ANDRZEJ KONRAD PIASECKI

ur. w 1962 r., ukończył Instytut Historyczny na Uniwersytecie Wrocławskim (1986), tam też uzyskał doktorat z historii najnowszej (1993). Pierwsze badania naukowe prowadził pod kierunkiem prof. Wojciecha Wrzesińskiego (prezesa PTH). Od 1999 r. jest adiunktem w Instytucie Politologii UZ w Zielonej Górze. W 2002 r. został tam kierownikiem Zakładu Marketingu Politycznego. Poza sprawami dotyczącymi wyborów specjalizuje się także w tematach regionalnych, problemach samorządu terytorialnego, rozwoju mediów. Jest autorem (lub współautorem) dziewięciu książek, m.in.: *Lubuska czwarta władza* (2000) oraz *Samorząd terytorialny w państwach Unii Europejskiej* (2001).

W 2003 r. ukażą się jego dwie monografie:
Wybory parlamentarne, samorządowe i prezydenckie (1989-2002)
oraz *Demokracja bezpośrednia w III RP*.

Władza w samorządzie terytorialnym III RP

Andrzej K. Piasecki

Władza w samorządzie terytorialnym III RP

Władza w samorządzie terytorialnym III RP

Zielona Góra jest miastem przyjaznym zarówno dla nauki, naukowców oraz dla osób kreatywnych.

Jako Prezydent Zielonej Góry wykorzystuję wszystkie możliwości pomocy młodym, zdolnym i przedsiębiorczym ludziom. Zielona Góra potrzebuje ludzi dobrze wykształconych, a tych gwarantuje tylko Uniwersytet z fachową kadrą i bogatym zapleczem.

Pragnę serdecznie zaprosić do odwiedzenia Zielonej Góry. Miasto posiada bogatą ofertę oświatową, kulturalną, turystyczną oraz handlową. Winny Gród jest pięknym, wartym zwiedzenia zakątkiem Polski.

Prezydent
Zielonej Góry
Bożena Ronowicz

Andrzej K. Piasecki

WŁADZA W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM III RP

Teoria i praktyka kadencji 1990-2002

Zielona Góra 2002

Wydanie książki zostało sfinansowane przez Uniwersytet Zielonogórski i Urząd Miejski w Zielonej Górze

Recenzja: **prof. dr hab. Czesław Osękowski**

Redakcja językowa i korekta: **mgr Anna Kubiak**
Redakcja techniczna i komputerowa: **Mirosław Buda**
Projekt i wykonanie okładki: **Mirosław Buda**

Wydawnictwo ,,Tęcza''
90-266 Łódź, ul. Wschodnia 59

Druk zakończono w grudniu 2002 r.

Książkę można zamówić pod adresem:
akapit@op.pl

© Copyright by **Andrzej Konrad Piasecki**
Zielona Góra 65-785, ul. Osadnicza 13 c 2

ISBN 83-910977-8-1

Wprowadzenie

Samorząd, jako system zaspokajania potrzeb zbiorowych określonej społeczności przez nią samą lub wyłonionych przez nią przedstawicieli, w swej najpowszechniejszej formie ma charakter terytorialny. Obejmuje wszystkie osoby zamieszkałe na terenie określonej jednostki administracyjnej. W większości państw demokratycznych jest podstawową formą udziału obywateli w sprawowaniu władzy[1]. Od chwili jego restytucji w Polsce stał się obiektem zainteresowania ze strony przedstawicieli wielu dyscyplin naukowych. Powstały więc książki z zakresu prawa i administracji, politologii, socjologii, historii, ekonomii. W dorobku nauki polskiej mamy już liczne prace syntetyzujące wiedzę o samorządzie. Rozwój tej instytucji oraz szerokie zainteresowanie problematyką funkcjonowania administracji i demokracji lokalnej powodują, że usystematyzowanie wiedzy z tych dziedzin wymaga ciągłej aktualizacji i doskonalenia. Niniejsza praca jest więc kolejną próbą spojrzenia na tematykę samorządu terytorialnego, tym razem pod kątem funkcjonowania władzy w tej instytucji.

W literaturze światowej takie ujęcie samorządowej problematyki ma swą tradycję sięgającą lat pięćdziesiątych. Pierwsza praca na temat teorii władzy politycznej na szczeblu lokalnym powstała w Stanach Zjednoczonych w 1953 r., była to *Community Power Structure (Struktura władzy lokalnej)*, Floyd'a Huntera. Autor stawiał pytania o to, kim są ludzie rządzący miastem? W jaki sposób zdobywają władzę i jak jej używają? Jakie są ich relacje z resztą społeczeństwa? W następnych dziesięcioleciach ukazało się jeszcze kilka prac z tej dziedziny, m.in.: Robert Dahl *Who Governs (Kto rządzi)*, Terry Nicholas Clark, *Power and community structure: who governs where and when? (Władza i struktura społeczności lokalnej: kto rządzi, gdzie i kiedy?)*. W prowadzonych badaniach z czasem zmniejszyło się zainteresowanie problemem wpływu na decyzje na rzecz innego zagadnienia: czemu ten wpływ ma służyć?[2]

1 - M. Chmaj, W. Sokół (red.), *Mała encyklopedia wiedzy politycznej*, Toruń 2001, s. 326.
2 - P. Swianiewicz, *Kto rządzi gminą? Teorie lokalnej władzy politycznej*, ,,Samorząd Terytorialny'' 2000, nr 3, s. 19.

W polskiej literaturze nie ma dotąd odrębnej analizy poświęconej wyłącznie systemowi władzy w samorządzie terytorialnym, choć wielu badaczy porusza to zagadnienie w swoich pracach. Pisał o tym wielokrotnie Jerzy Regulski, z kolei Stanisław Wójcik problemem władzy zajął się w swym obszernym studium o myśli samorządowej w XX wieku. O systemie władzy pisali także inni naukowcy specjalizujący się w tematyce samorządu terytorialnego, m.in.: Marek Chmaj, Piotr Dobrowolski, Bogdan Dolnicki, Andrzej Ferens, Grzegorz Gorzelak, Bohdan Jałowiecki, Zbigniew Leoński, Janusz Mordwiłko, Bogdan Nawrot, Ewa Nowacka, Andrzej Piekara, Jacek Pokładecki, Paweł Swianiewicz, Jerzy Wiatr, Sylwester Wróbel. Istotny wkład do wiedzy na temat władzy w samorządzie terytorialnym wniosły materiały publicystyczne dziennikarzy (np. Renaty Wróbel z „Rzeczpospolitej", Rafała Kalukina z „Gazety Wyborczej") i polityków. Ponadto wiele ważnych tekstów wyszło spod pióra praktyków - radnych, radców prawnych, pracowników urzędów itp. Niektórzy autorzy piszący o władzy w samorządzie występowali nieraz w podwójnej (a nawet w potrójnej roli), łącząc swoje doświadczenie w pracy samorządowej, z działalnością polityczną i dorobkiem naukowo-dydaktycznym (np. Waldemar Siemiński, Piotr Buczkowski).

Ta egzemplifikacja grona badaczy wskazuje, że rację miał Jan Baszkiewicz pisząc, iż *historykowi władzy bezrobocie nie grozi*[1], nawet jeśli sprowadzimy ten temat tylko do lokalnego wymiaru. Wychodząc z takiego założenia, autor podjął się przygotowania niniejszej pracy, w której zagadnienie władzy w samorządzie terytorialnym III Rzeczpospolitej zostało scharakteryzowane na dwóch płaszczyznach: prawno-ustrojowej i prakseologiczno-empirycznej. Ramy chronologiczne określają tu dwie daty: 8 marca 1990 r. - przyjęcie głównego pakietu ustaw samorządowych oraz 11 października 2002 r. - koniec trzeciej kadencji samorządu. Nie wszystkie problemy udało się zmieścić w tak zakreślonym przedziale czasowym. Przy omawianiu genezy budowy samorządu konieczne było przedstawienie zdarzeń sprzed roku 1990. Z drugiej strony możliwość podania pełnych wyników wyborczych z 2002 r. oraz ich oceny skłaniała do przekroczenia cezury końcowej. Jednak zasadniczym przedmiotem badań są tu zdarzenia i zjawiska zachodzące w trakcie trzech kadencji polskiego samorządu i ten zakres chronologiczny stał się podstawą pracy. Natomiast zakres problemowy określony został przez tytuł książki i jej trzy główne części. A więc władza rozumiana w kategoriach:

- behawioralnych - zachowania modyfikujące postawy innych ludzi;
- teleologicznych - realizacja celów, wytwarzanie skutków;
- instrumentalnych - stosowanie szczególnych środków;
- strukturalnych - jako możliwość wpływu;

1 - J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 171.

- konfliktu - jako *możliwość podejmowania decyzji regulujących rozdział dóbr w sytuacjach konfliktowych*[1].

Przy uściśleniu pojęcia władzy lokalnej[2] dla potrzeb badań nad samorządem terytorialnym, w niniejszej pracy zestawione zostały trzy zasadnicze mechanizmy. Pierwszy, obejmuje funkcjonowanie samorządu w szeroko rozumianej polityce. Tę część otwiera zarys dziejów polskiego samorządu i najważniejsze etapy jego budowy w III RP. Umożliwia to dalej zaprezentowanie najważniejszych koncepcji politycznych dotyczących tej instytucji, a zarazem wskazanie na wzrost aspiracji samorządowców, którzy weszli do świata polityki, aby tam reprezentować interesy swego środowiska oraz mieć wpływ na całokształt spraw państwa. W tym kontekście konieczne było omówienie funkcjonowania grup nacisku, które wzmacniały samorządową podmiotowość. Część omawiającą polityczne aspekty samorządu kończy prezentacja tworzonych związków, organizacji, reprezentacji samorządowych, ich działalności, a także zasad nadzoru nad tą instytucją.

W drugiej części pracy omówiony został skomplikowany system wyborów w samorządzie. Kolejne ordynacje, cztery kampanie, wyniki. W odrębnym rozdziale zaprezentowano specyfikę wyborów samorządowych liderów, którzy przez trzy kadencje wyłaniani byli w wyborach pośrednich, a w 2002 r. po raz pierwszy w bezpośrednich (na szczeblu gminnym). System ten różnił się zdecydowanie od sposobu wybierania radnych, inne też było jego znaczenie. Dlatego, tak jak niemożliwe byłoby umieszczenie w jednym zbiorze wyborów parlamentarnych i prezydenckich, tak i wybory radnych oraz liderów samorządu wymagają osobnego potraktowania. Podobnie jest ze sprawą wyborów uzupełniających oraz referendów. Coraz szersze stosowanie tego elementu demokracji bezpośredniej w warunkach gminnych nie pozwala na jego marginalne traktowanie przy omawianiu procedury wyborczej władz samorządowych.

Opis politycznych aspektów funkcjonowania samorządu (część pierwsza) oraz mechanizmów wyborczych (część druga), stanowi wprowadzenie do kolejnego systemu władzy, jakimi są lokalne elity związane z samorządem terytorialnym. Ich uszeregowanie może być przedmiotem dyskusji (tak jak każda systematyka), ale pomaga w zrozumieniu mechanizmów rządzących tymi elitami. Poza tym zastosowane podejście stratyfikacyjne jest w nauce najpowszechniej spotykaną metodą badania przynależności do elit[3]. W tej części zostały one wyszczególnione poprzez przedstawienie roli liderów (przewodniczących rad i zarządów), radnych i pracowników samorządowych. Oczywiście lokalny establishment nie ogranicza

1 - J. Wiatr, *Socjologia stosunków politycznych*, Warszawa 1977, cytat przytoczony za: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Leksykon politologii, hasło ,,Władza'', Wrocław 1999.

2 - Z. Blok, *Władza lokalna*, [w:] R. Cichocki (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych*, Poznań 1996.

3 - W. Wesołowski, *Teoretyczne aspekty badania elit politycznych*, [w:] ,,Studia Socjologiczne'' 2000, nr 4, s. 5.

się tylko do tych trzech grup, dlatego kolejny rozdział charakteryzuje zaplecze samorządu: partie, związki, stowarzyszenia, instytucje, bardziej i mniej zorganizowane środowiska. Na koniec zaś przedstawiono rozwój mediów lokalnych, jako nowego czynnika oddziaływującego na samorządowe elity.

Omówienie wszystkich zaprezentowanych tu tematów nastąpiło w oparciu o chronologię, według trzech kadencji samorządu w latach 1990-1994, 1994-1998, 1998-2002. Każdy z pięciu rozdziałów kończy się krótkim bilansem, a każda z trzech części zawiera szersze podsumowanie. Układ ten z pewnością ma swoje wady. Nie zawsze udało się uniknąć powtórzeń pewnych problemów, zastosowana systematyka może wydawać się zbyt schematyczna, a wiele zagadnień można by zaprezentować w formie wyodrębnionych podrozdziałów. Ale przyjęcie właśnie takiej konstrukcji zapewniło objętościową równowagę między poszczególnymi rozdziałami i częściami. Udało się też chyba uniknąć zbyt uproszczonego porównania pierwszej, drugiej i trzeciej kadencji samorządu.

Tak skonstruowana książka, mimo sporego materiału informacyjnego, nie stanowi jednak dokładnej analizy zdarzeń i zjawisk z lat 1990-2002. Zbyt bogaty jest bowiem materiał źródłowy, aby dało się go zebrać i przedstawić w jednym zbiorze. Na szczęście mamy szereg prac przyczynkowych, do których odsyłają przypisy, co w pewnym stopniu zwalnia z obowiązku drobiazgowej analizy problemu. Z drugiej strony pracę tę trudno uznać za syntezę, gdyż przyjęte metody badawcze od początku wykluczały powstanie takiego opracowania. Jak więc określić metodologiczną strukturę książki? W zamierzeniu miało to być politologiczne studium porównawcze trzech kadencji, umożliwiające zapoznanie się bardziej z mechanizmami, zdarzeniami, zjawiskami, ludźmi niż z instytucjonalno-prawnym wymiarem samorządu terytorialnego[1]. Dlatego też m.in. w książce pominięto wiele aspektów funkcjonowania samorządu, np. jego wymiar ideologiczny, ekonomiczny. Inne zagadnienia, jak np. kwestie prawno-administracyjne i socjologiczne, zostały omówione skrótowo i tylko w kontekście związków z tytułowym tematem pracy. Świadomie też zrezygnowano z wątków historycznych, gdyż wyszukiwanie szerokiej genezy dla każdego rozdziału zachwiałoby proporcjami pracy.

Na wstępie prowadzonych badań postawione zostały pytania dotyczące specyfiki tematu, czyli, na czym polega odmienność władzy w samorządzie terytorialnym III RP? A także: w jakim kierunku następowała ewolucja tej instytucji? Jakie zdarzenia, zjawiska zdeterminowały jej rozwój? Kto (grupy, środowiska) uzyskał największy wpływ na lokalną władzę? Na ile udało się zrealizować przyjęte w 1990 r. założenia budowy nowej instytucji? Czy tak ukształtowany system władzy ma trwały charakter, czy też będzie podlegał dalszym zmianom? Czym różniły się trzy

1 - Z tych powodów w książce mamy np. rozdział ,,Radni'', a nie ,,Rada gminy''.

kadencje samorządu w krótkiej historii demokracji lokalnej? W jakim stopniu przemiany samorządowej władzy z lat 1990-2002 są odbiciem ogólnej transformacji kraju? Jak samorząd rozwiązuje problemy środowiska, którego jest reprezentantem?

Nie jest to pełen zestaw pytań, które powstawały w trakcie badań. Ale ich zasygnalizowanie tłumaczy wybór metod i źródeł. Przyjęta metoda opisowa wynika z dedukcyjnych badań nad materiałem źródłowym. W wielu przypadkach posłużono się też komparatystyką dla poznania istoty zjawisk na przestrzeni trzech kadencji. Wyniki zaprezentowane w formie graficznej umożliwiają przejrzyste zilustrowanie badanego problemu. Poza analizą treści materiałów wydawniczych oraz poza badaniami ilościowymi, posłużono się także ankietą celem uzyskania dodatkowych źródeł[1]. Do tego należałoby dodać indywidualnie wykonywane sondaże, wywiady, rozmowy oraz własne doświadczenia z udziału w konferencjach, panelach, z pracy w organach samorządu terytorialnego. Dzięki bezpośrednim kontaktom ze środowiskiem samorządowym, możliwe było nie tylko zastosowanie różnorodnych metod badawczych, ale również zgromadzenie szerokiej bazy źródłowej dla niniejszej książki.

Bibliografia pracy obejmuje akty normatywne, które stanowiły punkt wyjścia dla zaprezentowania poszczególnych problemów. Oprócz ustaw są to także nie wymienione w bibliografii statuty i regulaminy związane z działalnością samorządu. Rezygnując z przywoływania tych materiałów, autor nie zaniedbał zaznajomienia się z nimi. Podobnie było z innymi dokumentami pochodzącymi od organów samorządowych (decyzje, uchwały, protokóły z posiedzeń). Wiele z nich znajduje się w prywatnym archiwum autora, inne są ogólnie dostępnymi materiałami urzędowymi.

W przypadku archiwaliów trudno mówić o owocnej kwerendzie, gdy praca dotyczy tematyki współczesnej. Tym niemniej udało się w pracy wykorzystać zbiory archiwum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, zwłaszcza opracowania źródłowe wykonane w ramach projektu *Budowa Samorządu Terytorialnego w Polsce w latach 1989-1997*. Są to różnego rodzaju raporty, wywiady, zestawienia, bibliografie. Część z nich została opublikowana w formie zbiorów źródłowych lub wykorzystana jako materiał pomocniczy do książki Jerzego Regulskiego *Samorząd III Rzeczpospolitej. Koncepcje i realizacja*. Mniejsze efekty przyniosły poszukiwania źródłowe w biurach samorządowych związków i organizacji, ponieważ instytucje te zajmują się głównie działalnością organizacyjną oraz szkoleniową. Autor przeprowadził taką kwerendę w siedzibach: Związku Miast Polskich (Poznań), Związku Powiatów Polskich (Nowy Sącz), Wielkopolskim Ośrodku Kształcenia

1 - Ankiety objęły grupę 169 radnych z województwa lubuskiego, którzy posiadali najdłuższe doświadczenie w pracy samorządowej. Odpowiedzi zostały szczegółowo omówione w artykule: *Liderzy samorządowi w lokalnym środowisku*, ,,Politologia'', Zielona Góra 2003, nr 2 (w druku).

Samorządu Terytorialnego (Poznań), Małopolskim Instytucie Samorządu Terytorialnego i Administracji (Kraków), Federacji Związków Gmin i Powiatów RP (Kraków). Ważniejsze materiały pochodzące od tych podmiotów zostały wydane w formie broszur lub książek i rozpowszechnione w samorządowych strukturach. Przy okazji tego bezpośredniego etapu poszukiwań w instytucjach i organizacjach samorządowych, udało się zgromadzić wiele materiałów stanowiących dokumentację pracy samorządowej (statuty, sprawozdania, raporty). Cenne były też rozmowy przeprowadzone z pracownikami i działaczami tych organizacji. Jest to tym bardziej ważne, że źródła o charakterze wspomnieniowym (poza wywiadami prasowymi) należą do rzadkości w samorządowych wydawnictwach.

Sporo jest natomiast opracowań monograficznych, a zwłaszcza prac zbiorowych i materiałów pokonferencyjnych, które udało się wykorzystać dla potrzeb niniejszej książki. Jeśli chodzi o materiały z prasy i periodyków, to zebrane one zostały w wyniku kwerendy dwóch dzienników: „Gazety Wyborczej" i „Rzeczpospolitej", tygodnika samorządowego „Wspólnota", dwutygodnika „Gazeta Samorządu i Administracji" oraz miesięcznika naukowego „Samorząd Terytorialny". Ponadto, korzystając z wielu wskazówek bibliograficznych oraz poszukiwań prowadzonych dla potrzeb zajęć dydaktycznych, autor zgromadził kilkaset artykułów z prasy ogólnopolskiej, regionalnej i lokalnej, które pomogły w szerokim zilustrowaniu opisywanych zjawisk konkretnymi przykładami. Ten zakres medialnych poszukiwań uzupełniają materiały znalezione na stronach www.

Badacze tematyki samorządu terytorialnego, opisując wybrane zagadnienia, rzadko stają przed kłopotem ze zgromadzeniem potrzebnych źródeł. To raczej ich nadmiar, oznaczający konieczność trudnej selekcji, jest podstawowym problemem warsztatu pracy. Mając syntezować jakże różnorodną historię blisko trzech tysięcy samorządowych jednostek, zawsze można posłużyć się przykładem potwierdzającym wybraną tezę. I choć taka egzemplifikacja poparta jest wiedzą i doświadczeniem, to łatwo narazić się na zarzuty natury metodologicznej i merytorycznej. Mimo wielokrotnej weryfikacji zgromadzonego materiału trudno uchronić się przed potknięciami, a może i uproszczeniami. Tak jest też zapewne w przypadku tej książki. Grono jej potencjalnych odbiorców może okazać się liczne, gdyż, mimo naukowego charakteru, praca powstała z myślą o jej praktycznym wykorzystaniu przez ludzi związanych z lokalną demokracją. A więc: nauczycieli akademickich, studentów, dziennikarzy, polityków, pracowników samorządowych, radnych, wszystkich tych, którzy w teorii i w praktyce zajmują się budową społeczeństwa obywatelskiego[1].

1 - *Słowa „Społeczeństwo Obywatelskie" oznaczają przestrzeń niewymuszonego ludzkiego stowarzyszenia, a także sieć stosunków nawiązanych w imię rodziny, wiary, interesu oraz ideologii, ażeby tę przestrzeń wypełnić. M. Walzer, Spór o społeczeństwo obywatelskie*, „Przegląd Polityczny" 1996, nr 31, s. 80.

Chciałbym na koniec podziękować przedstawicielom wymienionych środowisk, którzy przyczynili się do napisania i wydania tej książki, a przede wszystkim Recenzentowi i Konsultantom[1], a także innym osobom, które, dzieląc się wiedzą i doświadczeniem, z góry zgodziły się na anonimowy charakter swego udziału w tym przedsięwzięciu. Przyjmując zaszczytny obowiązek kronikarza i analityka, a przede wszystkim autora końcowego efektu pracy, pragnę jednocześnie poinformować Czytelników o jej zbiorowym charakterze. Bez szerokiej współpracy nie udałoby się zrealizować planu napisania tej książki. Partycypacja społeczna jest też cechą charakterystyczną dla wszystkich zjawisk związanych z samorządem terytorialnym.

1 - Konsultantami były osoby związane, zawodowo i społecznie, z jednostkami samorządu terytorialnego w woj. lubuskim i wielkopolskim (patrz *Bibliografia*). Zapoznali się oni z pierwotną wersją maszynopisu, nanieśli swoje uwagi, wskazali na niezbędne uzupełniania, poświęcili czas na przedyskutowanie problemów.

Część pierwsza

SAMORZĄD I POLITYKA

1. Etapy budowy demokracji lokalnej

Początki samorządu terytorialnego w III Rzeczpospolitej wyznaczają dwie daty: 8 marca 1990 r. - przyjęcie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz 27 maja tegoż roku - pierwsze wybory samorządowe. Jednak tradycje odradzającego się samorządu to długa historia, sięgająca czasów lokacji miast i wsi w średniowiecznej Polsce. W czasach Rzeczpospolitej szlacheckiej największym osiągnięciem samorządowym było przyjęcie przez Sejm Wielki ustawy o miastach z 21 kwietnia 1791 r., która otwierała szersze możliwości udziału mieszczaństwa w kierowaniu sprawami państwa[1]. W XIX wieku sytuacja społeczności lokalnych uzależniona była od zróżnicowanej polityki zaborców. W zaborze pruskim Polacy, wykorzystując system niemieckiej praworządności, mogli w szerokim zakresie uczestniczyć w działalności samorządu terytorialnego. W Galicji wzmocnieniu lokalnych więzi sprzyjała tamtejsza autonomia. Najmniejsze możliwości samorządowego rozwoju mieli Polacy z zaboru rosyjskiego[2].

W II Rzeczpospolitej unifikacja ustrojowa państwa miała charakter długotrwałego procesu. Przez całe dwudziestolecie trwał spór o zakres samodzielności samorządów, ich finansowanie, usytuowanie w państwie. Dotyczył on także zagadnień związanych z nadzorem nad samorządem, źródłem finansowania, stopniem jego upolitycznienia[3]. Brak konsensusu politycznego opóźnił przyjęcie najważniejszych ustaw samorządowych. Dopiero w 1933 r., w warunkach rządów niedemokratycznych, przyjęta została ustawa o samorządzie, daleko jednak odbiegająca od postulatów środowisk samorządowych. Mimo trudnych warunków społeczno-ekonomicznych (emancypacja mniejszości narodowych, kryzys gospodarczy), istniejące w okresie międzywojennym struktury, instytucje i organy samorządowe stały się zaczynem polskiej demokracji lokalnej. Po 1990 r. w wielu przypadkach powrócono do tych tradycji, co było m.in. widoczne w nazewnictwie samorządowym (np. Związek Miast Polskich).

---

1 - J. Bardach, B. Leśniodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego,* Warszawa 1996, s. 306.
2 - H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Kraków 2002, s. 51.
3 - R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918-1939*, Częstochowa 2000.

Po II wojnie światowej samorządowy dorobek nie został od razu zaprzepaszczony. Nowe władze początkowo próbowały podszyć się pod stare struktury, przekształcając je powoli w narzędzie jednej partii. Wprawdzie zmieniona nazwa organów przedstawicielskich - na rady narodowe - bardziej odpowiadała tradycji ZSRR, ale w latach czterdziestych w Polsce były to jeszcze w pewnym stopniu instytucje samorządu terytorialnego. Dopiero w 1950 r. nowa ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej likwidowała pojęcie samorządu terytorialnego i wprowadzała zunifikowany system administracji, który z niewielkimi zmianami przetrwał aż do 1989 r.[1] Taki ustrój umożliwiał centralne kierowanie państwem, odgórne prowadzenie gospodarki nakazowo-rozdzielczej, z zachowaniem pełnej kontroli nad lokalnymi aspiracjami.

Dzieje rad narodowych w PRL to zarazem historia utrzymywania nad lokalnymi społecznościami odgórnego administracyjnego kagańca. Etapy chronologiczne tej historii wyznaczone zostały przez daty kolejnych kryzysów politycznych, które przynosiły „odnowę", kontrolowaną demokratyzację oraz fale centralizacji i decentralizacji. Efektem tego były ustawy (i nowelizacje) dotyczące administracji terenowej z lat 1954, 1958, 1963, 1973, 1975, 1983, 1988[2]. W pierwszej z nich ustanowiono osiedla będące częścią gromad, w drugiej nowością było (przejściowe) wprowadzenie do ordynacji wyborczej okręgów przemysłowych, gdzie radnych wybierano z zakładów pracy. Nowelizacja z 1963 r. dawała komisjom rad narodowych teoretyczne prawo wydawania wiążących zaleceń przedstawicielom administracji terenowej. W praktyce jednak wszystkie kluczowe decyzje cały czas zapadały w komitetach PZPR, a czasy gomułkowskie, z punktu widzenia rozwoju samorządu, były okresem stagnacji i uwiądu demokracji lokalnej[3].

Największa zmiana struktur władz terenowych nastąpiła w pierwszej połowie lat siedemdziesiątych. W 1973 r. w miejsce 4.315 gromad wprowadzono 2.365 gmin, a w 1975 r. zlikwidowano 392 powiaty (w tym 78 miast na prawach powiatu) i zwiększono liczbę województw z 17 do 49. Reforma z 1973 r. doprowadziła też do likwidacji kolegialnego zarządzania jednostką administracyjną przez prezydium rady narodowej. Od tej pory gminą (miastem) rządzili naczelnicy (prezydenci) podporządkowani wojewodzie. Stanowili oni władzę wykonawczą, a kompetencje uchwałodawcze pozostały przy radach, które teraz wybierały swego przewodniczącego. Było to korzystne z punktu widzenia centralnego kierowania administracją, kształtowania finansów i polityki kadrowej. Reforma z 1975 r. zmniejszała zagrożenie polityczne dla władz centralnych i umożliwiała poszerzenie kadr wojewódzkich. Nie brano przy tym w ogóle pod uwagę negatywnych jej

1 - S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 219.
2 - Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego,* Warszawa 2000, s. 101.
3 - Tak brzmi tytuł rozdziału za lata 1959-70 w książce A. W. Lipińskiego (red.), *Samorządność i interesy lokalne*, Radom 1992.

skutków, takich jak przerwanie powiatowych tradycji, wykreowanie sztucznych subregionów[1].

Zmiany wprowadzone przez rząd Wojciecha Jaruzelskiego związane były z ustawą o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym z 1983 r., a następnie z jej nowelizacją w 1988 r. (przed ostatnimi wyborami do rad narodowych). Ustawa została poprzedzona wydłużeniem kadencji rad, których wybór powinien nastąpić ustawowo wiosną 1982 r. Trudno byłoby jednak przeprowadzić wybory w warunkach stanu wojennego i rozbudzonych po sierpniu 1980 r. aspiracji społecznych. Władze potrzebowały więc czasu na przeprowadzenie pseudodemokratycznych działań, które gwarantowałyby dotychczasowy przebieg procesu wyborczego. Zmiany te, mimo werbalnego powrotu do terminu „samorząd terytorialny" i prób wzmocnienia reprezentatywności tego organu poprzez powołanie samorządu mieszkańców w osiedlach i wsiach (sołectwach), nie zmieniły państwowego charakteru rad narodowych, nie usprawniły funkcjonowania administracji terenowej ani nie tworzyły warunków dla zaistnienia demokracji na szczeblu lokalnym[2]. Nową ofertę przedstawił natomiast ruch „Solidarności", w którym było też miejsce dla zwolenników samorządu terytorialnego. Znalazło to swój wyraz w materiałach programowych I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność" (program „Samorządna Rzeczpospolita") oraz w działalności grup roboczych złożonych z prawników i naukowców związanych z tym ruchem[3].

Po wprowadzeniu stanu wojennego w środowiskach opozycyjnych nie prowadzono szerszych działań na rzecz samorządności lokalnej, choć warto pamiętać, że na postawę i poglądy działaczy opozycji duży wpływ wywarł decentralistyczny charakter ruchu podziemnego z lat osiemdziesiątych. Natomiast w kilku instytucjach naukowych, korzystających z pewnej autonomii, prowadzono badania teoretyczne nad samorządem, jego tradycją w Polsce, sytuacją w krajach Europy zachodniej, możliwościami zastosowania niektórych rozwiązań w warunkach PRL. Środowiska te przygotowały w 1983 r. list Episkopatu Polski do komisji sejmowej pracującej nad nową ustawą, w którym postulowano przywrócenie samorządności terytorialnej, demokratyczne wybory i przyznanie gminom osobowości prawnej[4]. Jednak dopiero zmiany polityczne i systemowe z przełomu lat 1988/89 urealniły możliwość wprowadzenia w życie takich postulatów. W ramach Komitetu Obywatelskiego przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność" powstała komisja samorządowa, którą kierował Jerzy Regulski. On też przewodniczył stronie opozycyjnej w negocjacjach zespołu ds. stowarzyszeń i samorządu w rozmowach Okrągłego Stołu. Stronę rządową reprezentował Wojciech Sokolewicz. 4 marca podpisany

1 - H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 81.
2 - W. Śniecikowski, *Szkice o samorządzie terytorialnym*, Pasłęk 1996, s. 179.
3 - S. Jakubowicz, *Bitwa o samorząd 1980-1981*, Warszawa 1989, s. 128.
4 - *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990*, wstęp i wybór J. Regulski, Warszawa 2000, s. 121.

został protokół końcowy z prac tego zespołu, zawierający uzgodnienia i głównie rozbieżności w stanowiskach obu stron. Jednak nie miało to już większego znaczenia, ponieważ porozumienia Okrągłego Stołu wykraczały daleko poza tematy partykularne. O zmianach miały decydować przede wszystkim postanowienia obejmujące układ naczelnych władz w państwie[1].

Jednak zarówno etapy negocjacji jak i późniejsza kampania wyborcza stały się okazją do rozpropagowania idei samorządu terytorialnego w politycznych elitach „Solidarności". Jerzy Regulski oraz inni zwolennicy samorządowych reform znaleźli się w parlamencie, gdzie ich prace mogły przynieść konkretne efekty. Jednocześnie w realiach politycznych Polski roku 1989 zaistniało nowe niezwykle silne lobby lokalne - komitety obywatelskie, ideowo powiązane z NSZZ „Solidarność". Były one szczególnie zainteresowane kontynuacją przemian na swoim terenie. Natomiast w rządzącym centrum przygotowania legislacyjne do zmian systemowych na prowincji rozpoczął Senat, który 29 lipca 1989 r. jednogłośnie przyjął uchwałę podkreślającą *konieczność istnienia autentycznego samorządu miast i gmin*. Wypowiedzi senatorów nie pozostawiały wątpliwości co do priorytetowego traktowania spraw samorządowych. Jerzy Stępień powiedział w debacie: *W sprawach samorządu terytorialnego Polska jest krajem cywilizacyjnie opóźnionym*. W podobnym duchu wypowiadał się Andrzej Wielowieyski: *W wielu dziedzinach Polska poszła do przodu w ciągu ostatnich 45 lat, ale w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego nastąpił regres, zwłaszcza w gminach i małych miastach, znajdujących się w rękach klanów, jakie tworzą administracja państwowa i aparat partyjny*[2].

W następnych miesiącach decyzje polityczne, personalne i prace ustawowe przygotowały grunt pod wprowadzenie wiosną następnego roku zasadniczej reformy. W Senacie nad pakietem ustaw pracowała komisja pod przewodnictwem Jerzego Stępnia, w Sejmie analogiczną komisją kierował Waldemar Pańko. We wrześniu 1989 r. Jerzy Regulski został pełnomocnikiem ds. reformy samorządowej w rządzie Tadeusza Mazowieckiego i rozpoczął tworzenie sieci wojewódzkich delegatów pełnomocnika, którzy przez ponad rok zajmowali się wdrażaniem reformy. Powstały też struktury zaplecza politycznego (Komisja Samorządu Terytorialnego Komitetu Obywatelskiego) i szkoleniowego (np. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej). Wśród poprawek wprowadzonych do konstytucji w grudniu 1989 r. znalazł się zapis mówiący iż *Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy*[3].

Kolejne etapy budowy i umacniania demokracji lokalnej związane są już z historią III Rzeczpospolitej. Wyznaczają je działania legislacyjne parlamentu,

1 - A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej (1989-2001)*, Kraków 2002, s. 36.
2 - R. Wróbel, *Cztery lata reformy*, Warszawa 1994, s. 36.
3 - M. Kulesza, *Problematyka samorządu terytorialnego w rokowaniach „Okrągłego stołu"*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, Poznań 1994, s. 29.

w efekcie których wprowadzono szereg ustaw i nowelizacji tworzących podstawy prawne dla funkcjonowania samorządu. Nie mniejsze znaczenie miały wybory parlamentarne i prezydenckie, które kształtowały podłoże dla prac legislacyjnych oraz określały warunki politycznego działania środowisk samorządowych. Jednak zasadniczymi etapami w budowie demokracji lokalnej były kolejne wybory samorządowe otwierające trzy kadencje tego organu.

W pierwszej kadencji (1990-1994) przyjęto najwięcej aktów prawnych, które w decydującym stopniu wpłynęły na kształt samorządowego ustroju. Pierwszy pakiet zawierał:

- ustawę z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym;
- ustawę z 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin;
- ustawę z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych;
- ustawę z 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej;
- ustawę z 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych;
- ustawę z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw[1].

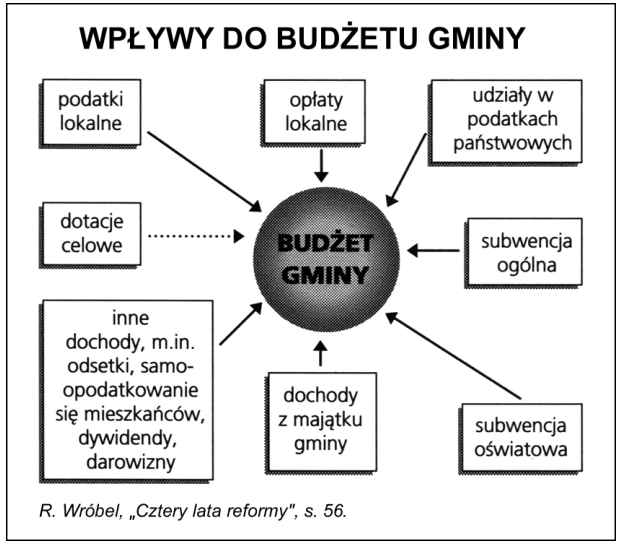
W tym samym dniu, gdy przyjmowano ustawę o samorządzie terytorialnym, Sejm uchwalił także poprawki do rozdziału VI Konstytucji, formułując zasadnicze zręby prawne samorządu jako podstawowej instytucji organizującej życie publiczne w gminie[2]. Opierając się na tych przepisach, wprowadzono jedną kategorię gmin jako wspólnot samorządowych, posiadających osobowość prawną i wykonujących zadania publiczne (własne i zlecone) oraz dysponujących własnym majątkiem. Samorządność gmin podlegała prawnej ochronie, a władze gmin wybierali mieszkańcy danej wspólnoty. Gminom zagwarantowano też dochody własne i subwencje oraz dotacje rządowe. Gminy mogły stanowić „prawo miejscowe", ustalać wysokość niektórych podatków (w ustawowych granicach). Do zakresu lokalnych spraw publicznych powierzonych gminie należały (zgodnie z zasadą subsydiarności) zadania niezastrzeżone dla innych podmiotów.

W 1991 r. przyjęto ustawę o podatkach i opłatach lokalnych (12 stycznia) oraz ustawę o referendum gminnym (11 października). Kolejnym etapem legislacyjnym budowy samorządu w pierwszej kadencji była ustawa z 17 października 1992 r. zwana potocznie Małą Konstytucją. Nie ograniczała ona formuły samorządu terytorialnego tylko do gmin, co jednoznacznie interpretowano jako otwarcie drogi

1 - A. Ferens, R. Wiszniowski, *Władza lokalna w systemie politycznym RP*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wrocław 1999, s. 187.
2 - R. Sowiński, *Model prawny samorządu terytorialnego*, [w:] *Odrodzenie samorządu...*, op. cit., s. 92.

do rozszerzenia tej reformy na powiaty i województwa. Mała Konstytucja powierzała premierowi nadzór nad samorządem, ale jednocześnie stwierdzała, że *Państwo polskie gwarantuje samorządowi udział w sprawowaniu władzy*, co z kolei było podkreśleniem niezależności administracji samorządowej od centralnych i lokalnych ośrodków władzy państwowej. W konstytucji znalazły się także zapisy o referendum lokalnym i o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[1].

W kolejnych aktach prawnych nastąpiło doprecyzowanie zadań i kompetencji samorządu oraz zasad rozdziału między organami gminy i organami administracji rządowej. Dotyczyło to np. ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Realizowano też prawodawstwo w zakresie wytyczonym ustawą o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., przyjmując ustawę o regionalnych izbach obrachunkowych (7 października 1992 r.). Nowelizacją z 6 listopada 1992 r. zakazano gminie prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej[2]. Ta sama nowelizacja doskonaliła system funkcjonowania rad i zarządów, a nowelizacja z 5 czerwca 1992 r. miała przeciwdziałać korupcji i nadużyciom w strukturach samorządu. Rozbudowany system aktów prawnych dotyczył źródeł finansowania działalności gmin. Pod tym względem największe znaczenie miała ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1994 r. Natomiast ustawa z 24 listopada 1993 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych potwierdzała możliwość przyjęcia przez duże miasta uprawnień powiatów grodzkich. Ponadto w latach 1990-1994 dwukrotnie zatwierdzano nowy ustrój Warszawy (ustawy z 18 maja 1990 r. i z 25 marca 1994 r.).



R. Wróbel, „Cztery lata reformy", s. 56.

1 - J. Stępień, *Samorząd w ustawie zasadniczej*, materiały z seminarium: *Samorząd - decentralizacja państwa*, Łódź 1994, [w:] Archiwum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej [FRDL].

2 - Wprowadzenie tego zakazu miało nastąpić najpóźniej do 30 czerwca 1994 r., co osłabiało restrykcyjność ustawy. Podobny skutek miało użycie nieprecyzyjnego określenia ,,użyteczność publiczna''.

W polityce zagranicznej związanej z samorządem w czasie pierwszej kadencji Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego (22 listopada 1993 r.) oraz Konwencję Madrycką o współpracy transgranicznej. Rozpoczęta przez rząd Polski reorientacja polityki zagranicznej w kierunku zachodnim powodowała konieczność przystosowania niektórych przepisów z zakresu funkcjonowania gmin do norm europejskich[1]. Natomiast w polityce wewnętrznej Polski z lat 1990-1994 najważniejsze etapy budowy demokracji wyznaczone były przez wybory prezydenckie w końcu 1990 r. oraz dwie elekcje parlamentarne, w październiku 1991 r. i we wrześniu 1993 r.

Pierwsze powszechne wybory prezydenckie spolaryzowały jednolity dotąd obóz ,,Solidarności'' i zmusiły wielu działaczy samorządowych do politycznego samookreślenia. Po dymisji Tadeusza Mazowieckiego w grudniu 1990 r., z rządu odszedł Jerzy Regulski uważany powszechnie za głównego twórcę reformy samorządowej. Nowy rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego nie miał już takiej dynamiki w działaniach na rzecz budowy samorządu terytorialnego. Krytykowano jego koncepcje tworzenia dużych prowincji samorządowych na wzór niemiecki, nazywając je „polandyzacją'' kraju. Po wyborach w 1991 r. rozdrobniony parlament nie spełniał oczekiwań wielu środowisk. Rząd Jana Olszewskiego nie angażował się w sprawy samorządowe i kierował państwem zbyt krótko, aby pozostawić po sobie trwały ślad w administracyjnych strukturach. Natomiast owocnie (dla samorządowych przemian) zapowiadała się działalność rządu Hanny Suchockiej. W planach kontynuowania reform znalazła się reorganizacja administracji rządowej (centralnej i terenowej) oraz zmiana organizacji terytorialnej kraju połączona z powstaniem samorządowych powiatów. Nowy pełnomocnik rządu ds. reformy, Michał Kulesza przygotował program *Założenia i kierunki reformy administracji publicznej*. Na przełomie 1992 i 1993 r. rozpoczęła się szeroka debata nad kształtem nowego etapu reformy oraz granicami powiatów i województw. 29 grudnia 1992 r. pełnomocnik zaproponował władzom 44 największych miast uczestnictwo w programie pilotażowym reformy poprzez przejęcie części zadań i kompetencji administracji rządowej[2]. Ostatecznie do programu przystąpiło 46 miast, a jego realizację rozpoczęto na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r.

Konsekwencje wniosku o odwołanie rządu Hanny Suchockiej (28 maja 1993 r.) i decyzji prezydenta o rozwiązaniu parlamentu były brzemienne również dla perspektyw samorządowych przemian. Tym bardziej, że w parlamencie wybranym 19 września 1993 r. zdecydowaną większość posiadali politycy nie identyfikujący

1 - Z analizy przeprowadzonej przez A. Chełmońskiego w książce *Polski samorząd terytorialny na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego* (Poznań 1994) wynika, że istnieje duża zgodność postanowień konstytucji i ustawy o samorządzie terytorialnym z postanowieniami Karty. Także: R. Sowiński, *Przekształcenia ustrojowo-prawne i organizacyjne samorządów polskich w latach 1991-1993*, [w:] *Reforma finansów lokalnych w Europie Środkowej i Wschodniej*, Poznań 1994.

2 - *Program pilotażowy administracji publicznej*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1995, nr 1-2, s. 65.

się z tworzeniem samorządowego ładu. Prace nad ustawami, których przyjęcie planowano na przełom roku 1993/94, straciły na znaczeniu[1]. Nowy rząd SLD-PSL zastopował już rozpoczęte działania, np. związane z przejęciem szkół przez samorządy od 1 stycznia 1994 r. i prowadził pasywną politykę w kontaktach z przedstawicielami środowisk samorządowych oraz gremiów pracujących nad drugim etapem reformy. Rozpoczęło się także ograniczanie programu pilotażowego, co z kolei spowodowało wycofywanie się z tej akcji miast-uczestników[2]. Nie mogąc realizować własnych koncepcji oraz w obliczu wyraźnie sprzecznej (z planami rządu) wizji reformy administracji i samorządu, Michał Kulesza w maju 1994 r. zrezygnował z funkcji pełnomocnika. W tym czasie w rządzie Waldemara Pawlaka politykę władz centralnych wobec samorządów kształtował Michał Strąk (PSL) szef Urzędu Rady Ministrów.

Na stosunki samorządowo-rządowe w okresie październik 1993 - czerwiec 1994 wpływała zasadnicza różnica w politycznym rodowodzie obydwu ognisk władzy. Samorządowcy rozpoczynający kariery w początkach rządu Mazowieckiego, a później w większości opowiadający się za prezydenturą Wałęsy, byli dalecy od akceptacji koalicji wywodzącej się z peerelowskich układów. I odwrotnie, politycy SLD i PSL z niechęcią patrzyli na niezależność działaczy samorządowych, wybranych w plebiscytowych wyborach 1990 r., z nadania nieistniejących już komitetów obywatelskich. Dlatego przygotowując się do nowych wyborów, politycy SLD opracowali ordynację, która miała zwiększyć podmiotowość partii politycznych w tej elekcji. Zawetowanie jej przez prezydenta spowodowało wprawdzie konieczność przeprowadzenia wyborów na podstawie ordynacji z 1990 r., tym niemniej w nowych samorządach wytworzył się już bardziej zróżnicowany układ polityczny, co dało koalicji rządzącej większe możliwości oddziaływania na to środowisko.

Wydarzenia na krajowej scenie politycznej w latach 1994-1998 w jeszcze większym stopniu znalazły swe odbicie w sytuacji samorządu niż to miało miejsce w pierwszej kadencji. Kampania prezydencka w 1995 r. spolaryzowała polskie życie publiczne, choć zarówno w tych wyborach jak i w prowadzonej trzy miesiące później kampanii w sprawie referendum uwłaszczeniowego, środowiska samorządowe nie zaznaczyły swej odrębności. Z większą aktywnością samorządowcy włączyli się za to w debatę nad konstytucją, bezskutecznie próbując umieścić tam zapis dotyczący powiatów. Sukcesem był udział samorządowców (po raz pierwszy w tak dużej liczbie) w kampanii wyborczej do parlamentu w 1997 r. Powołany

1 - T. Kraśko, E. Sochacka, *Rzeczpospolita demokracji lokalnej. Rozmowy z prof. Jerzym Regulskim, prof. Michałem Kuleszą, sen. Jerzym Stępniem, prof. Piotrem Buczkowskim*, Warszawa 1996, s. 57.

2 - J. Majcherek, *Pierwsza dekada III Rzeczypospolitej 1989-1999*, Warszawa 1999, s. 133.

w ich wyniku rząd AWS-UW przystąpił do reformy. Był to najbardziej zasadniczy etap rozwoju samorządu w drugiej kadencji.

Wielka debata polityczno-ustrojowa z 1998 r. ustawiła samorząd terytorialny w roli podmiotu, który współdecydował o kompetencjach i zadaniach wyznaczonych nowym organom, a także o granicach administracyjnych powiatów i województw. Ożywienie środowisk lokalnych, jakie miało miejsce w tym czasie, można porównać tylko z obywatelską wiosną 1990 r. Jednak nie było już takiej jednomyślności w ocenie wprowadzanych reform. Walka o powiaty i województwa ujawniła wiele sprzecznych interesów również wewnątrz poszczególnych ugrupowań politycznych. Hasło rządzącej koalicji, *Szliśmy po władzę po to, aby oddać ją ludziom*, nie zdołało już przyciągnąć silnego zaplecza dla samorządu, tym bardziej, że polityczne wyniki wyborów samorządowych pomniejszały sukces AWS-UW z wyborów parlamentarnych. Również początek dekoniunktury gospodarczej nie sprzyjał umocnieniu samorządowych zmian. Tym niemniej rok 1998 przeszedł do historii jako początek nowego etapu w dziejach polskiej demokracji lokalnej. Zdecydowało o tym nie tylko utworzenie 308 powiatów ziemskich, 63 powiatów grodzkich (w większości dotychczasowe miasta wojewódzkie) i 16 województw, ale także rozszerzenie samorządności na szczebel powiatowy oraz zwycięstwo koncepcji powołania samorządowych (a nie tylko rządowych) województw[1].

Ważne etapy drugiej kadencji samorządu wyznaczone były także przez sukcesywne poszerzanie zadań samorządowych, choć coraz wyraźniej zaznaczała się też tendencja do ograniczania środków na ich realizację. Tak np. było w przypadku obligatoryjnego przejęcia przez samorządy szkolnictwa podstawowego z dniem 1 stycznia 1996 r. Natomiast w działalności legislacyjnej parlamentu w latach 1994-1998 sprawy samorządowe wypływały zarówno w postaci nowelizacji istniejących już ustaw jak i tworzenia nowych[2]. Jeśli chodzi o tę ostatnią grupę aktów to w pierwszej połowie kadencji przyjęto:

- ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych (12 października 1994 r.);
- ustawę z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach;
- ustawę z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Są to tylko najważniejsze ustawy związane bezpośrednio z samorządem. Podobnie jak w poprzedniej kadencji, w wielu ustawach samorząd był tylko jednym z adresatów prawnych uregulowań. Natomiast pod koniec drugiej kadencji uchwalono pakiet ustaw w związku z wprowadzeniem reformy samorządowo-administracyjnej. Były to następujące akty prawne:

- ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym;
- ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;

1 - Z. Duniewska (i in.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 217.

2 - W. Tomaszewski, *Ewolucja kompetencyjna władz lokalnych w latach 1990-1998*, Warszawa 1998, [w:] Archiwum FRDL.

- ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa;
- ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie;
- ustawa z 5 czerwca 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną;
- ustawa z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich.

Najważniejsza nowelizacja ustawy o samorządzie terytorialnym miała miejsce 29 września 1995 r. Wzmocniła ona pozycję burmistrzów (wójtów, prezydentów) i zarządów wobec rad, miała dać gwarancje co do finansowania nowych ustawowych zadań samorządu. W grudniu 1995 r. znowelizowano ustawę o finansowaniu gmin, w związku z przejęciem szkół przez samorządy. Następna nowelizacja z 2 lutego 1996 r. sprecyzowała uprawnienia rządu przy określaniu granic nowych miast. Latem 1997 r., wraz z pakietem ustaw antypowodziowych, wprowadzono też nowelizacje nakładające dodatkowe zadania na gminy.

Jednak za najbardziej istotne wydarzenie legislacyjne tego okresu należy uznać ustawę z 2 kwietnia 1997 r., czyli Konstytucję Rzeczpospolitej Polskiej. Już w jej preambule odwołano się do *zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot*. Oznaczało to opowiedzenie się za takimi rozwiązaniami ustrojowymi, które zapewniają władzom lokalnym możliwość realizacji interesów tych wspólnot w warunkach samodzielności i samorządności[1]. W rozdziale pierwszym ustawy zasadniczej omawiającym podstawowe zasady ustroju politycznego zapisano, że ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15) i dalej: *Wspólnota samorządowa wykonuje przyznane jej zdania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność* (art. 16). Szczegółowe regulacje dotyczące samorządu zawiera rozdział siódmy (art. 163-172). Jest tam nadanie samorządom osobowości prawnej i prawa do posiadania majątku, gwarancja ochrony sądowej, zasada rozstrzygania przez sądy administracyjne sporów kompetencyjno-prawnych, zapewnienie samorządom udziału w dochodach publicznych na poziomie odpowiadającym zakresowi zadań. Konstytucja deklarowała także, że w kwestiach nie zastrzeżonych ustawowo dla innych władz właściwe są organy samorządu terytorialnego[2].

W ten sposób samorząd terytorialny w Polsce wkroczył w trzecią kadencję wzmocniony legislacyjnie - poprzez zapisy konstytucyjne i szereg ustaw kompetencyjnych oraz politycznie - poprzez wybory organów nowego szczebla: powiatowego i wojewódzkiego. Jednak w kadencji 1998-2002 nastąpiło dalsze uzależnienie pozycji samorządu terytorialnego od zmian politycznych zachodzących w kraju,

1 - W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą...?*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1999, nr 1-2, s. 11.

2 - L. Mażewski, *Kształt zależy od parlamentu*, ,,Rzeczpospolita'', 23 czerwca 1997; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, ,,Samorząd Terytorialny'' 2002, nr 3.

a także od skutków wahań w koniunkturze ekonomicznej i ogólnych nastrojach społecznych. Już na początku 1999 r. mogli się o tym przekonać samorządowcy wielu gmin i powiatów, którzy doświadczyli na swym terenie protestów rolniczych. Były one skierowane przeciwko polityce rządu, lecz to właśnie przedstawiciele samorządów musieli często występować w roli jedynych reprezentantów władzy.

Poza procesem wdrażania czterech zasadniczych reform, kolejne etapy zmian sytuacji politycznej Polski w trzeciej kadencji samorządu wyznaczały następujące wydarzenia:

- przyjęcie Polski do NATO w 1999 r. i proces intensyfikacji działań rządów na rzecz integracji z Unią Europejską;
- wybory prezydenckie w 2000 r.;
- wybory parlamentarne w 2001 r.;
- kampania z bezpośrednimi wyborami wójtów, burmistrzów i prezydentów w 2002 r.

Kontakty z zachodem na szczeblu lokalnym sięgały swą tradycją jeszcze czasów PRL. Na przełomie XX i XXI stulecia przybrały one nowe formy w związku z pojawieniem się powiatów i samorządowych województw. Pod koniec trzeciej kadencji środowiska samorządowe coraz wyraźniej dostrzegały konieczność zmian, jakie będą musiały być wprowadzone w funkcjonowaniu organów i jednostek samorządowych po przyjęciu Polski do Unii Europejskiej[1].

Stosunkowo najmniejszy wpływ na sytuację samorządów wywarły wybory prezydenckie. Tym niemniej radni i pracownicy samorządowi nie byli tylko biernymi uczestnikami tej kampanii, swoją aktywnością udowadniali, że elekcja prezydencka nie jest dla tego środowiska obojętnym wydarzeniem. Znalazło to wyraz w udziale samorządowców w kampaniach poszczególnych kandydatów, a także w bezpośrednim zaangażowaniu się organów niektórych samorządów.

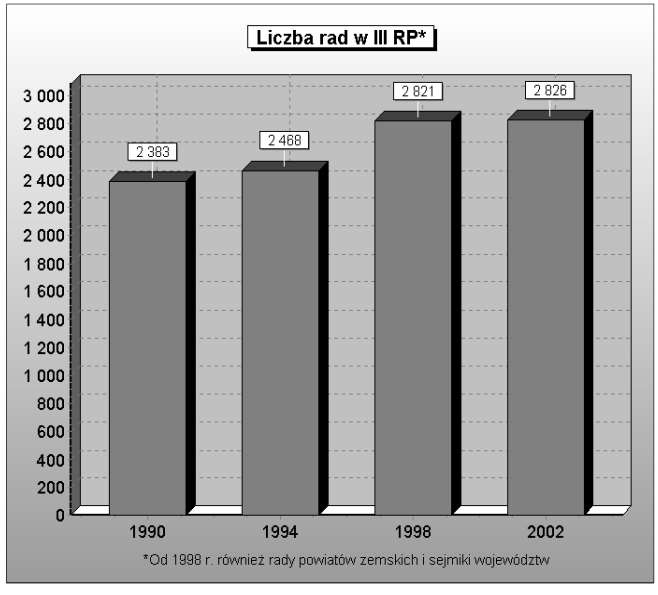
Również wybory parlamentarne 2001 r. pokazały szeroką skalę powiązań lokalnych środowisk samorządowych ze światem polityki szczebla ogólnokrajowego. Obecność personalna samorządowców na listach wyborczych miała większe znaczenie niż poruszanie tematyki samorządowej w programach wyborczych partii. A sprawa przyspieszenia terminów wyborów samorządowych pojawiła się już we wstępnej fazie kampanii. Postulat ten stał się jednym z ważniejszych motywów działań polityków SLD w pierwszych miesiącach rządów. Rozpoczęto też kampanię medialną na rzecz bezpośrednich wyborów burmistrzów[2]. Za takim rozwiązaniem opowiadała się większość sejmowych ugrupowań, choć różniono się co do zakresu nowej formy elekcji i technicznych warunków jej realizacji. Tym niemniej kampania

1 - G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Strategie polskich regionów...*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1999, nr 1-2.

2 - R. Graczyk, *Kalukin, wójta się nie bójta*, ,,Gazeta Wyborcza'', 22 stycznia 2002.

wyborcza w 2002 r. miała nowy charakter i dała Polakom dodatkowe możliwości demokratycznego wyboru.

Działalność legislacyjna dotycząca samorządu została rozłożona między parlamenty dwóch kadencji. W pierwszym przyjęto jeszcze akty będące kontynuacją reformy samorządu i administracji[1] oraz inne ustawy związane z reformą zdrowia i edukacji. W 2000 r. przyjęto tzw. ustawę kominową (o wynagrodzeniach) oraz ustawę o ogłaszaniu aktów normatywnych mającą dostosować ustawy o samorządach do Konstytucji RP. 12 maja 2000 r. Sejm uchwalił ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, oferując samorządom wojewódzkim podpisywanie kontraktów regionalnych. Poza tym niezwykle szeroki zakres miały nowelizacje przyjęte przez Sejm 11 kwietnia 2001 r. Dotyczyły one trzech głównych samorządowych aktów prawnych: o gminie, powiecie i województwie oraz dziewięciu innych ustaw. Główny nacisk w tych zmianach położony został na ograniczenie możliwości korupcyjnych w samorządzie. Zwiększono zakres jawności prac organów, wraz z nową kadencją zmniejszono liczbę radnych (o ok. 25 proc.), wzmocniono pozycję przewodniczących zarządów. Wprowadzono także zakaz łączenia funkcji w samorządzie z innymi funkcjami (m.in. w parlamencie). Wyznaczono do 31 grudnia 2005 r. karencję na podział gmin celem utworzenia nowych jednostek.



Dla administracji duże znaczenie miała ustawa z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Natomiast sporo zamieszania powstało przy uchwalaniu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Po jej zawetowaniu przez prezydenta we wrześniu 2001 r. pospiesznie wprowadzono nowelizację już istniejącej ustawy. Zwiększyła ona kontrolę wojewody nad budżetami gmin i ustaliła zakres dotacji

1 - Były to: Ustawa z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy państwa.

rządowych. Mimo reformy z 1998 r. wpływ centrum na działalność samorządu był nadal znaczący. Pod względem kontroli finansów ulegał on nawet wzmocnieniu, stąd wśród badaczy pojawiły się tezy o *rekonkwiście centralizmu*[1]. Zwracano uwagę na zahamowanie po 1998 r. wzrostu inwestycji w miastach do 100 tys. mieszkańców, na spadek dochodów własnych, zwłaszcza w gminach do 20 tys. mieszkańców.

Działalność legislacyjna parlamentu w ostatnich miesiącach trzeciej kadencji samorządu dotyczyła nowej ordynacji wyborczej oraz zmian w ustawach wynikających z ograniczenia roli zarządu, a tym samym wzmocnienia jednoosobowego kierownictwa w jednostkach samorządowych oraz dalszych zmian dotyczących liczby radnych. Przyjęte w tym czasie ustawy to:

- nowelizacja ustaw samorządowych i ustawy o referendum (15 lutego 2002 r.);
- ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy[2];
- ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta;
- nowelizacja ustawy o pracownikach samorządowych (22 czerwca 2002 r.).

* * *

Podsumowując najważniejsze etapy w ustawodawstwie oraz w praktyce politycznej polskiej demokracji lokalnej, należy podkreślić, że instytucja samorządu terytorialnego, poszerzając systematycznie swe kompetencje, podlegała jednocześnie licznym zmianom. Było to charakterystyczne dla wielu dziedzin życia w Polsce w dobie transformacji ustrojowej. Zasadnicze przełomy polityczne w sytuacji samorządu związane były bardziej z wyborami parlamentarnymi niż samorządowymi. Miało to również swoje konsekwencje legislacyjne i ograniczało samorządową podmiotowość. Jednak mimo wielu sprzecznych tendencji w reformowaniu ustroju państwa i jego decentralizacji, kolejne etapy budowy samorządu, wyznaczone głównie przez lata 1990 - 1998 - 2002, zwiększały zakres demokracji lokalnej i podnosiły rangę samorządu terytorialnego w państwie.

1 - W. Surażska, *Kruchy samorząd*, ,,Rzeczpospolita'' 2000, nr 128.

2 - Stolica po jesiennych wyborach miała się stać jedną jednostką gminną podzieloną na 17 dzielnic. Zastąpiono w ten sposób dotychczasowy czteroszczeblowy podział Warszawy: dzielnice, gminy, miasto, powiat. Zamiast 787 radnych miało być ich 476. Zmniejszony został także zakres samorządności dzielnic. ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 170, s. 7.

