamojskie	1	52	53	2	49	51
Zielonogórskie	19	42	61	19	31	50

Źródło: zestawienie własne na podstawie roczników statystycznych województw z lat 1975 i 1987, GUS.

ani charakteru, ani atrybutów klasycznie rozumianego samorządu terytorialnego. Przede wszystkim był pozbawiony podmiotowości prawnej, uprawnień właścicielskich oraz istotniejszych uprawnień do podejmowania rozstrzygnięć we własnych sprawach. Paradoksalnie za wiele obiecującym terminem „samorząd” w ówczesnym ustawodawstwie szła centralizacja (np. pozbawienie gmin narzędzi do zaspokajania elementarnych potrzeb lokalnej społeczności) oraz osłabianie pozycji rad narodowych przez usadowienie w lokalnym systemie władzy naczelnika gminy i I sekretarza jako przewodniczącego rady gminnej.

W początkach 1976 r. uchwalono również nową ordynację wyborczą – wspólną do sejmów i rad narodowych<sup>6</sup>. Ordynacja nie zwiększała udziału obywateli w procesie wyłaniania radnych do rad narodowych. Prawo zgłaszania kandydatów na tych ostatnich przysługiwało fasadowemu Frontowi Jedności Narodu, który uznawał tzw. wiodącą rolę PZPR. W celu zachowania pozorów demokracji wpisano jednakże obowiązek opiniowania list kandydatów w miejscu ich zamieszkania, zakładach pracy, zebraniach wiejskich i w jednostkach wojskowych. Pozostawiono wcześniejsze rozwiązania mówiące o liczbie kandydatów mających się znaleźć na liście wyborczej (połowa więcej niż liczba mandatów), sposobie głosowania, ważności głosów i całości wyborów, jak i możliwości odwołania radnego. Jednak o ile we wcześniejszych ordynacjach wyborczych do rad narodowych widoczny był element demokratyzujący system, o tyle rozwiązania z 1976 r. nie stanowiły żadnej jakościowej zmiany. „Konkurencyjność” wyborów pozostawała na poziomie z lat pięćdziesiątych.

Kluczowym elementem socjalistycznej samorządności w owym czasie były przede wszystkim **sołectwa** z sołtysem na czele. Choć chętnie posługiwano się terminem „samorząd”, to bynajmniej nie zwiększono samodzielności tych jednostek. Sołectwa nadal stanowiły część silnie scentralizowanego systemu władzy. Wskazuje na to kilka rozwiązań, w tym 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 do wskazań nie tylko zebrania wiejskiego, ale również gminnej rady narodowej oraz naczelnika gminy. W efekcie funkcje wyznaczone sołtysom sprawiały, że był on coraz silniej postrzegany jako pomocnik gminnej administracji. W opinii Z. Leońskiego ówczesny sołtys przypominał pracownika państwowego pełniącego swoje obowiązki społecznie (Bloch, 1976, s. 167–168).

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 17 stycznia 1976 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych.

Jednak druga dekada lat siedemdziesiątych przyniosła poważny kryzys ekonomiczny, który u schyłku tej dekady w sposób szczególnie uwidoczniał błędną politykę gospodarczą partii. Masowo występowały braki w zaopatrzeniu, wskutek czego pojawiła się reglamentacja towarów z rozwiniętym systemem kartkowym. Kiedy w początkach lipca 1980 r. w przyzakładowych stołówkach wprowadzono ceny komercyjne na mięso i wędliny, wybuchły pierwsze strajki i szybko rozprzestrzeniły się na całą Polskę. Strajkujących natychmiast wsparli niezależni eksperci wywodzący się ze środowisk naukowych. Na przełomie sierpnia i września 1980 r. przedstawiciele PZPR podpisali porozumienia ze strajkującymi, w tym historyczne – porozumienia sierpniowe – w Gdańsku (31 sierpnia 1980 r.). W efekcie uformował się niezależny od partii potężny, ponad dziewięćmilionowy związek zawodowy (Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”) i rozpoczął szesnastomiesięczny okres określany mianem „karnawału «Solidarności»”. Po raz kolejny kryzys gospodarczy przekształcił się w kryzys polityczny i skończył zmianą na funkcji I sekretarza KC PZPR. We wrześniu 1980 r. z funkcji ustąpił Edward Gierek, którego zastąpił na krótko Stanisław Kania (urząd sprawował do października 1981 r.). Równoległe nastąpiły zmiany we władzach lokalnych, i to – paradoksalnie – przy braku formalnych zmian w obowiązującym ustawodawstwie. Była to zresztą jedna z zasadniczych cech ustroju komunistycznego, w tym 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 i doprowadziła do wzrostu znaczenia lokalnej administracji. Nie miały udział w tym miały lokalne struktury „Solidarności”.

Dominującą rolę w lokalnym systemie władzy zaczął odgrywać naczelnik gminy (prezydent miasta), który zastąpił partyjnego sekretarza (Chałubiński, 1987, s. 82)<sup>7</sup>. Z jednej strony nastąpił wzrost znaczenia administracji, z drugiej zaś spadek rangi lokalnych instancji partyjnych i ich szefów. Ta zmiana w lokalnym systemie władzy stanowiła efekt dynamiki zdarzeń w okresie od sierpnia 1980 r. do stanu wojennego, a także i bezpośrednio po jego zakończeniu. Po pierwsze, nastąpiły o wiele szersze zmiany w aparacie partyjnym aniżeli w administracji. Już w roku 1981 w wyniku wyborów funkcje partyjne utraciło wielu doświadczonych działaczy partyjnych. Ich miejsce zajęły osoby z niewielkim doświadczeniem. Inna sytuacja panowała w administracji. Tu większość naczelników gmin zachowała stanowiska zajęte przez nich jeszcze w latach siedemdziesiątych. Stąd naczelnicy przewyższali niejednokrotnie

<sup>7</sup> Inaczej twierdzi J.P. Geiorgica (1991).

sekretarzy swoim doświadczeniem oraz umiejętnościami w kierowaniu lokalnymi strukturami. Po wtóre, w okresie od sierpnia 1980 r. do ogłoszenia stanu wojennego to właśnie struktury administracji lokalnej (a nie partia) prowadziły rozmowy z „Solidarnością”. Również w okresie stanu wojennego rola administracji wzrosła – nie było przypadku w tym, że komisarze wojskowi mieli siedziby w urzędach gmin, a nie w komitetach miejskich PZPR. Realizacja zadań im wyznaczonych wymagała doświadczonej kadry, którą dysponowała administracja, a nie partia. Gdy stan wojenny się skończył, to naczelnicy wzięli na siebie ciężar zarządzania sprawami lokalnymi, oni też otrzymali wsparcie rosnących w siłę wojewodów (Tarkowski, 1983, s. 100–109). Równoległe następowały zmiany w radach narodowych, które przestały być miejscem jedno-brzmiających głosowań, a stały się miejscem debat, a przede wszystkim zaczęły upominać się o swoje kompetencje, w tym silniejszego kontrolowania lokalnej administracji. Paradoksalnie rangę rad narodowych podniosła „Solidarność”, często wykorzystująca ich sesje do prezentacji swych postulatów. J. Tarkowski, który krytycznie wypowiadał się o radach narodowych do lat osiemdziesiątych (jak i o całym systemie władzy lokalnej PRL), pisał „[...] niewykluczone, że rady narodowe po raz pierwszy odgrywały rolę istotnego elementu systemu politycznego, a nie biernej dekoracji, pseudodemokratycznej fasady”. Dalej jednak stwierdził, że bardziej zmieniła się forma sesji aniżeli treść. Jego zdaniem, zmiany posierpniowe nie przyniosły żadnych zmian w dziedzinie autonomii lokalnej, zaś narastający kryzys gospodarczy jeszcze bardziej ograniczył możliwości rozwiązywania lokalnych problemów (s. 109–110). Wprowadzenie stanu wojennego obniżyło aktywność rad narodowych, czego nie można powiedzieć o prezydiach rad. Przede wszystkim stały się one miejscem podejmowania ważnych decyzji oraz miejscem integracji miejscowego aktywu (s. 112–113).

#### **4.4. Samorząd terytorialny czy kolejna reforma rad narodowych (1983–1990)?<sup>8</sup>**

W reakcji na wszechogarniający centralizm i jego negatywne skutki w latach siedemdziesiątych podniosły się głosy postulujące zwiększenie samodzielności lokalnych władz i zaktywizowanie lokalnych społeczności. W środowiskach zarówno opozycyjnych, jak i wśród części osób związanych (bądź sympatyzujących) z PZPR pojawia się element zmian w radach narodowych, a nawet powrotu do koncepcji samorządu terytorialnego. Postulatem

---

<sup>8</sup> Tytuł nawiązuje do artykułu W. Dawidowicza (1982).

szczególnie eksponowanym było przeprowadzenie wolnych wyborów do rad narodowych do końca 1981 r. (Holzer, 1990). Już w grudniu 1980 Rada Państwa powołała zespół do spraw opracowania nowej ustawy o radach narodowych.

Jednak droga do reformy władzy lokalnej okazała się dłuższa, niż przypuszczano, głównie ze względu na wprowadzenie 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego. Niesprzyjającymi czynnikami były również kryzys gospodarczy, brak społecznego zaufania znacznej części społeczeństwa, wewnętrzzpartyjne konflikty, relacje z Kościołem katolickim, protesty społeczne. W wymiarze międzynarodowym trudności Polski wynikały m.in. z sankcji ekonomicznych USA i Europy Zachodniej, ale też z ograniczonego zaufania przedstawicieli Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego wobec rządzących w Polsce.

Dwa zasadnicze dla władzy lokalnej akty prawne przyjęto w lipcu 1983<sup>9</sup> oraz lutym 1984<sup>10</sup>, czyli po wprowadzeniu stanu wojennego, ale w okresie, w którym władza poszukiwała już nowej formy legitymizacji systemu oraz odzyskania wiarygodności wśród społeczeństwa. I choć kluczem do poprawy sytuacji w Polsce była przede wszystkim jakościowa zmiana w gospodarce, to jednak podejmowano również próby jej naprawy na drodze politycznej. Taki polityczny charakter miały propozycje zniesienia (zawieszenia) stanu wojennego oraz zwolnienia części internowanych, a także zmiany instytucjonalne w funkcjonowaniu związków zawodowych i samorządu pracowniczego, w szkolnictwie wyższym, spółdzielczości oraz bezpośrednio we władzy politycznej. Na szczeblu centralnym powołano do życia Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego (PRON), zaś na szczeblu lokalnym przystąpiono do kolejnej reformy władzy lokalnej.

Przyjęte rozwiązania (w tytule ustawy pojawia się nawet termin „samorząd terytorialny”), choć zawierały z pewnością element zwiększający samodzielność lokalnej władzy, to jednak były nieudaną (inaczej być nie mogło) próbą połączenia dwóch różnych modeli władzy lokalnej: organów władzy państwowej z samorządem terytorialnym. Władze te nadal pozostawały przede wszystkim terenowymi organami władzy państwowej z systemowymi ograniczeniami, charakterystycznymi dla tego modelu samorządności<sup>11</sup>. Inną znaczącą wadą systemu rad narodowych był olbrzymi rozróż między nieograniczonymi zadaniami przyznawanymi przez zapisy ustawy o radach narodowych a nikłym rozmiarem – przewidzianych w prawie materialnym – kompetencji do samodzielnego wykonywania tych zadań (Dawidowicz, 1982, s. 107). Często także

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych.

<sup>11</sup> O praktycznych ograniczeniach gminnych rad narodowych zob.: Sobczak i in. (1987).

praktyka stosowanych przepisów sprzyjała centralizacji – wydawane przepisy wykonawcze w formie aktów wewnętrznych wzmacniały centralne organy administracji (Leoński, 1984, s. 3–5).

Podział Polski na gminy, jako podstawowe jednostki podziału terytorialnego, został jednak zachowany. Ich liczba nie zmieniła się w istotny sposób. Z 2070 gmin w roku 1976 ich liczba wzrosła do 2122 w roku 1987. Taki stan przetrwał do 1990 r. Podobnie było z sołectwami.

Na czele gminnej administracji (jako terenowego organu administracji państwowej) nadal stał naczelnik gminy, którego wybierały rady narodowe. Kandydaturę przedstawiało prezydium rady narodowej w uzgodnieniu z wojewodą. Radnych rad narodowych wciąż wprawdzie nie wyłaniano w drodze konkurencyjnych i demokratycznych wyborów, ale też nie powrócono do rozwiązań z połowy lat siedemdziesiątych, gdy radzie przewodniczył miejscowy I sekretarz partii. Demokratyzację wyboru kadr nadal hamował proces wyłaniania i zgłaszania kandydatów na radnych rad narodowych. Miały do tego prawo kolegia wyborcze, na które decydujący wpływ wywierał Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego. Kolegia te wyłaniały kandydatów na radnych na podstawie zgłoszeń dokonywanych przez legalnie działające partie i organizacje społeczno-polityczne oraz samorząd mieszkańców wsi (i miast). Przygotowane przez nie listy kandydatów musiały być poddane konsultacjom na zebraniach wiejskich oraz w zakładach pracy. Mieszkańcy mieli nawet możliwość wnioskowania o wycofanie danej kandydatury. Przy tym wszystkim pozostawiono jednak inne wcześniejsze ograniczenia dotyczące np. ważności głosów (głosowanie „bez skreśleń”) czy kolejności kandydatów na listach wyborczych, choć liczba kandydatów na radnych mogła być już dwukrotnie większa od liczby przypadających mandatów w okręgu. Pozostawiono również możliwość odwołania radnego rad narodowych.

Wybory według nowej ordynacji wyborczej po raz pierwszy przeprowadzono w 1984 roku. Ponieważ były to pierwsze wybory po wprowadzeniu (i zniesieniu) stanu wojennego, miały one dla władzy charakter plebiscytu. Frekwencja wyniosła 74,9%. Najwięcej ludzi głosowało w województwach rolniczych: piłskie, leszczyńskie, ciechanowskie, siedleckie, zamojskie (Gieorgica, 1991, s. 134–137).

W lipcowej ustawie zawarto rozwiązania dotyczące samorządu mieszkańców wsi; były nim sołectwa tworzone przez miejscowe rady narodowe. Funkcje wykonawcze tegoż samorządu sprawowały: zebranie wiejskie, rada sołecka oraz sołtys. „Choć ich kompetencje i zadania zostały szeroko określone, to jednak nie wykazywały one wystarczających uprawnień decyzyjnych do tego, aby

społeczność lokalna wsi mogła czuć się w pełni gospodarzem i decydem w swoich, lokalnych sprawach” (Piekara, 1986, s. 31). Analiza uchwały Rady Ministrów z 9 listopada 1987 r. wskazuje, że wiele zadań sołtysa z zakresu administracji państwowej pozostawiono z wcześniejszych rozwiązań. Sołtysa nadal wybierało zebranie wiejskie.

Ostatnią reformę władzy lokalnej w PRL przeprowadzono w marcu i czerwcu 1988 r.<sup>12</sup> W stosunku do wcześniejszych rozwiązań nastąpiła dalsza liberalizacja ordynacji wyborczej. Przejawiała się ona w takich rozwiązaniach, jak: 1) kandydatów na radnych mogły zgłaszać również zebrania obywateli zwoływane przez samorząd mieszkańców wsi; 2) kandydaci na radnych na listach wyborczych byli umieszczani 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 od dwóch do trzech kandydatów; 4) pozostawienie więcej niż jednego nieskreślonego kandydata w obrębie danego mandatu oznaczało niedokonanie wyboru. Wydłużono również godziny głosowania (z godziny 20.00 do 22.00) oraz odstąpiono od uzyskania przez kandydata na radnego co najmniej 50-procentowego poparcia, i to bez względu na frekwencję wyborczą.

Wybory do rad narodowych odbyły się 19 czerwca 1988 r. Frekwencja wyniosła 55,19%, z czego najwyższa była w gminach wiejskich (62,43%) oraz miejsko-wiejskich (59,34%). Choć ostatnia reforma rad narodowych, a zwłaszcza ordynacja wyborcza w największym stopniu po II wojnie światowej zbliżała samorządność do demokratycznego sposobu wyłaniania radnych, to jednak nie spotkała się ona z dużym zainteresowaniem społecznym ani na etapie konsultacji, ani po jej przyjęciu (Raciborski, 1989).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 10 marca 1988 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad narodowych; Ustawa z dnia 16 czerwca 1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

### TRZECIA RZECZYPOSPOLITA

Procesy zapoczątkowane w połowie lat osiemdziesiątych zdeterminowały późniejsze wydarzenia, które doprowadziły do zmiany systemu politycznego w Polsce. Przede wszystkim w 1985 r. funkcję I sekretarza partii komunistycznej w ZSRR obejmuje Michaił Gorbaczow. Inicjuje on zasadniczą zmianę polityki Związku Radzieckiego wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej; oznaczało to m.in. rezygnację z bezpośredniego ingerowania w sprawy tych państw przez ZSRR, z czego chętnie korzystano w powojennej historii. Także w Polsce następują zjawiska, które z jednej strony liberalizowały system polityczny, z drugiej zaś potęgowały i tak narastające już trudności gospodarcze. W roku 1986 ogłasza się amnestię dla więźniów politycznych, powstaje urząd Rzecznika Praw Obywatelskich (1987), wreszcie formuje się reformatorski rząd Mieczysława Rakowskiego (1988); równolegle podejmuje się próby włączenia w obowiązujący system polityczny opozycji. Mimo tych środków zaradczych sytuacja gospodarcza pogarsza się, co prowadzi do wybuchu strajków o podłożu przede wszystkim socjalnym, a nie politycznym.

Przełomem stają się wspólne rozmowy rządzących i opozycji, czyli z jednej strony przedstawicieli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR), z drugiej zaś członków Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie. W lutym 1989 r. obrady rozpoczyna historyczny Okrągły Stół – jest to wstęp do demontażu istniejącego ustroju. Ustalenia, jakie wówczas zapadają, dotyczą reform politycznych, związkowych, gospodarczych i społecznych. Najważniejsze wydaje się zalegalizowanie „Solidarności” oraz zgoda na przeprowadzenie częściowo wolnych wyborów do sejmu oraz w całości do senatu.

Odbyły się one 4 czerwca 1989 r. przy dość niskiej jednak frekwencji (62%). Sukces odniósł Komitet Obywatelski „Solidarność”. Zdobył wszystkie z 35% mandatów poselskich, możliwych do zdobycia w drodze wolnych i w pełni konkurencyjnych wyborów. Sukcesem opozycji zakończyły się również wybory do senatu, gdzie na 100 miejsc z Komitetu Obywatelskiego wybranych zostało 99 senatorów. Przegrany był na pewno obóz władzy, zwłaszcza po klęsce tzw. listy krajowej, na której znajdowali się czołowi przedstawiciele

aparatu partyjnego. I choć czerwcowe wybory należy traktować w kategoriach przegranego przez rządzących plebiscytu, to jednak kandydaci PZPR uzyskali stosunkowo wysokie poparcie społeczne. Klęska wyborcza wynikała głównie z błędnie zaproponowanej przez partię i przyjętej przez sejm PRL ordynacji wyborczej, a zwłaszcza większościowej formuły wyborczej (Kamiński, 1997, 2016, s. 102 i nast).

Obrady Okrągłego Stołu wraz z czerwcowymi wyborami i neutralne stanowisko ZSRR wobec wydarzeń w Polsce przynosi zmianę układu sił politycznych, a w konsekwencji zmianę ustroju. Choć urząd prezydenta objął Wojciech Jaruzelski (wygrywając zaledwie jednym głosem), to premierem rządu zostaje w sierpniu 1989 r. przedstawiciel opozycji i działacz katolicki Tadeusz Mazowiecki, reprezentujący parlamentarną większość stworzoną przez Obywatelski Klub Parlamentarny „Solidarność” wraz ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym (ZSL) i Stronnictwem Demokratycznym (SD). Te dwie ostatnie tworzyły system partyjny PRL, uznając wiodącą rolę PZPR. Przedstawiciele w rządzie Mazowieckiego miała również PZPR, w tym w resortach obrony i spraw wewnętrznych (do lipca 1990 r.). Prócz radykalnych wolnorynkowych reform gospodarczych zainicjowano zmiany o charakterze politycznym. Pod koniec grudnia 1989 r. zmieniono konstytucję<sup>1</sup> i przyjęto jako nazwę państwa Rzeczpospolitą Polską; miała być ona demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Równoległe uchylono zapis o przewodniej roli PZPR, a członkostwo w partiach politycznych miało się opierać na zasadach dobrowolności. Choć umieszczono zapis gwarantujący samorządowi udział w sprawowaniu władzy, pozostawiono instytucję rad narodowych. Część środowisk byłej opozycji demokratycznej formułowała jednak zastrzeżenia co do tempa wprowadzanych zmian, krytykując zbyt wolną wymianę elit politycznych wywodzącą się ze starego systemu, głównie w bezpieczeństwie publicznym, wojsku, gospodarce, administracji.

Zmiany nie ominęły również rządzącej do tej pory PZPR, która w styczniu 1990 r. uległa rozwiązaniu. Majątek po zlikwidowanej partii przejęła Socjaldemokracja RP na czele z Aleksandrem Kwaśniewskim. Zjednoczone Stronnictwo Ludowe natomiast wróciło do historycznej nazwy partii: Polskie Stronnictwo Ludowe (PSL). Dość szybko doszło wówczas do dekompozycji obozu „Solidarności” i konfliktu między Lechem Wałęsą a Tadeuszem Mazowieckim. W maju 1990 r. powstało Porozumienie Centrum, w lipcu zaś Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna. Ta ostatnia w grudniu 1990 wespół

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

z innymi środowiskami politycznymi przekształciła się w Unię Demokratyczną. Swoboda rejestracji partii politycznych sprawia, że powstaje wiele innych ugrupowań. Fragmentaryzację sceny politycznej potwierdzają wyniki wyborów do sejmu, które przeprowadzono już na podstawie w pełni konkurencyjnych reguł (październik 1991).

