

Izabela Lewandowska-Malec

## DWIE KONCEPCJE UDZIAŁU RAD NARODOWYCH W ŻYCIU PUBLICZNYM PRL

### I. WPROWADZENIE.

W latach 1990-1998 został wprowadzony samorząd terytorialny w jednostkach gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Jego praktyczne funkcjonowanie wzbudza szeroką dyskusję społeczną. Krytyce poddaje się rozwiązania prawne, głównie systemu wyborczego, zmierzające w ostateczności do objęcia przez rządzące siły polityczne, czy wręcz partyjne, swoimi wpływami organów samorządu terytorialnego. Podnosi się obecnie sprawę nadmiernego wpływu ugrupowań partyjnych na obsadę stanowisk w samorządzie, czyni się zarzut, że samorząd stał się strefą walk o władzę różnych partii ze szkodą dla jego prawidłowego, efektywnego działania.

W historii Polski powojennej nie jest to nowe zjawisko. W największej skali wystąpiło w okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), prowadząc do całkowitego wypaczenia idei samorządności. Przedmiotem niniejszych rozważań będzie proces przeobrażenia charakteru rad narodowych jako organów terenowych. Na bazie krytyki przedwojennego modelu samorządu terytorialnego ideolodzy nowego ustroju propagowali uspołecznienie ciał samorządowych, dopuszczenie do udziału w szerokim życiu publicznym rzesz „ludu pracującego”. Planowano stworzyć system, w którym rady narodowe będą jedynymi organami władzy ludowej w terenie. Społeczności w gminach, powiatach i województwach, głoszone, będą miały ogromny wpływ na własny los. Ostatecznie zamysły te zostały zastąpione, w szczególności dzięki wprowadzonemu systemowi wyborczemu, koncepcją całkowitego podporządkowania rad narodowych politycznym, partyjnym ośrodkom decyzyjnym jednej tylko rządzącej partii – Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej (PZPR).

## II. USPOŁECZNIENIE RAD NARODOWYCH

### II. 1. LUDOWŁADZTWO JAKO PODSTAWOWA ZASADA PAŃSTWA DEMOKRACJI SOCJALISTYCZNEJ

W „nowej”, powojennej Polsce udział społeczeństwa w rządzeniu państwem miała wyznaczać zasada ludowładztwa. „Lud pracujący, jak wówczas głoszone, miał decydujący wpływ na treść decyzji politycznych, aby decyzje te zabezpieczały jego interesy”<sup>1</sup>. Lud stawał się w ten sposób najwyższym suwerenem, podmiotem władzy publicznej. „Rządy ludu” były podstawą „demokracji nowego typu”<sup>2</sup>. Teoretycy socjalizmu, ostro krytykując demokrację w krajach kapitalistycznych jako „jedynie formalną”, podkreślali, że ludowładztwo jest demokracją faktyczną, realną. „W warunkach społeczeństwa socjalistycznego, głosili, demokracja odzyskuje swój właściwy sens”<sup>3</sup>.

W Polsce Ludowej zasada ludowładztwa została podniesiona do rangi konstytucyjnej w 1952 r. Artykuł 1 Konstytucji PRL głosił, że „Polska Rzeczypospolita Ludowa jest państwem demokracji ludowej. W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej władza należy do ludu pracującego miast i wsi”<sup>4</sup>. Lud, w myśl przesłania Konstytucji, został uznany za „rzeczywistego gospodarza swojego kraju”, zaś podstawą władzy ludowej w Polsce miał być sojusz „klasy robotniczej z chłopstwem pracującym”<sup>5</sup>.

### II. 2. SOCJALISTYCZNE PRZEDSTAWICIELSTWO W JEDNOSTKACH TERENOWYCH

Doktryna socjalistyczna głosiła, że realizacja idei zwierzchnictwa ludu nastąpi wówczas, gdy władzę sprawował będzie bezpośrednio cały lud<sup>6</sup>. Jednocześnie jednak uznawano to w praktyce za niemożliwe w warunkach współczesnego, nowoczesnego państwa. Lud zatem miał rządzić za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Formuła stworzonego systemu przedstawicielskiego miała w zamyśle maksymalnie zbliżyć demokrację pośrednią do założeń demokracji bezpośredniej. Drogą do tej socjalistycznej demokracji stała się, dla ówczesnych decydentów, realizacja leni-

---

<sup>1</sup> J. Sommer, *Komitet gminny PZPR a rada narodowa i naczelnik*, [w:] J. Zemke, S. Głapiński (red.), *Organizacje PZPR w gminach*, Warszawa 1980, s. 187.

<sup>2</sup> Por. A. Burda, *Marksistowska koncepcja demokracji socjalistycznej*, [w:] A. Koprunkownik, W. Kucharski, W. Skrzydło, *Istota i rozwój form demokracji socjalistycznej*, KiW, Warszawa 1976, s. 19.

<sup>3</sup> K. Wiliński, *Humanizm demokracji socjalistycznej*, ibidem, s. 74.

<sup>4</sup> Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232.

<sup>5</sup> Por. J. Stembrowicz, *Rady – organ władzy ludu pracującego*, [w:] Z. Rybicki, J. Starościak, J. Stembrowicz (red.), *Organizacja i praca rad narodowych*, Warszawa 1953, s. 5.

<sup>6</sup> B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, PAN, Ossolineum 1976, s. 21.

nowskiej myśli, by „od razu, za jednym zamachem udziiesięciokrotnie [...] aparat państwowy”<sup>7</sup>.

Instytucją, która miała umożliwić realizację tego celu, były rady narodowe. Stały się podstawowym elementem struktury socjalistycznego systemu przedstawicielskiego, istniejącego nie tylko na szczeblu centralnym, lecz także w terenie. Przedstawicielskie organy terenowe, uczestniczące w wykonywaniu zadań państwa, miały umożliwić bezpośrednie uczestnictwo w sprawowaniu władzy państwowej szerokim grupom obywateli<sup>8</sup>.

Uchwalona przez Krajową Radę Narodową (KRN) 11 września 1944 r. ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych już w art. 1 przedstawiała rady narodowe jako „tymczasowe organy ustawodawcze i samorządowe na oswobodzonych od okupanta terenach Rzeczypospolitej Polskiej”, funkcjonujące w tej formie do czasu „powołania stałej politycznej reprezentacji narodu”<sup>9</sup>.

Organy przedstawicielskie w państwach demokratycznych pochodzą z wyborów powszechnych. Doktryna socjalistyczna dopuszczała jednak możliwość uznania organów za przedstawicielskie, gdy nie został spełniony warunek wyborów powszechnych<sup>10</sup>.