2. Samorząd w koncepcjach partii i polityków

Przystępując do rozmów Okrągłego Stołu, działające ówcześnie ugrupowania oraz czołowi politycy reprezentujący dwie główne siły negocjacyjne, nie posiadały dokładnej wizji funkcjonowania samorządu terytorialnego w reformowanym państwie. Pewnym podkładem dla szczegółowych koncepcji mogły być solidarnościowe idee wzmacniania samorządności (zwłaszcza w aspekcie miejsca pracy) albo też plany „demokratyzacji życia publicznego" w wydaniu ekipy Wojciecha Jaruzelskiego z lat 1986-88 (Rada Konsultacyjna, referendum, liberalizacja ordynacji). Politycy z obu stron kładli nacisk na sprawy dla siebie zasadnicze. Dla opozycji była to legalizacja „Solidarności" i wprowadzenie pluralizmu politycznego, dla rządzącej koalicji głównym dążeniem było podzielenie się z opozycją odpowiedzialnością za pogrążone w kryzysie państwo. Pod koniec negocjacji obie strony zgadzały się co do tego, że pierwszym krokiem na drodze reform będzie zmiana polityczna obejmująca najważniejsze organy władzy w państwie[1].

Jedyną kompetentną grupą mającą konkretną wizję wdrożenia reformy był zespół ekspertów kierowany przez Jerzego Regulskiego. Jego osobistą zasługą na drodze budowy polskiego samorządu było to, że w rewolucyjnej atmosferze wiosny 1989 r. potrafił wprowadzić sprawy demokracji lokalnej do pakietu tematów rozmów Okrągłego Stołu[2], a później umiał pozyskiwać do niej coraz więcej zwolenników, zwłaszcza wśród kandydatów solidarnościowej „drużyny" do parlamentu. Dlatego też po wyborach, to właśnie Senat, zdominowany przez ludzi z „Solidarności", stał się główną instytucją państwową, z której wychodziły projekty

1 - Przed obradami Okrągłego Stołu w kołach opozycyjnych rozważano możliwość „oddolnej" reformy państwa, przy założeniu, że ani władze PZPR, ani ZSRR nie zgodzą się na zasadnicze zmiany ustrojowe obejmujące najwyższe organy. Koncepcja „ich rząd - nasz samorząd", mogąca w praktyce doprowadzić do konfrontacyjnego układu w państwie, nie została jednak podjęta przy Okrągłym Stole.

2 - J. Regulski, w czasopiśmie dla pracowników administracji, prezentując swoje stanowisko przygotowane na rozmowy Okrągłego Stołu, rozpoczął od jednoznacznej diagnozy: *Model jednolitej władzy państwowej - naszym zdaniem - już się przeżył i prędzej czy później trzeba będzie go zupełnie wyeliminować*. „Dwutygodnik Gospodarka Administracja Państwowa" 1989, nr 10, s. 3.

samorządowej reformy. W roli jej kontestatorów wystąpili przedstawiciele dawnej władzy, zwłaszcza z PZPR, którzy zarzucali politycznym adwersarzom słabe przygotowanie reform. W rzeczywistości chodziło im o odłożenie tego elementu transformacji i niedopuszczenie do przyspieszenia wyborów lokalnych[1]. Bardziej elastycznie nastawieni byli działacze ZSL, którzy spodziewali się, że samorządy wzmocnią pozycję ich partii w terenie.

Tadeusz Mazowiecki, wygłaszając 12 września 1989 r. swoje expose, zapowiedział stworzenie autentycznego samorządu terytorialnego i przeprowadzenie w krótkim terminie wyborów samorządowych. Po objęciu funkcji pełnomocnika rządu ds. reformy przez Jerzego Regulskiego nastąpiła intensyfikacja przygotowań do zmiany ustroju administracyjnego państwa. W pracach legislacyjnych prowadzonych w komisji senackiej i sejmowej pod przewodnictwem parlamentarzystów OKP starano się nadać samorządowi gminnemu jak najwięcej uprawnień, tworząc podstawy dla kontynuowania przemian w kolejnych etapach. Ale rada ministrów nie była politycznym monolitem. W centralnej administracji istniały przynajmniej dwie linie oporu przeciwko tym zmianom. Jedną tworzyli urzędnicy średniego i niższego szczebla wywodzący się z dawnego układu politycznego, a drugą grupę stanowili ministrowie odpowiedzialni za sprawy administracji, wśród nich szef Urzędu Rady Ministrów Jacek Ambroziak[2]. To właśnie z tego ostatniego ośrodka, latem 1990 r. wyszła koncepcja utworzenia 267 urzędów rejonowych administracji rządowej, co nałożyło na samorządy pewne ograniczenia już na samym początku ich istnienia. Poza tym nastąpił wzrost znaczenia administracji specjalnej (resortowej). Oceniano, że istniały 64 struktury administracyjne nie podporządkowane wojewodom. W rok po powstaniu pierwszego rządu III RP widać było, że polityka regionalna państwa jest niespójna i pozbawiona czytelnej strategii[3].

Spośród innych ośrodków władzy z przełomu 1989 i 1990 r. odnotować należy stanowisko prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego, którego postawa, ze względu na formalne uprawnienia (zwłaszcza trudne do odrzucenia weto), mogła mieć kluczowe znaczenie dla tempa wprowadzanych zmian. Jednak prezydent ograniczył się do milczącej akceptacji planów rządowych[4]. Więcej aktywności wykazał

1 - Publicysta ,,Trybuny Ludu'' (1989, nr 251) w artykule *Wciskanie samorządowego kitu, pisał: Przyszło mi w tej chwili do głowy pytanie, jak to będzie gdy ,,świetlanemu'' samorządowi prof. Regulskiego w gminie - dajmy na to Pcim - przyjdzie podzielić pomiędzy 300 chłopów 1 (jeden) ciągnik? A jeszcze jak amatorzy tego ciągnika znajdą się wśród członków owego samorządu*. Tekst ten jest wymownym przykładem negatywnego nastawienia do samorządowej reformy, a jednocześnie wskazuje jak trudno było się wyzbyć myślenia kategoriami gospodarki nakazowo-rozdzielczej, i to w czasach, gdy traktory sprzedawano już na wolnym rynku.

2 - J. Regulski, *Samorząd III RP*..., op. cit., s. 113.

3 - J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 103; P. Dobrowolski (red.), *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*, Katowice 2000, s. 13.

4 - A. Liszyk, *Przyczynek do budowy samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1981-1997*. Sprawozdanie z rozmów z prof. Andrzejem Stelmachowskim, Warszawa 1999, s. 2, [w:] Archiwum FRDL.

natomiast Lech Wałęsa, który w tym czasie coraz częściej dystansował się od polityki rządu Mazowieckiego. Jego wypowiedzi o ,,braniu spraw w swoje ręce'' można było odczytać jako zachętę dla lokalnej demokracji. Tym bardziej, że to właśnie Wałęsa w lutym 1990 r. wezwał w publicznym oświadczeniu do przeprowadzenia szybkich wyborów lokalnych, uprzedzając taką samą inicjatywę premiera Mazowieckiego. W działaniu tego ośrodka, jakim było otoczenie Wałęsy, a zwłaszcza Krajowa Komisja Wykonawcza ,,Solidarności'', widoczna była także obawa o wpływy ruchu komitetów obywatelskich, które były podporą rządu i wielkim zwolennikiem samorządowych reform.

Warto w tym miejscu zauważyć, że reforma samorządowa była przede wszystkim zasługą środowisk naukowych ekspertów i społeczników, pracujących nad tą problematyką od lat. Pozostawali oni na uboczu sporów toczonych w obozie solidarnościowym. Politycy, przynajmniej do pewnego momentu tłumaczyli sobie projekty przedkładane przez doradców na swój własny, ideowy język, co prowadziło do nieporozumień. Jerzy Regulski pisał o tych problemach we ,,Wspólnocie'': *[...] nasi przywódcy polityczni nie doceniali, a często i nie rozumieli ani istoty samorządności lokalnej, ani siły politycznej, jaką samorządy będą reprezentować. Dlatego też i reforma 1990 r. była wynikiem działań stosunkowo wąskiej grupy zapaleńców, dla których było oczywiste, że bez demokracji lokalnej nie można zbudować demokratycznego państwa*[1].

Ugrupowania polityczne w 1990 r. swój stosunek do samorządu wyrażały raczej ogólnikowo. Dla dogorywającej PZPR wprowadzenie samorządu terytorialnego oznaczało oddanie kolejnej ważnej strefy wpływów. Parlamentarzyści z tej partii (m.in. Włodzimierz Cimoszewicz) krytykowali tempo zmian, ich zakres, a także samą ideę rezygnacji z jednolitej formuły administracji. Nie miało to jednak konsekwencji w postaci np. obstrukcji głosowań nad samorządowymi ustawami, których w istniejących realiach posłowie z PZPR i tak nie mogliby zablokować. Swoje negatywne stanowisko podtrzymywali działając już w ramach Socjaldemokracji RP. Zaraz po głosowaniu w Sejmie 8 marca 1990 r., Rada Naczelna SdRP oświadczyła: *Przyjęte ustawy, naszym zdaniem nie zwiększają wpływu społeczności lokalnych, nie uwalniają z zależności od państwa, biurokracji, nie oznaczają, wbrew zapowiedziom, większej demokracji [...]. Pod hasłem reformy samorządowej dokonuje się obecnie umocnienie pozycji władzy rządowej i jej centralnej i wojewódzkiej administracji*[2]. Druga postpezetpeerowska partia, Polska Unia Socjaldemokratyczna, z akceptacją przyjmowała reformę, traktując samorząd jako właściwy sposób wyrażenia demokracji na szczeblu lokalnym. Kolejna partia lewicowa, wchodząca

1 - ,,Wspólnota'' 1992, nr 4, s. 3; D. Gawin, *Demokracja lokalna w świadomości społecznej na przełomie lat 1980 i 90*, s. 27, [w:] Archiwum FRDL.

2 - *Stanowisko SdRP w sprawie samorządu terytorialnego*, ,,Trybuna'' 1990, nr 26.

dopiero na scenę polityczną, Polska Partia Socjalistyczna, zdecydowanie opowiadała się za rozwojem samorządności, traktując *życie komuny, czyli gminy jako coś charakterystycznego w programie partii*[1].

PPS nie była oczywiście jedyną partią rozpoczynającą od wyborów samorządowych w 1990 r. szerszą działalność. W centrum i na prawicy polskiego życia politycznego nastąpił w tym roku wielki ferment, w wyniku którego powstały nowe ugrupowania. Dwa stronnictwa postpeerelowskie, PSL i Stronnictwo Demokratyczne, starały się w swych programach i praktycznym działaniu skupić na własnych środowiskach, podkreślały znaczenie kwestii personalnych w przyszłym samorządzie (*aby wybierać ludzi, a nie partie*). Podobne intencje znajdowały się w programie Kongresu Liberalno Demokratycznego oraz Unii Polityki Realnej, które to partie domagały się zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd gminy, podkreślając przy tym znaczenie przetargów. Zjednoczenie Chrześcijańsko Narodowe odwoływało się do zasad solidarności społecznej i pomocniczości, popierając przekazywanie jak najszerszych uprawnień władzom lokalnym. Ten ostatni postulat głosiła również Konfederacja Polski Niepodległej. Obie partie, reprezentujące bardziej radykalny odłam dawnej opozycji, w swych materiałach programowych dotyczących samorządu, wskazywały na konieczność oczyszczenia instytucji władzy lokalnej z przedstawicieli dawnej nomenklatury. Był to również ważny punkt programu Porozumienia Centrum, powstałego w związku z zarysowującym się podziałem w obozie „Solidarności".

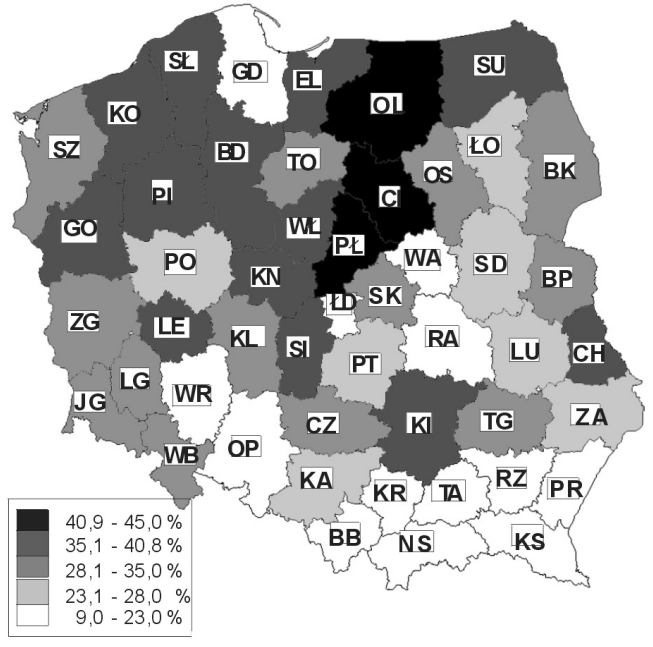
Prosamorządowe nastawienie miała też inna grupa postsolidarnościowych ugrupowań: Ruch Obywatelski Akcja Demokratyczna, Forum Prawicy Demokratycznej i wreszcie powstała na tej bazie, po prezydenckich wyborach, Unia Demokratyczna[2]. Wynikało to m.in. z faktu, że główni realizatorzy reformy, Jerzy Regulski, Michał Kulesza, Jerzy Stępień, Andrzej Wielowieyski, reprezentowali koła naukowo-eksperckie, które były blisko związane z rządem premiera Mazowieckiego, a później z tworzoną przez niego partią. Zaangażowanie tych środowisk w wybory prezydenckie w 1990 r. nie było szczególnie widoczne, stąd też może i problem samorządu nie miał pierwszoplanowego znaczenia w tej kampanii. Mazowiecki apelował o potraktowanie samorządu jako obszaru szczególnie chronionego przed kryzysem politycznym, który powstał w państwie. Wałęsa deklarował rozszerzenie kompetencji samorządu i opracowanie racjonalnego podziału kraju na kilkanaście województw. Większy rezonans (również w środowiskach samorządowych) wywołały hasła Wałęsy o przyspieszeniu reform i przewietrzeniu Warszawy. Ale z drugiej strony wezwania do aktywnego udziału

1 - K. Bykowski, *Programy polityczne partii w latach 1990-1998*, Warszawa 1999, [w:] Archiwum FRDL.
2 - I. Słodkowska (red.), *Programy partii i ugrupowań parlamentarnych 1989-1991*, cz. I, Warszawa 1995.

w przemianach nie uzyskały na prowincji specjalnej aprobaty[1]. Wałęsa nie odniósł w Polsce lokalnej wielkiego sukcesu. Zdecydowanie przegrał tam Tadeusz Mazowiecki, a triumfatorem był nieznany dotąd Stanisław Tymiński.

Początek prezydentury Wałęsy wykazał, że choć w polityce wdrażania reform nie nastąpią zasadnicze zmiany, to jednak pojawiły się inne koncepcje ich realizacji. Wynikało to z powstania nowego rządu oraz politycznej porażki kadrowego i intelektualnego zaplecza premiera. Sam Mazowiecki do końca nie doceniał znaczenia rozpoczętej za jego kadencji reformy samorządowej. W sprawozdaniu złożonym po swej rezygnacji w ogóle o niej nie wspomniał[2]. W 1991 r. rządzili już nowi ludzie mający własną wizję państwa i funkcjonowania władzy. W kwestii samorządu terytorialnego nie mieli oni jednak takiego doświadczenia ani zapału jak poprzednicy z ekipy Mazowieckiego. Najbardziej spektakularną koncepcją samorządową z czasów rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego były plany stworzenia dużych regionów wyposażonych w kompetencje ustawodawcze, mające dwuizbowe organy przedstawicielskie oraz rządy regionalne, do tego autonomiczny statut i własny budżet. Projekty te, opracowane przez gdańskiego liberała Lecha Mażewskiego, doradcę premiera Bieleckiego, wywołały szerokie komentarze medialne i wzbudziły

Odsetek głosów oddanych na Stanisława Tymińskiego w pierwszej turze wyborów prezydenckich*



*S. Gebethner i K. Jasiewicz, *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie'90*, Warszawa 1993, s. 40.

1 - „Wspólnota" 1990, nr 20, 29, 33.
2 - *Zeszyty Dokumentacyjne PAP*, Seria Monograficzna, 1990, nr 6, [w:] Archiwum FRDL.

niepokój, zwłaszcza wśród przeciwników przekształcenia Polski w państwo federalne. Pisano o antypolskich pomysłach, przekreśleniu budowanej z takim trudem po wojnie tożsamości narodowej. Jedynie od samorządowców ze Śląska i Wielkopolski wyszły pozytywne sygnały dla takich koncepcji. Formalne prace nad kontynuowaniem reformy samorządowej prowadził powołany przez premiera zespół pod przewodnictwem Jerzego Sulimierskiego (dyrektora generalnego URM). Zespół zapowiedział szerokie konsultacje z samorządami gminnymi, prognozując rozłożenie decyzji o reformie na kilka lat[1].

Mimo pewnych działań dotyczących finansowania samorządów oraz skierowania do Sejmu projektu ustawy poszerzającej kompetencje gmin i ograniczającej rolę rejonów, w rządzie premiera Bieleckiego niedoceniano spraw samorządowych. Pod tym względem rok 1991, w porównaniu z poprzednim, przyniósł skromne efekty[2]. A tymczasem zbliżały się pierwsze wolne wybory parlamentarne i ugrupowania polityczne dojrzewały do przedstawienia swych programów. Nie było w nich jednak żadnych nowych pomysłów w sprawie samorządu terytorialnego. Można było za to przekonać się, że w programach części spośród 111 zarejestrowanych komitetów wyborczych, sprawy samorządowe traktowane były instrumentalnie, a niektóre deklaracje polityków zdradzały ich zwykłą ignorancję w tej problematyce[3].

Wyborczy zwycięzca, Unia Demokratyczna (zdobyła 12,3 proc głosów), uważała reformę samorządową z 1990 r. za fundament Polski lokalnej. Postulowała jej pogłębienie poprzez ujednolicenie finansów gminnych i poszerzenie kompetencji, kosztem administracji rządowej. Utworzony w lipcu 1991 r. Sojusz Lewicy Demokratycznej (12 proc.) podkreślał znaczenie samorządów mieszkańców, opowiadał się za rozszerzeniem nadzoru nad gminami, podzieleniem jednostek samorządowych na 2-3 grupy (aglomeracje, miasta średnie, gminy wiejskie) i wprowadzeniem samorządności na szczeblu wojewódzkim. Osiem pozostałych ugrupowań (PSL, Wyborcza Akcja Katolicka, KPN, POC, KLD, Porozumienie Ludowe, NSZZ „S", Polska Partia Przyjaciół Piwa) uzyskało wynik w granicach 5,0-9,2 proc. W ich programach wyborczych nowością był postulat KLD zwiększenia udziału dochodów lokalnych do 30 proc. wszystkich dochodów i oddłużanie gmin. KLD uważał też, że samorząd gospodarczy powinien być partnerem dla samorządu terytorialnego. Wyrazisty program samorządowy miało Porozumienie Obywatelskie Centrum postulując powołanie krajowej reprezentacji samorządowej, konstytucyjne gwarancje dla samorządu, likwidację rejonów[4].

1 - M. Henzler, *Uśmiech Krzywoustego*, ,,Polityka'' 1991, nr 14; *Problemy regionalne Polski*, ,,Biuletyn URM'' 1991, nr 13; nr 17, [w:] Archiwum FRDL.

2 - Wywiad z pełnomocnikiem rządu Piotrem Kownackim, ,,Wspólnota'' 1991, nr 7; J. Kwasowski, *Rząd gminom przychylny*, ,,Gazeta Wyborcza'' 1991, nr 41; *Rząd Bieleckiego o samorządzie*, ,,Wspólnota'' 1992, nr 2.

3 - P. Zawadzki, *Wybory komunalne i ogólne*, cz. II, s. 6, [w:] Archiwum FRDL.

Jednak możliwości realizacji tych zamierzeń ograniczone zostały przez rozdrobnienie Sejmu pierwszej kadencji. Składał się on z przedstawicieli aż 24 komitetów wyborczych, a stworzony 6 grudnia 1991 r. rząd miał kruchą większość. Premier Jan Olszewski, mimo że zapowiedział przeciwstawianie się tendencjom centralistycznym, nie uważał spraw samorządowych za priorytetowe i odkładał przeprowadzenie reformy administracyjnej na kilka lat. Powołał jednak zespół, który pracując pod kierunkiem Jerzego Stępnia, senatora i generalnego komisarza wyborczego, opracował *Wstępne założenia przebudowy administracji publicznej*, z podstawową tezą, że reforma ta powinna być „całościowa i szybka". Jeśli chodzi o powiaty, to uznano ich wprowadzenie za „być może potrzebne", aby ostatecznie zakończyć przekazywanie przez państwo samorządowi zadań publicznych. Projekt uzyskał akceptację rady ministrów, ale nie został zrealizowany w związku z odwołaniem rządu 5 czerwca 1992 r.

Po 33-dniowej misji premiera Pawlaka doszło do szerokiej koalicji w łonie ugrupowań postsolidarnościowych. Jej fundamentem było porozumienie Unii Demokratycznej i Zjednoczenia Chrześcijańsko Narodowego. W rządzie Hanny Suchockiej główne koncepcje dotyczące samorządów, a zwłaszcza planowanej zmiany podziału administracyjnego kraju wychodziły od szefa URM Jana Marii Rokity. Prezentował się on jako *zdecydowany orędownik reformy samorządowej*[1]. Podkreślał, że o granicach powiatów będą decydowały porozumienia lokalnych samorządów. Rolę swego ministerstwa widział przede wszystkim w kategoriach mediatora. Przez publicystów oceniany był jako *ideowy wyznawca samorządności terytorialnej, a jednocześnie jako trzeźwy pragmatyk w kreowaniu modelu całego państwa*.

Hanna Suchocka podczas sesji plenarnej Krajowego Sejmiku Samorządu Terytorialnego w Poznaniu 11 września 1992 r. zapowiedziała utworzenie w 1994 r. powiatów jako drugiego szczebla samorządu. W następnym miesiącu pracami nad reformą zajął się Michał Kulesza, powołany w październiku 1992 r. na urząd pełnomocnika rządu ds. reformy administracji publicznej. Rząd przyjął jego program reform zawierający strategię, projekty ustaw i mapy podziału kraju. Rozpoczęto też konsultacje z samorządami[2]. Wstrzymano się jedynie przed ujawnieniem oficjalnej mapy województw, celem uniknięcia konfliktów. Zapowiedziano jednak, że województwa zostaną ustanowione jednocześnie z powiatami. Kulesza określił, że powiatowe miasto musi mieć przynajmniej 10 tys. mieszkańców,

4 - I. Słodkowska (red.), *Wybory 1991. Programy partii i ugrupowań politycznych*, Warszawa 2001.

1 - Tak brzmiał tytuł cytowanego wywiadu ministra Rokity dla ,,Wspólnoty'' 1992, nr 41; L. Winiarski, *Rokita przedstawia swój program*, ,,Wspólnota'' 1992, nr 30-31.

2 - Prowadził je Andrzej Tyc - główny negocjator URM ds. mapy powiatowej. *Obywatel bliżej urzędu*, ,,Rzeczpospolita'', 9 czerwca 1993.

a powiat 50 tys. (i co najmniej pięć gmin). Po konsultacjach zdecydowano, że będzie 320 powiatów (w tym 314 w jednostkach powiatowych istniejących przed 1975 r.) oraz 48 miast wydzielonych na prawach powiatu. Projekty ustaw lewicowa opozycja nazwała *dziwacznym przekładańcem między administracją rządową a samorządową*[1], w mediach pojawiły polemiki z całą wizją reformy, a lokalni działacze w wielu miejscowościach rozpoczęli przedwczesne spory o przynależność administracyjną. Ale te negatywne zjawiska nie umniejszały dorobku rządowych działań, które obejmowały także reformę administracyjnego centrum. Miastom, które miały być pozbawione statusu wojewódzkiego, zaproponowano udział w programie pilotażowym, który zwiększał zakres ich kompetencji, a zarazem stwarzał szanse przekształcenia tych ośrodków w powiaty grodzkie.

W listopadzie 1993 r. Sejm przyjął pierwszą szeroką nowelizację ustawy samorządowej, realizując m.in. postulat niektórych ugrupowań apelujących o ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej gmin. Ogółem w pierwszej kadencji Sejmu zgłoszono 36 projektów ustaw regulujących samorządowe prawo (w tym rządowy projekt o finansach gmin). Ich realizacja została uniemożliwiona wskutek decyzji prezydenta z 29 maja 1993 r. o rozwiązaniu parlamentu w związku z wotum nieufności dla rządu Hanny Suchockiej. Rozpoczęła się kampania wyborcza, będąca okazją do kolejnych ofert i inicjatyw, których adresatem byłby samorząd terytorialny. Najdalej idącą akcję podjął Lech Wałęsa, patronując powstającemu w czerwcu 1993 r. Bezpartyjnemu Blokowi Wspierania Reform. Tworzyli go przedstawiciele czterech środowisk: pracodawców, pracobiorców, samorządowców i rolników. Jednak tylko część reprezentantów samorządów zdecydowała się na poparcie Bloku. Przebieg zwołanego z inicjatywy prezydenta I Kongresu Samorządowego świadczył o tym, że idea BBWR nie jest dla większości samorządowców atrakcyjna[2]. Blok, po krótkiej zwyżce notowań, zaczął tracić poparcie w miarę zbliżania się terminu wyborów.

Programy partii politycznych w odniesieniu do samorządu zawierały kilka głównych punktów związanych z preferencjami ideowymi danego ugrupowania, a także z potrzebą odpowiedzi na proponowany przez dotychczasowe rządy zakres reformy administracyjno-samorządowej. Większość partii nie precyzowała liczby przyszłych województw. PC chciało ich co najmniej 31, BBWR - 25. Przeciwko samorządowym województwom było PSL. Stronnictwo to opowiadało się za ustanowieniem izby samorządowej jako izby niższej parlamentu. Podobnie uważali przedstawiciele UD i UPR. Również KLD widział ogólnokrajową reprezentację samorządu w formie oddzielnej izby parlamentu, a KKW „Ojczyzna" i PPS

1 - „Trybuna" 1993, nr 20, s. 1; *Układanka powiatowa*, „Gazeta Wyborcza" 1993, nr 133; Polemiki w tygodniku „Wprost" 1993, nr 28, s. 22; nr 30, s. 32; nr 31, s. 31. Krytyczną ocenę reformy opublikował również „Głos Nauczycielski" 1993, nr 1 (M. Pomianowska, *Półprosię*).

2 - J. Koral, „Gazeta Wyborcza" 1993, *Żywiołowe samorządy*, nr 134; *Rada zamiast BBWR*, nr 139.

wskazywały Senat jako miejsce dla tej reprezentacji. KKW „Samoobrona" w ogóle postulował przekształcenie parlamentu w jedną izbę samorządową. Partie były generalnie za poszerzeniem kompetencji samorządu, choć PSL akcentowało przede wszystkim jasny podział zadań między instytucjami rządowymi i samorządowymi, a także stworzenie państwowego funduszu wyrównawczego dla najbiedniejszych gmin. Wszystkie partie opowiadały się za uregulowaniem samorządowych finansów, a partie ludowe chciały przywrócić gminom prawo do prowadzenia szerokiej działalności gospodarczej. W zakresie kontroli samorządów Unia Pracy postulowała wzmocnienie roli NIK, KPN chciała, aby nadzór nad samorządem pełnił rządowy starosta, a SLD był za możliwością zaskarżania lokalnego prawa do Trybunału Konstytucyjnego. Sojusz gotów był nadać powiatom szerokie kompetencje, PSL mówiło zdecydowane „nie", a KPN chciała powiatów rządowych. Wśród innych aspektów wyborczej oferty pojawił się także postulat KPN dotyczący bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów[1].

Przytoczenie, choćby w tak skrótowy sposób, najważniejszych punktów samorządowej części programów wyborczych partii, wskazuje na pewną zasadniczą tendencję. Postulaty te w zdecydowanej większości pozostały martwym zapisem, a ewentualna realizacja niektórych z nich wynikała przede wszystkim z ich skutków dla władz centralnych, z politycznych kalkulacji, uwzględniających stanowisko sojuszników, zachowania elektoratu. Dlatego zwycięstwo wyborcze SLD (20,4 proc. głosów) i PSL (15,4 proc.) w 1993 r. spełniło obawy dotyczące zahamowania reform. Odpowiadało to jednak znacznej części wyborców, zmęczonych przemianami ustrojowymi.

Wyniki wyborów parlamentarnych w 1993 r.

Komitet / koalicja	Głosy	Głosy w procentach	Liczba mandatów	Mandaty w procentach	Liczba miejsc w Senacie
SLD	2.815.169	20,41	171	37,17	37
PSL	2.124.367	15,4	132	28,69	36
UD	1.460.957	10,59	74	16,07	4
UP	1.005.004	7,28	41	8,91	2
KPN	795.487	5,77	22	4,78	-
BBWR	746.653	5,41	16	3,48	2
Mniejszość Niemiecka	78.689	0,62	4	0,9	-

Rząd Waldemara Pawlaka, wstrzymując podjęte przez poprzedników zmiany, doprowadził do faktycznego cofnięcia samorządności do gminnych rubieży. Szef URM Michał Strąk opowiadał się przede wszystkim za reorganizacją struktur

1 - I. Słodkowska (red.), *Wybory 1993. Partie i ich programy*, Warszawa 1993.

centralnych państwa[1], a jego konkretne posunięcia wskazywały jednoznacznie, że chce wzmocnić władze centralne, nawet kosztem już podjętych wobec samorządów zobowiązań. Tuż po objęciu resortu oświadczył publicznie, że *przygotowane przez poprzedni rząd materiały mają znaczenie wyłącznie historyczne*[2]. Do wszystkich gmin rozesłał ankietę w sprawie poszerzenia ich kompetencji i zmian w podziale administracyjnym kraju. Był to zręczny zabieg obliczony na pozyskanie od przeważających liczebnie wiejskich gmin, ,,antypowiatowych'' odpowiedzi, a zarazem podważenie wpływów reformatorów w samorządowym zapleczu. Efekty przyszły szybciej niż odpowiedzi z gmin[3]. Michał Kulesza podał się do dymisji, małe gminy zaczęły się zniechęcać do przejmowania szkół, a większe miasta do udziału w programie pilotażowym.

Wyrównany wynik wyborów samorządowych w 1994 r., prognozowany już dużo wcześniej przez niektórych polityków[4], w niewielkim stopniu wpłynął na zmianę stanowiska poszczególnych partii wobec samorządów. Jedynie ministrowie i parlamentarzyści z PSL zyskali nowych partnerów ze swego stronnictwa w sejmikach wojewódzkich i Krajowym Sejmiku Samorządów Terytorialnych, co umożliwiło politykom rządzącej koalicji skuteczne oddziaływanie na samorządową reprezentację. Nie miało to jednak wiele wspólnego z długofalowym programem działania w tym środowisku. W podobny sposób należy ocenić politykę gabinetu Józefa Oleksego (marzec 1995 - styczeń 1996). Jego deklaracje o „otwartym podejściu'' do reformy administracyjnej i „budowie kolejnego ogniwa samorządu'', pozostały bez pokrycia[5]. W 1995 r. przeprowadzono jedynie w czterech województwach badania symulacyjne dotyczące funkcjonowania powiatu. Wykazały one, że wprowadzenie powiatów nie będzie kosztowne, ponieważ opierać się będzie na kadrach istniejących urzędów rejonowych. W tym czasie wygasły pilotaż zastąpiono koncepcją miejskich stref usług publicznych, która miała podobny zakres, ale nie oznaczała wstępnego etapu dla tworzenia powiatów. Samorządy obawiały się, że ta prowizorka nabierze trwałych cech surogatu reformy[6].

W 1995 r. partie i politycy dość wcześnie zaangażowali się w przygotowania do wyborów prezydenckich, zmniejszając swą aktywność na innych płaszczyznach. Niezwykle dramatyczne i konfrontacyjne wybory głowy państwa, nie miały dla

1 - M. Strąk, *Nie zaczynaliśmy od zera*, ,,Przegląd Powszechny'' 1994, nr 6; E. Czaczkowska, *My się niczego nie obawiamy*, rozmowa z ministrem Michałem Strąkiem, ,,Rzeczpospolita'', 9 grudnia 1993.

2 - T. Kraśko i E. Sochacka, *Rzeczpospolita demokracji lokalnej*, op. cit., s. 155.

3 - Za utworzeniem powiatów opowiedziało się 26 proc. gmin-respondentów ankiety, 66 proc. chciało zwiększenia kompetencji gmin i województw. Szef URM skomentował te wyniki następująco: *Będziemy poszukiwali rozwiązań integrujących podmioty, które już istnieją, a nie tworzyli nowe*. ,,Wspólnota'' 1995, nr 8, s. 3.

4 - Aleksander Kwaśniewski w wywiadzie dla ,,Trybuny'' (*Postawmy kropkę nad ,,i''* 1994, nr 2), mówił: *Najbliższe wybory samorządowe zakończą się wielkim remisem; nikt nie będzie mógł powiedzieć, że odniósł zdecydowane zwycięstwo*.

5 - R. Wróbel, *Co premierzy samorządom obiecywali*, ,,Rzeczpospolita'', 15 marca 1995.

6 - J. Maćkowiak, *Kolejna prowizorka*, ,,Rzeczpospolita'', 9 października 1996.

sytuacji samorządów poważniejszych konsekwencji. W swoich programach na ważną rolę samorządu w ustroju państwa wskazywali: Hanna Gronkiewicz-Waltz, Jacek Kuroń, Aleksander Kwaśniewski, Jan Olszewski, Lech Wałęsa, Tadeusz Zieliński. Kandydaci ci opowiedzieli się też za reformą administracji państwowej[1]. W zapowiedziach decentralizacji finansów państwa najdalej szedł Jacek Kuroń przewidując 50-procentowy udział samorządów. Waldemar Pawlak podtrzymał dotychczasowe stanowisko PSL - sprzeciw wobec powiatów i postulat przekształcenia Senatu w izbę samorządową. Ideę utworzenia powiatów i nowych województw z samorządowymi władzami poparł Aleksander Kwaśniewski, który w drugiej turze pokonał Lecha Wałęsę stosunkiem 51,7 do 48,3 proc. i został wybrany prezydentem RP.

Wzrost temperatury politycznej w kraju w okresie kampanii wyborczej oraz później, w związku z oskarżeniem premiera Oleksego o kontakty z obcym wywiadem, nie sprzyjał sprawie reformy administracyjnej. Zresztą rządowe koncepcje przyszłego podziału terytorialnego kraju nigdy nie nabrały realnego znaczenia. Np. w zupełne zapomnienie poszła wypowiedź ministra Strąka o stworzeniu trzech lub czterech makroregionów z silnymi centrami powołanymi *na wzór miast stołecznych w dawnym ZSRR, a obecnej Rosji*[2]. Dopiero powstanie rządu Włodzimierza Cimoszewicza w lutym 1996 r. przyniosło impuls do zmian w administracji. Nowy szef URM Leszek Miller, przygotował reformę administracyjnego centrum. Zlikwidowany został Urząd Rady Ministrów, a jego kompetencje przejęło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (szefem MSWiA został Miller). Kolejnym krokiem na drodze reform miała być zmiana podziału administracyjnego kraju na 12 samorządowych województw (z rządowym wojewodą) oraz wprowadzenie powiatów. W drugiej wersji tych planów, popieranej przez PSL, powiatów nie było, a liczbę województw zamierzano zwiększyć do 30 i nadać im status samorządowy. Te różnice w poglądach koalicjantów widoczne były także w rządowym dokumencie programowym z lipca 1996 r. „Państwo sprawne, przyjazne i bezpieczne. Założenia programu decentralizacji funkcji państwa i rozwoju samorządu terytorialnego''. Przygotowując reorganizację rządowego centrum Miller powiedział: *Bez zasadniczych zmian na niższych szczeblach władzy publicznej reforma ta nie przyniesie wartości decentralizacyjnych*[3].

W tym samym czasie Unia Wolności, będąca w elastycznej opozycji do rządu próbowała wpłynąć na SLD celem przyspieszenia reform i poszerzenia jej o tworzenie powiatów. W październiku 1996 r. odbyła się Konwencja Szanse Polski Lokalnej, podczas której przyjęto „Kartę Samorządową Unii Wolności''. Jej

1 - Programy wyborcze kandydatów w: ,,Wspólnota'' 1995, nr 43, s. 12-13; R. Wróbel, *Łatwe deklaracje, trudne szczegóły*, ,,Rzeczpospolita'', 14 października 1995.

2 - *Polska dzielnicowa*, ,,Gazeta Wyborcza'' 1994, nr 294.

3 - B. Mościcki, *Dwa warianty decentralizacji*, ,,Wspólnota'' 1996, nr 37.

najważniejsze punkty to: *1. Gwarancje konstytucyjne. 2. Silna gmina. 3. Powiat samorządowy. 4. Województwo samorządowe*[1]. Jednak unici nie zdołali przeforsować swoich planów. Ostatecznie sprzeciw ludowców wobec SLD-owskiej wersji reformy spowodował jej zawieszenie. Uaktywnił się natomiast Belweder, przesyłając do Sejmu projekt ordynacji wyborczej z bezpośrednimi wyborami wójtów i burmistrzów. W tym samym czasie szeroka debata nad projektami konstytucji RP zmusiła partie i polityków do zadeklarowania swego stanowiska co do roli samorządu w ustroju państwa. Było ono znane już przynajmniej od 1994 r.[2], jednak w ciągu następnych trzech lat zmiany na scenie politycznej pomogły w krystalizacji wizji samorządu w świetle ustawy zasadniczej. Przyczyniła się do tego także aktywność ekspertów od ustrojoznawstwa, którzy w konstytucyjnych projektach widzieli szansę na trwałe i korzystne umocowanie samorządu w strukturach władzy publicznej RP, jako państwa o neokorporacyjnym a zarazem syndykalistycznym zabarwieniu[3].

W siedmiu[4] projektach konstytucji, które pojawiły się w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, zgadzano się co do samego sposobu pojmowania samorządu terytorialnego jako podstawowej formy samorządu, nadania mu osobowości prawnej i własnego mienia. Akceptowano lub przynajmniej nie kwestionowano prawa samorządu do zrzeszania się, możliwości przeprowadzania lokalnego referendum oraz do prawnej ochrony samorządu. Przy zadaniach i kompetencjach, większość projektów opowiadała się za istniejącym dotąd podziałem na zadania własne i powierzone, natomiast w projekcie PSL-UP podkreślano kompetencje samorządu do stanowienia prawa lokalnego. Największe różnice pojawiły się przy określaniu szczebli samorządu. Prezydent RP jednoznacznie proponował: gminy, powiaty, województwa. Projekt UW mówił o gminach i powiatach, z możliwością powoływania innych szczebli w drodze ustawy. Podobnie zapisano to w projekcie SLD i KPN. W wersji senackiej pisano przede wszystkim o gminach, a w projekcie PSL-UP - jedynie o gminach, nie wspominając nic o powiatach.

Referendum konstytucyjne z 25 maja 1997 r. było wstępem do kampanii wyborczej do parlamentu. Tym razem krystalizacja sceny politycznej oraz długie rządy jednej koalicji (1993-1997) sprzyjały wypracowaniu konkretnych programów. Akcja Wyborcza Solidarność, jednocząca obóz „Solidarności" pod egidą związku zawodowego i jego przewodniczącego Mariana Krzaklewskiego, uzyskała najlepszy wynik wyborczy (33,8 proc.) i utworzyła koalicję rządową z Unią Wolności (13,4 proc.). Premier Jerzy Buzek okazał się pierwszym szefem rządu w III RP

1 - T. Wallas, *Samorząd terytorialny w programie Unii Wolności*, [w:] S. Michałowski (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczpospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.

2 - *Samorząd terytorialny w projektach konstytucji*, „Wspólnota" 1994, nr 37.

3 - P. Winczorek, *Konstytucyjny kształt samorządu*, „Rzeczpospolita", 18 stycznia 1996.

4 - Były to projekty: Senatu, PSL-UP, KPN, UW, SLD, NSZZ „Solidarność" oraz Prezydenta RP. J. Mordwiłko, *Samorząd terytorialny w tekstach siedmiu projektów konstytucyjnych*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 11.

urzędującym przez całą kadencję, co umożliwiało realizację długofalowych koncepcji. Od początku gabinet ten miał w Sejmie silną opozycję (SLD uzyskał w wyborach 27,1 proc., a PSL 7,3), musiał także brać pod uwagę stanowisko prezydenta wywodzącego się z konkurencyjnego obozu politycznego. Jednak z czasem okazało się, że największa słabością koalicji rządzącej był brak zwartości we własnych szeregach.

Sporządzona na początku koalicyjnej współpracy umowa między AWS i UW zawierała punkt 23, *Władza blisko ludzi: reforma samorządu terytorialnego. Organizacje pozarządowe*, w którym zapisano w czterech podpunktach umocnienie pozycji gmin, ustanowienie samorządowych powiatów, dostosowanie administracji rządowej do współrządzenia z samorządami i ustanowienie samorządu w województwie rządowo-samorządowym[1].

Reforma administracyjna stała się jednym ze sztandarowych haseł rządu. Michał Kulesza, który ponownie został pełnomocnikiem ds. reformy, starał się szeroko nagłośnić projekt zmian, akcentując w nim zachowanie dotychczasowego dorobku i znaczenia zarówno gmin jak i średnich miast, które miały stracić status wojewódzki. Opowiadał się za jednorazowym i szybkim przeprowadzeniem reformy powiatowej i wojewódzkiej[2]. W grudniu 1997 r. o wyborze tej „radykalnej" wersji reformy zadecydował premier Buzek. Oznaczało to silniejsze zaangażowanie się w nią służb publicznych i polityków, dla których decyzja premiera była zobowiązującym imperatywem. Wśród parlamentarzystów najbardziej zadeklarowanymi zwolennikami zmian byli posłowie z UW oraz grupa z AWS skupiona wokół Jana Marii Rokity. Posiadali oni nie tylko odpowiednie kompetencje do merytorycznej oceny reformy, ale doświadczenie z lat 1992-93 i przygotowany pakiet ustaw. Po przeciwnej stronie byli działacze PSL i SLD. Ludowcy zawiązali antypowiatowy Ruch „Samorządowa Rzeczpospolita" i wspólnie z niektórymi działaczami lewicy, UP, PPS i UPR zaczęli nawoływać do przeprowadzenia referendum nad przyszłością reformy (zebrano 400 tys. podpisów pod wnioskiem w tej sprawie)[3].

Miejscem merytorycznej debaty nad reformą stała się powołana przez premiera Buzka w styczniu 1998 r. Rada ds. Reform Ustrojowych Państwa. Natomiast platformą sporów był Sejm, gdzie konflikt ogniskował się głównie wokół liczby i granic województw. Przebieg tej rywalizacji oraz ujawniona słabość rządzącej koalicji z pewnością miały wpływ na społeczną ocenę całego projektu reformy. Przede wszystkim rządowi nie udało się obronić koncepcji 12 województw. Została ona odrzucona przez Sejm, także głosami niektórych posłów koalicji, mimo

1 - J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy*, Warszawa 2000, s. 57.

2 - *Niczego nikomu nie zabierzemy*, „Gazeta Wyborcza", 23 grudnia 1997.

3 - J. Rolicki, *Powiatom - nie*, „Trybuna" 1997, nr 278; tamże, J. Kaleta, *Jestem za referendum*, nr 282; *Rewolucja samorządowa*, „Gazeta Wyborcza", 29-30 grudnia 1997; „Wspólnota" 1998, nr 12, s. 4.

Zestawienie stanowisk i deklaracji polityków przed wyborami parlamentarnymi z 21 września 1997 r.

Ugrupowanie / Temat	AWS	SLD	UW	PSL	UP	ROP	UPR
Czy przywrócić powiat samorządowy	TAK	TAK	TAK	NIE	RACZEJ TAK	TAK	Sprawa drugorzędna
Jaki samorząd poza powiatem	W dużym województwie	W dużym województwie	W dużym województwie	W dużym województwie	Raczej w dużym województwie	W dużym województwie	Ziemie – krainy historyczno-geograficzne
Czy potrzebna jest kategoryzacja gmin	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	Brak informacji
Bezpośredni wybór wójta (burmistrza, prezydenta)	Najpierw dokończenie zasadniczych reform	Jest to projekt prezydencki	Temat zastępczy	Inicjatywa przedwczesna zagraża organizacji przedstawicielskiej	Zagraża organizacji przedstawicielskiej	Zagraża organizacji przedstawicielskiej	Brak informacji
Karta Nauczyciela	Potrzebna jest dobra praca i wynagrodzenie a nie Karta	Pewne zmiany są konieczne	Iluzoryczny dokument	Ograniczenie samorządu	Blokuje samodzielność gmin	Uprawnienia gmin czyni iluzorycznymi	Blokuje samodzielność gmin
Ustawa o ubezpieczeniach zdrowotnych	Nie uwzględnia zadań gmin, zmniejsza ich dochód	Kolizje będą wymuszać zmiany	Tworzy scentralizowane struktury ubezpieczeniowe	Potwierdza bezzasadność powiatów	Od początku zwalczaliśmy tę ustawę	Generalnie ją kwestionujemy	Sprywatyzować lecznictwo
Utracone dochody gmin	Określić i uwzględnić w zmianach systemu podat.	Koalicja za mało zrobiła dla poprawienia finansów gmin	Konieczność respektowania zasady adekw. środ. do zadań	Relat. obniżenie środk. na przyz. zad. wyrów. zwiększ doch. wł. i subwen.	Potrzeba dobrych wyliczeń i nowej ustawy	Rekompensata jest konieczna	Należy się odwoływać do sądów
Skala dalszej decentralizacji budżetu państwa	Około 1/3 obecnego budżetu państwa	Około 1/3 obecnego budżetu państwa	Około 1/3 obecnego budżetu państwa	Około 1/3 obecnego budżetu państwa	Około 1/3 obecnego budżetu państwa	Około 1/3 obecnego budżetu państwa	Około 1/3 obecnego budżetu państwa
Udział samorządów w podatku VAT	Możliwy	Brak negacji	Brak negacji	Możliwy	Możliwy	Możliwy	Tylko podatek katastralny
Podatek katastralny	Wprowadzić	Trzeba dopracować	Należy dopracować	Nie wprowadzać	Wprowadzić	Popieramy	Od dawna jest proponowany przez UPR
Przejmowanie przez gminy lokalnej infrastr. energ.	Umożliwić	Popieramy	Umożliwić	Umożliwić	Umożliwić	Umożliwić	Obowiązkowa prywatyzacja
Instytucjonalizacja samorządowego lobbingu w parlamencie	Popieramy	Popieramy	Istnieją wątpliwości	Zbędna	Trzeba konsultować	Może być pożyteczna	W Senacie

Źródło: „Wspólnota" 1997, nr 36.

wprowadzenia przez kluby dyscypliny głosowania. Wielu parlamentarzystów miało zasadniczy dylemat: głosować zgodnie z decyzją klubu, czy z lokalnymi preferencjami. W konflikt włączył się prezydent, występując w interesie społeczności tych regionów, które pozbawiono statusu samodzielnego województwa[1]. Zawetował on projekt ustawy z 15 województwami, opowiadając się za liczbą 17, czyli tak jak było do 1975 r. Koalicja, nie mając w Sejmie większości potrzebnej do odrzucenia prezydenckiego weta, musiała szukać kompromisu, dlatego zgodziła się na 16 nowych województw. W trakcie sporów przesunięto termin wyborów do rad gmin i miast tak, aby mogły się one odbyć razem z wyborami do rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Kadencja rad samorządowych wybranych w 1994 r. upływała w czerwcu 1998 r. Datę wyborów ustalono na 11 października.

Ale reforma z 1998 r. to nie tylko spory o granice województw i lokalizację powiatów. To przede wszystkim wytężona praca zespołu rządowych ekspertów, całej rady ministrów i parlamentu. Ustawa kompetencyjna zmieniała 150 ustaw. Ich przygotowaniem zajęła się nadzwyczajna komisja na czele z Janem Marią Rokitą (AWS) oraz wiceprzewodniczącymi: Kazimierzem Marcinkiewiczem (AWS) i Barbarą Imiołczyk (UW). Pakiet zasadniczych ustaw przyjęto 5 czerwca 1998 r., a 16 lipca Sejm przegłosował nową ordynację. Ugrupowania polityczne debatujące już od kilku miesięcy nad reformą i samorządem, niejako z marszu wkroczyły w kampanię wyborczą. Politycy starali się uzyskać wymierne korzyści ze swego dotychczasowego zaangażowania w sprawy reformy, a zwłaszcza z reprezentowania interesów konkretnych województw i powiatów. Jak się okazało dla elektoratu miało to większe znaczenie, niż ogólna postawa ugrupowań w sprawie reformy i samorządu.

Początek trzeciej kadencji samorządu przypominał twórczy nieład z roku 1990. Rady i sejmiki wybrano 11 października 1998 r., ale nowe jednostki administracyjne zostały utworzone z dniem 1 stycznia 1999 r. Dlatego pierwsze miesiące nowej kadencji samorządu na szczeblu centralnym wypełnione zostały kontynuacją prac legislacyjnych oraz wdrażaniem kolejnych elementów reformy. Towarzyszyły temu niekiedy inicjatywy o znaczeniu symbolicznym. Tak można np. ocenić uroczyste wręczenie marszałkom oraz starostom aktów utworzenia nowych województw i powiatów. Kontrastem dla takich gestów był żmudny proces opracowywania kontraktów regionalnych, które miały doprowadzić do obiektywizacji i pełnej jawności przepływu środków z centrum do województw[2]. Pojawiły się także próby ograniczenia wpływów nowych samorządów, poprzez wstrzymanie lub opóźnienie (niekiedy do ostatniej chwili) przekazywania im poszczególnych dziedzin będących

1 - Na pierwotnej mapie administracyjnej Polski z 12 województwami nie było województw: kujawsko-pomorskiego, opolskiego, lubuskiego i świętokrzyskiego, które utworzono dopiero pod presją oponentów.

2 - W. Tomaszewski, *Rozwój regionalny - nowe zadania i możliwości*, [w:] *Samorządna Rzeczpospolita, wartości - programy - wychowanie*, Częstochowa 2001.

dotąd w gestii rządu. Dotyczyło to np. nadzoru nad urzędami pracy. Jednak najwięcej uwagi samorządy gminne i powiatowe musiały poświęcić skutkom dwóch reform realizowanych przez rząd: reformie służby zdrowia oraz szkolnictwa. W latach 1999-2000 to właśnie na tej płaszczyźnie dochodziło do największych nieporozumień między lokalnymi społecznościami a władzą centralną.

Rząd Jerzego Buzka, przygotowując program reform, oparł go w znacznej mierze na samorządach. Nie towarzyszyło temu jednak zapewnienie wystarczających środków, czego przykładem była spektakularna dymisja ministra edukacji Mirosława Handkego, gdy w lutym 2000 r. okazało się, że jego resort pomylił się w obliczaniu finansowych skutków reformy oświaty. W maju 2000 r. nastąpił kryzys w rządzącej koalicji spowodowany m.in. konfliktem w samorządzie warszawskim. Różnica zdań polityków AWS i UW miała jednak głębsze podłoże, dotyczące wizji polityki gospodarczej, konstrukcji budżetu i postawy wobec wyborów prezydenckich. Wyjście ministrów Unii z rządu zapoczątkowało trwające ponad rok rządy mniejszościowe AWS. Rozpoczął się także systematyczny spadek notowań obydwu ugrupowań i ich liderów. Powiększał się deficyt budżetowy, rosło bezrobocie, a kolejni przedstawiciele centralnych urzędów odchodzili w niesławie. Nic też dziwnego, że wybory prezydenckie 2000 r. przebiegały pod dyktando Aleksandra Kwaśniewskiego (wygrał w pierwszej turze, uzyskując 53,9 proc. głosów).

Pod koniec ostatniej dekady XX wieku wokół władzy (państwowej i samorządowej) panowała nieprzychylna atmosfera. Upolitycznienie samorządów utrudniało współpracę rządowego centrum z tymi regionami, w których wyraźne wpływy mieli polityczni konkurenci. W relacjach na linii władze centralne - samorządy coraz większym problemem były niedoszacowania kosztów ponoszonych przez samorząd w związku z zadaniami zleconymi przez rząd[1]. W 2001 r. w porównaniu z 1998 r. dochody samorządu uległy zmniejszeniu, mimo że powstały nowe jednostki - powiaty i województwa. Blisko 40 proc. dochodów gmin stanowiły środki przekazywane bezpośrednio z budżetu państwa, w przypadku powiatów było to niemal 95 proc., a województw ponad 80 proc. Wzrastający deficyt finansów państwowych znajdował odbicie w kryzysie finansów lokalnych, które były coraz bardziej uzależnione od budżetu centralnego[2]. To właśnie troską o budżet uzasadniał prezydent swoje weto do ustawy o dochodach samorządu terytorialnego, mimo że premier widział w tej ustawie gwarancję wzmocnienia samorządowej niezależności[3]. Argumentację prezydenta zaniepokojonego stanem finansów publicznych, podważał Jerzy Regulski: *Oznacza to więc, że finansów samorządów*

1 - *Warszawa trzyma kasę*, ,,Gazeta Wyborcza'', 19 czerwca 2001.

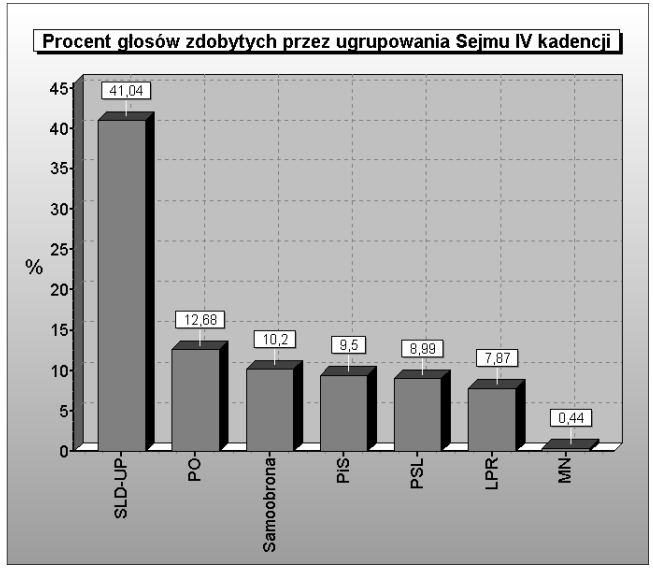
2 - Potwierdzają to wyniki opublikowane przez Centrum Badań Regionalnych. ,,Wspólnota'' 2000, nr 25, s. 16-17; nr 27, s. 9; nr 35, s. 9.

3 - J. Buzek, *Samorządni - znaczy wolni*, ,,Gazeta Wyborcza'', 30 sierpnia 2001; J. Jedliński, *Weto dla samorządności*, ,,Rzeczpospolita'' 2001, nr 223.

nie traktuje się jak finansów publicznych. Jest to tego typu niebezpieczne myślenie, że państwo to tylko rząd i budżet centralny, a samorząd to co innego. Przeciwstawianie interesu rządu i samorządu jest - moim zdaniem - bzdurą[1].

Szeroko nagłośnione w mediach wysokie uposażenia samorządowców budziły negatywne reakcje, także w kołach parlamentarno-rządowych. Korupcje i afery gospodarcze z udziałem polityków (również lokalnych) wpływały na niską ocenę tych władz[2]. Rząd podjął inicjatywy legislacyjne zmierzające do ukrócenia lokalnej samowoli, m.in. poprzez zmniejszenie liczby radnych, co mogło jednak odbić się na sprawności lokalnej demokracji. Bardziej pozytywne skutki miały natomiast przepisy o zakazie łączenia funkcji parlamentarnych i samorządowych.

W 2001 r. w programach ugrupowań startujących w wyborach parlamentarnych problematyka samorządowa pojawiła się w nowej formie. Powstała w styczniu 2001 r. Platforma Obywatelska szczególny nacisk położyła na bezpośrednie wybory wszystkich szefów samorządów, od wójta gminy do prezydenta, i na zmniejszenie liczby radnych. Punkt o bezpośrednich wyborach (choć w mniejszym zakresie) wprowadziły do swoich programów inne ugrupowania - PSL i koalicja SLD-UP, która dodatkowo postulowała zmniejszenie liczby radnych oraz liczby powiatów, a także wzmocnienie pozycji wojewody. Ludowcy natomiast chcieli powołania funduszu regionalnego i nadal opowiadali się za przekształceniem Senatu w izbę samorządową. Prawo i Sprawiedliwość, najsilniejsze ugrupowanie powstałe z rozbitego AWS, w samorządowej części programu kładło nacisk na walkę z korupcją, marnotrawstwem i nepotyzmem. Domagało się także poszerzenia uprawnień wojewodów oraz NIK w stosunku do samorządu oraz radykalnego zmniejszenia liczby powiatów - do



1 - ,,Wspólnota'' 2001, nr 40, s. 10.

2 - W. Kieżun, w artykule *Czterej jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji* (,,Kultura'' 2000, nr 3, s. 3), wymieniał występujące w samorządzie patologiczne zjawiska: *gigantomania, luksusomania, korupcja i arogancja władzy*.

200-220. Jedynym wyraźnym samorządowym punktem programu Samoobrony było zmniejszenie liczby radnych o 50 proc., mimo że przewodniczący Andrzej Lepper był za przywróceniem 49 województw mających charakter samorządowy, co w konsekwencji doprowadziłoby do zwiększenia liczby radnych. Natomiast w programie wyborczym Ligi Polskich Rodzin oraz Alternatywy kwestie samorządu terytorialnego pominięto. Programy UW i AWSP zapowiadały kontynuację reform i dalszy rozwój samorządności[1].

Wynik wyborów zapowiadał głębokie przeobrażenia polskiej sceny politycznej. Poza parlamentem znalazły się główne ugrupowania rządzącej w 1998 r. koalicji AWS i UW. Silną pozycję uzyskała koalicja wyborcza SLD-UP, ale dla stworzenia rządu niezbędne było dokooptowanie PSL. Zupełnie nową sytuację stworzyło pojawienie się w parlamencie Samoobrony oraz Ligi Polskich Rodzin. Nie bez znaczenia było także zdobycie przez SLD 75 proc. miejsc w Senacie. Sojusz, zawierając kompromisy z PSL (w rządzie), a także z Samoobroną (w Sejmie), rozpoczął przygotowania do wyborów samorządowych, dość wcześnie zapowiadając ich przyspieszenie i zmianę ordynacji wyborczej. I choć nie udało się zrealizować wiosennego terminu wyborów, to zmieniono sposób przeliczania głosów, a także przygotowano pakiet ustaw zmniejszających liczbę radnych i wprowadzających bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów. W związku z tym musiano dokonać szeregu innych nowelizacji. Ich treść odzwierciedlała ewolucję postawy SLD wobec samorządu. W odróżnieniu od lat 1993-97, koalicja rządząca Polską po 2001 r. nie mogła sobie pozwolić na wstrzymanie, a tym bardziej cofnięcie reform. Opozycja zarzucała rządowi patrzenie na sprawy kraju (również na samorządy) przez pryzmat interesu partyjnego[2], ale nie zmieniało to faktu, że partie rządzące realizując swoje koncepcje dotyczące samorządu tworzyły w tej instytucji nową jakość polityczną, nie przejmując się przy tym specjalnie opinią środowisk samorządowych[3].

Jednocześnie postępujące negocjacje z Unią Europejską w sprawie integracji oraz perspektywa referendum zmuszała koła rządowe do szukania w samorządzie terytorialnym partnera, który wyraźnie poparłby ideę wejścia Polski do UE. W 2002 r. prezydent i premier oraz inni przedstawiciele władz przy wielu okazjach podkreślali rolę władz samorządowych w bezpośrednim przekazywaniu informacji o UE lokalnym społecznościom. Politycy i eksperci wskazywali na doświadczenia

1 - Na podstawie wydawnictw programowych komitetów wyborczych, a także przedwyborczych wydań tygodnika ,,Wspólnota'' 2001.

2 - *Czemu więc decydujemy się na preferencje partyjne w wyborach, eliminując ludzi, którzy chcieliby przyjąć na siebie odpowiedzialność za kraj, ale nie mają ochoty robić karier politycznych i podlegać partyjnej dyscyplinie?* - pytał Z. Romaszewski w artykule *Samorząd 2002 - obywatelski czy partyjny*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 60.

3 - Marszałek Borowski w wywiadzie prasowym z 6 maja 2002 r. powiedział: *Z przykrością stwierdzam, że posłowie wcześniej nie konsultowali propozycji, które zawiera projekt ustawy o bezpośrednich wyborach, z samorządami*. ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2002, nr 10.

unijne, gdzie samorząd jest najbardziej skutecznym inicjatorem lokalnego rozwoju oraz na fakt, że w pierwszych dwóch latach po wstąpieniu do Unii samorządy będą adresatami ogromnych środków (ok. 14 mld euro) z tzw. funduszy strukturalnych na wyrównywanie różnic występujących między regionami państw członkowskich[1].

* * *

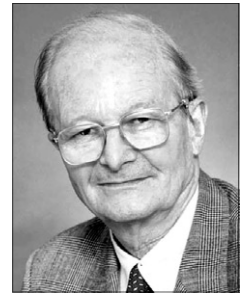
Specyfiką polskiego samorządu było to, że powstał on, nim ukształtowały się partie polityczne oraz zanim w życiu publicznym kraju wzmocniła się pozycja liderów. Umożliwiło to realizację koncepcji eksperckich, pozbawionych jednak wymiaru ideowego uwzględniającego układ polityczny. Gdy w latach 1993-2001 system polityczny względnie się ustabilizował, przyszłość samorządu stała się bardziej czytelna. W tym też okresie tematyka samorządowa zajmowała szczególne miejsce w programach partii i koalicji. Żadne jednak ugrupowanie (może jedynie poza Unią Wolności) nie traktowało tego zagadnienia priorytetowo. O wiele częściej zdarzało się instrumentalne wykorzystanie tych samych haseł (np. o przekształceniu Senatu w izbę samorządową) w kolejnych kampaniach, bez angażowania się w ich realizację.