Tak oto w ciągu dwóch zaledwie lat (1989–1991) w Polsce dokonaty się na tyle duże zmiany w systemie politycznym, że kolejny prezydent RP (Lech Wałęsa) oraz Sejm i Senat RP pochodzili już z wolnych i konkurencyjnych wyborów, a członkowie byłej partii komunistycznej skupionej w SdRP nie tylko znaleźli się w opozycji, ale zaczęli być nawet politycznie izolowani. Taki stan rzeczy przetrwał do 1993 r., kiedy w kolejnych (przedterminowych) wyborach sukces odniósł obóz postkomunistyczny (SdRP/SLD oraz PSL), który przez cztery lata tworzył parlamentarną większość. Od 1995 r. z tego środowiska politycznego wywodził się również następny prezydent RP Aleksander Kwaśniewski.

W przeciwieństwie do II RP oraz Polski Ludowej, w latach 1989 i 1990 nie doszło ani do zmiany obszaru państwa, ani do zmian ludnościowych. Budowa nowego ustroju nie odbywała się również po zakończonych działaniach wojennych. Pod tym względem budowa nowego ustroju nie była tak trudna jak w przeszłości. Podobnie jak we wcześniejszych przełomowych okresach w historii Polski (1918, 1939, 1944/1945), tak i wtedy, na początku lat dziewięćdziesiątych, do zmiany ustroju doszło nie tylko w Polsce. Transformacja Polski była częścią szerszego procesu. Przywoływany już wcześniej S. Huntington określił ją mianem „trzeciej fali demokracji”, która objęła m.in. wszystkie europejskie kraje komunistyczne.

## **5.1. Gminna (r)ewolucja w 1990 r.**

Degrengolada elit na szczeblu lokalnym w okresie PRL-u była konsekwencją systemowego ograniczenia podmiotowości wspólnot terytorialnych. Do negatywnej selekcji w lokalnych elitach władzy doprowadziły likwidacja samorządu terytorialnego ustawą z 1950 r., a następnie kolejne przeciwnoścne, antypostępowe reformy administracyjne. Ich wyłanianie następowało wskutek odgórných decyzji politycznych, to zaś z kolei kierowało uwagę ku władzom zwierzchnim, zamiast lokalnej wspólnotce pozbawionej wpływu na dobór kadr zarządzających. O czym się dziś zapomina, system władzy lokalnej w PRL-u odznaczał się daleko idącym odpersonalizowaniem (Narojek, 1967, s. 203). Gwałtowne zmiany polityczne lat osiemdziesiątych jeszcze bardziej spetryfikowały ten system i uczyniły odpornym tak na oddolne protesty

środowisk „Solidarności”, jak i na odgórne próby zmian normatywnych (czym była w istocie ustawa o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym z 1983 r.). W takich warunkach elity polskiej prowincji stały się świadkami i uczestnikami transformacji lat 1989–1990.

Kampania wyborcza przed wyborami parlamentarnymi w 1989 r. zaktywizowała w ramach komitetów obywatelskich tysiące osób, których dotychczasowa działalność rzadko wykraczała poza sprawy gospodarstwa, wsi i kościoła. Do zaangażowania w sprawy publiczne prócz tzw. wielkiej polityki zmobilizował ich również odruch sprzeciwu, wynikający z braku możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb w dziedzinach budownictwa, rolnictwa, służby zdrowia i innych, za których funkcjonowanie odpowiadały władze lokalne. Z czasem grupy te zaczęły podejmować tematy miejscowe, kierując pod adresem władz postulaty dotyczące m.in. kontrowersyjnych inwestycji, ekologii czy lokalnej historii (Zuba, 2004, s. 42). Kampania 1989 roku zapoczątkowała również kształtowanie się nowych elit lokalnych już na etapie tworzenia sztabów wyborczych, ale też redakcji lokalnych pism, a następnie biur poselsko-senatorskich. Sprzyjały temu monitoring sesji rad narodowych oraz zaangażowanie się w doraźne sprawy interwencyjne. Oczywiście było, że po zwycięstwie w wyborach parlamentarnych komitety obywatelskie zaczęły wywierać presję na przyspieszenie wyborów samorządowych, chcąc zmienić swe doraźne wpływy polityczne w realną władzę wynikającą z transformacji ustrojowej.

Wygrana Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” w czerwcowych wyborach 1989 r. uitorowała drogę do urzeczywistnienia wcześniej zgłaszanego postulatu reaktywowania samorządu gminnego. Dyskutowano o tym nie tylko podczas obrad Okrągłego Stołu, ale i znacznie wcześniej, w ramach konserwatorium „Doświadczenie i Przyszłość” Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej, Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego oraz Instytutu Nauk Ekonomicznych PAN. Samorząd był również przedmiotem dyskusji w Zespole IX Komisji Reformy Gospodarczej, zaś przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” powstała komisja samorządu terytorialnego (Kulesza, 1992, s. 36–37). W ramach tych badań powstały liczne opracowania i analizy, które w przyszłości okazały się wsparciem podczas obrad Okrągłego Stołu, jak również w procesie legislacyjnym w parlamencie po wyborach z 4 czerwca 1989 r.

Impuls do zmian w ustroju władzy lokalnej wynikał nie tylko ze zmian politycznych, ale również z silnej presji lokalnych komitetów obywatelskich do wymiany miejscowych władz, których kadencja kończyła się dopiero w 1992 r. W 1990 zapanowała więc sytuacja, w której polityczne kierownictwo

administracji rządowej – tak na szczeblu centralnym (rząd), jak i na szczeblu terenowym (województwie) – znajdowało się w gestii komitetów obywatelskich i „Solidarności”, ale na poziomie gminy władzę nadal sprawowali naczelnicy i rady narodowe. W tych warunkach podjęto decyzję o skróceniu ich kadencji z dniem 30 kwietnia 1990 r. i przeprowadzeniu wolnych, konkurencyjnych wyborów. Zrezygowano z modelu władzy lokalnej, opartej na terenowych organach administracji państwowej, a zdecydowano się na samorząd terytorialny, wyposażając go we własne mienie i dochody, możliwość stanowienia prawa, ale przede wszystkim – we władze (organy) wybierane w drodze w pełni konkurencyjnych wyborów. Wraz z budową samorządu gminnego ograniczono rolę i znaczenie administracji rządowej na szczeblu lokalnym. Pozbawiono ją prawa do nominowania organów samorządu terytorialnego, zaś nadzór wprowadzono do kryterium legalności. W połączeniu z reformami gospodarczymi władze lokalne utraciły jednak znaczącą część kompetencji, które w gospodarce wolnorynkowej nie były już domeną państwa, lecz sektora prywatnego (np. handel, usługi).

W pierwszym etapie prac nad budową samorządu terytorialnego najważniejsza – kluczowa – rola przypadła Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej I kadencji (1989–1991). Prace nad reformą dotyczącą omawianej sfery zakończył on już z końcem 1989 r. W kolejnych miesiącach – od marca do maja 1990 r. – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił kluczowe akty prawne, stanowiące fundament polskiego samorządu. Wbrew jednak oczekiwaniom wielu środowisk, administracji rządowej powierzono zbyt wiele zadań mających charakter typowo lokalny. O szybkim tempie prac nad reformą władzy lokalnej świadczy chociażby fakt, że „samorządowe ustawy” przyjęto wcześniej aniżeli rozwiązania likwidujące komunistyczny aparat porządku i bezpieczeństwa – Milicję Obywatelską oraz Służbę Bezpieczeństwa (kwiecień 1990 r.).

Co do określenia wpływu lokalnej społeczności na proces wyłaniania miejscowych władz, największe znaczenie miała **ordynacja wyborcza do rad gmin**, przyjęta 8 marca 1990 r.<sup>2</sup> Przede wszystkim likwidowała ona systemowe ograniczenia zgłaszania kandydatów na radnych, a jednocześnie przyznawała czynne i bierne prawo wyborcze każdemu polskiemu obywatelowi, który ukończył 18 lat. Kadencja rady gminy aż do 2018 r. wynosiła cztery lata. Od tego roku kadencja organów samorządu w Polsce określono na pięć lat<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych.

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 uzyskanie podpisów przez co najmniej 15 wyborców zamieszkałych w danym okręgu wyborczym. W większych gminach lista taka musiała mieć co najmniej 150 podpisów wyborców. W przeciwieństwie do rozwiązań w ordynacjach wyborczych z poprzedniego systemu nie ograniczono w ogóle górnej granicy liczby osób mogących się ubiegać o mandat radnego. Były to więc wybory w pełni konkurencyjne.

Nie zdecydowano się jednak na przyjęcie jednej formuły wyborczej dla wszystkich gmin. W zależności od wielkości jednostki obowiązywał albo system większościowy, albo system proporcjonalny. Wybory większościowe miały się odbywać w gminach do 40 tys. mieszkańców. Mandat zdobywał kandydat, który otrzymał najwięcej ważnie oddanych głosów. Nazwiska kandydatów na kartach wyborczych zapisywano w porządku alfabetycznym. W gminach liczących powyżej 40 tys. mieszkańców wybory przeprowadzano według formuły proporcjonalnej (zmodyfikowanej metody Sainte-Laguë<sup>4</sup>). Z tego względu przewagę uzyskały gminy z jednomandatowymi okręgami wyborczymi; było ich aż 2266 (ok. 95% wszystkich gmin). Wybrano tam 47 254 radnych. W gminach większych utworzono 695 okręgi wyborcze, w których wybrano 4438 radnych.

**Wybory do rad gmin** odbyły się już 27 maja 1990 r. Były to pierwsze w pełni rywalizacyjne i demokratyczne wybory w Polsce nie tylko w Trzeciej Rzeczypospolitej, ale i wcześniej – w Drugiej Rzeczypospolitej, i pierwsze w najnowszej stuletniej historii Polski. W okręgach jednomandatowych zgłoszono 130 300 kandydatów (2,76 na jedno miejsce), zaś w wielomandatowych zarejestrowano 3615 list wyborców, na których umieszczono 15 870 kandydatów (3,58 kandydatów na jeden mandat).

Główną siłą polityczną były komitety obywatelskie, a wśród zidentyfikowanych partii politycznych: Polskie Stronnictwo Ludowe, Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej, Stronnictwo Demokratyczne oraz Konfederacja Polski Niepodległej. J.P. Gięgorzica zwycięzców majowych wyborów upatrywał wśród kadłubowych komitetów obywatelskich bądź równie często

<sup>4</sup> 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, jaka w okręgu wyborczym była liczba mandatów do podziału.

niezależnych reprezentantów grupowych interesów. Z danych Generalnego Komisarza Wyborczego, raportów pełnomocników partii politycznych i obliczeń Gieorgicy wynika, że 45,7% mandatów zdobyły komitety obywatelskie wraz z „Solidarnością”, następnie PSL – 13,8%, SdRP – 1,8% oraz SD – 1,6%. Poparcie dla poszczególnych komitetów, włącznie z KO, wykazywało duże zróżnicowanie regionalne (Gieorgica, 1991, s. 172–175). Wybory do rad gmin, a w konsekwencji również wybory pośrednie wójtów i burmistrzów, doprowadziły do znaczącej wymiany lokalnych elit. Była to w praktyce najszersza forma dekomunizacji struktur publicznych przeprowadzona po 1989 r. Nowych radnych nie ograniczały (jak posłów w parlamencie) kontrakty zawarte z poprzednią władzą ani uwarunkowania geopolityczne. Toteż w większości samorządowych urzędów nastąpiły zasadnicze zmiany kadrowe. Miało to olbrzymie znaczenie dla procesu kształtowania się nowych elit lokalnych (Jałowiecki, Swianiewicz, 1991, s. 32 i nast.). Wśród radnych dominowali nowicjusze; 74% z nich zasiadało w radzie po raz pierwszy, a 16% miało za sobą doświadczenia z jednej kadencji rady narodowej, pozostali zaliczyli ich więcej. Nowi radni byli od swoich poprzedników młodsi i bardziej związani z lokalną wspólnotą (41% z nich urodziło się w tej samej miejscowości, w której mieszkało w dniu wyborów). Również wśród wójtów dominowali „nowi ludzie”, 44% z nich nie miało żadnych doświadczeń w pracy w administracji publicznej. Przeważali wójtowie młodzi (średnia wieku 42 lata) i dobrze wykształceni (aż 76% legitymowało się wyższym wykształceniem) (Gieorgica, 1991, s. 172–175).

Frekwencja w wyborach do rad gmin w najmniejszych jednostkach kształtowała się na poziomie 43,56% i była wyższa niż w gminach większych – powyżej 40 tys. mieszkańców (tab. 5.1).

Mieszkańcy gmin wybierali tylko radnych do rad gminnych. Natomiast organ wykonawczy – czyli zarząd na czele z wójtem (w miastach z burmistrzem lub prezydentem) – był wybierany przez radnych w tajnym głosowaniu. Tak dokonanego wyboru nie zatwierdzały w żaden sposób organy nadzoru (województwie). Członek zarządu, w tym wójt i jego zastępca, nie musiał być radnym, nie wymagano też od niego zamieszkiwania na terenie gminy, w której sprawował urząd. Co do zarządu, w tym przewodniczącego (wójta), jeszcze trudniej jest określić profil polityczny jego członków. Jeśli założyć, że wiele rad gmin było zdominowanych przez komitety obywatelskie (zwłaszcza w miastach), także składy zarządów reprezentowali przedstawiciele tego samego środowiska politycznego. Interesująco jednak przedstawia się sytuacja na terenach wiejskich. Analiza fragmentarycznych badań prowadzonych w byłym województwie kaliskim wskazuje, że na 49 wybranych wójtów (burmistrzów,

Tab. 5.1. Zbiorcze wyniki wyborów do rad gmin z ordynacją większościową w latach 1990–2014

Wyszczególnienie	Gminy z ordynacją większościową						
	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Liczba rad gmin	2 266	2 333	2 156	2 147	2 151	2 152	2 412
Liczba okręgów wyborczych	47 254	46 569	26 159	20 692	20 556	20 379	37 842
Liczba wybieranych radnych	47 254	46 562	41 474	32 205	32 265	32 280	37 842
Liczba kandydatów	130 300	142 068	122 722	142 452	110 965	106 824	131 799
Liczba kandydatów na 1 mandat	2,76	3,05	2,96	4,42	3,44	3,31	3,48
Liczba list wyborczych	0	0	93 891	99 090	75 726	72 450	131 799
Frekwencja (w %)	43,56	38,25	49,51	52,58	50,07	52,23	
Głosy nieważne (w %)	1,75	1,51	2,91	2,82	2,99	2,78	

Źródło: zestawienie i obliczenia własne na podstawie obwieszczeń Generalnego Komisarza Wyborczego (1990) oraz Państwowej Komisji Wyborczej.

prezydentów miast) aż 21 pełniło wcześniej, w systemie rad narodowych, funkcję naczelnika gminy (42,86%). Były to przede wszystkim gminy wiejskie – wyjątek stanowiły dwie miejsko-wiejskie, ale i w jednej z nich bardzo szybko doszło do zmiany na stanowisku burmistrza. Okazuje się, że ponad 50% nowo wybranych wójtów w pół roku po wyborach nie identyfikowało się ani nie związało z żadnym ugrupowaniem. Sami siebie określali mianem niezależnych bądź bezpartyjnych. Zaledwie 30% identyfikowało się z ruchem solidarnościowo-obywatelskim, przede wszystkim z Komitetem Obywatelskim „Solidarność”, a nie NSZZ „Solidarność”. Przynależność do jakiejś partii politycznej deklarowało zaledwie 16,33% wójtów (wszyscy do PSL-u). Nawet byli naczelnicy, choć obejmujący swoje funkcje w poprzednim ustroju z rekomendacji (bądź przy akceptacji) PZPR, nie identyfikowali się z Socjaldemokracją Rzeczypospolitej Polskiej, która przecież już od stycznia 1990 r. była obecna na scenie politycznej. Ponad 80% z nich wskazywała, że jest niezależna i bezpartyjna. Niski stopień identyfikacji wójtów z określonym ugrupowaniem może mieć również związek z tym, że ponad 60% z nich nie było radnymi pierwszej kadencji (1990–1994). Wójtami zostawały więc przede wszystkim osoby spoza rady, które nie przeszły wyborczej weryfikacji 27 maja 1990. Zjawisko to było widoczne zwłaszcza w przypadku byłych naczelników, którzy w 1990 r. zostali przez rady gmin wybranych wójtami. Ponad 80% z nich nie zasiadało w radach gmin! (Nowakowski, Ptak, 2012, s. 8–10).

Dotychczasowe elekcje samorządowe odbywały się systematycznie co cztery lata (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018), ale dokonywano licznych i dość istotnych korekt. O ile w latach 1990–1998 ordynację wyborczą nowelizowano tylko w latach 1991, 1993 oraz dwukrotnie w 1995, o tyle kolejny akt prawny – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (ustawa z 1998 r.) – podlegał nowelizacji ponad 20 razy. W 2011 r. przyjęto Kodeks wyborczy (ustawa z 2011 r.), który również podlegał wielu zmianom. Najważniejsze nowelizacje dotyczyły: 1) formuły wyborczej (1998, 2014, 2018); 2) wielkości okręgów wyborczych (2002); 3) sposobu wyboru organu wykonawczego gminy (2002); 4) blokowania list wyborczych (2006); 5) zmniejszania liczby wybieranych radnych (2002); 6) sposobu podziału mandatów przy proporcjonalnej formule wyborczej (1998); 7) zasad zgłaszania kandydatów i list kandydatów na radnych; 8) zmian godzin głosowania (1998, 2014); 9) wydłużenia kadencji organów samorządu terytorialnego do lat pięciu (2018).

Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej rozszerzono również **zasadę powszechności**. Polska, zobowiązana do przyjęcia dorobku prawnego Wspólnoty,

wdrożyła Dyrektywę Rady Unii Europejskiej 94/80/WE z 19 grudnia 1994 roku. Na mocy nowelizacji z dnia 20 kwietnia 2004 r.<sup>5</sup> czynne prawo wyborcze do rady gminy otrzymali również obywatele Unii Europejskiej niebędący obywatelami polskimi. W kolejnych latach w procesie rywalizacji wyborczej zwiększono również rolę i znaczenie partyjnych komitetów wyborczych. W 1998 r. prawo zgłaszania kandydatów na radnych w pierwszej kolejności uzyskały właśnie partie polityczne, a następnie stowarzyszenia, organizacje społeczne i wyborcy. To partyjnym komitetom wyborczym przypadły pierwsze numery na listach wyborczych (nawet w wyborach większościowych w 2014 r.) (Ptak, 2010, s. 143–152). Wprowadzane zmiany w żaden sposób nie ograniczały jednak swobody mieszkańców w kreowaniu lokalnych władz samorządowych, choć oczywiście nie pozostawały bez wpływu na strukturę rywalizacji wyborczej oraz sam wynik wyborów.

Przyjęcie modelu władzy lokalnej opartej na samorządzie terytorialnym ograniczyło również wpływ na ich działalność organów nadzoru (prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych). Utraciły one wpływ na obsadę władz lokalnych, ale nadal istniała możliwość rozwiązywania (i zawieszania) organów gminy przez sejm na wniosek prezesa Rady Ministrów w sytuacji powtarzającego się naruszania konstytucji bądź ustaw. Jednak w praktyce tego typu specyficzna sytuacja nigdy nie miała miejsca.

Utrzymał się też podział administracyjny na gminy, w tym wiejskie i miejsko-wiejskie. W przepisach wprowadzających reformę samorządową<sup>6</sup> wskazano, że gminy zachowują dotychczasową nazwę, obszar, granicę i siedzibę władz. Natomiast do 31 grudnia 1990 r. Rada Ministrów miała rozstrzygnąć o podziale dotychczasowych gmin miejsko-wiejskich na odrębne jednostki. Decydujące znaczenie miały opinie wyrażane przez zainteresowane społeczności lokalne. Demokratyzacja życia politycznego prowadziła jednak do aktywności lokalnych wspólnot, przejawiającej się m.in. w zmianach w podziale terytorialnym (tab. 5.2).

W pierwszych pięciu latach po zmianie ustroju politycznego liczba gmin wiejskich i miejsko-wiejskich zwiększyła się o 46 jednostek. Przybyły aż 52 gminy wiejskie, ubyłoby 6 jednostek miejsko-wiejskich. Wzrost liczby gmin wiązał się przede wszystkim z demokratyzacją życia politycznego. T. Kaczmarek wskazuje na cztery przyczyny wpływające na rozdrabnianie się gmin: 1) brak

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

Tab. 5.2. Podział obszarów wiejskich w latach 1992 i 1998

Województwo	1992			1998		
	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
<b>Polska</b>	<b>535</b>	<b>1 618</b>	<b>2153</b>	<b>564</b>	<b>1606</b>	<b>2170</b>
Białkopodlaskie	2	34	36	2	34	36
Białostockie	12	38	50	15	35	50
Bielskie	10	41	51	10	41	51
Bydgoskie	25	31	56	25	31	56
Chełmskie	0	26	26	0	26	26
Ciechanowskie	4	42	46	6	40	46
Częstochowskie	13	40	53	13	41	54
Elbląskie	13	24	37	13	24	37
Gdańskie	5	42	47	5	42	47
Gorzowskie	19	19	38	20	18	38
Jeleniogórskie	13	15	28	13	15	28
Kaliskie	17	38	55	17	38	55
Katowickie	14	40	54	16	42	58
Kieleckie	15	59	74	18	58	76
Konińskie	14	29	43	14	30	44
Koszalińskie	11	24	35	12	23	35
Krakowskie	10	28	38	12	26	38
Krośnieńskie	9	31	40	9	32	41
Legnickie	5	26	31	5	26	31
Leszczyńskie	18	12	30	18	12	30
Lubelskie	10	53	63	11	52	63
Łomżyńskie	7	34	41	7	34	41
Łódzkie	2	9	11	2	10	12
Nowosądeckie	6	41	47	5	45	50

Tab. 5.2 – cd.

