

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział I	
<i>Droga do reformy samorządowej</i>	15
Rozdział II	
<i>Intelektualne i polityczne źródła samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej</i>	
Wprowadzenie	35
Projekt samorządowy w negocjacjach Okrągłego Stołu	38
Pierwszy dzień obrad (25 lutego 1989 roku) – podtrzymywanie negocjacji i szukanie zbieżnych stanowisk	44
Drugi dzień obrad (3 marca 1989 roku) – załamanie rozmów i próby odbudowania relacji	47
Trzeci dzień obrad (4 marca 1989 roku) – odchodzenie od negocjacji	52
Projekty ustaw samorządowych w procesie legislacyjnym	57
Prace w Komisji Sejmowej przed pierwszym czytaniem projektów ustaw samorządowych	58
Pierwsze czytanie projektów ustaw samorządowych (25 i 26 stycznia 1990 roku) ...	61
Prace w Komisji Nadzwyczajnej przed drugim czytaniem projektów ustaw samorządowych	66
Drugie czytanie projektów ustaw samorządowych (8 marca 1990 roku)	71
Rozdział III	
<i>Debata na temat reformy samorządowej w prasie codziennej (styczeń – czerwiec 1990 roku)</i>	
Wprowadzenie	83
„Trybuna” – między promowaniem nowej partii a walką o wyborców	86
„Gazeta Wyborcza” – między poprawnością polityczną a edukacją samorządową	99

„Rzeczpospolita” – między relacjami opisującymi proces zmiany i jego uczestników a edukacją samorządową	114
Podsumowanie	129
Rozdział IV	
<i>Ruch Komitetów Obywatelskich a reforma samorządowa</i>	
Wprowadzenie	133
Reaktywacja Komitetów Obywatelskich	139
Mobilizacja przedwyborcza	144
Wyłanianie kandydatów na radnych oraz kampania wyborcza	151
Rozdział V	
<i>Wybory do samorządów lokalnych 1990 – przedwyborcze sondaże i ponyborcza rzeczywistość</i>	
Wyniki sondaży przedwyborczych	171
Przebieg, frekwencja i wyniki wyborów.....	182
Wyłanianie kandydatów i przebieg wyborów	182
Frekwencja	187
Determinanty poparcia partii i ugrupowań społeczno-politycznych	191
Wpływ zróżnicowania, rozbicia i konfliktów w ruchu obywatelsko-solidarnościowym na zachowania wyborcze	213
Podsumowanie	216
Zakończenie	219
Bibliografia	227
Załączniki	
1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym	235
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku – Ordynacja wyborcza do rad gmin	258
3. Obwieszczenie Generalnego Komisarza Wyborczego z dnia 31 maja 1990 roku o zbiorczych wynikach wyborów do rad gmin na obszarze kraju, przeprowadzonych w dniu 27 maja 1990 roku	288
4. Wybrane dane o wyborach do rad gmin z 27 maja 1990 roku	292
4.1. Ugrupowania polityczne oraz inne organizacje uczestniczące w wyborach do rad gmin (według proc. uzyskanych głosów)	292
4.2. Ugrupowania polityczne oraz inne organizacje uczestniczące w wyborach do rad gmin (według proc. uzyskanych mandatów)	294
4.3. Radni nowo wybranych rad gmin (według grup zawodowych)	296
4.4. Radni nowo wybranych rad gmin (według wieku)	297
Indeks nazwisk	299
<i>Summary</i>	303
Noty o autorach	307

Wstęp

W 2015 roku minęło dwadzieścia pięć lat od pierwszych wyborów samorządowych w III Rzeczypospolitej. Rocznicą tą skłania do refleksji nad początkami obecnego modelu samorządu terytorialnego oraz wywołuje pytanie o to, czy wybory z maja 1990 roku stanowią rzeczywistą cezurę, wyznaczają moment graniczny; czy wydarzenie to określa faktyczny początek zaistnienia samorządności terytorialnej w demokratycznej Polsce, czy też należy go poszukiwać we wcześniejszych zdarzeniach społecznych i politycznych z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Zdania w tej sprawie są z pewnością podzielone, podobnie jak w przypadku opinii dotyczących początków III Rzeczypospolitej. Każda rocznica jest jednak dobrą okazją do stawiania tego typu pytań oraz do szukania na nie odpowiedzi.

