



You have downloaded a document from  
**RE-BUŚ**  
repository of the University of Silesia in Katowice

**Title:** Kryzysy w Polsce Ludowej a samorząd terytorialny

**Author:** Kazimierz Miroszewski

**Citation style:** Miroszewski Kazimierz. (2017). Kryzysy w Polsce Ludowej a samorząd terytorialny. W: M. Gruszczyk, L. Krzyżanowski, M. Skrzypek (red.), "Europa XX-XXI wieku : społeczno-polityczne konsekwencje kryzysów" (S. 151-169). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIWERSYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

---

**Kazimierz Miroszewski**  
Uniwersytet Śląski w Katowicach

## Kryzysy w Polsce Ludowej a samorząd terytorialny

W okresie II Rzeczypospolitej kształtowanie samorządu terytorialnego zamknęła tzw. ustawa scaleniowa z 23 marca 1933 roku<sup>1</sup>. Wprowadzała ona, za wyjątkiem województwa śląskiego, jednolity ustrój samorządu gminnego, miejskiego i powiatowego. Natomiast nie rozwiązywała problemu samorządu wojewódzkiego. Działał on tylko w województwie śląskim, poznańskim i pomorskim. Organami samorządu terytorialnego były rady – jako organy stanowiące i kontrolujące – oraz zarządy w gminach, magistraty w miastach i wydziały powiatowe w powiatach, jako organy wykonawcze. Ich kadencja trwała pięć lat; tylko zawodowi członkowie zarządu byli wybierani na 10 lat.

Rady powoływały i kontrolowały zarząd, oraz stanowiły normy i zasady dotyczące działalności zarządu. W skład rady gminy wiejskiej wchodziło od 12 do 20 radnych, wójt, podwójci oraz od 2 do 3 ławników. Gminę wiejską tworzyły jedna lub więcej miejscowości. Gmina, która składała się z kilku miejscowości, dzieliła się na gromady. Miejscowości mogły się łączyć, tworząc wspólną gromadę. Organem uchwalającym była rada gromadzka lub – w przypadku mniejszych gromad – zebranie gromadzkie. Członkami rady gromadzkiej byli: sołtys, podsołtys oraz wybierani radni. Gromady zarządzały majątkiem i dobrem gromadzkim, rozporządzały dochodem z tych źródeł oraz współdziałały z gminą wiejską w wykonywaniu jej zadań. Wybory do gminnych rad wiejskich były pośrednie. Przeprowadzały je kolegia wyborcze, w skład których wchodziłi radni gromadzcy lub delegaci gromad, bądź sołtysi i podsołtysi. Rady miejskie były wybierane na podstawie pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego. W skład rady miejskiej

---

<sup>1</sup> Dziennik Ustaw (dalej: Dz.U.) z 1933, nr 35, poz. 294.

wchodzili burmistrz lub prezydent oraz od 12 do 70 radnych. Wybory do rad powiatowych były również pośrednie. Ich członków wybierali członkowie rad gminnych i miejskich danego powiatu. W skład rady powiatu wchodzili radni oraz starosta i członkowie wydziału powiatowego.

Pracami zarządu gminy (magistratu) kierował wójt, burmistrz lub prezydent w zależności od wielkości gminy. Byli oni wybierani przez rady. Ich wybór podlegał zatwierdzeniu przez starostę powiatowego. W skład zarządu wchodzili również: zastępcy wójta, burmistrza lub prezydenta, ławnicy oraz 10% ustawowej liczby radnych, jednak nie mniej niż trzech. Sołtys i jego zastępca, podsołtys, byli wybierani przez radę gromadzką lub zebranie gromadzkie. Wybór zatwierdzał starosta powiatowy. Sołtys był nie tylko zarządcą majątku i dóbr gminy, ale również organem pomocniczym zarządu gminnego w sprawach administracji państwowej. Starosta powiatowy podlegał wojewodzie.

Organy władzy wykonawczej posiadały silniejszą pozycję niż rady. Do ich kompetencji należały m.in.:

1. zatwierdzanie uchwał organów samorządowych dotyczących ważniejszych spraw gospodarczych,
2. orzekanie o ważności uchwał organów samorządowych w przypadku zawieszenia ich pod zarzutem sprzeczności z prawem,
3. inspekcje w organach, instytucjach i przedsiębiorstwach samorządowych,
4. zatwierdzanie wyborów członków organu zarządzającego samorządu,
5. stosowanie środków nadzoru dyscyplinarnego wobec członków organów zarządzających samorządu,
6. rozwiązywanie organów samorządu w sytuacjach niewłaściwego działania<sup>2</sup>.

Po zakończeniu II wojny światowej i stopniowym przejmowaniu władzy przez partię komunistyczną zmieniła się pozycja samorządu terytorialnego w Polsce. Lata 1944–1950 to, jak pisze Bogdan Dolnicki, okres „kształtowania się zasadniczej koncepcji modelu administracji terenowej, bowiem nie można jeszcze mówić o przyjęciu jakiegoś względnie stałego rozwiązania w tym względzie. Znaczący wpływ na taki stan rzeczy miała ówczesna sytuacja polityczna”<sup>3</sup>. Powstała z inicjatywy Polskiej Partii Robotniczej (PPR), 31 grudnia 1943/1 stycznia 1944 roku, Krajowa Rada Narodowa (KRN) miała działać w oparciu o system rad narodowych – wojewódzkich, powiatowych, miejskich i gminnych. Zakładano, że w jej skład wejdą przedstawiciele „wszystkich organizacji i zrzeszeń demokratyczno-niepodległościowych”. Miały one działać na wzór radziecki, na zasadzie jednolitości władzy. Nie

<sup>2</sup> B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny*. Warszawa 2012, s. 48.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 50.

przewidywano istnienia innych organów terenowych. Tym samym odrzucono funkcjonowanie samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) w swym *Manifestie*, 22 lipca 1944 roku, odwoływał się do konstytucji marcowej z 1921 roku, ale jednocześnie stwierdzał, iż „sprawuje władzę poprzez wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne rady narodowe i przez upoważnionych przedstawicieli. Tam, gdzie rady narodowe nie istnieją, demokratyczne organizacje obowiązane są natychmiast powołać je do życia”<sup>5</sup>. Tymi „upoważnionymi przedstawicielami” stali się, zgodnie z dekretem PKWN z 21 sierpnia 1944 roku, wojewodowie i starostowie<sup>6</sup>. Natomiast dekret PKWN z 23 września 1944 roku mówił o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego; przywracał organy wykonawcze samorządu w postaci wydziałów wojewódzkich, wydziałów powiatowych oraz zarządów gminnych i miejskich wraz z wójtami, burmistrzami i prezydentami. Wydział wojewódzki, wprowadzony po raz pierwszy w Polsce, był organem wykonawczym Wojewódzkiej Rady Narodowej. Przewodniczył mu wojewoda lub jego zastępca. Wojewodów początkowo mianował PKWN na wniosek Ministra Administracji Publicznej. Po uchwaleniu tzw. Małej Konstytucji (1947) wojewodów mianował Prezydent RP, na wniosek Ministra Administracji Publicznej, po zasięgnięciu opinii właściwej Wojewódzkiej Rady Narodowej. Wydział powiatowy był organem wykonawczym Powiatowej Rady Narodowej. Kierował nim, jako przewodniczący, starosta, mianowany przez Ministra Administracji Publicznej lub Ministra Ziem Odzyskanych, na wniosek wojewody, po zasięgnięciu opinii właściwej Powiatowej Rady Narodowej. Wojewódzka i Powiatowa Rada Narodowa sprawowała „społeczną kontrolę” nad wojewodami i starostami. Organem wykonawczym Miejskiej Rady Narodowej (MRN) był zarząd miejski, któremu przewodniczył burmistrz lub prezydent, w zależności od wielkości miasta. Wójt przewodniczył zarządowi gminy, organowi wykonawczemu Gminnej Rady Narodowej. Członkowie wydziałów i zarządów byli wybierani przez rady narodowe odpowiedniego stopnia<sup>7</sup>.