Województwo	1992			1998		
	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
Olsztyńskie	12	36	48	13	35	48
Opolskie	26	36	62	27	35	62
Ostrołęckie	5	35	40	6	34	40
Piłskie	18	19	37	18	19	37
Piotrkowskie	6	46	52	7	45	52
Płockie	4	39	43	5	38	43
Poznańskie	29	28	57	29	28	57
Przemyskie	4	31	35	5	30	35
Radomskie	14	47	61	14	47	61
Rzeszowskie	9	33	42	9	34	43
Siedleckie	6	61	67	6	61	67
Sieradzkie	7	33	40	8	32	40
Skierniewickie	2	35	37	2	36	38
Stępskie	5	26	31	5	26	31
Suwalskie	10	33	43	10	33	43
Szczecińskie	28	23	51	28	23	51
Tarnobrzeskie	12	40	52	14	38	52
Tarnowskie	6	38	44	7	38	45
Toruńskie	5	36	41	5	36	41
Wałbrzyskie	16	14	30	16	14	30
Warszawskie	13	19	32	13	20	33
Włocławskie	6	32	38	7	31	38
Wrocławskie	14	23	37	15	22	37
Zamojskie	4	49	53	6	47	53
Zielonogórskie	20	30	50	21	29	50

Źródło: zestawienie własne na podstawie roczników statystycznych województw z lat 1992 i 1998 GUS.

zapisów ustawowych co do kryteriów podziału gmin; 2) powstawanie nowych jednostek lokalnych jako przejaw oddolnych ruchów społecznych i demokratyzacji życia w nowych warunkach ustrojowych; 3) restytucja gmin, które zniknęły z mapy administracyjnej w wyniku reform komasacyjnych oraz 4) podział jednostek lokalnych na tle politycznym, wynikającym z różnic w poglądach na temat rozwoju gminy w radach gminnych i odpowiadających im terytoriach (Kaczmarek, 2016, s. 71). Największe zmiany dokonały się w województwach katowickim (przybyło 10 gmin wiejskich), nowosądeckim (przybyło 11 gmin wiejskich, ubyło 5 gmin miejsko-wiejskich), kieleckim (przybyły 4 gminy miejsko-wiejskie i 2 wiejskie) oraz bielskim (przybyło 5 gmin wiejskich, a ubyła 1 gmina miejsko-wiejska). Tworzenie nowych gmin poprzez parcelację istniejących jednostek dotyczyło głównie terenów zurbanizowanych i objęło podziały sztucznie łączonych przed 1989 r. miast i gmin. W gminach tych powstawały społeczne akcje na rzecz restytucji danej gminy, inspirowane i prowadzone przez lokalnych liderów opinii publicznej. Argumenty za odłączeniem zyskiwały poparcie ich mieszkańców. Akcentowano niedorozwój tych jednostek przez lata braku ich samodzielności, małą reprezentację polityczną we władzach dużego miasta, słabe więzi infrastrukturalne i funkcjonalne z miastem oraz perspektywę znacznej niezależności ekonomicznej nowej gminy (Kaczmarek, 2016, s. 72–73).

Reforma administracyjna Polski przywracająca powiaty i podział kraju na 16 województw w większym stopniu nie wpłynęły na zmiany na poziomie gmin (tab. 5.3).

Tab. 5.3. Podział administracyjny obszarów wiejskich w aktualnym podziale terytorialnym Polski na 16 województw

Województwo	1999			2017		
	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
<b>Polska</b>	<b>567</b>	<b>1604</b>	<b>2171</b>	<b>621</b>	<b>1555</b>	<b>2176</b>
Dolnośląskie	53	80	133	56	78	134
Kujawsko-pomorskie	35	92	127	35	92	127
Lubelskie	20	173	193	27	166	193
Lubuskie	33	41	74	33	40	73
Łódzkie	24	135	159	26	133	159
Małopolskie	38	128	166	47	121	168

Tab. 5.3 – cd.

Województwo	1999			2017		
	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Razem
Mazowieckie	47	232	279	51	228	279
Opolskie	31	37	68	32	36	68
Podkarpackie	29	115	144	35	109	144
Podlaskie	23	82	105	27	78	105
Pomorskie	17	81	98	20	81	101
Śląskie	21	97	118	22	96	118
Świętokrzyskie	24	73	97	28	69	97
Warmińsko-mazurskie	33	67	100	33	67	100
Wielkopolskie	89	118	207	94	113	207
Zachodniopomorskie	50	53	103	55	48	103

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

## 5.2. Bezpośrednie wybory wójtów

Przez 12 lat (1990–2002) funkcje wykonawcze w gminie sprawował wybierany przez radę gminy – zarząd składający się z wójta (burmistrza, prezydenta miasta), jego zastępcy oraz pozostałych członków zarządu. Ten ostatni w latach 1990–1995 liczył od 4 do 7 osób, zaś w latach 1995–2001 od 3 do 7. Następnie ograniczono go do 5 osób, a w gminach do 20 tys. mieszkańców – do 3. Początkowo pozycja zarządu, w tym jego przewodniczącego – wójta, była dość słaba w porównaniu z pozycją rady gminy. Jednak kolejne nowelizacje ustawy o samorządzie terytorialnym (gminnym) wzmacniały organ wykonawczy gminy. Aż do roku 1995 kandydatów na członków zarządu (poza zastępcą wójta) zgłaszali radni. Nie był to więc w pełni autorski skład wójta, który przewodniczył temu ciału, w zarządzie mogły zasiadać osoby niekoniecznie przez wójta akceptowane. Od 1995 członków zarządów zgłaszała już tylko wójt. Pozycję zarządu wzmocniło również wyeliminowanie możliwości częstego zgłaszania wniosku o jego odwołanie. Jeżeli wniosek nie uzyskał wymaganej większości, kolejny mógł być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania.

Istotne zmiany w sposobie wyboru organu wykonawczego gminy wprowadzono w 2002 r.<sup>7</sup>. Zlikwidowano wówczas kolegialny zarząd, którego wybierała rada gminy, a jego miejsce zajął wybierany w wyborach bezpośrednich wójt (burmistrz, prezydent miasta). Prawo zgłaszania kandydatów na wójta przypadło tym podmiotom, które mogły zgłaszać kandydatów do rad gmin, tj. partiom politycznym i koalicjom partii politycznych, stowarzyszeniom oraz organizacjom społecznym i niezrzeszonym wyborcom. Dodatkowym warunkiem zgłoszenia kandydata było zarejestrowanie list kandydatów na radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie. W każdym z tych okręgów liczba zarejestrowanych przez dany komitet kandydatów na radnych nie mogła być mniejsza niż liczba radnych wybieranych w tym okręgu. Bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu posiadającemu prawo wybieralności do rady gminy obywatelowi Polski, 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 tę funkcję w innej gminie. Nazwiska kandydatów na listach do głosowania umieszczano w kolejności alfabetycznej, a prócz tego podawano – poza nazwiskiem i imionami – również wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania, nazwę komitetu zgłaszającego oraz nazwę partii politycznej, do której należał kandydat. Na liście zamieszczano ponadto 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 połowy głosów, odbywała się druga tura głosowania, w której brało udział dwóch kandydatów z największą liczbą głosów. W ten sposób po raz pierwszy w historii Polski lokalna społeczność mogła w bezpośredni sposób decydować o obsadzie nie tylko rad gmin, ale i wójtów.

W 2018 r. ograniczono możliwość urzędowania przez wójtów przez dwie kadencje i wydłużono jego (oraz pozostałych organów samorządu terytorialnego) kadencję do 5 lat (tab. 5.4).

W kadencji 2014–2018 najwięcej wójtów (burmistrzów) pełniło swoją funkcję pierwszą kadencję (36,25%), głównie z warmińsko-mazurskiego (49,14%), podlaskiego (47,46%), lubuskiego (46,91%) oraz dolnośląskiego (42,01%). Blisko co trzeci wójt (burmistrz) tę funkcję pełnił od co najmniej czterech kadencji (wielu z nich jeszcze dłużej – wcześniej byli wybierani przez rady gmin lub miast). Najwyższy odsetek najdłużej urzędujących wójtów (burmistrzów)

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta.

odnotowano w kujawsko-pomorskim (37,50%), lubelskim (31,92%), mazowieckim (31,85%) oraz małopolskim (30,77%).

Tab. 5.4. Długość sprawowania funkcji przez wójtów (burmistrzów) w latach 2002–2014

Województwo	Cztery kadencje		Trzy kadencje		Dwie kadencje		Jedną kadencję	
	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Polska</b>	<b>685</b>	<b>27,65</b>	<b>387</b>	<b>15,62</b>	<b>509</b>	<b>20,55</b>	<b>898</b>	<b>36,25</b>
Dolnośląskie	29	17,16	31	18,34	38	22,49	71	42,01
Kujawsko-pomorskie	54	37,50	21	14,58	28	19,44	41	28,47
Lubelskie	68	31,92	40	18,78	37	17,37	68	31,92
Lubuskie	17	20,99	13	16,05	13	16,05	38	46,91
Łódzkie	44	24,86	30	16,95	44	24,86	59	33,33
Małopolskie	56	30,77	26	14,29	33	18,13	67	36,81
Mazowieckie	100	31,85	39	12,42	71	22,61	104	33,12
Opolskie	21	29,58	13	18,31	11	15,49	26	36,62
Podkarpackie	46	28,75	31	19,38	27	16,88	56	35,00
Podlaskie	32	27,12	14	11,86	18	15,25	56	47,46
Pomorskie	36	29,27	14	11,38	34	27,64	39	31,71
Śląskie	46	27,54	31	18,56	32	19,16	58	34,73
Świętokrzyskie	23	22,55	17	16,67	23	22,55	39	38,24
Warmińsko-mazurskie	22	18,97	15	12,93	22	18,97	57	49,14
Wielkopolskie	67	29,65	30	13,27	48	21,24	81	35,84
Zachodniopomorskie	24	21,05	22	19,30	30	26,32	38	33,33

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

Wybierani w bezpośrednich wyborach wójtowie są przede wszystkim bezpartyjni. W gminach do 10 tys. mieszkańców w 2002 r. z niepartyjnych komitetów wyborczych zostało wybranych aż 72,9% wójtów, w 2006 – 81,2%, zaś w 2010 – 80%. Jeszcze wyższe wskaźniki bezpartyjności odnotowano w gminach większych (od 10 tys. do 20 tys. mieszkańców); odpowiednio: 79,8, 88,8 oraz 88,3% (Gendźwiłł, Żółtak, 2012, s. 108). I choć zdarzają się przypadki kamuflażu politycznego stosowanego przez lokalnych polityków, to jednak polski samorząd należy do najmniej upartyjnionych w Europie. Wskazuje się na różne tego przyczyny (Ptak, 2017, s. 51–72).

## 5.3. Demokracja bezpośrednia na wsi

### 5.3.1. Uwarunkowania historyczne i społeczno-polityczne

Mechanizmy życia społecznego małej wspólnoty, jaką jest wieś, powodowały, że od czasów najdawniejszych funkcjonowały w jej obrębie różne elementy demokracji bezpośredniej. We wczesnym średniowieczu podstawową formę organizacji terytorialno-sąsiedzkiej stanowiło **opole** (Modzelewski, 1986); władzę sprawowało w nim zgromadzenie wolnych, pełnoletnich mężczyzn – **wiec**. Wprawdzie umocnienie władzy centralnej księcia ograniczyło kompetencje opola, lecz jeszcze w wiekach XII i XIII wciąż było ono podstawową jednostką terytorialną. Również proces **lokacji wsi** rozwijający się w okresie średniowiecza opierał się na demokratycznych mechanizmach stanowych, umożliwiającymi bezpośrednio zaangażowanie mieszkańców wspólnoty w sprawy publiczne, czego emanacją były wiejskie instytucje samorządowe i sądownicze (Waniewska, 2003, s. 199).

W czasach Rzeczypospolitej szlacheckiej ograniczenie samorządności na wsi oznaczało też uszczuplenie form demokracji bezpośredniej. Tam jednak, gdzie za zgodą właściciela funkcjonował samorząd gromadzki, istniało też **zgromadzenie gromadzkie**, które wybierało urząd wiejski, tj. wójta z przysiężnymi, a w niektórych wsiach z pisarzem.

W XIX wieku zgromadzenia wiejskie były spotykane w każdym zaborze, oczywiście z różnymi kompetencjami. Najczęściej należało do nich wybieranie władzy wykonawczej. W tych czasach w największym stopniu demokracja bezpośrednia na wsi rozwinęła się za sprawą autonomii galicyjskiej. W ramach ustanowionych wówczas praw został określony przymus przynależności do danej gminy (tzw. swojszczyzna). Osoby posiadające w gminie nieruchomości lub przedsiębiorstwo i płacące z tego tytułu podatki, stawały się „uczestnikami gminy”. Pozostałych – jako „obcych” – gmina mogła wysiedlić. Prawa wyborcze przysługiwały obywatelom lub członkom gminy – obywatelom państwa, mężczyznom, którzy ukończyli 24 lata i opłacali podatki bezpośrednio w gminie. Byli oni zorganizowani w trzech kołach wyborczych, określonych cenzusem majątkowym. Na wsiach zgromadzenia wybierały władze w trybie jawnym na sześcioletnią kadencję (Buszko, 2001, s. 208).

Odrodzeniu państwa polskiego po 1918 r. towarzyszyło większe upodmiotowienie wspólnot lokalnych, m.in. dzięki poszerzeniu kompetencji **zebrania gminnego**, nieustannie tradycyjnej formy demokracji bezpośredniej na wsiach. Na ziemiach b. Królestwa Polskiego zebranie gminne przyjmowało

sprawozdanie rady i budżet, na ziemiach na wschód od Bugu wybierało sołtysa i jego zastępcę na rok. Krótka kadencja wzmacniała znaczenie bezpośredniego władztwa mieszkańców (poprzez zgromadzenie), ale osłabiała je konieczność zatwierdzenia tegoż wyboru przez starostę. Ustawa scaleniowa z 1933 r. w art. 18 (1) stanowiła, że *organem uchwalającym w gromadach jest rada gromadzka albo zebranie gromadzkie*. Ten ostatni organ, jako instytucja demokracji bezpośredniej, istniał we wspólnotach liczących do 200 mieszkańców i obradował pod przewodnictwem sołtysa.

Przemiany społeczno-polityczne, do jakich doszło na ziemiach polskich po 1945 r., polegały generalnie na odejściu od demokratycznych standardów i reguł gospodarki wolnorynkowej. Ale nawet w najtrudniejszym – z punktu widzenia wolności obywatelskich – okresie stalinowskim można było doszukać się znaczenia demokracji bezpośredniej w środowiskach wiejskich. Proces przymusowej kolektywizacji wymusił działania integrujące lokalne wspólnoty stawiające bierny i czynny opór przeciw pozbawianiu (lub ograniczaniu) własności indywidualnej. Zebrania wiejskie stanowiły przez cały okres Polski Ludowej jedyny w miarę autentyczny, niezafałszowany element demokracji bezpośredniej w całym systemie politycznym tego państwa. Ustanowienie gromad wymusiło na sublokalnych strukturach władzy uwzględnienie podmiotowości tych zebrań w swej działalności. I choć same reformy administracyjne w czasach PRL-u nie dawały możliwości odtworzenia samorządu terytorialnego na wzór przedwojenny, to jednak realia życia na wsi sprzyjały integracji i partycypacji, a co za tym idzie – utrwaleniu mechanizmów demokracji bezpośredniej. Działo się tak za sprawą procesów modernizacyjnych wsi (najpierw elektryfikacji, a później wodociągowania i telefonizacji wsi), docenienia znaczenia rolników w państwie (reforma ubezpieczeń społecznych w czasach Edwarda Gierka) oraz wielkiego znaczenia wspólnot parafialnych w lokalnym życiu publicznym. Partycypacji, konsultacjom i inicjatywom na wsi sprzyjał także czas solidarnościowego „karnawału” (1980–1981); związał się wówczas rolniczy związek zawodowy będący częścią wielkiego ruchu społecznego – „Solidarności”. Wiejskie inicjatywy z lat osiemdziesiątych XX w. były podejmowane w ramach wspólnot parafialnych (np. kościelna fundacja na rzecz wodociągowania wsi) i opierały się na akcji samopomocowej, mającej łagodzić skutki permanentnego deficytu towarów. Wszystko to umacniało więzi w ramach sublokalnej więzi i tworzyło dobry klimat dla przyszłej demokracji.

Pierwsza oznaka ustrojowo-normatywnych zmian dotyczących demokracji bezpośredniej w środowiskach lokalnych przyszła wraz z ustawą z maja

1987 r.<sup>8</sup> W związku z przygotowaniem do referendum krajowego dokonano wówczas nowelizacji konstytucji i wprowadzono zapis umożliwiający realizację referendum lokalnego. Umożliwiło to przyjęcie ustawy o konsultacjach i referendum; przewidywała ona możliwość powszechnego głosowania nad określonymi problemami lokalnymi lub projektami uchwał organów stanowiących. Decyzja o poddaniu sprawy pod referendum należała jednak nie do mieszkańców, lecz właściwej rady narodowej (gminnej lub miejskiej). Mogła ona postanowić o referendum z własnej inicjatywy lub na wniosek organów administracji państwowej oraz Rady Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego. Referendum było rozstrzygające, jeśli za jednym z rozwiązań opowiedziało się ponad połowa uprawnionych do głosowania.

Ustawa z 1987 r., jak wiele innych inicjatyw z czasów PRL-u, miała charakter fasadowy i nie implementowała w praktyce lokalnej demokracji bezpośredniej. Niemniej była (obok wielu innych zjawisk) znaczącym sygnałem zapowiadającym transformację systemu politycznego, który również na poziomie lokalnym i sublokalnym musiał ulec gruntownej zmianie. U progu III RP zarówno doświadczenia historyczne polskiej wsi, jak i przemiany społeczne i cywilizacyjne determinowały perspektywę autorów demokracji bezpośredniej w rolniczych wspólnotach.

W latach dziewięćdziesiątych realna stała się perspektywa akcesji Polski z Unią Europejską. Niezależnie od tego (choć także w powiązaniu z procesem integracji) następowały na wsi bezprecedensowe zmiany, w tym m.in.: 1) zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie; 2) zahamowanie migracji ze wsi do miasta (oraz pierwsze zwiastuny procesu odwrotnego); 3) wszechstronna modernizacja życia codziennego na wsi (drogi, wodociągi, kanalizacje, informatyzacja). Podmiotem tych zmian były lokalne instytucje oraz organizacje samorządowe (głównie terytorialne, ale także zawodowe), a jednym z wielu obszarów tej wszechstronnej transformacji – mechanizmy demokracji bezpośredniej.

Dla rozwoju tej ostatniej na wsi w III RP zaistniały wreszcie sprzyjające warunki społeczno-polityczne. Najważniejszą zmianą okazała się **restytucja samorządu terytorialnego**, jako fundamentu demokracji lokalnej. Oprócz tego wspólnoty wiejskie musiały zmierzyć się z wieloma wyzwaniem modernizacyjnymi z przełomu XX i XXI w., które wymagały integracji, działań zespołowych oraz tworzenia mechanizmów lobbingu.

Demokracja w wydaniu sublokalnym (tj. na poziomie niższym niż gmina) musi siłą rzeczy przybierać bezpośredni charakter. Dla demokracji

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 6 maja 1987 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

przedstawicielskiej platforma działania lokuje się już na poziomie gminy, miasta, powiatu i regionu. To tam działają organy przedstawicielskie (stanowiące i wykonawcze). Na wsiach działalność przedstawicielska (sołtysa i rady sołeckiej) ściśle się wiąże z demokracją bezpośrednią: zebraniem wiejskimi, inicjatywami społecznymi, konsultacjami. Tę podmiotowość sublokalnych struktur w III RP szybko dostrzegli krajowi politycy, tworząc struktury (stowarzyszenie sołtysów) i środki (fundusz sołecki), dla których bazą były środowiska wiejskie zaangażowane w sprawy publiczne.

Do polityki ogólnokrajowej dość późno przebijał się oczywisty skądinąd mechanizm ilościowy, który w demokracji ma znaczenie kluczowe. Tymczasem demokratyczną większość w skali tak krajowej, jak i lokalnej można było uzyskać jedynie z poparciem wsi. Stąd ugrupowania, których elektorat wywodził się z tych środowisk, najczęściej wchodziły w skład kolejnych rządów, a dwukrotnie miały swojego premiera (1992 i 1993–1995). W największym stopniu współtworzyły one rządzące koalicje w sejmikach województw i radach powiatów. Jednocześnie po 2015 r. ugrupowanie rządzące w Polsce w szczególności sposób zaadresowało swój przekaz do mieszkańców wsi – poprzez program, aktywność polityków, ale także medialny i bezpośredni PR. Wszystko to sprzyja upodmiotowieniu wspólnot wiejskich i tworzy dobry klimat dla wzmocnienia w tych środowiskach demokratycznych mechanizmów, które siłą rzeczy muszą się opierać na bezpośrednim uczestnictwie.