Jedną z trwałych konsekwencji takich zjawisk było powstanie zbyt dużej liczby powiatów i województw, po reformie z 1998 r. Słabość ekonomiczna tych jednostek uzależniła je całkowicie od budżetu centralnego. Jednocześnie perspektywa integracji Polski z Unią Europejską powodowała konieczność dostosowania podziału Polski do norm europejskich. Po zmianie rządu w 2001 r. nowy szef MSWiA Krzysztof Janik wielokrotnie podkreślał zamiar zmniejszenia liczby województw, powiatów i gmin.

1 - ,,Wspólnota'' 2002, nr 12, s. 17. ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 153, s. A-11.

3. Samorządowcy w wielkiej polityce

Geneza ukształtowania się grupy samorządowej wśród politycznych elit III RP sięga okresu przygotowań do rozmów Okrągłego Stołu. 11 stycznia 1989 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego działającej przy Komitecie Obywatelskim „Solidarność". W jej skład weszli: Iwo Byczewski, Andrzej Celiński, Krzysztof Herbst, Włodzimierz Kocon, Adam Kowalewski, Michał Kulesza, Bogdan Ledworowski, Andrzej Piekara, Jerzy Regulski (przewodniczący)[1]. W następnych tygodniach ostateczny skład zespołu negocjującego ze stroną rządową sprawy samorządu ukształtował się następująco: Iwo Byczewski (sekretarz), Stefan Jurczak, Adam Kowalewski, Michał Kulesza, Walerian Pańko, Jerzy Regulski (przewodniczący), Zbigniew Rokicki, Jerzy Stępień, Henryk Janusz Stępniak, Jerzy Zdrada. Ponadto zaproszono ekspertów: Marka Budzyńskiego, Tomasza Dybowskiego, Marię Gintowt-Jankowicz, Andrzeja Klasika. Po stronie rządowej był zespół liczniejszy, ale płynny. Przewodniczył mu Wojciech Sokolewicz, który w trakcie negocjacji dość często konsultował się z Kazimierzem Secomskim, członkiem Rady Państwa odpowiedzialnym za rady narodowe[2].



JERZY REGULSKI (ur. w 1924 r.), główny twórca reformy samorządu terytorialnego w III RP. Żołnierz podziemia (1942-45), więzień polityczny (1945/46), profesor nauk technicznych i ekonomicznych, doktor h. c. Uniwersytetu Łódzkiego i Uniwersytetu w Roskilde (Dania), organizator badań nad odbudową samorządu (1981-1989), członek Komitetu Obywatelskiego przy Lechu Wałęsie (1989), senator RP (1989-1991), Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego (1989-1991), Stały Przedstawiciel RP przy Radzie Europy (1992-1997), przewodniczący Rady ds. Reform Ustrojowych przy premierze (1998-1999), założyciel Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (1989). Wykładał na 80 zagranicznych uniwersytetach, opublikował ponad 200 prac, laureat wielu nagród krajowych i międzynarodowych.

1 - *Reforma samorządowa...*, op. cit., s. 173.
2 - J. Regulski, *Samorząd III RP...*, op. cit., s. 54.

Była to pierwsza grupa, o charakterze zdecydowanie bardziej eksperckim niż politycznym, która w gremiach negocjujących kształt przyszłego ustroju państwa, utożsamiana była ze sprawami samorządu. Stopień tej identyfikacji był oczywiście różny, tak jak różny był poziom merytoryczny tych zespołów oraz cele jakie sobie one stawiały. Nad wszystkimi zdecydowanie górował - wiedzą teoretyczną, wolą zmian i koncepcją ich realizacji - zespół najbliższych współpracowników Jerzego Regulskiego, który od kilkunastu lat pracował nad możliwością wprowadzenia samorządowych reform. Zespół ten nie posiadał jednak odpowiedniego przebicia w politycznych elitach i dopiero ukształtowanie solidarnościowej drużyny kandydatów do parlamentu oraz aktywność terenowych komitetów obywatelskich umożliwiła poszerzenie go o nowych ludzi, tym razem związanych już bardziej z polityką i praktyką.

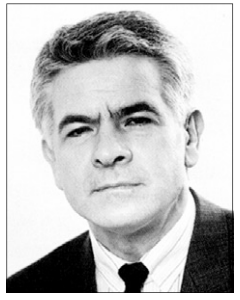
JERZY ADAM STĘPIEŃ (ur. w 1946 r.), prawnik i publicysta. Wiceprzewodniczący regionu świętokrzyskiego NSZZ ,,Solidarność'' (1980-82), internowany, działacz struktur podziemnych, uczestnik obrad Okrągłego Stołu, senator (1989-1993, OKP, PPChD), Generalny Komisarz Wyborczy (1990-1993), przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji (1991-1993), wiceprzewodniczący Rady ds. Samorządu Terytorialnego przy Prezydencie RP. Od listopada 1997 r. podsekretarz stanu w MSWiA. W 1999 r. wybrany na sędziego Trybunału Konstytucyjnego.

Po czerwcowych wyborach, a przede wszystkim po powstaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego, w centralnych ośrodkach władzy nastąpiło rzeczywiste ukształtowanie się personalnego składu samorządowej grupy nacisku. Obejmowała ona przede wszystkim senatorów, posłów oraz pracowników i współpracowników Biura Pełnomocnika Rządu ds. Reformy. Wśród parlamentarzystów byli eksperci wywodzący się ze środowisk naukowych, a także działacze terenowych struktur „Solidarności'' i KO, którzy w przyszłym samorządzie widzieli miejsce dla swojej aktywności. Do momentu pierwszych wyborów zaplanowanych na wiosnę 1990 r., w kształtowaniu wizji samorządowej reformy główną rolę odgrywali: Jerzy Stępień - przewodniczący komisji senackiej opracowującej najważniejsze akty ustrojowe, Michał Kulesza - odpowiedzialny za ustawę samorządową, Zygmunt Niewiadomski - określany mianem „pisarza legislacyjnego''[1], Walerian Pańko - przewodniczący sejmowej komisji ds. samorządu, Stefan Mieczysław Grzybowski - przewodniczący Społecznej Rady Legislacyjnej przy NSZZ „Solidarność'' działającej w Krakowie, Karol Podgórski z Katowic, Teresa Rabska z Poznania. W latach 1989-1990 ta grupa ekspertów, podejmując się już konkretnych

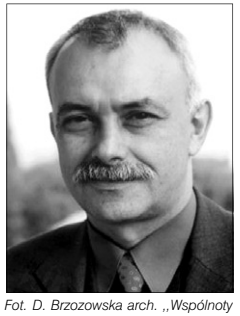
1 - A. Liszyk, *Przyczynek do budowy samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989-1997. Sprawozdanie z rozmowy z ministrem Jerzym Stępniem*, Warszawa 1999, s. 3, [w:] Archiwum FRDL.

zadań związanych z wdrożeniem reformy, zaczęła przekształcać się w zespół polityków[1].

W innych środowiskach grupy liderów kształtowały się wolniej. Należy pamiętać, że cała rewolucja samorządowa w 1990 r. została zapoczątkowana przez intelektualne i kierownicze środowiska solidarnościowe, przy raczej małej aktywności społeczności lokalnych, mimo że to właśnie one były głównymi adresatami tej reformy. Dlatego zasadnicze zmiany ustrojowe dotyczące władzy lokalnej rozpoczęte w 1990 r. miały charakter odgórnych procesów przekształceniowych, w który najaktywniejszym podmiotem były grupy naukowych ekspertów i społeczników oraz aparat biurokratyczny. Dopiero przy okazji wyborów samorządowych lokalni liderzy zaczęli oddziaływać na centralne ośrodki władzy. Znajdowało to swój wyraz w postulatach z kampanii wyborczej, choć przebiegała ona bardziej pod hasłem odsunięcia od władzy starej nomenklatury, niż walki o szerokie uprawnienia samorządu.



WALERIAN PAŃKO (1941-1991), prawnik, doradca NSZZ ,,Solidarność'' (współautor porozumień rzeszowsko-ustrzyckich). Od 1989 r. poseł na Sejm z listy OKP, przewodniczący sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego. Od maja 1991 r. prezes NIK.



Fot. D. Brzozowska arch. ,,Wspólnoty

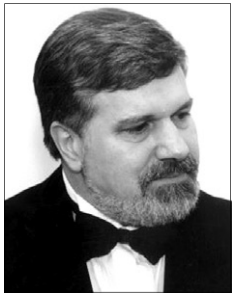
MICHAŁ KULESZA (ur. w 1948 r.), profesor prawa na UW, członek Komitetu Obrony Przyrody PAN (1984-92), autor wielu prac badawczych na temat samorządu i władzy lokalnej. Uczestnik obrad Okrągłego Stołu, ekspert OKP, współtwórca ustawy samorządowej z 1990 r., doradca rządu (1991-92), Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej (1992-94). Założyciel i pierwszy redaktor naczelny tygodnika ,,Wspólnota'', redaktor naczelny miesięcznika ,,Samorząd Terytorialny''. Radca prawny, wspólnik biura doradztwa prawnego, prezes Stow. Edukacji Administracji Publicznej. Jeden z najaktywniejszych publicystów i lobbystów samorządowych, ekspert Rady Europy.

Wybory majowe w 1990 r. stanowią pierwszy przełom w kształtowaniu się samorządowego zaplecza dla świata wielkiej polityki. Nastąpiła nie tylko *ważna zmiana jakościowa w organizacji społeczeństwa* (wypowiedź poseł Ireny Lipowicz)[2], ale również powstało nowe źródło awansu dla elit politycznych i to w wymiarze krajowym. Lokalni działacze samorządowi tworząc własną reprezentację

1 - J. Stępień wspominał: *Oczywiście, że byliśmy politykami. Skoro urzędnicy to ci, którzy zostają po upadku rządu, to politycy są tymi innymi, którzy odchodzą*. Powyższa konstatacja odnosiła się wprawdzie do lat 1997-98, ale jest adekwatna również dla określenia początków reformy samorządowej. J. Emilewicz, A. Wolek, *Reformatorzy i politycy...*, op. cit., s. 21.

2 - ,,Wspólnota'' 1992, nr 22, s. 7. W relacji z wyborów władz KSST, dziennikarz tak omówił autoprezentację P. Buczkowskiego: *świadomie zrezygnował w ostatniej kampanii wyborczej do Sejmu z ubiegania się o mandat poselski. Nie interesuje go bowiem działalność stricte polityczna, a reprezentacyjne obowiązki z tym związane uważa za szczególnie męczące*.

- Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego - znaleźli alternatywę dla parlamentarnej i partyjnej drogi kariery. A przede wszystkim miejsce dla samorealizacji. *Uważam, że samorząd terytorialny jest naszą największą szansą. Moją pasją życiową jest autonomia regionalna* - mówił Piotr Buczkowski pierwszy przewodniczący KSST[1]. Była to zapowiedź szerokiej aktywności, nie ograniczającej się tylko do spraw regionu i samorządu. Oprócz Buczkowskiego, we władzach KSST znaleźli się: Grzegorz Gorzelak i Zyta Gilowska (wiceprzewodniczący) oraz Józef Buszman, Jacek Czarnecki, Wojciech Czech, Piotr Fogler, Leon Kieres, Emanuel Trembaczewski. Liderzy ci, z inicjatywy Jerzego Regulskiego, spotkali się z premierem Mazowieckim. Regulski z emocją wspominał ten pierwszy oficjalny kontakt reprezentantów władzy samorządowej i rządowej na tak wysokim szczeblu: *Patrząc wtedy na nich, zdawałem sobie sprawę, że są to ludzie, którzy w ciągu paru tygodni zrobili nieprawdopodobną karierę. W końcu maja zostali wybrani na radnych, na posiedzeniu rad zostali wybrani na delegatów do sejmików wojewódzkich, a dwa tygodnie potem, na posiedzeniu tych sejmików - na ich przewodniczących. Wreszcie - na zjeździe ogólnopolskim - zostali przedstawicielami krajowymi. Podczas dwóch miesięcy, przechodząc czterokrotne wybory osoby całkowicie prywatne stały się przywódcami ruchu samorządowego w skali kraju*[2].



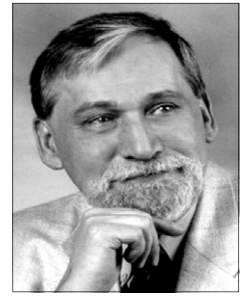
Fot. C. Szejgis - arch. ,,Wspólnoty''

KAZIMIERZ BARCZYK (ur. w 1950), prawnik, prezes Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych Solidarności (1980-1992), poseł na Sejm (1991-93 i 1997-2001), przewodniczący Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa (1990-93), radny sejmiku woj. małopolskiego (1998-2002), sędzia Trybunału Stanu (1989-1991), minister - sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, inicjator powstania rządowego Centrum Legislacji, przewodniczący Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski i Ogólnopolskiej Federacji Związków Gmin i Powiatów RP. Wyróżniony przez samorządy Małopolski tytułem ,,Małopolanin Roku 2000 - Samorządowiec Dziesięciolecia''.

Mimo tak ciepłej oceny osób uczestniczących w spotkaniu, pełnomocnik rządu przyznał, że zakończyło się ono zgrzytem, bowiem samorządowcy zarzucili premierowi opieszałość w reformach. Być może spotkanie to ujawniło także emocje związane ze zbliżającymi się wyborami prezydenckimi, w których często pojawiał się motyw żółwiego tempa zmian. Po dymisji rządu Tadeusza Mazowieckiego środowisko samorządowe miało już w centrum władzy swoich stałych reprezentantów. Po pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych tygodnik ,,Wspólnota'' doliczył się w Sejmie 57 posłów pracujących również w samorządzie. Prawie wszyscy byli radnymi. Znaczna część z nich pełniła jeszcze funkcje w radzie, sejmiku, zarządzie.

1 - ,,Wspólnota'' 1990, nr 37, s. 4.
2 - J. Regulski, *Samorząd III RP*..., op. cit., s. 111.

Było pięciu przewodniczących rady, trzech wójtów i jeden burmistrz. Najwięcej samorządowców w swoim klubie miała Unia Demokratyczna - 11, dalej było Polskie Stronnictwo Ludowe - 8, Wyborcza Akcja Katolicka - 7, Konfederacja Polski Niepodległej - 6. Wśród osób znanych już w świecie polityki, na tej liście byli m.in.: Kazimierz Barczyk (PC) z Krakowa, Władysław Frasyniuk (UD) z Wrocławia, Adam Słomka (KPN) z Katowic i Andrzej Tadeusz Gąsienica Makowski reprezentujący Związek Podhalan[1].



Fot. C. Szejgis - arch. ,,Wspólnoty''

PIOTR BUCZKOWSKI (ur. w 1950 r.), profesor socjologii UAM. W 1981 r. z powodów politycznych zwolniony z pracy na Akademii Medycznej w Szczecinie, działacz struktur podziemnych. Przewodniczący KSST (1990-94), poseł UD (1993-97) i AWS (1997-2001), przewodniczący sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego, radny sejmiku województwa wielkopolskiego (1998-2002). Autor licznych publikacji z dziedziny filozofii, socjologii, prawa i administracji.

Nowi posłowie - samorządowcy reprezentowali przede wszystkim swoje kluby, nie przeszkadzało to im jednak wypowiadać się w sprawach samorządowych. Przeważała krytyka: *Samorząd jest beznadziejnie traktowany od góry, dlatego dobre jest wszystko, co służy jego umocnieniu i lepszemu zorganizowaniu* -żalił się burmistrz Rabki[2], odpowiadając na pytanie dotyczące reprezentacji politycznej samorządu. Powszechne były także narzekania na przeciążenie urzędów gminnych i miejskich obowiązkami (przy braku środków), niedostatecznie jasne określenie kompetencji oraz na konflikty z administracją rządową. Głosy te nie sprzyjały konstruktywnemu wzmacnianiu wpływów samorządowców, ani też nie przyczyniały się do integracji środowiska. Były natomiast chętnie podejmowane przez środki przekazu kreślące krytyczny i pesymistyczny obraz polskich przemian. Tematyka samorządowa wchodziła na stałe do publicystyki mediów ogólnopolskich, a przedstawiciele rad i sejmików stali się dla dziennikarzy ważnymi partnerami, co miało także swój wymiar polityczny[3]. Było to tym bardziej istotne, że w drugiej połowie pierwszej kadencji samorządu tematem dominującym stało się nie tylko poszerzenie kompetencji, ale przede wszystkim przeniesienie tej instytucji na kolejny szczebel administracji.

Pod rządami premier Suchockiej samorządowa Polska odzyskała wigor. Nowy pełnomocnik rządu ds. reformy, Michał Kulesza mógł opierać się już nie tylko na ekspertach, ale i na praktykach. Swoimi działaniami starał się zaktywizować lokalnych liderów. Mówiąc o zmianie ustaw pod kątem komunalizacji policji,

1 - *Nasi posłowie*, ,,Wspólnota'' 1991, nr 48.
2 - ,,Wspólnota'' 1991, nr 48 , s. 3.
3 - B. Jałowiecki, *Gminy nie udźwignąą państwa*, ,,Polityka'' 1991, nr 14.

IRENA LIPOWICZ - (ur. w 1953 r.) profesor prawa Uniwersytetu Śląskiego, laureatka stypendiów zagranicznych, autorka ponad 40 prac naukowych. Od 1980 r. związana z NSZZ ,,Solidarność'', współzałożycielka ,,Związku Górnoślązaków'' (1988 r.). Poseł pierwszej, drugiej i trzeciej kadencji (UD, UW), przewodnicząca sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego (1997-2000), wiceprzewodnicząca Zgromadzenia Parlamentarnego OBWE. Ambasador RP w republice Austrii (od 2000 r.)

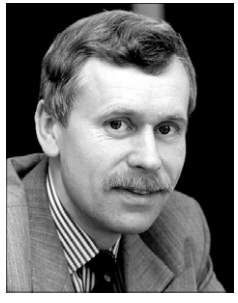
LEON KIERES - (ur. w 1948 r.), profesor prawa na UWr., członek i ekspert dolnośląskiej ,,Solidarności''. Za działalność opozycyjną aresztowany w 1982 r. Radny Rady Miejskiej Wrocławia i przewodniczący tamtejszego sejmiku (1990-98), delegat Polski na Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (od 1992 r.). Współorganizator wielu konferencji, zwoływanych m.in. w ramach współpracy z Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy. Autor publikacji z teorii i praktyki funkcjonowania samorządu terytorialnego. Senator RP (1997-2000), prezes Instytutu Pamięci Narodowej (od czerwca 2000).

pełnomocnik wskazywał na mechanizm współpracy przedstawicieli różnych środowisk: *Moim zadaniem jest powołanie takich zespołów roboczych, w których reprezentowane byłyby różne opcje. Powinien się w nich znaleźć ktoś z policji terenowej i z Komendy Głównej, poseł patrzący na rzecz z perspektywy parlamentarnej, a nawet niezależny ekspert, mający dystans do problemu, burmistrz, który zna problemy policji itp*[1]. Jednak po latach Kulesza, krytycznie wspominał warunki w jakich pracował: *Byłem bardzo głupi, co zresztą zawsze znacznie ułatwia pracę, ponieważ pozwala wyeliminować pewne dylematy - głupi człowiek nie rozumie wszystkiego. Wykonałem, w moim przekonaniu, zadanie w całości i byłem zdumiony, dlaczego nic się nie dzieje, dlaczego politycy z tego nie korzystają*[2].

Rozpoczęcie prac nad przywróceniem powiatów i zmianą terytorialnego podziału kraju, włączyło do publicznej debaty nowe szeregi samorządowców. Dwom zespołom eksperckim Michała Kuleszy przewodniczyli naukowcy, Bohdan Jałowiecki i Andrzej Kowalczyk. W publicznych dyskusjach ujawniali się wciąż nowi samorządowi politycy o ponadlokalnych aspiracjach. Być może właśnie szeroka obecność przedstawicieli tego środowiska w życiu publicznym na początku 1993 r., wywarła wpływ na decyzję Lecha Wałęsy o stworzeniu politycznego bloku, którego jedną z czterech głównych sił, miałyby być środowiska samorządowe. I choć odzew na tę ofertę, a zwłaszcza wyborczy wynik BBWR, nie dawał powodów do satysfakcji jego inicjatorom, to jednak coraz

1 - *Potrzebny był koordynator*, wywiad z Michałem Kuleszą, ,,Wspólnota'' 1992, nr 45.
2 - J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy...*, op. cit., s. 41.

wyraźniej samorząd przestawał być tylko przedmiotem na scenie politycznej, a zaczął przejmować rolę podmiotu. Zjawisko to zaznaczyło się wyraźnie w okresie prawie rocznej kohabitacji rządu koalicji SLD-PSL z reprezentacją samorządowców wywodzących się generalnie z przeciwnego obozu politycznego. Gdy okazało się, że reformy rządu Suchockiej nie będą kontynuowane, a rozpoczęte już inicjatywy (zwłaszcza program pilotażowy) zostaną wstrzymane, środowiska samorządowe weszły w otwarty konflikt z rządem. Prezydenci miast uważali, że rząd prowadzi antysamorządową politykę[1]. Szczególnie negatywnie oceniano działalność szefa URM Michała Strąka. Były dyrektor generalny tego ministerstwa Mirosław Stec tak tłumaczył motywy swojej dymisji: *Minister Strąk mówi, że przed czterema laty przyszli młodzi, gniewni urzędnicy i stworzyli różne, być może interesujące koncepcje, ale zupełnie oderwane od życia. Teraz natomiast przyszli starzy, wypróbowani urzędnicy i oni zrobią z tym porządek*[2].



TADEUSZ WRONA (ur. w 1951 r.) dr nauk technicznych. W 1980 r. był współorganizatorem NSZZ ,,Solidarność'' na Politechnice Częstochowskiej, po wprowadzeniu stanu wojennego uczestniczył w działalności podziemnych struktur. W latach 1989-1990 był członkiem Prezydium Częstochowskiego Komitetu Obywatelskiego i redaktorem naczelnym ,,Wiadomości Częstochowskich'' - Biuletynu CzKO. Był współautorem wielu inicjatyw samorządowych w Częstochowie. Radny (1990-94) i prezydent Częstochowy (1990-95), sekretarz Związku Miast Polskich (1991-95), założyciel i przewodniczący Ligi Krajowej i Ligi Miejskiej, współzałożyciel AWS, poseł (1997-2001), wiceprzewodniczący sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego oraz przewodniczący zespołu samorządowego klubu parlamentarnego AWS.

Równie negatywnie działalność szefa URM oceniał Jerzy Regulski: *Prowadził on politykę obstrukcji, w różny sposób wstrzymując wszelkie kroki, które mogłyby prowadzić do rzeczywistych przekształceń*[3]. Michał Kulesza nazwał wstrzymanie reform *swoistym aktem kontrrewolucji, z wyraźną intencją przywrócenia poprzednich metod rządzenia*[4]. Reprezentanci samorządów po pierwszym spotkaniu na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu nie kryli rozczarowania. Prezydent Gdyni Franciszka Cegielska mówiła o ,,gorzkich pigułkach'', a prezydent Częstochowy Tadeusz Wrona uważał, że stanowisko rządu ,,jest szokujące''[5]. Wprawdzie trudne negocjacje z rządem nie były dla samorządu czymś niezwykłym, ale w 1993 r. u przedstawicieli obu tych instytucji ujawniła się zasadnicza różnica wizji roli samorządu, państwa, uprawiania polityki. Piotr

1 - *Czy ten rząd lubi samorząd*, ,,Trybuna'' 1993, nr 293.
2 - ,,Przegląd Techniczny'' 1994, nr 15, s. 11.
3 - J. Regulski, *Samorząd III RP...*, op. cit., s. 147.
4 - M. Kulesza, *Samorząd terytorialny w RP*, ,,Samorząd Terytorialny'', 1995, nr 5, s. 14.
5 - *Pod ścianą*, ,,Wspólnota'' 1994, nr 6.

Buczkowski tak bilansował samorządową politykę pięciu kolejnych rządów: *[...] okazało się, że wyłom w systemie centralistycznym, jaki stanowiło odtworzenie samorządu terytorialnego, wywołał bardzo szybko tendencje recentralizacyjne. [...] Wszystkie rządy po Mazowieckim prezentowały wobec samorządu terytorialnego dwulicowość, obłudę i cynizm, z tym, że rząd Pawlaka zrezygnował z dwulicowości i obłudy*[1].

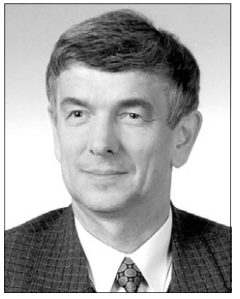
Jednak wyniki wyborów w 1993 r. pokazały, że to raczej przedstawiciele środowisk samorządowych rozmijali się z oczekiwaniami społeczeństwa, zmęczonego zmianami ustrojowymi i politycznymi. Wielu z nich poniosło osobistą porażkę kandydując do Sejmu z list KKW ,,Ojczyzna'', który nie przekroczył progu wyborczego. W parlamencie drugiej kadencji było około 40 posłów i senatorów z doświadczeniem samorządowym. Najwięcej w klubach SLD (10), UD-UW (10) i PSL (9). Grupa ta powiększyła się po wyborczych zmianach w samorządach, a także w wyniku presji środowiska na kontynuowanie reform, co sprzyjało angażowaniu posłów i senatorów do nowych zadań o charakterze samorządowym. Nie było jednak znaczącego liczbowego wzrostu samorządowych liderów w strukturach decyzyjnych rządzącej koalicji. Michał Kulesza widział w tym świadomy akt *powstrzymania rozwoju nowej klasy politycznej, dążenie do tego, żeby nowe elity skarlały w gminach, żeby zamknęły się w gminach. Ponad nimi funkcjonowałby świat wielkiej polityki, wielkiej władzy i wielkich pieniędzy, który można łatwo opanować w całości - uzyskując zwycięstwo w wyborach parlamentarnych*[2].

STANISŁAW KRACIK (ur. w 1950 r.) ukończył elektronikę na AGH, pracował w firmach krakowskich i na własny rachunek. Działacz zakładowej ,,Solidarności'', w 1989 współorganizator Komitetu Obywatelskiego w Niepołomicach. Od 1990 r. burmistrz tego miasta. Poseł na Sejm RP drugiej i trzeciej kadencji (UD, UW), członek sejmowej Komisji Finansów Publicznych, od 1999 r. przewodniczący UW Regionu Krakowskiego, od 2001 r. bezpartyjny. Publicysta ,,Wspólnoty'', autor wielu sukcesów z zakresu zarządzania i inwestowania, promujących Niepołomice w skali kraju.

Wybory czerwcowe w 1994 r. przyniosły pewne zmiany w samorządowych elitach na szczeblu krajowym. Burmistrzowie i prezydenci miast związani z ugrupowaniami postsolidarnościowego obozu utrzymali w większości swoje stanowiska, choć niekiedy za cenę personalnych kompromisów i koalicyjnych układów z konkurentami. Natomiast we władzach sejmików wojewódzkich (zdominowanych przez delegatów gmin) najbardziej wpływowi byli ludowcy. Jednak radni PSL, trafiający

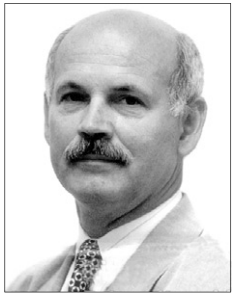
1 - M. Czarnota, *Pierwsza kadrowa samorządowa*, ,,Wspólnota'' 1994, nr 20.
2 - Wypowiedź M. Kuleszy w: J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i polityc*y..., op. cit., s. 43-44.

na salony wielkiej polityki, zdecydowanie bardziej identyfikowali się z interesem swojej partii niż ze zobowiązaniami wobec samorządowego zaplecza. Jedyny (jak dotąd) w historii III RP przypadek kariery od wójta do wicepremiera, nie miał samorządowego wymiaru, poza samym faktem, że poseł Jarosław Kalinowski sprawujący w latach 1990-93 stanowisko wójta gminy Somianka, w 1996 r. został zastępcą prezesa rady ministrów. Bardziej symboliczne znaczenie miał wybór nowego przewodniczącego KSST, którym w 1994 r. został Adam Struzik - marszałek Senatu. Członkowie sejmiku wybrali go także do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu.



MIECZYSŁAW JANOWSKI (ur. w 1947 r.), dr inż., nauczyciel akademicki na Politechnice Rzeszowskiej, radny i prezydent Rzeszowa (1990-1999), senator, przewodniczący senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji (1997-2001). Przez dwie kadencje członek Zarządu ZMP i delegat do Izby Lokalnej przy Radzie Europy. Wiceprzewodniczący Ligi Krajowej, działacz Stowarzyszenia Rodzin Katolickich, członek Rady Służby Cywilnej, przewodniczący RS AWS (2001-2002).

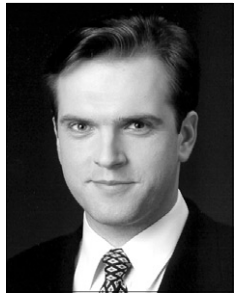
W latach 1995-96 nie było dobrych warunków do promowania działaczy samorządowych na salonach wielkiej polityki. Choć niektórzy z nich znajdowali sobie własne pola aktywności. Podczas wyborów prezydenckich[1] w 1995 r. Jerzy Stępień został szefem komitetu wyborczego Lecha Wałęsy, Michał Kulesza prowadził szeroką działalność publicystyczną, podobnie Zyta Gilowska, Leon Kieres uaktywnił się na forum europejskim. Mimo niesprzyjającej koniunktury politycznej wielu przedstawicieli samorządowych środowisk starało się przekonać posłów (szczególnie z SLD) do reformy administracyjnej i powołania powiatów. Prezydencki minister, poseł Krzysztof Janik oceniał, że na przełomie 1996 i 1997 r. dwie trzecie posłów popierało utworzenie powiatów.



WITOLD GINTOWT-DZIEWAŁTOWSKI (ur. w 1949 r.), ukończył organizację i zarządzanie na Uniwersytecie Gdańskim. Prowadził własne gospodarstwo rolne, pracował w Urzędzie Powiatowym w Nowym Dworze Gdańskim i Urzędzie Wojewódzkim w Elblągu. W latach 1981-86 sekretarz KM PZPR w Elblągu. Prezydent Elbląga (1994-98), poseł na Sejm (od 1997 r.), wiceprzewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego.

1 - T. Wrona w swoich wspomnieniach (*Rodzina, wspólnota lokalna, ojczyzna*, Częstochowa 2001, s.106) pisze o rozważanej przez Ligę Krajową możliwości wystawienia ,,samorządowego'' kandydata w wyborach prezydenckich w 1995 r.: *Miał to być prezydent jednego z największych miast o historycznym znaczeniu dla Polski.*

Przełom lat 1995/96 przyniósł także pogłębienie politycznej polaryzacji. Zdominowanie władz państwowych przez lewicowo-ludową koalicję spowodowało, że samorządy, w których przeważali działacze ugrupowań centroprawicowych, zaczęły zabierać głos w sprawach ogólnokrajowych. Na początku stycznia 1996 r. rada miasta Krakowa uchwaliła rezolucję wzywającą *wszystkich patriotów w Sejmie i Senacie oraz w innych władzach Rzeczypospolitej* do wzięcia odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa przez: doprowadzenie do dymisji premiera Oleksego, a przynajmniej urlopowania go na czas śledztwa oraz niezwłoczne uchwalenie ustawy lustracyjnej[1]. W maju 1997 r. radni krakowscy nadali Ryszardowi Kuklińskiemu tytuł honorowego obywatela miasta. Natomiast radni z Rzeszowa przyjęli rezolucję wyrażającą solidarność z ofiarami wojny w Czeczenii. W Tarnowie rada zwróciła się do Sejmu o uchwalenie ustawy, na mocy której PZPR, UB oraz SB uznane zostałyby za „instytucje przestępcze''. Tarnowscy radni proponowali, aby świadczenia emerytalne i rentowe na rzecz byłego kierownictwa tych organizacji, od szczebla powiatowego wzwyż, ograniczyć do minimum socjalnego: *Uzyskane w ten sposób środki finansowe proponujemy przekazywać gminom na cele związane z opieką społeczną* - uchwalili radni[2].



PAWEŁ PISKORSKI (ur. w 1968 r.), absolwent historii na UW, działacz NZS, przewodniczący tej organizacji w latach 1990-91. Jeden z najmłodszych i najbardziej medialnych polityków z ugrupowań centrowych. Wiceprzewodniczący KLD, przewodniczący regionu warszawskiego UW (1995-2001). Radny m. st. Warszawy (1994-97), prezydent miasta (1999-2002), poseł na Sejm w pierwszej (KLD), trzeciej (UW) i czwartej (PO) kadencji.

Powyższe przykłady aspiracji radnych do odgrywania ponadlokalnej roli znalazły szersze odzwierciedlenie w kampanii wyborczej do parlamentu. Już w 1996 r., w okresie tworzenia AWS środowisko samorządowe zaznaczyło w tej koalicji swą obecność w postaci Ligi Krajowej założonej w grudniu 1993 r. przez Tadeusza Wronę. Jednak kandydatom Ligi nie udało się wywalczyć szczególnie eksponowanych miejsc na listach wyborczych AWS. Również inne komitety wyborcze stawiały głównie na polityków, umieszczając ich na czele listy. Działacze samorządowi najczęściej znajdowali się poza pierwszą piątką, co ujawniało intencje

1 - *Nie możemy tolerować sytuacji, w której pozbawione autorytetu najwyższe organy władzy państwowej narażają na szwank bezpieczeństwo i niepodległość państwa polskiego* - napisano w uchwale. Za przyjęciem uchwały głosowało 25 radnych, 15 było przeciw (głównie SLD) , a 14 wstrzymało się od głosu. J. Sadecki, *Krakowscy radni: Oleksy do dymisji lub na urlop*, ,,Rzeczpospolita'',11 stycznia 1996.

2 - W uzasadnieniu uchwały radni stwierdzili m. in., że *kierując się zarówno zasadami chrześcijańskiej etyki, jak i poczuciem uniwersalnej sprawiedliwości, uważają, iż ludzie odpowiedzialni za zniewolenie narodu polskiego powinni być objęci przynajmniej sankcjami natury ekonomicznej*. Informacja PAP, ,,Rzeczpospolita'', 5 grudnia 1997.

Kandydaci – samorządowcy na listach największych ugrupowań w wyborach w 1997 r.

Ugrupowanie	AWS	SLD	UW	PSL	RAZEM
Prezydenci	17	9	12	2	40
Burmistrzowie	22	15	32	10	79
Wójtowie	16	7	11	29	63
Przewodniczący	14	20	17	19	70
Radni	16	19	31	28	94
Inni	21	13	8	10	62
Razem	**106**	**83**	**111**	**98**	**418**

Objaśnienia: Dane o poszczególnych grupach samorządowców obejmują również tych, którzy w przeszłości pełnili funkcje prezydenta, burmistrza, wójta, a także zastępców. Rubryka „Przewodniczący'' obejmuje także zastępców oraz marszałków sejmików wojewódzkich. Rubryka „Inni'' dotyczy pracowników samorządowych oraz działaczy samorządowych (np. parlamentarzystów).
Obliczenia własne na podst. „Wspólnota'' 1997, nr 37.

politycznych decydentów: samorządowiec miał zebrać głosy miejscowych środowisk, ale faworytem był kto inny[1]. Ogółem w kampanii uczestniczyło sześciuset kandydatów z samorządowym doświadczeniem, co stanowiło blisko 12 proc. wszystkichchętnych. W nowym parlamencie stanowili oni już ok. 15 proc., co wskazuje na ponadprzeciętną skuteczność tego środowiska w wyborczej rywalizacji. W Sejmie było 85 posłów związanych z samorządem (tj. 18,5 proc. izby), z tego 45 z AWS, 20 SLD, 17 z UW, 2 z PSL i 1 z mniejszości niemieckiej. Ponadto w Senacie zasiadało 12 senatorów - samorządowców. W parlamencie najliczniejszą grupę samorządową stanowili prezydenci miast, było ich w 1997 r. piętnastu (m.in. z Białegostoku, Bielska-Białej, Elbląga, Gdyni, Gorzowa Wlkp., Lublina, Krakowa, Rzeszowa, Wrocławia). Spośród kandydujących kilkunastu marszałków sejmików wojewódzkich do parlamentu weszło pięciu (w tym Adam Struzik). W niektórych okręgach (np. w częstochowskim) samorządowcy stanowili większość bezwzględną w grupie wszystkich wybranych posłów i senatorów[2].

FRANCISZKA CEGIELSKA - (1946-2000), absolwentka Politechniki Szczecińskiej, wykładowca WSM w Gdyni (zwolniona stamtąd w 1987 r. z powodów politycznych), współorganizatorka i przewodnicząca Komitetu Obywatelskiego w Gdyni, radna i prezydent Gdyni (1990-1998), przewodnicząca sejmiku województwa pomorskiego, delegat do Rady Europy (1992-1994), od 1993 r. członek Komisji Wspólnej rządu i samorządu), poseł AWS, prezes Ruchu Stu (1999), minister zdrowia (od 1999).

W porównaniu do poprzedniej kadencji nowy parlament posiadał kilkakrotnie liczniejsze grono posłów i senatorów z doświadczeniem samorządowym. Nic też dziwnego, że od początku nowej kadencji sprawy samorządu, a zwłaszcza

1 - F. Frydrykiewicz, *Samorządowcy na listach*, ,,Rzeczpospolita'', 25 lipca 1997.

2 - Edward Maniura (AWS), burmistrz z woj. częstochowskiego uzyskał w swoim mieście 88 proc. oddanych głosów. M. Janowski, *Samorządowcy na Wiejskiej*, ,,Rzeczpospolita'', 30 września 1997. *Samorządowcy w Sejmie*, ,,Wspólnota'' 1997, nr 40.

przeprowadzenia drugiego etapu reformy, miały tak szerokie poparcie władz centralnych. Wyrażało się to w nominacjach znanych samorządowców: Franciszki Cegielskiej, Michała Kuleszy, Jerzego Stępnia, Kazimierza Barczyka. W rządowym centrum znalazło się także wielu nowych działaczy lokalnych: np. Józef Płoskonka - od maja 1998 r. podsekretarz stanu w MSWiA i pełnomocnik rządu ds. wdrażania reform ustrojowych, w latach 1990-94 wojewoda kielecki, od 1995 r. współpracownik Programu Reformy Administracji Publicznej Instytutu Spraw Publicznych; Włodzimierz Tomaszewski - doradca premiera oddelegowany do prac nad reformą ustrojową, odpowiedzialny za przygotowanie projektów ustaw kompetencyjnych, do 1997 r. sekretarz Miasta Łodzi i Unii Metropolii Polskich; Elżbieta Hübner - od grudnia 1997 r. doradca premiera, wcześniej wiceprezydent Łodzi (1990-1996), dyrektor Instytutu Administracji Publicznej - Centrum im. Mirosława Dzielskiego[1].

BOGDAN ZDROJEWSKI - historyk sztuki, w latach osiemdziesiątych działacz wrocławskiej opozycji (NZS i „Solidarność"), prezydent Wrocławia, radny Rady Miejskiej (1990-2001), senator (1997-2001), poseł PO (od 2001). Laureat szeregu nagród i wyróżnień krajowych i zagranicznych, m.in. w 1997 r. otrzymał nagrodę im. Andrzeja Bączkowskiego dla najlepszego urzędnika.

Liczebność i wpływowe stanowiska samorządowców nie oznaczały automatycznie poparcia dla reformatorskiej koncepcji, tym bardziej, że w głosowaniach nad liczbą województw partykularne interesy lokalne zwyciężyły nad polityczną lojalnością. Posłowie najpierw kierowali się swoimi związkami z danym terenem, potem liczyli się ze stanowiskiem swojego klubu, a dopiero na końcu brali pod uwagę samorządowy aspekt reformy[2]. W okresie parlamentarnej debaty nad liczbą i granicami województw, a także nad lokalizacją powiatów w 1998 r. doraźnie zawiązywane koalicje przebiegały w poprzek politycznego podziału Sejmu. Wielu posłów i senatorów prawdopodobnie już wtedy myślało o karierze w nowych strukturach samorządu.

W kampanii wyborczej w 1998 r. wyraźnie zostały zatarte granice między środowiskiem samorządowców a politykami krajowymi. Nastąpiło też sprzężenie zwrotne w oddziaływaniu tych dwóch grup: już nie tylko radni, burmistrzowie i prezydenci myśleli o awansach w świecie polityki, ale i na odwrót: posłowie, senatorowie (również z poprzednich kadencji), byli i aktualni członkowie rządu, reprezentanci nauki, kultury, mediów, sportu, zapragnęli być marszałkami, starostami, radnymi. Od 1998 r. budowa silnego lobby samorządowego została

1 - Dane biograficzne z książki J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy...*, op. cit.
2 - T. Wrona, *Rodzina, wspólnota lokalna...*, op. cit., s. 126.

zahamowana poprzez powstanie w łonie tej instytucji lobby politycznego traktującego samorząd instrumentalnie, jako środek nacisku na władzę centralną i „przechowalnię" dla byłych parlamentarzystów i ministrów.

PIOTR USZOK - (ur. w 1955 r.), absolwent AGH (1980), pracował w kopalni (jako sztygar, kierownik, nadsztygar), od 1990 r. jest radnym w Katowicach. W każdych wyborach uzyskiwał rekordową liczbę głosów. Wiceprezydent (1994-98) i prezydent tego miasta (od 1998 r.), prezes Związku Miast Polskich (1999-2002), sekretarz delegacji polskiej do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy.

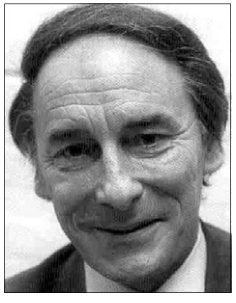
W połowie trzeciej kadencji samorządu przypadły kolejne wybory prezydenckie, które zaangażowały środowiska samorządowe jak nigdy dotąd, co znalazło swój wyraz m.in. w ukrytym finansowaniu kampanii prezydenckiej na swoim terenie (np. w Koninie zorganizowano imprezę wyborczą za pieniądze samorządu miejskiego). Po raz pierwszy na liście kandydatów do najwyższego urzędu w państwie znaleźli się politycy z doświadczeniem w pracy w samorządzie: Olechowski, Kalinowski, Lepper. Kolejnym samorządowym aspektem kampanii 2000 r. było włączenie się prawicowych radnych niektórych miast w krytykę prezydenta Kwaśniewskiego, w związku z tzw. incydentem kaliskim. Rady w Białymstoku, Krakowie i kilku innych miastach debatowały nad oświadczeniami o potraktowaniu prezydenta jako *persona non grata* w tym mieście. Trudno wskazać, na ile było to wyrazem autentycznego oburzenia samorządowców, a na ile wynikało z politycznych powiązań radnych i działań sztabu Mariana Krzaklewskiego. Jeśli jednak chodziło tu o wykorzystanie środowisk samorządowych jako głosu „oburzonego ludu", to akcja ta nie przyniosła spodziewanych efektów, nie mówiąc już o jej niewielkich rozmiarach. Jeśli zaś radni podejmowali takie działania z własnej inicjatywy, to skromny oddźwięk w samorządowych środowiskach wskazywał na brak zainteresowania tą metodą politycznej aktywności. Kampania prezydencka 2000 r. pokazała, że ambicje samorządowców co do udziału w walce politycznej na najwyższym szczeblu

WIESŁAW WODA - (ur. w 1946), absolwent Akademii Rolniczej w Krakowie. Pracował na uczelni jako asystent i w szkole jako nauczyciel (1970-73), następnie w krakowskim Urzędzie Wojewódzkim, prezes ZW Związku Kółek i Organizacji Rolniczych w Krakowie (1975-87), wiceprezydent Krakowa (1987-90), wicewojewoda krakowski (1990-91), sędzia Trybunału Stanu (1991-93), pracownik Agencji Rolnej Własności Skarbu Państwa w Opolu z siedzibą w Krakowie (1992-93), wojewoda tarnowski (1994-97), radny MRN w Krakowie (1977-88), poseł PSL (1989-91 i od 1997 r. W IV kadencji wiceprzewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego).

BARBARA IMIOŁCZYK - wiceprezydent Będzina (1990-1994), posłanka na Sejm RP z list UD, UW (1993-2001), przewodnicząca Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (1999-2001), członek wielu komisji sejmowych zajmujących się samorządem. Specjalizuje się we współpracy ze środowiskami oświatowymi oraz z organizacjami pozarządowymi. Od 2001 r. wiceprezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

nie mają pokrycia w aktualnej podmiotowości tej instytucji[1].

W latach 1998-2002 w środowisku samorządowców - polityków nastąpił duży „ruch kadrowy" spowodowany koniecznością rezygnacji z możliwości zajmowania dwóch stanowisk - w parlamencie i w samorządzie. Najpierw dotyczyło to starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, a po 2001 r. objęło wszystkich posłów i senatorów będących radnymi lub członkami zarządów. W ten sposób powstrzymana została tendencja do łączenia funkcji politycznych we władzach centralnych z pracą w samorządzie. Zjawisko to w latach 1998-2001 przybierało coraz szersze rozmiary. Po wyborach w 2001 r. nastąpiła fala rezygnacji parlamentarzystów z funkcji samorządowych, co sprzyjało wyraźnemu rozdzieleniu tych środowisk[2].



WOJCIECH SZCZĘSNY KACZMAREK - (ur. w 1943 r.), dr hab. nauk fizycznych, pracował na UAM, odbył staże naukowe w kilku krajach Europy. Działał w NSZZ „Solidarność" (1980-82), i w poznańskim Komitecie Obywatelskim (1990). Radny (1990-2002) i prezydent miasta Poznania (1990-98). Prezes (od 1999 r. wiceprezes) Związku Miast Polskich. Od 1995 r. przewodniczący delegacji polskiej do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych przy Radzie Europy w Strasburgu. Konsul ambasady RP w Paryżu (od 2000 r.).

Przed wejściem w życie nowelizacji z 12 kwietnia 2001 r. o zakazie łączenia stanowisk w parlamencie było ok. 120 samorządowców. Można przypuszczać, że brak takiej regulacji prawnej doprowadziłby do sytuacji, w której łączenie funkcji w samorządzie i parlamencie nabrałoby masowego charakteru. Po wyborach we wrześniu 2001 r. okazało się, że ok. 40 proc. posłów i senatorów było (aktualnie lub w przeszłości) związanych z samorządem. Najliczniejszą grupę stanowili radni sejmików wojewódzkich, a na drugim miejscu byli przewodniczący zarządów. Na początku kadencji nowego Sejmu co dziesiąty poseł był wójtem, burmistrzem, prezydentem, starostą lub marszałkiem sejmiku[3]. Niektórzy samorządowcy dopiero teraz, po wielu latach „terminowania" na lokalnym szczeblu, rozpoczynali karierę

1 - I. Krzemiński, *Jak minister ziemię całował*, „Rzeczpospolita", 25 września 2000; E. Milewicz, *Śliska droga kaliska*, „Gazeta Wyborcza", 10 października 2000.

2 - P. Winczorek, *Albo poseł, albo radny*, „Rzeczpospolita" 2001, nr 196.

3 - „Wspólnota" 2001, nr 40, s. 12.

parlamentarną. Tak można ocenić np. drogę awansu Zyty Gilowskiej (PO) ze Świdnika[1]. Ale był to raczej wyjątek. Zdecydowanie łatwiejszą drogę do parlamentu mieli ci kandydaci, którzy wcześniej aktywnie działali na rzecz konkretnego ugrupowania politycznego lub po prostu zdołali skupić na sobie uwagę mediów.

Najbardziej „samorządowym" klubem poselskim była Platforma Obywatelska, gdzie 62 proc. posłów związanych było z samorządem. Na drugim miejscu było PSL - 54 proc., na trzecim Prawo i Sprawiedliwość - 38 proc., na czwartym SLD - 37 proc., dalej LPR - 29 proc. Przedstawiciele środowisk samorządowych obecni też byli na listach wyborczych AWS i UW, ale porażka tych ugrupowań zamknęła im drogę do kariery w parlamencie czwartej kadencji. Po 2001 r. nastroje polityczne w kraju oraz rozwiązania legislacyjne (zakaz łączenia stanowisk, perspektywa zmniejszenia liczby radnych) zmuszały działaczy wywodzących się z ugrupowań centroprawicowych, do szukania innych pól dla swej aktywności. Nowe możliwości dawały bezpośrednie wybory burmistrzów. Tym niemniej kampania wyborcza 2002 r. pokazała, że stanowiskami prezydentów w największych miastach zainteresowani są politycy szczebla krajowego, co potwierdzało zarysowaną już w 1998 r. tendencję.

Fot. C. Szejgis - arch. „Wspólnoty"

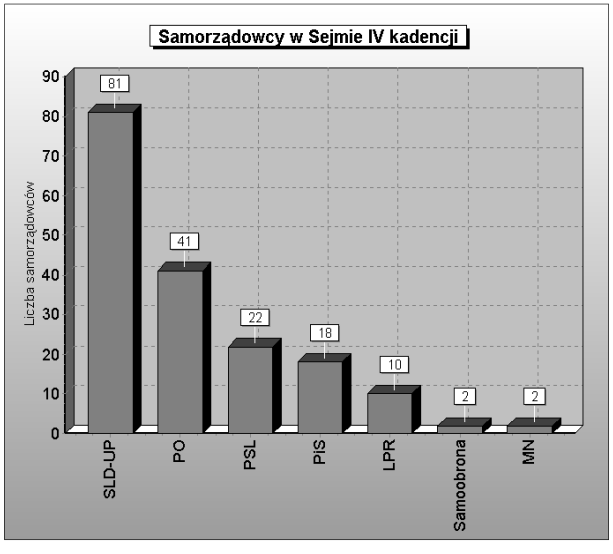
ZYTA GILOWSKA - (ur. w 1949 r.), profesor nauk ekonomicznych, studiowała na Uniwersytecie Warszawskim (1967-1972), usunięta z uczelni po wydarzeniach marcowych, następnie przyjęta ponownie. Nauczyciel akademicki w Lublinie (UMCS 1972 - 1985), KUL (od 1985), Uniwersytecie Warszawskim (1996-2000). Autorka wielu prac naukowych z zakresu finansów publicznych i funkcjonowania samorządu, współautorka projektu ustawy o samorządzie województwa i ustawy o finansach publicznych. Radna Rady Miejskiej w Świdniku (1990-1998), delegatka do sejmiku woj. lubelskiego, wiceprzewodnicząca KSST (1994-98), członek Komisji Wspólnej, delegat Polski do Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych przy Radzie Europy. Od 2001 r. poseł PO.

Jedną z nielicznych korzyści, jakie samorządowcy odnieśli z kampanii parlamentarnych i prezydenckich w latach 1995-2001, była promocja miast, gdzie przeprowadzano prawybory: Września, Nysa, Bochnia, Wieruszów. I choć późniejsze prawdziwe wyniki zazwyczaj odbiegały od prawyborczego rezultatu, a sam przebieg tego sondażu wywoływał wiele zastrzeżeń, to jednak politycy i eksperci od badania opinii publicznej, nie ustawali w wysiłkach mających na celu wskazanie miasteczka z elektoratem odpowiadającym średniej krajowej. W 2001 r. posłużyło to nawet do pierwszego próbnego referendum w sprawie wstąpienia do Unii Europejskiej. Inicjatywę przejawili tu samorządowcy ze Świdnicy, wskazując zarazem kolejny, już ponadkrajowy, obszar aktywności politycznej, który otwierał się dla lokalnych polityków.

1 - B. Mikołajewska, *Zyta, Bój się Boga! Gilowska - alt w ugrupowaniu trzech tenorów*, „Polityka" 2002, nr 18.

* * *

Samorządowcy angażujący się w politykę w wydaniu ogólnopolskim nie zdołali na dłuższą metę skutecznie reprezentować interesów swego środowiska. Próby stworzenia silnej grupy lobbingowej - czy to przez grono o rodowodzie eksperckim, czy to przez radnych i burmistrzów - okazały się nietrwałe. Natomiast w trzeciej kadencji, samorząd sam stał się platformą oddziaływania ze strony polityków i nie zdołał, we wzajemnych relacjach z tą grupą, wypracować sobie podmiotowego statusu. Jednorodna proweniencja polityczna samorządowców aspirujących do odegrania znaczącej roli w świecie wielkiej polityki uzależniła ich od wahań politycznej koniunktury. Nie mając innego zaplecza niż partie polityczne, samorządowcy byli skazani na ich los. Tam, gdzie nastąpiła porażka ugrupowania, burmistrzowie (prezydenci) tracili nie tylko funkcję w centralnych organach władzy, ale także osłabiali swoje stanowisko w lokalnych strukturach samorządowych. Ci, którzy wraz z ugrupowaniem odnosili wyborczy sukces, musieli dokonywać kolejnego wyboru związanego z ustawowymi ograniczeniami. W zdecydowanej większości kończyło się to na zasileniu grona zawodowych polityków. Samorządowe doświadczenie mogło wprawdzie procentować w dalszej karierze, ale nie stanowiło ono zobowiązania wobec środowiska.



4. Działalność lobbingowa

Lobbing jako pewien *zestaw technik wpływania na proces decyzyjny, które polegają na przekonywaniu przedstawicieli władz państwowych do określonych rozwiązań prawnych, administracyjnych, problemowych itd.*[1], pojawił się w Polsce wraz z przyjęciem demokratycznych reguł uprawiania polityki. W przypadku samorządu genezy działań lobbingowych możemy się doszukiwać już w latach 1980-81. Jesienią 1980 r. podczas konferencji środowisk prawniczych i innych aktywnie związanych z „Solidarnością" powołano Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych w Krakowie.

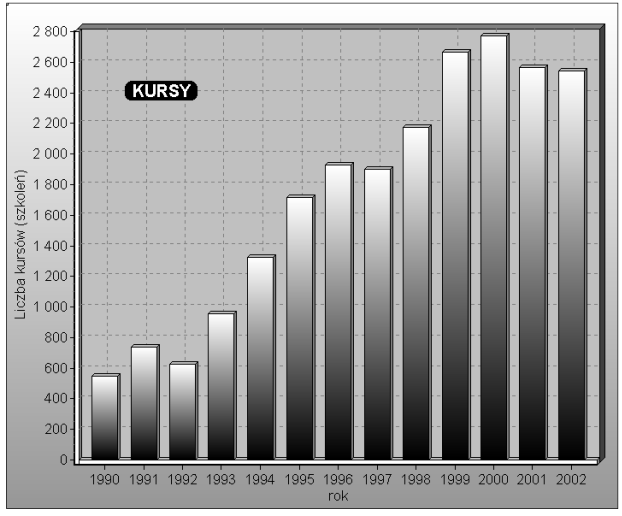
W działalności Centrum najważniejszą inicjatywą były tzw. społeczne projekty ustaw[2]. Ich twórca, sędzia Kazimierz Barczyk liczył, iż proponując nowelizacje istniejących ustaw, można doprowadzić do konstruktywnych zmian w fasadowych instytucjach PRL.

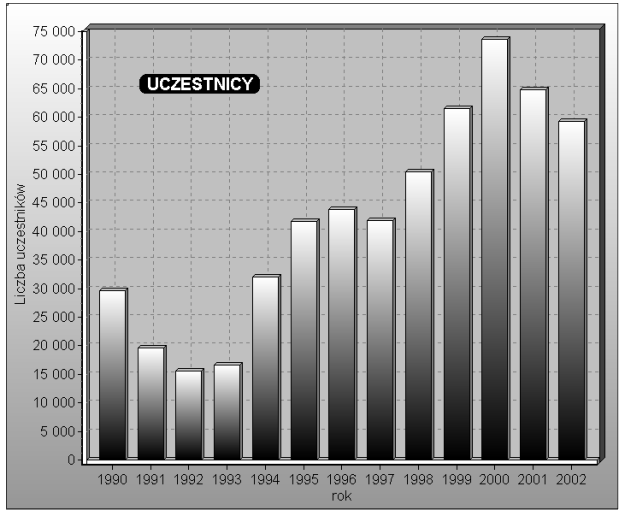
Podobna grupa nacisku skupiona wokół Jerzego Regulskiego zdołała w 1981 r. na forum rządowej Komisji ds. Reformy Gospodarczej wprowadzić tematykę modernizacji funkcjonowania władz lokalnych. Jednak zarówno te, jak i inne zbliżone inicjatywy zostały zawieszone wraz z wprowadzeniem stanu wojennego. Również w okresie późniejszej „normalizacji" nie było warunków dla kontynuowania takich działań. Ich wznowienie nastąpiło w 1988 r. Grupy związane z krakowskim ośrodkiem podjęły prace nad projektem ustaw o samorządzie terytorialnym. Natomiast Jerzy Regulski „wywalczył" obecność samorządowej tematyki przy Okrągłym Stole. Początkowo zespół samorządowy negocjował wspólnie z grupą odpowiedzialną za sprawy stowarzyszeń (np. harcerskich, dziennikarskich) i dopiero później zainteresowano się szerzej samorządem w związku z oporem ze strony przedstawicieli PZPR, którzy chcieli za wszelką cenę utrzymać jednolitą władzę państwową.

1 - K. Jasiecki, M. Molęda-Zdziech, U. Kurczewska, *Lobbing*, Kraków 2000, s. 16.

2 - J. Gieżyńska, *Działalność Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych i jego znaczenie dla rozwoju samorządności w Polsce po roku 1989*, [w:] Archiwum FRDL.

Szkolenia zorganizowane przez FRDL





Po czerwcowych wyborach głównym ośrodkiem grupującym samorządowych lobbystów był Senat, a po utworzeniu rządu Tadeusza Mazowieckiego rolę samorządowego lobby spełniał urząd pełnomocnika ds. reformy. Pełnomocnik, Jerzy Regulski, stworzył nie tylko Biuro, ale również sieć 49 delegatów wojewódzkich, którzy od marca 1990 r. zaczęli przygotowywać ok. 2.500 gmin do wdrożenia samorządowej reformy[1]. Mniej oficjalny charakter miały prace nad projektami ustaw samorządowych prowadzone w krakowskiej Społecznej Radzie Legislacyjnej (agenda NSZZ „Solidarność") działającej pod przewodnictwem Stefana Mieczysława Grzybowskiego. Od początku projekty te traktowano jako antidotum na nomenklaturę, a zarazem sposób na decentralizację władzy. Po latach podkreślano ich dekomunizacyjny charakter[2].

Działania przygotowujące grunt pod samorządową rewolucję nie ograniczały się tylko do prac urzędników i prawników bezpośrednio związanych z projektowaną reformą. Po wyborach

1 - J. Regulski pisał o roli delegatów: *Stanowili bowiem grupę niezależną i ważny kanał informacji, na którą monopol mieli dotychczas wyłącznie wojewodowie [...]. Byli oni żołnierzami pierwszej linii, którzy inicjowali działania w terenie, wspierali lokalne inicjatywy i pomagali nowym radom gminnym w uruchomieniu swej działalności*. J. Regulski, *Samorząd III RP...*, op. cit., s. 95, 96.

2 - *Dorobek, zagrożenia, perspektywy*, dyskusja poselska, ,,Wspólnota'' 1992, nr 22.

czerwcowych, gdy okazało się, że zmiany będą miały zasadniczy charakter, a kolejny ich etap obejmie struktury regionalne i lokalne, pojawiły się inicjatywy, które z perspektywy czasu należy ocenić jako szeroki lobbing. Objął on różnego rodzaju programy edukacyjne, akcje informacyjne oraz inicjatywy polityczne, których adresatem były przede wszystkim komitety obywatelskie, a jednocześnie było to pośrednie oddziaływanie na najwyższe władze państwowe, które nie mogły nie dostrzegać rodzącego się prosamorządowego ruchu. Koordynatorem wielu z tych działań była, powołana 18 września 1989 r. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, której założycielami byli senatorowie: Andrzej Celiński, Aleksander Paszyński, Jerzy Regulski, Jerzy Stępień. Najpoważniejszym źródłem finansowej i merytorycznej pomocy dla Fundacji był utworzony przez Joannę Regulską z Uniwersytetu Rutgersa w USA amerykański program Local Democracy in Poland. W następnych latach Fundacja rozwinęła swoje oddziały w siedemnastu miastach (plus działające okresowo dodatkowe filie), szkoląc co roku tysiące osób. Były to kursy, seminaria, sympozja, warsztaty, gry symulacyjne. Po wyborach głównym adresatem działalności FRDL stali się radni oraz osoby związane z instytucjami demokracji lokalnej. Fundacja prowadziła także działalność doradczą w pierwszej kadencji samorządu skupiając się na takich dziedzinach jak: prawo administracyjne, finanse lokalne, komputeryzacja urzędów gmin, administrowanie szkołami, planowanie przestrzenne, strategia rozwoju lokalnego, zarządzanie mieniem komunalnym, ochrona środowiska, przekształcenia własnościowe instytucji komunalnych. FRDL stworzyła cztery szkoły pomaturalne, które po kilku latach stały się wyższymi szkołami administracji publicznej (Białystok, Kielce, Łódź i Szczecin). Ponadto organizowała staże i praktyki w kilkunastu krajach Europy i w USA. W latach 1991-94 zrealizowała konkurs „Innowacje Lokalne", do którego zgłoszono 413 projektów (gminy i stowarzyszenia)[1].