Podstawowe zasady organizowania rad narodowych zostały zawarte w Statucie Tymczasowym Rad Narodowych z dnia 1 stycznia 1944 r. i opartej na nim Instrukcji Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego (PKWN) o organizowaniu rad narodowych na ziemiach wyzwolonych spod niemieckiej okupacji<sup>11</sup>. Wkrótce przystąpiono do formowania ich składów osobowych. Zgodnie z zapisami Instrukcji powinien zostać zwołany wiec ludności z jak najliczniejszym udziałem stronnictw politycznych. Jednak wszystkie szczegółowe kwestie związane z organizacją rady winny być omówione wcześniej na wspólnym zebraniu przedstawicieli miejscowych organizacji politycznych i związków zawodowych. Gdyby na danym terenie takowe nie istniały, organizatorzy wiecu powinni spotkać się z „najbardziej czynnymi, społecznie uświadomionymi i szanowanymi obywatelami, wyszukując oczywiście ludzi zasłużonych dla sprawy polskiej i demokracji, a unikając ludzi związanych z sanacją i chwiejnych”.

System delegowania do rad ostatecznie został unormowany ustawą wrześniową 1944 r.<sup>12</sup> W skład rad szczebla wojewódzkiego, powiatowego i gminnego wchodziłi

<sup>7</sup> Ibidem, s. 26.

<sup>8</sup> J. Stembrowicz, op. cit., s. 8.

<sup>9</sup> Dz. U. 1944, nr 5, poz. 22.

<sup>10</sup> B. Zawadzka, op. cit., s. 110; także J. Służewski, *Zasady ogólne państwa socjalistycznego w świetle reformy rad narodowych i terenowych organów administracji*, [w:] J. Służewski (red.), *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1977, s. 36-37.

<sup>11</sup> „Rada Narodowa” (dalej RN) 1945, nr 2, s. 2-3; por. W. Górcz, *Powstanie władzy ludowej w Polsce*, KiW, 1972, s. 77.

<sup>12</sup> Dz. U. 1944, nr 5, poz. 22.

przedstawiciele delegowani przez organizacje polityczne i gospodarcze, centralne zrzeszenia zawodowe i społeczne działające na terenie państwa polskiego (art. 4 pkt. 2). Brano jedynie pod uwagę organizacje i zrzeszenia demokratyczno-niepodległościowe, które zgłosiły swoją działalność we właściwych organach PKWN (art. 3). W radach na szczeblu gminnym zalecono uwzględnić „w miarę możliwości” potrzebę przedstawicielstwa poszczególnych gromad wiejskich istniejących na terenie danej gminy (art. 6. & 1 pkt. d)).

Tak wyglądał ów dobór do rad, który literatura uznawała za „pośrednio reprezentatywny”, upatrując to w fakcie, że kandydaci byli prezentowani na rozmaitych wiecach i zebraniach<sup>13</sup>. Przyjętą formułę powoływania rad tłumaczono trudnościami związanymi z budową nowego ustroju w ciężkim okresie powojennym w atmosferze walki politycznej<sup>14</sup>.

Skład osobowy rad narodowych miał dla ludowej władzy od początku znaczenie ogromne. Chociaż Manifest lipcowy PKWN zapowiadał delegowanie do rad Polaków-patriotów, niezależnie od ich poglądów politycznych<sup>15</sup>, to jednak u zarania istnienia rad toczyła się batalia o ich skład osobowy, w którym nie było miejsca dla „działaczy NSZ oraz dla tych działaczy AK, którzy w [...] przełomowych czasach oglądają się jeszcze na tzw. «londyńczyków» i ich krajowe agentury. W radach nie zjawi się, jak niegdyś, obszarnik lub jego sprzysiężeni agenci, a klika obszarników nie będzie wywierała decydującego wpływu na sprawy publiczne wsi”<sup>16</sup>.

Widoczną w pierwszych powojennych latach słabość rad narodowych starano się wytłumaczyć ich niewłaściwym klasowo składem. Ogólnopolska debata na ten temat rozwinęła się w r. 1948, chociaż sygnały narastania tej tendencji pojawiły się już w 1945 r.<sup>17</sup> Pierwsze jednak poważniejsze zmiany personalne nastąpiły po porażce Polskiego Stronnictwa Ludowego w wyborach do Sejmu Ustawodawczego w 1947 r.<sup>18</sup>

Machina propagandy zaczęła pracować. Prasa z oburzeniem opisywała, jak to w jednym z miasteczek burmistrzem został rzemieślnik. Władza „uderzyła mu do głowy”. Doszedł do przekonania, że „miejska rada narodowa potrzebna jest jak dziura w moście”<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> B. Zawadzka, op. cit., s. 109.

<sup>14</sup> J. Klajnermann, *Istota i charakter reprezentacji w radach narodowych*, RN 1945, nr 12, s. 1-2.

<sup>15</sup> W. Skrzydło, *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, Lublin 1984, s. 42.

<sup>16</sup> J. Kuśmierk, *Rady narodowe na ziemiach wyzwolonych*, RN 1945, nr 2, s. 1; J. Byrski, *O właściwe oblicze rad narodowych*, RN 1945, nr 4, s. 4.

<sup>17</sup> J. Śmiałowski, *Początki działalności rad narodowych w Sieradzkim*, *Acta Univ. Lodz., Fol. Hist.* 34, Łódź 1989, s. 86-87.

<sup>18</sup> K. Kersten, *Narodziny systemu władzy. Polska 1943-1948*, SAAW, Poznań 1990, s. 297-300.

<sup>19</sup> K. Biskupski, *O niektórych trudnościach w pracy rad narodowych*, RN 1945, nr 20, s. 4.

Atmosfera nagonki na niewłaściwe składy personalne rad narodowych nasila się. „Rada Narodowa”, początkowo organ KRN, a później periodyk dla radnych, powołując się na dane Kancelarii Rady Państwa za r. 1948 podała, że najbiedniejsi chłopci, posiadacze gospodarstw do 2 ha, byli bardzo słabo reprezentowani w radach. Jako przykład podaje się województwo kieleckie, gdzie w powiatowych radach narodowych ich liczba wynosiła niecałe 10%, a odpowiednio w województwie pomorskim 9%, podczas gdy w tym ostatnim liczba „bogaczy wiejskich” (właściciele gospodarstw powyżej 10 ha) sięgała 46%, a w województwie warszawskim 30%. Podobne „niekorzystne” wyniki dotyczyły udziału robotników w radach<sup>20</sup>. Roman Zambrowski, członek Rady Państwa, bił na alarm na ogólnopolskiej naradzie aktywu rad narodowych, samorządu i administracji ogólnej PPR, odbywającej się 19 września 1948 r.: „Za mało robotników, za mało biednych i średnich chłopów, za dużo bogatych chłopów i kupców, za dużo miejscowej biurokracji i elementu urzędniczego”. „Wszelkie rekordy”, jego zdaniem, biła Wojewódzka Rada Narodowa w Szczecinie, która liczyła wówczas 4 robotników, 20 kupców, 11 chłopów i 64 pracowników umysłowych<sup>21</sup>.