Opierano się na regulacjach prawnych określonych w ustawie samorządowej z 1933 roku. Ustawa KRN z 11 września 1944 roku rozszerzała dualistyczny model organów administracji terenowej o rady narodowe. Początkowo uznano je za „tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe”. Nowelizacja ustawy z 3 stycznia 1946 roku oddawała nadzór nad radami narodowymi KRN<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> H. IZDEBSKI: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa 2009, s. 75.

<sup>5</sup> *Manifest PKWN*. Warszawa 1974, s. 18.

<sup>6</sup> Dz.U. z 1944, nr 2, poz. 8.

<sup>7</sup> Ibidem, nr 14, poz. 74. M. KALLAS, A. LITYŃSKI: *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*. Warszawa 2000, s. 58–59.

<sup>8</sup> Ibidem, nr 5, poz. 22. M. KALLAS, A. LITYŃSKI: *Historia ustroju...*, s. 58.

Te akty prawne doprowadziły do ścisłego powiązania samorządu terytorialnego z radami narodowymi. Rady stały się organem uchwałodawczym samorządu terytorialnego, a samorząd „stawał się wyłącznie organem wykonawczym rady, będąc przez nią powoływany i nadzorowany”<sup>9</sup>. Rady sprawowały nadzór nad samorządem m.in. poprzez zatwierdzanie uchwał rad niższych przez prezydium rad wyższego stopnia, dotyczących spraw finansowych oraz zagadnień regulowanych przez przepisy samorządowe z okresu II Rzeczypospolitej, wstrzymywały wykonywania uchwał rad niższych stopni lub ich organów przez prezydium rad wyższego stopnia. Rady wyższego stopnia mogły przeprowadzać kontrolę rad niższego stopnia i ich organów wykonawczych.

Ustawa KRN z 11 września 1944 roku nie przewidywała wyborów do rad narodowych. Do gminnych i miejskich rad narodowych radni byli delegowani przez terenowe komitety PPR oraz partie, stronnictwa polityczne oraz organizacje i zrzeszenia z tzw. obozu demokratyczno-niepodległościowego. W związku z tym, radni powiatowych i wojewódzkich rad narodowych byli delegowani z prezydiów rad gminnych i miejskich. Dawało to możliwość eliminowania z udziału w pracach rad narodowych wszelkich przeciwników ustroju, wprowadzanego przez PPR oraz gwarancję, iż rady będą realizować politykę Partii.

We wspomnianej nowelizacji ustawy z 3 stycznia 1946 roku<sup>10</sup> „Rady nie były już traktowane jako organy władzy ustawodawczej, lecz tylko jako organy planowania działalności publicznej i nadzoru. Pozycja prawna rady została więc pomniejszona”<sup>11</sup>. Wykonywanie zadań organów uchwałodawczych samorządu stało się szczególnym zadaniem zleconym<sup>12</sup>.

Komuniści dążyli więc do połączenia tradycji narodowej – modelu wypracowanego w okresie II Rzeczypospolitej – z modelem radzieckim, w imię tzw. demokracji ludowej. Jak stwierdził Henryk Izdebski: „Polska Ludowa była zmuszona do coraz rozleglejszej recepcji instytucji radzieckich. Początkowo była to recepcja częściowa”<sup>13</sup>. Samorząd terytorialny stał się tylko organem wykonawczym rad narodowych.

Skład rad narodowych ulegał częstym zmianom. W II połowie 1945 roku doszło do reorganizacji składów MRN. Na przykład, Biuro Prezydiałne Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach zakwestionowało skład MRN, gdyż liczba przedstawicieli zrzeszeń zawodowych i spółdzielczych przekraczała 1/5 ogółu radnych. Faktycznie chodziło o zmianę składu radnych tak, aby zachowana była przewaga radnych z PPR. W następnych latach utrzy-

<sup>9</sup> S. WÓJCIK: *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*. Lublin 1999, s. 214.

<sup>10</sup> Dz.U. z 1946, nr 3, poz. 26.

<sup>11</sup> S. WÓJCIK: *Samorząd terytorialny...*, s. 215.

<sup>12</sup> H. IZDEBSKI: *Samorząd terytorialny...*, s. 76.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 75.

mano klucz partyjny. PPR zachowała co najmniej połowę miejsc w MRN. Rok 1948 przyniósł kolejne zmiany w składach MRN. Tym razem Komitet Miejski PPR wymuszał na działaczach Polskiej Partii Socjalistycznej usunięcie tych radnych, którzy byli przeciwni tzw. zjednoczeniu ruchu robotniczego. Przy pomocy tzw. szóstek partyjnych analizowano postawy radnych. Na przykład w Czeladzi akcją „oczyszczania” szeregów przeprowadzono w listopadzie 1948 roku. MRN była złożona z 15 członków PPR, 11 z PPS, 2 z SL, 3 ze związków zawodowych (ale członków PPR) i 3 bezpartyjnych. Po usunięciu 16 radnych, w tym 7 z PPR, 5 z PPS, 1 z SL i 3 bezpartyjnych, powołano nowych: 8 z PPR, 5 z PPS, 4 z SL i 1 bezpartyjnego. W Dąbrowie Górniczej na sesji MRN, 24 września 1948 roku, pozbawiono mandatu radnego ks. S. Łopacińskiego (występował jako członek SD) i Wincentego Pachlewskiego (Związek Rzemieślników)<sup>14</sup>. W następnym roku Komitety Miejskie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR) kontynuowały zmiany personalne w radach. Na przykład w Będzinie, w trzecim kwartale 1949 roku, dokonano zmian w składzie MRN pod kątem wprowadzenia tzw. aktywu robotniczego. Odwołano 12 radnych, którzy byli urzędnikami, nauczycielami, kupcami oraz dwóch radnych za małą aktywność. Nowa MRN składała się z 25 robotników, 10 urzędników pochodzenia robotniczego, 3 rzemieślników i 2 lekarzy. W radzie przewagę posiadała PZPR. W Dąbrowie Górniczej, w październiku 1949 roku, radni byli przedstawicielami: PZPR – 17, związków zawodowych – 6, ZNP – 1, ZMP – 2, LK – 6, spółdzielczości – 1, PZZ – 1, Stowarzyszenia Kupców – 1, Związku Uczestników Walki Zbrojnej – 1, Związku Weteranów Powstań Śląskich – 1 i Związku b. Więźniów Politycznych – 1<sup>15</sup>.