Podobną jak FRDL działalność prowadziły inne fundacje, np. Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych oraz stowarzyszenia regionalne. W Poznaniu był to Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Studiów Samorządowych założony 1 grudnia 1990 r. przez 79 gmin z pięciu wielkopolskich województw[2]. We Wrocławiu powstało Dolnośląskie Centrum Szkolenia Samorządowego. W Krakowie taką samą rolę spełniał Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji zorganizowany w 1991 r. Przy Towarzystwie Urbanistów Polskich utworzono Poradnię Obywatelską, przekształconą następnie w Instytut Miasta zajmujący się studiami na użytek władz lokalnych. Powstało

1 - K. Bykowski, *Przegląd ewolucji potrzeb władz samorządowych na przykładzie działalności Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*, Warszawa 1998, [w:] Archiwum FRDL; *Rozwój i szkolenia samorządów w Polsce*, Warszawa 1999, s. 18; B. Goljaszewska, *Innowacje lokalne w gminach*, Warszawa 1997, s. 23.

2 - WOKiSS wykazał największą dynamikę, jeśli chodzi o przyrost gmin założycieli. W 1995 r. było ich 196, a w 2002 r. 238 gmin i 31 powiatów.

wreszcie szereg organizacji stowarzyszeniowych o charakterze lokalnym i krajowym, środowiskowym i powszechnym. Ich aktywność, tak jak i skuteczność działania była bardzo zróżnicowana.

Odrębnym obszarem działalności lobbingowej środowisk samorządowych z początkowego okresu reformy była współpraca z mediami. W prasie codziennej tematyka samorządowej reformy dość szybko spowszedniała, czego dowodem była krótka historia rubryki *Budowanie samorządnej*, istniejącej w ,,Gazecie Wyborczej'' w 1989 r.[1] W radiu i telewizji sprawy samorządowe pojawiały się tylko w kontekście ważnych wydarzeń (wybory, ustawy), a działacze samorządowi nie zdołali w tych wpływowych mediach uruchomić znaczących programów informacyjno-edukacyjnych. Jedynym efektem prac nad zdobyciem wpływów w środkach przekazu przez środowiska samorządowe, był burzliwy rozwój czasopism lokalnych oraz pojawienie się nowego wydawnictwa o zasięgu krajowym, które swoją działalność zaadresowało przede wszystkim do samorządu i wspólnot lokalnych. Była to Międzykomunalna Spółka Akcyjna „Municipium'' S.A., która stała się wydawcą samorządowego tygodnika ,,Wspólnota'', pisma ukazującego się od marca 1990 r. Akcjonariuszami spółki były zainteresowane gminy, ich związki i stowarzyszenia, a pierwszym redaktorem naczelnym ,,Wspólnoty'' został Michał Kulesza. Oprócz tego tygodnika spółka z czasem rozpoczęła edycję, miesięcznika naukowego ,,Samorząd Terytorialny'', miesięcznika ,,Dyrektor Szkoły'', dwumiesięcznika ,,Finanse Komunalne'', kwartalnika ,,Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych'' oraz książek z serii ,,Biblioteka Samorządowa''[2]. Powstały też regionalne ośrodki wydawniczo-szkoleniowe (np. zielonogórskie Zachodnie Centrum Organizacji), ale żadne z nich nie osiągnęło takiego znaczenia jak ,,Municipium'' S.A, a zwłaszcza tygodnik ,,Wspólnota'' z nakładem ok. 20 tys. egz.

Działania organizacyjne, promocyjne i wydawnicze podejmowane były na ogół spontanicznie przez warszawskie i regionalne środowiska samorządowe. Wynikało to z potrzeby chwili, jak i z koncepcyjnych założeń reformy, które zakładały nieustanny nacisk na instytucje państwa celem powiększania zakresu samorządności[3]. Tego typu aktywizacja nie mogła jednak obejmować polityki, gdyż

1 - H. Palska, *Samorząd terytorialny w polskim dyskursie publicznym*, s. 4, [w:] Archiwum FRDL.

2 - ,,Wspólnota'' powstała na bazie finansów Kancelarii Prezydenta RP, która do końca 1989 r. wydawała pismo ,,Rada Narodowa'' przeznaczone dla terenowych ogniw władzy państwowej. ,,Wspólnota'' od stycznia 1991 r. została przejęta przez ,,Municipium'' S.A. R. Wróbel, *Malutkie samorządowe imperium*, ,,Rzeczpospolita'', 30 marca 1995; ,,Wspólnota'' 1990, nr 30, s. 5.

3 - Pisał o tym W. Pańko: *Już dziś tworzyć należy regionalne struktury kadr samorządowych, wykorzystując niezbyt bogate doświadczenia własne (raczej z historii) i współczesne doświadczenia krajów Zachodu. Władze samorządowe muszą też - niezależnie od centralnych inicjatyw władz państwowych - tworzyć wydawnictwa i prasę oraz całą infrastrukturę informacji i doradztwa*. ,,Wspólnota'' 1990, nr 37, s. 3. Podobnego zdania był J. Regulski: *Samorządy muszą wytworzyć swoje własne siły nacisku. Dzisiaj nie ma jeszcze poważnej siły politycznej, która by miała charakter reprezentacji samorządu*. ,,Wspólnota'' 1990, nr 41-42, s. 7.

w świadomości działaczy ruchu obywatelskiego panowała głęboka niechęć do partyjnej polityki (która dzieli, a nie łączy) oraz potrzeba utrzymania swej niezależności. Dlatego m.in. w 1991 r. pierwszy prezes Związku Miast Polskich, prezydent Poznania Wojciech Szczęsny Kaczmarek wypowiadał się przeciwko wysuwaniu kandydatur samorządowców w wyborach parlamentarnych[1]. Dlatego również z niewielkim odzewem spotkała się inicjatywa Lecha Wałęsy z czerwca 1993 r. zmierzająca do wciągnięcia samorządowców do BBWR. W efekcie, w kadencji 1990-1994 zasadnicza działalność lobbingowa odbywała się przede wszystkim poprzez Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego i największe samorządowe reprezentacje.

Pierwsze spotkanie przedstawicieli 14 sejmików wojewódzkich nastąpiło 20 lipca 1990 r. w Warszawie. Jednomyślnie wypowiedziano się za utworzeniem wspólnej reprezentacji gmin. W dyskusji określono m.in. że taka instytucja *stanowiłaby także lobby samorządowe, mające wpływ na pracę parlamentu*[2]. Podczas następnego spotkania (formalnie było to pierwsze zgromadzenie delegatów sejmików) 28 września w Poznaniu pojawiły się daleko idące wnioski co do przyszłej rekonstrukcji parlamentu i utworzenia w nim Izby Samorządowej[3]. Jednak skuteczność środowisk samorządowych w tym względzie okazała się niewielka, choć postulat utworzenia w polskim parlamencie ,,Izby Gmin'' był wysuwany wielokrotnie przez różne organizacje. Słabością KSST był jego porozumiewawczy (a nie reprezentatywny) charakter, ograniczoność środków oraz skłonność do działań ekspercko-kameralnych. Gminy widziały w sejmiku instytucję powiązaną ze środowiskiem rządowym, a władze centralne traktowały KSST przede wszystkim jako reprezentanta małych gmin. Dopiero gdy rząd Hanny Suchockiej przystąpił do prac nad pogłębieniem samorządowej reformy, KSST uzyskał szansę zinstytucjonalizowania swego lobbingu w postaci Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, która rozpoczęła prace z dniem 1 stycznia 1993 r. i wkrótce została wpisana do ustaw jako instytucja opiniująca podział pieniędzy z rezerwy oświatowej i subwencji ogólnej. W tym samym czasie sejmiki wojewódzkie aktywnie włączyły się w tworzenie mapy nowego podziału administracyjnego kraju.

Komisja Wspólna nie była jedynym trwałym dorobkiem Krajowego Sejmiku z pierwszych lat działalności. Mimo braku prawnego oparcia, KSST został wpisany do ustawy z 1991 r. o dochodach gmin i zasadach subwencjonowania, a w 1993 r. do ustawy o finansowaniu gmin. Dzięki temu przedstawiciele sejmiku mogli uczestniczyć w procesie podziału rezerwy subwencji ogólnej. W 1992 r. przewodniczący KSST zorganizował Krajowy Instytut Badań Samorządowych

1 - ,,Wspólnota'' 1991, nr 5, s. 10.

2 - *Sejmik sejmików*, ,,Gazeta Wyborcza'', 25 lipca 1990.

3 - ,,Wspólnota'' 1990, nr 21, s. 4.

(zlikwidowany później przez Adama Struzika). W styczniu 1993 r. KSST złożył do Sejmu projekty nowelizacji ustawy samorządowej z propozycją obligatoryjnej Krajowej Izby Samorządu Terytorialnego, a w czerwcu zorganizował w Warszawie pod patronatem prezydenta Lecha Wałęsy I Kongres Samorządu Terytorialnego[1].

Silnymi ośrodkami nacisku było też pięć samorządowych reprezentacji: Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich. Na szczególną uwagę zasługuje działalność ZMP, który miał nie tylko tradycję, ale na tle pozostałych reprezentacji wykazywał się stabilnością i skutecznością. Związek posiadał też najliczniejsze biuro, nie oszczędzał na składkach w organizacjach międzynarodowych, a w podejmowanych inicjatywach odznaczał się rozmachem, czego przykładem była I Ogólnopolska Konferencja Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów zorganizowana w 1992 r.[2] I choć nie wszystkie inicjatywy ZMP zyskały poparcie członków[3], to jednak Związek wielokrotnie wykazał swą skuteczność. W 1991 r. przedstawiciele ZMP wpłynęli na zablokowanie niekorzystnego dla samorządów projektu ustawy o finansach gmin i we współpracy z Unią Metropolii Polskich uzyskali od grupy posłów wniesienie nowego projektu[4]. Co roku ZMP kilkanaście razy publikował swoje opinie we wszystkich ważnych dla samorządu sprawach. W wewnętrznej organizacji dbano nie tylko o systematyczny wzrost liczby członków, ale również o szeroką reprezentację polityczną, czego przejawem było wprowadzenie do Zarządu ZMP w pierwszej kadencji przedstawiciela SLD, mimo że wpływy Sojuszu w Związku były wówczas niewielkie.

Aktywny lobbing prowadziła Unia Metropolii Polskich, aspirując do roli głównego recenzenta działalności rządu i parlamentu w sprawach samorządowych. Znalazło to wyraz w regularnie publikowanych we „Wspólnocie" materiałach UMP oraz we własnych projektach rozwiązań prawnych (np. w sprawach energetyki, gospodarki odpadami). W niektórych dziedzinach (dotyczących ustroju jak i prawa materialnego) inicjatywy UMP były zbieżne ze stanowiskiem ZMP, co jednak bardziej osłabiało niż wzmacniało samorządowy lobbing, powodując zbędną rywalizację obydwu struktur. Pozostałym dużym samorządowym reprezentacjom - UmP, ZGW RP, FZiSGP - nie udało się zdobyć na tyle silnej pozycji,

1 - Wymownie brzmią tytuły relacji z I Kongresu zamieszczone we „Wspólnocie" (1993): *Ważny partner w zarządzaniu krajem* (nr 26), *Nic o nas bez nas* (nr 27). Oba teksty oddawały też nastroje panujące w środowisku samorządowym: *To jest żywioł, którego nie da się okiełznać, któremu nie sposób założyć uzdy* [o rozwoju samorządności]. *Liczbowo biorąc samorządowe lobby było w nim bardzo silne. Około 60 posłów* [o lobbingu w parlamencie]. *W Sali Kongresowej więcej było samorządowej rewolucyjności niż gospodarskiego pragmatyzmu* [o atmosferze obrad].

2 - W kadencji 1990-94 zorganizowano razem cztery konferencje, każda z udziałem od 250 do 500 prezydentów, burmistrzów i wójtów.

3 - Np. nie udało się zrealizować planów prezesa ZMP Wojciecha Szczęsnego Kaczmarka utworzenia funduszu komunalnego miast polskich. „Wspólnota" 1990, nr 24, s. 3.

4 - R. Szwed, *Związek...*, op. cit., s. 187.

aby ich oddziaływanie na centralne organy władzy mogło przynieść widoczne skutki[1]. Poza tym należy zauważyć, że w trakcie licznych zmian na szczytach władzy w latach 1990-93 grupy nacisku ze strony samorządów przybierały różne formy, wahając się między lobby strukturalnym (np. ZMP lub UMP), a lobby terytorialnym (np. Śląsk, Wielkopolska)[2].

Obok zinstytucjonalizowanych działań lobbingowych, które odbywały się w trójkącie samorząd - władza ustawodawcza - władza wykonawcza, gminy posiadały również dodatkową możliwość oddziaływania na centralne organy państwowe. Było nią odwołanie się do trzeciej władzy - sądów i trybunałów. Rzecz absolutnie niespotykana w PRL, w III RP szybko stała się istotnym narzędziem w upominaniu się o swe prawa. W pierwszej kadencji na drogę sądową przeciwko skarbowi państwa weszły m.in. samorządy Drawska Pomorskiego, Wejherowa, Wąbrzeźna. Z kolei przeciwko gminom do sądu (a następnie do Trybunału Konstytucyjnego) wystąpił Polski Związek Działkowców. Przedmiotem sporu było prawo własności do działek o łącznej powierzchni 420 km kw. Sprawa ciągnęła się bardzo długo, a niekorzystne postanowienia Trybunału Konstytucyjnego PZD potrafił zneutralizować polityczną decyzją parlamentu[3]. Dopiero w lutym 2002 r. Trybunał uznał racje gmin. Skuteczny antysamorządowy lobbing prowadził także Fundusz Wczasów Pracowniczych, który wolał zbankrutować niż oddać gminom swoje zasoby.

Ograniczone możliwości oddziaływania samorządu na władze centralne ujawniły się po wyborach parlamentarnych w 1993 r. Okazało się wówczas, że walka o samorządowe interesy jest bezowocna, jeśli nie wspiera jej lobby w parlamencie lub w rządzie. Między wrześniem 1993 r. a czerwcem 1994 r. organizacje samorządowe nie zdołały wypracować nowych form lobbingu w zmienionym układzie politycznym. Antyreformatorskie stanowisko rządu zostało jedynie napiętnowane w sprawozdaniach związków samorządowych. Do tej krytyki dołączyła prasa niechętna koalicji SLD-PSL. Antyrządowe publikacje i wywiady rezygnujących z funkcji twórców reformy świadczyły o bezsilności samorządowego środowiska, które wiosną 1994 r. pozostawało raczej biernym obserwatorem przygotowań ugrupowań politycznych do wyborów. Wyrazem tego był brak alternatywnej ordynacji (wobec projektu koalicji) oraz słaba aktywność w okresie przedwyborczym. Podsumowaniem lat 1990-1994 w zakresie oddziaływania środowisk samorządowych na władze centralne może być wypowiedź Piotra Buczkowskiego bilansująca pierwszą kadencję rad: *Dzisiaj można [...] ocenić, że*

1 - W związku z tym Jerzy Regulski stawiał retoryczne pytanie: *Czy jest to jeszcze jeden dowód na nierówny poziom rozwoju społecznego?* J. Regulski, *Samorząd III RP...*, op. cit., s. 318.

2 - Np. o tworzeniu się lobby śląskiego za rządów premiera Bieleckiego mówił burmistrz Chrzanowa. „Polityka" 1991, nr 14, s. 3.

3 - A. Piskorz-Ryń, *Ustawa o pracowniczych ogrodach działkowych jako przykład lobbingu politycznego. Analiza i omówienie zagadnienia*, Warszawa 1998, [w:] Archiwum FRDL.

wszyscy [...] przeszacowaliśmy możliwości i nie zdawaliśmy sobie sprawy ze skali wysiłku, jaki trzeba będzie podjąć, aby zrealizować ogrom własnych oczekiwań[1].

Ta słabość uległa pogłębieniu w latach 1994-95. Wpłynęła na to ofensywa polityczna ugrupowań koalicji rządzącej, które poszerzały swoje wpływy w państwie, spychając samorządy do roli petentów. Pierwsze zgromadzenia Krajowego Sejmiku po wyborach samorządowych wykazały, że instytucja ta będzie w większym stopniu narzędziem w rękach PSL, niż samorządowym lobby upominającym się u władz centralnych o interesy swego środowiska[2]. Nowi delegaci, reprezentujący w większości PSL, wybrali na przewodniczącego KSST marszałka Senatu Adama Struzika (PSL), powierzając mu ponadto członkostwo w Komisji Wspólnej. Niewiele dało zorganizowanie w ramach KSST klubu „Samorządność' jednoczącego działaczy UW i twórców KSST. Nie byli oni dla rządu partnerami, podobnie jak związki samorządowe. Szef URM Michał Strąk kwestionował reprezentatywność tych zrzeszeń (należało do nich ok. 20 proc. samorządów) i powoływał się na bezpośrednie kontakty z gminami (tzw. „ankieta Strąka'').

Po wyborach samorządowych w 1994 r. główny ciężar akcji lobbingowej spadł na Związek Miast Polskich, którego władze zdołały utrzymać ciągłość kadrową i koncepcyjną. W zakresie legislacyjnym znalazło to wyraz w udziale przedstawicieli ZMP w komisji pracującej nad rozdziałem konstytucji dotyczącym samorządu oraz w komisji nadzwyczajnej rozpatrującej w latach 1994-97 ustawy o samorządzie powiatowym. W 1996 r. Związek zainicjował skargę 400 gmin, które wystąpiły do Trybunału Konstytucyjnego, protestując przeciwko zamrożeniu stawek podatków i opłat lokalnych na rok 1997 oraz przeciwko tzw. „kategoryzacji'' gmin. Jeszcze przed rozpatrzeniem skargi przez Trybunał ustawa została znowelizowana. Szczególnie ostrą walkę stoczył ZMP w latach 1994-95 w sprawie finansowania dodatków mieszkaniowych. Podczas negocjacji nad dodatkami ustanowionymi przez rząd samorządowcy nie zdołali przeforsować swoich argumentów w Komisji Wspólnej i pod egidą ZMP zorganizowali demonstrację, którą media okrzyknęły nieco na wyrost „czarną procesją''[3]. Dopiero Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując wniosek ZMP poparty przez 396 gmin, wydał korzystne dla samorządów orzeczenie.

ZMP w drugiej kadencji rozpoczął też istotne działania integracyjne. Była to poniekąd odpowiedź na próby obligatoryjnego tworzenia krajowej reprezentacji gmin, podejmowane przez KSST, a także aktywizację Federacji Związków

1 - P. Buczkowski, *Samorządowe cztery lata*, ,,Wspólnota'' 1994, nr 20.

2 - Z. Bosacki, *Drutowanie pękniętego garnka*, ,,Wspólnota'' 1995, nr 1; *Wielkie nic*, wywiad z P. Buczkowskim ,,Trybuna'' 1995, nr 63. W drugiej kadencji z KSST wystąpiły sejmiki województw wałbrzyskiego (1996), katowickiego, krakowskiego i warszawskiego (1998). Od początku do KSST nie przystąpił sejmik woj. legnickiego.

3 - P. Landowska, *Czarna procesja gmin*, ,,Trybuna'' 1993, nr 293; M. Starkowska, *Władza przeciw władzy*, ,,Wspólnota'' 1994, nr 52-53; *Sprawozdanie z działalności zarządu Związku Miast Polskich w II kadencji (1994-1998)*, Warszawa / Poznań, 9 stycznia 1999.

i Stowarzyszeń Gmin Polskich, której szefowie starali się o uzyskanie miejsca dla FZiSGP w Komisji Wspólnej (zrealizowano to dopiero za rządów Jerzego Buzka). W takich warunkach w 1996 r. doszło do porozumienia „czwórki'' ZMP, UMP, UmP i ZGW RP. Umożliwiło to zwiększenie dofinansowania tych organizacji ze źródeł amerykańskiej fundacji USAID, dzięki czemu powstał System Analiz Samorządowych - informacyjno-koncepcyjna podstawa działań „czwórki''[1]. Po uruchomieniu tego programu ożywiła się działalność UMP, która w 1997 r. otworzyła swą siedzibę w warszawskim Pałacu Kultury i rozpoczęła organizację konwersatoriów na aktualne tematy (np. bezpośredni wybór prezydentów miast). Unia przeanalizowała też stosowane na świecie modele ustroju metropolii i przeprowadziła konsultacje w sprawie wdrożenia w Polsce najlepszego spośród tych wariantów.

Mimo wciąż nowych koncepcji oddziaływania na rządowe centrum, organizacje samorządowe nie miały wystarczającej siły przebicia. Taki stan rzeczy tylko częściowo może być tłumaczony przez różnice polityczne, bowiem przyczyny miały bardziej złożony charakter i wynikały z braku zrozumienia ze strony radnych znaczenia tych organizacji. Zdawali sobie z tego sprawę wójtowie, burmistrzowie i prezydenci, ale uchwałę o przystąpieniu do danego związku (i o składce członkowskiej) podejmowali radni, a oni nie widzieli bezpośrednich korzyści z udziału samorządu w tych organizacjach. Z kolei o rozdziale środków z pomocy zagranicznej decydowali na ogół eksperci, którzy preferowali działania indywidualne, a do samorządów odnosili się niekiedy paternalistycznie. Dlatego na skuteczny i efektowny lobbing gminne związki nie miały po prostu pieniędzy.

Powstałe u zarania III RP fundacje w latach 1994-1998 nadal utrzymywały swą działalność, dostosowując ją do aktualnych potrzeb. Np. w programach szkoleniowych Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej większy nacisk kładziono na zagadnienia mieszkaniowe, infrastruktury usług komunalnych, zamówień publicznych, organizacji i zarządzania. Fundacja od 1996 r. wraz z Amerykańską Agencją Rozwoju Międzynarodowego (USAID) rozpoczęła edycję corocznego konkursu „Gmina jakich mało'' promującego szczególnie osiągnięcia gmin liczących do 20 tys. mieszkańców[2]. Tworzono też nowe instytucje wspierające lokalną demokrację, które wywierały na władzę naciski celem poszerzenia uprawnień samorządu (np. w sprawie pilotażu). W 1994 r. powstał Instytut Spraw Publicznych, gdzie grupa ekspertów i polityków związanych z opozycją kontynuowała prace nad ustawami samorządowymi[3], na Uniwersytecie Warszawskim aktywnie

1 - *Stosunki między głównymi organizacjami samorządowymi i problem ogólnopolskiej reprezentacji gmin*, s. 3, [w:] B. Mościcki, *Związki i stowarzyszenia...*, op. cit.

2 - Konkurs ten odbywał się we współpracy z tygodnikiem ,,Wspólnota'', a jego podsumowanie było każdorazowo publikowane w formie edycji książki pt. *Gmina jakich mało*.

3 - A. Liszyk, *Sprawozdanie z rozmowy z L. Kieresem*, op. cit.

działało Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, kierowane przez Andrzeja Piekarę. Powstały też nowe placówki naukowo-badawcze, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową oraz Centrum Badań Regionalnych, które rozpoczęły regularne publikacje rankingów miast i gmin, promując najlepsze samorządy. Szeroki lobbing zastosowały samorządy starające się o ściągnięcie kapitału do swej gminy. Przykład Gliwic, gdzie zbudowana została fabryka Opla, jest tylko jednostkową egzemplifikacją tego typu działań, których zasięg i skuteczność wymagają odrębnego zbadania[1]. W wydawnictwach samorządowych zaczęły pojawiać się fachowe poradniki na temat lobbingu, choć pierwszy artykuł na ten temat „Wspólnota'' opatrzyła znakiem zapytania, nie doceniając chyba rangi problemu[2]. Za to już w 1996 r. tygodnik ten zaczął zamieszczać odrębną kolumnę z nadtytułem „Lobbing''. Informowano też szeroko o nowych inicjatywach promujących samorząd a zarazem umacniających tę instytucję w środowisku lokalnym i w kraju: uchwałach o herbach i flagach, nowych formach aktywności (np. powołany w 1995 r. Chrześcijański Ruch Samorządowy), kolejnych Konferencjach Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów, targach i wystawach[3]. Inne media krajowe niewiele miejsca poświęcały tematyce lokalnej. Analitycy prasy wskazywali, że sprawy samorządu terytorialnego traktowane są tam co najmniej drugorzędnie. Paradoksalnie brzmiały wnioski końcowe z takich analiz: *centralna prasa ,,ancien regime'u'' częściej pisała o tym, co się dzieje ,,w terenie'' niż prasa III Rzeczypospolitej* - podsumowała Hanna Palska - *Nie udało się zaszczepić przekonania, że o skali zmiany politycznej, której od bez mała dziesięciu lat jesteśmy obserwatorami - świadczy ,,ruch'' w społecznościach lokalnych*[4].

Zmiany rządu, które nastąpiły w 1995 r., a następnie w 1996 r., pobudzały do aktywności zwolenników reform samorządowych, którzy w SLD widzieli potencjalnego sprzymierzeńca. W drugiej połowie tej kadencji parlamentu, więcej polityków wydawało się zainteresowanych przyszłością samorządu, a ministrowie od administracji (najpierw Marek Borowski, a później Leszek Miller) wznowili prace nad nowym podziałem terytorialnym kraju. Szybko okazało się jednak, że w większości są to działania pozorowane, a naciski polityków PSL (wywierane także poprzez KSST), są silniejsze niż wpływy samorządowych reformatorów. Przy okazji dyskusji nad liczbą województw, ujawnił się lobbing średnich województw,

1 - Gliwice pozyskały dla siebie tę olbrzymią inwestycję, a wiceprezydent Andrzej Jarczewski opisał kulisy tego kontraktu w książce *Jak złowić opla*, Warszawa 1996.

2 - A. Jackowska, *Samorządowy lobbing*?, ,,Wspólnota' 1995, nr 51-52. Tekst kończył się raczej sceptyczną oceną co do nowych form oddziaływania: *Bo tak naprawdę najlepszym ,,samorządowym lobbingiem'' będzie powszechne uznanie faktu, że gminy wykonują zadania i lepiej, i taniej niż organy administracji rządowej*.

3 - Największą imprezą tego typu były targi Investcity, zorganizowane po raz pierwszy w Poznaniu w czerwcu 1992 r. Od następnego roku oferta polskich miasta przenoszona była także na międzynarodowe targi inwestycyjne MIPIM w Cannes.

4 - H. Palska, *Samorząd terytorialny...*, op. cit., s. 19-20, [w:] Archiwum FRDL.

które optowały za koncepcją 25 nowych jednostek[1]. Była to niewątpliwie zapowiedź przyszłych kłopotów z reformą.

Rezygnacja premiera Cimoszewicza z przeprowadzenia reformy administracyjnej przed wyborami parlamentarnymi spowodowała frustrację zwolenników samorządowych zmian. Posłowie Unii Wolności, którzy nie zdołali wprowadzić zapisu o powiatach do konstytucji, na początku 1997 r. zawiesili swój udział w pracach nadzwyczajnej komisji sejmowej[2]. Jerzy Regulski z pesymizmem komentował rozwój wypadków: *Samorządy, mimo że istnieją już siedem lat, nie stworzyły siły politycznej, która mogłaby skutecznie wpływać na realizację ich własnych interesów i na dalszy przebieg reform w Polsce. Samorządy jeszcze raz wykazały brak umiejętności lobbingu*[3]. Taka sytuacja sprzyjała angażowaniu się środowisk samorządowych w działania stricte polityczne, zwłaszcza po stronie proreformatorskich ugrupowań. Stąd też wzrost liczby radnych, burmistrzów i prezydentów w szeregach UW i AWS. Do Akcji Wyborczej Solidarność weszła formalnie Liga Krajowa, mająca prezentować samorządowe problemy w gremiach politycznych.

W 1997 r. nastąpiło zerwanie z apolityczną formułą samorządowego lobbingu. Widać to wyraźnie po liczebności samorządowców na listach wyborczych do parlamentu. Po wyborach, w największym klubie AWS powołano Zespół Samorządowy grupujący 70 parlamentarzystów z samorządowym doświadczeniem. Dokonano też zmian w regulaminach Sejmu i Senatu, celem zobowiązania tych organów do zasięgania opinii samorządów na każdym etapie prac legislacyjnych przy ustawach związanych z gminami. Przy Kancelarii Sejmu zamierzano powołać sekretariat samorządowy[4]. Wyrazem poczucia wzrostu znaczenia środowisk samorządowych był zorganizowany w dniach 10-12 października 1997 r. w Krakowie Kongres Samorządów Terytorialnych RP, z udziałem ok. 700 samorządowców z Polski i Europy[5]. Kolejnym przykładem aktywizacji związanej z reformą była inicjatywa Rudolfa Borusiewicza, działacza samorządowego z Nowego Sącza, który w grudniu 1997 r. założył Stowarzyszenie Wspierania Powiatów.

W koalicji i rządzie AWS-UW przedstawiciele środowisk samorządowych zajęli wpływowe stanowiska, umożliwiające dokończenie przerwanych w 1993 r. reform i stworzenie instytucjonalnych warunków dla umocnienia samorządu w strukturach władzy publicznej III RP. Wkrótce jednak okazało się, że większość pary z samorządowego lobbingu poszła w gwizdek reformy podziału administracyjnego.

1 - ,,Gazeta Wyborcza'' 1996, *Ani 12, ani 17, tylko 25* (20 marca); *Targi wojewódzkie* (26 marca).

2 - *Długo byliśmy cierpliwi* - wywiad z Ireną Lipowicz, ,,Gazeta Wyborcza'', 22-23 marca 1997.

3 - J. Regulski, *Czy samorząd jest siłą polityczną*, ,,Wspólnota'' 1997, nr 22.

4 - W dziale ,,Lobbing'' tygodnik ,,Wspólnota'' 1997, nr 43 pisał: *Instytucjonalizacja lobbingu samorządowego pozwala zachować podmiotowość i samodzielność organizacji samorządowych. Ich skuteczność będzie zależeć od tego, czy potrafią się dogadywać, dzielić obowiązkami, korzystać z usług profesjonalnych lobbistów*.

5 - *Kongres Samorządów Terytorialnych RP. Konferencja samorządów państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Kraków 1998.

Pierwsze kontrowersje dotyczące tych planów związane były z zakresem kompetencji (zwłaszcza województw). W ostatecznej formie rola samorządowego sejmiku i marszałka została nieco ograniczona na rzecz władz rządowych na czele z wojewodą. Podział kompetencji, aczkolwiek najważniejszy w tej reformie, nie miał jednak tak wielkiego rezonansu jak sprawy powołania powiatów, likwidacji starych województw i tworzenia nowych oraz przebiegu granic nowo powstałych jednostek administracyjnych. To właśnie te konfliktogenne aspekty reformy zostały wyeksponowane w mediach jako główny element zmian. Rząd zaś nie potrafił skutecznie rozpropagować pozytywnego obrazu tej reformy. Jeszcze bardziej ograniczone możliwości medialnego oddziaływania miały samorządy[1].

Na początku marca 1998 r., gdy wciąż brakowało ustalenia termin wyborów, ujawniono przyszły podział administracyjny kraju z dwunastoma województwami i ok. 300 powiatami. Dyskusja wokół tego projektu przerodziła się szybko w wielką burzę konfliktów. Sprzeczność interesów dotyczyła nie tylko lobby lokalnych w poszczególnych regionach. Linie podziału ustawiły przeciwko sobie działaczy politycznych z tych samych ugrupowań, mieszkańców starych i nowych województw, miast powiatowych i gminnych, ponownie uwidocznił się podział na prowincję i warszawskie centrum. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w 1993 r. rząd Hanny Suchockiej czyniąc przymiarki do tej reformy spotkał się z podobnymi reakcjami[2]. Wtedy jednak Polska żyła w okresie permanentnych zmian i jeszcze jedna reforma zostałaby prawdopodobnie zaakceptowana bez większych protestów. Sytuacja w 1998 r. była inna. Samorząd dał społecznościom poczucie siły i niezależności. Lokalne struktury polityczne, zahartowane w kolejnych kampaniach wyborczych, miały możliwość zorganizowania protestów i ich koordynacji w różnych częściach kraju. Organizowano happeningi i inne widowiskowe imprezy mające przekonać władze to utworzenia powiatu czy województwa. Demonstrujący w Warszawie zielonogórzanie rozdawali mieszkańcom stolicy zaproszenia na „Winobranie'98" i butelki z winem[3]. W aktywizowanie lokalnych społeczności zaangażowali się nawet przedstawiciele administracji państwowej. W Opolu wojewoda jednoznacznie potępił projekt rządowy pozbawiający to miasto wojewódzkiego statusu. Zwolennicy powiatów w kilku miejscach w kraju rozpoczęli blokady dróg. Uciekano się do wielu oficjalnych i nieoficjalnych metod nacisku. Niektóre akcje trwały jeszcze po wprowadzeniu reformy. Pod koniec 1999 r. politycy AWS z Elbląga zaskarżyli państwo polskie do Trybunału Praw Człowieka

1 - W tym czasie w telewizji publicznej dominowały wpływy polityczne opozycji. Doszło do paradoksalnej sytuacji, w której rząd musiał wykupywać na zasadzie płatnej reklamy czas antenowy na propagowanie reformy w publicznej telewizji. J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy*..., op. cit., s. 144.

2 - Przedsmakiem walki o powiaty w III RP była demonstracja zorganizowana latem 1990 r. w Warszawie, przez miasta żądające ustanowienia u nich siedziby urzędu rejonowego.

3 - R. Pietrzak, *Proces tworzenia województwa lubuskiego w 1998 r.*, praca magisterska., Zielona Góra 2002, s. 69.

w Strasburgu, zarzucając złamanie przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczących wolności wyrażania opinii i poglądów oraz zakazu represjonowania z uwagi na wyrażane poglądy. Chodziło o umieszczenie Elbląga w woj. warmińsko-mazurskim, wbrew jednoznacznie wyrażonej przez mieszkańców woli przynależności do woj. pomorskiego[1].

Siła tych wystąpień nie tylko zmusiła rząd do zwiększenia liczby województw i powiatów w stosunku do pierwotnej wersji, ale (co może było nawet ważniejsze dla pozycji samorządów) odwróciła uwagę od innych działań lobbingowych podejmowanych przez wpływowe koła resortowe. I tak np. w wyniku nacisków ze strony Urzędu Głównego Geodety Kraju gminy nie uzyskały prawa do prowadzenia zasobów geodezyjnych. Usytuowano je w powiatach, starając się jeszcze stworzyć w tym celu odrębną administrację. Równie skutecznie resorty „obroniły" przed samorządami szkoły artystyczne i nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego, Krajowy Urząd Pracy. Oceniano, że lobby resortowe pozbawiło samorząd w procesie legislacyjnym ok. 40 proc. planowanych kompetencji[2]. Środowiska samorządowe nie zdołały też wywrzeć właściwej presji na polityków celem przyjęcia mniej upolitycznionej ordynacji wyborczej. Zabrakło tu nie tylko woli, ale i wyobraźni. Większość klasy politycznej wyraźnie godziła się z faktem upolitycznienia samorządów, co było widoczne już podczas jesiennej kampanii wyborczej w 1998 r. Dlatego rozpoczynając nową kadencję, środowiska samorządowe zdawały sobie sprawę, że w rywalizacji o wpływy w państwie i o pozycję organów władzy publicznej, decydujące znaczenie będą miały powiązania polityczne.

Pierwsze miesiące po wyborach upłynęły pod znakiem realizacji reformy samorządowej oraz przygotowań do następnych reform: zdrowotnej i oświatowej. Wypowiedzi reprezentantów samorządowych środowisk wskazywały na optymizm i zadowolenie[3], ale później nastroje się pogorszyły. Wynikało to zarówno z problemów związanych z realizacją reform, jak i z ogólnej sytuacji ekonomicznej kraju oraz spadających notowań AWS i UW. Centralizm finansów publicznych utrudniał prowadzenie przez nowe jednostki administracyjne (szczególnie powiaty) samodzielnej polityki. *Klientelizm samorządowy, ciągle wszechobecny w Warszawie, może skutecznie wyeliminować tylko reforma centrum* - tak przewodnicząca sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego oceniała możliwości lobbingowe władz lokalnych w dwa lata po reformie[4]. Nie prowadzono jednak żadnych prac nad zmianą statusu rządowego centrum, a autorzy reformy administracyjnej po jej wdrożeniu odeszli z zajmowanych stanowisk. Samorządowcy z trzynastu miejscowości zabiegali jeszcze o utworzenie dodatkowych powiatów, co w siedmiu

1 - *Prawica skarży do Trybunału państwo polskie*, www. zmp. poznan.pl , 12 lutego 2001.

2 - J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy i politycy*..., op. cit., s. 175, 178, 179; „Wspólnota" 1999, nr 4, s. 6.

3 - *Okręt już nie zatonie*, wywiad z Ireną Lipowicz, „Wspólnota" 1999, nr 4.

4 - *Ustrój do poprawki*, „Wspólnota" 2000, nr 27.

przypadkach zakończyło się pozytywnie[1]. Poza tym kohabitacja samorządowo-rządowa w trzeciej kadencji została sprowadzona głównie do wymiaru finansowego. Kryzys finansów publicznych dotknął też instytucje samorządowe. W 2000 r. deficyt finansów komunalnych wzrósł trzykrotnie w porównaniu do roku 1999. Radni najbiedniejszych gmin jednoznacznie wskazywali na budżet państwa jako źródło pomocy. W 2002 r. władze Otmuchowa jako pierwsze wykorzystały przepis upoważniający jednostki samorządu do ubiegania się o pomoc z budżetu państwa. Ministerstwo Finansów odpowiedziało odmownie i gmina rozpoczęła starania o kredyt w Banku Gospodarstwa Krajowego[2]. Znów odwoływano się do sądów jako rozjemcy między państwem a samorządem. Tylko w 2000 r. uchwały o wystąpieniu na drogę sądową przeciwko skarbowi państwa podjęły następujące jednostki: gmina Kłodzko; miasta: Będzin, Gdańsk, Jelenia Góra, Koszalin, Kraków, Słupsk, Warszawa; powiaty: gorzowski, kłobucki i międzyrzecki[3].

W przypadku województw płaszczyzną dyskusji o finansowych problemach były kontrakty, które marszałkowie mieli podpisywać z rządem. Uruchomiły one chaotyczny wyścig regionów, które nie mając początkowo przygotowanych własnych strategii zawierały kontrakty pod dyktando rządu. Później zresztą „dziura budżetowa", odkryta latem 2001 r., zmusiła do renegocjacji tych kontraktów, w efekcie czego pierwotne kwoty zostały obniżone o połowę[4]. Gminy „walczyły" ze skutkami reformy oświaty, zamykając małe szkoły i kontrolując ministerialnych rachmistrzów finansowych. Najgorsza sytuacja była w powiatach, których finanse aż w ok. 95 proc. pochodziły z dotacji i subwencji centralnych. Rozpoczęło się też „lobbowanie wielostopniowe". Gminy poprzez swoich radnych w powiatach starały się wpływać na to, by w uchwałach budżetowych uwzględnione były ich interesy. Ta sama sytuacja, tylko w innym wymiarze i z udziałem powiatów, powtarzała się w sejmikach i urzędach marszałkowskich.

Samorządowe problemy w nowej kadencji zostały zasygnalizowane rządowi na XII Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków zorganizowanej w dniach 20-21 maja 1999 r. w Poznaniu. Przybyła na nią rekordowa liczba przewodniczących zarządów - ok. 650, w tym po raz pierwszy szefowie powiatów i województw. Rząd reprezentowany był przez premiera Buzka i kilku ministrów. Wyglądało na to, że władze centralne doceniają

1 - Nowe powiaty (Brzeziny, Gołdap, Lesko, Łobez, Sztum, Węgorzewo, Wschowa) utworzono z dniem 1 stycznia 2002 r., ich rady miały zostać wybrane dopiero po upływie kadencji. Do tego czasu premier na wniosek MSWiA wyznaczał (zgodnie z art. 29 u. 7 ustawy o samorządzie powiatowym) osobę pełniącą funkcję organu powiatu. Zmieniono też granice sześciu powiatów oraz województw małopolskiego i śląskiego. „Wspólnota" 2001, nr 23, s. 23; „Gazeta Samorządu i Administracji" 2001, nr 25, s. 11.

2 - M. Szczepanik, *Po pożyczkę do budżetu*, „Rzeczpospolita" 2002, nr 122.

3 - G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa 2001, s. 290.

4 - „Gazeta Wyborcza", 19 czerwca 2001, s. 16. Według marszałków redukcja kontraktów oznaczała, że *przestały one być obrazem polityki regionalnej państwa*, „Wspólnota" 2002, nr 25-26, s. 6.

wagę tego zgromadzenia, co jednak nie oznaczało, iż zmieni się tendencja w podziale finansów publicznych. Samorządowcy podkreślali niezgodność tego podziału z zagwarantowaną konstytucyjnie adekwatnością zasilania finansowego samorządów do zakresu przekazywanych im zadań. A Michał Kulesza musiał przypominać resortowi finansów prawdy podstawowe: *Zasada adekwatności to nie jest prośba ani postulat; to jest norma. To norma, a nie łaska*[1].

Uczestnicy poznańskiej konferencji postulowali ustanowienie przez Sejm Dnia Samorządu Terytorialnego na 27 maja - rocznicę pierwszych wyborów samorządowych. Święto to obchodzono od 2001 r. Zaczęły się też obchody innych jubileuszy związanych z dziesięcioleciem transformacji ustrojowej, w której samorząd odegrał tak znaczącą rolę. Dodatkowym impulsem dla organizatorów takich promocji były próby przeprowadzania „bilansu otwarcia" reformy z 1998 r. Dlatego lata 1999-2000 przyniosły szczególnie dużo konferencji i spotkań o charakterze środowiskowym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

W trzeciej kadencji nie było już KSST, ale pojawiło się za to nowe zrzeszenie samorządowe, Związek Powiatów Polskich. ZPP miał swych przedstawicieli w Komisji Wspólnej, choć nie przejawiała ona za rządów premiera Buzka większej aktywności. W Związku Miast Polskich nowym prezesem został Piotr Uszok, prezydent Katowic. Polaryzacja polityczna w samorządzie odbiła się też na funkcjonowaniu jego organizacji. Były między nimi duże rozbieżności co do konkretnych rozwiązań samorządowych, a to utrudniało skuteczny lobbing. Przykładem tego były różnice w ocenie ustawy o dochodach jednostek samorządowych. ZMP i ZPP apelowały o jej podpisanie, a Związek Gmin Wiejskich był przeciwny. Ostatecznie prezydent zawetował ustawę, ale w swym uzasadnieniu nie wziął pod uwagę argumentów żadnej z tych stron. Lepiej wypadły starania samorządowców przekonujących rząd o błędnym wyliczeniu subwencji oświatowej w 2000 r., w związku ze zobowiązaniami wynikającymi z Karty Nauczyciela. ZGW postarał się o zmianę porządku obrad Komisji Wspólnej, a ZMP przygotował profesjonalne opracowania. Samorządy odniosły sukces, minister edukacji musiał podać się do dymisji[2]. W działaniach tych uczestniczył także ZPP, który na swoim koncie mógł zapisać skuteczny lobbing na rzecz przejęcia przez powiaty urzędów pracy. Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin RP uzupełniła swą nazwę o powiaty i rozpoczęła nową kadencję od zorganizowania Pierwszego Forum Młodych Radnych, na które przybyło pięciuset samorządowców w wieku do 35 lat.

Mimo wspomnianych ograniczeń, wynikających z podziałów politycznych i różnic między poszczególnymi segmentami samorządowej wspólnoty, działania lobbingowe w trzeciej kadencji miały profesjonalny charakter, a nad ich przygotowaniem

1 - „Wspólnota" 1999, nr 22, s. 4.

2 - B. Kalinowska, H. Miklaszewska, *Lobbing czy partnerstwo*, „Wspólnota" 2001, nr 39.

i realizacją pracowały specjalne zespoły eksperckie mające za sobą odpowiednie szkolenia i programy. Na tym polu aktywnie działała Unia Metropolii Polskich, realizując projekt „Lobbing samorządowy" finansowany przez amerykańską fundację. Na łamach „Wspólnoty" publikowano wkładki tematyczne o teorii i praktyce lobbingu, których autorami byli pracownicy naukowi, eksperci zatrudniani przez fundacje oraz samorządowi praktycy. Analizowano w nich akty prawne (np. Konstytucję RP)[1], przykłady działań lobbingowych na Zachodzie, a także konkretne przypadki lobbingu samorządowego w Polsce, jak np. kampanię reklamową podwrocławskich Kobierzyc (jej koszt wyniósł połowę rocznego budżetu gminy), walkę Polkowic o powiat, starania Zakopanego o olimpiadę. Podobny dział uruchomiła także „Gazeta Samorządu i Administracji"[2] (ukazująca się od 1998 r.). Propagowano wykorzystanie grantów z programu Partnerstwo dla Samorządu Terytorialnego (LGPP). W latach 2001-2002 wiejskie gminy na szerszą skalę rozpoczęły starania o udział w funduszach pomocowych Unii Europejskiej (m.in. SAPARD). Z większym rozmachem działały samorządy dużych miast, np. Szczecin na łamach „Rzeczpospolitej" zamieścił obszerny cykl artykułów promujących miasto, Wrocław rozpoczął lobbing na skalę międzynarodową w sprawie organizacji wystawy „Ekspo 2010". Odzew medialny na te akcje oraz przywoływanie coraz liczniejszych przykładów z działalności promocyjnej samorządów świadczył o tym, że lobbing, marketing, public relations są stałymi elementami uprawiania polityki przez władze lokalne.

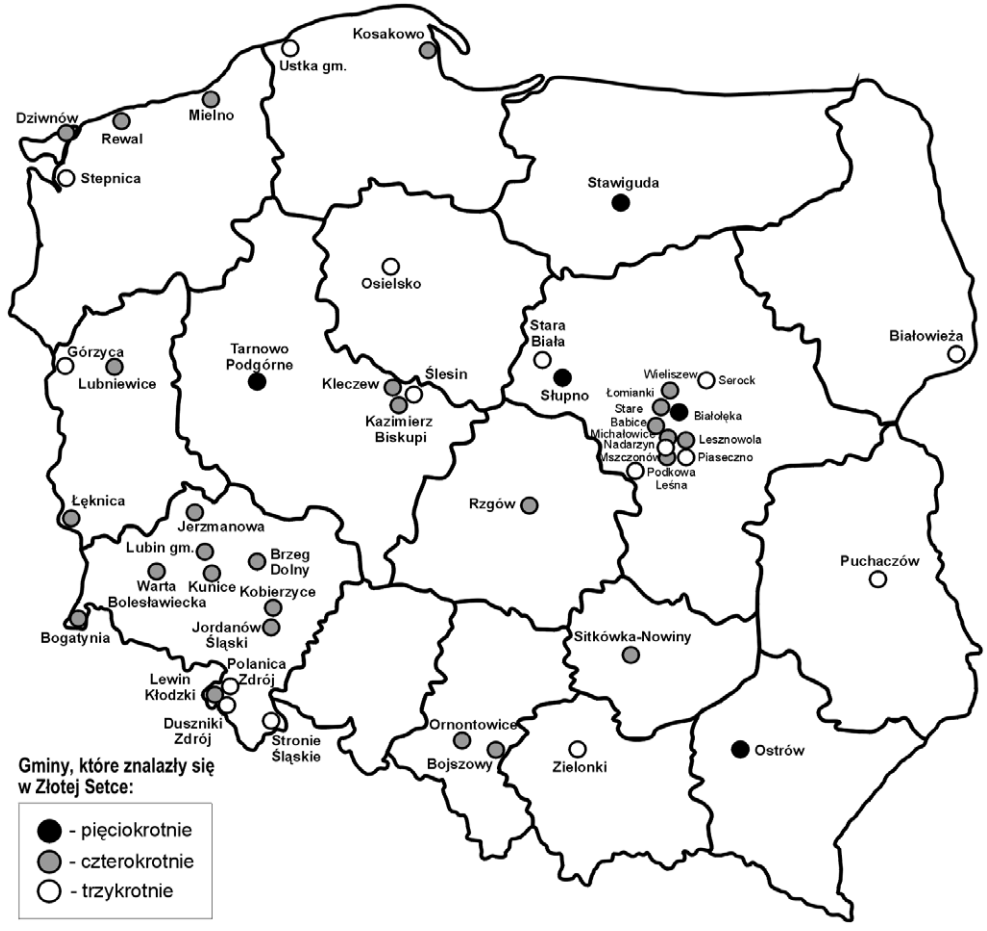
Wychodząc naprzeciw takim zjawiskom, instytucje eksperckie z coraz większym medialnym rozgłosem publikowały wyniki kolejnych rankingów. Obejmowały one gminy, małe miasta, miasta powiatowe, średnie miasta, powiaty, miasta wojewódzkie, powiaty (ziemskie i grodzkie), województwa. Związek Powiatów Polskich wspólnie z Fundacją Bankową im. Leopolda Kronenberga uruchomił w 1999 r. Ligę Inicjatyw Powiatowych, nagradzając programy, w których istniał szczególny związek władz ze społecznością lokalną. MISTiA od 2000 r. organizował konkurs „Mądra Gmina", przyznając nagrody w kategoriach gmin małych, średnich i dużych. Ważną rangę promocyjną miała tzw. „Złota setka samorządów", czyli sto gmin najbardziej atrakcyjnych pod względem inwestycyjnym. Ranking ten prowadziło od 1998 r. Centrum Badań Regionalnych oraz redakcja dziennika „Rzeczpospolita". Nieco dłuższą tradycję, bo sięgającą 1997 r., miał ranking finansowy gmin organizowany przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego przy Uniwersytecie Warszawskim. Dla zwycięskich samorządów była

1 - H. Izdebski w artykule *Co wynika z Konstytucji* („Wspólnota" 1999, nr 13), konkludował: *W rezultacie, ułatwianie kohabitacji, a nie zmuszanie do lobbingu, powinno stanowić jedną z podstawowych wytycznych przy konstruowaniu stosunków między rządem a samorządem terytorialnym.*

2 - Np. artykuły w numerze 18 z 2001 r.: *Wydarzenia marketingowe jako skuteczne narzędzie promocji* (s. .35) oraz *Public relations w przedsiębiorstwie komunalnym* (s. 36).

Najlepsze gminy w Złotej Setce (atrakcyjnych inwestycyjnie) samorządów w latach 1998 - 2002.

Spośród powiatów ziemskich najlepszy potencjał rozwojowy pod koniec trzeciej kadencji miały: powiat piaseczyński, poznański, pruszkowski, warszawski zach. A wśród powiatów grodzkich liderami były miasta: Sopot, Kraków, Poznań, Warszawa, Wrocław, Szczecin, Opole, Gdynia, Katowice, Gdańsk, Gorzów Wlkp.



to licząca się promocja, dla wszystkich zaś interesująco mogły się przedstawiać wnioski płynące z takich badań. *Zmniejszyła się różnica między Polską wschodnią i zachodnią. Wschód nie zyskał, ale zachód stracił* - wynikało z badań Wisły Suraż ski[1].

1 - „Wspólnota" 2001, nr 21, s. 10. Znaczące są też tytuły artykułów tejże autorki podsumowujących rankingi publikowane w „Rzeczpospolitej": *Kto się nie rozwija, ten się cofa*, 2001, nr 126; *Warszawa ucieka prowincji*, 2001, nr 231; *Kolejny rok realnego spadku inwestycji*, 2002, nr 153.

Wyniki mają silny związek z wielkością miasteczka oraz jego odległością od metropolii i granicy zachodniej - podsumowali ranking atrakcyjności inwestycyjnej małych miast Paweł Swianiewicz i Wojciech Dziemianowicz[1]. *W miejscowościach, w których rządzą osoby wywodzące się z ugrupowań centrowych i liberalno-konserwatywnych, odnotowano najwyższy poziom inwestycji, w tym najwyższy wskaźnik inwestycji zagranicznych* - zauważyli dziennikarze tygodnika „Wprost"[2].

W drugiej połowie trzeciej kadencji samorządu okazją do lobbingowych działań były prace nad nowelizacją ustawy samorządowej prowadzone w 2001 r., wybory parlamentarne oraz debata nad zbliżającymi się wyborami samorządowymi. We wszystkich tych wydarzeniach uczestniczyli przedstawiciele środowisk samorządowych, choć ich udział nie zawsze oznaczał skuteczność. Nowelizacje porządkowały status pracowników samorządu i radnych, ale zarazem uszczuplały wpływy tych środowisk (np. poprzez zakaz łączenia stanowisk), nie dając nic w zamian. Osłabło także lokalne lobby w parlamencie, ponieważ samorządowi kandydaci AWS i UW nie weszli do Sejmu, a nowi posłowie i senatorowie pełniący funkcje w radach i zarządach musieli dokonać wyboru. Zdecydowana większość wolała pozostać w parlamencie, co wyraźnie wskazywało na możliwości jakie dawała ta instytucja, mimo iż dla wielu parlamentarzystów stanowiska w samorządzie oznaczały atrakcyjniejsze zarobki.

Zmiana polityczna, jaka nastąpiła po wyborach w 2001 r., znów utrudniła środowiskom samorządowym skuteczne oddziaływanie na rządzące centrum. Przez ponad pół roku nie zbierała się Komisja Wspólna, a gminy z rezygnacją przyjmowały kolejne informacje o ograniczeniach finansowych. Jednocześnie spore było zainteresowanie zmianami, które nowa ekipa zamierzała przeprowadzić w samorządowym ustroju. Wyrazem tego był udział aż 1.200 wójtów i burmistrzów w III Kongresie Gmin Wiejskich w marcu 2002 r. Goście Kongresu, premier, wicepremier, szef MSWiA oraz marszałkowie Sejmu i Senatu wysłuchali licznych głosów krytyki ze strony przedstawicieli gmin. Uczestnicy Kongresu wezwali rząd i parlament do niezwłocznego uchwalenia nowej ustawy o dochodach samorządów uwzględniającej postulaty środowiska. Przyjęto także *Apel do prezydenta, parlamentu i rządu o podjęcie debaty nad przyszłością polskiej wsi*. Wskazywano w nim na rosnącą dysproporcję w poziomie rozwoju gospodarczego i standardzie życia na wsi i w mieście. Pisano o zniechęceniu tego środowiska i braku wiary w lepszą przyszłość, a także o *radykalizacji nastrojów społeczności wiejskiej*[3]. Pośrednim efektem tej debaty było wznowienie prac Komisji Wspólnej.

1 - „Wspólnota" 2001, nr 39. Ci sami autorzy, analizując atrakcyjność inwestycyjną miast powiatowych, wskazywali na zbieżność decyzji podejmowanych przez obcy kapitał z ocenami atrakcyjności inwestycyjnej. „Gazeta Samorządu i Administracji" 2001, nr 15/16.

2 - „Wprost" 2002 nr 42, s. 26. Tam też: *Złota i Czarna Lista Polskich Gmin*.

3 - B. Kalinowska, *Chcemy równych szans*, „Wspólnota" 2002, nr 12.

Jednak najpoważniejsza akcja lobbingowa z końca trzeciej kadencji samorządu wiąże się z nową ordynacją wyborczą oraz z szeroką nowelizacją ustaw zmieniających pozycję władzy wykonawczej w samorządach wszystkich szczebli. Już sam termin wyborów doprowadził do sporu, w którym jedną stroną była parlamentarna większość SLD-UP, a drugą pozostałe ugrupowania oraz samorządowe reprezentacje. Te ostatnie organizacje nie miały jednak większego wpływu na decyzje posłów, podobnie jak i prasowa publicystyka[1], choć może zaangażowanie się wielu indywidualnych i instytucjonalnych lobbystów sprawiło, że frekwencja podczas głosowania w Sejmie była rekordowa - 452 posłów. Sojusz nie zdołał jednak skrócić kadencji rad, ale dzięki pomocy Samoobrony przegłosował korzystną dla dużych ugrupowań metodę przeliczania głosów na mandaty. W tym czasie prawie nikt już nie starał się wznowić walki o ordynację większościową. Natomiast postulat bezpośrednich wyborów burmistrzów organizacje samorządowe przyjęły jako realizację własnych pomysłów[2], choć w powszechnym odbiorze autorstwo tych koncepcji zdołała sobie przypisać Platforma Obywatelska, z którą próbował o to rywalizować SLD. Również przy ustalaniu zmienionej pozycji organów wykonawczych samorządu, głos decydujący mieli politycy. Można przypuszczać, że lobbujący za takim rozwiązaniem burmistrzowie widzieli w tym bardziej swój interes zawodowy i polityczny niż dobro samorządowej wspólnoty. Potwierdza to przebieg kampanii wyborczej, kreowanej po raz kolejny przez interesy ugrupowań politycznych.

* * *

Dwanaście lat działalności lobbingowej dało z pewnością spore doświadczenie samorządowym środowiskom. Zdołały one skutecznie przeforsować wiele korzystnych dla siebie rozwiązań legislacyjnych, a także wprowadzić do swej działalności profesjonalne stosowanie instrumentów nacisku, zgodnie z formułą dojrzałych instytucji demokratycznych. Postęp w tej dziedzinie widoczny był przy okazji bilansowania kolejnych kadencji. Tę dodatnią ocenę burzył jednak brak wyraźnie wyodrębnionej grupy instytucjonalno-prawnej, która w polskim systemie politycznym stanowiłaby podporę takiego lobbingu. W 2002 r. samorządy były dużo dalej od powołania ogólnej reprezentacji przedstawicielskiej niż w 1990 r., kiedy to po raz pierwszy pojawiły się postulaty stworzenia „Izby gmin". Jednocześnie

1 - *Skracanie teraz kadencji i wprowadzenie na ostatnią chwilę zmian w ordynacji nadaje się do Trybunału Konstytucyjnego* - tak przed głosowaniem w Sejmie ostrzegał Jerzy Regulski. *Polityką w samorząd*, „Gazeta Wyborcza", 27 lutego 2002.

2 - Cztery największe reprezentacje gmin (ZMP, ZGWRP, UMP i UmP) popierały idee bezpośrednich wyborów. Podobne stanowisko zajął także Związek Powiatów Polskich, którego władze postulowały, aby w przyszłości bezpośrednim wyborem objęty był także starosta. Przy odpowiedzi na pytanie: jedna czy dwie tury bezpośrednich wyborów?, za wyborami w jednej turze opowiedział się tylko ZGWRP. „Rzeczpospolita" 2002, nr 78, s. A-5; „Wspólnota" 2002, nr 21-22, s. 10.

od połowy lat dziewięćdziesiątych nastąpiło wyraźnie zawężenie lobbingu do sfery politycznej, bez szukania wsparcia ze strony organizacji pozarządowych, czy też starania się o upodmiotowienie już istniejących związków samorządowych.

5. Nadzór i reprezentacja

Szybkie tempo tworzenia samorządowego prawodawstwa w 1990 r. dotyczyło przede wszystkim najważniejszych ustaw. Brakowało precyzyjnych zapisów związanych z nadzorem, a kwestie samorządowych reprezentacji zostały w ustawie z 8 marca sformułowane ogólnikowo. Obie te grupy instytucji i organizacji powstawały już w trakcie funkcjonowania rad pierwszej kadencji, często w wyniku aktywności przedstawicieli samorządowego środowiska. W przypadku instytucji nadzorczych, przy ich tworzeniu dążenia samorządowców kolidowały z projektami politycznego centrum. Tymczasem właśnie od precyzyjnego określenia kompetencji nadzorczych wobec samorządu zależał rzeczywisty zakres swobody działania tego samorządu. Natomiast przy organizowaniu struktur mających być reprezentacją różnych jednostek samorządu terytorialnego występowały kolizje interesów dużych i małych miast oraz gmin wiejskich. Stąd też instytucje nadzoru i organizacje reprezentujące samorządowe środowiska ukształtowane zostały w dużej mierze w wyniku właśnie takich ścierających się tendencji.

Nie da się usystematyzować organów sprawujących nadzór nad samorządem terytorialnym, ponieważ nie tworzą one struktury powiązanej hierarchicznie[1]. Zasadniczy nadzór, wynikający z ustawy, sprawował wojewoda i premier. Rada (i sejmik) była zobowiązana przedłożyć wojewodzie wszelkie uchwały w ciągu 7 dni od daty ich podjęcia. Wojewoda badał ich zgodność z prawem i z tego względu bywał adresatem odwołań w tych sprawach (np. grupy opozycyjnych radnych). W ciągu 30 dni mógł wstrzymać wykonanie uchwały i stwierdzić jej nieważność, a także wydać zarządzenie zastępcze. Natomiast ingerencje prezesa rady ministrów w sprawy gmin zdarzały się niezwykle rzadko. Dotyczyły one zawieszenia rady i wyznaczenia zarządu komisarycznego. Następowało to w przypadkach przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych (brak uchwalenia budżetu, wyboru zarządu, burmistrza) lub odwołania rady w wyniku referendum. Premier mógł też skierować wniosek do Sejmu o rozwiązanie rady,

1 - B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 79, K. Podgórski, *Nadzór nad samorządem gminnym*, ,,Samorząd Terytorialny'' 19991, nr 1-2.

co przewidywała ustawa w przypadku rażących naruszeń prawa przez samorząd. Ta nadzorcza funkcja Sejmu nigdy dotąd nie zafunkcjonowała w praktyce ustrojowej III RP.

Dla bieżącej pracy samorządu podstawowymi instytucjami nadzorczymi były regionalne izby obrachunkowe oraz działające przy sejmikach wojewódzkich, samorządowe kolegia odwoławcze. Jednak same sejmiki nie miały praw nadzorczych w stosunku do rad. Rozpoczęcie działalności sejmiku następowało po wyborze przez rady gmin i miast swoich delegatów na pierwszych sesjach[1]. Gminy utrzymywały też sejmik, poprzez wpłacanie składek w wysokości proporcjonalnej do liczby mieszkańców. Zakres kompetencji sejmiku obejmował: opiniowanie kandydatury wojewody; konsultowanie granic rejonów administracji rządowej i personalnej obsady ich urzędów; opiniowanie decyzji wojewody, pośredniczenie w egzekucji nadzorczych uprawnień wojewody w stosunku do gminy (np. rozwiązanie przez wojewodę zarządu gminy); reprezentację interesów gmin wobec administracji rządowej i jej kontrolę we współpracy z wojewodą[2]. Sejmiki zdominowane były przez przedstawicieli gmin wiejskich i nie odegrały znaczącej roli, pozostając instytucją dyskusyjno-mediacyjną. Samorządowym liderom udało się jedynie powołać Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego, która to instytucja (w opinii Leona Kieresa, współtwórcy KSST) miała mieć publiczno-prawny charakter, ale bez ustawowego umocowania.