Ostrze propagandy było wymierzone w „elementy wrogie klasowo”. Zwolenników poglądu, że w radach narodowych powinni się znaleźć przedstawiciele różnych grup społecznych w liczbie odpowiadającej ich ilości w terenie, przekonywano argumentem, że „rada narodowa jest w toczącej się walce klasowej stroną”, a bynajmniej nie występuje jako „ponadklasowy organ czy też arbiter godzący powaśnionych”<sup>22</sup>. To ideologiczne przesłanie spowodowało, że rady narodowe masowo poprowadziły akcję samooczyszczania się z „elementów klasowo wrogich”, w przekonaniu, że „słuszna polityka klasowa jest najważniejszym czynnikiem dobrej pracy”<sup>23</sup>.

Efekty tej akcji już wkrótce były widoczne. Jak triumfalnie donosiła „Rada Narodowa”, już w r. 1948 skład prezydiów rad narodowych ukształtował się na poziomie pożądanym. Według przeprowadzonych wówczas badań, wykształcenie członków prezydiów wyglądało następująco: niższe – 46,7%, niepełne niższe – 26,6%, średnie – 21,8%, wyższe – 4,9%<sup>24</sup>. A zatem, ponad 70% członków prezydiów rad narodowych posiadało wykształcenie najwyższej podstawowe.

Wyniki „poprawione” zostały jeszcze po sierpniowym Plenum Komitetu Centralnego PZPR w 1949 r., wskutek prowadzonej przez kilka miesięcy czystki w gminnych, powiatowych i wojewódzkich radach narodowych. Rady, jak wówczas głośzono, z organów „zgniłego kompromisu klasowego”, zmieniły się w organy „walki

<sup>20</sup> Bez aut., *O właściwy skład rad narodowych*, RN 1948, nr 23-24, s. 3.

<sup>21</sup> RN 1948, nr 19, s. 10.

<sup>22</sup> A. Wendel, *Rady narodowe – ludową władzę w terenie*, RN 1949, nr 1-2, s. 36; por. Z. Leoński, *Ewolucja rad narodowych w Polsce Ludowej*, Wyd. Poznańskie, 1974, s. 9.

<sup>23</sup> Z. Sznek, *Funkcjonowanie rad narodowych*, RN 1950, nr 8-9-10, s. 28.

<sup>24</sup> RN 1948, nr 11, s. 10.

klasowej”. Do rad szeroką ławą napłynęli „przedstawiciele ludu pracującego miast i wsi, robotnicy fabryczni, chłopci mało- i średniorolni, robotnicy rolni”. Weszli do rad ci, którzy byli „nieprzywykli do rządzenia, nie posiadający wiedzy administracyjnej, rządowej i samorządowej, ci, którzy do niedawna tworzyli najgłębsze niziny, doły społeczeństwa”<sup>25</sup>.

### II. 3. EWOLUCJA SYSTEMU WYBORCZEGO RAD NARODOWYCH

Rady narodowe przeszły największe przeobrażenie w r. 1950. Wówczas bowiem, 20 marca tego roku, została uchwalona ustawa<sup>26</sup> likwidująca istniejący dotychczas samorząd terytorialny. Rady narodowe stały się terenowymi organami jednolitej władzy państwowej. Przyjęcie nowej ich formuły miało zapewnić najszerszą więź i łączność z „masami pracującymi” poprzez realizację ich potrzeb i korzystanie ze społecznych inicjatyw<sup>27</sup>.

Art. 2 ustawy o terenowych organach jednolitej władzy państwowej stanowił, że rady narodowe są wybierane przez ludność, zaś konstytucja uchwalona w dwa lata później<sup>28</sup> przyjmowała, że rady narodowe są wybierane przez ludność na okres lat trzech (art. 32 ust. 2). Realizacja tych postanowień jednak nie nastąpiła. Ustawa marcowa przewidywała bowiem, że tryb wyborów zostanie określony odrębną ustawą (art. 2 ust. 2). Na tę jednak trzeba było czekać aż cztery lata. Dopiero po kolejnej reformie rad, dokonanej w 1954 r. w związku z reformą podziału terytorialnego kraju, uchwalono stosowną ordynację wyborczą<sup>29</sup>.

Dnia 5 grudnia 1954 r. odbyły się pierwsze po wojnie wybory do rad. Niemożliwe stało się wysunięcie kandydata na radnego popartego tylko przez nieformalną część społeczności lokalnej. W myśl bowiem ordynacji wyborczej prawo do zgłaszania kandydatów miały, zgodnie z art. 42, „organizacje polityczne, zawodowe i spółdzielcze, Związek Samopomocy Chłopskiej, Związek Młodzieży Polskiej, jak również inne masowe organizacje ludu pracującego”. Wpływ społeczności terenowej na obsadę list kandydackich przejawiał się w tym, że istniała możliwość wysunięcia kandydata na zebraniach pracowników w zakładach pracy, na zebraniach wiejskich, na zebraniach członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, pracowników państwowych gospodarstw rolnych i żołnierzy w jednostkach wojskowych (art. 43). A zatem były to zgromadzenia sformalizowane, gdzie nie dopuszczano do niezaplanowanych i spontanicznych decyzji.

<sup>25</sup> Z. Sznek, *Rady narodowe na nowym etapie*, RN 1948, nr 14-15, s. 5.

<sup>26</sup> Dz. U. 1950, nr 14, poz. 130.

<sup>27</sup> Z przemówienia B. Bieruta na konferencji szkoleniowej działaczy wojewódzkich rad narodowych 15 kwietnia 1950 r., [w:] *Przepisy o organizacji i działalności rad narodowych*, Pol. Wyd. Gosp., Warszawa 1953, s. 3-6.

<sup>28</sup> Dz. U. 1952, nr 33, poz. 232.

<sup>29</sup> Dz. U. 1954, nr 43, poz. 193.

Regulacja z 1954 r., ustalająca liczbę kandydatów równą liczbie miejsc (art. 46), w późniejszych czasach została zarzucona. W kolejnej ordynacji wyborczej z 31 października 1957 r.<sup>30</sup> przyjęto, iż liczba kandydatów na liście powinna przewyższać liczbę przewidzianych w tym okręgu mandatów, jednak nie więcej niż o połowę (art. 40). W ustawie tej przewidziano ponadto możliwość zgłaszania przez organizacje, których wykaz nie zmienił się w stosunku do poprzedniej ordynacji z 1954 r., wspólnej listy kandydatów (art. 39). Decydowały o tym naczelne władze tych organizacji. Kolejne ordynacje<sup>31</sup> nie wniosły do trybu zgłaszania kandydatów niczego nowego. Nowością było natomiast wydłużenie kadencji rad do lat czterech, począwszy od r. 1963. Zgodnie zatem z przyjętą regulacją istniała formalna możliwość wyboru radnych spośród większej liczby kandydatów. Co jest jednak charakterystyczne, w kolejnych wyborach, głównie w latach 60., procent kandydatów wybranych z miejsc niemandatowych był niezwykle niski (nawet poniżej 1%), a zdarzało się to głównie w radach gromadzkich. Wpływ na to miały apele o niedokonywanie skreśleń<sup>32</sup>.