W składzie MRN praktycznie nie było przedstawicieli Polskiego Stronnictwa Ludowego i Stronnictwa Pracy. Jak słusznie pisał Stanisław Wójcik: „Ówcześni zwolennicy nowego ustroju tłumaczyli tę politykę PPR potrzebą dominacji w składzie rad narodowych własnej partii, wprowadzaniem do władz lokalnych przedstawicieli klasy robotniczej, chłopów małorolnych i bezrolnych. Sięgano do argumentacji ideologicznej, sztucznie wyolbrzymiając proces zaostżenia się walki klasowej”<sup>16</sup>. Eliminowano PSL nie tylko za brak zgody na wspólny blok wyborczy w wyborach do Sejmu Ustawodawczego, ale także za krytykę roli rad narodowych. PSL optował za

<sup>14</sup> Archiwum Państwowe w Katowicach (dalej: AP Kat), Zarząd Miasta i Miejska Rada Narodowa (dalej: ZMiMRN) Dąbrowa Górnicza, sygn. 17, k. 102, 135. K. MIROSZEWSKI: *Życie społeczno-polityczne*. W: *Historia Czeladzi*. T. 2. Red. J. DRABINA. Czeladź 2012, s. 281.

<sup>15</sup> AP Kat, ZMiMRN Dąbrowa Górnicza, sygn. 18, k. 20, 145, 150., sygn. 19, k. 128. K. MIROSZEWSKI: *Będzin w powojennej Polsce. Życie społeczno-polityczne*. W: *Będzin 1358–2008*. T. III. Red. A. GLIMOS-NADGÓRSKA. Będzin 2008, s. 590.

<sup>16</sup> S. WÓJCIK: *Samorząd terytorialny...*, s. 216.

zrównoważeniem pozycji samorządu terytorialnego i rad narodowych. Dla KM PPR/PZPR lepszym był radny bezpartyjny, ale lojalny w stosunku do polityki PPR.

Działalność rad narodowych od 1945 roku opierała się na dyrektywach opracowywanych przez poszczególne komitety PPR, a później PZPR. Tzw. kluby radnych PPR/PZPR były instruowane przez komitety odnośnie kierunków działania radnych, jak i sposobów głosowania. Skład personalny rad gwarantował, iż ta polityka będzie realizowana.

Całkowite przejście radzieckiego modelu nastąpiło w 1950 roku. Jak pisał S. Wójcik: „...samorząd terytorialny był typowym zjawiskiem państwa burżuazyjnego. Niektóre jego formy mogły być czasowo wykorzystywane w państwie socjalistycznym, w pierwszym okresie jego rozwoju”<sup>17</sup>. Ustawa z 20 marca o terenowych organach jednolitej władzy państwowej znosiła resztki samorządu terytorialnego oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej. Władzę ustawodawczą i wykonawczą przejęły rady narodowe. Prezydium rad stały się organem wykonawczo-zarządzającym. W ramach tzw. centralizmu demokratycznego organy wykonawcze rad były podporządkowane poziomo – radzie, a pionowo – prezydium rad wyższego stopnia. Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej było podporządkowane Radzie Ministrów. Nadzór nad radami sprawowała również Rada Państwa. Faktycznie rady były podporządkowane komitetom Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej danego szczebla. Rady narodowe przestały być reprezentantem lokalnej społeczności. Miały być jednocześnie reprezentantem lokalnej społeczności i państwa. Ujemnymi skutkami tej ustawy było również: 1. zlikwidowanie gminy jako instytucji posiadającej osobowość prawną, a tym samym likwidacja pojęcia własności komunalnej, 2. budżet rad narodowych stał się elementem budżetu państwa, 3. pozbawienie gmin możliwości przejawiania własnej inicjatywy gospodarczej<sup>18</sup>. Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 roku potwierdzała nowy stan prawny.

Ponieważ nie uchwalono ordynacji wyborczej, radni byli nadal desygnowani za zgodą komitetu PZPR. Co najmniej 50% radnych danej rady narodowej była członkami PZPR, np. 2 czerwca 1950 roku odbyło się pierwsze posiedzenie nowej MRN w Będzinie. Składała się ona nadal z 40 radnych – 20 z PZPR, 4 z SD i 16 z organizacji społecznych i zawodowych. W Czeladzi, w czerwcu 1950 roku, 19 radnych należało do PZPR, 6 do ZSL, 3 do ZMP, 2 do Ligi Kobiet, a 2 było bezpartyjnych (struktura socjalna MRN: robotnicy – 14, rzemieślnicy – 3, rolnicy – 4, pracownicy umysłowi – 11)<sup>19</sup>. Nie zmieniła się formuła działalności rad narodowych. Nadal były one komenderowa-

<sup>17</sup> Ibidem, s. 222.

<sup>18</sup> Ibidem, s. 219, 224.

<sup>19</sup> K. MIROSZEWSKI: *Będzin w powojennej...*, s. 590; K. MIROSZEWSKI: *Życie społeczno-polityczne...*, s. 285.

ne przez komitety PZPR; radni nie byli zainteresowani pracą w radzie. Tę ułomność dostrzegali sami działacze PZPR. Widoczne to było m.in. w Dąbrowie Górniczej. Spośród 40 radnych w sesjach MRN brało udział 20–24 radnych. W 1951 roku, na Konferencji KM PPZR stwierdzono, iż niedostateczna była praca Komisji MRN oraz klubu radnych PZPR, a „Prezydium MRN przejawia jeszcze niepewność siebie, niezdecydowanie, niedostateczne wyczucie miejsca, jakie dzisiaj jako organ władzy ludowej zajmuje”. Ten stan potwierdzono w 1953 roku. W Komisjach MRN zapisanych było po 12–13 radnych, a pracowało trzech. W trakcie Plenum KM PZPR dokonano krytycznej oceny działalności KM PPZR: „Dla usamodzielnienia Rady konieczne jest podniesienie autorytetu Radzie, który jest dotychczas niedostateczny, o czym świadczy fakt, że nasi kierownicy i działacze gospodarczy nie zawsze doceniają realizację poleceń PMRN. [...] Dotychczas Komitet Miejski za mało dokładał starań o wyrobienie autorytetu PMRN a często szereg spraw załatwiał za Radę”<sup>20</sup>.