Sejmik wojewódzki w stosunku do rad nie stanowił wyższej instancji samorządowej, ale było nią działające przy sejmiku samorządowe kolegium odwoławcze. Utworzenie SKO przewidywała już ustawa o samorządzie terytorialnym. Był to jednak zapis ogólnikowy, nie precyzujący ani organizacji, ani trybu pracy kolegiów. Jego członków powoływał sejmik, mieli oni orzekać w składach trzyosobowych[3]. Szczątkowe określenie zasad funkcjonowania kolegiów w ustawie zmuszało sejmiki do sprecyzowania zasad pracy tych organów w swoich regulaminach, a to z kolei powodowało, że w funkcjonowaniu SKO w 49 województwach istniały spore różnice. Wynikały one głównie z układów politycznych i personalnych istniejących w sejmikach. Siłą tej instytucji był jej nowatorski charakter, a słabością były małe możliwości finansowe i kadrowe. W większości SKO zatrudniano prawników na dodatkowych umowach (poza etatem), zdarzało się, iż członkami zespołów orzekających byli pracownicy urzędów gminnych. Bywało i tak, że orzekali oni w sprawach odwoławczych ze swoich gmin, co

1 - Proporcje w jakich wybierano delegatów były następujące: z rad gmin do 20 tys. mieszkańców wybierano jednego delegata, z gmin od 20 do 50 tys. mieszkańców - dwóch., od 50 do 100 tys. - trzech, a z gmin większych delegowano po jednej osobie na każde rozpoczęte 100 tys. mieszkańców.

2 - *Czym jest sejmik*, ,,Wspólnota'' 1990, nr 9; J. Jagielski, *Sejmik samorządowy*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1991, nr 6.

3 - K. Sieniawska, *Analiza i ocena systemu odwołań do samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990-1998*, [w:] Archiwum FRDL.

podważało wiarygodność SKO. Niektóre gminy posuwały się nawet do swoistej formy szantażu, uzależniając wpłacenie do budżetu sejmiku kolejnej składki od stanowiska kolegium w spornej kwestii[1]. O przezwyciężenie tych negatywnych zjawisk walczyła utworzona jesienią 1990 r. Krajowa Reprezentacja Kolegiów Odwoławczych. Przewodnicząca KR SKO widziała rolę kolegiów jako *,,parasola ochronnego'' rozpiętego nad obywatelem*[2].

Z badań ankietowych wynika, że w 1991 r. przeciętnie do każdego kolegium odwoławczego wpływało 610 spraw. Przeważały odwołania w sprawach lokalowych (w woj. krakowskim stanowiło to 61 proc. spraw). Każdego roku wzrastała liczba spraw napływających do kolegiów. Zwiększał się również ich zakres problemowy w związku z poszerzeniem zadań własnych gmin o nowe dziedziny, w których rozstrzygnięcia następowały w drodze decyzji administracyjnych[3].

Powyżej tego szczebla odwoławczego był już Naczelny Sąd Administracyjny. I choć Bogdan Dolnicki zaznacza, że NSA *nie można uznać za organ nadzorczy nad samorządem terytorialnym,* to jednak podkreśla również stale rosnącą rolę sądu administracyjnego w całym procesie sprawowania nadzoru państwowego nad samorządem terytorialnym[4]. Taką tendencję potwierdzały kolejne przykłady orzeczeń NSA, w których precyzowano także granice samorządowej swobody np. w zakresie tworzenia organów pomocniczych samorządu oraz przyjmowania tymczasowych regulaminów zamiast stałych statutów[5]. Znaczenie NSA w funkcjonowaniu samorządu związane było też z możliwością rozstrzygania w sprawach mieszkańców oraz w przypadku ochrony samodzielności gmin przed ingerencjami nadzorczymi.

O ile działalność NSA dotyczyła całej sfery życia publiczno-administracyjnego, o tyle samorządowe finanse miały odrębną instytucję nadzorczo-kontrolną. Wynikało to z zasadniczego faktu rozdzielania budżetów samorządowych od budżetu państwa, co praktycznie pozbawiało organy państwa możliwości kontroli finansów rad. Według twórców reformy z 1990 r. funkcje kontrolne miała przejąć instytucja będąca krajową reprezentacją gmin, jednak projekt ten zablokowano w Sejmie. Nowa wersja ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została zgłoszona przez Senat w marcu 1992 r., a Sejm przyjął ją 7 października 1992 r. 17 regionalnych izb zlokalizowanych w dawnych miastach wojewódzkich rozpoczęło

1 - L. Żukowski, *Kolegia odwoławcze*, ,,Samorząd Terytorialny'', 1992 nr 1-2, s. 35.

2 - *Gminne organy samorządowe, mając silną pozycję, skłonne były nierzadko uważać swoje racje za jedynie słuszne i bezwzględnie obowiązujące, nie bacząc na naruszenie praw obywatela* - pisała przewodnicząca KR SKO Krystyna Sieniawska, cytując dalej orzeczenie NSA, które było podstawową wykładnią działania SKO: *nie jest dopuszczalna taka interpretacja jakiegokolwiek przepisu prawa, która by naruszała konstytucyjnie zagwarantowane prawa obywatelskie. K. Sieniawska, Analiza i ocena systemu odwołań...*, op. cit., s, 8.

3 - G. Zalas, *Analiza ilości i rodzaju odwołań do 49 samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990-1998*, Kraków 1999, s. 6-7, [w:] Archiwum FRDL.

4 - B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny - zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999, op. cit., s. 176-177.

5 - D. Frey, *Mnożenie organów*, ,,Rzeczpospolita'', 13 marca 1993.

działalność na początku 1993 r. Do tego czasu nadzór nad gminnymi finansami sprawowali wojewodowie.

Przewodniczący izby powoływany był przez premiera, po zasięgnięciu opinii sejmiku. Premier powoływał też połowę składu kolegium RIO, drugą połowę wybierały sejmiki z obszaru działalności izby. Uprawnienia kontrolne RIO obejmowały nie tylko gminy, ale także sejmiki, związki międzygminne i komunalne. Kontroli RIO podlegały wszystkie podmioty korzystające z dotacji gminnych. Dla samorządowych działaczy szczególnie istotne było analizowanie przez izbę uchwały budżetowej, zwłaszcza w zakresie jej wykonania, co związane z kolei było z uchwałą o absolutorium. W przypadku niezłożenia przez radę rocznego budżetu do 31 marca zadanie to przejmowała izba. W samorządowej praktyce RIO była instytucją nadzorczą najczęściej kontaktującą się z gminami, tym bardziej, że oprócz zadań kontrolnych izba posiadała także uprawnienia opiniodawcze, np. w sprawach spłaty kredytu bankowego przez gminę, emisji obligacji. Częste kontakty między samorządowcami a przedstawicielami izb wynikały też z prowadzonych przez RIO szkoleń dla radnych, pracowników urzędów i innych instytucji samorządowych[1].

Mechanizm nadzorczy nad samorządem wypracowany w pierwszej kadencji nie podważał samodzielności gmin. Gwarantował to jednoznacznie art. 87 ustawy o samorządzie: *Organy nadzoru mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami*. Również praktyka funkcjonowania rad wskazywała na to, że organy nadzoru trzymają się nie tylko litery, ale i ducha ustawy, gwarantującej gminom niezależność. W pierwszych latach po 1990 r. zdarzało się, że wojewoda (czy NSA) często uchylał kuriozalne uchwały rad, np. gdy jedna z rad gmin w woj. białostockim wprowadziła dodatkowe dni wolne od pracy w urzędzie, nie mając do tego podstawy prawnej. W województwie tym w latach 1991-92 procent uchylonych przez wojewodę uchwał wahał się w granicach 1,7-1,8 proc. Najczęściej powodem interwencji wojewody były uchwały związane z planami zagospodarowania przestrzennego[2].

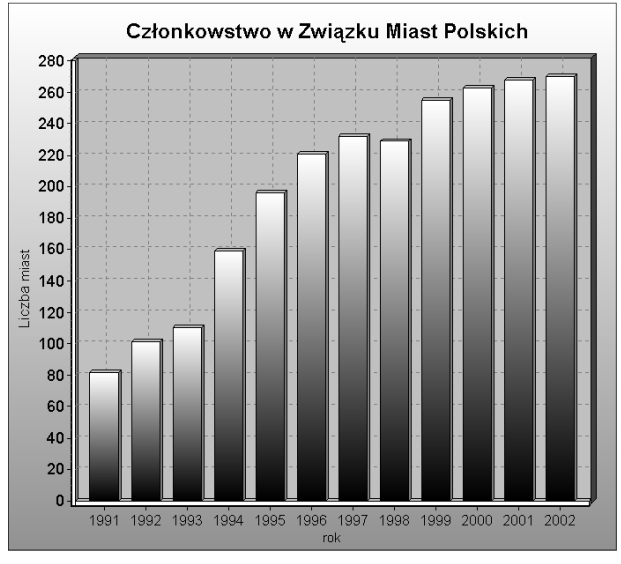
Wymienione wyżej instytucje nie wyczerpywały listy agend państwowych, rządowych i samorządowych zajmujących się nadzorem nad samorządem terytorialnym. Duże znaczenie miało Biuro ds. Samorządu Terytorialnego działające przy Urzędzie Rady Ministrów w okresie od 28 marca 1990 r. do 1 stycznia 1995 r. Podczas wdrażania reformy Biuro koordynowało pracę 49 wojewódzkich delegatów pełnomocnika rządu. Raczej symboliczny wymiar miał nadzór nad samorządem ze strony prezydenta RP, choć należy odnotować powołanie przez Lecha Wałęsę w marcu 1994 r. Rady ds. Samorządu Terytorialnego[3]

1 - *RIO - najpierw opiekun*, ,,Wspólnota'' 1994, nr 5.

2 - W. Zielenkiewicz, *Nadzór nad działalnością uchwałodawczą organów gmin*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1993, nr 7-8, s. 111.

3 - P. Zawadzki, *Instytucje rządowe i rządowo - samorządowe ds. reform i nadzoru samorządu w Polsce w latach 1989-1997*, [w:] Archiwum FRDL.

O ile nadzór nad samorządem wymagał podstaw ustawowych, o tyle tworzenie samorządowych reprezentacji zależało przede wszystkim od możliwości samych zainteresowanych. Najlepszym tego dowodem było utworzenie KSST, który nie był oczywiście instytucją nadzorczą, ale stanowił coś więcej niż zwykłą organizację reprezentującą samorządy. Jednocześnie powstawały inne struktury grupujące poszczególne segmenty samorządowych jednostek. Podstawą prawną był tu zapis z ustawy o samorządzie określający związek komunalny jako narzędzie służące wykonywaniu zadań publicznych gmin. Do przystąpienia do takiego związku niezbędna była uchwała rady oraz poinformowanie sejmiku i wojewody o zamiarze przystąpienia do związku komunalnego. Posiadał on osobowość prawną i wykonywał zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.



Na początku sierpnia 1990 r. podczas spotkania w Elblągu prezydentów 69 miast zapowiedziano powołanie Związku Miast Polskich[1]. Kongres Restytucyjny odbył się w styczniu 1991 r., ale oficjalna rejestracja przeciągnęła się do lipca 1993 r. Siedzibą ZMP został Poznań. Jednocześnie małe miasta, obawiając się zdominowania przez większe ośrodki z ZMP oraz przewidując istnienie konfliktu interesów w takiej szerokiej strukturze, powołały w listopadzie 1990 r. Unię Miasteczek Polskich (UmP), do której w pierwszej kadencji wstąpiło 76 samorządów. Natomiast największe miasta w grudniu 1991 r. stworzyły Unię Metropolii (należały do niej: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa, Wrocław). We wrześniu 1992 r. podczas Ogólnopolskiej Konferencji Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów w Poznaniu zapowiedziano utworzenie organizacji gmin wiejskich. Na początku 1993 r., również w Poznaniu odbył się zjazd założycielski Związku Gmin Wiejskich RP. W ciągu roku do ZGWRP wstąpiło 161 gmin.

1 - L. Winiarski, *Związek Miast Polskich na horyzoncie*, ,,Wspólnota'' 1994, nr 33.

Euroregiony na polskim pograniczu w latach 1991-2001

Euroregion	Siedziba	Rok założenia	Liczba członków					Polskie województwa, na terenie których istnieją euroregiony:	Państwa, (poza Polską) na terenie których położone są euroregiony
			Rezem	W tym polskich:					
				razem	gminy	powiaty	wojew.	inni	
Neisse-Nisa-Nysa	Jelenia Góra	1991	215	60	50	9	-	1	dolnośl., lubuskie	Czechy, Niemcy
Karpacki	Krosno	1991	19	1	-	-	1	-	podkarpackie	Słow., Ukraina, Węgry
Sprewa-Nysa-Bóbr	Gubin	1991	88	65	58	6	-	1	lubus., wielk.. dolnośl.	Niemcy
Pro Europa Vidrina	Słubice	1991	31	28	28	-	-	-	lubus., zachodniop.	Niemcy
Tatry	Nowy Targ	1994	103	25	21	4	-	-	małopolskie	Słowacja
Bug	Chełm	1995	5	1	-	-	1	-	lubel., święt., maz.	Ukraina, Białoruś
Pomerania	Szczecin	1995	130	89	88	-	-	1	zachodniopomor.	Niemcy, Szwecja
Glacensis	Kłodzko	1996	78	20	20	-	-	-	dolnośląskie	Czechy
Niemen	Suwałki	1997	107	103	103	-	-	-	podlas., war.-maz.	Litwa, Białoruś
Pradziad	Prudnik	1997	87	18	18	-	-	-	opolskie	Czechy
Bałtyk	Elbląg	1998	95	88	86	-	2	-	pomor., war.-maz.	Szwecja, Litwa
Śląsk Cieszyński	Cieszyn	1998	57	16	15	1	-	-	śląskie	Łotwa, Estonia, Rosja
Silesia	Racibórz	1998	78	19	19	-	-	-	opolskie, śląskie	Czechy
Beskidy	Bielsko-Biała	2000	135	26	23	3	-	-	śląskie, małopol.	Słowacja, Czechy
Dobrava	Wałbrzych	2001	5	4	2	1	-	1	dolnośląskie	Czechy
Razem	-		1233	563	531	24	4	4	-	

A. K. Piasecki, *Polityka zagraniczna jednostek polskiego samorządu terytorialnego*, [w:] *Idea zjednoczonej Europy z perspektywy regionów*, Zielona Góra 2003 (w druku).

Stworzenie tych organizacji zapoczątkowało aktywizację wielu środowisk samorządowych zmierzających do stworzenia własnych reprezentacji. W pierwszej kadencji powstały jeszcze m.in.: Związek Miast i Gmin Morskich, Stowarzyszenie Gmin Uzdrowiskowych oraz ponad dwadzieścia regionalnych reprezentacji samorządowych grupujących się według wspólnych interesów[1]. Platformą współdziałania tych różnego rodzaju stowarzyszeń była, powstała 28 maja 1993 r., Federacja Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich, skupiająca razem 1060 gmin[2]. Na początku lat dziewięćdziesiątych powstawały też nowe organizacje, będące próbą połączenia samorządów terytorialnych i gospodarczych (np. Unia Wielkopolan w Poznaniu), czy reprezentujące przede wszystkim interesy regionalne (np. Związek Górnośląski w Katowicach i Związek Górnoślązaków w Opolu), albo zainteresowane samą promocją idei samorządności (np. Towarzystwo Samorządowe w Koninie).

Odrębny charakter miały stowarzyszenia o wybitnie celowym charakterze. Ich działalność w niewielkim stopniu związana była z reprezentacją samorządu, a bardziej z lobbingiem, organizacją szkoleń, kontaktami z zagranicą. Na tej zasadzie od 1990 r. działał Wielkopolski Ośrodek Kształcenia i Samorządu Terytorialnego, a przede wszystkim istniejąca od 1989 r. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej posiadająca 17 przedstawicielstw terenowych. Swoje własne stowarzyszenie ogólnopolskie założyli też wójtowie i burmistrzowie oraz skarbnicy i sekretarze[3]. W kontaktach międzynarodowych proces zwiększonej aktywności samorządów zainicjowały gminy przygraniczne, zwłaszcza z terenów zachodnich. Już w 1991 r. na pograniczu polsko-czesko-niemieckim pojawił się pierwszy euroergion. Do czerwca 1994 r powstały trzy następne, a największy rozwój tych ponadnarodowych struktur samorządowych odnotowano w drugiej kadencji samorządu[4].

Tworzenie organizacji samorządowej reprezentacji było wynikiem dążeń ze strony lokalnych elit do wzmocnienia swej pozycji w polskim życiu publicznym. Rola tych struktur polegała nie tylko na reprezentacji i lobbingu na rzecz samorządu. Dzięki nim wielu działaczy lokalnych mogło zaistnieć na krajowej scenie politycznej, natomiast we własnych środowiskach stowarzyszenia te stały się ważnym przewodnikiem na drodze do demokracji, samokształcenia i samorządności. Ich działanie nie uległo osłabieniu mimo stopniowego spadku aktywności

1 - Np. Związek Polskich Gmin Zachodnich - Zielona Góra, Związek Gmin Śląska Opolskiego - Opole, Związek Komunalny Ziemi Cieszyńskiej - Cieszyn, Podhalański Związek Gmin - Nowy Targ, Stowarzyszenie Gmin Regionu Wielkopolski - Poznań, Stowarzyszenie Gmin Mazowieckich - Jabłonna, Związek Gmin Górnego Śląska i Północnych Moraw - Katowice, Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich - Olsztyn, Związek Gmin ,,Pilica'' - Nowe Miasto nad Pilicą, Związek Gmin Jurajskich - Ogrodzieniec, Związek Miast i Gmin Dorzecza Parsęty - Białogard, Stowarzyszenie Gmin Małopolski - Kraków.

2 - *Organizacje gmin w latach 1990-1994*, ,,Wspólnota'' 1994, nr 33.

3 - B. Mościcki, *Związki i stowarzyszenia gminne*, [w:] Archiwum FRDL.

4 - Cz. Osękowski, H. Szczegóła, *Euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim (1991-1997)*, Zielona Góra 1998.

społecznej. Również zmiany polityczne z lat 1993-95 nie przekreśliły znaczenia samorządowych reprezentacji. Wtapiając się w system regionalny i krajowy, organizacje te stały się jego częścią, gwarantującą stabilizację demokratycznego ładu.

W kadencji 1994-98 nie było już, co oczywiste, takiej dynamiki tworzenia nowych podmiotów samorządowych reprezentacji. Utrzymała się za to liczba związków komunalnych powoływanych w celach realizacji konkretnych zadań. Większe ożywienie nastąpiło na odcinku współpracy międzynarodowej, czego wyrazem były liczne bezpośrednie kontakty polskich samorządowców z zagranicznymi partnerami. W połowie lat dziewięćdziesiątych ok. 570 jednostek polskiego samorządu terytorialnego prowadziło aktywną współpracę z miastami europejskimi[1]. Działania te były wspierane przez krajowe stowarzyszenia samorządowe oraz przez europejską organizację - Radę Gmin i Regionów Europy. Eksperci Unii Europejskiej podkreślali, że w miarę pogłębiania się europejskiej integracji wzrasta znaczenie samorządów terytorialnych[2].

Ogółem w styczniu 1995 r. zarejestrowanych było 137 związków międzygminnych. W rozkładzie geograficznym najmniejszy stopień zorganizowania miały gminy ze wschodnich województw. Natomiast pod względem zakresu działalności przeważały związki powoływane w celach usuwania i oczyszczania ścieków (35 proc. związków gmin), eksploatacji wodociągów (29 proc.), utylizacji odpadów (23 proc.), ochrony powietrza i krajobrazu (21 proc.), budowy wysypisk (20 proc.)[3].

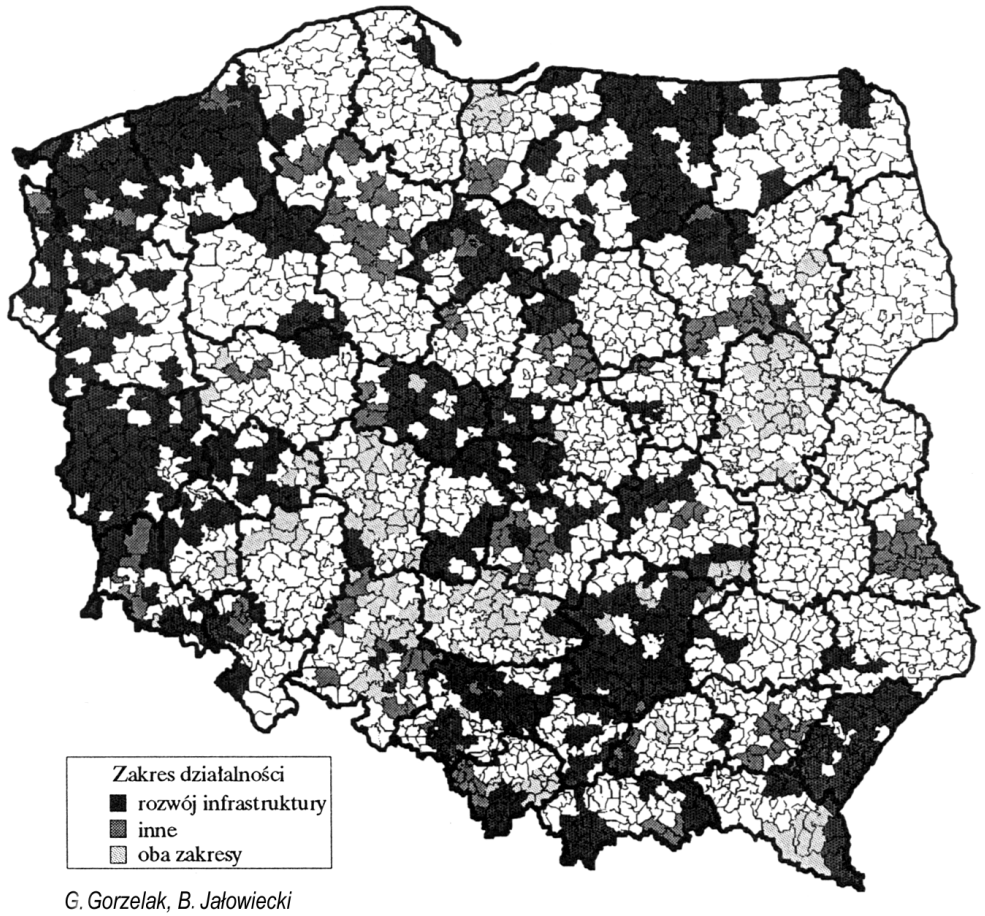
Powyborcze zmiany w 1994 r. wpłynęły także na kadrę liderów organizacji reprezentujących samorządy. Zmieniła się sytuacja w Krajowym Sejmiku Samorządów Terytorialnych, którego przewodniczącym został marszałek Senatu Adam Struzik (PSL). Z Federacji Związków i Stowarzyszeń Gmin Polskich w 1996 r., w związku ze sporami o przewodnictwo, wystąpił Związek Miast Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich. ZMP i kilka innych samorządowych reprezentacji znalazło się w sporze z rządem SLD-PSL w związku z różnicami w koncepcji kontynuowania reform samorządowych, a także z powodu odmiennej proweniencji politycznej obydwu środowisk. Wyrazem tego był brak współpracy na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także otwarty konflikt wokół tzw. programu pilotażowego. Wydarzenia te, choć szeroko nagłaśniane przez media, nie miały większego wpływu na praktykę funkcjonowania samorządowych organizacji, wśród których dominowały związki o charakterze zadaniowym. Na tym odcinku było najwięcej działań na rzecz pogodzenia

1 - Anna Brzozowska (red.), *Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych*, Poznań 1998, s. 7.

2 - R. von Ameln, *Znaczenie integracji europejskiej dla samorządu terytorialnego i polityki komunalnej*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1995, nr 6, s. 32.

3 - G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach'95*, Warszawa 1996, s. 121

Przestrzenny rozkład związków gminnych w 1995 r.



G. Gorzelak, B. Jałowiecki
„Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95", Warszawa 1996, s. 120

interesów współpracujących gmin[1] lub promocji własnych osiągnięć. W 1996 r. powstał np. Klub Lokalnego Sukcesu grupujący 21 wójtów i burmistrzów małych miast, które uzyskały wysokie wskaźniki rozwoju lub mogły poszczycić się innymi osiągnięciami. Miasta średnie, o statusie wojewódzkim, próbowały organizować się w związku z forsowaniem własnych koncepcji nowego podziału administracyjnego kraju. Działania te jednak nie przybrały formalnego charakteru, a debata

1 - Przykładem jest tu po raz kolejny Warszawa. Burmistrzowie gmin stołecznych w latach 1996-97 zabiegali u premiera o powołanie związku komunalnego celem objęcia jednolitego zarządu nad przedsiębiorstwami komunalnymi, które *de facto* nie miały prawdziwego właściciela. F. Frydrykiewicz, *Miejskie konflikty*, ,,Rzeczpospolita'', 24 czerwca 1996.

na ten temat wywołana w 1998 r. trwała zbyt krótko, aby mogła wpłynąć na inne niż doraźne i polityczne działania.

W latach 1994-1998 w zakresie nadzoru nad samorządem wykorzystano doświadczenia z pierwszej kadencji, doskonaląc niektóre ustawy lub wprowadzając nowe. Już w październiku 1994 r. przyjęto ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych, która kompleksowo uregulowała kwestie kompetencji, finansowania i zasad działania SKO. Kolegia stały się jednostkami budżetowymi państwa. Wzrosły wymagania stawiane członkom kolegiów, których składy orzekające uzyskały ustawową niezawisłość. Maksymalną liczbę członków etatowych określał premier, natomiast sejmik ustalał liczbę członków w ramach tego limitu[1]. Utrzymano natomiast orzekanie na podstawie przepisów prawa (również miejscowego), a nie ustaw, co było zastrzeżone dla NSA. Od 1995 r. kolegia składały roczne sprawozdanie ze swej działalności. Mogły też sygnalizować gminom stwierdzenia istotnych uchybień, co z kolei dawało podstawy do postępowania dyscyplinarnego wobec pracowników samorządowych.

Liczba spraw rozpatrywanych przez kolegia nadal miała tendencję wzrostową, co wynikało z dalszego poszerzania kompetencji samorządu oraz z większej aktywności społecznej w wykorzystaniu procedur, jakie dawał demokratyczny system. Zmienił się też zakres tematyczny odwołań. Po wprowadzeniu w 1996 r. nowego prawa lokalowego i uporządkowaniu spraw użytkowania budynków komunalnych zmniejszyła się liczba odwołań z tej dominującej dotąd dziedziny. Zwiększyła się za to liczba spraw związanych z podatkami lokalnymi i opłatami za użytkowanie wieczyste.

Wzmocnione ustawą kolegia podejmowały się nie tylko coraz liczniejszych spraw, ale w swym orzecznictwie zaczęły oddziaływać stymulująco na samorząd. W Krakowie głośna była sprawa wyroku uchylającego odmowę przez urząd umorzenia mieszkańcowi kolejnej raty podatku gruntowego. W uzasadnieniu tej decyzji krakowski skład orzekający SKO napisał: *W przedmiotowej sprawie organ I instancji przed wydaniem rozstrzygnięcia nie przeprowadził żadnego postępowania wyjaśniającego, nie ustalił, jaka jest sytuacja majątkowa, materialna i życiowa podatnika [...]. W pierwszym rzędzie wskazać należy, że uzasadnienie organu I instancji jest jednozdaniowe. Takie potraktowanie obywatela w świetle obowiązujących przepisów jest przejawem arogancji władzy*[2].

O doskonaleniu pracy SKO świadczył fakt, że procent uchylonych przez NSA spraw wahał się w granicach 25-30 proc., co na tle innych instytucji podejmujących administracyjne rozstrzygnięcia (np. GUC, ministerstwa, KRRiTV) było najmniejszym wskaźnikiem. Kolegia w ocenie Krajowej Reprezentacji SKO coraz bardziej

1 - J. P. Tarno, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1995, nr 4, s. 34.
2 - K. Sieniawska, *Analiza i ocena...*, op. cit., s. 84-85.

zbliżały postępowanie administracyjne do postępowania sądowego. Nie doszło jednak do rozpoczęcia procesu przekształcenia SKO w pierwszą instancję sądów administracyjnych, mimo nacisków ze strony zwolenników takiej koncepcji w parlamencie i w samych kolegiach. Promotorom ewolucji SKO w kierunku sądowym sprawił zawód brak konstytucyjnego zapisu w ustawie zasadniczej. Osłabiało to pozycję kolegiów w porównaniu z wymienionymi w konstytucji jako organa nadzoru nad samorządem, regionalnymi izbami obrachunkowymi, wojewodami i prezesem rady ministrów.

Wkrótce po przyjęciu ustaw o SKO Sejm przyznał NIK kompetencje do kontroli organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych (nowelizacja z 23 grudnia 1994 r.). O ile doprecyzowanie kompetencji SKO środowiska samorządowe przyjęły ze zrozumieniem i poparciem, to zapowiedź możliwych kontroli NIK wywołała wiele nieprzychylnych komentarzy. Nawet w teoretyczno-naukowym piśmie samorządowym oceniano nowe uprawnienia NIK jako naruszenie samodzielności samorządu terytorialnego, wskazując na sprzeczność tego zapisu z gwarancjami konstytucyjnymi i postanowieniami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego[1]. W kadencji 1994-98 pojawiły się także propozycje nowelizacji ustawy o izbach obrachunkowych. Do 1997 r. ustawę tę nowelizowano dziesięciokrotnie, zwiększając zadania RIO. Wyszczególnione zostały rodzaje uchwał rad gminnych związane z gospodarką finansową objęte nadzorem RIO, utworzono też Krajową Radę RIO i zakazano łączenia funkcji w RIO z zatrudnieniem w samorządzie terytorialnym oraz członkostwem w organach gminy i SKO[2].

W sytuacji prawnej sejmików wojewódzkich, zmiany wprowadziła nowelizacja z 1995 r. dająca temu organowi prawo do wyrażania opinii w sprawie projektu (i wykonania) budżetu wojewody oraz inicjatywy współdziałania z terenowymi organami administracji rządowej. W sytuacji sejmików duże znaczenie miały zmiany delegatów po 1994 r. i konsekwencje w politycznym sprofilowaniu tych organów. Poza wzrostem wpływów PSL (wynikającym z nadreprezentacji jaką posiadały gminy wiejskie w sejmikach), cechą charakterystyczną sejmików kadencji 1994-98 było uczestnictwo sporej liczby wójtów, burmistrzów, przewodniczących rad oraz innych funkcyjnych radnych. Jednocześnie wraz z rozpoczęciem prac nad wdrożeniem nowego podziału administracyjnego kraju rola sejmików zmalała, ponieważ nie mogły one często pogodzić sprzecznych interesów reprezentantów różnych gmin. Poza tym to rady stały się podmiotami, których opinia miała być brana pod uwagę przy wytyczaniu nowych granic powiatów i województw.

1 - K. Podgórski, *Zagadnienia nadzoru nad działalnością komunalną*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1995, nr 6, s. 79. Podobnie ocenił to J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 110.
2 - J. P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 255.

Pracom ustawowym nad reformą samorządową towarzyszyły niepokoje tych działaczy lokalnych, którzy obawiali się, że wprowadzenie rady powiatu i sejmiku województwa będzie oznaczało powstanie samorządowego nadzoru nad gminami. Jednak przez cały czas debaty nad tą reformą (debaty rozpoczętej jeszcze za czasów rządu Hanny Suchockiej) podkreślano, że nowe organy samorządowe nie będą miały uprawnień nadzorczych i funkcjonować będą na odrębnych płaszczyznach. W przypadku powiatu funkcje nadzorcze premiera, wojewody i RIO pozostały zbliżone do uprawnień tych organów w stosunku do gminy. Premier miał prawo wnioskować do Sejmu o rozwiązanie rady powiatu *w razie rażącego naruszenia przez radę powiatu Konstytucji lub ustaw* (art. 83). Wojewoda mógł rozwiązać zarząd powiatu, a premier mógł zawiesić organy rady i wprowadzić zarząd komisaryczny na dwa lata. Podobnie było w przypadku województwa, choć tu wojewoda mógł jedynie wnioskować do premiera o rozwiązanie zarządu. Poza tym wojewodowie uzyskali pewną okresową formę nadzoru nad samorządem w związku z ustawą *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*. Od 1 stycznia 1999 r. wojewodowie stali się delegatami rządu ds. reformy ustrojowej w województwie. Na tej podstawie mogli żądać od samorządów współdziałania, koordynowania prac oraz przygotowania administracji do działania w warunkach reformy, jak również wykonywania innych zadań określonych przez premiera - w szczególności koordynowania prac pełnomocnika regionalnej kasy chorych (art. 5 ust. 2)[1]. Jednak pozycja wojewody w regionie straciła na znaczeniu. Po reformie to marszałek był gospodarzem województwa, a wojewoda pozostał reprezentantem rządu w terenie i kontrolerem poczynań samorządu[2].

Co do uprawnień RIO, to w stosunku do gmin zachowane zostały funkcje kontrolne izb nad budżetem, podczas gdy powiaty i województwa mogły być kontrolowane w szerszym zakresie spraw finansowych[3]. Przedstawiciele izb dość szybko przekonali się, że w nowych organach samorządowych - radach powiatu i sejmikach województwa - utrzymuje się praktyka znana z rad gmin, wykorzystywania głosowania nad absolutorium do odwołania zarządu. Według danych za 2000 r. w ponad połowie przypadków (51,6 proc.) nieudzielenia absolutorium, kolegia regionalnych izby stwierdzały nieważność uchwały w tej sprawie[4]. Również w stosunku do nowych organów samorządowych, rad powiatów i sejmików wojewódzkich, RIO częściej wskazywały na błędy w polityce finansowej. Np. w 2000

1 - L. Małecki, *Nadzór nad działalnością samorządu*, ,,Wspólnota'' 1999, nr 18.

2 - J. Regulski przestrzegał przed możliwością zaistnienia konfliktowych sytuacji na linii wojewoda - marszałek, co w praktyce wielokrotnie miało miejsce (np. w woj. lubuskim). ,,Wprost'' 1999, nr 1, s. 8.

3 - Była to tylko różnica w sformułowaniu stylistycznym. Po nowelizacji w 2001 r. RIO występowała jako kontroler *spraw finansowych* we wszystkich trzech ustawach.

4 - H. Kamieniecki, *Absolutoria dla zarządów z tytułu wykonania budżetu w 2000 r.*, ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2001, nr 15/16.

r. warmińsko-mazurska RIO zakwestionowała dziewięć uchwał zarządu oraz pięć uchwał rady powiatu braniewskiego. A gdy w roku następnym starosta nie dopełnił ustawowego obowiązku przedłożenia izbie uchwały budżetowej, wojewoda złożył wniosek o odwołanie zarządu powiatu. RIO w kadencji 1998-2002 w związku z pogarszającą się sytuacją finansową samorządów częściej krytycznie oceniały gminne budżety. W województwie podkarpackim doszło nawet do pierwszego w historii wniosku izby o wprowadzenie w gminie Haczów zarządu komisarycznego z powodu nadmiernego zadłużenia. Premier jednak rzadko sięgał po takie rozwiązania, w latach 1990-2002 zarząd komisaryczny ustanowiono w 19 jednostkach samorządowych (poza 37 przypadkami wynikającymi z referendów). Były to:

- Chojnów (grudzień 1990 r.), Sejny (czerwiec 1991 r.), Rudnik (czerwiec 1993 r.), Ropczyce (lipiec 1993 r.), Konstancin Jeziorna (kwiecień 1994 r.), Chorkówka (sierpień 1995 r.), Biskupice (wrzesień 1995 r.), Jastrząb (wrzesień 1995 r.), Lubień Kujawski (wrzesień 1995 r.) - z powodu naruszenia art. 28 ustawy o samorządzie terytorialnym poprzez nie dokonanie wyboru burmistrza (wójta);
- Zabierzów (październik 1993 r.) - ponieważ skład zarządu nie odpowiadał wymogom art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym;
- Wodnokanalizacyjny Związek Gmin w Ostrowie Wlkp. (wrzesień 1996 r.) - z powodu niewykonywania zadań związku;
- Kielce (sierpień 1998 r.) - z powodu istnienia jednocześnie dwóch zarządów miasta;
- Gmina Warszawa-Centrum (maj 2000 r.) - z powodu braku zarządu gminy;
- Jedlina Zdrój (marzec 2001 r.); Głowaczów (maj 2001 r.) - ponieważ organy gminy nie były w stanie wykonywać swoich zadań;
- Byczyna (grudzień 2001 r.); Włocławek (grudzień 2001 r.); Powiat Lipnowski (sierpień 2002 r.); Powiat Ciechanowski (siepień 2002 r.) - ponieważ przez pół roku w tych jednostkach nie odbyła się skuteczna sesja rady[1].

W grudniu 1998 r. znowelizowano ustawę o samorządowych kolegiach odwoławczych. Pozostawiony został układ 49 SKO, jedynie dostosowano granice ich właściwości do nowych granic województw i powiatów[2]. Rozszerzenie zakresu działania SKO wynikało jednak nie tyle z grudniowej nowelizacji, co z faktu, że zwiększenie zadań samorządów czyniło z kolegium właściwy organ odwoławczy od decyzji samorządowych organów szczebla gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Zmiany te zostały potwierdzone orzeczeniem NSA, który stwierdził, że od 1 stycznia 1999 r. we wszystkich indywidualnych sprawach z zakresu administracji

1 - Na podstawie informacji MSWiA z 18 listopada 2002 r. Sygn. pisma: AP/323-543/2002/MC.

2 - M. Kotulski, *Samorządowe kolegia odwoławcze*, ,,Samorząd Terytorialny'' 2001, nr 8.

publicznej należących do właściwości jednostek samorządu terytorialnego organem odwoławczym stało się SKO[1]. Jednocześnie jednak przyjęcie przez Sejm reformy sądownictwa administracyjnego wykluczało możliwość trójinstancyjności tego sądu, w której (według poselskich projektów) pierwsza instancja miałaby być tworzona na bazie kadry z SKO. Od 2004 r. sądy administracyjne miały posiadać dwie instancje, a pierwszą z nich zamierzano stworzyć w oparciu o ośrodki zamiejscowe NSA w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Wrocławiu[2].

W nowym skodyfikowanym ustawodawstwie samorządowym utrzymana została zasada dająca organom nadzoru możliwość wkraczania w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w wypadkach określonych w ustawach. Zachowano też sądową ochronę samorządu przed nadużyciem kompetencji przez organ nadzoru. Było to nie tylko zgodne z konstytucją, ale również ze standardami europejskimi[3]. Od 30 maja 2001 r. organy nadzoru mogły skarżyć do sądu administracyjnego również uchwały organów województw. Dlatego m.in. liczba skarg w sprawach samorządowych składanych do NSA w 2001 r. zwiększyła się o 33 proc.[4]

Pod koniec trzeciej kadencji dwukrotne nowelizacje samorządowych ustaw przyniosły również kolejne zmiany w zakresie nadzoru samorządowego. Najważniejszą nowelą z pakietu wprowadzonego w 2001 r. był nowy art. 98a w ustawie o samorządzie gminnym (mający też swój odpowiednik w pozostałych dwóch ustawach). Mówił on o możliwości wydania zarządzenia zastępczego przez wojewodę, jeśli rada nie podejmie obowiązkowej uchwały o wygaśnięciu mandatu radnego lub odwołaniu ze stanowiska członka zarządu, sekretarza, skarbnika, o ile naruszają oni ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Wprowadzono też nowy art. 92a, który nakładał na sąd administracyjny 30 dniowy termin wyznaczenia rozprawy w przypadku, gdy organ gminy składa skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze. Dotyczyło to także organów powiatu i województwa. Ponadto ustawa nowelizująca wprowadziła możliwość wstrzymania wykonania uchwały w toku postępowania w tej sprawie. Tę decyzję nadzoru mogło zmienić jej zaskarżenie do NSA.

Zmiany normatywne dotyczące organów nadzoru w większym stopniu odcisnęły się na trzeciej kadencji samorządu niż kwestie rozwoju organizacji samorządowych.

1 - M. Jędrzejewska, *Właściwość rzeczowa SKO*, ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2001, nr 18.
2 - ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 174, s. C-2.
3 - *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, [w:] *Reforma administracji publicznej*, zeszyt 9, wyd. *Kancelarii Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 1999. Także: *System nadzoru nad samorządem terytorialnym*, ,,Rzeczpospolita'', 26 października 1998.
4 - Na 2579 skarg samorządowych złożonych do NSA w 2001 r. uwzględniono 368 skarg, w tym 116 uchylono, 206 unieważniono a w 48 przypadkach orzeczono niezgodność z prawem. R. Hauser, *Samorząd skarży, skarżą na samorząd*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 122.

I choć zmniejszyła się liczba związków gminnych o charakterze celowym z powodu przejmowania przez powiaty ich dotychczasowych zadań[1], to jednak powstanie nowych jednostek dało asumpt do tworzenia nowych struktur samorządowej reprezentacji. W lutym 1999 r., w Nowym Sączu odbył się zjazd reaktywujący działalność Związku Powiatów Polskich z siedzibą w Warszawie. Prezesem Zarządu ZPP został Antoni Jankowski starosta tarnogórski. W ciągu następnych dwóch lat do ZPP wstąpiło ponad 300 powiatów i organizacja ta, obok ZMP, stała się najliczniejszą reprezentacją samorządów. Dość szybko doszło też do współpracy ZMP i ZPP, czego przejawem były częste wspólne posiedzenia zarządów tych związków. Poświęcone one były zazwyczaj wypracowaniu wspólnej strategii działania wobec poczynań rządu i polityków. Stałym punktem wspólnych obrad było stanowisko wobec rządowej polityki finansowania samorządów. W 2002 r. przedstawiciele związków samorządów miejskich i powiatowych skupili się na nowym trybie wyborów i konsekwencji wzmocnienia pozycji szefów jednostek samorządowych, a także na możliwościach wykorzystania funduszy akcesyjnych z UE[2]. Proces tworzenia reprezentacji na szczeblu wojewódzkim przebiegał nieco wolniej. Doraźnym ciałem opiniodawczym był tu Konwent Marszałków RP, działający od marca 1999 r. Natomiast Zgromadzenie Ogólne Związku Województw RP odbyło się 21 września 2002 r. w Warszawie. Prezesem zarządu został Włodzimierz Nieporęt, przewodniczący sejmiku mazowieckiego.

Związek Miast Polskich pod koniec trzeciej kadencji finalizował wieloletni raport o stanie miast oraz trwający od 1999 r. projekt dotyczący wpływu prawodawstwa UE na życie codzienne polskich samorządów po akcesji. Program ten realizowano wspólnie z Krajowym Związkiem Władz Lokalnych w Danii[3]. Perspektywa integracji Polski z UE wpływała na wzrost znaczenia przedstawicieli Związku Miast Polskich w Kongresie Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLARE) - który był samorządową instytucją konsultacyjną przy Radzie Europy - oraz w Komitecie Regionów UE. Powstała tam Stała Komisja Konsultacyjna Polska będąca nowym instrumentem przedakcesyjnej współpracy Polski z jednym z dwóch ważnych gremiów opiniotwórczych Unii Europejskiej - Komitetem Regionów. Ponadto ZMP (i od 2001 r. także ZPP) jako członek Rady Gmin i Regionów Europy (CERM) uczestniczył poprzez swych przedstawicieli w pracach tego organu zrzeszającego 41 organizacji gmin, powiatów i regionów z 30 krajów Europy. Pod koniec kadencji przygotowywano się do kolejnego XXII Zgromadzenia Ogólnego Rady, które zaplanowano w Poznaniu w maju 2003 r.[4]

1 - *I Konwencja Powiatów RP. Związki komunalne*, Kraków 1998.
2 - *Wiadomości*, www.ratusz.pl, 2 sierpnia 2002.
3 - E. Parachimowicz, *Duńczycy pomogli*, ,,Wspólnota'' 2002, nr 12.
4 - *Sprawozdanie z działalności Związku Miast Polskich w 2001 r.*, Poznań marzec 2002, s. 44.

* * *

Mimo poszerzania uprawnień samorządu, w funkcjonowaniu państwa w latach 1990-2002 nadal utrzymywał się centralizm w zakresie finansów i politycznej praktyki. Zjawiska tego nie zmieniła nawet reforma z 1998 r. Budżety powiatów i województw oparte były na subwencjach, stąd też ministerstwo finansów zasilając samorządową kasę próbowało jednocześnie sprawować nad nią pozaustawowy nadzór. Rosły wymogi ministerstwa dotyczące sprawozdawczości, a rozdział środków miał w coraz większym stopniu uznaniowy charakter[1].

Również w dwunastoletniej historii organizacji grupujących samorządy rok 1998 miał znaczenie przełomowe, ponieważ powstanie samorządu wojewódzkiego, a przede wszystkim samorządowych powiatów wpłynęło na krystalizację ruchu samorządowej reprezentacji. Zmniejszyła się liczba związków gminnych o znaczeniu zadaniowym, wzrosło znaczenie ogólnych reprezentacji Związku Miast Polskich i Związku Powiatów Polskich. Przede wszystkim jednak siła samorządowych reprezentacji wynikała z jej wpływów w rządowym centrum w kadencji parlamentu 1997-2001. Po wyborach parlamentarnych organizacje te stały się ,,przechowalnią'' dla polityków centroprawicy.

* * * * *

SAMORZĄD I POLITYKA - podsumowanie

Mimo starań twórców reformy z 1990 r., rozwiązania legislacyjne oraz praktyka życia publicznego czyniły z samorządu terytorialnego instytucję na wskroś polityczną. Tym bardziej, że przełom, jaki nastąpił w 1998 r. w postaci rozbudowy struktur samorządowych, zbiegł się z umocnieniem roli partii w życiu publicznym. Jednostki samorządu terytorialnego stały się platformą dla politycznych kadr, adresatem politycznych koncepcji, wykonawcą politycznych decyzji. Konstytucyjnie zagwarantowana niezależność nie pozwalała jednak samorządom na ignorowanie zmian politycznych zachodzących we władzach centralnych.

Z punktu widzenia politycznych uwarunkowań rozwoju samorządu w III RP, daty kolejnych wyborów samorządowych nie miały tu większego znaczenia. Decydowały wyniki wyborów parlamentarnych i zmiany gabinetów rządowych, a także personalna obsada resortów ds. administracji oraz finansów. Nawet wyeliminowanie administracji rządowej ze szczebla gminnego oraz jej ograniczenie

1 - W. Surażska, *Wieści z gminy*, ,,Rzeczpospolita'' 1999, nr 45.

na poziomie powiatu i województwa, nie zmieniło zasadniczo centralistycznego charakteru państwa. Jego wzmacnianie następowało ewolucyjnie i raczej w sposób mało widoczny, podczas gdy prowadzona etapami decentralizacja reklamowana była z rozgłosem i poprzez efektowną zmianę szyldów.

Kształtowanie się samorządowych instytucji oraz podstaw prawnych dla tej sfery życia publicznego przebiegało według wielu scenariuszy naukowych i politycznych. Podobnie jak to było przy reformowaniu gospodarki, początkowo decydujący głos miały środowiska eksperckie, uwzględniające jednak realia polityczne, na straży których stał kontraktowy Sejmu. Mimo to rok 1990 można uznać za okres najbardziej twórczej pracy na rzecz samorządu. To wtedy powstały najważniejsze koncepcje, rozwiązania prawne, instytucje. To wtedy w samorządowe szeregi wstąpiła najliczniejsza grupa funkcjonariuszy publicznych rozpoczynających często zawrotną karierę. Wszystko, co powstało w samorządzie później, zbudowano na bazie tej pionierskiej pracy.

Tak silne powiązanie samorządu z przemianami, jakie zaszły u progu III RP, zaciążyło poważnie na możliwościach realizacji kolejnych koncepcji decentralizacji państwa. Bowiem środowiska tworzące zaplecze rządu premiera Mazowieckiego oraz zaplecze komitetów obywatelskich, nigdy już po 1990 r. nie odzyskały wpływów w tej skali. A wiele stworzonych wówczas wizji działania (np. plan Balcerowicza, rezygnacja z rozliczeń za PRL) spotkało się z szeroką krytyką. I choć samorząd terytorialny nie znalazł się na tej czarnej liście, to jednak brakowało w kręgach politycznych siły, która skutecznie lansowałaby dalej tę instytucję, tworząc ponadpartyjne lobby. Od 1991 r. koncepcje rozwoju samorządności tworzyli już zawodowi politycy nowej generacji, dbający o własne wpływy w terenie. Szczególnym przypadkiem prymatu pragmatyki nad strategicznym interesem państwa była debata nad mapą administracyjną kraju w 1998 r.

Z częściowym powodzeniem zrealizowana została rola samorządu, jako instytucji sprawdzającej początkujących polityków. Wprawdzie z czasem okazało się, że najlepszą drogą do politycznej kariery jest aktywność partyjna zapewniająca dobre miejsce na liście wyborczej, ale i tak do parlamentu weszła spora grupa radnych i pracowników samorządowych. Nie zdołali oni jednak wybić się ponad partykularne interesy polityczne i stworzyć silnego lobby w centrum władzy. Do osłabienia pozycji samorządów w polityce przyczyniła się też ustawa z 2001 r. o zakazie łączenia stanowisk. Choć wyraźne rozdzielenie personalne tych dwóch środowisk miało też swoje pozytywne skutki, zwłaszcza dla lokalnych działaczy z politycznymi aspiracjami. Wielu z nich dzięki temu znalazło się w ostatnim roku trzeciej kadencji w sejmikach i zarządach województw, zajmując miejsce wakujące po parlamentarzystach. Odpowiedzią środowisk polityków było ubieganie się przez krajowych liderów partii i stronnictw o stanowiska prezydentów największych miast (ale także marszałków i starostów) w wyborach w 2002 r. W ten sposób samorząd i polityka,

przynajmniej pod względem kadrowym, stały się wspólnym światem, gdzie ścierały się wpływy aktywnych osób publicznych, zainteresowanych pełnieniem ważnych stanowisk, realizacją planów (własnych lub partyjnych). To z kolei angażowało media, środki finansowe, rozszerzało zainteresowanie polityką poza warszawskie centrum.

Na uboczu tych politycznych przekształceń znajdowały się instytucje nadzoru i organizacje samorządowe. Pierwsze z nich coraz bardziej ewoluowały w kierunku trzeciej władzy, stając się samorządowym wymiarem sprawiedliwości i organem kontroli. RIO i SKO w samorządowej praktyce liczyły się bardziej niż wojewoda i premier, choć ci przedstawiciele administracji rządowej też posiadali ustawowe gwarancje oddziaływania na instytucje lokalnej demokracji. Natomiast samorządowe związki, organizacje i reprezentacje wahały się między polityką a lobbingiem. Udział członków tych organizacji w strukturach władzy państwowej musiał się odbywać za pośrednictwem partyjnych lub koalicyjnych ugrupowań. Większe możliwości dawał nowoczesny lobbing, tym bardziej, że dla wielu samorządowców, pozbawionych mandatów parlamentarnych, była to jedyna forma wpływania na władzę. Samorządowe grupy nacisku zajmowały miejsce zwalniane przez słabsze ogniwa lobbingowe (np. związki zawodowe).

Ukształtowany w ciągu dwunastu lat polityczny wymiar funkcjonowania samorządu odzwierciedlał blaski i cienie polskiej demokracji. Był on daleki od wizji instytucjonalnej nadbudowy społeczeństwa obywatelskiego kreślonej w 1990 r. przez twórców reformy. Posiadał jednak swój indywidualny charakter, przejawiający się w regionalnym zróżnicowaniu kraju, w ustawowo zagwarantowanej niezależności wobec państwa, a także wobec siebie (samorząd gminy, powiatu, województwa). Zgodnie też z przewidywaniami, samorząd terytorialny stał się szkołą politycznego myślenia i działania dla większości osób rozpoczynających publiczną karierę.

Część druga

SYSTEM WYBORCZY

1. Ordynacje

Tworzenie samorządowej ordynacji wyborczej było przedsięwzięciem podwójnie nowatorskim. Po pierwsze, wynikało to z samej koncepcji budowy samorządu terytorialnego w nowych warunkach politycznych. Ordynacja była więc w tym przypadku fragmentem większego eksperymentu. Drugi innowacyjny aspekt ordynacji z 1990 r. polegał na tym, że procedury jej przyjęcia oraz cele jakie miała spełniać, wynikały z demokratycznych dążeń nowej polskiej klasy politycznej. Już w trakcie obrad Okrągłego Stołu stało się jasne, że planowane na czerwiec wybory stworzą rozwiązania o tymczasowym charakterze, a każda następna elekcja pozbawiona będzie kontraktowego charakteru. Świadomość ta umocniona została w pierwszych tygodniach funkcjonowania nowego parlamentu. Podczas debaty nad samorządem terytorialnym w Senacie 29 lipca 1989 r. nie określono wprawdzie zasad przyszłego prawa wyborczego dla tej instytucji, ale podsumowując tę debatę badacz polskiego systemu wyborczego pisał: *Nie ulegało jednak wątpliwości, że w grę wchodzą tylko wybory demokratyczne, wolne i zapewniające reprezentatywność organów wybieralnych*[1].

W następnych miesiącach trwały prace nad ustawami, które miały dać podstawę do przeprowadzenia wyborów i stworzenia instytucji samorządu. W styczniu 1990 r. projekt ordynacji wyborczej trafił wraz z innymi samorządowymi ustawami pod obrady Senatu. Półrocze, które minęło od czasu pierwszej debaty w Senacie, przyniosło zasadnicze zmiany społeczno-polityczne nie tylko w Polsce, ale i w całej Europie Środkowo-Wschodniej. W Czechosłowacji na prezydenta wybrano opozycyjnego literata Vaclava Havla, a na Węgrzech i w NRD wyznaczono na marzec w pełni demokratyczne wybory. Jednocześnie w samej Polsce wciąż utrzymywał się zainicjowany wiosną 1989 r. proces aktywności obywatelskiej, któremu zaczęły towarzyszyć nowe zjawiska: powstawanie organizacji politycznych oraz początki podziału w obozie „Solidarności". W takich warunkach twórcy ordynacji musieli uwzględnić nie tylko wszelkie zasady pięcioprzymiotnikowego

1 - R. Chruściak, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje*, Warszawa 1999, s. 30.

prawa wyborczego, ale także specyfikę czasu, wyznaczoną przez zamieranie dawnego systemu, brak klarownego układu nowych sił politycznych i rozbudzone aspiracje społeczności lokalnych.

Wpływ tych uwarunkowań na polityków nadających ostateczny kształt ordynacji, widoczny był podczas styczniowych dyskusji w Senacie i w Sejmie. Główny spór dotyczył dylematu: ordynacja proporcjonalna czy większościowa. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego pracowała jednocześnie nad obiema wersjami, wybierając do przedłożenia Senatowi opcję większościową. Na posiedzeniu plenarnym ordynację większościową poparło 47 senatorów (przeciw było 17, czterech wstrzymało się od głosu). Natomiast w Sejmie od początku przeważało poparcie dla ordynacji proporcjonalnej. Podczas poselskiej dyskusji pojawiło się jeszcze wiele szczegółowych, niekiedy sprzecznych, propozycji[1]. Ale nie tylko posłowie popierali system proporcjonalny. Podobne stanowisko zajmowali też liderzy partii nie będących w parlamencie, a także Episkopat Polski. Większościową koncepcję Senatu popierały również komitety obywatelskie[2].

W następnych tygodniach nad projektem ordynacji samorządowej pracowali członkowie Komisji Nadzwyczajnej, przygotowujący pakiet ustaw samorządowych. Sejm przyjął je 8 marca 1990 r. Ordynacja większościowa miała obowiązywać w miastach do 40 tys. mieszkańców. Tam też wybory miały być przeprowadzone w okręgach jednomandatowych. Zgłoszenie kandydata na radnego wymagało poparcia co najmniej 15 wyborców zamieszkałych w danym okręgu. Kolejność na liście wyborczej układano w porządku alfabetycznym, wyborca stawiał znak „x" obok nazwiska kandydata, na którego głosował. W przypadku braku takiego znaku, głos uznawano za ważny, ale bez dokonania wyboru. Więcej niż jeden znak na liście oznaczał głos nieważny. Zwyciężał kandydat, który uzyskał najwięcej głosów. Przy równej liczbie uzyskanych głosów przewodniczący obwodowej komisji wyborczej ustalał ostateczny wynik poprzez losowanie[3]. System większościowy dotyczył zdecydowanej większości rad (95 proc.), radnych (ok. 90 proc.) i wyborców (ok. 2/3). Był kompromisem polityków z centrum w stosunku do terenowych komitetów obywatelskich oraz próbą wzmocnienia modnej wówczas apolityczności samorządów. Nisko ustawiony próg liczby podpisów wystarczających do zgłoszenia kandydatury sprzyjał zaangażowaniu się w wybory ludzi pozostających dotąd na uboczu życia publicznego oraz tych, którzy nie posiadali wsparcia ze strony partii lub uprawnionej organizacji.

1 - Senator Jerzy Stępień podsumowując poselską dyskusję zauważył, że jej uczestnicy chcieli dokonać wykluczających się rozwiązań, takich jak np. proporcjonalność i okręgi jednomandatowe. Tamże, s. 37.

2 - P. Winczorek, *Nowa ordynacja - nowe wybory*, ,,Wspólnota'' 1990, nr 1.

3 - Ten zapis dotyczył też list kandydatów w systemie proporcjonalnym, ale w praktyce stosowany był (i to wyjątkowo) tylko w wyborach większościowych.

W 110 miastach powyżej 40 tys. mieszkańców wybory miały się odbywać według systemu proporcjonalnego. Tutaj miano zgłaszać listy kandydatów poparte co najmniej 150 podpisami wyborców z okręgu. Okręgi miały charakter wielomandatowy (od 5 do 10 mandatów), a liczba kandydatów zgłoszonych przez dany komitet wyborczy nie mogła być większa od liczby mandatów. O kolejności nazwisk na liście decydował zgłaszający. Listy rejestrowane były według kolejności zgłoszenia. Wyborca wyrażał swoje preferencje, stawiając krzyżyk przy nazwisku kandydata, głosując tym samym na całą listę. Pozostałe zasady (umieszczenie więcej niż jednego znaku „x" lub jego brak) były takie same jak w ordynacji większościowej. Ostateczny wynik wyborów obejmował więc głosy oddane na dane listy, a następnie proporcjonalnie przeliczone na procentowy udział w ogólnej puli mandatów. Ci kandydaci, którzy otrzymali z danej listy najwięcej głosów, uzyskiwali mandaty proporcjonalnie do procentowego wyniku całej listy.

Niezwykle istotne było przyjęcie sposobu przeliczania głosów na mandaty według metody Sainte-Laguë. System ten, powszechnie uważany za korzystny dla partii małych i średnich, uwzględniał interesy tworzącego się dopiero w Polsce układu politycznego. Poseł sprawozdawca tak uzasadniał na forum Sejmu ten wybór: *Komisja przyjmując metodę Sainte-Laguë uznała, że w sytuacji, gdy brak w pełni ukształtowanego programowo i instytucjonalnie życia politycznego, należy stworzyć warunki, w których każde ugrupowanie polityczne ma szansę uzyskania mandatów w radzie gminy. Chodzi o to, aby składy rad były reprezentatywne dla opcji politycznych występujących wśród mieszkańców gminy*[1].

W ordynacji samorządowej z 1990 r. musiano po raz pierwszy określić szereg podstawowych elementów związanych z pięcioprzymiotnikowym charakterem wyborów, organami przeprowadzającymi wybory, prowadzeniem kampanii. Ordynacja obejmowała szczegóły techniczne dotyczące samego aktu głosowania, ustalania wyników, protestów wyborczych, zasad postępowania przy wygaśnięciu mandatu lub odwołaniu całej rady. Nie można było użyć mechanicznie rozwiązań stosowanych w przypadku wyborów do rad narodowych, czy do parlamentu kontraktowego. Zasada powszechności wyboru (art. 2 i 3) sformułowana została w oparciu o konstytucję. Prawo do wyboru miał każdy obywatel, który w dniu wyborów skończył 18 lat, z wyjątkiem osób ubezwłasnowolnionych lub pozbawionych praw publicznych. Zgodnie z propozycją Senatu przyznano prawa wyborcze bezpaństwowcom mieszkającym na stałe w Polsce (co najmniej od dwóch lat). Obwody głosowania miały mieć charakter terytorialny (obszar zamieszkały przez 1-3 tys. osób). Nie było tzw. obwodów zamkniętych (szpitale, więzienia), za wyjątkiem zakładów pomocy społecznej, zamieszkiwanych przynajmniej przez stu wyborców. Spisy wyborców miały obejmować tylko osoby stale zamieszkujące na

1 - R. Chruściak, *Systemy...*, op. cit., s. 39.

danym terenie, bez możliwości głosowania poza tym obszarem, np. na podstawie ,,zaświadczenia o prawie do głosowania''. Bierne prawo wyborcze sformułowano jasno (art. 4), określając iż *wybranym w skład rady może być każdy, komu przysługuje prawo wybierania do danej rady* (art. 4). Natomiast zasada równości dotycząca tzw. normy przedstawicielstwa wynikała z podzielenia liczby mieszkańców gminy przez ogólną liczbę mandatów. Podziału na okręgi wyborcze dokonywał wojewódzki komisarz wyborczy na wniosek właściwego zarządu gminy (art. 14 ust. 1). Starano się jednak przede wszystkim uwzględnić w całości naturalne skupiska ludzkie (ulice, osiedla, wsie). Dlatego przy ustalaniu ostatecznej liczby mandatów korzystano z zapisu ustawy (art. 117), dopuszczającego - na zasadzie wyjątku, tylko w kadencji 1990-94 - niewielkie różnice w liczbie radnych w miejscowościach o tej samej liczbie ludności. Skorzystało z tego wiele miejscowości, zwiększając liczbę radnych ponad pułap przewidziany w ustawie o samorządzie terytorialnym (w małych ośrodkach było to nawet 40 proc.)[1].