Samorządność terytorialna w Polsce ma bogate tradycje. Już w czasach I Rzeczypospolitej funkcjonowały samorzady miejskie i wiejskie, a dużą rolę – zwłaszcza w okresach bezkrólewia czy wojen – odgrywały na tym polu sejmiki szlacheckie. Niższe stany, chociaż pozbawione praw politycznych, mogły liczyć na wsparcie szlacheckiego samorządu¹. W XIX wieku, pod trzema zaborami, tradycje te pozostawały żywe, stanowiąc podstawę samoobrony i samoorganizacji Polaków w obliczu wrogich działań zaborców. W zaborach austriackim i pruskim natomiast pojawiła się od drugiej połowy XIX wieku możliwość uczestniczenia Polaków w administracji państwowej i lokalnej

¹ J. Choińska-Mika, *Samorząd szlachecki wobec zagrożeń w drugiej połowie XVII wieku*, w: *Rodzód polityczny Polaków. Materiały z sympozjum historyków. Kraków, 3 grudnia 2003 r.*, red. T. Gąsowski, A. Waśko, Księgarnia Akademicka, Kraków 2003, s. 49.

oraz w organach samorządowych. Wielu z nich zdobyło dzięki temu wiedzę o funkcjonowaniu nowoczesnego państwa i samorządu terytorialnego.

Gdy zaś po latach zaborów w początkach II Rzeczypospolitej tworzono podwaliny ustroju państwa, w przyjętej w 1921 roku konstytucji postanowiono: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”². Rozwój samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym nie następował jednak bez przeszkód. Historia odnotowywała wiele trudnych momentów związanych nie tylko z niełatwymi procesami scalania ziem pozaborowych, ale także ze sprzecznościami interesów, zwłaszcza w stosunkach między administracją lokalną a administracją rządową.

Okres drugiej wojny światowej na ziemiach polskich pod okupacją niemiecką oznaczał kres samorządów terytorialnych. Niemcy zlikwidowali ich struktury, pozostawiając jedynie zarządy miast i gmin, które funkcjonowały pod pełną kontrolą okupantów. W wielu ośrodkach polscy urzędnicy działali jednak na rzecz Polskiego Państwa Podziemnego, wykonując zadania zlecane im przez konspiracyjne komórki Delegatury Rządu na Kraj oraz Armii Krajowej. Wielu z nich zostało z tego powodu aresztowanych przez Niemców i poniosło śmierć w obozach koncentracyjnych³.

Wraz z końcem wojny ci, którzy ją przeżyli – zarówno urzędnicy, jak i radni w miastach i gminach – byli gotowi do podjęcia przedwojennych obowiązków. W momencie jednak wkroczenia na polskie ziemie Armii Czerwonej, w miejsce niemieckiej administracji okupacyjnej instalowane były nowe władze, całkowicie podległe dysponentom radzieckim – najczęściej tworzone przez ludzi, którzy przybywali wraz z Sowietami. Przedwojenni urzędnicy administracji terenowej byli usuwani, a także często aresztowani i wywożeni do łagrów w ZSRR⁴.

Według Andrzeja Paczkowskiego w wyniku zmian ustrojowych wprowadzonych przez komunistów został ustanowiony „[...] specyficzny, nieznan w polskiej tradycji system samorządu terytorialnego, oparty na radach naro-

² *Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Dziennik Ustaw” 1921, nr 44, poz. 267, rozdz. II, art. 3.

³ Zob. np. J. Kulski, *Zarząd Miejski Warszawy 1939–1944*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964.

⁴ Zob. np. W.S. Trzeciński, *Wspomnienia*, Wydawnictwo Werset, Lublin 2013, s. 93–103, S.P. Niciecki, *Pamiętnik kosowski*, Veritas Foundation Publication Centre, London 1989, s. 125–194.

dowych. Powstały one – formalnie jeszcze przed lipcem 1944 roku – z nominacji i stan ten utrzymywany był przez wiele następnych lat. Zdominowane, rzecz jasna, przez PPR [następnie – PZPR] i jej najwierniejszych sojuszników [rady] z reguły podejmowały uchwały i decyzje dyktowane «od góry» i stanowiły koalicyjną fasadę dla wpływów jednej partii. Podobny układ istniał także w Krajowej Radzie Narodowej [...]. Członków KRN nazywano posłami, choć nie pochodzili z wyborów, lecz z nominacji i kooptacji, a komuniści i ich sojusznicy mieli w niej miażdżącą przewagę⁵. Polski samorząd terytorialny został ostatecznie zlikwidowany ustawą z 20 marca 1950 roku⁶. Zastąpiła go hierarchiczna struktura rad narodowych – terenowych organów władzy państwowej. Odrodzenie samorządności lokalnej nastąpiło w 1990 roku, w wyniku przemian demokratycznych w Polsce.