### 5.3.2. Referenda gminne

Specyfika administracyjno-terytorialnego podziału kraju (ok. 1600 gmin wiejskich oraz ponad 500 miejsko-wiejskich na 2,5 tys. wszystkich gmin) powoduje, że demokracja bezpośrednia ma w Polsce wybitnie wiejski charakter. Dotyczy to także referendów lokalnych, jako najbardziej spektakularnej formy lokalnej demokracji bezpośredniej. W III RP referenda te przeszły znamiennej ewolucję. Wprawdzie zmiany w konstytucji wprowadzone 29 grudnia 1989 r., określające podstawy prawne demokratycznego państwa<sup>9</sup>, oraz kolejne, wprowadzone 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym – nie uwzględniały możliwości przeprowadzenia referendum w gminie, nie było tam jednak zapisów wykluczających takie inicjatywy. Znajdujemy je dopiero zapisane wprost w tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 r., gdzie art. 72 ust. 2 stanowił:

<sup>9</sup> Nowela grudniowa z 1989 r. wprowadzała w art. 2 zapis mówiący o tym, że *sprawowanie władzy [przez naród] następuje także poprzez wyrażenie woli w drodze referendum*. Zob. A. Ajnenkiel (1991, s. 491–492).

*Mieszkańcy mogą podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego. Warunki i tryb przeprowadzenia referendum lokalnego określa ustawa.*

W 1990 r. – mimo braku konstytucyjnych podstaw – w trakcie prac nad ustawą samorządową uwzględniono w przygotowywanym projekcie instytucję **referendum**. Samorządowi eksperci powoływali się na przyjętą przez Radę Europy 15 października 1985 r. – Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (ratyfikowaną przez Polskę w całości w 1993 r.) (Fuks, 2001). W art. 3 tej konwencji przy określaniu zasad regulowania i zarządzania sprawami publicznymi przez lokalne społeczności referendum zostało wymienione jako jedna z form uczestnictwa obywateli w procesie zarządzania. W szczególności zalecano, aby konsultacje lokalne (lub referenda, jeśli dopuszcza to ustawa) przeprowadzono przy każdorazowej modyfikacji podziału terytorialnego kraju.

**Referendum gminne** w ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie lokalnym pojawiło się w artykułach 11–13. Przede wszystkim stwierdzono w nich, że mieszkańcy gminy podejmują rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym (przez wybory i referendum) lub za pośrednictwem organów gminy. Na podkreślenie zasługuje fakt, że głosowanie powszechne zostało tu usytuowane na pierwszym miejscu, co ma duże znaczenie dla określenia pozycji referendum wśród instytucji władzy lokalnej. W ustawie wymieniono dwa rodzaje referendów: 1) referendum gminne<sup>10</sup> obligatoryjne w sprawach samoopodatkowania mieszkańców na cele publiczne oraz odwołania rady gminy przed upływem kadencji oraz 2) referendum gminne fakultatywne w każdej innej sprawie ważnej dla gminy.

Implementacja referendów lokalnych nastąpiła dopiero po przyjęciu ustawy z 11 października 1991 r. o referendum gminnym, w której określono inicjatorów tych referendów. W każdym przypadku mogli to być mieszkańcy<sup>11</sup>, a przy referendum fakultatywnym i w sprawie samoopodatkowania – również organ stanowiący. Uchwałę o przeprowadzeniu referendum fakultatywnego oraz w sprawie opodatkowania podejmowała rada, natomiast co do referendum w sprawie odwołania organu gminy inicjator zgłaszał pisemne powiadomienie do wojewódzkiego komisarza wyborczego, który jednak nie miał uprawnień do oceny merytorycznej strony uzasadnienia wniosku, a jedynie rozpatrywał go pod kątem formalno-prawnym. Jeśli nie znaleziono takich uchybień<sup>12</sup>, komisarz

---

<sup>10</sup> Pierwotne pojęcie „referendum lokalne” zastąpiono terminem „referendum gminne”, na skutek nowelizacji dokonanej ustawą z 11 października 1991 r.

<sup>11</sup> Inicjatorem mógł być obywatel (lub grupa obywateli) posiadający prawo wybierania rady gminy lub struktura partii albo organizacji działającej i mającej siedzibę w danej gminie (art. 7, ust. 1).

<sup>12</sup> Drobne uchybienia mogły spowodować zwrócenie wniosku inicjatorom z zaleceniem ich usunięcia w terminie 14-dniowym.

zobowiązany był wyznaczyć datę referendum. Ustawa o referendum gminnym nie ustalała szczegółowych zasad prowadzenia kampanii ani barier co do częstotliwości przeprowadzania referendów. Jej art. 42 umożliwiał positkowe zastosowanie przepisów ordynacji wyborczej: *w sprawach nie uregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy – ordynacja wyborcza do rad gmin*. Koszty referendum pokrywał budżet gminy, z wyjątkiem kosztów obejmujących czynności komisarza. Natomiast inicjator referendum musiał sam zapłacić za informowanie mieszkańców o przedmiocie głosowania. Przy ustaleniu wyników głosowania wyraźnie stwierdzano, że kart nieważnych nie bierze się pod uwagę, choć miały one znaczenie przy ustaleniu frekwencji. Jeżeli frekwencja nie przekraczała 30%, referendum było nieskuteczne (dotyczyło to każdego referendum gminnego). Co do referendum w sprawie odwołania organu i w sprawie fakultatywnej – do pozytywnego rozstrzygnięcia potrzebna była bezwzględna większość głosów, a w przypadku referendum w sprawie samoopodatkowania – 2/3 ważnych odpowiedzi na „tak”.

Praktyka lat 1990–1994 pokazała, że referenda w sprawie odwołania rady gminy mobilizują do działania lokalne społeczności. Wynikało to także z niekonsekwentnego stanowiska władz wobec sytuacji konfliktowych. Przybierały one często postawy „nienarażania się”, „przypodobania się”, „wycofywania się” (Śliwa, 2001, s. 38–39).

Wiele wątpliwości powstało w związku z implementacją referendum w sprawie **samoopodatkowania**, który to termin uznawano za daninę „o charakterze celowym, której wszystkie elementy konstrukcyjne należą do prawa gminnego, poprzedzonego referendum” (Mordwiłko, 1998, s. 181). Jednak niektórzy eksperci wskazywali, że „instytucja samoopodatkowania w obecnej postaci wydaje się być pozbawiona jakiegokolwiek sankcji prawnej. [...] Jeżeli źródłem obowiązku w zakresie samoopodatkowania jest nie ustawa, ale referendum gminne, to trudno uznać ten obowiązek za obowiązek podatkowy, a świadczenie uiszczane z tego tytułu – za podatek” (Olejniczak-Szałowska, 2002, s. 116). Odmienne stanowisko reprezentowali zwolennicy potraktowania samoopodatkowania jako „formy podatku rodzącej zobowiązania podatkowe” (Olejniczak-Szałowska, 2002, s. 114). Wskazywano na publicznoprawną interpretację pojęcia „podatek”, czyli „nieodpłatne, przymusowe i bezzwrotne świadczenie” (Grażewski, 2001, s. 147). Ewolucja poglądów na ten temat wzmacniała pierwszą interpretację, co potwierdzały także orzeczenia sądów<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Przy założeniu dobrowolności świadczeń zadeklarowany przez poszczególnego mieszkańca udział pieniężny nie może być oceniany jako samoopodatkowanie i w razie ewentualnej późniejszej zwłoki lub wstrzymania się od wpłaty zadeklarowanej kwoty gmina nie będzie uprawniona do wymuszenia

Najwięcej sporów prawnych dotyczyło jednak referendum fakultatywnego, a zwłaszcza sprawy przynależności terytorialnej gminy w ramach podziału administracyjnego kraju (Sękowska, 1996, s. 138). W tej ostatniej sprawie już w 1993 r. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) orzekł, że

kwestia przynależności gminy do projektowanego powiatu nie może być objęta pytaniami referendum gminnego [...]. Właściwą drogą do zbadania rzeczywistych preferencji mieszkańców powinny być w takim wypadku odpowiednie sondaże opinii, prowadzone za pomocą metod socjologiczno-statystycznych bądź przez radnych. Nie byłoby natomiast ani słuszne, ani racjonalne, ani prawnie uzasadnione dokonywanie takiego sondażu w drodze kosztownego i finansowanego w całości ze środków publicznych referendum gminnego (Taras, 1997, s. 172)<sup>14</sup>.

Stanowisko o niedopuszczalności wykorzystywania referendum w sprawie utworzenia, zniesienia lub zmiany granic województwa zajmowali wybitni prawnicy (Dolnicki, 1999).

Wypada jednak odnotować, że zacytowana wyżej argumentacja sądu nie zapobiegła fali referendów związanych z planowaną reformą administracyjną i spotkała się z polemikami. Tym bardziej że w zbliżonej tematycznie sprawie NSA uznał za dopuszczalne referendum w sprawie podziału gminy przez utworzenie dwóch nowych gmin (Ofiarska, Ciapała, 2001, s. 150). Gdy podważano linię sądowego rozumowania w sprawie bezprawności referendów, dotyczących przynależności terytorialnej gmin, wskazywano przede wszystkim na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego: *Jeśli stanowisko reprezentantów społeczności lokalnej, tj. rady gminy, nie jest reprezentatywne, to mieszkańcy mają prawo wypowiedzieć się w tej kwestii w drodze referendum* – konkludował autor artykułu prasowego krytycznego wobec decyzji NSA<sup>15</sup>.

W uchwalonej 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP utrzymano dotychczasowe prawo społeczności gminnej do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty, w tym o odwołaniu pochodzącego z wyborów bezpośrednich organu samorządu terytorialnego (art. 170).

---

tego świadczenia za pomocą środków władczych (decyzji egzekucji administracyjnej); E. Olejniczak-Szałowska (2002, s. 114).

<sup>14</sup> Podobnie brzmiało uzasadnienie wyroku NSA z 18 września 1998 r. Warto przy tym podkreślić, że w świetle badań ten aspekt demokracji bezpośredniej w polskim prawie i tradycji bardziej odpowiadał instytucji konsultacji niż referendum (Szewczyk, 1996).

<sup>15</sup> Autor, odnosząc się do sugestii sądowych dotyczących form badania preferencji społeczności gminnej, uznał, że NSA przekroczył swoje kompetencje. Nie ma on bowiem prawa sugerować gminie tego, w jaki sposób ma rozwiązywać swoje problemy, ani wnikać w kwestie finansowania wewnętrznych przedsięwzięć (Mikulski, 1995).

W drugiej kadencji (1994–1998) liczba referendów wzrosła, podobnie jak ich skuteczność (Przegląd Wyborczy, 1998). Wzmocniła się tendencja do przeprowadzania referendów w gminach wiejskich. Większa liczba referendów w sprawie odwołania rad wywołała zainteresowanie tą tematyką ze strony mediów ogólnopolskich. Komisarze wyborczy oceniali, że większości referendów towarzyszy tak głęboki antagonizm między inicjatorami a grupą reprezentującą władze lokalne, że utrudnia to pracę nad przeprowadzeniem referendum, a wyborców zniechęca do udziału w kampanii i głosowaniu. Postawa władz lokalnych rzadko kiedy łagodziła tę atmosferę. Zarządy gmin i wójtowie podejmowali nieuzasadnione działania wobec inicjatorów referendów, a nawet wobec komisarzy wyborczych. Podnosiły się głosy protestów przeciw wynikom, zwłaszcza gdy frekwencja oscylowała wokół progu ważności. Wzrosła również liczba referendów w sprawie samoopodatkowania, które kończyły się na ogół pozytywnie, ale władze samorządowe zniechęcały do tego typu inicjatyw stanowisko sądów. W uchwale NSA z 22 stycznia 1996 r. znalazła się następująca konkluzja: *samoopodatkowanie nie ma wszystkich cech podatku, nie ma więc charakteru podatku*. Sąd doszedł do takiego wniosku, analizując sformułowane w doktrynie cechy podatku: przymusowość, jednostronność, nieekwiwalentność, bezwarunkowość, generalny charakter, bezzwrotność<sup>16</sup>. W następnym roku NSA uznał, że *gmina nie dysponuje jakąkolwiek pozaustawową możliwością ustanawiania podatków, w tym również w drodze samoopodatkowania w wyniku referendum gminnego. [...] Nigdy nie można w tej drodze wprowadzić podatku, a więc daniny publicznej o ściśle określonych w doktrynie cechach* (Olejniczak-Szałowska, 2002, s. 117). Orzecznictwo sądowe wzmocniło za to referendum fakultatywne. NSA 19 marca 1997 r. uznał, że referendum gminne jest jedną z władz jednostki samorządowej, i to władzą najwyższą. W ten sposób instytucja referendum przejmowała w określonej sprawie kompetencje zarządu, rady, sejmiku. A ustawowe zastrzeżenie określonych materii do *wyłącznej właściwości rady nie skutkuje w stosunku do mieszkańców wyrażających swą wolę w drodze referendum* (za: Izdebski, 2004, s. 138).

Pod koniec kadencji 1994–1998 realizacja reformy administracyjno-samorządowej stała się katalizatorem wielu inicjatyw referendalnych, choć głosowania tego typu nie miały mocy stanowiącej. Do demokracji bezpośredniej odwoływano się tam, gdzie uchwały rad w sprawie przynależności administracyjnej rozmijały się z oczekiwaniami mieszkańców albo gdzie radni pragnęli wzmocnić swą pozycję, uzyskując poparcie wyborców dla danego

<sup>16</sup> Postanowienie to podtrzymał Sąd Antymonopolowy, wskazując, że samoopodatkowanie na cele publiczne dotyczy jedynie mieszkańców, a nie podmiotów gospodarczych. Zob. Taras (1997, s. 174).

stanowiska. Warto pamiętać, że dyskusja wokół nowego podziału terytorialnego odbywała się w okresie poprzedzającym wybory samorządowe, co wpłynęło na aktywność lokalnych liderów, dążących przede wszystkim do tego, aby ich oferta polityczna miała wyrazisty charakter.

W 1998 r., w ramach przygotowań do reformy administracyjno-samorządowej, parlament przyjął ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. W kwestiach dotyczących referendum akty te odsyłały do odrębnej ustawy, którą sejm uchwalił 15 września 2000 r. (Kiljan, 2000, s. 21). Z inicjatywą referendalną mogła wystąpić grupa co najmniej 5 mieszkańców gminy posiadających prawo wyborcze oraz statutowa struktura terenowa partii politycznej lub dobrowolnego zrzeszenia mającego osobowość prawną, działająca w danej jednostce samorządu.

Już w 2000 r. było wiadomo, że trzecia kadencja będzie rekordowa pod względem liczby referendów. W latach 1999–2002 przeprowadzono łącznie 195 takich głosowań. Jeszcze wyższa była dynamika skutecznych referendów. Wzrastał też procent skutecznych referendów w stosunku do wszystkich przeprowadzonych. Prócz tradycyjnego podłoża referendów – konflikty personalne i polityczne oraz niska kultura polityczna i prawna – wzrosło znaczenie presji ekonomicznej wywieranej na samorząd przez środowiska dotknięte bezrobociem i biedą. Pojawiły się też nowe źródła konfliktów, związane z kształtowaniem granic powiatów, likwidacją szkół i ośrodków zdrowia.

Stopniowo doskonalono metody walki prowadzonej przez strony referendalnych konfliktów; coraz częściej przy tym odwoływano się do prokuratury i sądu. Innym znaczącym symptomem był wzrost liczby referendów, których organizację wymuszała konieczność obsady stanowiska wójta (Siejka-Wieczerycka, 2016, s. 66). W czerwcu 2002 r., przy uchwalaniu ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, przeprowadzono nowelizację ustawy o referendum. Od nowej kadencji referendum w sprawie odwołania władz lokalnych mogło dotyczyć nie tylko rady, ale również wójta, burmistrza i prezydenta miasta; ewentualnie obydwu organów jednocześnie, tj. i rady, i wójta. W przypadku wójta inicjatorem referendum mogła być również rada gminy. Rozpisanie następowało wtedy, gdy rada nie udzieliła wójtowi absolutorium (albo z innego powodu). Wówczas do zgłoszenia takiego wniosku potrzebne były uzasadnienie, poparcie 1/4 składu rady oraz opinia komisji rewizyjnej. Radni głosowali nad wnioskiem imiennie; do jego zaakceptowania wymagana była większość 3/5 ustawowego składu rady. Ewentualną samowolę radnych ograniczał zapis mówiący o tym, że w razie gdy referendum w sprawie

odwołania wójta, zorganizowane na wniosek rady, okaże się nieskuteczne – rada gminy podlega rozwiązaniu.

W trzeciej kadencji (1998–2002) referenda w sprawie samoopodatkowania należały do wyjątków. Nieco częściej stosowano referenda fakultatywne. Powodów do przeprowadzenia referendum przybyło po rozpoczęciu reform oświaty i zdrowia za rządów Jerzego Buzka, gdy konflikty wokół utrzymania deficytowych placówek przeorały niejedno środowisko. Do konfliktów tych doszły jeszcze kwestie lokalizacji kontrowersyjnych inwestycji, takich jak supermarkety i maszty nadawcze. Lata 1998–2002 upłynęły pod znakiem nie tylko reform, ale również kryzysu gospodarczego, wysokiego bezrobocia oraz innych zjawisk wywołujących konflikty społeczne. Ich zasięg (Foryś, 2008, s. 145) oraz determinacja uczestników świadczyły m.in. o narastającej fali populizmu. W takiej też atmosferze przebiegała większość referendum lokalnych<sup>17</sup>.

Do 2002 r. referenda dominowały w małych miastach i gminach wiejskich. Przełom nastąpił po nowelizacji z 8 lipca 2005 r.<sup>18</sup>, uelastyczniającej progi ważności głosowania. Od nowej kadencji (2006–2010) referendum w sprawie odwołania organu jednostki samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich jest ważne wówczas, gdy uczestniczyło w nim nie mniej niż 3/5 liczby głosujących w wyborze odwoływanego organu. Powyższa nowelizacja oraz doświadczenia referendalne świadczą o pewnej rekonstrukcji normatywnego, empirycznego modelu referendum w sprawie odwołania organu. Eskalacja tych referendum w latach 2000–2001 mogła sugerować, że rozszerzenie możliwości ich stosowania również w przypadku odwołania wójta zwiększy ich liczbę oraz wzmocni populistyczny charakter wielu kampanii. Tymczasem stało się inaczej – od wejścia Polski do UE obserwujemy raczej wyciszenie nastrojów na wsi, czego przejawem jest spadek liczby referendum odwoławczych. W latach 2006–2018 w kolejnych trzech kadencjach było ich 48:47:28. Spadła też skuteczność tych głosowań: 7:5:3. Jednocześnie ogólna

<sup>17</sup> W Wiśniowej (powiat myślenicki) antagonizm między poszczególnymi wsiami oraz dążenie opozycji (i b. wójta) do odwołania wójta (wyrażone m.in. w referendum) doprowadziły do tego, że podczas trzydziestostopniowych upałów 2 sierpnia 1999 r. dwóch radnych zakręciło zawór na studziencie wodociągu i odcięło dopływ wody ponad stu rodzinom. Decyzję tę podjęto podczas zebrania wiejskiego. Interwencja władz samorządowych okazała się bezskuteczna. Ostatecznie zarządzenie Sądu Rejonowego w Myślenicach wykonywał komornik, wspierany przez oddział prewencji policji z Krakowa, wyposażonej w długie pałki, tarcze i broń. Zob. B. Węglarz (2007). Z kolei w wielkopolskich Rakoniewicach napiętej atmosfery poprzedzającej referendum w sprawie przynależności gminy do powiatu (grodzkiego lub wolsztyńskiego) nie wytrzymało dwóch radnych: w trakcie kampanii jeden zmarł na atak serca, drugi popełnił samobójstwo. Zob. P. Bojarski (1999).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw.

liczba referendów odwoławczych zrealizowanych w kadencjach 2006–2010–2014–2018 wynosiła: 87:111:60 (w tym skuteczne – 14:16:6).

To samo można powiedzieć o kilku referendach w sprawie samoopodatkowania, organizowanych przy okazji referendum akcesyjnego w 2003 r. i wyborów w latach 2004 i 2005. W przypadku referendum fakultatywnego szczególne znaczenie miał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 lutego 2003 r., w którym podkreślano, że nie można wyłączyć prawa członków wspólnoty samorządowej do wyrażania w referendum swego stanowiska w istotnych dla tej wspólnoty sprawach społecznych, gospodarczych lub kulturalnych, niezastrzeżonych do wyłącznej kompetencji innych władz. Tego typu wyrok, określony mianem interpretacyjnego (zob. Sidor, 2004; Izdebski, 2004, s. 140), sędzia TK następująco uzasadniał: *W przeciwnym razie musielibyśmy przyjąć absurdalne założenie, że mieszkańcy mogą korzystać z prawa do referendum tylko wtedy, gdy ustawa im na to pozwala*. Takie szerokie rozumienie artykułu ustawy umożliwiło więc przeprowadzenie referendum w kwestii zmiany granic administracyjnych gminy czy lokalizacji autostrady. W ten sposób zostały poszerzone uprawnienia wspólnoty samorządowej i jej możliwości wywierania wpływu na bieg spraw w drodze referendum. Jednak niezbędna była do tego nowelizacja ustawy.

W piątej kadencji (2006–2010) odnotowano dalszy spadek liczby referendów w sprawie odwołania organu. Prócz spotykanych już powodów (np. zamykanie szkół) inicjatorzy referendów zarzucali władzom brak starań o fundusze unijne (Sońsk, Dąbrowa Zielona, Niedrzwica Duża, Sosnowica, Wiżajny, Klimontów). Najczęstszym powodem inicjatywy referendalnej w tej kadencji był zarzut wobec władz gmin wiejskich co do niewłaściwego gospodarowania majątkiem i zadłużenia jednostki. Referenda z takich przyczyn zarządzono m.in. w gminach: Przywidz, Święta Katarzyna, Halinów, Rejowiec, Sokolniki, Staporków (Zakrzewski, 2011).