Co do bezpośredniości i tajności wyborów (art. 2 i 48), to zostały one określone według jasnych kryteriów. Nie było więc wyborów elektorów, którzy wybieraliby radnych, a zasadę tajności wyrażały ustalenia normatywne[2]. Problem proporcjonalności wyborów przesądzony został poprzez przyjęcie metody przeliczeniowej Sainte-Laguë (w tzw. wersji zmodyfikowanej)[3], mówiącej, że każdej liście przyznanych zostaje tyle mandatów, *ile spośród ustalonego w powyższy sposób szeregu ilorazów przypada jej liczb kolejno najwyższych* (art. 97, ust. 1). Zapis ten wywołał początkowo zamieszanie nawet wśród osób zajmujących się zawodowo polityką[4]. Okazało się jednak, że komisje wyborcze nie miały kłopotów z przeliczaniem głosów na mandaty.

Pozostałe ustalenia ordynacji dotyczyły terminu zgłaszania kandydatów (najpóźniej 30 dni przed wyborami), powołania Generalnego Komisarza Wyborczego i jego pełnomocników wojewódzkich oraz Gminnych i Miejskich Komisji Wyborczych (w liczbie od 9 do 17 osób). Te ostatnie ciała odpowiadały za przebieg wyborów i ogłoszenie wyników na swoim terenie. Samo przeprowadzenie wyborów i ustalenie wyników głosowania było zadaniem obwodowych komisji wyborczych. Gminne i miejskie komisje wyborcze powoływał wojewódzki komisarz

1 - W 1994 r. nie można już było powtórzyć tego manewru, co z kolei wywołało poczucie krzywdy wobec faktycznego zmniejszenia liczby mandatów w tych miejscowościach. A. Sokala, *Niektóre kwestie prawa wyborczego do rad gmin. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, ,,Przegląd Sejmowy'' 1995, nr 3, s. 52.

2 - M. Ofiarska, J. Ciapała (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001, s. 163.

3 - Zmodyfikowana metoda Sainte-Laguë zakłada podział liczby oddanych głosów na każdą listę przez 1,4; 2; 3; 5; 7 i kolejne liczby nieparzyste. W wersji klasycznej pierwszą z w/w liczb jest 1, co jest mniej korzystne dla małych ugrupowań, niż w przypadku wersji zmodyfikowanej (z pierwszą liczbą 1,4).

4 - Dziennikarz omawiający zasadę proporcjonalnego podziału mandatów metodą Sainte-Laguë, pisał: *W błyskawicznej ankiecie w redakcji ,,Gazety Wyborczej'' 16 procent uznało, że rozumie ten zapis, 14 procent wyraziło nadzieję zrozumienia go po dłuższym zastanowieniu, zaś 70 procent nie miało i takiej nadziei*. K. Leski, *Do wyborów stań wesoło*, ,,Gazeta Wyborcza'' 1990, nr 81.

na wniosek prezydiów rad narodowych (po wyborach na wniosek zarządów gminnych i miejskich). Ordynacja nie określała społeczno-politycznego składu komisji wyborczych, dając możliwość indywidualnych porozumień działającym na danym terenie ugrupowaniom.

Przy zapisach dotyczących trybu zgłaszania kandydatów pojawiło się zastrzeżenie wynikające prawdopodobnie z obaw ustawodawcy co do zainteresowania wyborami. Otóż w tych okręgach, gdzie nie zgłoszono by przynajmniej dwóch kandydatów lub dwóch list, komisja wyborcza wzywała wyborców do dodatkowych zgłoszeń, dając im na to pięć dni. Tam, gdzie pozostał jeden kandydat (lub jedna lista), wybory przeprowadzano w normalnym trybie. Z kolei tam, gdzie nie było żadnych kandydatów, nie było również wyborów, a liczba mandatów w danej radzie ulegała zmniejszeniu. Zgłaszani kandydaci (i listy w okręgach wielomandatowych) mogli oznaczać swoje nazwiska (listy) nazwą lub skrótem organizacji. Oznaczenia te miały być uwidocznione zarówno na obwieszczeniach wyborczych jak i na kartach do głosowania. Dotyczyło to także list wyborczych, na których znajdowali się kandydaci z różnych organizacji pragnący zaznaczyć swą odrębność.

Nowatorski charakter miał zapis dotyczący prowadzenia i finansowania kampanii wyborczej (rozdział 9 ordynacji). Chodziło w nim o zwolnienie z peerelowskich przepisów (np. o zezwoleniach na zgromadzenia i kontroli plakatów), które uniemożliwiały swobodne prowadzenie kampanii. Zapewniając prawną ochronę dla informacji wyborczych, ordynacja nakładała też obowiązek wskazywania tego, kto je rozpowszechnia i opłaca. Jednocześnie zabraniano plakatowania na terenie jednostek wojskowych, sądów, budynków administracji państwowej, prowadzenia kampanii wyborczej w zakładach pracy *w sposób zakłócający ich funkcjonowanie*. Zakaz prowadzenia kampanii w dniu wyborów dotyczył już nie tylko samego lokalu wyborczego (jak było w roku 1989), ale wszelkiej agitacji wyborczej. Ponadto dwa zapisy dotyczące kampanii mówiły jeszcze o jawności źródeł finansowania kampanii[1] oraz o bezpłatnym dostępie do państwowego radia i telewizji. Datę pierwszych wyborów samorządowych premier Tadeusz Mazowiecki wyznaczył na 27 maja 1990 r.

Ordynacja rozstrzygała procedurę protestów wyborczych, dając na to 14 dni od dnia wyborów. Protesty takie należało kierować do sądu wojewódzkiego za pośrednictwem komisarza wyborczego. Uznanie zasadności protestu powodowało zarządzenie ponownych wyborów w danym okręgu. Sąd wskazywał, w jakim zakresie należy je powtórzyć, a wykonaniem tej decyzji zajmował się wojewoda, mając na to 14 dni od wydania sądowego orzeczenia. Ponowne wybory (o

1 - Kandydaci lub zgłaszające je partie miały obowiązek przedłożenia komisarzom wyborczym sprawozdania finansowego zawierającego informacje o źródłach oraz kosztach związanych z kampanią. Nie przewidziano jednak sankcji za brak takich sprawozdań.

charakterze uzupełniającym) mogły też się odbyć w okręgach jednomandatowych w przypadku wygaśnięcia mandatu, a to z kolei mogło nastąpić w przypadku śmierci radnego, zrzeczenia się przez niego mandatu, braku prawa wybieralności lub skazania wyrokiem sądu. W okręgach wielomandatowych wakujące miejsce w radzie przejmował kandydat w wyborach z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Ponowne wybory, tym razem przedterminowe, zarówno w miejscowościach z ordynacją większościową jak i proporcjonalną, mogły się odbyć w następujących przypadkach: odwołanie urzędującej rady w drodze referendum, z mocy prawa (wobec nieuchawalenia w terminie budżetu albo niewybrania zarządu), zmiana w podziale terytorialnym państwa w toku kadencji lub rozwiązanie rady uchwałą Sejmu. Zapis o kadencji rad, rozstrzygał już w ordynacji niejasności związane z radnymi wybranymi w trakcie kadencji[1].

Podsumowując ordynację z 1990 r., należy podkreślić jej pionierski charakter oraz fakt, że w niezmiennej formie zastosowano ją dwukrotnie: w 1990 i w 1994 r. Wybory z 1989 r. pokazały, jakie niebezpieczeństwa dla demokratycznej procedury kryją się pod niedokładnym zapisem wyborczego prawa (np. kwestia ponownego podziału mandatów odrzuconych przez wyborców w liście krajowej). Wtedy też przekonano się o wielu niedoskonałościach, które zapisane w ordynacji, odbijają się na autorytecie aktu wyborczego i tym samym osłabiają demokratyczny charakter mandatu. Dotyczy to m.in. takich zjawisk z 1989 r. jak: komplikacje z wieloma kartami - listami (przypisanymi nie do partii lecz do mandatów), negatywny charakter głosowania poprzez skreślenie, druga tura wyborów z niską frekwencją. W 1990 r. nie tylko udało się uniknąć wcześniejszych błędów, ale wypracowano pewne standardy dotyczące wyborczej procedury, które były doskonalone przy przygotowywaniu następnych elekcji. Warto tu podkreślić fakt głosowania pozytywnego połączonego ze wskazaniem partii politycznej, a zarazem personalną preferencją wobec kandydata, przy którym wyborca stawia znak „x". Zwyczaj ten zapoczątkowany w 1990 r. utrzymał się następnie we wszystkich ordynacjach. To „zmuszenie" wyborcy przez ustawodawcę do głosowania nie tylko politycznego, ale i personalnego skłoniło z kolei komitety wyborcze do zabiegania o obecność na listach ludzi z autorytetem, niekoniecznie działaczy partyjnych. Brak zapisu o konieczności wskazania konkretnego kandydata mógłby spowodować, że tylko część (prawdopodobnie niewielka) wyborców oznaczałaby oprócz listy, także kandydatów. W wielu przypadkach zadziałałby zwyczaj głosowania bez skreśleń. W efekcie to organizacje polityczne miałyby decydujący wpływ na osobowy skład swej reprezentacji w organie wybieralnym. A tak ukształtowany mechanizm (niezwykle korzystny dla partii), mógłby być powielany w kolejnych elekcjach.

1 - *Kadencja radnych wybranych w wyborach uzupełniających upływa z dniem upływu kadencji rad wybranych w normalnym trybie* (art. 123, u. 3).

Również zastosowanie mieszanej, proporcjonalno-większościowej, ordynacji stało się w następnych latach tradycją zarówno wyborów samorządowych jak i parlamentarnych. Choć dla aktualnych liderów wybory większościowe (w których zwycięzca bierze wszystko) były najkorzystniejsze, zdecydowano się zastosować też system proporcjonalny, mimo że w 1990 r. mógł się on wydawać skomplikowany, a jego efekty przy nieustabilizowanej scenie politycznej były trudne do przewidzenia[1].

W trakcie prac nad ordynacją, prowadzonych w błyskawicznym tempie, pojawiały się też pomysły, których realizacja mogłaby nie tylko obniżyć efektywność wyborczej procedury, ale także w negatywny sposób wpłynąć na ocenę walorów demokracji przez społeczeństwo i to na samym starcie budowy III RP. Np. senacki projekt ordynacji przewidywał osobne karty dla każdej listy, wręczane (w komplecie) wszystkim wyborcom, możliwość głosowania na kandydatów z różnych list, obowiązek zniszczenia przez wyborcę kart nie wykorzystanych, a także konieczność używania kopert. Na szczęście wnioski te nie uzyskały szerszej aprobaty, a ostatecznie przyjęte rozwiązania, zdaniem obserwatorów, były *niezwykle proste i niemal ascetycznie oszczędne*[2]. Równie pozytywnie należy ocenić porzucenie idei rodem z PRL „odwołania radnego". Raz przyjęty proceder odwoływania radnych (czy później posłów) mógłby być w przyszłości łatwo wykorzystany przez opartą na negatywnym elektoracie „koalicję niezadowolonych", która stałaby się siłą destrukcyjną destabilizującą całą polską demokrację.

Ordynacja z 1990 r. wprowadziła też do prawa wyborczego nową instytucję Generalnego Komisarza Wyborczego oraz wojewódzkich komisarzy wyborczych. GKW powoływany był na okres kadencji przez premiera, ale nie mógł być w tym samym trybie odwołany, co wzmacniało jego niezależność. Podobnie niezależną pozycję wobec terenowych struktur administracji mieli wojewódzcy komisarze wyborczy. Jednoosobowy charakter tych organów zwiększał ich operatywność i decyzyjność. Biuro komisarza stanowiło profesjonalny element aparatu obsługującego wybory, uzupełniany przez społeczne komisje wyborcze. Przy okazji kolejnych wyborów system ten umocnił się i utrwalił. Ustawą o wyborze Prezydenta RP z 1990 r. powołano Państwową Komisję Wyborczą złożoną z przedstawicieli trzech naczelnych organów sądowych, natomiast wokół wojewódzkich komisarzy wyborczych zaczął tworzyć się stały administracyjny aparat wyborczy[3].

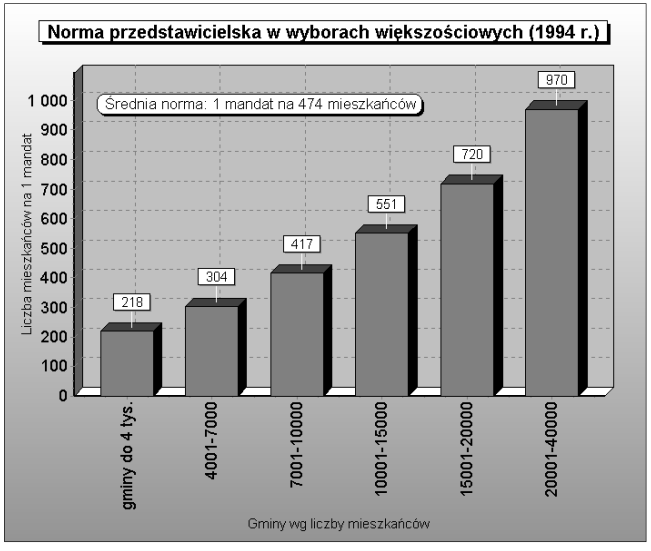
Istotne znaczenie dla interpretacji ordynacji wyborczej miała wykładnia zastosowana przez Generalnego Komisarza Wyborczego w sprawie terminu „stale

1 - System proporcjonalny krytykowany był przez Generalnego Komisarza Wyborczego, który opowiadał się za systemem większościowym, niekoniecznie w okręgach jednomandatowych. J. Stępień oceniał: *Jest to najgorsza z możliwych ordynacji jaką sobie można wyobrazić dla wyborów samorządowych*. „Wspólnota 1990, nr 12, s. 1.

2 - Z. Jarosz, *Głosowanie*, „Wspólnota" 1990, nr 6.

3 - J. Mordwiłko, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990-2000*, [w:] F. Rymarz, *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000)*, Warszawa 2000, s. 143.

zamieszkuje" (art. 2, ust. 3), w odniesieniu do mieszkańca gminy posiadającego czynne i bierne prawo wyborcze. GKW uznał, że jedynym warunkiem jest tu przebywanie wyborcy na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu, bez konieczności stałego czy czasowego zameldowania. Interpretacja ta została w 1991 r. wzmocniona orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uznał, że: *stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danej miejscowości*[1]. Dwie poprawki wprowadzone do ordynacji w czasie pierwszej kadencji, miały charakter drobnej korekty. 10 maja 1991 r. zmieniono zasady uzupełniania składu rady gminy po wygaśnięciu mandatu radnego, dając radzie gminy możliwość rezygnacji z ich przeprowadzania. Natomiast 28 maja 1993 r., przy uchwalaniu ordynacji wyborczej do Sejmu zniesiono instytucję Generalnego Komisarza Wyborczego, jego kompetencje przejęła Państwowa Komisja Wyborcza i działające przy niej Krajowe Biuro Wyborcze.

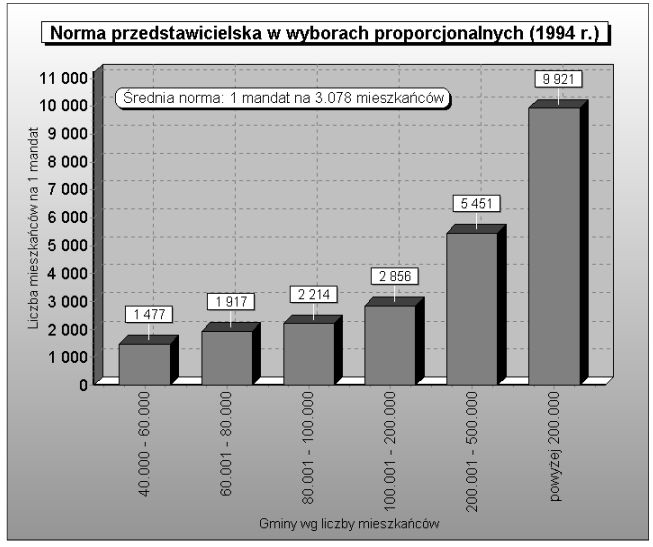


Wybory parlamentarne z 1991 i 1993 r. były okazją do dyskusji nad nową ordynacją wyborczą, która, choć dotyczyła Sejmu i Senatu, miała znaczenie także w kontekście planowanych na 1994 r. wyborów samorządowych. Wiosną 1993 r. w tygodniku „Wspólnota" opublikowano istotny dwugłos na temat przyszłej ordynacji parlamentarnej. Jacek Golędzinowski opowiadał się za wyborami proporcjonalnymi głosząc, że system większościowy rodzi frustrację, *a jej wyrazem jest malejąca frekwencja wyborcza*. Polemizował z nim senator Jerzy Stępień preferujący system większościowy - *prosty, psychologicznie zrozumiały dla każdego, uczciwy w zastosowaniu, jawi się jako instrument subtelny i najnowocześniejszy zarazem*[2].

1 - J. Buczkowski, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej*, Rzeszów 1996, s. 34.

2 - J. Golędzinowski, *Czy rzeczywiście ordynacja większościowa*, ,,Wspólnota'' 1993, nr 18/19; J. Stępień, *Apel...*, ,,Wspólnota'' 1993, nr 13; *Ordynacja koniecznie większościowa*, nr 23.

Nowelizację ordynacji sugerował też Generalny Komisarz Wyborczy[1]. I choć główny ciężar w dyskusji o prawie wyborczym kładziony był na ordynację do parlamentu, to można było się spodziewać, że przyjęcie nowego rozwiązania w wyborach do Sejmu i Senatu będzie rzutowało na przygotowanie prawa wyborczego dla samorządu. Tym bardziej, że niektóre z zapisów ordynacji z 1990 r. były sprzeczne z ordynacją prezydencką i parlamentarną z 1990, 1991 i 1993 r.[2]



Sukces wyborczy SLD i PSL w wyborach w 1993 r. oraz krystalizowanie się polskiej sceny politycznej wpłynął na próbę zmiany koncepcji wyborów samorządowych. W lutym 1994 r. w Sejmie odbyło się pierwsze czytanie nowego projektu ordynacji wyborczej przygotowanej przez grupę posłów (głównie z SLD). Poseł sprawozdawca Ryszard Grodzicki określił najnowszą ordynację wyborczą do Sejmu jako *ustawę bazową*[3], co oznaczało zapowiedź ujednolicenia przepisów prawa wyborczego i powiązania ordynacji do rad gmin z ordynacją do Sejmu. W projekcie znalazło się wiele istotnych zmian: wybory proporcjonalne we wszystkich gminach, likwidacja okręgów jednomandatowych, przekształcenie gmin do 10 tys. mieszkańców w jeden okręg wyborczy, wprowadzenie okręgów 5-10 mandatowych w miastach powyżej 10 tys. mieszkańców. Projekt ten został negatywnie przyjęty przez kluby poselskie (poza SLD). Odesłanie go do komisji zaowocowało opracowaniem nowej wersji, utrzymującej w większym stopniu zapisy z dotychczasowej ordynacji. W drugim czytaniu nowego już projektu (10 marca 1994 r.) sprecyzowany został próg liczby mieszkańców dla wyborów proporcjonalnych (w gminach powyżej 15 tys. mieszkańców). Wprowadzono też kilka kompromisowych rozwiązań w stosunku do pierwotnej wersji projektu, a także zapis zabraniający prowadzenia kampanii

1 - J. Mordwiłko, *Z prac nad doskonaleniem prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1993, nr1-2.

2 - Dotyczyło to np. kwestii zakazu agitacji wyborczej w dniu wyborów (samorządowych), na 24 godz. przed wyborami (parlamentarnymi) lub na 36 godz. przed wyborami (prezydenckimi).

3 - R. Chruściak, *Systemy...*, op. cit., s. 145.

wyborczej w miejscach kultu religijnego. W nowym projekcie przewidywano m.in. scentralizowany sposób nadawania listom numerów, zastrzegając pierwsze numery dla list zarejestrowanych we wszystkich okręgach w gminie, co było kolejnym przykładem preferencyjnego potraktowania dużych partii[1]. Za tak udoskonalonym projektem opowiedziało się 276 posłów, 9 było przeciwnych, 23 wstrzymało się od głosu. W Senacie naniesiono do ustawy trzy poprawki, m.in. podnosząc z 15 do 20 tys. mieszkańców próg dla wyborów proporcjonalnych. Sejm jednak odrzucił te poprawki i projekt ustawy trafił do prezydenta.

Lech Wałęsa zawetował ustawę, krytykując w uzasadnieniu zapis o zakazie prowadzenia kampanii w miejscach kultu religijnego (inne ordynacje nie zawierały takiego zakazu), a także wprowadzenie proporcjonalnego systemu do miast i gmin liczących ponad 15 tys. mieszkańców. W tej ostatniej kwestii prezydent wyliczał, że liczba miast i gmin objętych systemem proporcjonalnym zostanie zwiększona ze 110 do 477, powoływał się też na negatywne opinie środowisk samorządowych i oceniał: *Tak zasadnicza zmiana zasad prawa wyborczego nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustrojowych dotyczących samorządu. [...] proporcjonalność wyborów do rad gmin w istocie oznacza upartyjnienie samorządów lokalnych, co w konsekwencji może doprowadzić do ograniczenia samodzielności organów gmin ich dyspozycyjnością wobec struktur partyjnych*[2]. W głosowaniu nad prezydenckim wetem Wałęsę poparły kluby UD i BBWR, klub PSL nie zajął stanowiska, a za ponownym uchwaleniem ordynacji byli przedstawiciele SLD, UP i KPN. Przy frekwencji 303 posłów, wymagana do odrzucenia weta większość 2/3 wynosiła 202 głosy. Za przyjęciem ordynacji głosowało 166 posłów, 107 się wstrzymało, a 30 było przeciwnych. W efekcie drugie wybory samorządowe wyznaczone przez premiera Waldemara Pawlaka na 19 czerwca 1994 r. odbyły się według dotychczas obowiązującej ustawy. Z utrzymaniem poprawek z 1991 r. i 1993 r. i z zastosowaniem zasad wynikających z ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy.

W 1995 r. do ordynacji wyborczej do gmin wprowadzono zmiany w związku z nowelizacją ustawy o samorządzie terytorialnym. Dotyczyło to m.in. rezygnacji z przeprowadzenia wyborów w tych okręgach, gdzie nie zgłoszono minimum dwóch kandydatów (lub dwóch list). Po pół roku miano tam przeprowadzić wybory uzupełniające. Druga poprawka wprowadzona w tym samym roku zobowiązywała PKW do publikacji opracowań statystycznych ze szczegółowymi informacjami o wynikach wyborów do rad gmin. Zmieniono też sformułowanie dotyczące wygaśnięcia mandatu wskutek skazania radnego za przestępstwo z winy umyślnej (poprzednio: *z chęci zysku lub innych niskich pobudek*)[3].

1 - P. Winczorek, *Wybory do rad gmin*, [w:] A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 154.
2 - R. Chruściak, *Systemy...*, op. cit., s. 156.
3 - ,,Przegląd Wyborczy'' 1996, nr 3-4, s. 13.

W Sejmie drugiej kadencji (1993-1997) kwestia samorządowej ordynacji wyborczej pojawiła się jeszcze raz w formie nowego projektu ustawy. Opracowany został przez zespół prezydenckich ekspertów samorządowych, na czele z podsekretarzem stanu w Kancelarii Prezydenta RP Kazimierzem Janikiem i zgłoszony pod obrady Sejmu wiosną 1997 r. Nowe propozycje dotyczyły przede wszystkim bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Prawo zgłaszania kandydatów miały partie i grupy obywateli. Wymagane było uzyskanie od 300 (w gminach do 10 tys. mieszkańców) do 3.000 podpisów (w miastach powyżej 100 tys.). Kandydatów rejestrowano na jednej karcie w porządku alfabetycznym. Wybór miałby być dokonany bezwzględną większością głosów, z możliwością przeprowadzenia drugiej tury. Odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta) mogło nastąpić w drodze referendum. Wnioskiem o takie referendum stawało się automatycznie nieudzielenie przez radę absolutorium. Poza SLD częściowe poparcie dla tego projektu wyraziło poselskie Koło Konserwatywno-Ludowe i, w mniejszym stopniu, Unia Pracy. Zdecydowanie przeciw były kluby PSL i UW. Jednocześnie rozpoczęła się burzliwa dyskusja w środowiskach samorządowych, gdzie motyw bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów pojawiał się już od dawna. Wielu z samorządowych liderów, dostrzegając korzyści płynące z takiego rozwiązania (start w wyborach z lepszej pozycji, wzmocnienie stanowiska wobec radnych) popierało ten postulat, czemu dawali wyraz na spotkaniach w stowarzyszeniach gmin i miast. Bardziej krytyczni byli twórcy reformy samorządowej. Michał Kulesza uważał, że w ten sposób *znosi się fundamentalne poczucie radnych, że nadają kierunek sprawom*[1]. Podobnie ideę tę oceniał Jerzy Regulski: *Wprowadzenie tej zmiany oznaczało jednak konieczność gruntownej przebudowy organów gminy. [...] to było sprzeczne z ustrojem gminnym, który rolę wiodącą przeznaczał radzie*[2].

Ostatecznie projekt ten został odesłany do komisji celem rozpatrzenia. W sprawozdaniu przedstawionym do drugiego czytania w sierpniu 1997 r. zrezygnowano już z zasady bezpośredniego wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów, a skupiono się jedynie na drugim punkcie proponowanych zmian ordynacji przedstawionym w projekcie prezydenckim. Przewidywał on obniżenie z 40 tys. do 20 tys. mieszkańców progu dla proporcjonalnego systemu wyborczego, stworzenie okręgów 1-5 mandatowych przy wyborach większościowych i głosowanie tam nie na jednego kandydata, lecz na tylu, ile ustalono mandatów. Podniesiona została także liczba podpisów - z 15 do 25 - niezbędnych do zgłoszenia kandydata w gminach i miastach, gdzie wybory odbywały się systemem większościowym. Natomiast w przypadku wyborów proporcjonalnych najważniejszą propozycją było

1 - *Bezpośrednie wybory wójta, burmistrza i prezydenta*, ,,Wspólnota'' 1997, nr 5.
2 - J. Regulski, *Samorząd...*, op. cit., s. 169 i 310.

wprowadzenie metody d'Hondta dla podziału mandatów (tak jak w wyborach do parlamentu w 1993 i 1997 r.).

Z powodu końca kadencji nie doszło do drugiego czytania tego projektu, ale z pewnością wywarł on wpływ na ukształtowanie się nowej ordynacji samorządowej uchwalonej w 1998 r. Jeszcze większe znaczenie miało wprowadzenie do nowej konstytucji zapisu o wyborach proporcjonalnych, co mogło być wykorzystane przeciwko rozszerzaniu większościowego trybu w wyborach samorządowych. Znalazło to odbicie w projekcie nowej ordynacji przedstawionym wiosną 1998 r. przez posłów SLD. Projekt jednoznacznie zmierzał do zwiększenia wpływu partii politycznych na samorząd, czego zresztą nie ukrywał poseł sprawozdawca Jerzy Jaskiernia, mówiąc: *nie da się stworzyć demokratycznego, stabilnego systemu w Polsce bez zrobienia dalszego kroku w zakresie umocnienia partii politycznych właśnie w obszarze samorządu terytorialnego*[1]. Projekt poparł klub UW, przeciwne były AWS i ROP, ale nie doszło do dalszych prac nad tym wnioskiem z powodu przygotowania przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej całego pakietu ustaw samorządowych.

W nowym parlamencie prace nad ordynacją rozpoczął spór o termin wyborów, w związku z końcem kadencji rad w czerwcu 1998 r. Jednak politycy rządzącej koalicji AWS-UW zdawali sobie sprawę, iż przed wakacjami nie zdążą z przyjęciem pakietu ustaw tworzących nowe szczeble samorządu (powiaty i województwa) oraz określających kompetencje organów i granice terytorialne nowych jednostek, dlatego na początku 1998 r. zgłosili inicjatywę poselską zmierzającą do opóźnienia terminu wyborów do rad gmin. Miało to nastąpić poprzez dodanie poprawki do ordynacji w formie nowego art. 121a, który na wyznaczenie wyborów dawał 120 dni po upływie kadencji. Przeciwnikami takiej zmiany byli parlamentarzyści SLD, PSL i ROP, ale nie zdołali oni jej zablokować ani w Sejmie, ani w Senacie. Opozycji nie udało się także przekonać Aleksandra Kwaśniewskiego do zawetowania tej poprawki. Jej podpisanie przez prezydenta nastąpiło 21 kwietnia 1998 r.[2] Umożliwiło to kontynuowanie debaty nad projektami nowych ustaw i dlatego premier Jerzy Buzek mógł wyznaczyć datę trzecich wyborów samorządowych dopiero na 11 października 1998 r.[3] Uchwalenie nowej ordynacji poprzedzone

1 - R. Chruściak, *Systemy...*, op. cit., s. 206.

2 - Rozczarowana postawą prezydenta opozycja próbowała dalej zablokować tę nowelizację składając wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Ten uznał, że *doszło jedynie do przedłużenia czasowego, w którym muszą odbyć się wybory do rad gmin w bieżącym roku, a nie do zmiany czasu trwania kadencji*. J. Oniszczuk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 178.

3 - Dywagacje na temat ostatecznej daty wyborów pojawiały się również przy okazji ustalania ich terminu w roku 1990 i 1994. Wówczas premierzy wyznaczali dzień, który w praktyce był ostateczną datą umożliwiającą sprawne przygotowanie kampanii i elekcji. Dawało to zarazem nowym radom czas na wybór władz wykonawczych i przygotowanie budżetu. Wprowadzony w 1998 r. (i utrzymany w 2002 r.) jesienny termin wyborów utrudniał te zadania, które w pracy jednostek samorządu terytorialnego miały najbardziej zasadniczy charakter.

Tworzenie samorządowego prawa wyborczego w latach 1990-1998

Rok	Inicjator	Najważniejsze zasady projektu ustawy	Efekt
1990	Komisja senacka	• Wybory proporcjonalne w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców z metodą przeliczeniową Sainte-Laguë. • Jednomandatowe okręgi i wybory większościowe w wyborach w mniejszych ośrodkach.	Uchwalenie
1994	Grupa posłów SLD	• Wybory proporcjonalne w ośrodkach powyżej 15 tys. mieszkańców; przeliczanie mandatów metodą d'Hondta. • Likwidacja okręgów jednomandatowych w mniejszych ośrodkach. • Zakaz prowadzenia kampanii w miejscach kultu religijnego.	Weto prezydenta
1997	Prezydent RP	• Bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów. • Wybory proporcjonalne w ośrodkach powyżej 15 tys. mieszkańców; przeliczanie mandatów metodą d'Hondta. • Wybory większościowe w mniejszych ośrodkach, w okręgach od 1 do 5 mandatów.	Z powodu końca kadencji nie doszło do drugiego czytania ustawy
1998	Grupa posłów SLD	• Wybory proporcjonalne w ośrodkach powyżej 20 tys.; metoda d'Hondta. • Wybory większościowe w mniejszych ośrodkach, w okręgach od 1 do 5 mandatów.	Odesłanie do komisji
1998	Grupa posłów UW	• Wybory proporcjonalne w ośrodkach powyżej 20 tys.; metoda Sainte-Laguë. • W wyborach większościowych okręgi od 3 do 5 mandatów.	Odesłanie do komisji
1998	Grupa posłów AWS	• Wybory proporcjonalne w ośrodkach powyżej 40 tys.; metoda d'Hondta. • Wybory większościowe w okręgach jednomandatowych w mniejszych ośrodkach.	Odesłanie do komisji
1998	Komisja sejmowa	• Wybory proporcjonalne w ośrodkach powyżej 20 tys.; metoda d'Hondta. • W wyborach większościowych okręgi od 1 do 5 mandatów. • Proporcjonalne wybory do rad powiatu (okręgi od 3 do 10 mandatów), metoda d'Hondta. • Proporcjonalne wybory do sejmiku województwa. (okręgi od 5 do 15 mandatów), metoda d'Hondta.	Uchwalenie

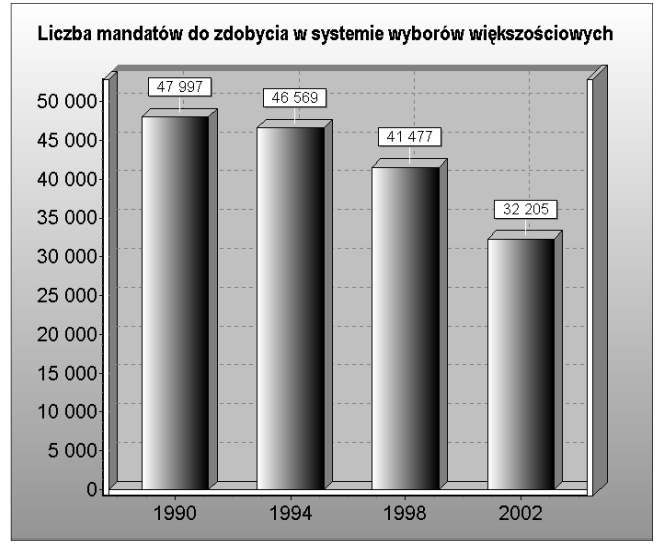
zostało zgłoszeniem trzech projektów. We wspomnianym już projekcie grupy posłów SLD rekomendowanym przez Jerzego Jaskiernię (pierwsze czytanie 18 marca 1998 r.), obok obniżonego progu dla wyborów proporcjonalnych (z 40 do 20 tys. mieszkańców), pojawił się także zapis o przeliczaniu głosów na mandaty metodą d'Hondta. W wyborach większościowych proponowano podwyższenie liczby podpisów wyborców zgłaszających kandydata (z 15 do 25) i wprowadzenia okręgów jedno i wielomandatowych (od 1 do 5). W projekcie zgłoszonym przez posłów AWS również proponowano zmianę systemu przeliczania głosów na d'Hondta, ale opowiadano się za utrzymaniem dotychczasowego progu 40 tys. mieszkańców dla systemu proporcjonalnego, a także pozostawienia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach większościowych. Projekt Unii Wolności zakładał obniżenie progu do 20 tys. mieszkańców i okręgi od 3 do 5 mandatów w wyborach większościowych. Pozostawiał też dotychczasowy system przeliczania głosów Sainte-Laguë.

Projekty AWS i UW obejmowały także ordynacje wyborcze do rad powiatów i sejmików województw. Różnice w projektach obu ugrupowań w sprawie wyborów do rad powiatu sprowadzały się przede wszystkim do systemu przeliczania głosów na mandaty (UW była za metodą Sainte-Laguë, a AWS d'Hondta) i progu dla proporcjonalnej zasady wyborów. Unia optowała za tą zasadą, z zastrzeżeniem trzyprocentowego progu, niezbędnego poparcia dla dopuszczenia do podziału mandatów. Natomiast Akcja chciała, aby połowa radnych wybierana była na zasadzie większościowej w okręgach jednomandatowych, a w połowie w okręgach liczących od 5 do 10 mandatów na zasadzie proporcjonalnej, z pięcioprocentowym progiem minimalnego poparcia dającego możliwość uzyskania mandatów.

Po poprawkach w Senacie, 16 lipca 1998 r. Sejm przegłosował nowe ordynacje. Według znowelizowanego prawa w miejscowościach do 20 tys. mieszkańców wybory miały się odbywać według systemu większościowego. Obok stosowanych od 1990 r. wyłącznie okręgów jednomandatowych, wprowadzono tam również okręgi wielomandatowe (do 5 mandatów), co automatycznie spowodowało zwiększenie liczby wyborców, o poparcie których musiał zabiegać kandydat. Podniesiona została z 15 do 25 liczba wyborców, których podpisy były niezbędne przy zgłoszeniu kandydatury na radnego. Grupy wyborców nadal miały prawo zgłosić kandydatów na równi z partiami i stowarzyszeniami, jednak same podpisy już nie wystarczyły. Wyborcy musieli w tym celu stworzyć liczący przynajmniej pięć osób komitet wyborczy i wyznaczyć jego pełnomocnika. Komitet mógł zgłosić jednego kandydata lub listę kandydatów w okręgu wielomandatowym. Ten przepis ordynacji wzmacniał pozycję partii politycznych i organizacji. W porównaniu z wyborami z 1990 i 1994 r. utrudniało to kandydowanie osobom spoza struktur. Tacy kandydaci musieli bowiem nie tylko zdobyć podpisy większej niż dotąd liczby mieszkańców, ale także

mieć wśród nich reprezentację w postaci komitetu wyborczego[1]. Łatwiej więc było kandydować tym, którzy mieli poparcie partii politycznych, organizacji lub dużych i silnych komitetów lokalnych. W porównaniu do 1994 r. był to duży krok w kierunku upolitycznienia nie tylko wyborczej procedury, ale i samych rad[2].

Zjawisko to wystąpiło z jeszcze większą mocą w wyborach do rad miast powyżej 20 tys. mieszkańców, rad powiatów i sejmików województw[3]. Zastosowanie tam ordynacji proporcjonalnej z pięcioprocentowym progiem i z przeliczeniową metodą d'Hondta upodobniło te wybory do parlamentarnych. W miastach i powiatach tworzono okręgi od 3 do 10 mandatów, w województwach od 5 do 15. Autorzy ustawy musieli mieć świadomość tego, że sejmiki i rady powiatów od początku nabiorą charakteru politycznego i będą odzwierciedleniem Sejmu w lokalnym wydaniu. To samo dotyczyło rad miejskich w ośrodkach powyżej 20 tys. mieszkańców, w tym ok. 130 miast, gdzie po raz pierwszy wybory miały charakter proporcjonalny. Wszędzie tam miejscowe komitety wyborcze, nie posiadające swych struktur krajowych, miały trudniejsze zadanie. Dotyczyło to zbierania podpisów, składania przez komitety sprawozdań finansowych oraz możliwości realizacji tych przepisów ordynacji, które mówiły



1 - Komitet wyborczy działał m.in. na podstawie ustawy o partiach z 1997 r. (Rozdział 15 Art. 97, p. 2 ordynacji). Na osobie reprezentującej komitet (nie mógł nią być kandydat na radnego) ciążył m.in. obowiązek późniejszego rozliczenia kosztów kampanii.

2 - W literaturze przedmiotu można spotkać twierdzenie, że nowa ordynacja oznaczała obniżenie wymagań i kosztów partycypacji w wyborczym współzawodnictwie, a więc pośrednio osłabiała pozycję partii politycznych. (M. Grabowska, *Dlaczego partie?*, [w:] *Korzenie demokracji...*, op. cit., s. 21). Natomiast Marek Simlat przeprowadzający analizę porównawczą ordynacji z 1990 i 1998 r. rozpoczyna wnioski stwierdzeniem: *Można przyjąć, że nie nastąpiły większe zmiany w zakresie zgłaszania kandydatów* (M. Simlat, *Kreacja władzy lokalnej w Polsce w latach 1990 i 1998*, [w:] A. Jaeschke, M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczył i znaczy samorząd*, Kraków 2000, s. 88). Trudno jednak zgodzić się z takimi wnioskami, zwłaszcza w kontekście wyników wyborów w 1998 r. i postępującego po tym roku upolitycznienia samorządów.

3 - Do zgłoszenia listy kandydatów niezbędne było uzyskanie 150 podpisów w mieście, 200 w powiecie i 300 w województwie. Nie można było jednocześnie kandydować do dwóch (i więcej) organów samorządowych, choć radnymi mogli zostać parlamentarzyści.

o korzystaniu z publicznych mediów (łącznie 15 godzin w regionalnej telewizji i 20 godzin w regionalnym radiu). W programach ogólnopolskich (w takim samym czasie) mogły prezentować się komitety, które zarejestrowały listy kandydatów w ponad połowie okręgów w wyborach do wszystkich sejmików województw. Silniejsze partie preferowano też przy rejestracji list, nadając jednakowe numery list (w skali kraju) tym komitetom, które zarejestrowały się w przynajmniej połowie okręgów w wyborach do sejmików.

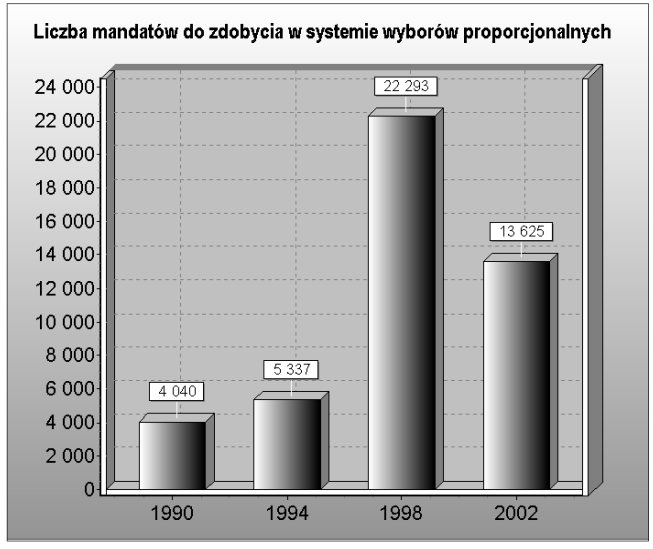
W latach 1998-2002 sprawa nowego prawa wyborczego do samorządów stała się jednym z głównych postulatów ugrupowań politycznych oraz samorządowych organizacji. Dotyczyło to przede wszystkim bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów, prezydentów oraz ograniczenia liczby radnych, zakazu łączenia mandatów poselskich i senatorskich z mandatami radnych i członkostwem w zarządach. Ponadto, jak zwykle, decydowały doraźne cele polityczne. Wyrazem tego była nowelizacja ordynacji z 12 kwietnia 2001 r., polegająca na zmianie metody przeliczeniowej z d'Hondta na Sainte-Laguë. Kluby parlamentarne głosujące za tym rozwiązaniem (AWS, UW, PSL), chciały wprowadzić tę zmianę przede wszystkim w związku ze zbliżającymi się wyborami do Sejmu i Senatu, ale niejako przy okazji poprawiono też ordynację samorządową[1]. Była to ostatnia próba osłabienia spodziewanego sukcesu wyborczego SLD. Choć w latach 2000-2001 podejmowano też innego rodzaju inicjatywy na rzecz radykalnej zmiany prawa wyborczego do parlamentu i samorządu. Ze środowisk prawicowych (m.in. Antoni Macierewicz) i samorządowych (m.in. Janusz Sanocki - burmistrz Nysy) wywodzili się twórcy Obywatelskiego Ruchu na rzecz Jednomandatowych Okręgów Wyborczych. Powoływali się oni na wzory z państw Grupy G-7, a zwłaszcza Wielkiej Brytanii. Jednak w kończącym swą kadencję Sejmie nie było warunków do debaty na ten temat[2].

W nowym parlamencie dominacja SLD była tak znacząca, że zdawało się, iż przeforsowanie wyborczych planów Sojuszu będzie tylko formalnością. Cele nakreślił już w swoim expose Leszek Miller, zapowiadając przyspieszenie terminu wyborów i zmniejszenie liczby radnych. Własną wersję ordynacji przedstawiła też Platforma Obywatelska. Pierwsze czytanie projektów ustaw odbyło się w grudniu 2001 r. SLD proponował skrócenie kadencji samorządów i przeprowadzenie wyborów w drugą niedzielę maja 2002 r. Termin ten miał obowiązywać już na stałe, także przy następnych wyborach. W gminach (również miejskich) do 20 tys. mieszkańców proponowano bezpośredni wybór wójtów. Dla kandydata na

1 - Poprawka dotycząca zakazu łączenia stanowisk głosiła, że na wypadek gdyby radny lub członek zarządu został wybrany na posła - musiałby w ciągu 14 dni od ogłoszenia wyników złożyć na ręce marszałka Sejmu (Senatu) oświadczenie o zrzeczeniu się funkcji w samorządzie.

2 - Marszałek Maciej Płażyński (sympatyzujący z ORJOW), odrzucił możliwość głosowania nad poprawką postulującą wprowadzenie JOW argumentując, *że jest ona niezgodna z konstytucją*. ,,Wspólnota'' 2001, nr 13, s. 20.

wójta wprowadzono następujące wymagania: wiek minimum 25 lat, zakaz łączenia tej funkcji z mandatem radnego. Wójt mógłby pełnić swój urząd najwyżej przez dwie kadencje. Zarząd (tak jak dotąd) byłby powoływany na jego wniosek. Wygaśnięcie mandatu następowałoby w sytuacji takiej samej jak w przypadku radnego, z możliwością odwołania wójta w wyniku referendum gminnego (na wniosek mieszkańców lub poprzez uchwałę rady gminy podjętą większością 3/5 głosów w trybie tajnym). Jednocześnie uchwała w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium oznaczała złożenie wniosku o odwołanie zarządu (w tym i wójta). Prawo zgłaszania kandydatów na wójta miały mieć partie i stowarzyszenia oraz organizacje społeczne, a także wyborcy (komitet liczący minimum trzy osoby). Liczba podpisów była uzależniona od liczby mieszkańców, w gminie do 2.500 mieszkańców wystarczyło 50 podpisów, a w gminie liczącej od 15 do 20 tys. mieszkańców - 250 podpisów. W gminach powyżej 20 tys. mieszkańców SLD proponował okręgi mające od 3 do 6 mandatów oraz metodę przeliczeniową d`Hondta.



Projekt zgłoszony przez Platformę Obywatelską zakładał utrzymanie jesiennego terminu wyborów oraz metody przeliczeniowej Sainte-Laguë, zmniejszenie liczby radnych w jeszcze bardziej radykalny sposób niż to proponował Sojusz, ograniczenie kompetencji rady, likwidację zarządu i wzmocnienie burmistrza. Bezpośredni wybór miał objąć wójtów, burmistrzów i prezydentów. Kandydat musiałby mieć 21 lat i zostać zgłoszony wraz z listą kandydatów na radnych. W gminach do 20 tys. mieszkańców burmistrzem miał zostać ten, kto uzyskał najwięcej głosów w ponad połowie okręgów, a w większych ośrodkach ten, którego listy kandydatów na radnych uzyskały więcej niż połowę mandatów w radzie[1].

Wobec tak rewolucyjnych propozycji zmian w ustawach oraz ich znaczenia dla politycznego kształtu samorządu debata parlamentarna okazała się niezwykle

1 - ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2002, nr 3, s. 28.

gorąca. Argumenty merytoryczne przytaczane były na poparcie własnych interesów partyjnych. Po pierwszym czytaniu projekty trafiły do komisji, gdzie przede wszystkim przesunięto datę wyborów na trzecią niedzielę czerwca, ponieważ zabrakłoby czasu na techniczne przygotowanie wyborczej procedury, a zwłaszcza na nowelizację ustaw samorządowych. Utrzymano jednak zapis o stałym charakterze tego terminu. Drugie czytanie projektu nowelizacji ordynacji wyborczej do rad i sejmików odbyło się 24 stycznia, zgłoszono prawie 50 poprawek i następnego dnia przeprowadzono trzecie czytanie z głosowaniem. Wcześniejsze zapowiedzi przedstawicieli koalicji SLD-UP-PSL wskazywały, że porozumienie polityczne zostało w tej sprawie osiągnięte, jednak w trakcie głosowania okazało się, że przeszło wiele poprawek zgłoszonych przez opozycję, m.in. ograniczenie maksymalnej liczby radnych powiatu do 29 osób. Przyjęto również propozycje opozycji, dotyczące terminu wyborów i metody liczenia głosów. Stało się tak w wyniku postawy posłów PSL oraz zgodnego interesu ugrupowań parlamentarnych obawiających się dominacji SLD w samorządach. Sojusz, mający bezwzględną większość w Senacie, nie zrezygnował jednak z tych dwóch zasadniczych dla siebie kwestii. Senatorowie zagłosowali według propozycji SLD, ale prawnicy konstytucjonaliści zwracali uwagę na nadużywanie przez Senat swych uprawnień. Dotyczyło to naniesienia poprawek na niezmieniony przez Sejm projekt ordynacji mówiący o metodzie przeliczeniowej Sainte-Laguë[1]. Znacznie większe zastrzeżenia budził projekt skrócenia kadencji samorządu, co wielu ekspertów uważało za naruszenie konstytucji. Zastanawiano się, co będzie, gdy już po wyborach Trybunał Konstytucyjny podważy tę ustawę.

Głosowanie nad poprawkami Senatu odbyło się w Sejmie 15 lutego. Poprawka dotycząca wiosennego terminu wyborów została odrzucona (głosami 239:211:1). Odrzucono też poprawkę senacką zmieniającą liczbę mandatów w okręgu (od 3 do 8). Zaakceptowano natomiast metodę d`Hondta dzięki poparciu, jakie SLD otrzymał od Samoobrony (256:192)[2]. W ten sposób zmiany w stosunku do przyjętej w 1998 r. ordynacji wyborczej do rad gmin i sejmików sprowadzały się przede wszystkim do postanowienia o liczbie mandatów (od 5 do 8) w okręgach wyborczych w gminach powyżej 20 tys. mieszkańców. Pozostałe poprawki wprowadzone z inicjatywy Państwowej Komisji Wyborczej obejmowały kwestie sposobu korzystania z techniki elektronicznej przy ustalaniu wyników w obwodzie oraz funkcjonowanie komisarzy wyborczych, których liczba w każdym województwie

1 - W czerwcu 2002 r. Trybunał Konstytucyjny pozytywnie rozpatrzył skargę grupy posłów (PSL, PiS, PO, LPR, SKL) na tryb wprowadzenia przez Senat poprawki (chodziło o metodę d'Hondta) do ordynacji. Jednak posłowie (SLD i Samoobrony) zdołali jeszcze raz przeforsować wersję ustawy z metodą d' Hondta, która już bez problemów została zaakceptowana w Senacie zarówno w odniesieniu do wyborów samorządowych jak i parlamentarnych. F. Frydrykiewicz, *Prawo dla dużych*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 168.

2 - *Jesień dużych partii*, ,,Gazeta Wyborcza'', 16-17 lutego 2002; także: ,,Wspólnota'' 2002, nr 8, s. 9-11.

miała wynosić od 2 do 6. Ich pozycję wzmocniono poprzez umożliwienie im wystąpienia do wojewody o ustalenie okręgów wyborczych, gdy będą zastrzeżenia co do dopełnienia tego obowiązku przez organ gminy. Ponadto uszczegółowiono przepisy co do składu komisji obwodowych (nie mogli w nich zasiadać członkowie rodziny kandydata), a sprawy finansowe komitetów wyborczych podporządkowano regulacjom ustawy o partiach[1].

W tych ostatnich kwestiach, 19 lipca 2002 r. Sejm dokonał istotnej nowelizacji, poprzez dodanie do ordynacji wyborczej do rad i sejmików nowego 10 rozdziału. Określono w nim, że komitet wyborczy mogły tworzyć partie, koalicje, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz pięcioosobowe grupy obywateli posiadających czynne prawo wyborcze. Komitet w gminach do 20 tys. mieszkańców zobowiązany był poinformować o utworzeniu organ wyborczy (PKW albo komisarza) wraz ze zgłoszeniem listy kandydatów. Pełnomocnik komitetu w tych gminach był zarazem pełnomocnikiem finansowym. Natomiast w gminach większych, w powiatach i województwach komitet musiał zebrać 20 podpisów popierających (a jeśli działał w więcej niż dwóch województwach to tysiąc podpisów), powołać dodatkowo pełnomocnika finansowego i jeszcze przed zgłoszeniem listy kandydatów zawiadomić o swym powstaniu organ wyborczy. Komitetom zakazano przekupywania wyborców alkoholem, przeprowadzania zbiórek publicznych, emisji cegiełek i przyjmowania pieniędzy od anonimowych darczyńców, a także podmiotów gospodarczych. Źródła finansowania kampanii zostały precyzyjnie określone. I tak, pieniądze dla komitetów partii i koalicji mogły pochodzić tylko z funduszy tych partii, natomiast w przypadku funduszy komitetów organizacji oraz wyborców, mogły one pochodzić tylko z wpłat obywateli polskich zamieszkałych w kraju. Łączna suma takich wpłat nie mogła przekroczyć 15-krotności najniższego wynagrodzenia miesięcznego za pracę. Komitety zobowiązane zostały do gromadzenia funduszy wyborczych na rachunku bankowym, przez który musiały przepływać wszystkie wpłaty na wybory. Ustalono też limity wydatków na kampanię. W wyborach do rady gminy do 20 tys. mieszkańców kwota ta wynosiła 750 zł na jeden mandat, w gminach większych 1.000 zł, w wyborach do rady powiatu 2.000 zł, w wyborach do rady miasta na prawach powiatu 3.000 zł, do sejmiku 5.000 zł. Utrzymano też zasadę jawności finansowania kampanii i konieczność dokonania sprawozdania w trzy miesiące po wyborach. Naruszającym przepisy dotyczące finansowania kampanii groziła grzywna do 100 tys. zł[2].

Odrębnym trybem szły prace nad ustawą o bezpośrednim wyborze wójtów, burmistrzów i prezydentów. Partie polityczne korygowały swoje pierwotne koncepcje. Sojusz Lewicy Demokratycznej porzucił wcześniejszą propozycję

1 - Pełny tekst ustawy z dnia 15 lutego 2002 r. w: Dz.U. z 2002 r, Nr 23, poz. 220.

2 - ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 203, s. C-2.

ograniczenia bezpośrednich wyborów tylko do gmin liczących do 20 tys. mieszkańców, ale zdecydowanie bronił wersji z jedną turą wyborów, z ewentualnym zastosowaniem dodatkowych wariantów[1]. Ale w łonie Sojuszu nie było na ten temat jednomyślności. Natomiast prezydent Kwaśniewski opowiedział się za dwiema turami wyborów bezpośrednich. Inne ugrupowania parlamentarne (również PSL i UP) też były za dwiema turami, a niektóre kluby próbowały (lecz bezskutecznie) przy okazji uchwalania tej ustawy przeforsować własne pomysły na funkcjonowanie samorządu. Platforma Obywatelska chciała, aby można było kandydować jednocześnie na wójta (burmistrza, prezydenta) i radnego, a także by sekretarz i skarbnik pochodzili z konkursu. Klub Prawo i Sprawiedliwość domagał się przyjęcia antykorupcyjnych poprawek: rejestr korzyści majątkowych radnych, jawność oświadczeń majątkowych burmistrzów, sekretarzy, skarbników i radnych. Debata nad ustawą o bezpośrednich wyborach burmistrzów była kilkakrotnie przekładana, co wpływało na wydłużenie publicznej dyskusji w mediach, w środowiskach samorządowych[2] i politycznych. W końcu Sejm przyjął ustawę w głosowaniu 20 czerwca 2002 r. Jej główne postanowienia to:

- kandydata mogą zgłaszać partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne, grupy wyborców (w zależności od wielkości gminy od 150 do 3 tys. podpisów);
- kandydata mogą wystawić tylko te komitety wyborcze, które do rady zarejestrują pełne listy radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w danej gminie;
- kandydować może tylko obywatel polski, który ukończył 25 lat;
- kandydat nie musi być mieszkańcem gminy, w której ubiega się o to stanowisko;
- kandydat na wójta nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie (ale może ubiegać się o mandat radnego);
- druga tura wyborów odbywa się w przypadku, gdy żaden kandydat nie uzyska więcej niż połowy głosów;
- odwołanie wójta może nastąpić tylko w przypadku wygaśnięcia mandatu (art. 26) lub w referendum[3].

Ustawa z 20 czerwca 2002 r. nowelizowała też szereg innych ustaw samorządowych. Wprawdzie kompetencje rady i wójta nie uległy zmianie, ale likwidacja zarządu w gminach i miastach prowadziła do sytuacji, w której obowiązki tego

1 - Odrzucone przez Sejm projekty Sojuszu to wariant z drugą turą, w której burmistrza wybierają radni spośród dwóch liderów z wyborów bezpośrednich oraz tzw. wariant australijski. Przewidywał on, że w gminach, w których kandydat z największym poparciem będzie miał dużą przewagę nad rywalami (co najmniej tyle samo głosów co dwaj następni razem wzięci), druga tura nie będzie przeprowadzana. ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 119, s. A-3.

2 - Organizacje samorządowe od dawna lobbowały na rzecz bezpośrednich wyborów. Należy jednak pamiętać, że w samorządowych związkach reprezentantami gmin i powiatów byli głównie przewodniczący zarządów. Poparcie tych struktur dla bezpośrednich wyborów i wzmocnienia roli burmistrzów było więc oczywiste.

3 - Pełny tekst ustawy z 20 czerwca 2002 r. w: *Dz.U. Nr 113, poz. 984*.

wieloosobowego organu przejmował wójt (burmistrz, prezydent). W ten sposób niejako przy okazji prac nad ordynacją dokonano najważniejszej od 1990 r. zmiany w ustroju samorządu gminnego w Polsce. W doraźnych komentarzach oponenci rządzącej koalicji mówili, że przyjęcie ordynacji to *przegrana SLD, wygrana demokracji* (Mariusz Poznański przewodniczący ZGW RP), a zarazem *dalsze upartyjnienie administracji* (Barbara Imiołczyk). Z kolei politycy Sojuszu uważali, że jest to sukces tego ugrupowania, które *od wielu lat walczyło o wprowadzenie bezpośrednich wyborów* (Witold Gintowt-Dziewałtowski). Natomiast eksperci uważali taką formę bezpośrednich wyborów za *igraszkę w rękach polityków* (Michał Kulesza) i niebezpieczeństwo powstania *na szczeblu lokalnym układów dyktatorskich* (Jerzy Regulski)[1].

Mimo wielu zapowiedzi co do ustanowienia stałej daty wyborów[2], nie udało się tego w 2002 r. zrealizować. W lutym posłowie pracujący nad zmianą ordynacji wyborczej do rad byli przekonani, że termin zostanie zapisany na stałe w ustrojowych ustawach samorządowych. Sejm odrzucił jednak (dwukrotnie) propozycje czerwcowych wyborów i w ten sposób wykreślony z ordynacji zapis, o tym że wybory powinny się odbyć w ciągu 60 dni po zakończeniu kadencji, nie został zastąpiony innym precyzyjnym sformułowaniem[3]. Nowelizacji dokonano dopiero przy uchwalaniu ustawy z 20 czerwca 2002 r. Zrezygnowano wówczas z wprowadzenia stałej daty, dając dużą swobodę prezesowi rady ministrów, który miał ogłosić termin wyborów (wraz z całym kalendarzem) na 30 dni przed upływem kadencji, ale z zachowaniem 60-dniowego wyprzedzenia co do samej daty wyborów. Mimo politycznych spekulacji opozycji co do możliwości opóźnienia wyborów przez premiera, w związku z pogarszającymi się notowaniami rządzącej koalicji, Leszek Miller już 21 sierpnia ogłosił, iż czwarte wybory samorządowe odbędą się 27 października (druga tura 10 listopada) 2002 r.

* * *

Ewolucja ordynacji samorządowych jest doskonałym odzwierciedleniem kolejnych przełomów w funkcjonowania tego prawa. Ustanowione w 1990 r., mimo że dalekie od doskonałości, przetrwało dwie kadencje, zapewniając samorządom stabilność pracy oraz względną równowagę polityczną. W 1998 r. rozszerzono proporcjonalny charakter elekcji obierając kierunek sprzyjający upolitycznieniu

1 - ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 62, s. A-5; ,,Wspólnota'' 2002, nr 21-22, s. 12, 13.

2 - W trakcie kampanii do parlamentu w 2001 r. Leszek Miller zapowiadał iż SLD będzie dążył do wyznaczenia daty 3 maja, jako obligatoryjnego dnia dla wszystkich elekcji: samorządowej, parlamentarnej i prezydenckiej.

3 - I. Walencik, *Kłopot z datą*, ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2002, nr 6.

wyborów[1]. Samorządowym powiatom i województwom narzucono niemalże identyczne zasady wyborcze, nie uwzględniając odrębnego charakteru tych jednostek. W podobny sposób do jednego zbioru wrzucono małe miasteczka liczące niewiele ponad 20 tys. mieszkańców i kilkusettysięczne metropolie.

Rozwiązania wprowadzone w 2002 r. nie zmieniały tej tendencji. Ograniczenie liczby radnych powodowało, że wzrosła liczba wyborców, o poparcie których musieli teraz zabiegać kandydaci. A to oznaczało konieczność odwołania się do pomocy dużych struktur mogących zorganizować szeroką kampanię. Natomiast bezpośrednie wybory burmistrzów stanowiły wyjątkowo nowatorskie rozwiązanie. I choć jego pełna ocena, możliwa będzie dopiero po praktycznym sprawdzeniu efektów pierwszej kadencji, to już na etapie przygotowania tej ustawy, zmieniającej zasadniczo układ władzy w samorządzie terytorialnym, widać, co przede wszystkim zadecydowało o jej kształcie: doraźne cele, interesy partii, zachowawcza postawa samorządowych liderów, medialny wydźwięk, pośpiech[2].