Dalsza ewolucja prawa wyborczego do rad poszła w kierunku preferencji dla listy wspólnej, a więc do uniformizacji i ścisłej kontroli partyjnej nad procesem „wybierania” składów osobowych przedstawicielskich organów terenowych. W 1973 r. zmieniono ordynację wyborczą do rad narodowych<sup>33</sup>. Dodano nowy art. 1 ust. 1, w którym ogłoszono, że „wybory do rad narodowych wszystkich stopni odbywają się w oparciu o program Frontu Jedności Narodu” (FJN), który miał być platformą współpracy PZPR oraz Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego (ZSL) i Stronnictwa Demokratycznego (SD). Ogłoszona demokratyzacja ustroju miała przejawiać się w przyjęciu procedury szerokich debat społecznych nad podstawowymi problemami społecznymi i gospodarczymi. Wychodził temu naprzeciw również tryb zgłaszania kandydatów na radnych przewidziany w nowej ordynacji. Komitety FJN miały za zadanie organizować dyskusje publiczne nad „problemami rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i swojego terenu” (art. 1 ust. 2). Kandydatów na radnych miały prawo zgłaszać, w myśl art. 38 ordynacji, tylko te organizacje polityczne, zawodowe i spółdzielcze oraz inne organizacje masowe, które realizowały „wspólny program FJN”. Listy kandydatów ustalały właściwe terytorialnie komitety FJN na podstawie wniosków tychże organizacji, po zasięgnięciu opinii wyborców na zebraniach w terenie: w miejscu zamieszkania, w zakładach pracy, w jednostkach wojskowych (art. 39).

---

<sup>30</sup> Dz. U. 1957, nr 55, poz. 270.

<sup>31</sup> Ordynacja z dnia 31 października 1960 r., Dz. U. 1960, nr 58, poz. 326; ordynacja z 19 grudnia 1963 r., Dz. U. 1963, nr 57, poz. 307.

<sup>32</sup> Por. B. Z a w a d z k a, op. cit., s. 133.

<sup>33</sup> Dz. U. 1973, nr 38, poz. 223.

Po wydarzeniach r. 1980 przyszedł czas na zmianę także w zakresie sposobu wyboru władzy terenowej. Zmieniona w 1984 r. ordynacja<sup>34</sup> nie naprawiła jednak skostniałego systemu. Procedura wyłaniania kandydatów na radnych była coraz bardziej drobiazgowa. W myśl postanowień art. 38 ordynacji utworzono Ogólnokrajowe Kolegium Wyborcze oraz jego odpowiedniki w terenie. W skład owego Kolegium Ogólnokrajowego wchodził przedstawiciel głównych sił politycznych w kraju, w tym przedstawiciel Rady Krajowej Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego (PRON), który zastąpił odchodzący w niesławie FJN, oraz przedstawiciele władz naczelných organizacji będących autorami pomysłu utworzenia PRON. Mogli oni do udziału w Kolegium zaprosić przedstawicieli związków zawodowych, społeczno-zawodowych, organizacji rolników i socjalistycznych związków młodzieży (art. 38 ust. 2). Wszystkie oficjalnie działające organizacje, z PZPR na czele, miały prawo zgłaszać swoich kandydatów na radnych. Dopuszczono do tego uprawnienia również samorządy mieszkańców miast i wsi (art. 40 ust. 2). Wspólne listy kandydatów przygotowywały kolegia wyborcze odpowiedniego szczebla, by następnie poddać je konsultacjom społecznym na przedwyborczych zebraniach wiejskich, mieszkańców osiedli w miastach, zebraniach środowiskowych, w zakładach pracy oraz w jednostkach wojskowych (art. 42). W obowiązującej ordynacji przewidziano również możliwość wycofania kandydata na zebraniu w razie zgłoszenia umotywowanego wniosku ze strony obecnych oraz po jego jawnym przegłosowaniu. Przyjęty system nie dawał swobody w tym zakresie, a więc z prawa tego po prostu nie korzystano. Nadal regułą było ustalanie na liście większej liczby kandydatów w stosunku do liczby miejsc mandatowych i to dokładnie o połowę (art. 45).

Ten sformalizowany system nie pozwalał na swobodę w wyłanianiu kandydatów oraz ich swobodny wybór. Skład rad zasilali więc rozmaici „przywiezieni w teczkach” aktywiści całkowicie posłuszni swoim politycznym zwierzchnikom<sup>35</sup>. Reprezentantami ludu w jednostkach terenowych stali się działacze, którzy nie podlegali weryfikacji poprzez swobodny wybór miejscowej społeczności. Radny, działacz terenowy, posiadający „odpowiednie nastawienie społeczno-polityczne” stawał się orędownikiem interesu państwa. Nic nie mogło zostać zrealizowane bez zgodności z „zasadniczą linią polityki państwa”<sup>36</sup>. Rzeczywiste potrzeby terenowe schodziły więc na plan dalszy. Lokalna społeczność utraciła charakter podmiotu władzy publicznej w terenie, zaś reprezentujący ją radni stali się terenowymi funkcjonariuszami państwa.

Z formalnego punktu widzenia, ówczesne ordynacje wyborcze przewidywały pewien wpływ na osobę radnego i możliwość oceny jego działalności w okresie

---

<sup>34</sup> Ordynacja z dnia 13 lutego 1984 r., Dz. U. 1984, nr 8, poz. 32.

<sup>35</sup> M. Obrębalski (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie*, Wrocław 1991, s. 60.