Coraz mniej było referendów dotyczących samoopodatkowania w związku z ustawami o gospodarce odpadami. Również referendum fakultatywne podlegało ewolucji w związku z wprowadzeniem tzw. referendum granicznego, tj. w sprawach utworzenia, połączenia, podziału i zniesienia gminy oraz ustalenia jej granic. To w zasadzie kolejne odrębne referendum, którego podstawa prawna od 2011 r. znajduje się w ustawie o samorządzie gminnym (a nie w ustawie o referendum lokalnym), ale jego wymowa polityczna sytuuje je bardziej w obrębie konsultacji wyrażonych w formie powszechnego głosowania, gdyż ma ono charakter opiniodawczy.

W kolejnej kadencji (2010–2014) samorządu terytorialnego za wzmocnieniem demokracji bezpośredniej w gminach optowała grupa ekspertów skupiona wokół prezydenta Bronisława Komorowskiego. Przeprowadzono szereg prac ekspercko-konsultacyjnych, ale nie doszło nawet do debaty sejmowej nad zgłoszonymi projektami. W referendach fakultatywnych (16) zdecydowanie więcej było głosowań skutecznych – 40% (Wójcik, 2015). Jednocześnie dopiero w 2012 r. nowelizacją z 6 grudnia dostosowano ustawę o referendum lokalnym do warunków określonych w wyroku TK z 2003 r. Powyższa nowelizacja, która weszła w życie z dniem 15 lutego 2015 r., przewidywała obok referendum w sprawie odwołania organu także referendum „tematyczne”, dotyczące danej wspólnoty oraz innych kwestii odnoszących się do więzi społecznych, gospodarczych lub kulturowych, spajających tę wspólnotę. Jednocześnie wprowadzono instytucję referendum granicznego rozstrzygającego o utworzeniu, połączeniu, podziale i zniesieniu gminy oraz ustaleniu granic gminy (Nowińska, 2004). To na tej podstawie w 2014 r. w gminie wiejskiej Zielona Góra ogłoszono referendum, które doprowadziło do połączenia jej z miastem.

W kadencji 2014–2018 systematycznie przybywało inicjatyw referendalnych nowego typu. Dla przykładu w gminie Świdwin odbyło się pierwsze referendum w sprawie zakazu uprawy modyfikowanej żywności GMO; w kilku gminach wiejskich zablokowano w ten sposób budowę elektrowni wiatrowych.

### 5.3.3. Zebrania wiejskie w sołectwach

Najklasycyjszy model demokracji bezpośredniej można współcześnie realizować tylko na poziomie sublokalnym; ściślej biorąc, dotyczy to instytucji zebrania wiejskiego, czyli zgromadzenia wszystkich pełnoletnich mieszkańców danej wspólnoty (sołectwa). W 1990 r. mimo zmiany w ustroju władzy lokalnej zachowano jednak podział gmin wiejskich na sołectwa, wskutek czego ich liczba nie zmieniała się przez kolejne lata (tab. 5.5).

Jednocześnie gminy uzyskały dużą swobodę w kształtowaniu ustroju sołectw. To w tym akcie prawnym określany jest zakres działania zebrania wiejskiego, zasady jego zwoływania, uczestnictwa mieszkańców czy tryb podejmowania uchwał. Jednocześnie w art. 4 Konstytucji RP została wyrażona zasada zwierzchnictwa narodu słowami: *Naród sprawuje władzę przez swych przedstawicieli lub bezpośrednio*.

**Zebranie wiejskie** ma charakter konsultacyjny, choć jednocześnie jest to organ uchwałodawczy sołectwa. Jego funkcja uchwałodawcza polega na rozstrzygnięciu najistotniejszych spraw sołectwa, w tym dotyczy wyboru władz

(sołtysa i rady sołeckiej) oraz uchwalania rocznych planów finansowych. Zebranie opiniuje także uchwały rady sołeckiej, zwłaszcza gdy chodzi o plan zagospodarowania przestrzennego (funkcja opiniodawcza). W zakresie kontroli dokonuje okresowych ocen działalności rady sołeckiej i sołtysa, rozpatruje też i zatwierdza jego roczne sprawozdania (Abramowicz, 2010, s. 257).

Zebranie wiejskie odbywa się zwyczajowo od jednego do trzech razy w roku lub w zależności od potrzeb. Reguluje to statut sołectwa, podobnie jak kwestie ustalenia kworum. Często wymagana jest obecność 10% mieszkańców posiadających prawa wyborcze, choć w niektórych sołectwach wymaga się frekwencji na poziomie 50%.

Tab. 5.5. Liczba sołectw w latach 1995–2015

Województwo	1995	2000	2005	2010	2015
<b>Polska</b>	<b>39 277</b>	<b>40 123</b>	<b>40 345</b>	<b>40 475</b>	<b>40 688</b>
Dolnośląskie	2 250	2 289	2 298	2 305	2 322
Kujawsko-pomorskie	2 204	2 240	2 250	2 258	2 286
Lubelskie	3 602	3 660	3 707	3 713	3 730
Lubuskie	1 000	1 011	1 017	1 019	1 026
Łódzkie	3 425	3 486	3 487	3 488	3 495
Małopolskie	1 876	1 904	1 914	1 920	1 914
Mazowieckie	7 182	7 305	7 319	7 319	7 328
Opolskie	993	1 015	1 026	1 032	1 034
Podkarpackie	1 521	1 543	1 547	1 548	1 552
Podlaskie	3 254	3 307	3 304	3 297	3 283
Pomorskie	1 445	1 549	1 571	1 595	1 632
Śląskie	1 021	1 069	1 062	1 065	1 069
Świętokrzyskie	2 116	2 128	2 128	2 131	2 131
Warmińsko-mazurskie	2 048	2 181	2 227	2 251	2 290
Wielkopolskie	3 771	3 825	3 850	3 854	3 874
Zachodniopomorskie	1 569	1 611	1 638	1 680	1 722

Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS.

Drugim po zebraniu wiejskim organem sołectwa jest sołtys. Podobnie jak w przypadku zebrania wiejskich, to statut sołectwa określa kadencję sołtysa i rady

sołectkiej, formę zgłaszania kandydatów, czas trwania głosowania, liczebność rady sołectkiej, warunki ważności głosów oraz sposób prowadzenia kampanii wyborczej. Ustawa o samorządzie terytorialnym (gminnym) wskazała jedynie, że sołtys, będący organem wykonawczym sołectwa, oraz rada sołectka, która wspomaga sołtysa, są wybierani w głosowaniu tajnym, bezpośrednim, spośród nieograniczonej liczby kandydatów przez stałych mieszkańców sołectwa uprawnionych do głosowania. Wybory sołtysów miały się odbyć do 31 grudnia 1990 roku.

Najczęściej rady gmin kadencję sołtysa i rady sołectkiej wyznaczają na cztery lata. Jeśli chodzi o wybory sołtysa i rad sołectkich, dominują rozwiązania, w których zebranie wiejskie (wyborcze) zwołuje wójt na co najmniej siedem dni przed zebraniem, informując o tym mieszkańców w sposób zwyczajowo przyjęty. W zasadzie nie określano, na czym polega ów „zwyczajowo przyjęty sposób”. Tylko w pojedynczych przypadkach w statucie umieszczono konkretny zapis, że jest to np. kurenda oraz ogłoszenie. Kandydaci na sołtysów i członków rad sołectkich zgłaszani są przede wszystkim bezpośrednio na zebraniu wiejskim. Rzadziej spotykanym rozwiązaniem jest zgłaszanie kandydatów na sołtysa przed zebraniem wiejskim do powoływanej specjalnie komisji. Istnieje wówczas wymóg, by zgłaszany w tym trybie kandydat zyskał poparcie określonej grupy mieszkańców. Jednak bez względu na przyjęty system zgłaszania kandydatów ich nazwiska na kartach do głosowania umieszczane są w kolejności alfabetycznej. Głosowanie odbywa się w sposób tajny; do jego przeprowadzenia zebranie wiejskie powołuje komisję skrutacyjną (na ogół 3 osoby). W większości istniejących rozwiązań wybierana na sołtysa jest osoba, która uzyskała największą liczbę głosów (większość zwykła). Jednak zdarzały się rozwiązania wymagające od kandydata zdobycia co najmniej połowy ważnie oddanych głosów. Jeżeli żaden z kandydatów nie otrzymał więcej niż połowy ważnie oddanych głosów – przeprowadza się ponowne głosowanie. Wyboru dokonuje się wówczas spośród dwóch kandydatów, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbę ważnych głosów. Zebrania wiejskie, podczas których wybiera się sołtysa i radę sołectką, nie cieszą się jednak dużym zainteresowaniem społecznym. Badania przeprowadzone w dwóch województwach wykazały, że frekwencja na takich zebraniach wynosi ledwie ok. 15%, ale wykazuje przy tym silne zróżnicowanie (Ptak, 2016).

Wzrost znaczenia sołtysów w lokalnych realiach musiał też wzmocnić pozycję ustrojową zebrania wiejskiego. Wsparty przez tę instytucję demokracji bezpośredniej sołtys stawał się podmiotowym partnerem w relacjach z radą

gminy i wójtem. W sytuacjach konfliktowych to właśnie sołtys mógł się starać o odwołanie wójta, a nie odwrotnie (Kaczorowski, 2018).

Znaczenie zebrania wiejskiego wzmacniał również **fundusz sołecki** – kolejna forma demokracji bezpośredniej, występująca we wspólnotach wiejskich. Fundusz sołecki wprowadzony ustawą z 20 lutego 2009 r. musiał być uchwalony przez zebranie wiejskie. Badania przeprowadzone w gminach małopolskich wykazały, że fundusz sołecki z początku nie zwiększył znacząco frekwencji na zebraniach wiejskich (Węglarz, 2007, s. 154). Podobnie było w Wielkopolsce (Ptak, 2015, s. 138–153). Z drugiej strony wywiady przeprowadzone z wójtami i burmistrzami gmin wielkopolskich wskazują, że aktywność społeczna mieszkańców wsi jest większa niż w przypadku miast (Bondyra, Wojtkowiak, 2013, s. 276).

O ile fundusz sołecki ma regulację ustawową, o tyle kolejna forma bezpośredniej demokracji, czyli **fundusz partycypacyjny**, ma umocowanie w statutach i uchwałach. Może funkcjonować na poziomie tak gminy, jak i jej jednostki pomocniczej. Jego istotą są propozycje jednorocznych zadań zgłoszonych w formie wniosku przez mieszkańców, jednostki pomocnicze lub organizacje pozarządowe.

#### 5.3.4. Inne formy demokracji bezpośredniej

Pod względem normatywnym obok referendum najsilniejsze umocowanie w ustawach oraz innych aktach prawnych mają **konsultacje społeczne**. Ratyfikowanie przez Polskę w 1993 r. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego wymuszało konieczność przeprowadzenia konsultacji przy wyrażaniu opinii co do form przyznawania środków (jako część redystrybucji dochodów). Drugim obszarem wymagającym konsultacji były plany i decyzje, których skutki dotyczyły bezpośrednio mieszkańców. Obligatoryjny charakter miały też konsultacje w sprawie zmiany granic terytorialnych, a także w przypadku łączenia, dzielenia lub znoszenia gminy oraz przy ustalaniu jej nazwy i siedziby władz. Konsultowane musi być ponadto tworzenie jednostki pomocniczej gminy. Po nowelizacji z 2 lutego 1996 r.<sup>19</sup> konsultacje przewidziane są w wypadkach wskazanych przez ustawę *oraz w innych ważnych dla gminy sprawach*. Wzmocnieniu znaczenia konsultacji społecznych towarzyszyło niezbyt wnikliwie traktowanie ich formy, tryb bowiem i zasady przeprowadzenia konsultacji ustalała rada gminy. Konsultacje mogą się więc odbywać w drodze powszechnego

---

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym.

głosowania, mogą też przybierać formę elektroniczną, pisemną oraz ustną (Augustyniak, 2014).

Praktyka stosowania konsultacji społecznych w środowiskach wiejskich wskazuje na częstokroć instrumentalne stosowanie tej formy demokracji bezpośredniej. Niekiedy władze gminy powołują się na opinię mieszkańców wyrażoną w konsultacjach, aby wzmocnić swą decyzję, mającą słabe osadzenie w przepisach. Zdarzyło się tak w jednej z gmin województwa pomorskiego, gdzie wójt odmówił wydania zgody na budowę masztu telefonii komórkowej, powołując się na opinię mieszkańców wyrażoną w konsultacjach. Tymczasem inwestor zaskarżył tę decyzję wójta, a sąd przyznał rację skarżącemu, uzasadniając to tym, że spełnił on wszystkie wymagania konieczne do uzyskania zezwolenia. Wójt nie mógł więc powoływać się na wyniki konsultacji, ponieważ nie miały one wiążącego charakteru<sup>20</sup>. Odwrotna sytuacja miała miejsce w wojewódzkim małopolskim, gdzie rada gminy uchwaliła statuty sołectw bez konsultacji z mieszkańcami. Sąd uznał, że nawet jeśli konsultacje nie mają charakteru wiążącego, to rezygnacja z ich przeprowadzenia narusza zasady stanowienia prawa miejscowego.

Z badań ankietowych wynika, że konsultacje stosuje się rzadziej w gminach wiejskich niż w miejskich (Węglarz, 2007, s. 139). Wynika to jednak z formalistycznego podejścia do procedury konsultacyjnej. Oczywiście jest, że w gminach wiejskich bezpośrednie kontakty przedstawicieli organów władzy samorządowej z mieszkańcami są o wiele częstsze i bardziej nieformalne. Jednocześnie stanowią one znakomitą okazję do konsultacji bez ich specjalnego procedowania.

W XXI wieku rozwinęła się też **obywatelska inicjatywa uchwałodawcza**. Jej brak zarówno w konstytucji, jak i w ustawach samorządowych nie zmienia faktu, że w statucie gminy może się znaleźć zapis o możliwości korzystania z tej formy demokracji bezpośredniej. W świetle badań przeprowadzonych w 2012 r. obywatelską inicjatywę uchwałodawczą najrzadziej stosowano w gminach wiejskich – 17% (Węglarz, 2007, s. 158). Wyjaśnienie takiego rezultatu jest podobne jak w przypadku konsultacji społecznych: mieszkańcy gmin wiejskich nie potrzebują sformalizowanych procedur (a taką jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza) do bezpośredniego oddziaływania na organy władzy gminnej. Radni wybierani są tu najczęściej w kilkusetosobowych okręgach wyborczych, utrzymują silną więź z wyborcami oraz doskonale rozpoznają potrzeby mieszkańców.

<sup>20</sup> IISA/Gd 661/03 – wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 stycznia 2003 r.

Granica między demokracją bezpośrednią a demokracją przedstawicielską w warunkach wiejskich jest płynna. Jednocześnie demokracja bezpośrednia w tym obszarze ściśle się wiąże z partycypacją obywatelską. Służą temu różnego rodzaju inicjatywy, które powodują, że instytucje demokracji bezpośredniej zostają wzbogacone przez zjawiska mniej formalne, ale silnie wpływające na poczucie obywatelskiego współdecydowania. Jednym z takich mechanizmów jest **samorządowe wystuchanie publiczne**. Tryb wystuchania publicznego określa ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbiningowej w procesie stanowienia prawa oraz Regulamin Sejmu. Pierwsze samorządowe wystuchanie publiczne miało miejsce 30 maja 2012 r. podczas sesji Rady Miasta Katowice (Machraj, 2014), istnieją jednak naturalne przesłanki do tego, aby samorządowe wystuchanie publiczne implementować w gminach wiejskich. I znów w praktyce, bez zbędnych formalności, realia życia wiejskiej wspólnoty tworzą naturalne warunki do zaistnienia takiego wystuchania, mimo braku jego normatywnego umocowania.

Formy partycypacji mogą być rozmaite. Wspólnota gminna może tworzyć rady, zespoły, komisje. Jednak takie inicjatywy bezpośredniego zaangażowania obywateli w sprawy publiczne (np. młodzieżowe i senioralne rady, zespoły interdyscyplinarne ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, rady ds. zatrudnienia) nie występują w gminach wiejskich (Gronkiewicz, Ziółkowska, 2014). Różne formy przybierają także skargi i wnioski, będące elementem partycypacji społecznej. Pojawiają się postulaty wprowadzenia weta obywatelskiego wstrzymującego uchwałę organu gminy do czasu referendum. I akurat tego typu innowacja prawna byłaby możliwa do zastosowania w gminach wiejskich (Kasiński, 2014, s. 243). Nowatorską formą bezpośredniej partycypacji obywatelskiej są lokalne grupy działania, które mogą być też formą partnerstwa publiczno-prywatnego (Kraczkowski, 2014).

Wymienione formy demokracji bezpośredniej w sołectwach są podstawą funkcjonowania jednostek pomocniczych gminy, co z kolei stanowi fundament społeczeństwa obywatelskiego na wsi (Radomski, 2014), podobnie jak jawność życia publicznego, dostęp do informacji publicznej i transparentność władzy samorządowej (Dolnicki, 2015). Ze względu na te mechanizmy demokratyczne w gminach wiejskich łatwiej jest o współpracę, nawet gdy większość radnych wywodzi się z przeciwnego komitetu wyborczego niż wójt (Sidor, Kuć-Czajkowska, Wasil, 2017, s. 193).

## 5.4. Modernizacja i europeizacja wiejskich wspólnot samorządowych

Modernizacja w badaniach socjologicznych, ekonomicznych, politologicznych i historycznych pojawia się w kontekście unowocześnienia i racjonalnego przeobrażenia (Kula, 2010). Politolodzy kładą nacisk na towarzyszące modernizacji postępowe reformy, wskazując na ich innowacyjne skutki, które zorganizowanym grupom społecznym umożliwiają nie tylko porządkowanie swego otoczenia, lecz również dokonywanie zmian w makrostrukturach życia społecznego (Winiarska-Twaróg, 2000, s. 240). I choć najczęściej pojęcia modernizacji używa się w kategoriach gospodarczych, to jednak łatwo wykazać jego humanistyczne korelacje. Badania dowodzą, iż decydujący wpływ na rozwój lokalny mają lokalne władze, a zwłaszcza przywódcy wspólnot samorządowych (Gorzelałak, Jałowiecki, 1998, s. 150). Uzasadnione jest dlatego rozpatrywanie modernizacji wsi w kontekście unowocześnienia jej elit samorządowych (Sztumski, 2003, s. 11), czyli wpływowych gremiów związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem instytucji samorządu terytorialnego. Chodzi o sołtysów, członków rad sołectkich, radnych, pracowników samorządowych, a zwłaszcza wójtów.

Takie terytorialne wyodrębnienie wynika również z teorii (m.in. Wilbura Schramma i Daniela Lerne'a), eksponujących rolę mikrostruktur społecznych w procesie rozwoju społecznego, uznając to za jeden z najpoważniejszych przejawów modernizacji, której fundamentem jest zrównoważony rozwój (Szczepański, 1999, s. 270). Stąd istnieje zasadniczy związek między modernizacją a rozwojem lokalnym, stymulowanym przez elity samorządowych wspólnot. Warto więc wykazać, że jednym z najważniejszych efektów zmian wprowadzonych wraz z umocnieniem się samorządu terytorialnego na wsi było zmodernizowanie elit lokalnych.

Wybory, a także przemiany polityczne i normatywne wpływały na modernizację samorządowych elit samorządowych. Wśród nich najważniejszą pozycję zajmują organy wykonawcze, zwłaszcza monokratyczne. Ewolucja ustrojowa doprowadziła do sytuacji, w której wójt łączy trzy główne zestawy kompetencji. Jest wybierany w powszechnym głosowaniu politycznym przywódcą lokalnej wspólnoty, który reprezentuje gminę na zewnątrz. Nie mniej istotne są jego uprawnienia (i predyspozycje) menedżerskie. Wójt jest gospodarzem majątku gminy, zarządza budżetem, podejmuje szereg wiążących decyzji inwestycyjno-rozwojowych. Kolejna grupa kompetencji wójta obejmuje kierowanie urzędem i pełnienie funkcji przełożonego zespołu administracyjnego i podległych mu jednostek organizacyjnych (Szewc, Szewc, 2006).

Omówione wyżej kompetencje złożyły się na ukształtowanie korpusu wójtów, których profesjonalizm oraz skuteczność polityczna mogą stanowić wzór dla wielu środowisk życia publicznego. To ich zasługą jest zmodernizowanie modelu zarządzania publicznego oraz reprezentacji lokalnej wspólnoty. Dowodem tego jest rozwój większości polskich gmin oraz wyrażone w wyborach bezpośrednich poparcie dla ich wójtów; co warto podkreślić, większość z nich uzyskuje mandat już w pierwszej turze. I tak w wyborach w 2014 r. w ten sposób wybory rozstrzygnęły się w ponad 65% gmin (bez miast na prawach powiatu).

Wśród wójtów (choćby z racji dominacji gmin wiejskich wśród jednostek polskiego samorządu terytorialnego) większość wywodzi się ze środowiska wiejskiego. Są to osoby mocno zakorzenione w lokalnej wspólnotcie, często pełniące wcześniej funkcje radnego lub sołtysa. W ten sposób zostaje zachowana naturalna droga kariery samorządowca, wymuszająca początek na poziomie sublokalnym.

Prócz wójta ważną rolę we władzach samorządowych odgrywają radni. Historycznie rzecz biorąc, w pełnieniu tej funkcji widoczne jest wyraźne jej ustabilizowanie. Coraz częściej wybiera się ich na następną kadencję. W gminach wiejskich dominują zdecydowanie mężczyźni z wykształceniem średnim lub zawodowym, którzy do rady weszli z poparciem lokalnego komitetu. Radni swą rolę określają mianem „strategicznej” – gdyż głównym zadaniem według radnych jest wyznaczanie priorytetów; dopiero potem widzą się oni w roli „reprezentantów” (Swianiewicz, 2008).