Brak aktywnego uczestnictwa w posiedzeniach rady oraz jej komisjach wynikał głównie z niewiary radnych w możliwość realnego wpływu na decyzje władz. Pozycja miejskich i powiatowych rad narodowych, pomimo ustawy z 1950 roku, była fasadowa. Miały one mały zakres kompetencji. Dysponowały zbyt małą ilością środków w stosunku do potrzeb miasta i powiatu. O większych inwestycjach decydowały władze wojewódzkie lub centralne. Posiedzenia rad były formalne i schematyczne, ponieważ większość uchwał była już wcześniej zatwierdzona przez komitety partyjne. Stąd też większość uchwał podejmowano bez analizy i dyskusji. Większość radnych traktowała swój udział w pracach rady narodowej jako kolejną pracę społeczną. W tym okresie zrodziło się zapewne powiedzenie: *radny bezradny*.

Pierwszy raz wybierano radnych w całym kraju w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, równym i tajnym dopiero dziesięć lat po wojnie, 5 grudnia 1954 roku. PZPR starała się zachować pozory demokracji. Akcję przedwyborczą prowadziły komitety Frontu Narodowego (FN), które ustalały też listy kandydatów na radnych. Liczba kandydatów odpowiadała liczbie mandatów do danej rady narodowej. Skład polityczny i socjalny rady musiał być zgodny z wytycznymi Komitetów Wojewódzkich PZPR i Wojewódzkich Rad Narodowych. Komitety FN były powoływane i kierowane przez komitety PZPR. Na spotkaniach z kandydatami na radnych padało wiele postulatów i zażaleń. Zgłoszono szereg skarg, np. w Będzinie Komitet Miejski FN przeprowadził 30 zebrań Zakładowych Komitetów FN i 3 zebrania środowiskowe FN: ZNP, Ligi Kobiet, Związku Zawodowego

<sup>20</sup> AP Kat, ZMiMRN Dąbrowa Górnicza, sygn. 19, k. 143. Prezydium Miejskiej Rady Narodowej (dalej: PMRN) Dąbrowa Górnicza, sygn. 6, k. 1, 33, 53, 189, 217, sygn. 7, k. 207, sygn. 8, k. 20–22, 133–134. KM PZPR Dąbrowa Górnicza, sygn. 2, k. 10–12, sygn. 33, k. 66, 80.



Pracowników Służby Zdrowia i Rzemiosła. Wybrano na nich 100 kandydatów na radnych MRN, 31 kandydatów na zastępców radnych MRN i 2 kandydatów na radnych WRN. W zebraniach tych brało udział ponad 5 tys. osób. W trakcie zebrań odrzucono 4 kandydatury na radnych: 2 z powodu nieprzybycia na zebranie, 2 jako osoby nieodpowiednie. Ostatecznie zostały one zatwierdzone na posiedzeniu Egzekutywy KM PZPR w Będzinie, 3 września 1954 roku. W Dąbrowie Górniczej, na spotkaniu w hucie im. Dzierżyńskiego zebrani odrzucili proponowane kandydatury i zaproponowali nowych, aktywnych robotników na radnych. Na posiedzeniu MK FN uzgodniono nazwiska kandydatów na radnych i zastępców radnych. Kandydatury te zatwierdził KM PZPR w Dąbrowie Górniczej. Wybrano 100 radnych<sup>21</sup>. Rady narodowe były nadal instytucją fasadową, kierowaną przez PZPR.

Kryzys roku 1956 przyniósł krytykę funkcjonowania rad narodowych. Jednak wraz z tym nie pojawiły się postulaty przywrócenia samorządu terytorialnego. Na przykład w Będzinie na plenum KM PZPR (13 sierpnia 1956 r.) doszło do krytyki postawy PZPR wobec rady narodowej. Wskazywano m.in. na przejawy komenderowania i braku samodzielności rad narodowych. Na plenum KM PZPR (24 sierpnia 1956 r.) dokonano podsumowania zmian, jakie nastąpiły w MRN w Będzinie. Uznano, iż typowanie radnych doprowadziło do wprowadzenia do rady osób przypadkowych, biernych. Na sesjach MRN frekwencja radnych dochodziła do 50%. Także małe było zainteresowanie radnych pracami w komisjach. Na skutek błędów kadrowych, wielu działaczy samorządowych pozostawiono na uboczu. W 1956 roku w skład MRN wchodziło 94 radnych, w tym 54 z PZPR<sup>22</sup>.

Próba rozszerzenia samodzielności rad narodowych była ustawa z 25 stycznia 1958 roku i 28 czerwca 1963 roku. Rady mogły koordynować zamierzenia jednostek gospodarki uspołecznionej, kierowanych centralnie a działających na ich terenie. Wprowadzono obowiązek partycypacji jednostek gospodarki uspołecznionej w kosztach budowy urządzeń komunalnych. Zastąpiono dotacje dla budżetów terenowych udziałami w dochodach budżetu centralnego. Jednak reformy te dotyczyły tylko Wojewódzkich Rad Narodowych. Natomiast wszystkie rady narodowe otrzymały prawo do decydowania o sprawach, które nie należały do uprawnień innych organów władzy. Prezydium rad pozostały organem wykonawczym i zarządzającym, reprezentowały radę na zewnątrz. Ustawa z 1963 roku zwiększała rolę komisji i sesji rad narodowych<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> AP Kat, KM PZPR Dąbrowa Górnicza, sygn. 34, k. 320; K. MIROSZEWSKI: *Będzin w powojennej...*, s. 590.

<sup>22</sup> K. MIROSZEWSKI: *Będzin w powojennej...*, s. 597, 605.

<sup>23</sup> M. KALLAS, A. LITYŃSKI: *Historia ustroju...*, s. 167; S. WÓJCIK: *Samorząd terytorialny...*, s. 226–227.

2 lutego 1958 roku odbyły się wybory do rad narodowych według nowej formuły. Liczba kandydatów na radnych mogła być większa, ale nie więcej niż o dwie trzecie. Wybory przeprowadzono pod szyldem Frontu Jedności Narodu (FJN). Była to fasadowa organizacja, która kamuflowała hegemoniczną pozycję PZPR nad stronnictwami politycznymi i organizacjami społecznymi. Kolejną tego typu organizacją była Komisja Porozumiewawcza Stronnictw Politycznych (KPSP). W jej pracach brali udział przedstawiciele PZPR, ZSL i SD. Na jej posiedzeniach przedstawiciele KM PZPR „przekonywali” sojusznicze stronnictwa polityczne do swych koncepcji programowych i funkcjonowania m.in. rad narodowych. Wybory przeprowadzono bez hasła „głosowania bez skreśleń”, które proklamował Władysław Gomułka przed wyborami do sejmu w 1957 roku.

Nowy sposób wyborów można zilustrować przykładem Czeladzi. W trakcie ustalania listy kandydatów na radnych wystąpiły spory pomiędzy PZPR i ZSL o liczbę kandydatów i podział miejsc w PMRN. Ostatecznie ustalono na posiedzeniu KPSP nazwiska 74 kandydatów, spośród których miano wybrać 50 radnych. Wcześniej były one analizowane na posiedzeniach egzekutywy KM PZPR w Czeladzi lub KP PZPR w Będzinie, a następnie formalnie zatwierdzane na posiedzeniach MK FJN w Czeladzi. W Czeladzi na 19 289 uprawnionych do głosowania, w wyborach wzięło udział 17 579 osób (91%). Wszyscy kandydaci z miejsc mandatowych zostali wybrani na radnych, chociaż najczęściej skreślano kandydatów partyjnych (z kotar skorzystało 850 osób). Skład polityczny nowej MRN przedstawiał się, zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, następująco: PZPR – 31 mandatów, ZSL – 3, SD – 1, bezpartyjni – 15<sup>24</sup>. Taki sam scenariusz był powtarzany w wyborach do rad narodowych w latach: 1961, 1965 i 1969.