<sup>36</sup> Por. art. 85 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (tekst jednolity), Dz. U. 1972, nr 49, poz. 314.



sprawowania mandatu. Instrumentem służącym do tego celu była możliwość jego odwołania w trakcie kadencji. Już w ustawie z 1954 r.<sup>37</sup> jest mowa o prawie do odwołania radnego, które określić miała odrębna ustawa. Chodziło w tym wypadku o ustawę z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych<sup>38</sup>. Art. 9 wspomnianej ustawy przewidywał możliwość odwoływania radnego w drodze uchwał podejmowanych na zebraniach wiejskich w gromadach. W kolejnej ordynacji z 1957 r.<sup>39</sup> wprowadzono zapis następującej treści: „wyborcy mogą odwołać radnego, który zawiódł ich zaufanie” (art. 75). Wniosek sporządzony przez organizację, która radnego zgłosiła, powinien być uzasadniony. W tej sprawie radni powinni podjąć uchwałę większością 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy składu rady. Uchwała podlegała zatwierdzeniu przez radę narodową wyższego stopnia (art. 76). Tym razem przewidywano tryb odwołania z zastosowaniem przepisów o dokonywaniu wyboru, w tym przede wszystkim stwierdzono konieczność przeprowadzenia stosownego głosowania w danym okręgu wyborczym (art. 80). Ordynacje wyborcze pochodzące z początku lat 60.<sup>40</sup> nie przewidywały żadnych w tym zakresie zmian. Natomiast ustawa nowelizująca ordynację z 1973 r.<sup>41</sup> wprowadzała istotne zmiany związane z utworzeniem FJN. Oddawała mu bowiem prawo do przedstawiania wniosku wobec wyborców w sprawie odwołania radnego. Po spełnieniu warunku jego uzasadnienia oraz podjęciu stosownej uchwały przez radę i jej zatwierdzeniu przez radę wyższego stopnia odwołanie następowało na zebraniu organizowanym przez komitet FJN, w głosowaniu jawnym, chyba że uczestnicy głosowania większością głosów zdecydowaliby o przeprowadzeniu głosowania tajnego (art. 78).

Odwołanie radnego dopuszczała również ustawa z 1984 r.<sup>42</sup>, jeżeli postępowaniem swoim jaskrawo naruszył godność radnego albo zawiódł zaufanie wyborców. Wniosek w tej sprawie mógł zostać zgłoszony nie tylko w obrębie PRON, lecz także przez ludność na zebraniach samorządu mieszkańców miast i wsi, jeżeli wniosek taki uzyskał poparcie co najmniej jednej trzeciej wyborców (art. 98). Podjęta następnie uchwała rady w sprawie przeprowadzenia odwołania radnego powinna zostać przegłosowana na zebraniach mieszkańców, głównie na zebraniach samorządu mieszkańców w drodze głosowania jawnego, o ile zebrani nie uchwalą przeprowadzenia głosowania tajnego. Wynik tych głosowań miał przesądzić o wygaśnięciu mandatu radnego (art. 101).

Uregulowanie w powyższych ordynacjach możliwości odwołania radnego przez wyborców, chociaż w praktyce na ogół nie realizowane, było rozwiązaniem, które

---

<sup>37</sup> Dz. U. 1954, nr 43, poz. 193.

<sup>38</sup> Dz. U. 1954, nr 43, poz. 191.

<sup>39</sup> Dz. U. 1957, nr 55, poz. 270.

<sup>40</sup> Dz. U. 1960, nr 58, poz. 326; Dz. U. 1963, nr 57, poz. 307.

<sup>41</sup> Dz. U. 1973, nr 38, poz. 223.

<sup>42</sup> Dz. U. 1984, nr 8, poz. 32.

powinno zyskać poparcie. W obecnym bowiem czasie, w okresie istnienia demokracji lokalnej z udziałem szerokiego samorządu terytorialnego, należy uznać za błąd niemożność odwołania radnego przed upływem kadencji. Brak tej regulacji powoduje, że radni nie widzą potrzeby kontaktu z mieszkańcami, ci zaś nie posiadają odpowiednich instrumentów kontroli nad poczynaniami swoich lokalnych przedstawicieli.

### III. UPOLITYCZNIENIE RAD NARODOWYCH

#### III.1. WALKA O PODPORZĄDKOWANIE PARTYJNE RAD NARODOWYCH

W początkowym okresie istnienia Polski Ludowej ścierały się rozmaite poglądy na rolę rad narodowych jako organów samorządu terytorialnego w obrębie demokracji ludowej. W Polskiej Partii Robotniczej (PPR) nurt związany z Władysławem Gomułką zmierzał ku wytyczeniu „polskiej drogi do socjalizmu”<sup>43</sup>. W koncepcji tej demokracja ludowa nie była utożsamiana z formułą dyktatury proletariatu. Ten pogląd dopuszczał istnienie samorządu na szczeblu terenowym oraz szerokiej kontroli społecznej. W obrębie PPR przeważało jednak stanowisko odmienne. Pod koniec 1947 r. nabrzmiała dyskusja, sprowadzająca się do ataków części działaczy PPR domagających się wprowadzenia radykalniejszych metod przy budowie nowego ustroju. Państwo w tym pojęciu urasta do wartości najwyższej, a wszelkie uspołecznienie rodzi niebezpieczeństwo powstania opozycji. W tej mierze za bezzasadne uznano istnienie samorządności oraz kontroli społecznej. Argumentowano, że mogłoby to oznaczać podejrzliwość ludu wobec stworzonego państwa ludowego. Państwo to, jak dowodziła część peerowców, jako demokratyczne ze swej natury, nie może ulec zwyrodnieniu.

Po odsunięciu od władzy działaczy skupionych wokół Gomułki, proklamowano budowę ustroju socjalistycznego w Polsce, opartego na wzorach obowiązujących w ZSRR. Nie było w nim miejsca na demokrację i szeroko pojęte ludowładztwo<sup>44</sup>. Z takim programem rozpoczęła rządy Polska Zjednoczona Partia Robotnicza.

#### III.2. „KIEROWNICZA ROLA” PZPR

Znaczenie partii marksistowsko-leninowskiej jako „awangardy całego narodu” wynikało z przeświadczenia, że „nie można zbudować komunizmu bez komunistów”. Funkcje partii wywodzono z jej roli jako „kolektywnego intelektualisty” i „zbiorowego organizatora całokształtu życia społecznego”<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Por. K. Kersten, *Stalinizm w Polsce (1944-1956)*, „Studia Juridica”, t. 22, Warszawa 1992, s. 10-13.

<sup>44</sup> Por. K.B. Janowski, *Demokracja socjalistyczna w koncepcjach polityczno-programowych PZPR od kongresu zjednoczeniowego do IX nadzwyczajnego zjazdu*, PWN, Warszawa 1989, s. 50-71.

<sup>45</sup> K. Wiliński, op. cit., s. 71.