Na wsiach coraz więcej osób związanych jest też zawodowo z instytucjami samorządu. Na przestrzeni ostatnich lat poprawiły się zarówno ich warunki pracy, jak i profesjonalizm. To ostatnie obejmuje wykształcenie oraz doskonalenie zawodowe w formie szkoleń. Ważne jest również opracowywanie i przestrzeganie kodeksów etycznych oraz wprowadzenie przejrzystych procedur rekrutacji (Skwarło, 2008). Również samorządowe urzędy zostały zmodernizowane dzięki zmianie wyposażenia i wdrożeniu nowych standardów techniczno-komunikacyjnych (Martysz, Szpor, Wojsyk, 2007). Nowej jakości nabrały wiejskie organizacje pozarządowe (Halamska, 2008).

Skutki modernizacji elit gmin wiejskich widoczne są zwłaszcza przy ocenie zarządzania publicznego w danych wspólnotach oraz rozwoju jednostek terytorialnych. Podstawą tego procesu jest strategia rozwoju, tworzona najczęściej przy współdziałaniu mieszkańców sołectw. Dzięki strategii wzmacnia się integracja społeczności lokalnej, poprawia także spójność między potencjałem jednostki administracyjnej a kierunkiem działań podejmowanych przez władze lokalne (Szlaska, 2007, s. 102). Instytucje samorządu terytorialnego mogą

inicjować wiele przedsięwzięć organizacyjnych o charakterze innowacyjnym i proinwestycyjnym, czego dowody widoczne są na różnych płaszczyznach aktywności. Gminy tworzą na swych terenach specjalne strefy ekonomiczne; są zainteresowane aktywnością inwestycyjną w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego; działają na rzecz odnawialnych źródeł energii (budowa elektrowni wiatrowych) oraz racjonalnej gospodarki odpadami. Do 2020 r. mają osiągnąć wskaźnik co najmniej 50% odpadów poddanych recyklingowi.

Nowinki gospodarcze na wsi znacząco zmodernizowały życie codzienne mieszkańców. Dotyczyło to tak sposobów wytwarzania rosnącej liczby regionalnych produktów wiejskich, oficjalnie rejestrowanych przez agendy rządowe, jak i dynamicznie rozwijającej się agroturystyki. Wszystko to stało się przedmiotem analiz socjologów wsi, którzy zdobyli znaczącą pozycję w akademickich specjalnościach badawczych (Foryś, 2017).

W dziedzinie modernizacji wsi w sposób zauważalny dominuje podejście marketingowe. Głównymi zwolennikami takiej polityki są liderzy i pracownicy samorządowi. To od ich interakcji w największym stopniu zależy kreacja zewnętrznego wizerunku. Źródło image'u samorządowej jednostki jest bowiem usytuowane w jej kadrach, a instrumenty marketingu opierają się na nowych technologiach. Dotyczy to public relations, promocji, komunikacji wewnętrznej (Szymański, 2007, s. 145).

Wiejscy liderzy nie potrzebują do działania sformalizowanych organizacji ani instytucji. O ich skutecznej aktywności decydują sieci współpracy i wzajemnej pomocy, czyli **kapitał społeczny**. Niemniej pojawienie się w XXI w. stowarzyszeń partnerstwa terytorialnego pomogło w aktywizacji wsi i połączeniu inicjatyw prywatnych oraz publicznych. Powstałe na tej zasadzie Lokalne Grupy Działania zrzeszają przedstawicieli samorządów gmin, placówek oświaty i kultury, parafii, organizacji i stowarzyszeń działających na danym terenie, firm, spółdzielni itp. I choć w radach LGD przedstawiciele sektora publicznego nie mogą stanowić więcej niż 50% składu, to jednak badania wskazują, że grupy te są zdominowane przez samorządy (Pawłowska, Gąsior-Niemiec, Kołomycew, 2014, s. 194; Hałamska, Michalska, Śpiewak, 2010). Jednocześnie nie ma tu klasycznego układu hierarchicznego, przeważa nowoczesne współzarządzanie i kolektywne dochodzenie do wspólnych decyzji. Ich działalność stanowi innowacyjne podejście aktywizujące społeczności wiejskie, m.in. przez włączenie partnerów społecznych i gospodarczych na etapie zarówno planowania, jak i wdrażania projektów. W efekcie Lokalne Grupy Działania doprowadziły do szerokiej promocji atrakcyjności obszarów wiejskich, wpłynęły na poprawę jakości życia ich mieszkańców oraz wzmocniły przekonanie, że w małym

miasteczku lub na wsi też można żyć godnie i twórczo oraz realizować swoje plany (Adamczyk, Chmiel, 2014, s. 203). Warto dodać, że LGD stały się głównym instrumentem polityki UE adresowanej do obszarów wiejskich.

Na marginesie modernizacji pojawiają się też zagrożenia (Bański, 2014, s. 13–25). Dotyczą one zaniku tradycji i wartości kształtujących przez stulecia wiejską rzeczywistość. Na wsi częściej pojawiają się nieznane wcześniej zjawiska anonimowości i alienacji społecznej. Modernizacja obszarów wiejskich wywołała ponadto nową falę migracji z miasta na wieś. Zasadzanie wsi przez nierolników inicjuje głębokie przeobrażenia społeczne i kulturowe. Nowi mieszkańcy dysponują większym kapitałem niż autochtoni i chętniej działają na rzecz rozwoju lokalnej wspólnoty. Trudno jednak określić jednoznacznie wpływ tych działań na poziom integracji starych i nowych mieszkańców wsi (Śpiewak, 2016, 155).

Przemiany cywilizacyjne aktywizują liderów w jednostkach pomocniczych gminy, zwłaszcza sołtysów. Zmienił się wizerunek tego reprezentanta polskiej wsi, którego w czasach PRL symbolizował kabaretowy sołtys Kierdziotek, a w XXI w. jego obraz bliższy był obrazowi menedżera otwartego na świat i ludzi. W grupie sołtysów średnia wieku była coraz niższa, zwiększał się odsetek kobiet, zdarzało się, że funkcję tę pełniły osoby o homoseksualnej orientacji. Sołtysi dysponują wysokim poziomem kapitału społecznego. Badania prowadzone np. w województwach lubelskim i wielkopolskim wykazały, że aż 70% z nich należało do organizacji społecznych (OSP, KGW, LGD, LZS). Wysoki poziom kapitału społecznego i posiadana sieć powiązań sprzyjają osiągnięciu przez sołtysów sukcesu w rywalizacji wyborczej na wyższych szczeblach władzy. Ponad 70% z nich, biorąc udział w rywalizacji wyborczej do rady gminy, zdobywa mandat radnego (Ptak, 2017, s. 29–48).

Wszystko to pokazuje zakres przemian cywilizacyjnych, które nastąpiły w ostatnich latach w obrębie elit wiejskich. Sprzyjał temu wzrost wykształcenia; jego dynamika była na wsi zdecydowanie wyższa niż w mieście. W latach 2000–2006 liczba osób z wyższym wykształceniem wzrosła na wsi o 96% (w miastach o 53%) (Mossakowska, 2008, s. 174); według spisu powszechnego z 2012 r. posiadało je 10% mieszkańców wsi.

Lokalni liderzy cieszą się na ogół pozytywną opinią w społeczeństwie. W 2010 r. 2/3 Polaków dobrze oceniało działalność władz lokalnych (w przypadku parlamentu było to poniżej jednej trzeciej) (CBOS, 2010). Dane z 2018 r. wskazują, że po kilkuletnich wahaniach władzom gminy (miasta) znów ufa 65% ankietowanych (CBOS, 2018). Statystyczny polski samorządowiec, z racji dominacji małych gmin, był mieszkańcem wsi, a jego wizerunek odbiegał

zasadniczo od wzorca „przedstawiciela władzy”. Był znanym osobiście lokalnym działaczem, sąsiadem, kolegą, czasami krewnym, a jednocześnie aktywistą ocenianym w kategoriach służby publicznej, społecznego zaangażowania, pozytywistycznej pracy u podstaw. I to w takich postawach dostrzegano szansę na odnowę życia politycznego w Polsce.

Innym, oprócz modernizacji, procesem ostatnich lat zachodzącym na polskiej wsi była **europeizacja**. Badanie tego zjawiska koncentruje się na wpływie integracji Polski z UE. W kontekście samorządów wskazuje się na trzy poziomy wpływu integracji: 1) bezpośredni (obowiązek dostosowania się samorządów do uwarunkowań prawnych tworzonych przez instytucje UE); 2) pośredni (obowiązek osiągnięcia pewnych standardów określonych w *acquis communautaire*) oraz 3) zmiana ogólnych warunków działania samorządów na skutek integracji europejskiej i globalizacji gospodarki (Goldsmith, Klausen, 1997, za: Swianiewicz, 2011, s. 21). Innym aspektem badań nad europeizacją jest udział lokalnych elit w tym procesie (Kurczewska, 2008, s. 40–41). W Polsce najczęściej jednak podejmuje się badania nad absorpcją środków z UE (np. przez lokalne samorządy).

Jest oczywiste, że w ostatnich dwóch dekadach Europa na dobre zadomowiła się na polskiej wsi, co przejawia się m.in. w różnych formach aktywności wspólnot lokalnych oraz w rozmaitych procesach ekonomicznych, społecznych i politycznych. Pierwsze symptomy europeizacji pojawiły się na długo przed akcesją. W 1991 r. powstał na ziemiach polskich pierwszy euroregion – Nysa, a do 2003 r. utworzono ich już osiemnaście. Ich działalność ułatwia prowadzenie europejskiej polityki zagospodarowania przestrzennego. Euroregiony realizują w praktyce politykę spójności, sprzyjają budowie podstaw wzajemnego zaufania i współpracy między wspólnotami lokalnymi, a także instytucjami samorządowymi oraz unijnymi. Są ważnym podmiotem współpracy w newralgicznych obszarach przygranicznych. Niwelują ewentualne konflikty, dają wspólnotom lokalnym z różnych państw szansę samorealizacji w ramach ponadnarodowej struktury. Nie zastępują tożsamości narodowych, ale sprzyjają tworzeniu tożsamości europejskiej (Łoś--Nowak, 2000, s. 45).

Poza euroregionami istnieją też inne formy współpracy transgranicznej gmin, najwcześniej i najszerzej rozwinięte na granicy Polski i Niemiec (Osękowski, Szczegółta, 1999). Aktywność międzynarodowa polskich gmin w Unii Europejskiej przybiera zresztą najróżniejsze formy: są to kontakty z ekspertami zagranicznymi, podróże przedstawicieli władz lokalnych, ich udział w samorządowych sieciach współpracy, a także inne nietatwe do usystematyzowania działania motywowane ekonomicznie, kulturowo i politycznie. Stanowią one

reakcję samorządowców na pojawienie się w Europie struktur ponadnarodowych oraz ujawniają potrzebę nawiązania bezpośrednich kontaktów na poziomie wspólnot lokalnych w celu rozwiązania własnych problemów.

W XXI wieku dodatkowym impulsem do zainteresowania się Europą z perspektywy gminy okazał się szeroko rozumiany proces akcesji: negocjacje poprzedzające formalne włączenie Polski do UE, kampania referendalna i samo głosowanie w 2003 r., a także wybory do Parlamentu Europejskiego (2004 r.). Na długo przed referendum unijnym eksperci wskazywali na to, że istotnym elementem uzyskania poparcia Polaków do integracji z UE będzie przekonanie do niej na poziomie wspólnot lokalnych (Niedźwiedzki, 2001). W 2003 r. wiele rad gmin wystosowywało apele o udział w referendum. Rekordy w poparciu i sprzeciwie dla integracji padły na dwóch krańcach kraju: w lubuskiej Gozdnicy aż 92% było „za” (frekwencja 57%), a w Godziszowie (woj. lubelskie) 88% głosowało przeciw UE (przy frekwencji 71%). Ten ostatni przykład przypominał, że europeizacja polskich wspólnot lokalnych wcale nie jest zjawiskiem powszechnym. Część samorządowych władz gmin podchodziła do integracji w sposób pasywny lub naśladowczy (Pancer-Cybulska, 2005, s. 41). Przejawiało się to w niesystematycznych i mało programowych kontaktach z UE oraz niewielkiej kreatywności i innowacyjności podejmowanych działań.

Z kolei dla europeizacji wsi po 1989 r. zasadnicze znaczenie miała swoboda kontaktów międzynarodowych oraz ogólna reorientacja polityki zagranicznej Polski w kierunku zachodnim. W ciągu kilku lat w większości polskich gmin instytucje samorządu terytorialnego oraz stowarzyszenia społeczne znalazły partnerów do współpracy w krajach Wspólnoty Europejskiej. Współpraca ta obejmuje przede wszystkim sprawy kultury, młodzieży i sportu.

Jeżeli jednak szuka się śladów europejskich na polskiej wsi, nie można ograniczać się wyłącznie do elit i polityki. Europeizacja to szerszy proces cywilizacyjny, za którym idą nowe wartości, nowe idee oraz nowe instytucje. Wejście Polski do Unii Europejskiej zbiegło się z początkiem dobrej koniunktury gospodarczej. Gminy stały się beneficjentami korzystnej synergii zmian politycznych i ekonomicznych. Modernizacja polskiej wsi w szybkim tempie zmieniła realia ekonomiczne i społeczne. Nastąpiła intensyfikacja współpracy międzynarodowej oraz szersze uwzględnianie jej w strategiach rozwoju, inwestycjach, innowacyjnych programach. Wspólnoty gminne pozytywnie odczuły efekty dopłat dla gospodarstw rolnych, wzrost cen nieruchomości, możliwości pracy w krajach UE oraz nowe szanse rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Samorządowcy musieli podnosić kwalifikacje, współdziałać i koordynować współpracę z partnerami z UE, wzmacniać dobre relacje między

poszczególnymi wspólnotami terytorialnymi oraz administracją rządową, a także wykazywać interaktywność w stosunkach ze swym zapleczem i doskonalić zmiany instytucjonalne (Bartkowski, 2008).

W procesie europeizacji polskiej wsi ważną rolę odegrało zagospodarowanie środków unijnych. Jeszcze przed przystąpieniem do Unii samorządy gmin korzystały ze środków przedakcesyjnych trzech programów pomocowych: PHARE, ISPA i SAPARD, z których ten ostatni był adresowany do samorządów gminnych, zakładów przetwórstwa spożywczego i rolników. Po akcesji program LEADER+ wspomagał wdrożenie nowych strategii rozwoju terenów wiejskich. Z kolei instrumentem umożliwiającym wykorzystanie wielu konkretnych funduszy pomocowych był Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006. Właśnie w tych latach ok. 77% gmin realizowało projekty dofinansowywane ze środków unijnych. W drugim etapie (2007–2013) przełom nastąpił w 2009 r., kiedy rekordowo wzrosło wykorzystanie unijnych funduszy. Zakontraktowano wówczas 30% z 37,3 mld euro funduszy strukturalnych UE na lata 2007–2013 (rok wcześniej 3%). W przeliczeniu na jednego mieszkańca wartość podpisanych umów o dotację wyniosła 1,1 tys. zł („Rzeczpospolita”, 2010). Dzięki tym środkom w gminach powstały nowe drogi, wodociągi, wyremontowano ośrodki zdrowia, poprawiła się oferta edukacyjna i kulturalna. Dla samorządów gminnych wykorzystanie funduszy unijnych jest priorytetem, któremu podporządkowują one kształt budżetu i dostosowują swoje działania do standardów unijnych. Uprawnione będzie dlatego twierdzenie, że środki europejskie zmieniają nie tylko infrastrukturę wsi, ale i samo funkcjonowanie samorządu. Już pierwsza dekada przynależności Polski do UE doprowadziła do europeizacji polskiej wsi (Wilkin, 2014, s. 11–27). Dzięki funduszom unijnym gminy wiejskie dokonały prawdziwego skoku cywilizacyjnego; przykładem są najlepiej rozwijające się wspólnoty: Kleszczów i Rząśnia (łódzkie), Kobierzyce (dolnośląskie), Wielka Nieszawka i Osielsko (kujawsko-pomorskie), Terespol (lubelskie), Michałowice (mazowieckie), Tarnowo-Podgórze (wielkopolskie), Dobra Szczecińska.

Europeizacja stała się podstawą modernizacji wiejskich wspólnot. Wpłynęła na konsolidację samorządowych struktur i nadała im nowy charakter, pełen dynamiki, nowoczesności, różnorodności. Głębokość i wszechstronność tej zmiany łatwo dostrzec, zarówno gdy się podsumowuje okres przynależności Polski do UE lub dzieje RP, jak i gdy ocenia się – z racji obchodów stulecia niepodległości – całą historię lat 1918–2018.

## PODSUMOWANIE

Przeprowadzona w książce analiza wskazuje, 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 przez podmioty umiejscowione poza miejscową społecznością.

Pierwsza z procedur – wolne i konkurencyjne wybory – jest charakterystyczna dla systemów demokratycznych. W przypadku Polski to okres po 1990 r., kiedy 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 zarówno na etapie zgłaszania kandydatów do rad gmin, jak i na etapie samego głosowania. Od 2002 r. stworzono takie możliwości również dla bezpośrednich wyborów wójtów. Dzięki tym rozwiązaniom decydujący wpływ na obsadę lokalnych władz ma miejscowa społeczność. Dodatkowo ustawodawca wyposażył lokalną wspólnotę w instytucję referendum, dzięki której ma ona możliwość odwołania władz gminy przed upływem kadencji, na którą zostały wybrane. Referenda, konsultacje i zebrania oraz inne formy udziału w życiu publicznym wsi umożliwiają mieszkańcom korzystanie z demokracji bezpośredniej, która na tym poziomie jednostek terytorialnych może być stosowana najczęściej i w najbardziej zróżnicowanym trybie.

Oparcie władzy lokalnej na samorządzie terytorialnym z instytucją wyborów włącznie nie zawsze oznaczało w historii Polski przekazania miejscowej społeczności niczym nieograniczonego prawa do wyboru władz lokalnych. Rozwiązania umniejszające udział miejscowej społeczności w tym procesie pojawiły się w okresie międzywojennym, choć nie był to pod tym względem czas bynajmniej jednorodny. W latach 1918–1933 władze zwierzchnie (głównie starostowie) wpływały na wybór lokalnych władz przez zatwierdzanie wybranych przez rady gmin wójtów (sołtysów). Skrajnym rozwiązaniem było pozostawienie pozaborowych procedur na obszarze byłego Królestwa Polskiego, gdzie rada wskazywała dwóch kandydatów na wójta, a o tym, który z nich mógł być wybrany, decydował już starosta. Także i same wybory do rad gmin w dużej mierze traktowano wówczas instrumentalnie, zdarzały się długie okresy,

w których wcale ich nie organizowano, nawet przez kilka lat. Po przewrocie majowym rady gmin często samowolnie rozwiązywano.

Dalsze ograniczanie roli miejscowej społeczności w wyborach lokalnych władz nastąpiło po 1933 roku. Kontynuowano nie tylko ograniczanie swobód obywatelskich oraz otwartą walkę z opozycją, ale również systemowo wzmacniano administrację rządową. Proces ten nie ominął również samorządu. Choć nie zdecydowano się na całkowitą likwidację instytucji wyborów, to jednak wprowadzano różne sposoby wpływania na obsadę władz samorządowych i eliminowania ludzi nieprzychylnych rządzącym. W rezultacie już nie tylko władze zwierzchnie zatwierdzały wójtów i sołtysów, ale i sam proces wyborczy oraz ich urzędowanie podlegały wpływowi administracji rządowej, włącznie z możliwością rozwiązywania rad gminnych oraz ustanawiania w miejsce wójtów tymczasowych –przełożonych gminy o szerokich kompetencjach.

Nie należy także zapominać o innych jeszcze ograniczeniach międzywojennego samorządu. Przez ponad piętnaście lat od odzyskania niepodległości pozostawiono pozaborcze i *de facto* feudalne rozwiązania, które wyłączały bądź nierówno traktowały lokalne społeczności przy wyłanianiu władz. W byłym zaborze pruskim zachowano obszary dworskie znajdujące się pod jurysdykcją właściciela wsi, a samorządowa i jednowioskowa gmina wiejska nie dysponowała kompetencjami zlokalizowanymi poza nią (wójtostwa i powiaty). Z kolei w byłym Królestwie Polskim utrzymano stanowy charakter gromad. Innego typu ograniczenia występowały na ziemiach byłego zaboru austriackiego. Tam mimo demokratyzacji systemu wyborczego pozostawiono archaiczny system kurialny; i choć do systemu wyborczego po 1918 r. wprowadzono zasadę powszechności, to jednak nie zdecydowano się na zasadę równości. Nadal w procesie wyborczym osoby o wyższym statusie finansowym i społecznym były uprzywilejowane.

Trzecią procedurą wyłaniania lokalnych władz były *quasi*-wybory, które odbywały się w latach 1954–1990. Istotę systemu wyborczego PRL (systematycznie organizowanych i notujących wysoką frekwencję wyborczej) można zrozumieć wyłącznie w odniesieniu do całego systemu politycznego PRL. System ten, który z pozoru – zwłaszcza dla osób słabo zorientowanych w mechanizmach władzy – sprawiał wrażenie na wskroś demokratycznego, szczególnie że formalnie działało wiele partii i organizacji społeczno-politycznych. Uznawały one jednak kierowniczą rolę jednej partii, którą od 1948 r. była Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Stąd jakiegokolwiek zmiany w funkcjonowaniu władzy lokalnej w PRL nie były efektem uzgodnień między partiami politycznymi ani konsensusem w parlamencie, tak jak to ma miejsce

w systemach demokratycznych, lecz decyzją władz jednej partii. Przyjmowane przez sejm PRL kolejne ustawy o radach narodowych oraz ordynacje wyborcze do tych rad stanowiły tylko formalne potwierdzenie wcześniej podjętych decyzji (m.in. na posiedzeniach Biura Politycznego KC PZPR). Ilustracją roli sejmu w systemie politycznym PRL-u są wspomnienia Mieczysława F. Rakowskiego, który pod datą 10 kwietnia 1974 r. jako poseł zapisał:

Sesja Sejmu. Niezbyt ciekawa. W kularach prawie żadnej interesującej rozmowy. Pokazano nam natomiast, oczywiście nie po raz pierwszy, gdzie jest właściwe miejsce Sejmu w „systemie dyktatury proletariatu”. Otóż zanim jeszcze odbyło się głosowanie, już wydrukowany był Dziennik Ustaw z ustawą likwidującą Ministerstwo Handlu Zagranicznego. Nikt nas wcześniej o tym nie uprzedził (Rakowski, 2002, s. 230–231).