Po wydarzeniach grudniowych rady narodowe zaczęto określać w ustawodawstwie jako organy władzy państwowej i samorządu społecznego. Ustawa z 29 września 1972 roku o utworzeniu gmin i o zmianie ustawy o radach narodowych powracała częściowo do rozwiązań sprzed 1950 roku. Nastąpił rozdział funkcji organów przedstawicielskich od funkcji organów wykonawczych. Prezydium rad narodowych stały się wyłącznie organami kierującymi pracami rady, utraciły charakter organu wykonawczego i zarządzającego. Były organem wewnętrznym rady. W skład prezydium wchodził: przewodniczący gminnej rady narodowej, jego zastępcy oraz przewodniczący stałych komisji rady. Organem administracji państwowej w gminie został naczelnik gminy, jednocześnie organ wykonawczy i zarządzający gminnej rady narodowej. Ustawa z 22 września 1973 roku rozszerzała te zmiany na pozostałe jednostki podziału terytorialnego Polski. Wojewodowie, naczelnicy powiatów (do 1975 roku), naczelnicy miast i gmin byli mianowani

<sup>24</sup> K. MIROSZEWSKI: *Życie społeczno-polityczne...*, s. 300.

przez organ zwierzchni i kierowali podległymi im urzędami jednoosobowo. Było to sprzeczne z tradycją samorządu terytorialnego w Polsce, ale zgodne z panującą wówczas zasadą centralizacji administracji<sup>25</sup>. Jednocześnie Biuro Polityczne KC PZPR ustaliło, iż przewodniczącymi rad narodowych będą zostawali pierwsi sekretarze PZPR. W wyniku tych reform zmieniły się uprawnienia rad narodowych. Teoretycznie zwiększono ich uprawnienia, kompetencje w zakresie oddziaływania na instytucje planowania centralnego, m.in. w sprawach socjalnych i inwestycjach komunalnych, oraz na przedsiębiorstwa, instytucje i organizacje społeczne. Rady miały inspirować i mobilizować społeczeństwo do realizacji planów społeczno-gospodarczych. Wykonywały nadzór i kontrolę nad działalnością administracji. Nowe ustawy nie przywracały samorządu terytorialnego w znaczeniu tradycyjnym. Sposób wyboru rad narodowych nie uległ zmianie

Okres tzw. „karnawału Solidarności” przyniósł m.in. dyskusję nad koncepcją stworzenia rzeczywistego samorządu terytorialnego w miejsce istniejących od 1944 roku rad narodowych. Jesienią 1980 roku powstało w Krakowie, z inicjatywy Kazimierza Barczyka, Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. W jego skład wchodził Mieczysław Gil, Walerian Pańko i Tadeusz Syryjczyk. Efekty ich prac znalazły się w treści uchwał przyjętych na I Zjeździe NSZZ „Solidarność”, w 1981 roku. 12 czerwca 1981 roku, na posiedzeniu Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” wygłoszono referat na temat reformy systemu samorządowego w Polsce. 9 lipca 1981 roku doszło do pierwszego spotkania Społecznego Zespołu Samorządów Terytorialnych i Instrumentów Polityki Przestrzennej. Na jego czele stał prof. Jerzy Regulski. Później Zespół został włączony do Społecznego Komitetu Reformy Gospodarczej przy Polskim Towarzystwie Ekonomicznym. Przy instytucjach naukowych powstał szereg zespołów zajmujących się reformą samorządu, np. zespół prof. Michała Kuleszy na Wydziale Prawa Uniwersytetu Warszawskiego<sup>26</sup>. Niestety stan wojenny zahamował te prace.

Natomiast władze czyniły tylko kosmetyczne zmiany. W ustawodawstwie określono rady narodowe jako organy władzy państwowej i samorządu terytorialnego. Ustawa z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym przywróciła pojęcie samorządu terytorialnego. Rady nie uzyskały jednak odrębności majątkowej i finansowej. Gminy wiejskie i miejskie były nadal użytkownikami własności prywatnej. Były pozbawione samodzielnych dochodów. Nadal korzystały z budżetu wojewódzkiego lub centralnego. Dlatego też rady nie mogły dysponować środkami finansowymi, aby zaspokoić potrzeby mieszkańców. Wojewódzkie Rady

<sup>25</sup> M. KALLAS, A. LITYŃSKI: *Historia ustroju...*, s. 167–168; S. WÓJCIK: *Samorząd terytorialny...*, s. 227.

<sup>26</sup> J. REGULSKI: *Samorząd w budowie*. W: *Wartość podstawowa samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*. Red. P. SWIANIEWICZ. Warszawa 1997, s. 185–186.

Narodowe decydowały o inwestycjach w miastach i gminach. Rady nadal spełniały rolę organów władzy państwowej. Wojewodowie, prezydenci miast (w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców oraz w miastach będących siedzibą wojewódzkiej rady narodowej) i naczelnicy miast (w miastach do 100 tys. mieszkańców) byli wybierani przez odpowiednie rady narodowe. Wojewodów, na podstawie uchwały Wojewódzkiej Rady Narodowej, powoływał Prezes Rady Ministrów. Prezydentów i naczelników miast, na podstawie uchwały Miejskiej Rady Narodowej, powoływał wojewoda<sup>27</sup>. Ustawa jedynie pozorowała funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Wybory do nowych rad narodowych, wyznaczone na 17 czerwca 1984 roku, przebiegały pod hasłami Deklaracji Wyborczej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (PRON)<sup>28</sup>, według nieco zmienionych zasad. Kolegia wyborcze mogły wpisywać na listę kandydatów osoby, które na przedwyborczych spotkaniach uzyskały poparcie wyborców. Stąd było ich dwukrotnie więcej niż mandatów. Jednak faktycznie demokratycznych wyborów jeszcze nie było, albowiem listy kandydatów nadal zatwierdzały komitety PZPR. W przypadku małej liczby skreśleń radnym zostawał kandydat umieszczony na pierwszym miejscu każdej pary kandydatów. W wyborach, przy zagwarantowaniu przewagi kandydatów z PZPR, dopuszczono na listy także umiarkowanych opozycjonistów, np. w Czeladzi: „Pomimo tego na pierwszych miejscach list wyborczych znalazło się kilku umiarkowanych krytyków PRL, którzy mieli stanowić swoisty bufor i świadczyć najlepiej o nowej polityce starej Partii. Po wyborach odszczepieńcom nie pozwolono jednak stworzyć oddzielnego koła radnych”<sup>29</sup>.