Wybory samorządowe z maja 1990 roku wypełniły treścią oraz urzeczywistniły dobrze przemyślany i opisany konstrukt, który powstawał znacznie wcześniej. Początków tego modelu można bowiem szukać na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku, kiedy po raz pierwszy został wyartykułowany i stał się przedmiotem wielu teoretycznych debat prowadzonych w środowiskach niezależnych od władz. W ostatniej ćwierci ubiegłego wieku, gdy w Polsce powstała nielegalna, lecz dobrze już zorganizowana opozycja polityczna, w jej ramach podjęto refleksję nad problematyką instytucji państwa, prawa i praworządności. Pod koniec lat siedemdziesiątych w takich środowiskach niezależnych jak Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, Polskie Towarzystwo Socjologiczne czy ruch Klubów Inteligencji Katolickiej rozpoczęły się dyskusje na temat zmian ustrojowych w Polsce. Jak wspominał prof. Jerzy Reguński – twórca reformy samorządowej z roku 1990 – działania te „[...] zapoczątkowały wymianę myśli i stworzyły platformy dla studiów nad wyjściem z narastającego kryzysu”⁷. Wśród omawianych wówczas zagadnień znalazła się również problematyka samorządu terytorialnego zlikwidowanego przez władze komunistyczne.

W sierpniu 1981 roku Grupa Robocza Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” ogłosiła raport zatytułowany *Prawo, praworządność i gwarancje*

⁵ A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski 1939–1989*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 168.

⁶ *Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej*, „Dziennik Ustaw” 1950, nr 14, poz. 130.

⁷ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 32.

*prawne*⁸. W dokumencie tym zagadnienia samorządowe zostały przedstawione na podstawie prac zespołu prof. Jerzego Regulskiego, a także doc. Andrzeja Piekary⁹. Autorzy raportu stwierdzili, że: „Zmiany, których źródłem i symbolem jest Sierpień 1980 roku, składają się na proces, który prowadzi do uobywatelnienia społeczeństwa i zarazem do uspołecznienia państwa”¹⁰. Podkreślili, że proces ten powinien objąć przywrócenie takich form samorządności społecznej jak stowarzyszeniowa, pracownicza i terytorialna. Zwrócili także uwagę, iż: „Władze terenowe muszą mieć pełną samodzielność, wyrażającą się w uznaniu ich prawa do formułowania celów rozwoju społeczności lokalnych w ramach uprawnień konstytucyjnych, określania dróg realizacji tych celów, a więc wyznaczania zadań organom administracji terenowej, i kontroli ich wykonania, swobodnego dysponowania środkami finansowymi i własnym majątkiem”¹¹.

Koncepcja ta rysowała nowy kształt władz lokalnych w Polsce, całkowicie odmienny od istniejącego w ustroju realnego socjalizmu, w którym administracja terenowa stanowiła najniższy szczebel scentralizowanej władzy państwowej, nie dysponującej własnym majątkiem i jedynie wykonującej odgórne polecenia. Autorzy raportu podkreślali, że władza lokalna powinna być wyłaniana poprzez demokratyczne wybory, a także postulowali kolegialność organów przedstawicielskich. Wskazywali też na potrzebę przywrócenia tradycyjnej nomenklatury samorządowej (na przykład „wójt” i „burmistrz” w miejsce peerelowskiego „naczelnika”).

W sposób równie uzasadniony można też jednak utrzymywać, że model samorządu narodził się w latach 1980–1981, gdy został sformułowany w dokumentach Solidarności. Idea samorządności społecznej była niezwykle

⁸ *Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” przy Collegium Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej: Raport grupy roboczej „Prawo, Praworządność i Gwarancje Prawne”, 5 sierpnia 1981; „Biuletyn Informacyjny NSZZ «Solidarność» w Instytucie Badań Jądrowych”, 24 sierpnia 1981, s. 30–33. Autorami raportu byli: dr Jerzy Ciemniowski, doc. Jan Frankowski, dr hab. Jan Górski, prof. Alfred Kaftal, dr Jacek Kurczewski, red. Stanisław Podemski, dr Krzysztof Poklewski-Koziełł, prof. Jan Rosner, prof. Jerzy Stembrowicz oraz doc. Janina Zakrzewska.*

⁹ *Zob. „Konwersatorium «Doświadczenie i Przyszłość» przy Collegium Towarzystwa Wolnej Wszechnicy Polskiej, grupa robocza «Prawo, Praworządność i Gwarancje Prawne», Samorządne władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL. Raport opracowany przez Zakład Ekonomiki Rozwoju Miast Uniwersytetu Łódzkiego w składzie: prof. dr hab. Jerzy Regulski, dr Piotr Bury, dr Aleksandra Jewtuchowicz, dr Tadeusz Markowski, 1981”, maszynopis powielony, zbiory Inki Słodkowskiej.*

¹⁰ *Ibidem*, rozdział 8: *Zagadnienia samorządu*.