Także tworzone na poszczególnych etapach rozwoju PRL płaszczyzny współpracy legalnie działających partii i organizacji (np. Front Jedności Narodu, Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego) były fikcją – fasadą, która miała stwarzać pozory pluralizmu politycznego. Faktycznie centralną rolę w systemie władzy – i to na każdym poziomie – odgrywała PZPR. Rolę tę dawało się odczuć szczególnie w przypadku obsady najważniejszych funkcji (nazywanej systemem nomenklatur personalnych i rezerw kadrowych). To do instancji partyjnych PZPR, a nie do lokalnej społeczności należało przydzielenie kluczowych funkcji w lokalnym systemie władzy. Odbywające się po 1954 r. wybory można nazwać jedynie głosowaniem na kandydatów wcześniej wyselekcjonowanych i wskazanych przez partię.

Obsada najważniejszych funkcji obejmowała nie tylko radnych rad narodowych i ich organów, które w założeniu miały zachowywać charakter przedstawicielski, ale i kierownictwa większych zakładów przemysłowych, usługowych i handlowych oraz całego szeroko pojętego aparatu bezpieczeństwa (np. milicja) (Narojek, 1967). Władzę na wsi sprawował I sekretarz PZPR. Instancje partyjne były wówczas na tyle ważne i na tyle znane, że nawet lokalne problemy, z jakimi borykały się miejscowe społeczności, kierowano bezpośrednio do przedstawicieli partii, a nie do lokalnej administracji.

Wreszcie należałoby wspomnieć o nominowaniu lokalnych władz przez władze zwierzchnie bez stwarzania jakichkolwiek pozorów uczestnictwa w tym procesie lokalnej społeczności. Dotyczy to zwłaszcza okupacji oraz pierwszych lat Polski Ludowej. W okresie okupacji, poza Generalnym Gubernatorstwem, całkowicie wyeliminowano udział polskiej ludności w strukturach władz

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, które jest wszak jednym z najważniejszych czynników upodmiotowienia lokalnych społeczności, wskazuje na stosunkowo niewielkie doświadczenia w dostępie do w pełni demokratycznych rozwiązań. Bywały okresy, w których lokalnym społecznościom nie stwarzano nawet formalnych podstaw do upodmiotowienia się. Choć trzeba przyznać, że nigdy, poza okupacją, nie rezygnowano całkiem z przeprowadzania wyborów, to jednak funkcjonowały głównie rozwiązania fasadowe (PRL) bądź znacznie ograniczające wpływ lokalnej społeczności na obsadę władz (II RP). Być może przyczyną stosunkowo niskiego zaangażowania w sprawy publiczne należy upatrywać w braku instytucji demokratycznych przez bardzo długi czas.

Interesująco przedstawiają się zmiany terytorialne i administracyjne polskiej wsi. Miały one dwojaki charakter. Pierwszy wiązał się ze zmianą samych granic. Można zatem wskazać Polskę tużpoborową, która wyłoniła się po 1918 r., oraz Polskę tużpowojenną z granicami ukształtowanymi wskutek postanowień konferencji pokojowych. W konsekwencji Polska zaczęła obejmować ziemie znajdujące się jeszcze w granicach Drugiej Rzeczypospolitej oraz tzw. Ziemie Zachodnie, przyłączone dopiero po II wojnie światowej. Do dziś wskazuje się na cztery obszary o istotnych, wyraźnych odrębnościach historycznych, kulturowych, gospodarczych itp. Ma to wpływ na preferencje partyjne, frekwencję wyborczą, poparcie dla Unii Europejskiej i wiele innych zjawisk i procesów społecznych.

Druga kategoria zmian terytorialnych (administracyjnych) dotyczy już bezpośrednio obszarów wiejskich. Również pod tym względem można wyodrębnić kilka wyraźnych punktów zwrotnych. W latach 1918–1933 gminy dzieliły się na jednowioskowe i zbiorcze. Od roku 1934 nastąpiło połączenie gmin jednowioskowych i utworzenie gmin zbiorowych (poza Śląskiem). Model tych ostatnich przetrwał do roku 1954. Przez następne 20 lat miejsce gmin zajmują zdecydowanie mniejsze gromady. Gmina jako podstawowa jednostka terytorialna zostaje przywrócona w 1973 r.; w takim kształcie przetrwała do czasów współczesnych.

W XXI wieku proces modernizacji i europeizacji polskiej wsi znacząco wpłynął na lokalne elity. Członkami rad sołeckich są obecnie coraz częściej ludzie młodzi; w jednej trzeciej ogólnej liczby sołectw funkcje sołtysów pełnią kobiety, wzrasta także poziom wykształcenia i zamożności lokalnych liderów. Następuje zmniejszenie zatrudnienia w rolnictwie przy jednoczesnym

utrzymaniu się odsetka osób mieszkających na wsi. Z drugiej strony pogłębia się zróżnicowanie polskiej wsi oraz nasila wyludnienie rolniczych gmin wschodniej ściany kraju. Można się spodziewać, że zjawiska te będą widoczne także w najbliższych latach.

Wydaje się, że to najważniejsze uwarunkowania dla władzy lokalnej na wsi w kolejnych dekadach XXI wieku. Dodatkowo system zarządzania publicznego na tym poziomie będzie musiał uwzględniać rozwój nowych form komunikacji społecznej (istnienie wirtualnych społeczności), rozwój demokracji bezpośredniej (także w powiązaniu z internetem), postępujący proces starzenia się społeczeństwa, problem migracji, ruchów prorównościowych i ekologicznych, religijną indyferencję społeczeństwa. Zdiagnozowanie wszystkich tych zjawisk będzie łatwiejsze, jeśli wzmocni się naszą wiedzę o przeszłości i zwłaszcza połączy ją z umiejętnością wykorzystania do rozwiązywania bieżących problemów. Zaprezentowana powyżej analiza jest próbą odpowiedzi na takie właśnie zapotrzebowanie.



## BIBLIOGRAFIA

### Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja RP z dn. 2.04.1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dn. 15.10.1985 r. (Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dn. 23.03.1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 35, poz. 294).
- Ustawa z dn. 16.08.1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych (Dz.U. nr 63, poz. 481).
- Ustawa z dn. 11.10.1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 22).
- Ustawa z dn. 20.03.1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz.U. nr 14, poz. 130).
- Ustawa z dn. 25.08.1954 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. nr 43, poz. 193).
- Ustawa z dn. 25.08.1954 r. o reformie podziału terytorialnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych (Dz.U. nr 43, poz. 191).
- Ustawa z dn. 31.10.1957 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. nr 55, poz. 270).
- Ustawa z dn. 25.01.1958 r. o radach narodowych (Dz.U. nr 5, poz. 16).
- Ustawa z dn. 17.01.1976 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i rad narodowych (Dz.U. nr 2, poz. 15).
- Ustawa z dn. 20.07.1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 41, poz. 185).
- Ustawa z dn. 13.02.1984 r. – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. nr 8, poz. 32).
- Ustawa 6.05.1987 r. z dn. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 14, poz. 82).
- Ustawa z dn. 10.03.1988 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad narodowych (Dz.U. nr 7, poz. 54).
- Ustawa z dn. 16.06.1988 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 19, poz. 130).
- Ustawa z dn. 29.12.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 75, poz. 444).
- Ustawa z dn. 8.03.1990 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. nr 16, poz. 96).
- Ustawa z dn. 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dn. 10.05.1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191).
- Ustawa z dn. 11.10.1991 r. o referendum gminnym (Dz.U. nr 110, poz. 473).

- Ustawa Konstytucyjna z dn. 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426).
- Ustawa z dn. 29.08.1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 124, poz. 601).
- Ustawa z dn. 2.02.1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1996 r., nr 58, poz. 261).
- Ustawa z dn. 16.07.1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 r., nr 95, poz. 602).
- Ustawa z dn. 20.06.2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984).
- Ustawa z dn. 20.04.2004 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 102, poz. 1055).
- Ustawa z dn. 7.07.2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. nr 169, poz. 1414).
- Ustawa z dn. 8.07.2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 175, poz. 1457).
- Ustawa z dn. 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. 2011, nr 21, poz. 112).
- Ustawa z dn. 11.10.2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1318).
- Ustawa z dn. 11.01.2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r., poz. 130).
- Dziennik Rozporządzeń Polskiej Komisji Likwidacyjnej z dn. 29.12.1918 r., nr 2, treść 5.
- Rozporządzenie z dn. 29.03.1919 r. dotyczące ordynacji wiejskiej (opublikowane w nrze 5. „Tygodnika Urzędowego”).
- Rozporządzenie z dn. 30.04.1920 r. Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej (Dz.U. M. b. Dz. P. nr 19, poz. 190).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 17.10.1933 r. w sprawie regulaminu wyboru rad gromadzkich na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogrodzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego i wołyńskiego (Dz.U. nr 83, poz. 606).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 23.10.1933 r. w sprawie regulaminu wyboru sołtysa i podsołtysa na obszarze województw: białostockiego, kieleckiego, lubelskiego, łódzkiego, nowogrodzkiego, poleskiego, warszawskiego, wileńskiego i wołyńskiego (Dz.U. nr 83, poz. 608).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 18.09.1934 r. w sprawie regulaminu wyboru do rad gromadzkich na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego, pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz.U. nr 84, poz. 760).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 3.11.1934 r. w sprawie regulaminu wyboru sołtysa i podsołtysa na obszarze województw: krakowskiego, lwowskiego,

- pomorskiego, poznańskiego, stanisławowskiego i tarnopolskiego (Dz.U. nr 101, poz. 916).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dn. 8.10.1936 r. w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa (Dz.U. nr 81, poz. 558).
- Rozporządzenie Ministra Administracji Publicznej z dn. 15.03.1945 r. w sprawie regulaminu wyborów sołtysa i podsołtysa (Dz.U. nr 10, poz. 53).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 25.03.1958 r. w sprawie zasad i trybu wyboru, zakresu działania oraz praw i obowiązków sołtysa (Dz.U. nr 67, poz. 67).
- Dekret z dn. 27.11.1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego (Dz.Pr. P.P. nr 18, poz. 48).
- Dekret PKWN z dn. 23.11.1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 14, poz. 74).
- Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z 31.05.1990 r. (M. P. nr 21, poz. 170).
- Zbiór ustaw z dn. 12 sierpnia 1866 r., wyd. 2, nakładem Karola Wilda, Lwów 1867.

## Literatura

- Abramowicz B. (2010). Zebranie wiejskie i inne formy aktywności obywatelskiej mieszkańców sołectw (na przykładzie województwa łódzkiego). W: M. Marczevska-Rytko (red.). *Stan i perspektywy demokracji bezpośredniej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Adamczyk M., Chmiel A. (2014). *Spółeczności lokalne. Przestrzeń dla współpracy i rozwoju*. Polkowice – Wrocław: Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżykowskiego.
- Ajnenkiel A. (1991). *Polskie konstytucje*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Augustyniak M. (2014). Instrumenty partycypacji społecznej w jednostkach pomocniczych gmin – wnioski i postulaty. W: A. Jarosz, B. Springer (red.). *Jednostki pomocnicze w polskich gminach. Pozycja, funkcje i wyzwania*. Zielona Góra: Wydawnictwo Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Bański J. (2014). *Perspektywy rozwoju polskiej wsi – wybrane zagadnienia*. „Wieś i Rolnictwo”, 4, 13–25.
- Bartkowski J. (2008). Europeizacja jako modernizacja. Samorządy polskie a idea integracji europejskiej. W: J. Kurczewska (red.). *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.
- Bloch J. (1976). Samorząd mieszkańców wsi. W: Z. Leoński (red.). *Rady narodowe i terenowe organy administracji po reformach*. Warszawa – Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Błażyński Z. (2012). *Mówi Józef Światło. Za kulisami bezpieki i partii 1940–1955*. Łomianki: Wydawnictwo LTW.
- Bojarski P. (1999). *Dwa pogrzeby i referendum*. „Gazeta Wyborcza” (wyd. poznańskie), nr 265.
- Bondyra K., Wojtkowiak M. (2013). Demokracja bezpośrednia w Polsce. Sołectwa wobec zmiany społecznej. W: B. Wiśniewska-Paź (red.). *Współczesna demokracja bezpośrednia. Dialog polsko-szwajcarski*. Kraków: Aureus.

- Borkowski J. (1980). Działalność społeczno-polityczna i postawa chłopów w latach 1918–1939. W: S. Inglot (red.). *Historia chłopów polskich*, t. III. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Borkowski J. (1987). *Ludowcy w II Rzeczypospolitej*. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Bukowski J., Swianiewicz P. (1992). Krytyczna ocena działalności władz lokalnych – nasze badania. „Wspólnota”, 13.
- Buszko J. (2001). Walka o kształt polityczno-ustrojowy samorządu terytorialnego w autonomicznej Galicji. W: J. Malec, W. Uruszczak (red.). *Ustrój i prawo w przeszłości dalszej i bliższej: studia historyczne o prawie dedykowane Prof. Stanisławowi Grodzkiemu w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Centrum Badania Opinii Społecznej (2010). *Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań*. Warszawa.
- Chałubiński M. (1987). Partia i stronnictwa polityczne. W: J. Wiatr (red.). *Władza lokalna w warunkach kryzysu*. Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Cimek H. (2008). *Walka ludowców o Polskę, jej granice i ustrój w latach 1914–1922*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Czapiewski K., Janc K. (2018). Od analfabetyzmu do wykształcenia wyższego. W: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*. T 1. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Dawidowicz W. (1982). Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego. „Państwo i Prawo”, 3–4, 105–109.
- Dolnicki B. (1999). *Koncepcja województwa samorządowego*. „Samorząd Terytorialny”, 6, 15–22.
- Dolnicki B. (2015). *Jawność w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Drozdowski M.M. (2012). Wprowadzenie. W: *Centralny Okręg Przemysłowy. Wczoraj, dziś i jutro*. Materiały z konferencji naukowej „W 75. rocznicę powstania COP”. Warszawa.
- Drygalski J., Kwaśniewski J. (1992). *(Nie)realny socjalizm*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Eisler J. (2018). *Czterdzieści pięć lat, które wstrząsnęły Polską. Historia polityczna 1944–1989*. Warszawa: Czerwone i Czarne.
- Foryś G. (2008a). *Dynamika sporu. Protesty rolników w III Rzeczypospolitej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Foryś G. (2008b). *Gospodarstwa i stowarzyszenia agroturystyczne. W poszukiwaniu ruchu społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Frenkel I., Rosner A., Stanny M. (2018). Przemiany struktury społeczno-zawodowej ludności wiejskiej. W: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*. T 1. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Fuks T. (2001). Europejska Karta Samorządu Terytorialnego a polskie ustawodawstwo samorządowe. „Państwo i Prawo”, 5, 39–43.
- Gałąj D. (1996). *Więzi społeczne – chłopskie ojczyzny*. W: J. Jańczak (red.). *Chłopi a państwo*. Materiały z konferencji naukowej, 12–13 czerwca 1995. Łódź.

- Garlicki A. (1978). *Przewrót majowy*. Warszawa: Czytelnik.
- Gendźwiłł A., Żółtak T. (2012). *Bezpartyjność w powolnym odwrócie. Analiza rozpowszechnienia bezpartyjności w wyborach lokalnych w Polsce 2002–2010*. „*Studia Regionalne i Lokalne*”, 1, 102–121.
- Georgica J.P. (1991). *Władza lokalna we władzy PZPR*. Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.
- Główny Urząd Statystyczny (1968). *Sołectwa i sołtysi*. Seria „*Statystyka Regionalna*”, 15.
- Gmitruk J. (1996). Chłop potęgą jest i basta. W: *Wieś – chłopi – ruch ludowy – państwo. Księga pamiątkowa Profesora Józefa Ryszarda Szaflika*. Warszawa.
- Gmitruk J. (2017). *Demokracja jako czynnik rozwoju społeczeństwa*. Warszawa: Wydawnictwo Muzeum Historii Ruchu Ludowego.
- Goldsmith M., Klausen K. (1997). *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gorlach K., Drąg Z. (2018). Od gospodarstwa chłopskiego do przedsiębiorstwa rodzinnego. W: M. Hałamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*. T 1. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Gorzela G., Jałowiecki B. (red.). (1998). *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*. Warszawa: Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Grabowski J. (2011). *Judenjagd. Polowanie na Żydów 1942–1945. Studium dziejów pewnego powiatu*. Warszawa: Centrum Badań nad Zagładą Żydów IFiS PAN.
- Grabowski W. (2003). *Polska tajna organizacja cywilna 1940–1945*. Warszawa: Instytut Pamięci Narodowej, Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu.
- Grązewski M. (2001). Referendum lokalne jako forma realizacji prawa jednostki do udziału w sprawowaniu władzy publicznej. W: E. Ura (red.), *Jednostka wobec działań administracji publicznej*. Międzynarodowa konferencja naukowa. Rzeszów: Mitel.
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A. (2014). Komisje, zespoły, rady jako forma partycypacji obywateli w samorządzie terytorialnym. W: Dolnicki B. (red.). *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hałamska M. (2008). Wiejskie organizacje pozarządowe. Wprowadzenie. W: M. Hałamska (red.). *Wiejskie organizacje pozarządowe*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk.
- Hałamska M., Michalska S., Śpiewak R. (2010). LEADER w Polsce. Drogi implementacji programu. „*Wieś i Rolnictwo*”, 4, 104–119.
- Hałamska M., Stanny M., Wilkin J. (red.). (2018). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*. Warszawa: IRWIR PAN – WN Scholar.
- Hampel J. (2008). W jednej gminie i wsi – gmina Szczurowa. W: J. Hampel (red.). *Chłopów polskich drogi do demokracji. Studia i szkica*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej.
- Hebda J. (2016). *Z sołtysem i wójtem przez wieki. Opowieść o dziejach urzędu sołtysa i wójta w Polsce*. Tarnów – Warszawa: Muzeum Historii Ruchu Ludowego.
- Holzer J. (1990). *Solidarność 1980–1981. Geneza i historia*. Warszawa: Agencja Omnipress.
- Hryciuk G. (2005). *Przemiany narodowościowe i ludnościowe w Galicji Wschodniej i na Wołyniu w latach 1931–1948*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

- Huntington S.P. (1995). *Trzecia fala demokratyzacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Izdebski H. (1993). *Współczesne modele administracji publicznej*. Warszawa: Urząd Rady Ministrów.
- Izdebski H. (2004). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: LexisNexis.
- Jałowiecki B., Swianiewicz P. (red.). (1991). *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny po wyborach*. Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego.
- Janowicz Z. (1952). *Ustrój administracyjny Ziemi Polskich wcielonych do Rzeszy Niemieckiej 1939–1945 tzw. okręgi Kraju Warty i Gdańska – Prus Zachodnich*. Poznań: Instytut Zachodni.
- Jarczewski W. (2002). *Odzyskana niezależność. Przyczyny i skutki powstania nowych gmin na obrzeżach GOP w latach 90*. Kraków: Dante.
- Jaroszyński M. Z. (1923). *Samorząd terytorialny w Polsce. Stan obecny. Wnioski do reformy*. Warszawa: E. Wende i S-ka.
- Jasińska-Kania A., Bartkowski J. (2002). Kim są przedstawiciele lokalnych elit władzy? W: J.J. Wiatr (red.). *Władza lokalna po reformie samorządowej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kaczmarek T. (2016). *Gminny podział administracyjny w świetle 25 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego*. „Przegląd Politologiczny”, 1, 63–80.
- Kaczorowski A.W. (2018). *Jak wójt usuwał sołtysa*. „Gazeta Sołecka”, 11.04.2018.
- Kamiński M.M. (1997). *Jak komuniści mogli zachować władzę po Okrągłym Stole*. „Studia Socjologiczne”, 2, 5–34.
- Kamiński M.M. (2016). *Okręgi jednomandatowe*. Wydawca: Centrum im. A. Smitha.
- Kamiński R., Sitek A. (2018). *Wiejskie organizacje społeczne*. W: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*. T 1. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Kasiński M. (2014). *Lokalne inicjatywy obywatelskie w mechanizmach demokracji samorządowej*. W: B. Dolnicki (red.). *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kersten K. (1990). *Narodziny systemu władzy Polska 1943–1948*. Poznań: Kantor Wydawniczy SAWW.
- Kiljan K. (2001). *Referendum lokalne w świetle przepisów ustawy z 15 września 2000 r. „Samorząd Terytorialny”*, 11, 19–27.
- Kołodziejczyk A. (2008). *Na drogach ruchu ludowego*, t. III. Warszawa: Muzeum Historii Ruchu Ludowego.
- Kostrzewska M. (1997). *Aktywność społeczna i oświatowa kobiet wiejskich w II Rzeczypospolitej*. W: W. Bonusiak (red.). *Chłopi a państwo*, t. 5. Rzeszów: Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
- Kraczkowski A. (2014). *Lokalne Grupy Działania jako forma wspierania rozwoju samorządności w Polsce oraz refleksje na temat organizacji wewnętrznej*. W: B. Dolnicki (red.). *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Kula M. (2010). Modernizacja wyzwaniem? Rzut oka na historię Polski. W: W. Morawski (red.). *Modernizacja Polski. Struktury. Agencje. Instytucje*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Kulesza M. (1992). *Druga rocznica wyborów komunalnych – 27 maj 1990 r.* „Samorząd Terytorialny”, 5.
- Kumaniecki K.W. (1921). *Ustrój władz samorządowych na ziemiach polskich w zarysie*. Warszawa – Kraków: Księgarnia J. Czarneckiego.
- Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J. (1930). *Polskie prawo administracyjne w zarysie*. Kraków: Księgarnia Powszechna.
- Kurczewska J. (2008). Europeizacja społeczności lokalnych jako problem badawczy. W: J. Kurczewska (red.). *Oblicza lokalności. Ku nowym formom życia lokalnego*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk.
- Leder A. (2013). *Prześlona rewolucja. Ćwiczenia z logiki historycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Leoński Z. (1984). *Ewolucja rad narodowych w Polsce ludowej*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 4, 1–16.
- Leszczyńska C. (2018). *Wieś powłaszczeniowa*. W: M. Halamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*. T 1. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Lipiński A.W. (1992). *Uwład demokracji lokalnej*. W: A.W. Lipiński (red.). *Samorządności i interesy lokalne*. Radom.
- Łoś-Nowak T. (2000). Euroregion jako czynnik kreujący tożsamość europejską. W: W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.). *Euroregiony – mosty do Europy bez granic*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Łuczak A. (1973). *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918–1939*. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Łuczak Cz. (1993). *Polska i Polacy w drugiej wojnie światowej*. W: J. Topolski (red.). *Polska. Dzieje narodu, państwa i kultury*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Machraj R. (2014). *Wysłuchanie publiczne jako forma udziału wspólnoty lokalnej w procesie stanowienia prawa na szczeblu samorządowym*. W: B. Dolnicki (red.). *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Maciejewski J. (1980). *Rozwój gospodarki chłopskiej w okresie międzywojennym*. W: S. Inglot (red.). *Historia chłopów polskich*, t. III. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Madajczyk Cz. (1970). *Polityka III Rzeszy w okupowanej Polsce*, t. I. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Mały rocznik statystyczny Polski. Wrzesień 1939 – czerwiec 1941 r.* (1941). Londyn.
- Marcinkowska M. (2003). *Problemy ekonomiczne i społeczne wsi na łamach Kieleckiego Przeglądu Diecezjalnego*. W: M. Piątkowska (red.). *Dwór – wieś – plebania na ziemiach polskich w XIX i XX wieku: profesorowi Mieczysławowi B. Markowskiemu w trzydziestolecie pracy naukowej*. Kielce: Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej.
- Martysz Cz., Szpor G., Wojsyk K. (2007). *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*. Kraków: Wolters Kluwer.