Radni tej kadencji byli bardziej zaangażowani i aktywni w pracach rad. Jak twierdzi Barbara Zawadzka, było tak „nie tyle dzięki ordynacji wyborczej, nieznacznie wówczas zdemokratyzowanej, ile w wyniku wielkiej politycznej szkoły, jaką przeszło całe społeczeństwo na początku lat 80. [...] Mimo to część ich była nadal bierna. [...] Liczbę aktywnych radnych pomniejszało rozczarowanie wynikające z niemożności załatwienia spraw. Jednakże aktywni radni decydowali, że ogólny obraz działalności rad był znacznie lepszy niż w latach 70.”<sup>30</sup>.

W 1988 roku nowa ordynacja wyborcza miała zwiększyć reprezentatywność rad narodowych. Zwiększono możliwość wysuwania kandydatów przez wszystkich obywateli oraz zniesiono preferencje dla określonych

<sup>27</sup> S. WÓJCIK: *Samorząd terytorialny...*, s. 228–230.

<sup>28</sup> Utworzony przez PZPR, 20 lipca 1982 roku, PRON, który miał zastąpić FJN i przełamać izolację społeczną, jaka nastąpiła po ogłoszeniu stanu wojennego.

<sup>29</sup> M. MROZOWSKI, G. STRĄCZEK, I. SZALENIEC: *Czeladź. Czeladź 2002*, s. 102–103.

<sup>30</sup> S. WÓJCIK: *Samorząd terytorialny...*, s. 228.

(pierwszych w kolejności) kandydatów na listach wyborczych. Ustawa z 16 czerwca 1988 roku o zmianie ustawy o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym nadal nie zapewniła miastom i gminom samodzielności gospodarowania. Budżet gminy był uzależniony od decyzji fiskusa dotyczącej wielkości przekazywanych dotacji oraz udziałów w dochodach budżetu centralnego, a także uprawnień do swobodnego dysponowania funduszami<sup>31</sup>.

Dopiero transformacja ustrojowa, która miała miejsce w Polsce w 1989 roku doprowadziła do odrodzenia samorządu terytorialnego. W trakcie obrad okrągłego stołu (6 luty – 5 kwiecień 1989 rok) problem samorządu terytorialnego był traktowany marginesowo. Istotniejszymi sprawami były kwestie reform politycznych, gospodarczych i pluralizm związkowy. Powstał jednak podzespół do spraw samorządu terytorialnego i form własności, zwany grupą roboczą. Stanowiska prezentowane przez stronę rządową i stronę solidarnościową różniły się zasadniczo. Strona rządowa dążyła do skupienia funkcji organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w istniejących radach narodowych. Strona solidarnościowa była za pełną realizacją postulatu samorządności. Zadania administracji rządowej powinny być zlecane organom wykonawczym samorządu terytorialnego. Dlatego też strona solidarnościowa opowiadała się za skróceniem kadencji działających rad narodowych (kadencja kończyła się w 1992 roku) i rozpisaniem wyborów według nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej. Strona rządowa na ten postulat nie chciała się zgodzić. Ostatecznie sformułowano definicję samorządu terytorialnego, jako związku ogółu mieszkańców gminy miejskiej i wiejskiej z osobowością prawną gminy. Prawna podmiotowość miała się wyrażać w:

- samodzielności funkcjonalnej jednostek samorządu terytorialnego, gwarantowanej posiadaniem własnych organów ustrojowych, oraz w ograniczeniu nadzoru nad samorządem do zapewnienia legalności jego działań,
- demokratycznym sposobie wyłaniania organów uchwałodawczych,
- samodzielności finansowej, w szczególności przez ustanowienie źródeł stałych dochodów własnych oraz dotacji,
- samodzielności gospodarczej, pod warunkiem, że nie będzie ona stanowiła zagrożenia dla realizacji zadań samorządu,
- samodzielności majątkowej, poprzez wprowadzenie własności komunalnej.

Stworzono możliwość zaskarżenia przez organ samorządu terytorialnego decyzji władz państwowych do Naczelnego Sądu Administracyjnego i sądów powszechnych. Przewidywano, iż proces legislacyjny – dostosowanie prawa administracyjnego i innych aktów prawnych – zakończy się do 1992

---

<sup>31</sup> Ibidem, s. 230.

roku. 4 marca 1989 roku grupa robocza zakończyła prace. Protokół podpisali Jerzy Regulski ze strony solidarnościowej i Wojciech Sokolewicz ze strony rządowej<sup>32</sup>. Zawierał on stanowiska obu stron. Wypracowano następujący zapis: „Grupa robocza uznała, że ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji praw społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. Warunkiem realizacji tego prawa jest upodmiotowienie społeczności lokalnej – traktowanie samorządu terytorialnego, jako podmiotu władzy publicznej oraz podmiotu obrotu cywilnoprawnego”<sup>33</sup>.

Wybrany w wyborach czerwcowych Senat już na swym pierwszym posiedzeniu, 29 lipca 1989 roku, przyjął jednogłośnie uchwałę o potrzebie utworzenia samorządu w miastach i gminach. W uzasadnieniu uchwały pisano: „wchłonięcie samorządu przez terenowe organy władzy państwowej spowodowało ubezwłasnowolnienie jednostek i społeczności lokalnych, całkowite ich uzależnienie od samowoli lokalnych przedstawicieli administracji państwowej, sparaliżowanie indywidualnej i grupowej aktywności gospodarczej i społecznej”<sup>34</sup>. W Senacie utworzono komisję samorządową, która miała zająć się opracowaniem projektu kształtu samorządu terytorialnego. Na jej czele stał Jerzy Sępień. Głównym ekspertem prawnym komisji był Michał Kulesza.

25 września 1989 roku J. Regulski został mianowany pełnomocnikiem Rządu ds. Samorządu Terytorialnego w randze podsekretarza stanu. Od 1 października przy Urzędzie Rady Ministrów działało Biuro ds. Samorządu Terytorialnego. J. Regulski kładł nacisk na równoległą działalność w trzech płaszczyznach:

- legislacyjnej, czyli zmianie ustroju politycznego i dostosowaniu przepisów prawnych,
- społecznej, czyli przygotowaniu społeczeństwa do nowych działań,
- instytucjonalnej, czyli przebudowie istniejących struktur administracyjnych i gospodarczych.

Pomocnymi były prace prowadzone przez Społeczną Komisję Legislacyjną przy NSZZ „Solidarność”, działającą w Krakowie pod przewodnictwem Stefana Grzybowskiego, krakowskie Centrum Inicjatywy Ustawodawczej i katowicką grupę kierowaną przez Karola Podgórskiego i Waleriana Pańkę z Uniwersytetu Śląskiego<sup>35</sup>.

W styczniu 1990 roku Senat uchwalił cały pakiet ustaw samorządowych. 8 marca 1990 roku Sejm przyjął ustawę o samorządzie terytorialnym<sup>36</sup> oraz

<sup>32</sup> J. REGULSKI: *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*. Warszawa 2000, s. 52–61.