¹¹ *Ibidem*.

mocno akcentowana w dokumentach I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność” (wrzesień–październik 1981 roku). Solidarność przystąpiła wówczas do opracowywania własnego projektu demokratycznej ordynacji wyborczej do rad narodowych przewidując, że wybory lokalne mogłyby się odbyć w pierwszej połowie 1982 roku. Zostały przygotowane dwie propozycje: „warszawska” oraz „krakowska”¹². Na podstawie tych koncepcji przygotowano ostateczną wersję projektu ordynacji do władz lokalnych¹³. Na ostatnim przed stanem wojennym posiedzeniu Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w Gdańsku, w dniach 11–12 grudnia 1981 roku, projekt ten został przedstawiony i odbyła się nad nim dyskusja. Przyjęta wówczas ustawa w sprawie samorządu terytorialnego głosiła: „1. KK NSZZ «Solidarność» przedstawia społeczeństwu polskiemu projekt ordynacji wyborczej do rad narodowych stopnia podstawowego i apeluje do społeczeństwa o przygotowanie wyborów poprzez przygotowanie kandydatów i lokalnych programów wyborczych, tworzenie w tym celu grup obywatelskich w miastach, gminach i dzielnicach [...] 3. KK zobowiązuje zarządy regionalne, komisje zakładowe i inne ogniwa związku do inicjowania grup obywatelskich, a następnie do udzielania im pomocy organizacyjnej i programowej”¹⁴.

Wprowadzenie stanu wojennego 13 grudnia 1981 roku zniweczyło starania o odbudowę samorządu podjęte przez Solidarność. W latach osiemdziesiątych studia nad zagadnieniami gospodarki regionalnej oraz samorządu lokalnego były jednak kontynuowane przez środowiska niezależne. Prowadził je między innymi prof. Jerzy Reguński wraz z grupą współpracowników. Czas na ponowną debatę publiczną na ten temat nastąpił jednak dopiero po dziesięciu latach, wraz z przemianami ustrojowymi w Polsce. W 1988 roku, przed ostatnimi w PRL wyborami do rad narodowych, Krajowa Komisja Wyko-

¹² Autorami „propozycji warszawskiej” byli Jan Bogomiński, Jarosław Kaczyński, Stanisław Krukowski, Jan Olszewski i Andrzej Stelmachowski. „Propozycję krakowską” opracowali Krzysztof Pleszka, Marek Sobolewski, Tomasz Gizbert-Studnicki, Tadeusz Syryjczyk i Wiesław Zabłocki.

¹³ Jej autorami byli Wiesław Zabłocki, Witold Zalewski i Janina Zakrzewska. Zob. *Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”. Posiedzenie w dniach 11–12 grudnia 1981 r.*; w: *Archiwum Solidarności*, seria „Dokumenty”, Stowarzyszenie Archiwum Solidarności, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2003, s. 233–252. Zob. też *Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze Solidarności 1980–1990. Materiały i projekty ustaw Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych «Solidarność» i Społecznej Rady Legislacyjnej*, red. K. Barczyk, S. Grodziski, S. Grzybowski; Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

¹⁴ *Ustawa KK [z 12.12.1981 r. ws. samorządu terytorialnego]*, w: *Archiwum Solidarności...*, s. 416–417.

nawcza NSZZ „Solidarność” wezwała do ich bojkotu ze względu na fakt, że „[...] zewnętrzne pozory – trzech kandydatów na jedno miejsce, tajne głosowanie – nie naruszyły zasady nominowania kandydatów przez fasadowe ciała i organizacje. [KKW] podkreślała jednak zainteresowanie samorządem lokalnym i wyrażała żal, że upadły rysujące się jeszcze w początkach 1988 r. nadzieje na godną akceptacji ordynację wyborczą”¹⁵. Solidarność nie podjęła wówczas prób niezależnego liczenia frekwencji wyborczej (według danych oficjalnych frekwencja wyniosła 70 proc.). Dokonano tego jedynie we Wrocławiu, gdzie stwierdzono 23-procentowy udział w wyborach.