1 - Partyjny charakter wyborów od 1998 r. widoczny był nawet w samej procedurze rekrutacji komisji wyborczych. Mogli ją tworzyć tylko przedstawiciele komitetów wyborczych lub instytucji organizujących wybory. Przysługiwała im nieopodatkowana dieta oraz dzień wolny. Eksperci krytycznie oceniali takie mechanizmy: *Wszystkie komitety mogą nagrodzić za ich pomocą co najmniej kilkanaście tysięcy osób. W obecnym stanie prawnym pieniądze te przypadną jedynie osobom politycznie umocowanym. Osłabi to jeszcze bardziej - i tak nikłą - świadomość indywidualnej odpowiedzialności za kształtowanie wspólnoty lokalnej. Z uzasadnień projektów oraz stenogramów prac sejmowych nie sposób odczytać, jakie racje przyświecały autorom nowych rozwiązań. A gdy nie wiadomo o co chodzi...* ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 244, s. C-2.

2 - Przewodniczący sejmowej komisji ds. samorządu Jarosław Kuźmiuk (PSL) w wywiadzie z 26 marca 2002 r. mówił o pracach komisji: *Nie mamy czasu. Dlatego raczej nie zdecydujemy się na to, by dać burmistrzom więcej kompetencji. Wymagałoby to gruntownych zmian w prawie materialnym. Tymczasem ruszenie jakiejś ustawy powoduje zmiany w następnych, w pośpiechu moglibyśmy narobić dużego bałaganu*. ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 72.

2. Kampanie

Mimo aktywizacji środowisk lokalnych na przełomie 1989 i 1990 r., walka o mandaty radnych w 1990 r. nie miała już takiej skali ani dynamiki, jak kampania wyborcza do Sejmu i Senatu z 1989 r. Przede wszystkim zaś odbywała się w zmienionych warunkach społeczno-politycznych wyznaczonych głównie przez rozpad dawnego systemu partyjnego i zarysowujący się podział obozu ,,Solidarności''. Nie bez znaczenia było też pogłębiające się zmęczenie społeczeństwa pierwszymi kosztami reform. Przejawem tego były protesty m.in. rolników, kolejarzy, włókniarzy. Ich nasilenie nastąpiło właśnie w kwietniu i maju 1990 r.[1] Niewielki wymiar propagandowy miał fakt, że były to pierwsze wolne wybory od czasów przedwojennych. Społeczeństwo dość szybko przyzwyczaiło się do demokratycznych procedur, traktując je jako normalną część życia publicznego, tym bardziej, że w wielu państwach byłego bloku radzieckiego w wolnych wyborach powoływano już parlament i prezydenta. W efekcie kampania wyborcza do samorządów odbywała się w atmosferze małego zainteresowania i bierności większości społeczeństwa. W badaniach opinii publicznej tylko ok. jedna trzecia respondentów twierdziła, że wybory będą miały duże znaczenie dla ich środowiska[2]. Potwierdzeniem tego zjawiska były problemy ze znalezieniem kandydatów na radnych. W 2091 okręgach jednomandatowych (4,4 proc.) zgłoszono tylko po jednym kandydacie, w 44 okręgach w ogóle nie zgłoszono kandydatów.

W kampanii wyborczej najwięcej inicjatyw wykazywały komitety obywatelskie. Na tle odgórnego podziału na zwolenników Wałęsy i Mazowieckiego, a także w związku z różnicami istniejącymi między komitetami obywatelskimi a lokalnymi strukturami ,,Solidarności'' oraz z powodu innych miejscowych konfliktów, w niektórych miastach występowały dwa komitety reprezentujące obóz dawnej opozycji. Tak było m.in. w Bydgoszczy, Łodzi, Radomiu. W Koninie Komitet Obywatelski istniejący przy Zarządzie Regionu zakazał używania znaku

1 - O skali tych protestów i determinacji strajkujących pisze Jacek Kuroń w swoich wspomnieniach *Moja zupa*, Warszawa 1991, s. 49-50, 57, 59.

2 - *Wybory samorządowe maj 1990. Raport z badań*, Warszawa 1990, s. 15.

„Solidarności" lokalnym komitetom, które nie uznały jego zwierzchnictwa[1]. Dotyczyło to również komitetów organizowanych przez senatorów OKP w tym województwie. W Świebodzinie Sąd Rejonowy 24 kwietnia na wniosek Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność" zakazał komitetom obywatelskim w tym mieście używania znaku „Solidarności".

Komitety obywatelskie starały się tworzyć szeroką bazę dla swoich działań. W podwarszawskim Piasecznie już w marcu KO zwrócił się do mieszkańców o wypełnienie ankiety, w oparciu o którą miała powstać lista kandydatów. Program i publiczne przesłuchanie kandydatów planowano na przełomie marca i kwietnia. Większość komitetów przeprowadziła prawybory. Np. w Częstochowie kandydatów wybierał 150 osobowy konwent złożony z KO i laikatu katolickiego. W Szczecinie kandydaci musieli przejść przez trzystopniowe szkolenie, w Bydgoszczy KO nie przyjmował na listy kandydatów należących do partii politycznych. W Warszawie w każdej dzielnicy komitety miały odrębne kryteria ustalania list[2]. W Ustroniu Konwent KO podzielił miejsca mandatowe na listach według procentowego udziału wyznawców danego Kościoła w mieście: 14 dla katolików, 10 dla ewangelików. Dodatkowo ustalono tam próg czasowy (rok 1982) dla politycznego samookreślenia się i wystąpienia z partii. Kandydaci na kandydatów poddawani byli także innym rodzajom wewnętrznej weryfikacji prowadzonej przez prezydia KO lub zarządy regionów „Solidarności"[3]. Na listy kandydatów oprócz działaczy komitetów trafiali także apolityczni fachowcy, którzy dotąd nie brali czynnego udziału w życiu publicznym. W wielu ośrodkach komitety obywatelskie miały kłopoty ze skompletowaniem pełnej listy kandydatów. W Tychach działacz „Solidarności" z pesymizmem opisywał tworzenie listy wyborczej KO: *Czarna rozpacz! Dosłownie wszyscy się bali. Trzeba było ludzi z ulicy łapać, żeby zgodzili się kandydować do Rad i spełniali jako takie wymogi. [...] Na 45 miejsc mieliśmy 20 pewnych kandydatów, a resztę trzeba było ścigać*[4]. Na zawężenie pola rekrutacji kandydatów wpływała także atmosfera politycznych obrachunków. I choć hasła rozliczeniowe nie miały najczęściej praktycznych konsekwencji, to mogły oddziaływać zniechęcająco na wielu potencjalnych kandydatów[5].

1 - Podobne zakazy wydała ,,Solidarność'' w Rypinie, (włocławskie), Słupsku i Świnoujściu. ,,Gazeta Wyborcza'' 1990, nr 112, s. 1.

2 - T. Borkowski, A. Bukowski (red.), *Komitety Obywatelskie. Powstanie - rozwój - upadek*, Kraków 1993, s. 50-51.

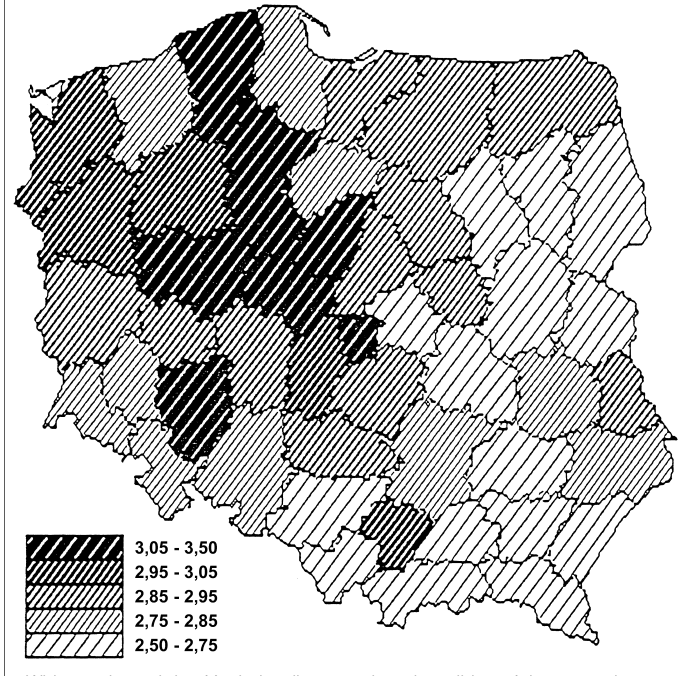
3 - Reporter ,,Tygodnika Solidarność'' (11 stycznia 1991, s. 19), pisał o specyfice sprawdzania kandydatów w Otmuchowie: *Weryfikował sam przewodniczący otmuchowskiej ,,S'', były członek Komisji Krajowej z 1981 roku, internowany, zasłużony działacz, Franciszek Szelwicki, obecnie członek Zarządu Regionu Opolszczyzny. Nie było szans, żeby przemknął się ktoś choćby z dala zalatujący nomenklaturą, a pacjenci musieli spowiadać się publicznie nawet ze swego pożycia małżeńskiego. Byli doskonali od pieluszki*.

4 - T. Nawrocki, M. S. Szczepański, *Ludzie i organizacje lokalnej sceny politycznej (przypadek Tychów)*, [w:] P. Dobrowolski, *Władza i społeczności lokalne*..., op. cit., s. 96.

5 - A. W. Lipiński, *Wyborcza mikroscena i dynamika działań politycznych w fazie przełomu*, [w:], *Dynamika świata społecznego*, Radom 1996, s. 156.

Komitety obywatelskie zgłosiły 35 tys. kandydatów i 812 list w 743 okręgach. Związek zawodowy „Solidarność" zgłosił ponad 1.400 kandydatów, a „Solidarność" rolnicza ok. 3.300. W gminach i małych miasteczkach pod względem liczby zgłoszonych kandydatów z komitetami skutecznie rywalizowało Polskie Stronnictwo Ludowe, które samodzielnie zgłosiło 11.500 kandydatów oraz około tysiąca w różnych koalicjach. W miastach powyżej 40 tys. mieszkańców PSL zgłosiło 196 list (w 26 proc. okręgów). W okręgach jednomandatowych ludowcy startowali też bez wskazania swej przynależności partyjnej. Ta taktyka w jeszcze większym stopniu dotyczyła kandydatów Socjaldemokracji. SdRP miała zarejestrowane 154 listy (w 20 proc. okręgów), ale znaczna część kandydatów związana z tą partią ubiegała się o mandaty również z innych list tworzonych z myślą o zatarciu politycznych powiązań. Socjaldemokracja wchodziła też w sojusze ze związkami zawodowymi (np. ZNP) i organizacjami środowiskowymi[1]. W okręgach jednomandatowych ze znaczkiem SdRP startowało 523 kandydatów. O wiele gorzej wypadła Polska Unia Socjaldemokratyczna, wystawiając (według własnych

LICZBA KANDYDATÓW PRZYPADAJĄCA NA JEDEN MANDAT



Widoczna jest zależność między silną pozycją ruchu solidarnościowego w danym województwie, a mniejszą liczbą zgłoszonych tam kandydatów. Prawdopodobnie wynikało to z rezygnacji innych sił z wystawiania własnych kandydatów mających mniejsze szanse.

Raport: *Wybory samorządowe*..., op. cit., s. 10.

1 - Przedstawiciel CKW SdRP Krzysztof Janik wymieniał potencjalnych sojuszników wyborczych: *Liga Kobiet Polskich, ZSMP, częściowo ZHP, a także ZMW. [...] Przewidujemy także możliwość wyborczych porozumień z niektórymi organizacjami PSL ,,Odrodzenie'', z kółkami rolniczymi, z branżowymi organizacjami rolników, jak np. plantatorów buraka cukrowego, [...] ze związkami działkowców, czy hodowców gołębi*. ,,Wspólnota'' 1990, nr 10, s. 8. ,,Trybuna'' (1990, nr 75, s 1) podawała, że *kandydaci SdRP startują w wyborach do dwóch trzecich rad. Jest to 17 tysięcy członków i sympatyków Socjaldemokracji RP*.

szacunków) ok. 300 kandydatów, z tego ponad połowę w Wielkopolsce. Spośród stronnictw wywodzących się z systemu władzy PRL w wybory samorządowe aktywnie włączyło się Stronnictwo Demokratyczne, zgłaszając 327 list i blisko 2.200 kandydatów w okręgach jednomandatowych. Natomiast wśród ugrupowań dawnej opozycji spoza komitetów obywatelskich i „Solidarności" najwięcej kandydatów zgłosiła Konfederacja Polski Niepodległej - 800 osób, w większości w okręgach wielomandatowych.

Około połowa kandydatów na radnych w 1990 r. to osoby oficjalnie nie związane z organizacjami politycznymi. Dotyczyło to głównie gmin i małych miast, gdzie uaktywnili się działacze towarzystw regionalnych, członkowie OSP i kół gospodyń. Spora grupa kandydatów decydowała się na udział w wyborach na skutek sąsiedzkiej inicjatywy, a łatwa do pokonania bariera 15 podpisów była kolejnym czynnikiem umożliwiającym kandydowanie osób nie związanych dotąd z działalnością publiczną. Kandydaci apolityczni wystawiali swoje listy także w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców. Często byli to przedsiębiorcy, spółdzielcy, regionaliści[1].

Najliczniejszą grupą byli kandydaci zgłoszeni przez obywateli - 46,1 proc., po nich byli kandydaci ruchu obywatelsko-solidarnościowego - 27,5 proc., inne partie i ugrupowania polityczne zgłosiły - 12,6 proc., a organizacje społeczne, zawodowe i samorządowe - 7,6 proc. Pozostałą część stanowili kandydaci zgłoszeni przez lokalne koalicje i organizacje trudne do sklasyfikowania. Według badań przeprowadzonych przez zespół naukowy Uniwersytetu Warszawskiego 31 proc. kandydatów przed 1990 r. należało do partii lub organizacji wchodzącej w skład FJN (PRON). 46 proc. należało przed 1990 r. do organizacji młodzieżowych, a 31 proc. do „Solidarności"[2]. Dane te nie odzwierciedlają jednak prawdziwej mozaiki politycznej z okresu przedwyborczego, na którą składało się ponad sto partii[3]. Z kolei według informacji GKW w kampanii wyborczej uczestniczyło 2007 partii i ugrupowań politycznych i innych organizacji (najwięcej - 160 w woj. katowickim, najmniej - 30 w sieradzkim).

Podobnie jak w 1989 r., również przed wyborami samorządowymi ważnym etapem kampanii wyborczej było zbieranie podpisów popierających kandydatów na radnych. Akcja ta nie miała jednak już takiego rozmachu, ponieważ mniejsze było zainteresowanie społeczne i niżej też ustawiono próg poparcia niezbędny do rejestracji. Przy zbieraniu podpisów pojawił się po raz pierwszy na taką skalę

1 - Np. w samej Łomży obok organizacji z rodowodem politycznym występowały też następujące komitety wyborcze: Katolickie Stowarzyszenie „Dobro i Pokój", Związek Osób Pokrzywdzonych przez Trzecią Rzeszę, Towarzystwo Przyjaciół Ziemi Łomżyńskiej. „Gazeta Wyborcza" 1990, nr 90 ,s. 3.

2 - E. Sękowska, *Kryteria i warunki kształtowania składu organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Wybory'90 - raport z badań*, Warszawa 1994, s. 35.

3 - M. Chmaj, M. Żmigrodzki, *Status prawny partii politycznych w Polsce*, Toruń 1995, s. 24. W raporcie *Wybory samorządowe...*, op. cit., s. 20, stwierdzono, że w okresie wyborów w Polsce istniało 80 organizacji, które można uznać za partie polityczne o zasięgu krajowym, 270 organizacji, które uznano za partie regionalne i lokalne oraz 660 innych organizacji.

zwyczaj bezpośrednich odwiedzin u wyborców (zjawisko często praktykowane w następnych kampaniach)[1]. Indywidualne spotkania z wyborcami oraz aktywność propagandowa (ulotki, nalepki) w najbliższym otoczeniu kandydata - na tablicy osiedlowej, klatkach schodowych, przy sklepie - to były najbardziej charakterystyczne elementy kampanii w okręgach jednomandatowych. W tej formie aktywności przedwyborczej najlepiej wypadały osoby rozpoczynające dopiero działalność publiczną, nie poczuwające się do odpowiedzialności za poprzednie rządy (zarówno w wymiarze krajowym jak i lokalnym)[2]. Na zebraniach i mityngach przedwyborczych frekwencja była niewielka. W niektórych parafiach aktywną rolę odegrali księża, przekazując wiernym w kościołach nie tylko nazwiska kandydatów, ale i własne o nich opinie[3]. Często najbardziej trwałym efektem kampanii wyborczej w małych ośrodkach było zainicjowanie działalności wydawniczej. Zjawisko to objęło ok. tysiąca nowych tytułów pism lokalnych.

Kampania w miastach średnich i dużych miała inny przebieg, przede wszystkim ze względu na charakter proporcjonalnej ordynacji wyborczej. Największą aktywność odnotowano w województwach: bielskim, kieleckim, krakowskim, przemyskim i siedleckim. W pracy sztabów wyborczych komitetów obywatelskich można było dostrzec próbę ponownego zastosowania metod z poprzedniej kampanii: współpraca z księżmi przy organizowaniu akcji informacyjnej w kościołach (lub w ich pobliżu), zaangażowanie aktorów i innych „znanych twarzy", kartki z nazwiskami kandydatów i oznaczeniem jak należy głosować, wykorzystywanie szyldu „Solidarności" w promocji list i kandydatów.

Programy tworzone były w oparciu o inwestycyjne priorytety poszczególnych osiedli i wsi. W dalszej kolejności programy kandydatów zawierały krytykę dotychczasowych władz lokalnych, krytykę rządów komunistycznych (również w skali ogólnej), postulaty kierowane do władz centralnych o zwiększenie środków na rozwój gminy, wyrazy niezadowolenia z aktualnego rządu. Ale sprawy tzw. wielkiej polityki pojawiały się rzadko, choć KPN w swej kampanii sięgnęła też po antykomunizm (hasła z plakatów: „Dosyć socjalizmu towarzysze", „Zachodźże czerwone słoneczko", „Jesteśmy najlepszą kartą w historii Polski") i próbowała przejąć elektorat „Solidarności" (hasło z plakatu: „Jeśli zawiodłeś się na Solidarności nie bojkotuj wyborów - głosuj na KPN"). Konfederaci przygotowali specjalny

1 - Późniejszy burmistrz Chełmna tak wspominał ten etap kampanii: *Specjalnie utworzone grupy działaczy dotarły w tym okresie do każdego mieszkania w Chełmnie, pozostawiając ulotkę-instrukcję, która wyraźnie określała, że - np. aby wybrać naszego kandydata trzeba przy takim a takim nazwisku zrobić znak „x". Osobiście oceniam, że ta akcja przyniosła największy efekt*. W. Surażska (red.), *Bal u burmistrza*, Warszawa 1997, s. 164.

2 - W kampanię włączali się też dawni liderzy lokalni. Relacjonuje rolnik z gminy, gdzie odnotowano 20 proc. frekwencję: *Po wsi chodziło kilku z kartkami i zbierali podpisy. Na kartkach widniały nazwiska naczelnika, dyrektora i jednego rolnika, co najpierw był w partii, potem w „Solidarności", potem znów w partii, a teraz zakłada opozycję*. K. Żmudzin, *Nagminny spokój*, „Gazeta Wyborcza" 1990, nr 159.

3 - W. Surażska (red.), *Bal u burmistrza...*, op. cit., s. 79.

program wyborczy podkreślający historyczny wymiar głosowania („Pierwsze wolne i demokratyczne wybory od 1938 r."). KPN zawiązała też szereg lokalnych koalicji, głównie z nowo powstałymi partiami o charakterze chadeckim i ludowo-narodowym. Ugrupowania te (np. ChD-SP i ZChN) startowały częściej we współpracy z komitetami obywatelskimi i traktowały wybory samorządowe jako przygotowanie do przyszłej walki o mandaty poselskie i senatorskie.

Kampania prowadzona przez SdRP była odzwierciedleniem słabości i niepewności tej partii (hasła: „Nie bój się - głosuj na SdRP", „Głosuj na naszych kandydatów. Bez nas nie będzie prawdziwego pluralizmu"). Jednak mimo pozornego defetyzmu Socjaldemokracja poważnie zaangażowała się w kampanię, prowadząc szeroką akcję wyborczą. Partia dążyła do tworzenia lokalnych programów akcentujących socjalne, kulturalne i cywilizacyjne aspekty reform gospodarczych. Jej kandydaci mówili o bezrobociu, konieczności samoorganizacji społeczeństwa. Polskie Stronnictwo Ludowe starało się w tej kampanii zatrzeć wizerunek spadkobiercy postkomunistycznego ZSL. Dlatego eksponowano radykalne postulaty rolnicze oraz chętnie nawiązywano do historycznych tradycji PSL. Podkreślano niezależność organizacyjną i finansową stronnictwa („Nasi kandydaci nie korzystają z zagranicznych dotacji i ekspertów"). Stronnictwo Demokratyczne w swej akcji przedwyborczej próbowało z miernym powodzeniem nawiązać do tradycji Konstytucji 3 Maja (święta SD), przywołując często takie pojęcia jak: ojczyzna, własność, godność, wolność, rodzina, naród. Kampania SD widoczna była szczególnie w małych miastach, w środowiskach rzemieślniczych i inteligenckich.

Kampania w 1990 r. nie miała już tak konfrontacyjnego charakteru jak walka przedwyborcza prowadzona w 1989 r. Choć nadal odnotowywano przypadki zrywania plakatów. Przedstawiciele jednego z komitetów wyborczych w Wejherowie do tego procederu wciągnęli nawet dzieci, proponując słodycze za udział w akcji. W skali krajowej najpoważniejszą interwencją co do przebiegu kampanii była skarga socjaldemokratów, którzy zarzucali GKW, że na plakatach ilustrujących właściwe głosowanie krzyżyk postawiono przy fikcyjnym kandydacie prawdziwego komitetu. Poza tego typu przypadkami kampania przed pierwszymi wolnymi wyborami nie budziła specjalnych emocji. Zachodni eksperci obserwujący pierwsze wolne wybory uznali kampanię samorządową z 1990 r. za prowadzoną *za pomocą żałosnych środków, nieprofesjonalnie i bez jakiegokolwiek wyczucia mediów*[1].

Mimo że wybory do samorządów w 1990 r. przeprowadzone zostały po raz pierwszy według standardowych pięcioprzymiotnikowych zasad, a i sama kampania mogła być prowadzona w warunkach zupełnie wolnej gry sił politycznych, to zainteresowanie społeczne było niewielkie. Wiosną 1990 r. podział sceny politycznej był jeszcze mało klarowny (rozbity obóz lewicy, nieczytelny obóz prawicy) i wiele

1 - R. Wróbel, *W perspektywie UE wszystko jest doskonalone*, „Rzeczpospolita", 15 maja 1995.

ugrupowań nie dojrzało do uczestniczenia w walce o władzę w strukturach samorządowych w całym kraju. Kampania wyborcza trwała zbyt krótko, aby te procesy mogły ulec przyspieszeniu, tym bardziej, że pod względem politycznym bardziej absorbująca była „wojna na górze" i rozpoczynający się marsz Wałęsy do prezydentury. Mimo to w sondażach poparcie dla komitetów obywatelskich utrzymywało się na poziomie ok. 60 proc. Podsumowując przedwyborcze badania CBOS na temat kandydatów na radnych oraz preferencji politycznych elektoratu „Gazeta Wyborcza" pisała: *Na komitety będą głosować: technicy, robotnicy wykwalifikowani, studenci i emeryci oraz średnio zamożni; na innych: dyrektorzy, urzędnicy, niewykwalifikowani i bezrobotni; łamacze monopolu „Solidarności" zostają w domu. [...] Ale ogólny obraz budzi pewien niepokój: na rok (a może mniej) przed „prawdziwymi" wyborami do parlamentu trudno mówić o choćby początkach demokratycznej gry politycznej*[1].

W 1994 r., mimo pozostawienia starej ordynacji, warunki dla prowadzenia kampanii wyborczej daleko różniły się od tych, jakie panowały przed pierwszymi wyborami samorządowymi. Zakończony został bowiem wstępny okres krystalizowania się polskiej sceny politycznej, a wybory prezydenckie i dwie elekcje do parlamentu pozwoliły na zdobycie ważnych doświadczeń z zakresu marketingu politycznego. Ustabilizował się też rynek środków masowego przekazu, na którym obok pism sublokalnych zaczęły pojawiać się lokalne stacje radiowe i telewizje kablowe. Dla SLD i PSL, partii które wyszły zwycięsko z ostatnich wyborów, ważnym zadaniem było wzmocnienie zaplecza w postaci swoich terenowych struktur. To samo zadanie wyznaczały sobie ugrupowania prawicowe. Mimo to, sytuację polityczną panującą w Polsce wiosną 1994 r. można określić mianem stagnacji. Partie rządzące utrzymywały w sondażach poparcie zbliżone do tego z jesieni 1993 r. Na prawicy przedłużały się próby unifikacji, ale ich ostatecznym celem były bardziej wybory prezydenckie w 1995 r. Na tym tle pozytywnie wypadła inicjatywa Unii Demokratycznej, która po wrześniowych wyborach zwróciła się do KLD z propozycją połączenia obu partii. Zjazd zjednoczeniowy tych partii odbył się w kwietniu 1994 r. Wydarzenie to z pewnością pomogło w kampanii wyborczej Unii Wolności, która starała się tworzyć lokalne koalicje samorządowe, związane nie tylko ze środowiskami politycznymi, ale i gospodarczymi[2]. Na tej zasadzie powstała warszawska „Unia Wolności i Samorządności", wrocławska Koalicja Obywatelska „Wrocław 2000" (m.in. UW, PK, BBWR, SLCh), gdańska „Koalicja UW, PK", Koalicja Krakowska „Twoje miasto" (UW, PChD, Izba Rzemieślnicza), „Gospodarny Radom". Również ugrupowania prawicowe tworzyły doraźne koalicje wyborcze, nie czekając na wypracowanie przez władze centralne

1 - *Gorączka wyborcza*, „Gazeta Wyborcza" 1990, nr 121.
2 - *Otwarcie na obywatela*, „Gazeta Wyborcza" 1994, nr 79.

strategicznych platform. Powstała więc „Centroprawica dla Warszawy", koalicja „Nasz Wrocław", „Prawica Razem" w Krakowie. W tym mieście politycy centroprawicy rozpoczęli przygotowania wyborcze już pod koniec 1993 r. powołując Krakowską Ligę Samorządową oraz Małopolski Klub Demokracji Lokalnej[1].

W Poznaniu wspólna lista połączyła 14 organizacji prawicowych. Natomiast SLD, PSL i UP nie odtworzyły koalicji parlamentarnej i najczęściej wystawiały listy pod własnymi nazwami (wyjątek stanowiła Warszawa, gdzie partie te stworzyły wspólną listę). W małych miejscowościach zdarzały się przykłady szerokich koalicji lewicowo-ludowo-pracowniczych, np. w Kutnie porozumienie przedwyborcze zawarli przedstawiciele socjaldemokracji, ludowców, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Związku Nauczycielstwa Polskiego, Związku Emerytów i Rencistów oraz „Solidarności". Najmniej wyborczych sojuszy z innymi ugrupowaniami zawierała PPS i Samoobrona.

W porównaniu do poprzednich wyborów samorządowych scena polityczna w kampanii z 1994 r. była bardziej czytelna. Na lewicy tworzyły ją: SdRP, PSL, OPZZ, Demokratyczna Unia Kobiet, PPS, Związek Komunistów Polskich „Proletaryat" i Unia Chrześcijańsko-Społeczna. W centrum: UW, PK, SLCh, PChD. Na prawo: ZChN, PC, PL, RdR, KPN, „Solidarność". Z kolei porównując wyborcze zaangażowanie Kościoła, to w 1994 r. było ono mało widoczne. W komunikacie z Konferencji Episkopatu Polski napisano: *Biskupi wyrazili nadzieję, że ubiegłoroczne wybory parlamentarne wystarczająco uświadomiły społeczeństwu, jak ważną sprawą jest odpowiedzialny w nich udział*. I o ile w tym fragmencie można doszukiwać się jeszcze pewnych sugestii, o tyle w swych indywidualnych wypowiedziach kościelni dostojnicy podkreślali apolityczny charakter tych wyborów: *Radni reprezentują interesy wszystkich obywateli niezależnie od światopoglądu lub narodowości; kto nie zna tolerancji, choruje na ideologię, ten nie może zostać radnym*[2].

Kampania 1994 r. na tle doświadczeń sprzed czterech lat przyniosła jeszcze jedną nowość, było nią bezpośrednie zaangażowanie się w wybory drobnych przedsiębiorców (zwłaszcza w okręgach jednomandatowych). Umożliwiała to liberalna ordynacja oraz próżnia, jaka wytworzyła się po komitetach obywatelskich, a którą nie wszędzie jeszcze zdołały zagospodarować partie polityczne. Stąd też w trakcie kampanii pojawiły się spektakularne i zarazem kosztowne inicjatywy (np. ulotki z samolotów)[3]. Po raz pierwszy uczestnicy wyborów samorządowych

1 - R. Rybus, *Kampanię czas zacząć*, „Rzeczpospolita", 31 grudnia 1993.
2 - A. Domosławski, *Kościół obywatelski*, „Gazeta Wyborcza" 1994, nr 138.
3 - W. Siemiński, *W oparach absurdu*, „Wspólnota" 1998, nr 40.

mogli się przekonać w tak dużym stopniu o znaczeniu finansowego zaplecza kandydatów, którzy nie posiadali poparcia politycznych ugrupowań[1].

Natomiast partie polityczne zdominowały wybory samorządowe w dużych miastach, choć i tu pojawiały się komitety wyrażające miejscowe interesy, np. „Mieszkańcy Osiedla...", „Dla Dobra Wspólnego Porozumienie Międzyparafialne", „Parking Społeczny przy Wiktorskiej", „Klub Przyjaciół Rzeki" (Katowice). „Szkoła Tańca Towarzyskiego" (Wrocław), „Młodzi Muszkieterowie" (Szczecin). Tego typu komitety częściej spotykane były w gminach i małych miastach, gdzie zresztą kandydaci w ogóle nie musieli tworzyć reprezentacji wyborczej. Tu najliczniejszą grupę (zwłaszcza w gminach) stanowili kandydaci występujący bez jakiegokolwiek szyldu. Ich kandydowanie było wynikiem własnej aktywności, inicjatywy sąsiadów, a także osobistych (lub rodzinnych) powiązań z instytucjami samorządowymi.

Jednak również w małych miejscowościach partie polityczne, głównie PSL, SLD i UW tworzyły własne komitety. Trudno określić proweniencję polityczną lokalnych komitetów występujących pod nazwami: „Dla Ciebie i dla Miasta", „Strażacy", „Komitet Spółdzielców", „Działkowcy". Z pewnością dla lokalnej społeczności nazwiska kandydatów stanowiły najlepszy ślad politycznych powiązań. Podobne znaczenie miała współpraca komitetów z biurami poselsko-senatorskimi z danej miejscowości.

Rejestracja kandydatów wykazała, że zainteresowanie udziałem we władzach samorządowych jest większe w dużych i średnich miastach. Ogółem zgłoszono tam 7631 list i 39.839 kandydatów ubiegających się o 5.357 mandatów. Największy tłok na listach panował w Warszawie, np. w gminie Centrum o jedno miejsce ubiegało się dziesięciu kandydatów. W skali kraju w porównaniu z 1990 r. współczynnik ten wzrósł prawie dwukrotnie. Prawdopodobnie wynikało to z umocnienia się struktur partyjnych, a także z korzyści jakie dawała funkcja radnego. Znaczenie tej funkcji doceniali także burmistrzowie i prezydenci miast, decydując się na kandydowanie z listy, czasami w charakterze wyborczej „lokomotywy" (np. w Krakowie hasło wyborcze prounijnego komitetu Twoje Miasto brzmiało „Józef Lasota na prezydenta").

W miejscowościach do 40 tys. mieszkańców odnotowano znacznie mniejsze zainteresowanie kandydowaniem. W 5.404 okręgach jednomandatowych (11,6 proc.) musiano przedłużyć termin rejestracji do 25 maja, z powodu zgłoszenia tylko jednego kandydata lub też braku jakichkolwiek zgłoszeń (260 okręgów). Ostatecznie

1 - Pisząc o wpływach przedsiębiorców w lokalnych środowiskach K. E. Sielawa-Kobowska przytacza fragment wypowiedzi lokalnego działacza politycznego: *Byli to biznesmeni, którzy mają swoje prywatne sklepy, mają swoje hurtownie, mają swój prywatny interes, oni potrafili dać ludziom za darmo - każdy jest na to łakomy - czy szklanki [...] czy dać bonifikatę w sklepach, czy ewentualnie dla tych mniej odpornych postawić beczkę piwa, to też zyskiwało swoje poparcie*. M. Grabowska i T. Szawiel, *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym*, Warszawa 2000, s. 258.

zarejestrowano 142.061 kandydatów na 46.569 miejsc. O jeden mandat ubiegało się tu przeciętnie trzech kandydatów. W 3.300 jednomandatowych okręgach zarejestrowano jednego kandydata, w czterech nie zgłosił się nikt[1].

Wśród kandydatów nie brakowało radnych pierwszej kadencji, co świadczyło o postępującym procesie wyłaniania się lokalnych liderów. Mogło też być dowodem satysfakcji radnych ze swej działalności. I znów na czele był samorząd warszawski, gdzie o mandaty ubiegała się większość radnych pierwszej kadencji (choć według sondaży „Gazety Wyborczej" wyborcy woleli widzieć na listach nowe nazwiska). Poza tym kandydaci na radnych w stolicy byli przeciętnie starsi od swoich poprzedników sprzed czterech lat. Zdecydowana większość przekroczyła już 35 rok życia, a dziennikarze szukający najmłodszych kandydatów znaleźli tylko jednego 19-latka i kilku studentów, którzy w programie wyborczym mieli sprawy reorganizacji dyskotek[2].

Partie parlamentarne, mając więcej możliwości oddziaływania, starały się w różny sposób poprawić notowania w swoim elektoracie. PSL przed wyborami przeforsowało w Sejmie opłaty wyrównawcze na mięso wieprzowe, mleko i mąkę. Ludowcom udało się także uzyskać poparcie dla swojej ustawy o bankach spółdzielczych i BGŻ, co dało rolnikom nowe możliwości kredytowe. Aby zyskać przychylność Kościoła, aż 51 posłów PSL (ze 131) głosowało przeciwko poprawkom łagodzącym ustawę antyaborcyjną, sam Pawlak był nieobecny podczas głosowania. Ustawa ta przeszła jednak, przede wszystkim głosami SLD, który miał zobowiązania wobec laickiego elektoratu (ale Sojuszowi zabrakło już głosów do odrzucenia weta prezydenta). Podobną konsekwencję posłowie Sojuszu wykazali blokując uchwalenie konkordatu. Nową inicjatywą polityczną Sojuszu była „Strategia dla Polski" autorstwa ministra Grzegorza Kołodki. Unia Wolności jako partia opozycyjna miała mniejsze możliwości, ale starała się promować sprawy samorządowe na forum publicznym (m.in. walcząc o powiaty) i uciec od wizerunku żółwia. W ramach tych innowacji w maju 1994 r. Prezydium Rady Naczelnej UW odbyło wyjazdowe posiedzenie w Katowicach, gdzie omawiano m.in. unijny „Program dla Śląska". Z kolei Unia Pracy próbowała przelicytować SLD w antyklerykaliźmie. W tym samym czasie ugrupowania prawicowe (ZChN, PC, PL, RdR, PK) starały się przyciągnąć uwagę publiczną swym antykomunizmem i odgrzanym tematem lustracji (w delikatniejszej formie niż w 1993 r.). Nowszy charakter miały postulaty zaostrzenia kar i wzmocnienia policji.

Kampania wyborcza wiosną 1994 r. przebiegała bezbarwnie. Wynikało to głównie z możliwości finansowych komitetów, a także ze specyfiki wyborów samorządowych, które nie wymagały od kandydatów prezentacji siebie i swojego

1 - „Wspólnota" 1994, nr 25, s. 1.
2 - A. Matałowska, *Kuszenie z listy*, „Polityka" 1994, nr 25.

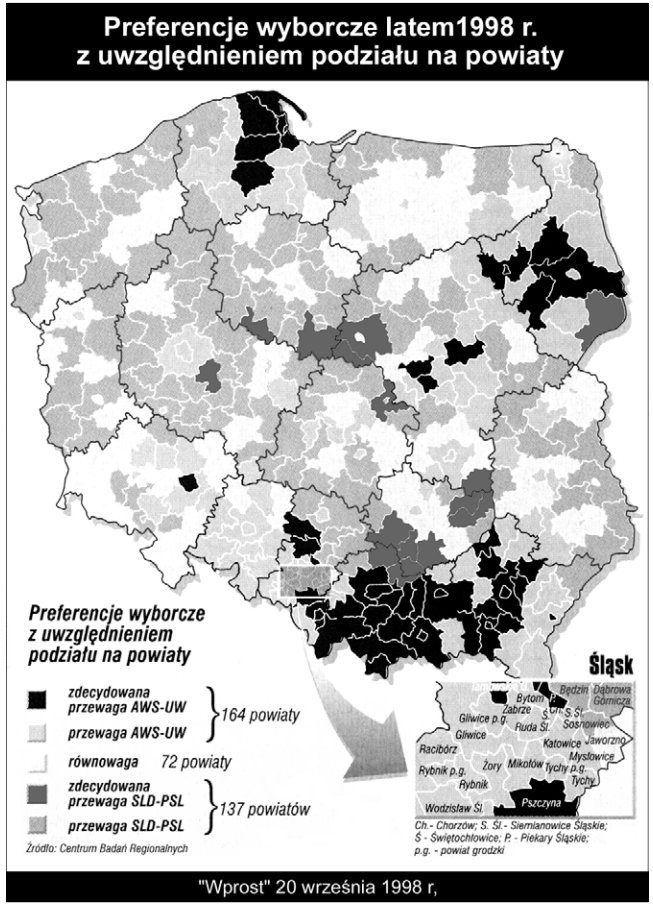
programu szerokim kręgom nieznanych ludzi. W okręgach jednomandatowych ograniczono się często do zebrania podpisów i sąsiedzkich pogawędek. W przypadku komitetów zdarzało się jeszcze organizowanie spotkań (zazwyczaj jednego i przy minimalnej frekwencji) oraz publikacji ogłoszeń w lokalnej prasie. W okręgach wielomandatowych widoczna była akcja plakatowa, komitety mogły też korzystać z dostępu do publicznych mediów. Jednak telewizyjne programy wyborcze kandydatów były mało atrakcyjne. Z badań CBOS wynikało, że propaganda przedwyborcza była najbardziej widoczna w miastach średnich. Na pytanie CBOS o obecność plakatów, potwierdzających odpowiedzi udzieliło tam 70 proc. respondentów. W miastach dużych (powyżej 0,5 mln ludności) odpowiedzi na „tak" dawało 45 proc. mieszkańców, a na wsiach 10 proc.[1] Liczniej niż w 1990 r. w szranki wyborcze stanęły znane osoby publiczne: politycy - Andrzej Olechowski, Andrzej Wielowieyski, Michał Boni, aktor Emil Karewicz, sprawozdawca sportowy Bogdan Tomaszewski, łyżwiarka Erwina Ryś-Ferens, piłkarz Janusz Kupcewicz, motorowodniak Waldemar Marszałek.

Jednym z niewielu nowatorskich aspektów tej kampanii była próba organizowania w niektórych miastach publicznych prawyborów podczas festynów. Ich organizatorami były często redakcje lokalnych mediów. W Izbicy Kujawskiej (włocławskie) prawybory organizowała „Gazeta Pomorska". Z zaproszenia skorzystało 19 kandydatów, z czego tylko siedmiu odważyło się wejść na scenę i zaprezentować. W Toruniu organizatorem prawyborów była „Gazeta Toruńska" i Radio Gra. Prezentacja objęła kandydatów z sześciu komitetów, głosowało 951 osób (1 proc. uprawnionych). Zwyciężył komitet Unii Wolności „Teraz Toruń" (30,7 proc.), przed SLD (27,4) i Unią Pracy (13,1). Dane te wypada uzupełnić o informację, że w Toruniu rządziła wówczas UW i z tej listy startował prezydent miasta, a ponadto w prawyborach nie wzięły udziału ugrupowania centroprawicowe, które zorganizowały konkurencyjny festyn. Podobne prawybory odbyły się m.in. w Szczecinie i Gdańsku[2].

Festyny, akcje plakatowe i kameralne spotkania wyborcze były najważniejszymi elementami tej kampanii. Jednak działaniom tym brakowało emocjonalnego napięcia, tak charakterystycznego dla atmosfery dotychczasowych elekcji z lat 1989-93 oraz odpowiedniej reklamy w telewizji. Jeśli do tego dodać impas, jaki przeżywały w swym rozwoju samorządy oraz brak akcji promocyjnych, które tłumaczyłyby obywatelom znaczenie tej instytucji w demokratycznym państwie, to nic dziwnego, że według sondaży, frekwencja wyborcza zapowiadała się na poziomie 33 proc.[3]

1 - J. Raciborski, *Polskie wybory*, op. cit., s. 124.
2 - „Wprost" 1994, nr 25, s. 20.
3 - „Wspólnota" 1994, nr 14, s. 1.

W zupełnie innej atmosferze przebiegała kampania wyborcza w 1998 r. Poprzedziła ją szeroka debata nad reformą samorządowo-administracyjną. Dyskusja wokół tego projektu przerodziła się szybko w wielką burzę konfliktów[1]. Lokalne protesty trwały od marca do sierpnia, ale również jesienią (a nawet po wprowadzeniu reformy), podnoszono głosy sprzeciwu wobec dwóch najczęściej przewidywanych skutków reformy: nowej przynależności administracyjnej i zmniejszenia rangi miasta bez statusu wojewódzkiego lub powiatowego. Struktury partyjne, zahartowane w kolejnych kampaniach wyborczych, miały teraz możliwość organizowania protestów i ich koordynacji w różnych częściach kraju.



Były to pierwsze wybory samorządowe przypadające jesienią i z kalendarza wyborczego wynikało, że kampania będzie krótka, tym bardziej jeśli uwzględnić martwy sezon wakacji. Jednak ożywienie wokół reformy samorządowej spowodowało, że już od przedwiośnia zaktywizowały się lokalne elity zgrupowane wokół samorządów drugiej kadencji, biur poselsko-senatorskich oraz terenowych oddziałów partii i organizacji. Dołączyły do nich spontaniczne komitety „na rzecz...", powoływane w okresie debaty nad granicami nowych jednostek administracyjnych. Ich organizatorzy liczyli często nie tylko na spełnienie swoich postulatów przez władze centralne, ale i na znalezienie dla siebie miejsca w nowych strukturach samorządowych. Komitety te często inspirowane były przez miejscowych

1 - *Wielkie tłumaczenie reformy*, „Kurier Poranny" 3 kwietnia 1998.

samorządowców zagrożonych reformą. Dlatego prowadzone w niektórych rejonach kraju akcje zbierania podpisów, marsze protestacyjne, czy nawet blokady dróg można w pewnym stopniu potraktować jako wstęp do kampanii wyborczej. Tym bardziej, że w wielu wypadkach struktury organizujące te protesty wystąpiły później w roli komitetów wyborczych.

Mimo dużego zróżnicowania regionalnego, wpływ na przebieg kampanii oraz przedwyborczą atmosferę, miały ogólne tendencje w nastrojach społecznych w stosunku do rządu i poszczególnych partii politycznych. Ukształtowana po wyborach parlamentarnych scena polityczna, w ciągu roku nie uległa zasadniczym zmianom. Na prawicy przed wyborami zawiązano dwie krajowe koalicje. Był to Ruch Patriotyczny „Ojczyzna" jednoczący ROP, KPN OP i dziesięć innych organizacji oraz Stowarzyszenie „Rodzina Polska" związane z Radiem Maryja. Powstała też pierwsza koalicja centrolewicowa, Przymierze Społeczne tworzone przez PSL, KPEiR i UP.

Notowania rządu premiera Buzka, jak w większości przypadków gabinetów w początkowym okresie urzędowania, były raczej pozytywne. Rządowi nie udało się wprawdzie zrealizować pierwotnej koncepcji podziału administracyjnego kraju, ale nadal był on głównym inicjatorem przeprowadzanych zmian. Negatywny wydźwięk miało jednak wielokrotne naruszenie jedności w szeregach AWS i UW przy głosowaniu nad kolejnymi projektami ustaw rządowych oraz lokalny partykularyzm poszczególnych polityków. Dołączyły do tego zarzuty (często słuszne) ze strony SLD i PSL, które to partie uważały, że koalicja kreśląc granice nowych województw stara się wpłynąć na polityczny profil danego regionu[1]. Okazało się jednak, że w odbiorze społecznym większe znaczenie miały zupełnie inne działania polityków. Badania nastrojów na przełomie lata i jesieni 1998 r. wykazały wzrost niezadowolenia mieszkańców wsi, co było pośrednim efektem polityki rolnej rządu. Natomiast wśród wielu mieszkańców miast niepokój wywołały wypowiedzi ministra finansów Leszka Balcerowicza, który zapowiadał zmianę systemu podatkowego i zniesienie ulg. Zaszkodziło to całej koalicji, a w szczególności Unii Wolności[2], mimo iż „Gazeta Wyborcza" podkreślała korzyści płynące z projektów Balcerowicza[3].

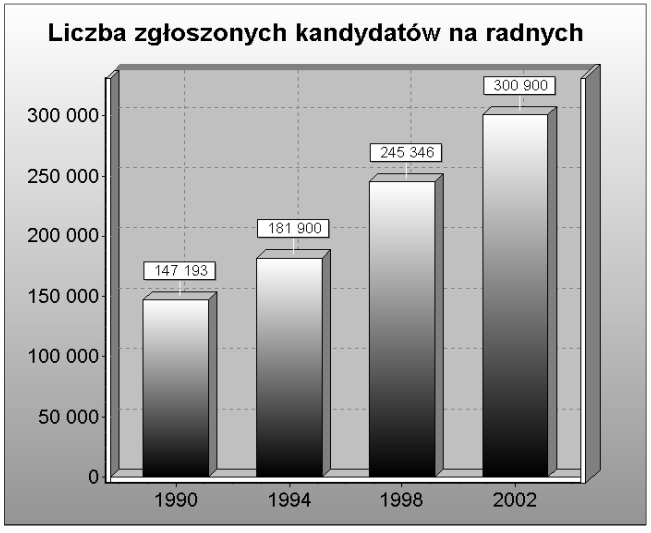
Sztab wyborczy UW, chcąc zatrzeć złe wrażenie po wystąpieniach swojego wicepremiera, zaangażował poważne środki w kampanię, kładąc nacisk na jej efekty

1 - Granice okręgów określało MSWiA. Ich wielkość miała wpływ na ostateczny wynik wyborczy. W trzymandatowym okręgu do zdobycia jednego mandatu potrzebne było 33 proc. W dziesięciomandatowym wystarczyło 10 proc. Małe okręgi były więc korzystne dla silnych ugrupowań, a duże dla słabszych. I tak np. w okręgu małopolskim (z silnymi wpływami AWS) naturalny próg wyborczy wynosił 17 proc., a w zachodniopomorskim 11 proc. K. Król, *Mandat wyborczy*, „Wprost", 20 września 1998.

2 - Poparcie dla UW w okresie od lipca do września spadło z 15 do 12 proc. M. Subotić, K. Olszewski *Unia nie może mówić, że jest partią samorządową*, „Rzeczpospolita", 17 października 1998.

3 - W. Gadomski, *Zostało mało czasu*, „Gazeta Wyborcza", 1 września 1998.

wizualne. Na Zalewie Zegrzyńskim zorganizowano I Wielkie Regaty o tytuł przewodniczącego, w Warszawie zapowiedziano paradę rowerową, starano się propagować zdrowy styl życia. Poza tym organizowano koncerty, rozdawano gadżety (baloniki, koszulki, parasolki). Prasa przytaczała programy kandydatów UW wskazując na ich rzeczowy charakter[1]. Rezygnując z jednego ogólnopolskiego programu wyborczego Unia opracowała odrębne programy dla każdego z 16 województw. Główne hasło unitów, „Nas wybierasz - od nas wymagasz", było nieco elitarne (unijny grzech pierworodny). W dodatku mogło się kojarzyć z pieniędzmi („płacisz i wymagasz"), tym bardziej, że drugie hasło brzmiało „Pieniądze i decyzje bliżej ludzi". Z Unii kandydowało dziesięciu parlamentarzystów - m.in. Tadeusz Syryjczyk oraz inne znane osobistości: admirał Piotr Kołodziejczyk (były szef MON), pisarz Paweł Huelle, dyrektor Zamku Wawelskiego Jan Ostrowski. Razem pod szyldem UW startowało ok. 20 tys. kandydatów. Unia w większości okręgów wystąpiła jako samodzielna partia, rzadko zawiązując koalicje[2]. Kandydaci AWS i UW stworzyli wspólne listy wyborcze m.in. do rady miejskiej w Kwidzyniu i w Turku.



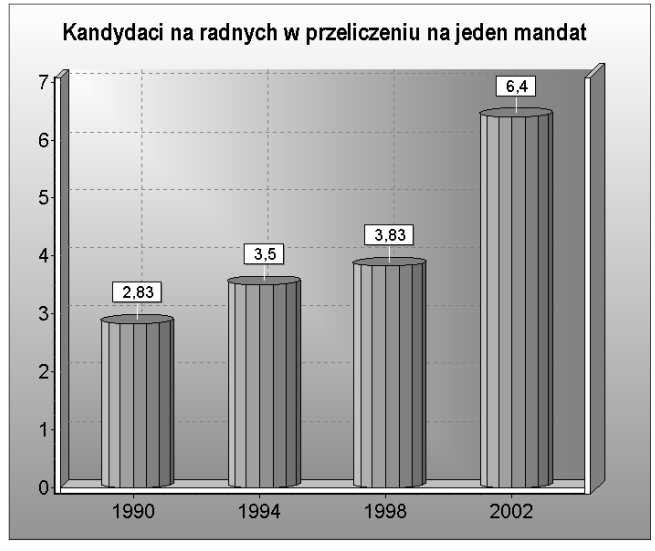
Akcja Wyborcza Solidarność zasadniczo zwracała się ku sojuszom na prawej stronie sceny politycznej[3]. W Lubelskiem i Zamojskiem Akcja utworzyła wspólną listę z kandydatami ROP, Chrześcijańską Demokracją III RP oraz UPR. W Suwałkach część ugrupowań tworzących AWS (PC, SKL i Ruch Stu) podpisała szeroką umowę koalicyjną tworząc wspólną listę z UW i KPN OP.

1 - E. Olczyk w artykule *Polityczny komiks* ,,Rzeczpospolita'' (2 października 1998) cytowała treść ulotek UW kolportowanych w dzielnicy Praga Północ. Podkreślano w nich dotychczasowe osiągnięcia władz w rozwoju infrastruktury komunalnej gminy i końcowy apel: *W wyborach 11 października zdecydują państwo, czy Praga w dalszym ciągu będzie się rozwijać*. W tym samym materiale autorka cytowała treść ulotek programowych SLD i PS, zarzucając im ogólnikowość i banał.

2 - *Przy zawieraniu sojuszy najbliższe będą nam oczywiście partie Polski posierpniowej. Z innych, najmniej prawdopodobne są koalicje z SLD* - powiedział Andrzej Potocki, rzecznik UW. ,,Wspólnota'' 1998, nr 25, s 7.

3 - W ramach AWS pewną odrębność zademonstrowało ZChN, które miało własne hasło wyborcze ,,Bronimy polskich wartości'' i zorganizowało oddzielną konwencję wyborczą w Warszawie 26 września. ,,Wiadomości Internetowe'' http://www/winter.pl/samorzadowe.html, 19 września 2001.

Kampanię telewizyjną AWS przygotowała ekipa realizująca popularną telenowelę ,,Klan". Oprawą muzyczną audycji Akcji zajął się Czesław Niemen. Główny plakat reklamowy AWS przedstawiał trzypokoleniową rodzinę. Hasło ,,Rodzina, Wspólnota, Ojczyzna" było pewnym powieleniem sloganu z 1997 r.[1] Starano się je rozwijać w ulotkach w formie indywidualnych programów lokalnych komitetów, np. w Toruniu zaprezentowano hasło „Miastu, dzielnicy, rodzinie". Nowością w kampanii telewizyjnej był ,,Awuesiak", polski made-self man, facet radzący sobie w każdej sytuacji. Akcja rozpoczęła kampanię inscenizacją bitwy warszawskiej 16 sierpnia pod Radzyminem, gdzie obecny był m.in. premier Jerzy Buzek, który swym efektownym skokiem z podium wywołał zainteresowanie mediów. Był to jeden z wielu przykładów zaangażowania się premiera w kampanię Akcji. Do rad i sejmików kandydowało 21 posłów i senatorów AWS (m.in. Henryk Goryszewski, Andrzej Szkaradek, Andrzej Smirnow, Franciszka Cegielska). Z innych kandydujących polityków warto wymienić Andrzeja Wiszniewskiego - szefa KBN, Jacka Dębskiego - prezesa UKFiT, Jana Parysa - b. szefa MON. Na listach AWS nie brakowało też twórców (kandydował m.in. muzyk Józef Skrzek) i sportowców (Władysław Kozakiewicz). Na wszystkich listach Akcji było ok. 45 tys. kandydatów.



Sojusz wystawił 49 tys. kandydatów (z czego ok. 20 proc. to kandydaci OPZZ). Porozumienie wyborcze SLD „Samorządy'98" podpisały 33 organizacje, m.in. SdRP, OPZZ (miał 20 proc. miejsc na listach), Demokratyczna Unia Kobiet ZNP, PPS. Z listy Sojuszu kandydowało najwięcej, bo aż 55, parlamentarzystów. Ponadto z SLD kandydowały znane postacie życia publicznego: aktor Wojciech Siemion, żużlowiec Andrzej Huszcza, sprinter Marian Woronin. Kampania SLD oceniana była wysoko,

1 - W kampanii AWS pojawiało się też często hasło adresowane raczej do antykomunistycznego elektoratu: ,,AWS przeciw układom, przeciw klikom'' oraz hasła skierowane odrębnie do środowisk miejskich: ,,Jesteś u siebie, decyduj'' i wiejskich: ,,Jesteś tu gospodarzem, możesz decydować''.

przynajmniej na równi z jakością działań Unii i Akcji. Rozpoczął ją 30 sierpnia festyn w Elblągu, gdzie rządził Sojusz. Najbardziej udaną inicjatywą był plakat wyborczy prezentujący troje osesków - w birecie, pielęgniarskim czepku i policyjnej czapce - z hasłem: ,,Mądrze, zdrowo, bezpiecznie''. Początkowo główny slogan SLD miał brzmieć ,,Ich rząd, nasz samorząd'', ale szybko wycofano się z tego konfrontacyjnego pomysłu. Zrezygnowano też z innego hasła ,,Powiedz co ci leży na sercu'', które w pierwszych tygodniach kampanii było pytaniem stawianym mieszkańcom miast przez ankieterów SLD. Innym sposobem na ożywienie przedwyborczej atmosfery było zachęcanie wyborców do przysyłania kaset wideo z ciekawostkami z życia lokalnego. Pod koniec kampanii Sojusz opublikował broszurę krytykującą pracę rządu Buzka: czystki kadrowe, aferę żelatynową, zamieszanie wokół funduszy PHARE i liczby nowych województw. W wyborach 1998 r. wystąpiły przypadki tworzenia rywalizujących komitetów wyborczych socjaldemokratów. M.in. w Zielonej Górze gdzie oprócz głównej listy SLD, na której byli także politycy PSL i UP, pojawiła się lista Miejskiego Klubu Socjaldemokratów[1].

Przymierze Społeczne zaprezentowało się rekordowo pod względem liczby kandydatów - 65 tys., ale wynikało to z przewagi ludowców w gminach. Skromnie wyglądała natomiast oprawa ich kampanii. Wspólne hasło koalicji ,,Razem damy radę'' odbierano jako wyzwanie rzucone dwom najsilniejszym ugrupowaniom. Poza tym działacze Przymierza skupiali się na krytyce działań koalicji AWS-UW[2]. Do walki o funkcję radnego stanął nowy prezes PSL Jarosław Kalinowski. Towarzyszyli mu byli ministrowie Aleksander Łuczak, Michał Strąk, Stanisław Dobrzański. Również z Unii Pracy do wyborów szła sama czołówka: Ryszard Bugaj, Aleksander Małachowski, Tomasz Nałęcz. PS sięgnęło też po polskie sławy sportowe: Renata Mauer, Krzysztof Baranowski, Erwina Ryś-Ferens. Z tej listy do sejmiku woj. zachodniopomorskiego kandydował także Andrzej Lepper.

Pozostałe komitety krajowe nie miały takich atutów kadrowych, a ich kampania wyglądała skromnie. ,,Ojczyzna'' najczęściej podkreślała w hasłach własną nazwę: ,,Ojczyzna. Czy jest inny wybór'', ,,Ojczyzna spraw ludzkich'', ,,Tyle ojczyzny - ile własności i sprawiedliwości''. Zdarzały się jednak też przejawy specyficznej kampanii negatywnej i to skierowanej przeciwko partii postsolidarnościowej koalicji: *Od powietrza, ognia, głodu i Unii Wolności zachowaj nas, Panie* - tak podpisana była pocztówka wyborcza z wizerunkiem modlącej się rodziny góralskiej[3]. Tematy z tzw. ,,wielkiej polityki'' można było często znaleźć w wypowiedziach kandydatów stowarzyszenia ,,Rodzina Polska'' mającego wpływ w regionie

1 - A. K. Piasecki, *Wybory samorządowe z 1998 r. na przykładzie woj. lubuskiego*, ,,Samorząd Terytorialny'' 2002, nr 4.

2 - *Nie wyobrażamy sobie, że działacze PSL w terenie poprą obecny, rządzący w Polsce układ koalicyjny* - powiedział na trzy miesiące przed wyborami Janusz Piechociński, rzecznik PSL. ,,Wspólnota'' 1998, nr 25, s. 7.

3 - M. Łopiński, *Między władzą a pieniędzmi*, ,,Tygodnik Solidarność'' 1998, nr 40, s. 4-5.

lubelskim. Prezes stowarzyszenia oceniał, że ma ono ok. 6 tys. kandydatów do rad i sejmików. W wypowiedziach kandydatów ,,Rodziny Polskiej'' silne były akcenty sprzeciwu wobec integracji z UE. Kandydaci krytykowali też programy nauczania, starali się promować polską przedsiębiorczość.

Niekorzystna dla lokalnych komitetów ordynacja nie zniechęciła jednak tych, którzy nie znaleźli dla siebie miejsca na partyjnych listach lub po prostu chcieli stworzyć własne ugrupowanie wyborcze. Razem powstało ponad dwa tysiące takich komitetów, z czego ponad połowę ustanowiły lokalne organizacje pozapartyjne. Ich nazwy niewiele mówią o politycznej proweniencji, ale sporo o pomysłowości i woli działania lokalnych liderów. I tak np. w wyborcze szranki stanęło Odrodzenie Pyskowic, Wspólnota Nowosolan, DOM (Dobrobyt Obywateli Mosiny), Ludzie Dobrej Woli (Wodzisław Śląski), Jeleniogórskie Stowarzyszenie Pomagających i Potrzebujących ,,Razem''. W Kraśniku do walki wyborczej ruszył 24. Pułk Ułanów. Na gruncie zawodowym i towarzyskim powstawały komitety wyborcze strażaków, policjantów, nauczycieli, kombatantów, spółdzielców, działkowiczów, kupców, przedsiębiorców, budowlańców, sportowców, wędkarzy, cyklistów, abstynentów (Andrychów), chorych na cukrzycę (Kościerzyna). W Głogowie powstał Robotniczo-Chłopski Blok Wyborczy, a w Chodzieży egzotyczna koalicja Rzemiosło i Sport[1].

Prawo do używania jednolitego numeru w wyborach do sejmików wojewódzkich miało sześć ugrupowań, w kolejności: SLD, AWS, UW, PS, Ruch Patriotyczny Ojczyzna, Stowarzyszenie Rodzina Polska. W zdecydowanej większości powiatów i gmin swoje ogólnopolskie numery list wyborczych zachował SLD i AWS. Kampania wyborcza w 1998 r. różniła się od poprzednich kampanii samorządowych ściśle scentralizowaną akcją prowadzoną przez sztaby wyborcze największych ugrupowań. Obserwatorzy zarzucali, że w trakcie kampanii nie dostarczono wystarczająco dużo informacji o kandydatach, nowym podziale administracyjnym, kompetencjach wszystkich szczebli samorządu. Kampania nie była wprawdzie agresywna, ale też nie była konstruktywna. Trudno bowiem przedstawić w skali kraju indywidualne problemy poszczególnych wspólnot samorządowych. Można to było zrobić na szczeblu lokalnym, ale tam z kolei były kłopoty z bezpośrednim dotarciem do wyborcy. Janusz Piechociński z Przymierza Społecznego ubolewał, że w Warszawie rekordowa frekwencja na spotkaniu to 17 wyborców na 26 kandydatów[2]. Pod tym względem lepiej było w małych miastach i gminach, gdzie kandydaci tworzyli nie tylko indywidualne programy, ale autorskie koncepcje kampanii wyborczej. Jak np. w Stalowej Woli, gdzie kandydat do rady miasta na odwrocie swej ulotki wyborczej wydrukował przepis na sernik wiedeński.