Na odbywającej się w pięć lat później II Krajowej Konferencji PZPR Edward Gierek z satysfakcją podkreślał fakt poprawy warunków wypełniania przez partię jej kierowniczej roli<sup>52</sup>. Partia pod jego przywództwem, jak wówczas głośzono, znalazła się „bliżej” obywatela. Dzięki połączeniu funkcji I sekretarzy i przewodniczących rad partia lepiej „widzi jego troski” i skuteczniej załatwia nurtujące go problemy<sup>53</sup>. Za przykład podawano takie osiągnięcia, jak J. Zawady, działacza partyjno-radzieckiego z Poznania, który troszczył się o to, by „węgiel, cement i inne produkty trafiły do tych, którzy swą pracą najbardziej na nie zasłużyli”<sup>54</sup>. Tego typu działania zostały uznane za „dokonania godne komunistów”<sup>55</sup>. Polityczne sterowanie systemem rad przez partię Stanisław Gebert uznał za „szczyt nowoczesności”, „sprawdzony kilkadziesięcioletnim doświadczeniem Kraju Rad”<sup>56</sup>.

Odwrot od dotychczasowej strategii nastąpił w r. 1980. Z funkcji przewodniczących rad masowo zaczęli rezygnować I sekretarze. Zmiana ta jednak była pozorna. Nowymi przewodniczącymi zostali również działacze z obozu PZPR<sup>57</sup>. Jednak pozycja PZPR była wówczas słaba, a komitety partyjne w gminach przestały być centralnymi ośrodkami decyzyjnymi. Wynikało to częściowo z upadku dyscypliny partyjnej i osłabienia więzi członków partii z organizacjami i instancjami partyjnymi<sup>58</sup>.

Sprawa znaczenia wpływu PZPR na działalność rad podnoszona była w doktrynie do końca istnienia Polski Ludowej. Jeszcze w r. 1986 Andrzej Piekara za jeden z najpoważniejszych warunków skuteczności samorządu uważał „wzmocnienie ideologiczno-polityczne ze strony kierowniczej siły politycznej kraju, co stwarza tzw. klimat polityczny dla rzeczywistego funkcjonowania owych struktur ustrojowych”<sup>59</sup>.

Jakie były skutki oddziaływania rządzącej partii na organy władzy terenowej? Już wówczas nie ukrywano faktu „zastępowania” rad narodowych, „wyręczania” ich w obowiązkach, a w końcu „dyrygowania” przez aktyw partyjny<sup>60</sup>. Zdarzało się często, że pracownicy prezydium rad kierowani byli przez komitety partyjne do

<sup>52</sup> „Rada Narodowa. Gospodarka. Administracja” (dalej RNGA) 1978, nr 2, s. 1.

<sup>53</sup> J. Grochmalicki, *Nierozzerwalny związek inicjatywy i odpowiedzialności*, RNGA 1978, nr 2, s. 4.

<sup>54</sup> Ibidem, s. 3.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>56</sup> S. Gebert, *Nowoczesność procesu doskonalenia systemu rad narodowych i terenowej administracji państwowej*, PRN 1975, t. 32, s. 7.

<sup>57</sup> RNGA 1980 wydrukowała listy nowych przewodniczących rad.

<sup>58</sup> Por. A. Głowacki, *Władze lokalne gmin Polski północno-zachodniej u schyłku ery Polski Ludowej (1978-87)*, Szczecin 1990, s. 164, 171.

<sup>59</sup> A. Piekara, *Spółczesność lokalna i samorząd*, KAW, Warszawa 1986, s. 20.

<sup>60</sup> Por. Z. Rybicki, op. cit., s. 341; także T. Hupałowski, *Instancje partyjne a rady narodowe*, RN 1952, nr 6, s. 34.

innych prac<sup>61</sup>. Jakiegokolwiek działanie podejmowane w terenie było postrzegane bardziej jako efekt ingerencji ogniwa partyjnego niż rady narodowej<sup>62</sup>.

Gdy władze przejęli jednoosobowo I sekretarze PZPR, obejmując funkcje przewodniczących rad, komitety partyjne przekształciły się w swoiste „nadurzędy”, a w skład ich egzekutywy wchodziłi głównie kierownicy gminnych instytucji. Dzięki temu w procesie kontroli częstokroć kontrolowani byli równocześnie kontrolującymi<sup>63</sup>. Warto przy tym dodać, że oficjalne zalecenia władz PZPR szły w kierunku ograniczenia tego zjawiska<sup>64</sup>. Deklaracje o „zdecydowanym odejściu” od tych tendencji nasiliły się po r. 1980<sup>65</sup>, jednak nie znalazły odzwierciedlenia w praktyce. Nie służył temu istniejący wówczas system prawny, gdyż w całym okresie Polski Ludowej nie powstało prawo regulujące status prawny partii i stronnictw politycznych. Jedyne zapisy konstytucyjne, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach socjalistycznych (Czechosłowacja, Rumunia, NRD, Bułgaria, Węgry) formułowały zasadę „kierowniczej roli partii”<sup>66</sup>. Dnia 10 lutego 1976 r. sejm uchwalił zmianę konstytucji PRL, w której dodano art. 2a następującej treści: „przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu jest Polska Zjednoczona Partia Robotnicza”<sup>67</sup>. Za tym jednak nie poszła ustawowa regulacja określająca pozycję PZPR, proponowano jedynie, by na drodze prawnej określić „kierunki i metody” kierownictwa partii<sup>68</sup>.

W połowie lat 80. poza partyjnymi deklaracjami i uchwałami nie podjęto innych starań o unormowanie tej kwestii. Jedyne X Zjazd PZPR w r. 1986 zadeklarował odrzucenie w działaniu partii zasady „biurokratycznego komenderowania”<sup>69</sup>. Już wówczas nie ukrywano, że w życiu publicznym postulat demokratyzacji pozostaje nadal jedynie hasłem. Tłumaczono to „szczególnymi warunkami politycznymi”, tak jak w sprawie wyborów do rad w 1984 r., które jakoby wymagały „wzmocnionej ochrony ich instrumentalnej roli utrwalania socjalistycznego charakteru stosunków politycznych”<sup>70</sup>.

<sup>61</sup> S. Matuszewski, *Umacniać rady narodowe – historyczną zdobycz ludu pracującego*, RN 1954, nr 1, s. 9.

<sup>62</sup> W. Narojek, op. cit., s. 128; także S. Zawadzki, *Gromadzkie rady narodowe w systemie społeczno-politycznym gromady*, [w:] *Gromadzkie rady narodowe w świetle...*, op. cit., s. 41-47.

<sup>63</sup> J. Sommer, op. cit., s. 200-201.

<sup>64</sup> J. Kuciński, *PZPR-owska koncepcja rad narodowych w latach 1948-1980*, Warszawa 1981, s. 57.

<sup>65</sup> A. Antoszewski, *Rady narodowe jako podmiot polityki*, PRN 1987, t. 69, s. 153.

<sup>66</sup> B. Zawadzka, op. cit., s. 38.

<sup>67</sup> Dz. U. 1976 nr 5, poz. 29.

<sup>68</sup> Z. Jarosz, W. Sokolewicz, *Prawne problemy reformy systemu rad narodowych*, PRN 1972, t. 23, s. 15.