- 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: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Mieszczankowski M. (1980). Struktura agrarna i społeczna wsi polskiej w okresie międzywojennym. W: S. Inglot (red.). *Historia chłopów polskich*, t. III. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Mikulski K. (1995). Referendum gminne – dlaczego NSA zamyka usta mieszkańcom gminy? „Wspólnota”, 31.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2008). *Ocena postępów Polski w konwergencji z krajami UE oraz wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w latach 2004–2007*. Warszawa.
- Młudzik M. (1964). Ruchy chłopskie w okresie odzyskania niepodległości (1918–1919). W: L. Maceczek (red.). *Drogi rozwoju ruchu ludowego 1895–1949–1964*. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Modzelewski K. (1986). Organizacja opola w Polsce piastowskiej. „Przegląd Historyczny”, 2, 177–222.
- Molenda J. (1999). *Chłopi, naród, niepodległość. Kształtowanie się postaw narodowych i obywatelskich chłopów w Galicji i Królestwie Polskim w przededniu odrodzenia Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Neriton, Instytut Historii Polskiej Akademii Nauk.
- Mordwiłko J. (1998). Referendum gminne w świetle prawa i praktyki. W: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.). *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Mossakowska E. (2008). Zmiany poziomu kapitału ludzkiego na terenach wiejskich. W: S. Sokołowska, A. Bisaga (red.). *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe obszarów wiejskich w przestrzeni europejskiej*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Narojek W. (1967). *System władzy w mieście. Studium monograficzne*. Wrocław – Warszawa – Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Niedźwiedzki D. (2001). Rola władzy w kształtowaniu postaw wobec integracji. W: Z. Mach, D. Niedźwiedzki (red.). *Polska lokalna wobec integracji europejskiej*. Kraków: Universitas.
- Nowakowski C., Ptak A. (2012). Lokalne elity władzy w Polsce u progu zmian ustrojowych. „Samorząd Terytorialny”, 6, 5–16.
- Nowińska M. (2014). Udział mieszkańców w procedurze zmiany granic gminy. W: B. Dolnicki (red.). *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- O nieufności i zaufaniu. Komunikat z badań. (2018). Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej.
- Ofiarska M., Ciapała J. (red.) (2001). *Zarys prawa samorządu terytorialnego*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Okoniewska B. (1991). *Polscy ziemianie i chłopci Wielkopolski i Pomorza w latach II Rzeczypospolitej*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskie.
- Olejniczak-Szałowska E. (2002). *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Difin.

- Osekowski C., Szczegóła H. (1999). *Pogranicze polsko-niemieckie w okresie transformacji (1989-1997)*. Zielona Góra: Wyższa Szkoła Pedagogiczna.
- Paczkowski A. (1996). *Pół wieku dziejów Polski 1939-1989*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pajewski J. (1998). *Historia powszechna 1871-1918*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pancer-Cybulska E. (2005). *Uwarunkowania procesów integracji Polski z UE na poziomie regionalnym i lokalnym*. Wrocław: Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej.
- Pawłowska A., Gąsior-Niemiec A., Kołomycew A. (2014). *Partnerstwo międzysektorowe na obszarach wiejskich. Studium przypadku lokalnych grup działania w województwie podkarpackim*. „Polietyka i Społeczeństwo”, 2, 80-94.
- Pazdro Z. (1939). *Przemiany ustrojowe samorządu terytorialnego b. Galicji (1918-1938)*. Lwów: Pierwsza związkowa drukarnia we Lwowie.
- Piasecki A. (2002). *W Polsce odrodzonej (1918-1939)*. W: E. Makowski, C. Łuczak (red.). *Dzieje Turku*. Poznań: Wydawnictwo Wielkopolskiej Biblioteki Publicznej.
- Piasecki A. (2018). *Obraz polskiej niepodległości (1918-1939) w monografiach lokalnych. Ocena i rekomendacje*. „Przegląd Zachodni”, 4.
- Piekara A. (1986). *Społeczność lokalna i samorząd*. Warszawa: Krajowa Agencja Wydawnicza.
- Pondel H., Pondel M. (2008). *Fundusze Unii Europejskiej jako stymulator rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie ZPORR w województwie wielkopolskim*. W: S. Sokółowska, A. Bisaga (red.). *Wieś i rolnictwo w procesie zmian. Szanse rozwojowe obszarów wiejskich w przestrzeni europejskiej*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Pospieszalski K.M. (1946). *Polska pod niemieckim prawem 1939-1945 (Ziemie Zachodnie)*. Poznań: Instytut Zachodni.
- „Przegląd Wyborczy” 1998, nr 4, s. 16.
- 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. (2015). *Lokalna społeczność w procesie tworzenia funduszu sołectkiego*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 1, 138-153.
- Ptak A. (2016). *Sołectwa w lokalnym systemie władzy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ptak A. (2017a). *Determinanty rywalizacji wyborczej w lokalnych elekcjach samorządowych*. „Środkoeuropejskie Studia Polityczne”, 3, 51-72.
- Ptak A. (2017b). *Kapitał społeczny sołtysów*. „Wieś i Rolnictwo”, 2, 29-48.
- Raciborski J. (1989). *Rytuał, plebiscyt czy wybory? Socjologiczna analiza wyborów do rad narodowych w 1988 roku*. Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Radomski G. (2014). *Samorząd pomocniczy jako współkreator społeczeństwa obywatelskiego na wsi*. W: A. Jarosz, B. Springer (red.). *Jednostki pomocnicze w polskich gminach. Pozycja, funkcjonowanie i wyzwania*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.

- Rakowski M.F. (2002). *Dzienniki polityczne 1972–1975*. Warszawa: ISKRY.
- Regulski J. (red.) (2000). *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980–1990*. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Ryszka F. (1985). *Państwo stanu wyjątkowego. Rzecz o systemie państwa i prawa Trzeciej Rzeszy*. Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk – Łódź: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- „Rzeczpospolita” (2010). *Gminni mistrzowie dotacji*, nr 56.
- Sękowska E. (1996). Referendum gminne. W: M.T. Staszewski, D. Waniek (red.). *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Sidor M. (2004). Referendum lokalne jako forma demokracji bezpośredniej. W: S. Michałowski, A. Pawłowska (red.). *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Sidor M., Kuć-Czajkowska K., Wasil J. (2017). *Koabitacja na poziomie gminnym w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Siejka-Wieczerycka P. (2016). Referenda lokalne w Polsce w latach 1990–2014. W: S. Sagan, M. Sitek (red.). *Bariery, wyzwania i perspektywy przekształceń samorządu terytorialnego w Polsce*, Józefów.
- Skwarto R. (2008). Funkcjonowanie trybu naboru na stanowisko w administracji samorządowej – podsumowanie pierwszych doświadczeń. W: M. Stec (red.). *Stosunki pracy pracowników samorządowych*. Warszawa.
- Słabińska E. (2003). Rola kótek rolniczych na wsi województwa kieleckiego w latach 1918–1939. W: M. Piątkowska (red.). *Dwór – wieś – plebania na ziemiach polskich w XIX i XX wieku: profesorowi Mieczysławowi B. Markowskiemu w trzydziestolecie pracy naukowej*. Kielce: Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej.
- Sobczak K., Niewiadomski Z., Dutkiewicz P. (red.). (1987). *Prawne problemy funkcjonowania władzy lokalnej i samorządu terytorialnego. Synteza wyników badań w zakresie nadzoru i planowania*. Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Swianiewicz P. (2008). *Portret radnego 2007*. „Samorząd Terytorialny”, 4, 5–16.
- Swianiewicz P. (2011). *Europeizacja w działalności samorządów terytorialnych – wybrane przykłady*. „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Szczepański M.S. (1999). Modernizacja. W: *Encyklopedia socjologii*, t. 2. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Szewc A., Szewc T. (2006). *Wójt, burmistrz, prezydent miasta*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szewczuk R. (1996). *Konsultacje społeczne (referendum) przy zmianach w podziale terytorialnym kraju*. „Studia Iuridica”, XXXII, 225–230.
- Szlaska A. (2007). *Strategia rozwoju gminy jako wyznacznik podejścia lokalnej elity politycznej do rozwoju lokalnego*. „Studia Regionalne i Lokalne”, 3, 90–105.
- Sztumski J. (2003). *Elity, ich miejsce i rola w społeczeństwie*. Katowice – Warszawa: Śląsk.
- Szwed R. (1996). Samorząd terytorialny w myśli programowej stronnictw ludowych. W: J. Jachymek, K.Z. Sowa, M. Śliwa (red.). *Chłopi – naród – kultura*. T. I: *Myśl polityczna ruchu ludowego*. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.

- Szymański Ł. (2007). Internet jako narzędzie public relations. W: D. Tworzydło, T. Soliński (red.). *Pracownicy i media w procesie komunikacji*. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania.
- Śliwa P. (2001). Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych. W: P. Buczkowski, P. Matczak (red.). *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktu*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Śpiewak R. (2016). Wiejska gentryfikacja: definicja, znaczenie i skutki procesu. W: M. Hałamska, S. Michalska, R. Śpiewak (red.). *Studia nad strukturą społeczną wiejskiej Polski. Stare i nowe wymiary społecznego zróżnicowania*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Taras W. (1997). Referendum gminne w orzecznictwie NSA. W: M. Chmaj (red.). *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*. Lublin: VERBA.
- Tarkowski J. (1983a). Administracja terenowa. W: J.J. Wiatr (red.). *Władza lokalna u progu kryzysu. Studium dwu województw*. Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Tarkowski J. (1983b). Władze terenowe po reformie. W: J.J. Wiatr (red.). *Władza lokalna u progu kryzysu. Studium dwu województw*. Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Tarkowski J. (1987). Rada narodowa i jej prezydium. W: J.J. Wiatr (red.). *Władza lokalna w warunkach kryzysu*. Warszawa: Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ura C. (1972). *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950. Zagadnienia ustrojowe*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Walczak E. (2002). Działalność oświatowo-kulturalna Ochotniczych Straży Pożarnych. W: A. Kołodziejczyk, W. Paruch (red.). *Dzieje i przyszłość polskiego ruchu ludowego*. T. 1: *Od zaborów do okupacji (1895-1945)*. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Waniewska M. (2003). *Samorząd stanowy wsi w Polsce piastowskiej*. „Rocznik Nauk Społecznych”, 1, 193-211.
- Wasiak J. (1989). Samorząd gminny w Polsce Centralnej w dwudziestoleciu międzywojennym. W: H. Brodowska (red.). *Gmina wiejska i jej samorząd*. Warszawa: Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza.
- Wasiutyński B. (1933). *Ustrój władz administracyjnych rządowych i samorządowych*. Poznań: Wydawnictwo Jan Jachowski, Księgarnia Uniwersytecka.
- Węglarz B. (2007). *Referenda lokalne w sprawie odwołania jednostek samorządu terytorialnego w latach 1990-2002. Nagrodzone prace konkursowe*. „Samorząd Terytorialny”, 7/8, 47-54.
- Wiatr J.J., Raciborski J. (1987). *Wybory w PRL*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Wieruszewska M. (2018). Społeczności wiejskie w stuleciu przemian. W: M. Hałamska, M. Stanny, J. Wilkin (red.). *Ciągłość i zmiana. Sto lat rozwoju polskiej wsi*, t. 1. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.
- Wilkin J. (2014). Bilans 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla rolnictwa i obszarów wiejskich. W: I. Nurzyńska, W. Poczta (red.). *Polska wieś 2014. Raport o stanie wsi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Winiarska-Twaróg D. (2000). Modernizacja. W: W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.). *Encyklopedia politologii*, t. 4. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Witkowski W. (2012). *Historia administracji w Polsce 1764–1989*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Wójcik A. (1996). Ludowcy w organizacjach samorządowych i społecznych w II Rzeczypospolitej, W: S. Dąbrowski, J.R. Szaflik, *Chłopi – naród – kultura*, t. 2. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Wójcik M. (2015). Referendum lokalne w Polsce jako instrument demokracji bezpośredniej. W: S. Dąbrowski, J.R. Szaflik, *Rynek – społeczeństwo – kultura*. T. 2: *Działalność polityczna ruchu ludowego*. Rzeszów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- „Wspólnota” (2017), nr 23, s. 53.
- Zakrzewski T. (2011). *Referendum lokalne*. „Wspólnota”, nr 21.
- Zaremba M. (2012). *Wielka trwoga. Polska 1944–1947. Ludowa reakcja na kryzys*. Kraków: Znak – Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Zawadzka B. (1976). *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*. Warszawa – Kraków: Ossolineum.
- Zawadzki S. (1957). *Co dalej z radami narodowymi?* „Nowa Kultura”, 21, 48–57.
- Zuba K. (2004). *Ruch obywatelski w wyborach parlamentarnych 1989 r. i samorządowych 1990 r.* „Problemy Humanistyki”, 8/9.

## INDEKS NAZWISK

**A**  
Abramowicz B. – 101  
Adamczyk M. – 109  
Augustyniak M. – 104

**B**  
Bański J. – 109  
Bartel K. – 32  
Bartkowski J. – 112  
Bliziński W. – 21  
Bloch J. – 67  
Błażyński Z. – 51, 57  
Bojarski P. – 98  
Bojko J. – 31  
Bondyra K. – 103  
Borkowski J. – 19, 31, 38  
Buszko J. – 89  
Buzek J. – 98

**C**  
Chałubiński M. – 68  
Chmiel A. – 109  
Ciapała J. – 95  
Cimek H. – 16  
Ciołkosz A. – 35  
Czapiewski K. – 26  
Czechowicz G. – 33

**D**  
Daszyński I. – 33  
Dawidowicz W. – 69, 70  
Dolnicki B. – 95, 105  
Drağ Z. – 53  
Drozdowski M.M. – 22  
Drygalski J. – 59

**E**  
Eisler J. – 49

**F**  
Foryś G. – 98, 108  
Frenkel I. – 13  
Fuks T. – 93

**G**  
Gałaj D. – 20  
Garlicki A. – 32

**G**  
Gąsior-Niemiec A. – 108  
Gendźwiłł A. – 88  
Gieorgica J.P. – 68, 71, 78  
Gierek E. – 68, 90  
Gmitruk J. – 16, 39  
Goldsmith M. – 110  
Gomułka W. – 58  
Gorbaczow M. – 73  
Gorlach K. – 53  
Gorzelał G. – 106  
Goździk L. – 59  
Grabowski J. – 44  
Grabowski W. – 46, 51  
Grabski W. – 17, 22  
Grązewski M. – 94  
Gronkiewicz A. – 105

**H**  
Halamska M. – 107, 108  
Hampel J. – 39  
Hebda J. – 51  
Holzer J. – 70  
Hryciuk G. – 17  
Huntington S.P. – 32, 75

**I**  
Izdebski H. – 26, 99

**J**  
Jachymyak M. – 21  
Jałowiecki B. – 79, 106  
Janc K. – 26  
Janowicz Z. – 42–44  
Jarczewski W. – 63  
Jaroszyński M.Z. – 27, 28, 34  
Jaruzelski W. – 74

**K**  
Kaczmarek T. – 82, 85  
Kaczorowski A.W. – 103  
Kamiński M.M. – 74  
Kamiński R. – 22  
Kania S. – 68  
Kasiński M. – 105

- Kersten K. – 52  
 Kiljan K. – 97  
 Klausen K. – 110  
 Kołodziejczyk – 21  
 Kołomycew A. – 108  
 Komorowski B. – 100  
 Korfanty W. – 35  
 Kostrzewska M. – 21  
 Kraczkowski A. – 105  
 Kuć-Czajkowska K. – 105  
 Kula M. – 106  
 Kulesza M. – 76  
 Kumaniecki K.W. – 27, 28  
 Kurczewska J. – 110  
 Kwaśniewski A. – 59, 74, 75
- L**  
 Leder A. – 49  
 Leoński Z. – 67, 71  
 Lerne D. – 106  
 Leszczyńska C. – 14, 25  
 Lieberman H. – 35
- Ł**  
 Łoś-Nowak T. – 110  
 Łuczak C. – 26, 34, 42, 44
- M**  
 Machraj R. – 105  
 Maciejewski J. – 22  
 Madajczyk C. – 42, 44, 45  
 Marcinkowska M. – 15  
 Martysz C. – 107  
 Mazowiecki T. – 74  
 Michalska S. – 108  
 Mieszczankowski A. – 22  
 Mikulski K. – 95  
 Młudzik M. – 16  
 Modzelewski K. – 89  
 Molenda J. – 25  
 Mordwiłko J. – 94  
 Mossakowska E. – 109  
 Mościcki I. – 32
- N**  
 Narojek W. – 75, 115  
 Narutowicz G. – 14  
 Niedźwiedzki D. – 111  
 Nowakowski C. – 81  
 Nowińska M. – 100
- O**  
 Ofiarska M. – 95  
 Okoniewska B. – 19  
 Okoń E. – 21  
 Olejniczak-Szałowska E. – 94, 96  
 Osękowski C. – 110
- P**  
 Paczkowski A. – 59  
 Pajewski J. – 11  
 Pancer-Cybulska E. – 111  
 Pawłowska A. – 108  
 Pazdro Z. – 29  
 Piasecki A. – 16, 18, 20, 23  
 Piekara A. – 72  
 Piłsudski J. – 11, 32  
 Pospieszalski K.M. – 43, 44  
 Ptak A. – 59, 81, 82, 88, 102, 109  
 Putek S. – 31
- R**  
 Raciborski J. – 55  
 Radomski G. – 105  
 Rakowski M.F. – 73, 115  
 Rosner A. – 13  
 Ryszka F. – 43
- S**  
 Sainte-Laguë A. – 78  
 Schramm W. – 106  
 Sękowska E. – 95  
 Sidor M. – 105  
 Siejka-Wieczerycka P. – 97  
 Sitek A. – 22  
 Składkowski S.F. – 23  
 Skwarło R. – 107  
 Słabińska E. – 21  
 Sobczak K. – 70  
 Sokolnicki M. – 11  
 Stalin J. – 47, 55  
 Stanny M. – 13  
 Starzyński S. – 42  
 Stolarski B. – 31  
 Swianiewicz P. – 79, 107, 110  
 Szczegółta H. – 110  
 Szczepański M.S. – 23, 106  
 Szewc A. – 106  
 Szewc T. – 106  
 Szewczyk R. – 95  
 Szlaska A. – 107

Szpor G. – 107  
Sztumski J. – 106  
Szwed R. – 32  
Szymański Ł. – 108

Śliwa P. – 94  
Śpiewak R. – 108, 109  
Światło J. – 55, 57

Taras W. – 95, 96  
Tarkowski J. – 63  
Thugutt S. – 31

**U**ra C. – 52

**W**alczak E. – 21  
Wąęsa L. – 73, 74  
Waniewska M. – 89  
Wasiak J. – 27  
Wasil J. – 105  
Wasiutyński B. – 12

Węglarz B. – 98, 103, 104  
Wiatr J.J. – 55  
Wieruszewska M. – 14  
Wilkin J. – 112  
Winiarska-Twaróg D. – 106  
Witkowski W. – 46  
Witos W. – 19, 31, 32, 35  
Wojciechowski S. – 32  
Wojsyk K. – 107  
Wojtkowiak M. – 103  
Wójcik M. – 30, 100  
Wyszyński S. – 55

**Z**akrzewski T. – 99  
Zaremba M. – 50  
Zawadzka B. – 53  
Zawadzki A. – 57  
Zawadzki S. – 57  
Ziółkowska A. – 105

**Ż**óttak T. – 88