Szukając genezy samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej, można zatem bronić stanowiska, że jego początek nastąpił dopiero w roku 1989, kiedy to autorzy projektu ustroju samorządowego „domknęli go” w trakcie negocjacji prowadzonych przy Okrągłym Stole w ramach tzw. podstolika samorządowego¹⁶. Obronili wówczas swoje wcześniejsze racje, ale także wypełnili ostatnie luki w projekcie (na przykład przez wprowadzenie instytucji izb obrachunkowych). Jerzy Regulski – który od 1988 roku kierował pracami Komisji do spraw Samorządu Terytorialnego Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie – był współprzewodniczącym grupy roboczej do spraw samorządu terytorialnego w czasie obrad Okrągłego Stołu. Następnie, w wyborach czerwcowych z 1989 roku, został wybrany na senatora z listy Solidarności. Był również współautorem programu wyborczego Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”¹⁷. Dokument ten zawierał między innymi następujący paragraf, odnoszący się do samorządów miast i gmin (rozdział I, punkt 3): „Odtworzenie autentycznego samorządu miast i gmin stanowi ważny krok ku demokracji. Samorząd musi być wyłącznym gospodarzem swego terenu, całkowicie oddzielnym od administracji państwowej. Rady muszą być wybierane w wyborach wolnych i demokratycznych. Dopiero spełnienie tych warunków nada sens posiadaniu własnego mienia i własnych finansów. Miasta i gminy powinny mieć prawo do łączenia się w związki i być chronione przed ingerencją województw i władz centralnych”¹⁸.

¹⁵ J. Holzer, K. Leski, *Solidarność w podziemiu*, Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1990, s. 152–153.

¹⁶ Nie nastąpiło jednak wówczas uzgodnienie stanowisk ze stroną rządową i powstał jedynie, w ramach podstolika, protokół rozbieżności.

¹⁷ Zob. J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*

¹⁸ Zob. *Programy partii i ugrupowań parlamentarnych 1989–1991*, t. 1, red. I. Słodkowska, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 1995, s. 55.

Odbudowa samorządu terytorialnego była jednym z głównych tematów kampanii wyborczej Solidarności w czasie wyborów parlamentarnych w 1989 roku; wypowiadali się na ten temat między innymi kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” na senatorów i posłów¹⁹.

Jakkolwiek w ciągu dwudziestu siedmiu lat od tamtych wydarzeń nie nastąpiło powszechne utożsamienie się społeczeństwa z samorządem lokalnym jako „swoją” instytucją, to jest on obecnie bez wątpienia szeroko akceptowanym i sprawczym regulatorem działań zbiorowych w terenie. Jego działanie podlega uwarunkowaniom prawnym i sytuacyjnym, ale także teoretycznym i historycznym, w których zostały zapisane warunki brzegowe oraz ramy, swoisty genotyp instytucjonalny samorządu lokalnego. Intencją autorów niniejszego tomu jest przeprowadzenie pogłębionej analizy procesu powstawania oraz swoistego dorastania dzisiejszego samorządu terytorialnego w Polsce – od momentu narodzin jego idei do czasu, gdy zaczął działać i umocnił się w sferze praktyki społecznej. Dalsze rozważania będą prowadzone w porządku chronologicznym, z uwzględnieniem wszystkich punktów zwrotnych procesu, ich najważniejszych uczestników oraz płaszczyzn instytucjonalnych, w których oddziaływali oni na siebie.

¹⁹ Na przykład Andrzej Celiński (kandydat Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” na senatora) 17 maja 1989 roku na spotkaniu przedwyborczym w Mazowieckich Zakładach Rafineryjnych i Petrochemicznych stwierdził: „Aktualnie administracja państwowa sprywatyzowała Polskę dla siebie, nie realizuje interesów lokalnych ani centrum. Nad administracją nie ma żadnej kontroli. [...] «S» [Solidarność] startuje ze świadomością, iż w ciągu 2–3 lat musi doprowadzić do wyborów terytorialnych. Aktualnie działający aparat i kliki zjedzą Polskę”. Zob. „Załącznik do Informacji Diennej, 1989-05-23. Działania i inicjatywy związane z kampanią wyborczą do Sejmu i Senatu. Działania i inicjatywy opozycji związane z kampanią wyborczą w środowisku miejskim. Rzeszów”, Instytut Pamięci Narodowej, Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów, sygn. IPN BU 0 236/410/6, k. 393.