<sup>33</sup> *Protokół końcowy grupy roboczej „okrągłego stołu”*. W: *Wartość podstawowa samorządu...*, s. 174.

<sup>34</sup> Ś. WÓJCIK: *Samorząd terytorialny...*, s. 275.

<sup>35</sup> J. REGULSKI: *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 71–73.

<sup>36</sup> Dz.U. z 1990, nr 16, poz. 95.

ordynację wyborczą do rad gmin. Na kolejnej sesji, 22 marca, przyjął ustawę o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz ustawę o pracownikach samorządowych. Ważna była również ustawa z 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji pomiędzy organami gminy a organami administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw.

Marcowa ustawa likwidowała dotychczasowy system organów jednolitej administracji państwowej, który był oparty na przewodniej roli PZPR. Jak pisał Sławomir Kantyka: „Ustawa o samorządzie gminnym z 1990 roku doprowadziła – pod względem regulacji prawnych – samorzady do standardów europejskich. Nadal odstają one jednak od norm europejskich pod względem finansowym, gdyż gminy w zbyt małym stopniu partycypują w podatkach wpływających do budżetu państwa. W wielu przypadkach szczupłość dochodów własnych gminy ogranicza skalę działań samorządu gminnego”<sup>37</sup>.

Gmina, jako wspólnota samorządowa, miała wykonywać zadania publiczne, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych zaliczono sprawy:

- przestrzegania ładu przestrzennego, nadzoru nad gospodarką terenów i ochroną środowiska,
- problemy dróg, ulic, mostów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych,
- zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia, pomocy społecznej, w tym ośrodków zdrowia i zakładów opiekuńczych, zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- oświaty, w tym przedszkoli, szkół podstawowych i innych placówek oświatowo-wychowawczych,
- kultury, w tym bibliotek gminnych,
- kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i ochrony przeciwpożarowej.

Ustawa mówiła również o obowiązku wykonywania przez gminę zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia referendów oraz wyborów powszechnych. Na wykonanie tych zadań gmina otrzymywała środki finansowe.

<sup>37</sup> M. BARAŃSKI, S. KANTYKA, S. KUBAS, M. KUŚ: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa 2007, s. 75.

Wybory do rady gminy odbywały się w głosowaniu powszechnym. Według ordynacji wyborczej z 1990 roku w gminach liczących do 40 tys. mieszkańców wybory odbywały się w systemie większościowym w okręgach jednomandatowych. Natomiast w gminach powyżej 40 tysięcy mieszkańców, jak w Żorach, radni byli wybierani w okręgach wielomandatowych. Na okręg miało przypadać od 5 do 10 mandatów. Przy ustalaniu wielkości okręgu miano „uwzględnić przestrzenne, ekonomiczne i społeczne uwarunkowania, wyznaczające więzi oraz interesy miejscowej wspólnoty obywateli” (art. 11 ust. 2 ordynacji wyborczej). Listy kandydatów zgłaszały poszczególne komitety wyborcze. Oddawany głos był jednocześnie głosem na listę i konkretnego kandydata. Podziału mandatów na poszczególne listy dokonywano na podstawie tzw. zmodyfikowanej metody Sainte-Leguë. Ten system, spośród systemów proporcjonalnych, był najbardziej sprawiedliwym systemem. Odzwierciedlał układ sił politycznych w danej gminie. Polegał na podziale liczby głosów uzyskanych przez listy wyborcze kolejno przez: 1, 3, 5 i dalsze liczby nieparzyste oraz przyznanie mandatów listom, z których pochodzą najwyższe ilorazy (wyniki tych podziałów), aż do wyczerpania liczby mandatów.

Według marcowej ustawy, rada gminy była organem uchwałodawczym, za wyjątkiem spraw rozwiązywanych przez referendum, organem stanowiącym poprzez podejmowanie uchwał oraz organem kontrolnym. Posiadała kompetencje, które nie mogły być przekazywane wójtom, burmistrzom, prezydentom, komisjom rady, przewodniczącym rady lub jednostkom pomocniczym. Określał je art. 18 ust. 2 ustawy:

1. uchwalanie statutu gminy,
2. wybór i odwoływanie Zarządu, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
3. powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu oraz sekretarza gminy na wniosek przewodniczącego Zarządu,
4. uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium Zarządowi,
5. uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
6. uchwalanie programów gospodarczych,
7. ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki,
8. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,
9. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego Zarządu, dotyczących:



- określenia zasad nabycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawienia lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej,
  - emitowania obligacji oraz określanie zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez Zarząd,
  - zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów,
  - ustalania maksymalnej wielkości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez Zarząd w roku budżetowym,
  - zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczających granicę ustaloną corocznie przez radę,
  - tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich,
  - określenia zasad likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek,
  - ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielonych przez Zarząd w roku budżetowym,
10. określanie wysokości sum, do których Zarząd gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
  11. podejmowanie uchwał w sprawie przejęcia zadań z zakresu administracji państwowej,
  12. podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielania na ten cel odpowiedniego majątku,
  13. podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych oraz wznoszenia pomników,
  14. nadawania honorowego obywatelstwa gminy.

Rada gminy wybierała ze swojego grona przewodniczącego oraz 1–3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Przewodniczący organizował prace rady i prowadził jej obrady. Miał obowiązek zwoływać sesje rady w zależności od potrzeb, ale nie rzadziej niż raz w kwartale. Sesje rady były jawne. Na sali obrad mogła przebywać publiczność.

Rada gminy mogła powoływać komisje stałe i doraźne, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy. W skład komisji mogły wchodzić osoby spoza rady gminy w liczbie nieprzekraczającej połowy jej składu (ustawa z 2001 roku wykluczyła możliwość udziału osób spoza rady gminy). Komisje przedkładały radzie gminy plany pracy i sprawozdania z działalności. Obligatoryjne było powołanie komisji rewizyjnej. Miała ona ustawowo określony zakres działania. W jej skład nie mogli wchodzić członkowie Zarządu, przewodniczący i wiceprzewodniczący rady gminy oraz osoby niebędące radnymi.

Mandat radnego był mandatem wolnym. Po złożeniu ślubowania na pierwszej sesji rady gminy, zaczynał on pełnić swe obowiązki. Do podstawowych należały:

- branie udziału w pracach rady gminy i jej komisjach,
- udział w pracach innych instytucji samorządowych, do których został wybrany,
- udział w głosowaniu,
- zgłaszanie projektów uchwał.

Za swoje działanie ponosił odpowiedzialność polityczną przed wyborcami, co mogło osłabić jego szanse w kolejnych wyborach samorządowych. Radny podlegał ochronie prawnej, jaka przysługiwała funkcjonariuszom publicznym<sup>38</sup>.