<sup>69</sup> A. Antoszewski, op. cit., s. 154.

<sup>70</sup> Ibidem, s. 154-155.

## III.3. ROLA I ZNACZENIE TERENOWYCH KOMITETÓW FJN

Poszerzaniem zaplecza społecznego „kierowniczej siły politycznej” zajmowała się koalicja przez nią założona, w ramach której działały trzy legalne ugrupowania polityczne PRL. Od 1973 r. nosiła nazwę Frontu Jedności Narodu<sup>71</sup>. Miał on stanowić kontynuację idei frontu narodowego jako „szerokiej bazy społecznej dla władzy socjalistycznej”<sup>72</sup>. Było to zjawisko charakterystyczne dla wszystkich europejskich państw socjalistycznych, pomimo rozbieżności prawnych regulacji i wewnętrznej organizacji<sup>73</sup>.

Organizacja ta uaktywniała się szczególnie w czasie wyborów do sejmu i rad narodowych poprzez promowanie wspólnych programów wyborczych. Według głoszonych wówczas poglądów, istnienie tej struktury miało pozwolić społeczeństwu na „efektywne kierowanie i kontrolowanie powołanych przez siebie, w drodze wyborów, organów władzy”<sup>74</sup>. To dzięki FJN, głoszone, wybory do rad w Polsce odbywają się bardziej demokratycznie niż w krajach kapitalistycznych<sup>75</sup>.

W okresach wolnych od wyborów komitety FJN nie zawieszały jednak swojej działalności. Miały spełniać rolę, według zamierzeń ówczesnych władz, „zorganizowanego ruchu polityczno-społecznego, łączącego wszystkich ludzi pracy w działalności na rzecz postępu i budowy socjalizmu w (...) kraju”<sup>76</sup>. Komitety FJN w terenie miały stać się bazą organizacyjnej działalności rad. Ich wzajemne stosunki oparte o deklarowane ściśle współdziałanie regulowała nowela do ustawy o radach narodowych z 28 czerwca 1963 r.<sup>77</sup> Rady narodowe, w myśl art. 1 pkt. 2(b) miały korzystać z „inicjatywy i współdziałania Komitetów Frontu Jedności Narodu, zwłaszcza przy włączaniu ludności do realizacji swych zadań, przy inicjowaniu czynów społecznych, organizowaniu spotkań radnych z wyborcami, realizowaniu postulatów i wniosków wyborców oraz przy popularyzacji wśród ludności dorobku i zamierzeń rad”.

Pozycja FJN umocniła się, gdy rozbudowano jej strukturę organizacyjną, a następnie nadano jej charakter stały. Członkowie komitetów we wszystkich jednostkach administracyjnych byli delegowani przez partię, stronnictwa polityczne i orga-

---

<sup>71</sup> Por. M. Rybicki, *Front Jedności Narodu. Założenia, struktura, kierunki działania*, KiW, Warszawa 1977, s. 20.

<sup>72</sup> R. Droba, *Front narodowy i jego rola w funkcjonowaniu demokracji socjalistycznej*, [w:] A. Koprucki et al., op. cit., s. 201.

<sup>73</sup> Ibidem, s. 202-203; także A. Redelbach, *Front Jedności Narodu. Model i funkcjonowanie frontu narodowego w PRL*, PAN, Warszawa 1978, s. 126-144.

<sup>74</sup> W. Zakrzewski, *Rady narodowe – przedstawicielskie organy władzy ludu pracującego*, RN 1969, nr 23, s. 7; także J. Horodecki, *Awans rad narodowych w Polsce Ludowej*, RN 1969, nr 23, s. 4.

<sup>75</sup> Z. Rybicki, op. cit., s. 30-31.

<sup>76</sup> Ibidem, s. 341.

<sup>77</sup> Dz. U. 1963, nr 28, poz. 164.

nizacje społeczne z wyjątkiem ogniwa najniższego. We wsiach skład komitetu był wybierany przez ludność na zebraniach wiejskich na trzyletnią kadencję<sup>78</sup>.

W istocie FJN wyrósł na potężną konkurencję dla rad. Szczególnie stało się to widoczne, gdy po r. 1970 nastąpił atak na tę strukturę. Oto przykład jednego z krytycznych głosów: „żeby podnieść autorytet rad narodowych, tworzymy reprezentanta społeczeństwa – FJN. O ile się orientuję w teorii, to rada narodowa jest nie tylko organem władzy państwowej, ale również najbardziej demokratycznym organem, bo pochodzącym z wyborów powszechnych. A z jakich wyborów powszechnych pochodzą komitety FJN? – nie wiem. Dlaczego próbujemy stworzyć stróża dla reprezentanta społeczeństwa? Oczywiście takich, co chcą pilnować rady narodowe, uważając się za czynnik społeczny jest znacznie więcej. Dubluje się przy tym różne funkcje, wymyśla się prace (...). My musimy ciągle coś wymyślać”<sup>79</sup>.

Pomimo jednak tej krytyki pozycja komitetów FJN w latach 70. stabilizuje się. I Krajowa Konferencja PZPR w 1973 roku w *Deklaracji o roli i zadaniach rad narodowych w społeczno-politycznym systemie PRL* wskazała na konieczność współpracy terenowych organów władzy ludowej z komitetami FJN<sup>80</sup>. W latach 70. utrzymywał się w literaturze pogląd zaznaczający istotne znaczenie FJN, który miał być „główną płaszczyzną działania aktywistów społecznych”, a wiejskie i gminne ogniw FJN „ważnymi czynnikami wyzwania masowej aktywności mieszkańców wsi oraz organizacji i przeprowadzania wielu akcji społecznych i politycznych”<sup>81</sup>. Co więcej, powierzono samorządowi mieszkańców funkcje podstawowych ogniw FJN<sup>82</sup>. To rozwiązanie już wkrótce uznano za wadliwe, postulując przypisanie FJN jedynie funkcji politycznej w odróżnieniu od rad narodowych, które pełniły rolę organu przedstawicielskiego i podstawowego ogniwa samorządu<sup>83</sup>. Efektu tego nie udało się jednak osiągnąć. Na mocy noweli do ustawy o radach narodowych z 22 listopada 1973 r.<sup>84</sup>, przykładowo, nadano komitetom FJN uprawnienie do wnioskowania osoby spoza składu rady na stanowisko jej przewodniczącego w wypadku wygaśnięcia mandatu dotychczasowego przewodniczącego.

W drugiej połowie lat 70. FJN stanowił „typowy przykład fasadowej instytucji ludowładztwa w Polsce”<sup>85</sup>. Znaczenie FJN podniesiono do rangi konstytucyjnej

---

<sup>78</sup> M. Rybicki, *Front Jedności Narodu w ustroju politycznym PRL*, [w:] *Problemy frontu narodowego europejskich państw socjalistycznych*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk, PAN, Ossolineum 1973, s. 92-93.