Organem wykonawczym gminy był Zarząd. W jego skład wchodził: prezydent miasta jako przewodniczący, zastępcy prezydenta, oraz członkowie od 3 do 7, wybrani spośród radnych lub spoza składu rady gminy. Nieudzielenie przez radę gminy absolutorium było równoznaczne z odwołaniem Zarządu. Zarząd mógł być też odwołany przez radę gminy na wniosek 1/4 ustawowego składu rady gminy. Po upływie kadencji rady gminy Zarząd działał do wyboru nowego Zarządu. Zarząd wykonywał uchwały rady gminy oraz zadania własne:

- przygotowanie projektów uchwał rady gminy,
- określenie sposobów wykonywania uchwał,
- gospodarowanie mieniem komunalnym,
- wykonywanie budżetu,
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
- wykonywanie zadań zleconych.

Nadzór nad działalnością samorządu sprawował:

- sejm (ma możliwość rozwiązać organ stanowiący na wniosek Prezesa Rady Ministrów lub w przypadku powtarzającego się łamania konstytucji lub ustaw),
- prezes rady ministrów (może zawiesić działalność organów samorządu i ustanowić zarząd komisaryczny na maksymalny okres do dwóch lat, jednak nie dłużej niż do wyboru rady, na wniosek ministra właściwego ds. administracji publicznej),
- wojewoda (może wstrzymać wykonywanie uchwał i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, a w razie niewykonywania jego zaleceń może uchylić sporną uchwałę),

---

<sup>38</sup> D. BĄBIAK-KOWALSKA, M. CYRANKIEWICZ, T. FIJOŁEK, Ł. WESOŁOWSKI: *Prawa i obowiązki radnego*. W: *Poradnik radnego gminy i powiatu*. Warszawa 2006, s. 40-52, 77.

- właściwy minister (może wydać, po uchynieniu przez wojewodę uchwały zarządzenie zastępcze),
- regionalna izba obrachunkowa (powstała na mocy ustawy z 7 października 1992 roku; ma nadzór w zakresie spraw finansowych)<sup>39</sup>.

Pozycja samorządu terytorialnego została usankcjonowana poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów konstytucyjnych. W tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 roku zapisano, iż „samorząd terytorialny jest podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego”. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku stwierdzono, iż „samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”<sup>40</sup>.

Dalsze reformy samorządu terytorialnego zostały zahamowane po wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w 1993 roku. Dopiero 5 czerwca 1998 roku sejm uchwalił dwie ustawy: 1. o samorządzie terytorialnym, 2. o samorządzie wojewódzkim<sup>41</sup>. Weszły one w życie 1 stycznia 1999 roku. W związku z tym ustawa z 1990 roku została zmieniona na ustawę o samorządzie gminnym. W 1998 roku nastąpiła również nowelizacja ordynacji wyborczej. Ustawa z 16 lipca 1998 roku wprowadzała podział na gminy do i powyżej 20 tysięcy mieszkańców<sup>42</sup>. W gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców podziału mandatów dokonywano pomiędzy listy kandydatów proporcjonalnie do łącznej liczby ważnie oddanych głosów na kandydatów danej listy. W podziale mandatów brały udział tylko te komitety wyborcze, na które w skali gminy oddano ponad 5% ważnych głosów. Zastosowano metodę d’Hondta, która polegała na podzieleniu liczby głosów przez kolejne liczby naturalne 1, 2, 3, itd. i obsadzeniu mandatów z tych list, które uzyskały kolejno największe ilorazy. W tym systemie powstawały większe różnice między listami. Tzw. metoda d’Hondta preferowała duże ugrupowania. Liczbę mandatów w okręgu początkowo utrzymano. Jednak w 2001 roku podwyższono ją od 8 do 12 mandatów<sup>43</sup>, a ustawa z 15 lutego 2002 roku ustaliła liczbę mandatów od 5 do 8<sup>44</sup>.

20 czerwca 2002 roku, sejm uchwalił ustawę o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>45</sup>. Wójt/burmistrz/prezydent miasta przejął wszystkie kompetencje Zarządu gminy. Był jednoosobowym orga-

<sup>39</sup> H. IZDEBSKI: *Samorząd terytorialny...*, s. 301–308; B. DOLNICKI: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice 1993, s. 79.

<sup>40</sup> B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny...*, s. 53.

<sup>41</sup> Dz.U. z 1998, nr 91, poz. 576 i 578.

<sup>42</sup> Dz.U. z 1998, nr 95, poz. 602.

<sup>43</sup> Dz.U. z 2001, nr 45, poz. 497.

<sup>44</sup> Dz.U. z 2002, nr 23, poz. 220.

<sup>45</sup> Ibidem, nr 113, poz. 984.

nem wykonawczym gminy. Kierował bieżącymi sprawami gminy i reprezentował ją na zewnątrz. Swe zadania wykonywał przy pomocy urzędu gminy. Powoływał w drodze zarządzenia swych zastępców (nie więcej niż czterech). Nie mogli oni sprawować innych funkcji pochodzących z wyboru, mianowania lub powołania. Odwołanie wójta/burmistrza/prezydenta przed upływem kadencji mogło nastąpić tylko przez przeprowadzenie referendum lokalnego w tej sprawie. Z inicjatywą referendum mogła wystąpić rada gminy lub 10% mieszkańców gminy. Referendum było ważne, jeżeli wzięło w nim udział 30% uprawnionych do głosowania. Nowelizacja ustawy o referendum lokalnym z 2005 roku zmniejszyła obowiązującą frekwencję z 30% ogółu uprawnionych obywateli do 3/5 liczby wyborców elekcji wójta/burmistrza/prezydenta. Rozstrzygało ono o wniosku, gdy oddano za nim więcej niż połowę ważnych głosów. Bezpośredni wybór wójta, burmistrza i prezydenta miasta wzmocnił pozycję władzy wykonawczej. Równocześnie przyczynił się do jeszcze większego upolitycznienia wyborów samorządowych.

Kolejna zmiana ordynacji wyborczej nastąpiła w 2006 roku. W gminach powyżej 20 tysięcy wprowadzono możliwość tzw. blokowania list wyborczych. W podziale mandatów do rady gminy uczestniczyły te zblokowane listy, które przekroczyły próg 10% oddanych, ważnych głosów. Przy podziale mandatów stosowano wtedy metodę Saint-Legue'a. Natomiast podział mandatów w obrębie uprawnionych list dotyczył tylko tych, które przekroczyły próg 5% i odbywał się według systemu d'Hondta.

Reformy samorządowe spowodowały zmiany art. 18 ust. 2 ustawy marcowej. W określeniu kompetencji rady gminy, w miejsce Zarządu wprowadzono wójta/burmistrza/prezydenta. Wprowadzono również nowe punkty, jak:

- ustalanie wynagrodzenia wójta/burmistrza/prezydenta, stanowienie o kierunku jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z działalności,
- podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów.

Ostatnią zmianę – jednomandatowe okręgi wyborcze dla większości gmin, za wyjątkiem 65 największych miast na prawach powiatu<sup>46</sup> – wprowadził kodeks wyborczy uchwalony 5 stycznia 2011 roku.

---

<sup>46</sup> Dz.U. z 2011, nr 21, poz. 112.