<sup>79</sup> PRN 1972, t. 23, s. 38.

<sup>80</sup> J. Kuciński, *Geneza PRON*, KiW, 1985, s. 37-38.

<sup>81</sup> A. Lutrzykowski, op. cit., s. 198.

<sup>82</sup> PRN 1981, t. 53, s. 32.

<sup>83</sup> Por. J. Kuciński, *Geneza...*, op. cit., s. 131.

<sup>84</sup> Dz. U. 1973, nr 47, poz. 276.

<sup>85</sup> J. Kuciński, *Geneza...*, op. cit., s. 42.

w 1976 r.<sup>86</sup>, upatrując w tej strukturze płaszczyznę działania organizacji społecznych oraz pole „patriotycznego zespolenia wszystkich obywateli (...), niezależnie od ich stosunku do religii – wokół żywotnych interesów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

Po robotniczym proteście 1980 r. następuje próba opracowania nowej formuły ruchu, jednak bez powodzenia. FJN ostatecznie zakończył swoją działalność w wyniku likwidacji stosownego zapisu w konstytucji w r. 1983<sup>87</sup>.

#### III.4. DZIAŁALNOŚĆ TERENOWA PRON

Kompromitacja FJN przyczyniła się do pewnej dyskusji w obrębie ludowej władzy w sprawie przyszłego kształtu kolejnego frontu narodowego. Odezwały się głosy kwestionujące w nim kierowniczą rolę partii i dotychczasowe ujęcie roli tego typu inicjatywy jako „superwładzy” czy „nadkontrolera” wobec istniejących struktur państwowych, w tym także rad narodowych<sup>88</sup>.

Polityczna formuła ruchu nie stała się jednak żadnym zaskoczeniem. Zgodnie z zapisem wprowadzonym do Konstytucji z 20 lipca 1983 r.<sup>89</sup> zdecydowano, że „sojusz i współpraca Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej ze Zjednoczonym Stronnictwem Ludowym i Stronnictwem Demokratycznym w budowie socjalizmu oraz ich współdziałanie ze stojącymi na gruncie zasad ustrojowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej organizacjami i stowarzyszeniami społecznymi stanowią podstawę Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego” (art. 3 ust. 1).

W trakcie dyskusji programowej nad kształtem PRON znów pojawiły się głosy, że będzie on „wyręczał” aparat państwowy, w tym i rady narodowe, w wykonywaniu ich zadań. Obawiano się, a uwagi te wychodziły z grona działaczy PRON, że będzie on „transmisją” PZPR<sup>90</sup>. W okresie tworzenia podstaw programowych ruchu odwoływano się do zasad partnerstwa z organami państwa i samorządami. Wysłunięto też żądanie przyznania PRON-owi wpływu na skład rad narodowych.

W sytuacji pogłębiającego się kryzysu państwa w dekadzie lat 80. PRON nie był w stanie uzyskać tej rangi, którą posiadał w poprzednich latach FJN. Rozpad ludowego państwa spowodował jednocześnie likwidację i tego ruchu, który nie mógł osiągnąć zaufania społecznego.

---

<sup>86</sup> Dz. U. 1976, nr 5, poz. 29.

<sup>87</sup> Dz. U. 1983, nr 39, poz. 175.

<sup>88</sup> J. Kuciński, *Geneza...*, op. cit., s. 8-9.

<sup>89</sup> Dz. U. 1983, nr 39, poz. 175.

<sup>90</sup> J. Kuciński, *Geneza...*, op. cit., s. 115.

## IV. PODSUMOWANIE

Podstawą ustroju socjalistycznego w Polsce powojennej miały być prawdziwe, rzeczywiste rządy ludu. Realizacja tej idei nastąpiła, w przekonaniu twórców tego ustroju, z chwilą powołania rad narodowych wszystkich szczebli jako organów przedstawicielskich w terenie. Jednak od początku swojego istnienia działały w nie-sprzyjających warunkach. W pierwszym powojennym okresie widoczna jest zacięta walka o władzę, w tym także o obsadę składów personalnych rad narodowych. Pozycja PPR była wówczas bardzo słaba. Umocnienie jej, przy poparciu ZSRR, nastąpiło metodami nielegalnymi. Konieczność eliminacji przeciwników, rzeczywistych i urojonych, zgodnie z hasłem o zaostrzającej się walce klasowej i „naporze światowego imperializmu”, nie ominęła także rad narodowych. Został przeprowadzony proces weryfikacji, „czystek” personalnych, dokonywanych na różnych szczeblach. Po ustaleniu hegemonicznej pozycji partii komunistycznej przyjęto wreszcie formułę wyborów powszechnych jako podstawowego warunku demokracji socjalistycznej. Władza ludowa nie mogła sobie jednak pozwolić na „ryzykowne” posunięcie w postaci wolnych i nieskrępowanych wyborów. Ograniczanie liczby kandydatów, formułowanie wspólnych list w ramach jednej platformy wyborczej, wezwania o niedokonywanie skreśleń uniemożliwiały swobodną weryfikację kandydatów. W tych okolicznościach wybór do rad zamieniał się w dobór ściśle według „partyjnego klucza”, a także ściśle określonych proporcji wieku, płci, zawodu. To zaplanowane dobieranie składów rad miało stanowić o rzeczywistym przedstawicielstwie. Dzięki temu zabiegowi interesy całego „ludu pracującego” powinny być, w założeniu, należycie reprezentowane. W tym modelu był wypracowany nowy wizerunek radnego, „działacza terenowego”, orędownika nowych rewolucyjnych idei wobec miejscowej ludności. Radny reprezentował jeden, ogólnonarodowy interes, utożsamiany z interesem państwa. Stąd też rzeczywiste potrzeby terenowe schodziły na dalszy plan. Decyzje, jakie zadania, w węższym i szerszym zakresie terytorialnym, powinno realizować państwo, podejmowali działacze partyjni, głównie szczebla centralnego. „Awangardą” klasy robotniczej została ogłoszona PZPR. Niezależnie od przyjętych rozwiązań i rozmaitych wariantów sprawowania władzy, zmieniających się w trakcie istnienia państwa ludowego, PZPR pełniła niepodzielnie rolę „przewodniej siły narodu”. Dominacja jednej tylko partii uniemożliwiła realizację idei rzeczywistego przedstawicielstwa w radach narodowych. W istocie, przez kilkadziesiąt lat istnienia PRL były one „transmisją partii do mas”. Nie mogły zatem spełnić podstawowej swej funkcji „gospodarza terenu”. Rady narodowe są niechlubną historią zakończyły w maju 1990 r., w połowie swej kolejnej kadencji.