1 - W. Surażska, *Konfrontacja trafia pod strzechę*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 118.

2 - *Oceń innych*, ,,Gazeta Wyborcza'', 12 października 1998.

Mimo sielskich akcentów kampania 1998 r., w porównaniu z poprzednimi zmaganiami z 1990 i 1994 r., charakteryzowała się wysokim stopniem profesjonalizmu. Wzrosły też jej koszty, zwłaszcza w dużych miastach[1]. Widoczny był wpływ centralnych sztabów wyborczych mających doświadczenia z wyborów parlamentarnych w 1997 r. Na rynku usług marketingowych od 3-4 lat działały firmy świadczące usługi w zakresie promocji ludzi, haseł, emblematów, organizowania kampanii reklamowych, produkcji ulotek, plakatów, bilboardów oraz wyborczych gadżetów. Korzystano z szeroko rozwiniętej sieci stacji telewizji kablowej[2]. Po raz pierwszy w kampanii samorządowej wykorzystano też internet. W prasie i na rynku wydawniczym pojawiło się wiele poradników wyborczych ze szczególnym uwzględnieniem samorządowej specyfiki[3]. Badając wyborczy rynek w 1998 r. eksperci oceniali, że Polacy głosują głównie na ludzi znanych. Kierując się pewnymi zbiorowymi tożsamościami, preferują typ potencjalnych zwycięzców i silne osobowości polityczne oraz starają się, aby na scenie politycznej panowała względna równowaga. W dalszej kolejności na głosujących wpływały takie czynniki jak: solidarność specjalistów, wspólnota kobiet, kombatanckość, zachowawczość, plebiscytarność[4].

Trzystopniowy charakter wyborów oraz zainicjowanie tworzenia samorządu powiatowego i wojewódzkiego przyczyniło się do większego niż w 1994 r. zainteresowania kampanią ze strony mediów. Z kolei postępująca polaryzacja polityczna spowodowała, że zdarzały się wypadki nie tylko naruszania zasad bezstronności dziennikarskiej (coraz więcej redaktorów ubiegało się o mandat radnego), ale i ordynacji wyborczej. Tak należy m.in. ocenić postawę „Gazety Wyborczej" i „Życia", które to dzienniki tuż przed wyborami opublikowały prognozę wyników.

W wyborach samorządowych w 1998 r. kandydowała rekordowa liczba parlamentarzystów - ponad 100. Lokalne komitety walczyły także o pozyskanie do swych szeregów nie związanych jeszcze z ugrupowaniami politycznymi radnych z poprzedniej kadencji, wójtów, burmistrzów i prezydentów. Najwięcej osób walczyło o funkcje radnego w gminach i miastach do 20 tys. mieszkańców (122.722 na 41.472 mandatów). W miastach powyżej 20 tys. mieszkańców 55.457 kandydatów

1 - Według Barbary Bubuli, prezesa Stowarzyszenia „Samorządny Kraków", koszty kampanii wyborczej do samorządu w tym mieście, w przeliczeniu na jednego kandydata, wzrosły z 1.500 zł w 1994 r. do 15 tys. zł w 1998 r.

2 - Np. warszawska kablówka „Aster City", która docierała do 240 tys. mieszkań, uruchomiła specjalne „Studio wyborcze". „Wiadomości Internetowe" http://www/winter.pl/samorzadowe.html, 19 września 2001.

3 - Cykl *Jak zostać radnym*, „Wspólnota" 1998, nr 26-35. Warto tu także odnotować wypowiedź Andrzeja Olechowskiego: *Nie wystarczy uczciwy musi jeszcze umieć*, „Polityka", 10 października 1994. Natomiast wśród książek zwraca uwagę kolejna publikacja o tematyce samorządowej Elżbiety Marii Komorowskiej, *Jak wygrać wybory* oraz trzytomowe wydanie książki *Wygrajmy razem! Wybory 1998*, której autorem był Stanisław Tadeusz Kuśmierek - dziennikarz, przedsiębiorca, radny, wiceprezydent Bełchatowa.

4 - M. Janicki, *Lista obcych twarzy*, „Polityka" 1998, nr 39.

(z 6.569 list) ubiegało się o 7.984 mandatów. W wyborach do rad miejskich w miastach na prawach powiatu kandydowało 29.912 osób (z 3.242 list), mandatów było 2.921. Do rad powiatów o 10.290 mandatów starało się 56.829 kandydatów (z 8.907 list), a w sejmikach wojewódzkich o 855 miejsc ubiegało się 7.426 kandydatów (z 859 list). W odrębnym trybie odbywały się wybory do rady miasta stołecznego Warszawy (648 kandydatów, 67 list i 68 mandatów) i siedmiu dzielnic w gminie Warszawa-Centrum (2.024 kandydatów, 238 list, 175 mandatów)[1].

Jeśli kampania wyborcza z 1998 r. różniła się od poprzednich z powodu wprowadzenia powiatów i samorządowych województw, to w 2002 r. różnica ta była jeszcze większa i wynikała z bezpośredniego trybu wyboru wójtów, burmistrzów i prezydentów. Znani krajowi politycy dość wcześnie wyrazili zainteresowanie ubieganiem się o stanowiska prezydentów dużych miast i to od razu przyciągnęło uwagę mediów[2]. W dodatku długa debata nad nowelizacją ustaw samorządowych oraz nad terminem wyborów spowodowała, że już w pierwszych miesiącach 2002 r. widoczne były działania, które można uznać za element kampanii wyborczej[3]. Partie parlamentarne i poszczególni politycy przy okazji dyskusji nad ordynacją i terminem wyborów starali się przeforsować korzystne dla siebie warianty oraz zaznaczyć wyraźnie swą odrębność na scenie politycznej. Walka o nową formę wyborów samorządowych toczyła się na forum publicznym (głównie w parlamencie) od lutego do czerwca 2002 r., powodując nagłośnienie tej problematyki i polaryzację wokół najbardziej spornych kwestii.

Ta wczesna aktywność była też skutkiem nowego kształtu sceny politycznej po wyborach parlamentarnych. Krytyka rządu Jerzego Buzka znalazła odzwierciedlenie w porażce wyborczej AWS i UW. Akcja ostatecznie przestała istnieć w kwietniu 2002 r., a Unia Wolności mimo wciąż nowych inicjatyw nie zdołała przekroczyć 5 proc. poparcia w sondażach opinii publicznej. Spadały także notowania rządzącej koalicji. Sojusz Lewicy Demokratycznej latem 2001 r. razem z Unią Pracy miał blisko 50 proc. zwolenników, ale rok później mógł liczyć na ok. 30 proc. Obie te partie utrzymały koalicję, idąc razem do wyborów na wszystkich szczeblach samorządu. Druga grupa ugrupowań to partie parlamentarne z poparciem w granicach od 10 do 15 proc.: Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, „Samoobrona". Poniżej 10 proc. zwolenników miała Liga Polskich Rodzin (przed wyborami podpisała umowę koalicyjną z ZChN) oraz Polskie Stronnictwo Ludowe. Tabele sondaży zamykał Front Demokratyczny „Wspólnota 2002" (3 proc. poparcia) - proeuropejski blok powołany przez Władysława Frasyniuka (UW),

1 - R. Chruściak, *System wyborczy...*, s. 218.

2 - *Szykuje się pojedynek gigantów*, „Rzeczpospolita" 2002, nr 121. *Łapanka do ratusza*, „Newsweek Polska", 23 czerwca 2002.

3 - W styczniu działacze PiS po spotkaniu na samorządowej konwencji wyborczej wysłali do Leszka Millera kosz gruszek, jako symbol niespełnionych obietnic wyborczych (przed wyborami parlamentarnymi Miller porównywał obrazowo skuteczność obietnic wyborczych SLD, do gruszek, które mogą wyrosnąć nawet na wierzbie), „Rzeczpospolita" 2002, nr 23, s. A-5.

Krzysztofa Piesiewicza (jednego z ostatnich szefów RS AWS) i Artura Balazsa (popieranego przez część SKL).

Badania opinii publicznej przed wyborami samorządowymi nie mogły odpowiedzieć na wszystkie pytania stawiane przez politycznych analityków. Poparcie dla danej partii miało znaczenie tylko przy elekcji do sejmików województw, ewentualnie przy wyborach w dużych miastach, ale już w miastach średnich i małych, a zwłaszcza tam, gdzie powstały silne lokalne komitety, prognozy wyborcze były bardzo dyskusyjne. Większe znaczenie miały ogólne analizy socjologiczne ekspertów, którzy wskazywali na zmiany zachodzące po wyborach parlamentarnych. Polegały one głównie na mobilizacji sił populistycznych, wzmocnieniu antyeuropejskich nastrojów, osłabieniu poparcia dla SLD [1].

Sojusz Lewicy Demokratycznej, sprawując władzę wspólnie z Unią Pracy i PSL, w największym stopniu ponosił odpowiedzialność za brak pozytywnych efektów swych rządów. Latem 2002 r., gdy notowania rządzącej koalicji nadal utrzymywały tendecję spadkową, premier Miller dokonał spektakularnej zmiany w rządzie. Nowym wicepremierem i ministrem finansów został Grzegorz Kołodko, którego talenty medialne szybko przyniosły tak potrzebną społeczeństwu nadzieję, co natychmiast znalazło swoje przełożenie w wynikach sondaży opinii publicznej. Gorzej było natomiast z przygotowaniem własnych kadr do nowej kampanii. W 2002 r. do SLD należało ok. 150 tys. osób (SdRP w 1998 r. miała ok. 60 tys. członków). Według publicystów połowa z nich zamierzała ubiegać się o mandaty radnych. Jeszcze na długo przed układaniem list kandydatów w szeregach Sojuszu miały miejsce liczne przypadki niesubordynacji. Nie podporządkowywano się decyzji władz Sojusz o prawyborach, które miały objąć kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów. W kilkudziesięciu miastach grupy dotychczasowych działaczy lewicy organizowały własne komitety wyborcze, podejmując rywalizację z SLD. Między rywalami dochodziło do pomówień, awantur, a nawet bójek. Prasa centralna z pewną satysfakcją informowała o tych waśniach, które dotąd były udziałem głównie polityków centroprawicy. Rozłamy i poważne konflikty w SLD w 2002 r. miały miejsce w Białymstoku, Bydgoszczy, Częstochowie, Dębicy, Jaworznie, Koszalinie, Łęczycy, Międzyrzeczu, Olsztynie, Ostrowcu Świętokrzyskim, Poznaniu, Przemyślu, Radziejowicach, Rudzie Śląskiej, Skarżysku-Kamiennej, Słupsku, Sochaczewie, Szczecinie, Tarnowskich Górach, Zielonej Górze[2]. Niewiele pomogły interwencje sądów partyjnych, wykluczenia z szeregów organizacji, a nawet rozwiązania lokalnych struktur partii. Podziały personalne rozszerzały się

1 - W. Surażska, *Populistyczna mobilizacja*, ,,Rzeczpospolita'' 2001, nr 289; T. Żukowski, *Anty-Solidarność*, ,,Gazeta Wyborcza'' 2002, nr 145.

2 - ,,Polityka'' 2002, nr 37, s. 26; ,,Gazeta Wyborcza'' 2002, nr 215, s. 4; tamże (dodatek zielonogórski), nr 257, s. 1; ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 192, s. A-9; nr 268, s. A-4..

często na całe środowiska, przeciwstawiając sobie członków jednej partii w tym samym mieście. Do tego doszły antagonizmy o charakterze strukturalnym. Dotyczyło to zwłaszcza środowisk młodzieżowych, kobiecych, akademickich. Przedstawiciele tych grup uważali, że władze partyjne utrudniają im czynne uczestnictwo w wyborczej rywalizacji[1]. Nowy sekretarz generalny SLD Marek Dyduch i regionalni szefowie Sojuszu z trudem panowali nad wewnątrzpartyjnymi konfliktami, co można wytłumaczyć m.in. faktem, że za wyłonienie kandydatów odpowiadało łącznie ok. 3 tys. ośrodków decyzyjnych SLD. Zarząd Krajowy SLD musiał o tydzień opóźnić zamknięcie list kandydatów na radnych, przesuwając je na 6 września. Ostatecznie zgłoszono 56 tys. 202 osoby. Średnia wieku kandydatów SLD wynosiła 46 lat (45 proc. z nich ukończyło 50 lat, 10 proc. miało poniżej 30 lat). Unia Pracy dołączyła do list Sojuszu w liczbie 3,5 tys. kandydatów, w tym ok. 110 kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów. Ogólnopolskie hasło SLD-UP brzmiało: ,,Edukacja, rozwój, praca''.

Największą konkurencją dla lewicy miała być koalicja PO-PiS. W maju 2002 r. sumaryczny wskaźnik poparcia dla obydwu partii osiągnął 23 proc. Jednak w następnych miesiącach ten wskaźnik zmalał, gdy okazało się, że sprzeczność interesów Platformy i PiS nie ogranicza się tylko do Warszawy. Ostatecznie wspólnych kandydatów wystawiono w kilkunastu dużych i średnich miastach (Łódź, Wrocław, Rzeszów, Opole, Kielce, Toruń, Gorzów Wlkp., Koszalin, Częstochowa, Sosnowiec, Konin). Brak jednej ogólnopolskiej listy PO-PiS w wyborach do sejmików (zabrakło porozumienia na Mazowszu) pozbawił koalicję możliwości uzyskania wspólnego numeru dla jednej listy i bezpłatnego czasu antenowego w telewizji publicznej. Na szczeblu powiatów i małych miast kandydaci PO oraz PiS startowali często w ramach lokalnych komitetów wyborczych. Wśród haseł zaprezentowanych przez kandydatów PiS największy rezonans miało: „Warszawa czeka na zmiany'' Lecha Kaczyńskiego i ,,Kraków potrzebuje prawa i sprawiedliwości'' Zbigniewa Ziobry.

Duże nadzieje z wyborami samorządowymi wiązała Samoobrona. Jej lider zgodził się w czerwcu 2002 r. poprzeć w Sejmie metodę przeliczeniową d'Hondta spodziewając się, że to właśnie jego ugrupowanie zdobędzie największy procent głosów w wyborach do sejmików i rad powiatów. Na swoje listy Samoobrona wciągnęła kandydatów reprezentujących bardzo różnorodne środowiska, od PPS po skrajnych nacjonalistów. Hasło wyborcze Samoobrony - ,,Oni już byli, oni oszukali, oni muszą odejść'' - jednoznacznie wpisywało się w dotychczasową konfrontacyjną linię działania tego ugrupowania.

1 - Frustrację działaczek SLD potwierdzała Danuta Waniek (członek KRRiTV), a poseł Piotr Gadzinowski pisał w ,,Trybunie'' (17-18 sierpnia) o taktyce szefów Sojuszu, którzy wprawdzie wypełnili obietnice 30-procentowego udziału kobiet na swych listach, ale dobierając mało znane osoby traktowali je jak ,,zające przeznaczone na ubicie''.

Podobne oczekiwania miała Liga Polskich Rodzin, partia której roczny pobyt w parlamencie wyraźnie pomógł w pozyskaniu sympatii elektoratu i w rozbudowie struktur. I choć nie udało się jej utrzymać jedności w swych szeregach (z klubu LPR wykluczony został ostatecznie Macierewicz za samowolne ubieganie się o prezydenturę w stolicy), a oświadczenie ojca Tadeusza Rydzyka o wycofaniu poparcia dla LPR pozbawiło to ugrupowanie ważnego instrumentu medialnego, to jednak Liga nadal umacniała swą pozycję na polskiej prawicy. Przyczyniała się do tego wszechstronna aktywność lidera partii Romana Giertycha oraz stabilność antyeuropejskiego elektoratu, który widział w LPR głównego obrońcę Polski przed perspektywą integracji z UE. Liga startowała z hasłem ,,Wygrajmy samorząd dla Polski''

Polskie Stronnictwo Ludowe podczas kampanii 2002 r. znajdowało się w trudnej sytuacji. Z jednej strony zdominowane przez silnego koalicjanta, z drugiej zagrożone przez radykalny ruch populistów. Władze centralne partii nie zdołały zmienić tych niekorzystnych uwarunkowań. Hasło ,,Polska - nasza wspólna sprawa'' było zbyt stonowane jak na aktualne potrzeby polskiego elektoratu. Rozbudowane struktury ludowców w gminach umożliwiły im wystawienie licznej grupy kandydatów (ok. 30 tys.), ale było ich mniej niż w poprzednich wyborach. Sygnały o przejmowaniu radnych PSL przez Samoobronę dobitnie świadczyły o kierunku przepływu wyborczych sympatii na wsi.

Panoramę polityczną z jesieni 2002 r. w Polsce uzupełniały jeszcze trzy ogólnopolskie komitety wyborcze. Była to Unia Samorządowa, czyli wyborczy komitet Unii Wolności. Jej lider Władysław Frasyniuk wobec braku zainteresowania ze strony PO i PiS, a także z powodu nikłego poparcia dla Frontu Demokratycznego zdecydował, że lepszy już będzie start pod bardziej czytelnym szyldem. Drugi komitet o niewielkim znaczeniu to Unia Polityki Realnej, a trzeci to Alternatywa Partia Pracy - prawicowo-socjalna mieszanka. Ponadto w szranki wyborcze stanęło 27.149 lokalnych komitetów wyborczych. I znów pojawiły się egzotyczne nazwy: Pszczyńscy Idealiści w Opozycji, Młodzi Górą, Kontra Klikom i Biurokracji, Komitet Wyborczy Optymalni, Rzeczpospolita Babska (Warszawa), Gwiazdy we Włosach (Wrocław)[1].

Od samego początku przygotowań wyborczych w 2002 r. głównym problemem komitetów było wyszukanie i wypromowanie liderów, którzy mieliby szanse na sukces w wyborach bezpośrednich. Zmieniło to całkowicie dotychczasową tradycję samorządowej kampanii: już nie liczył się tak bardzo szyld, program i marketing polityczny ugrupowania, jak nazwisko jego lidera. Personalny charakter kampanii zaciążył na przygotowaniach wyborczych. Na długo przed ogłoszeniem wyborczego kalendarza media krajowe podawały nazwiska potencjalnych kandydatów do

1 - *Wiadomości*, ,,Wirtualna Polska'' www.wp.pl., 18 października 2002; ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 211, s. A-3.

wyścigu o fotele prezydentów największych miast. Listę tę otwierała stolica. Tutaj głównymi rywalami byli: Andrzej Olechowski i Lech Kaczyński. Obaj nie ukrywali, że fotel prezydenta Warszawy traktują jako trampolinę do walki o najwyższy urząd w państwie w 2005 r.[1] Ale wśród pozostałych pretendentów też nie brakowało znanych polityków, takich jak np. Zbigniew Bujak, Jan Maria Jackowski, Antoni Macierewicz, Janusz Piechociński. Osoby publiczne, związane dotąd bardziej z politycznym centrum niż z samorządem ubiegały się także o prezydenturę w największych miastach: w Gdańsku - Bogdan Borusewicz i Jacek Kurski, w Krakowie - Jan Maria Rokita, w Łodzi - Jerzy Kropiwnicki i Marek Markiewicz, w Poznaniu - Aldona Kamela-Sowińska, we Wrocławiu - Ryszard Czarnecki i Władysław Frasyniuk. Byli to politycy, którzy w 2001 r. znaleźli się poza Sejmem, wybory samorządowe dawały im szansę powrotu na scenę polityczną. Podobnie było w przypadku tych byłych parlamentarzystów, którzy ubiegali się o funkcje radnych sejmików oraz burmistrzów.

Kandydaci na wójtów, burmistrzów i prezydentów starali się pozyskać wyborców w różny sposób. Walka o prezydenturę w stolicy zmobilizowała szczególnie Lecha Kaczyńskiego. Uaktywnił się on na forum publicznym, przekazując mediom swoją deklarację majątkową i wzywając konkurentów, by poszli jego śladem. Nie stronił też od autoironii (podczas jednego wiecu rozdawał żółte kaczuszki), kameralnych spotkań z kilkuosobową grupą wyborców[2]. Kampania Andrzeja Olechowskiego była mało pomysłowa. Spróbował on wprawdzie poprzez publikację programu ,,Szeryf'' przejąć hasła bezpieczeństwa z kampanii Kaczyńskiego, ale oczywistym było, że nie zdoła na tym polu przebić lidera Prawa i Sprawiedliwości. Olechowski miał jednak poparcie ostatnich prezydentów stolicy, Wojciecha Kozaka i Pawła Piskorskiego, a także Tomasza Mamińskiego szefa KPEiR, posła SLD. Z kolei kandydat SLD-UP Marek Balicki miał wyraźne preferencje w programach telewizji publicznej. Panowało dość powszechne przekonanie, że dwaj główni kandydaci i tak spotkają się w drugiej turze, a wtedy Olechowski wygra dzięki poparciu lewicy.

Podobne kalkulacje towarzyszyły kampanii wyborczej kandydatów na prezydentów w innych miastach. Chętnych było tak wielu, iż rzadko gdzie wydawało się możliwe rozstrzygnięcie wyborów w pierwszej turze. Najliczniejszą grupą byli dotychczasowi szefowie urzędów, mieli oni duże możliwości wykorzystania w kampanii środków i ludzi pozostających w dyspozycji urzędu. Pojawiły się kandydatury znanych samorządowców, którzy byli prezydentami w pierwszej lub drugiej kadencji. W Krakowie walczył Józef Lasota, w Poznaniu Wojciech Szczęsny Kaczmarek, w Częstochowie Tadeusz Wrona, w Zamościu Marcin Zamoyski. Nie

1 - Andrzej Olechowski już latem 2002 r. zadeklarował, że w przypadku porażki nie będzie więcej kandydował w wyborach. *Szeryfów dwóch*, ,,Newsweek Polska'', 4 sierpnia 2002; *Szeryf Olechowski*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 166.

2 - ,,Newsweek Polska'' (4 sierpnia, s. 24) opisywał przebieg takiego spotkania w mieszkaniu emerytki na Żoliborzu. Uczestniczyli w nim sąsiedzi gospodyni lokalu i Lech Kaczyński z asystentką.

brakowało też osób publicznych, które dotąd nie angażowały się w politykę: w Poznaniu na prezydenta kandydował dyrektor Opery Sławomir Pietras (SLD), we Wrocławiu zapaśnik i aktor Rafał Kubacki (Samoobrona), w Augustowie burmistrzem chciał zostać były kajakowy mistrz świata Piotr Markiewicz (popierany przez UW). Zdecydowana większość kandydatów ubiegała się o najwyższy urząd w samorządzie, mając poparcie partyjne. W miastach z trudem można było odszukać znaczących kandydatów bez politycznego zaplecza. Dziennikarze ,,Gazety Wyborczej'' opisali takie przypadki z Pszczewa, Łodzi, Jaworzna, Nowej Soli, Suwałk, Sompolna, Siemirowic[1]. W Warszawie z niezależnej pozycji startowała Julia Pitera, znana działaczka samorządowa, stojąca na czele antykorupcyjnego stowarzyszenia. Jej hasło wyborcze brzmiało: ,,Dość układów partyjnych, posprzątajmy Warszawę''.

Kampania 2002 r. przyniosła zdecydowane zaangażowanie się przedstawicieli centralnych ogniw władzy (z rządu i parlamentu). Premier odwiedzał miasta, wspierając kandydatów SLD-UP, podobnie postępowali ministrowie oraz marszałkowie Sejmu i Senatu. Nawet prezydent RP pozwalał na wykorzystywanie spotkań z lokalnymi politykami lewicy dla ich promocji. Z kandydatami SLD-PSL po pierwszej turze spotkała się także Jolanta Kwaśniewska. Kancelaria Prezydenta nie protestowała, gdy na plakacie kandydata SLD na prezydenta stolicy napisano, że popiera go Olek K.[2] Opozycja, nie mając takich atutów, szukała innych sposobów na odciśnięcie się w pamięci wyborców. Dwa tygodnie przed pierwszą turą w Sejmie poseł Gabriel Janowski zażądał debaty nad prywatyzacją warszawskiej firmy energetycznej, a gdy marszałek odmówił, wówcza poseł LPR (wspierany przez klubowych kolegów) rozpoczął okupację sejmowej mównicy. Incydent zakończył się dopiero nad ranem następnego dnia wyniesieniem posła przez straż marszałkowską. Jednak po wznowieniu posiedzenia na mównicę weszli z kolei posłowie Samoobrony, przerywając wystąpienie ministra Kaczmarka i podejmując kolejną blokadę. I znów musiała interweniować straż marszałkowska, a obrady Sejmu przerwano do 28 października. Te gorszące wydarzenia transmitowane były bezpośrednio przez telewizję. Sondaże wykazały, jak negatywnie odbierano zachowania parlamentarzystów, choć LPR i Samoobrona nie straciły na takich demonstracjach. Osłabła jedynie popularność marszałka Sejmu oraz Platformy Obywatelskiej, która nie potrafiła od razu zająć jednoznacznego stanowiska.

Nic też dziwnego, że atakowani takimi ekstrawagancjami wyborcy dość obojętnie przyglądali się lokalnym inicjatywom kandydatów. W ich kampanii dominowały bilboardy, plakaty, debaty medialne, listy kierowane bezpośrednio do wyborców, ankiety. Wśród wielu nietuzinkowych pomysłów na autopromocję, zaskakująca

1 - *Niezależni idą po władzę* ,,Gazeta Wyborcza - Duży Format'', 24 października 2002.
2 - J. Kubiak, *Kim jest Olek K.*, ,,Życie'', 1 października 2002.

była inicjatywa Bogdana Traczyka, prezydenta Bielska-Białej, który zaproponował spisanie aktu notarialnego z wyborcami (podpisało go 400 osób). Traczyk gwarantował, że jeśli on i jego Wspólnota Samorządowa wygrają wybory, to ograniczą bezrobocie, wybudują drogi, poprawią stan bezpieczeństwa. W przypadku braku realizacji tych obietnic obywatele mogli rozpocząć procedurę odwoławczą. W Dąbrowie Górniczej kandydat na prezydenta zachęcał mieszkańców do sadzenia na każdym skrawku ziemi wierzby krzewiastej, która po roku miała być doskonałym materiałem opałowym. W Bytomiu Janusz Paczocha, kandydujący na prezydenta, w odpowiedzi na plotki dotyczącego jego rzekomo ukrytego majątku, ogłosił w prasie: *Ten, kto poda adres willi przepisanej przeze mnie na rodzinę, stanie się jej właścicielem*[1]. Tak jak przy każdej kampanii samorządowcy starali się w okresie przedwyborczym oddać do użytku realizowane od dawna inwestycje lub też w inny sposób przypodobać się wyborcom, wykorzystując do tego środki budżetowe. W Szklarskiej Porębie i w Świebodzinie zakończono akurat budowę krytego basenu, a w Stęszewie, w związku z rozpoczęciem nowego roku szkolnego, władze miasta zakupiły podręczniki dla 2 tys. uczniów.

Ta ulotka jest jedną z tysięcy, które jesienią 2002 r. trafiały bezpośrednio do domów wyborców. Ale nie tylko taka forma kampanii odpowiadała ówczesnym standardom. Również treść pocztówki (w której kandydat promuje siebie poprzez familijne zdjęcie), jest zgodna z zachowaniem znacznej części kandydatów. Pytani o sukces, rzadko wskazywali konkretne osiągnięcia z działalności zawodowej czy społecznej, a podkreślali udane życie rodzinne.

Utrzymanie dotychczasowej ordynacji w wyborach do rad powiatów i sejmików województw, a także miast powyżej 20 tys. mieszkańców, sprzyjało partiom parlamentarnym. Jednak znaczna część samorządowców, która w 1998 r. weszła do rad z ramienia AWS i UW, zrezygnowała z szukania miejsca na listach partii centroprawicowych i utworzyła lokalne porozumienia. Obejmowały

1 - ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 229, s. 4; ,,Polityka'' 2002, nr 43, s. 3; ,,Życie'' 25 października 2002, s. 9.

one najczęściej środowiska dawnego AWS, UW, niekiedy także PiS i PO. Poza tymi lokalnymi sojuszami była najczęściej LPR i „Samoobrona" oraz PSL i SLD-UP.

W 2002 r. sztaby wyborcze musiały w większym stopniu niż we wcześniejszych kampaniach przygotować się do swej pracy. Spowodowane to było nowelizacją ordynacji nakładającej na komitety większe zobowiązania, a także koniecznością dużego zaangażowania środków w promocję liderów. Z kolei wzrost zainteresowania czynnym udziałem w wyborach wynikał z korzyści płynących z uzyskania mandatu, choć ustawowe zmniejszenie liczby radnych (o jedną czwartą, tj. ok. 17 tys.) zaostrzało rywalizację między kandydatami i zmuszało do dotarcia do większej liczby wyborców. Zwiększył się profesjonalizm działania sztabów, a sprawą zasadniczą stała się kwestia zgromadzenia odpowiedniego funduszu wyborczego. Obliczono, że w promocję kandydata na radnego w średnim mieście należy zainwestować ok. 20 tys. zł (czyli 10 średnich miesięcznych dochodów)[1]. Taka kalkulacja jednoznacznie wskazywała na ambiwalentne traktowanie ordynacji wyborczej, która jasno określała pułap wydatków. Zjawisko podwójnego rozliczenia (wobec PKW i przed „swoimi") musiało w tej kampanii być dość powszechne. Inne, równie często spotykane nadużycie związane było z próbą przekupywania wyborców i częstowania alkoholem. W Śmiłowie koło Piły festyn przedwyborczy lokalnych kandydatów senatora Henryka Stokłosy zakończył się pijaństwem i tragicznym wypadkiem[2].

Kampania z 2002 r. przyniosła kolejny impuls w rozwoju infrastruktury związanej z marketingiem politycznym. W każdym mieście powiatowym i w wielu mniejszych ośrodkach istniały już agencje reklamowe, studia graficzne, pracy poszukiwali specjaliści od promocji i komunikacji społecznej. Ta ostatnia dziedzina w ciągu czterech ostatnich lat uległa znamiennej ewolucji. Stare poradniki wyborcze nie nadążały za tymi zmianami, nowych i aktualnych było niewiele[3]. Szerokie zastosowanie miała łączność elektroniczna, telefonia komórkowa. Na stronach internetowych www publikowano programy, sondaże, wywiady, ciekawostki, propozycje spotkań[4]. Sporym powodzeniem cieszyły się prawybory prowadzone wśród osób odwiedzających internetową stronę kandydata. Reklamom telewizyjnym i radiowym towarzyszyły piosenki wyborcze nagrane na zamówienie krajowych komitetów. Po raz pierwszy też w tak szerokim zakresie odwoływano się do wymiaru sprawiedliwości. I to zarówno z powództwa cywilnego jak i w procesach karnych. Rozgłosu nabrała sprawa Lecha Kaczyńskiego, który po przegraniu

1 - B. Kalinowska, *Wszyscy chcą wygrać*, Wspólnota 2002, nr 23-24.
2 - M. Wyszyńska, *Złamane prawo i życie*, „Gazeta Wyborcza" 2002, nr 240.
3 - S. Trzeciak, *Jak wygrać wybory samorządowe?*, Zielona Góra 2002.
4 - J. Wyszyński, *Wybory samorządowe 2002 w internecie*, referat wygłoszony na konferencji naukowej w Poznaniu, 13 grudnia 2002.

dwóch procesów z oskarżenia prywatnego stanął w obliczu groźby utraty stanowiska prezydenta po uprawomocnieniu się wyroku.

Mimo szeroko rozwiniętej akcji promocyjnej (podobnie jak podczas kampanii parlamentarnej w 2001 r.) w wielu wypadkach wyraźne było rozminięcie się tych działań z nastrojami społecznymi - błąd typowy dla politycznych liderów i ich sztabów zapatrzonych w marketing, sondaże i doraźny efekt. Tymczasem kampania wyborcza wypadła w czwartym już z kolei roku, w którym wzrastało bezrobocie, spadał PKB, a społeczeństwo wciąż było informowane o nowych aferach z udziałem przedstawicieli władz. Zubożeni i sfrustrowani wyborcy niechętnie reagowali na widowiskowe oferty sztabów wyborczych. Radykalizacja nastrojów objawiała się w postaci prób organizowania struktur sprzeciwu (np. Ogólnopolski Komitet Protestacyjny stworzony przez pracowników zakładów zagrożonych bankructwem) i niekontrolowanych protestacyjnych zachowań[1]. W takich warunkach trudno było liczyć na efekty pozytywnej kampanii wyborczej, która - często wzorowana na amerykańskim stylu - zupełnie nie trafiała do polskiego wyborcy.

Nic też dziwnego, że kampania 2002 r. stała się mieszanką wielu tendencji i stylów uprawiania polityki. Najbardziej widowiskowe zmagania liderów z metropolii spychały w cień walkę wyborczą kandydatów ze średnich ośrodków. Tradycyjnie też marketing wyborczy na niewielką skalę stosowano w gminach i małych miastach. Rywalizacja kandydatów na radnych bywała często zagłuszana przez zmagania potencjalnych wójtów i burmistrzów. Z drugiej strony jednak kampania samorządowa 2002 r. okazała się najdłuższą, najbardziej efektowną i medialną walką w dziejach lokalnej demokracji III RP. Miało to swoje walory edukacyjne i mogło przyczynić się do większego zaangażowania lokalnych środowisk, dla których często dopiero teraz samorząd przestał być mało znaną instytucją publiczną, a zaczął kojarzyć się z konkretnym człowiekiem.

Łącznie o 2478 stanowisk wójtów, burmistrzów i prezydentów ubiegało się 10.313 osób. Trzydziestokrotnie większa była liczba kandydatów na radnych. Rekordy padały głównie w dużych i średnich ośrodkach. W Szczecinie o jedno miejsce w radzie walczyło 27 chętnych, a o fotel prezydenta 13. W Piasecznie o jeden mandat radnego ubiegało się 18 kandydatów, a w powiecie ełckim 16. W województwie katowickim na jedno miejsce w sejmiku przypadały 22 osoby. W 103 gminach i małych miastach zgłoszono po jednym kandydacie na wójta (burmistrza). Podobna sytuacja dotyczyła 324 radnych w 190 gminach do 20 tys. mieszkańców, którzy w swych okręgach nie mieli konkurentów.

1 - W sierpniu w szczecińskiej „Odrze" zlinczowano prezesa spółki, która od wielu miesięcy nie wypłacała szwaczkom pensji. W tych samych dniach d-ca 12 dywizji WP płk Ryszard Chwastek (później bezskutecznie kandydował na radnego z LPR) publicznie zaprotestował przeciwko polityce MON wobec armii. Oba wydarzenia (będące symptomami szerszych i nieujawnionych konfliktów) miały wspólne podłoże wynikające z negatywnych stosunków pracy w tych środowiskach.

* * *

Prowadzenie kampanii samorządowej było zróżnicowane w zależności od wielkości danego ośrodka. Z wyjątkiem roku 1994 r., każda kampania związana była z nowymi rozwiązaniami instytucjonalnymi w polskim samorządzie. Nie wydaje się jednak, aby zdołało to w znaczący sposób zwiększyć zainteresowanie wyborami. Podobnie należy ocenić rozwój wyborczego marketingu. Od 1998 r. wyraźnie natomiast zaznaczył się spadek popularności lokalnych inicjatyw wyborczych, co wynikało zarówno z preferencji zawartych w ordynacji, jak i możliwości organizacyjno-finansowych miejscowych komitetów. W 1998 i 2002 r. kampania wyborcza przebiegała pod dyktando centralnych sztabów ugrupowań politycznych, które jednak ze zrozumiałych względów, mocniej angażowały się w wybory parlamentarne. Tym bardziej, że od tej właśnie elekcji (a nie od samorządowej), zależała wielkość dofinansowania budżetów partyjnych z kasy państwowej.

Mimo tych ograniczeń, w każdej kolejnej kampanii widoczny był postęp, wynikający z doświadczenia lokalnych działaczy oraz z doskonalenia się form oddziaływania (media, plakaty, festyny). Pod tym względem szczególnie nowatorski (wręcz eksperymentalny) charakter miała kampania z 2002 r., co wynikało z faktu, iż wybory radnych odbywały się niejako w tle głównego show politycznego, jakim były pierwsze bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów.

3. Wyniki wyborów

Wyniki wyborów samorządowych w 1990 r. traktowano w Polsce nie tylko jako pierwszy sprawdzian funkcjonowania demokracji. Miały one także charakter sondażu społecznego oceniającego zapoczątkowane w 1989 r. zasadnicze reformy. Dla partii i polityków był to również test w obliczu następnych wyborów: prezydenckich i parlamentarnych. Tymczasem pierwsze wolne wybory w niepodległym państwie przyniosły sporo rozczarowań. Przede wszystkim z powodu frekwencji wyborczej, która wyniosła 42,27 proc. W miastach powyżej 40 tys. mieszkańców głosowało 40,5 proc., w mniejszych ośrodkach 44,4 proc. Szczególnie duże zróżnicowanie wystąpiło w gminach wiejskich, gdzie zdarzały się okręgi, w których głosowało mniej niż 20 proc. mieszkańców i takie, w których frekwencja przekroczyła 70 proc.

Przyczyny tak dużej absencji przy urnach rzadko związane były z lokalnymi konfliktami i wynikającym stąd umyślnym bojkotem, choć i takie przypadki miały miejsce. O frekwencji zadecydowało postępujące rozczarowanie rządami „Solidarności", twarda polityka ekonomiczna, mało wyrazista kampania wyborcza, niewielkie zrozumienie dla rangi samorządowych władz, ograniczona liczba kandydatów w okręgach jednomandatowych oraz mniejsza liczba kandydatów partii w porównaniu z liczbą kandydatów niezrzeszonych[1]. Analizując frekwencję wyborczą, obserwatorzy oceniali ją częściowo jako formę plebiscytu nad poparciem dla rządu (zwłaszcza jego polityki gospodarczej). Według badań najaktywniejszą i najbardziej proreformatorską postawę zajęła inteligencja i wysoko wykwalifikowani robotnicy[2]. *Poszli do wyborów ci, którzy bardziej czują się obywatelami, gospodarzami swych miast i wsi, ci, którzy potrafili wspólnie przeciwstawić się atomizującej presji starego systemu* - podsumowała „Gazeta Wyborcza"[3].

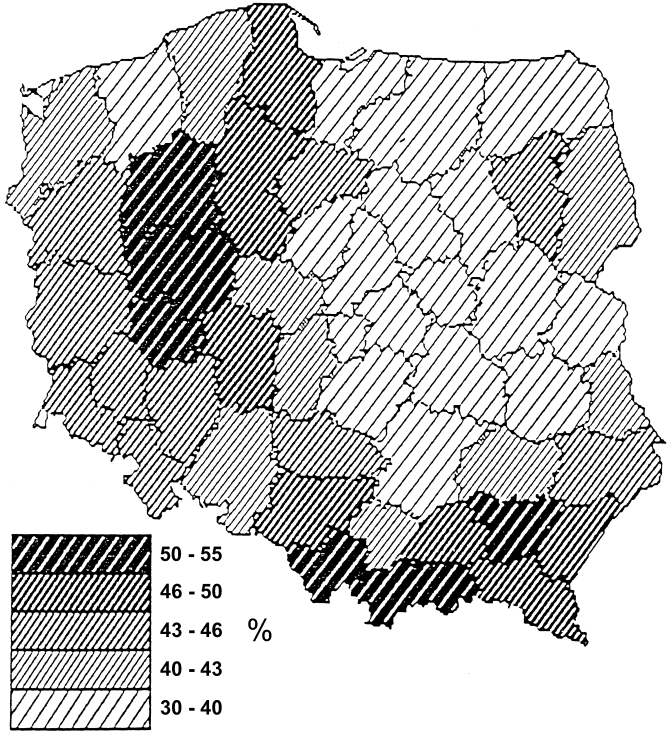
1 - Wśród wielu przyczyn niskiej frekwencji wymieniano także kwestię specyfiki ordynacji wyborczej, umożliwiającej głosowanie tylko osobom zameldowanym na stałe w danej gminie. W maju 1990 r. obniżyło to wskaźnik frekwencji o ok. 2 mln osób. *Informacja o przebiegu i wynikach wyborów do rad gmin w dniu 27 maja 1990 r.* - maszynopis GKW Jerzego Stępnia do premiera Tadeusza Mazowieckiego z 3 sierpnia 1990 r.

2 - *Wybory samorządowe. Raport z badań...*, op. cit., s. 16.

3 - T. Żukowski, *Między obywatelstwem a biernością*, „Gazeta Wyborcza" 1990, nr 123.

Obok niskiej frekwencji drugim negatywnym aspektem wyborczego wyniku był wysoki procent głosów nieważnych - 3 proc., plus 5 proc. głosów oddanych bez skreśleń. *Te głosy bez skreśleń stanowiły swoiste dziedzictwo dawnych elekcji, w których nie wymagano od obywateli dokonywania wyboru* - pisał J. Raciborski[1].

FREKWENCJA W WYBORACH SAMORZĄDOWYCH 1990 ROKU (OKRĘGI JEDNOMANDATOWE)



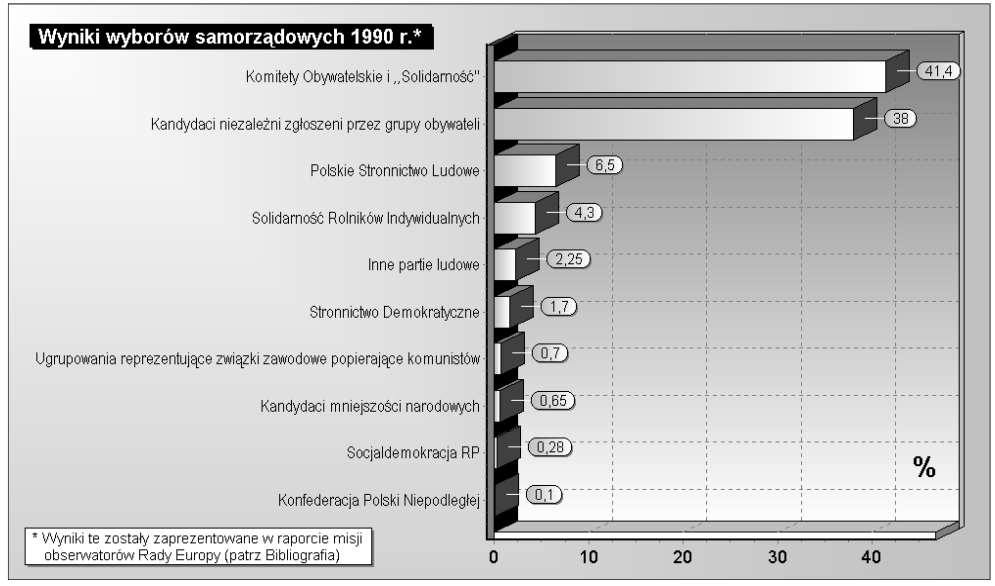
Wynik badań dotyczących frekwencji wyborczej wskazywał, że na jej wysokość w danym regionie wpływają następujące cechy (kolejno): religijność, gospodarność, integracja społeczna, wiejski charakter województwa.
Wybory samorządowe. Raport z badań..., op. cit., s. 23 i 24.

Rezultat wyborów potwierdził dominującą rolę ruchu solidarnościowo-obywatelskiego na polskiej scenie politycznej. Zdobył on ogółem 55,5 proc. głosów. W Warszawie na 345 radnych, z KO pochodziło 301. W Gdańsku na 60 mandatów KO zdobył 59. W Krakowie na 75 mandatów 72 przypadły kandydatom KO, a 3 dla KPN[2]. W kilkunastu miastach wojewódzkich komitety uzyskały ponad 70 proc. (a nawet ponad 85 proc.) miejsc w radach, tak było w: Bielsku-Białej, Częstochowie, Krośnie, Łodzi, Płocku, Przemyślu, Rzeszowie, Skierniewicach, Szczecinie, Wałbrzychu, Wrocławiu, Zielonej Górze. Niższy wskaźnik był w tych miastach wojewódzkich, w których doszło do konfliktów w łonie obozu solidarnościowego lub gdzie już w 1989 r. poparcie to było niższe od średniej krajowej. Dotyczyło to: Łomży, Piły, Ciechanowa, Konina, Włocławka, Lublina, Sieradza, Koszalina, Siedlec, Piotrkowa. W miastach

1 - J. Raciborski, *Polskie wybory*, op. cit., s. 120.
2 - *Wstępny raport wyborczy*, ,,Gazeta Wyborcza'' 1990, nr 124.

poniżej 40 tys. mieszkańców i w gminach poparcie dla KO było mniejsze, a zarazem (z powodu braku list wyborczych) trudniejsze do oszacowania. Ogółem ruch solidarnościowo-obywatelski zdobył ok. 24 tys. mandatów.

PSL uzyskało 4,3 proc. głosów, choć władze stronnictwa oceniały, że faktyczny udział ludowców w radach był trzykrotnie większy[1]. Stronnictwo jednak nie aspirowało do roli partii wielkomiejskiej, a tylko w takim układzie można było wyraźnie odczytać polityczne preferencje kandydatów na radnych. Natomiast w gminach i małych miastach PSL było głównym rywalem komitetów obywatelskich, ,,Solidarności'' pracowniczej i rolniczej. Tam zresztą większość mandatów (52 proc.) zdobyli kandydaci zgłoszeni przez grupy obywateli, co z kolei nie znaczy, że nie podlegali oni politycznym wpływom.



Wynik pozostałych ugrupowań politycznych w wymiarze ogólnokrajowym wahał się w granicach 1-3 proc., choć w niektórych ośrodkach organizacjom tym udało się osiągnąć większe poparcie, jak np. SD - w Elblągu i Suwałkach, czy KPN w Krakowie. Szacunkowe dane dotyczące kandydatów występujących pod szyldem SdRP lub w koalicjach tej partii, ewentualnie z jej ,,cichym'' poparciem dają ok. 6 proc. udziału w ogólnym podziale mandatów. Np. w stołecznej dzielnicy Mokotów SdRP zdobyła ponad 10 proc., tj. siedem mandatów, przy 15 uzyskanych

1 - PSL obliczyło, że w 17 województwach zdobyło ponad 19 proc. mandatów. A w ok. 20 gminach (w woj.: tarnowskim, konińskim, kieleckim) radni PSL mieli stanowić bezwzględną większość. Z. Ropiński, *Sukces Wyborczy PSL*, ,,Zielony Sztandar'' 1990, nr 32.

w całej Warszawie[1]. Do wyjątków należała gmina Jarosławiec (woj. słupskie), gdzie w 18-osobowej radzie SdRP miała 16 mandatów. Ogółem Socjaldemokracji udało się wprowadzić do rad 3 tys. swoich kandydatów, z czego ok. 900 było formalnymi członkami SdRP[2]. Zupełnie fatalnie wypadły listy PUS. Po ok. 1 proc. zyskały niektóre ugrupowania centroprawicy, PPS i narodowców.

W 1990 r. do rad kandydowało niewielu liderów partyjnych. Jednym z nich był np. Leszek Moczulski, starający się (bez powodzenia) o mandat w dzielnicy Warszawa - Śródmieście. Polityczne poglądy nowych radnych dobrze oddają wyniki badań nad ich preferencjami politycznymi. Z sondażu przeprowadzonego przez CBOS wynikało, że 25 proc. z nich głosowałoby na ,,Solidarność'', 15 proc. na PSL, 7 proc. na PC i 6 proc. na ROAD. Badania te oraz inne sondaże na temat sympatii politycznych przeprowadzane wiosną i latem 1990 r. wskazywały na trwający wciąż proces krystalizacji preferencji politycznych. Obok zjawiska ,,nowego lojalizmu'' wobec obozu ,,Solidarności'', które dawało tym ugrupowaniom bonus za jedność i wizerunek nowej przewodniej siły, wystąpiły też pierwsze symptomy świadczące o poszukiwaniu przez wyborców nowych podmiotów politycznych. Tym niemniej przewaga ,,Solidarności'', tak wyraźna w wyborach 1989 r., ale niemożliwa do zdyskontowania z uwagi na ich kontraktowy charakter, w 1990 r. została dobitnie potwierdzona. Oprócz wielu już przytoczonych wyników warto zwrócić uwagę na tzw. skuteczność list. W 1990 r. w okręgach wielomandatowych z jednej zgłoszonej listy komitety obywatelskie zdobywały 4,24 proc. mandatu, a NSZZ ,,Solidarność'' 3,94. Wyniki innych ugrupowań pozostawiają je daleko w tyle: ZChN - 0,64, SdRP - 0,3, OPZZ - 0,27, SD - 0, 26, KPN - 0,18[3].

Pierwsze demokratyczne wybory w Polsce monitorowane były przez przedstawicieli Biura Informacji i Dokumentacji Rady Europy w Warszawie. Obserwatorzy zagraniczni wysoko ocenili ich organizację, doceniając nadzór nad kampanią wyborczą, przebieg głosowania, liczenie wyników i rozpatrywanie ważności wyborów. Mimo pośpiesznie uchwalanej ordynacji udało się uniknąć błędów w realizacji tego podstawowego aktu demokracji. Sprawdziło się funkcjonowanie Generalnego Komisarza Wyborczego i podległych mu służb, choć ze strony przedstawicieli partii politycznych pojawiły się zastrzeżenia wobec postawy Komisarza w trakcie kampanii i prezentowania wyników[4]. Natomiast formalne skargi i krytyka wyborczej procedury płynące z okręgów znalazły swój

1 - G. Węcławowicz, *Geografia wyborcza Warszawy*, [w:] E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), *Miasta polskie w dwusetlecie prawa o miastach*, Warszawa 1994. Także: Komitety zwyciężają, ,,Gazeta Wyborcza'' 1990, nr 123; *Jak grać. SdRP-owcy radni*, ,,Trybuna'' 1990 nr 141.

2 - J. Regulski, *Samorząd III RP...*, op. cit., s. 102.

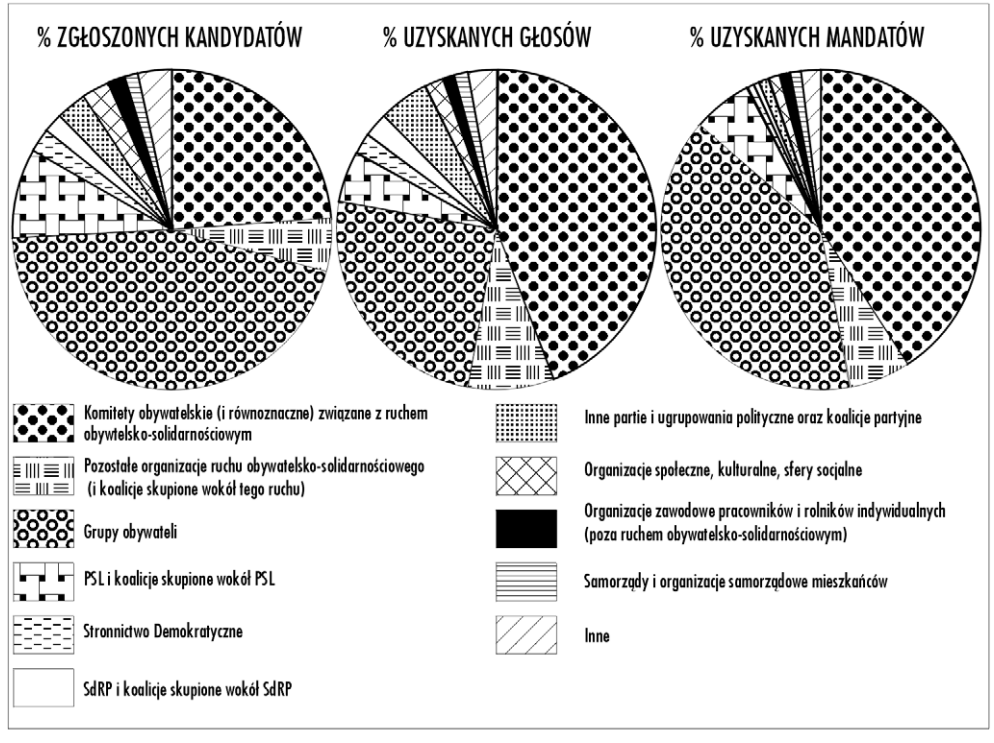
3 - A. Florczyk, T. Żukowski, *Odzyskiwanie demokracji w Polsce (1989-1990)*. Raport opracowany na zamówienie Fundacji im. Konrada Adenauera. Warszawa 20 września 1990.

4 - Dotyczyło to zdaniem przedstawicieli ugrupowań politycznych pomniejszania roli partii w wyborach. Patrz m.in. wypowiedź Krzysztofa Janika dla ,,Trybuny'' 1990, nr 94, s. 3, a także: J. Raciborski, *Polskie wybory*, op. cit., s. 119.

finał w sądzie, co było również kolejnym przykładem praworządnych standartów. Sądy wojewódzkie rozpatrzyły 313 protestów (17 z nich trafiło do Sądu Najwyższego). Wybory unieważniono w 81 okręgach jednomandatowych, co oznaczało konieczność ich powtórnego przeprowadzenia w tych okręgach[1].

W wyborach samorządowych w 1994 r. frekwencja była jeszcze niższa niż cztery lata wcześniej. Do urn poszło zaledwie 33,78 proc. uprawnionych. Podobnie jak

Ugrupowania polityczne i organizacje uczestniczące w wyborach do rad gmin



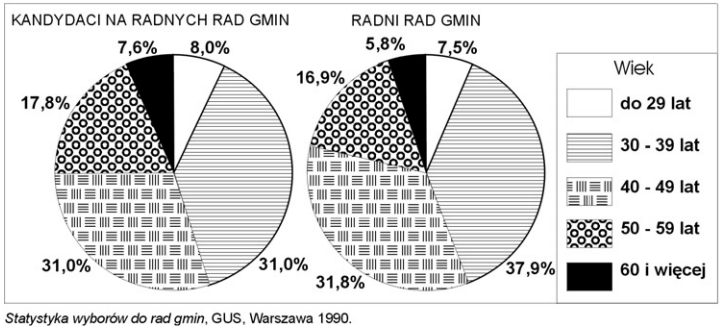
Statystyka wyborów do rad gmin, GUS, Warszawa 1990

w 1990 r., zainteresowanych udziałem w wyborach było więcej na wsiach i w małych miastach. Tam frekwencja wynosiła 38,25 proc, a w gminach najmniejszych (do 5 tys. mieszkańców) ok. 45 proc. W 32 takich gminach frekwencja przekroczyła

1 - *Sprawozdanie z działalności Generalnego Komisarza Wyborczego i terenowych organów wyborczych*, ,,Samorząd Terytorialny'' 1994, nr 1-2, s. 7. Dane PKW wskazują, że po wyborach w 1994 i 1998 r. nie zwiększyła się liczba protestów wyborczych. Także: A.K. Piasecki, *Wybory przed sądem*, ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2002, nr 22.

50 proc.[1] W okręgach wielomandatowych w wyborach uczestniczyło przeciętnie 28,05 proc. uprawnionych. W grupie miast tzw. pilotażowych największa frekwencja była w Sopocie (44 proc.), Rzeszowie (36 proc.) i Gdyni (34 proc.), a najmniejsza w Wałbrzychu i Bytomiu (21 proc.) oraz w Zabrzu (18 proc.)[2]. Według sondaży osoby z wyższym wykształceniem przejawiły większe zaangażowanie samorządowe (56 proc.) w porównaniu z mniej wyedukowanymi, zwłaszcza absolwentami zasadniczych szkół zawodowych (29 proc.). Po raz kolejny wybory samorządowe nie zainteresowały młodych ludzi w wieku 18-30 lat (stanowili razem 24 proc. głosujących, a pełnoletni uczniowie i studenci tylko 15 procent). W przekroju grup zawodowych najsłabszą frekwencję (około lub poniżej 30 proc.) odnotowano wśród pracowników przedsiębiorstw państwowych (z wyjątkiem kadry kierowniczej), pracowników i właścicieli firm prywatnych oraz bezrobotnych, najwyższą zaś wśród rolników (52 proc.) i przedstawicieli kadry kierowniczej oraz samodzielnych specjalistów (51 proc.)[3].

Kandydaci i radni gmin według wieku



Statystyka wyborów do rad gmin, GUS, Warszawa 1990.

Socjolodzy tłumaczyli niską frekwencję słabą kampanią wyborczą i zatarciem tożsamości różnych koalicji lokalnych (było ich ok. 8 tys.)[4]. Z powodu niskiej frekwencji różnice między liczbą głosów uzyskanych przez poszczególnych kandydatów były często minimalne. W okręgach jednomandatowych dla przyszłego radnego rozstrzygające znaczenie mogło mieć poparcie ze strony najbliższych sąsiadów i rodziny. Zdarzało się, że zgodnie z ordynacją wyborczą, komisje musiały przeprowadzać losowanie wśród kandydatów,

1 - Porównując udział społeczności małych gmin w wyborach parlamentarnych w 1993 r. (była tam niska frekwencja) i w wyborach samorządowych w 1994 r. (frekwencja wyższa od przeciętnej), tygodnik ,,Wspólnota'' (1994, nr 46, s. 16), komentował z przesadnym optymizmem: *Możemy już mówić o rodzeniu się poczucia lokalnego obywatelstwa w małych społecznościach*. Z kolei Zyta Gilowska zwracała uwagę na zjawisko wysokiej frekwencji w gminach, w których doszło do konfliktów, prowadzących nawet do wprowadzenia zarządów komisarycznych: *Przy okazji awantur ludzie dowiedzieli się co znaczy samorząd*. ,,Gazeta Wyborcza'' 1994, nr 146, s. 8.

2 - A. Stasiak, *Ku przestrodze*, ,,Wspólnota'' 1995, nr 4. Analizując wyniki frekwencji autor komentował: *Polska środkowa i północno-wschodnia oraz ludność największych aglomeracji ma ambiwalentną postawę wobec samorządów terytorialnych*.

3 - Według tego samego sondażu 16 proc. uczestniczyło w wyborach ,,z przyzwyczajenia'', a 42 proc. z obowiązku, ale zarazem w przekonaniu co do sprawczej siły swego głosu. J. Czapiński, *Kto, dlaczego i po co wybierał nowe rady*, ,,Rzeczpospolita'', 5 lipca 1994.

4 - J. Koral, *Krajobraz bez bitwy*, ,,Gazeta Wyborcza'' 1994, nr 146.

którzy uzyskali równą liczbę głosów, celem wyłonienia zwycięzcy. Tam, gdzie o zwycięstwie decydowały pojedyncze głosy (lub losowanie), częściej wnoszono protesty do sądu, i częściej dochodziło do unieważnienia wyborów oraz powtórnej elekcji.

Na niższą frekwencję mógł także wpłynąć fakt zmniejszenia liczby mandatów w niektórych gminach, w związku z tym, że w 1990 r. zostały one tam jednorazowo przydzielone celem uniknięcia podziału sołectw (osiedli). W wielu jednak przypadkach odebranie tego dodatkowego mandatu w 1994 r. lokalna społeczność potraktowała jako zamach na swą podmiotowość, odpowiadając nawet bojkotem wyborów. Tak było m.in. w Bronowie gm. Wizna, gdzie na 227 uprawnionych w głosowaniu uczestniczyło pięcioro wyborców[1].

We wstępnej statystyce wyborczej pocieszający był jednak fakt trzykrotnego (w porównaniu z 1990 r.) spadku liczby głosów nieważnych. Stanowiły one 1,6 proc., a głosów ważnych lecz bez dokonania wyboru było 1,7 proc. Dowodziło to poprawy stanu edukacji obywatelskiej w zakresie uczestniczenia w demokratycznych procedurach. Nie bez znaczenia było też doświadczenie nabyte w trakcie czterech ostatnich elekcji. W porównaniu z 1990 r. radni nie byli już takimi nowicjuszami w działalności publicznej. Badania wykazały, że prawie połowa z nich sprawowała tę funkcję w pierwszej kadencji lub w czasach PRL. Radni z pierwszej kadencji wygrywali zazwyczaj tam, gdzie były pozytywne efekty działalności samorządu. W Gdyni najwięcej głosów zdobyła prezydent Franciszka Cegielska, w Poznaniu prezydent Wojciech Szczęsny Kaczmarek, we Wrocławiu prezydent Bogdan Zdrojewski, w Niepołomicach burmistrz Stanisław Kracik. Średnia wieku radnych drugiej kadencji była wyższa niż ich kolegów sprzed czterech lat. Liczba kobiet w radach w porównaniu z latami 1990-94 zwiększyła się o jedną czwartą.

Specyfika wyborów z 1994 r. nie pozwala na pełną i dokładną prezentację wyników pod względem politycznym. Można podjąć taką próbę tylko w stosunku do dużych miast, gdzie rolę komitetów obywatelskich z 1990 r. (pod koniec kadencji 29 proc. radnych przyznawało się do tej rekomendacji), przejęły partie polityczne (w 1994 r. 62 proc. radnych pochodziło z list partyjnych). Prawdopodobnie większość popierała ugrupowania, które wyłoniły się z obozu „Solidarności''. Porównując wyniki z czerwca 1994 r. z tymi z września 1993 r. działacze centroprawicowi mogli być zadowoleni, choć trudno mówić o wyraźnym sukcesie. W przypadku SLD, w porównaniu do 1990 r. w radach miast powyżej 40 tys. poważnie wzrosła liczba reprezentantów tej partii, co jednak nie było zaskoczeniem, jeśli wziąć pod uwagę wyniki z 1993 r. oraz stabilność sondaży społecznych. Ogółem SLD wygrał wybory w 75 miastach, w kilku uzyskał ponad 50 proc. mandatów (były to m.in. Sosnowiec, Włocławek i Wałbrzych). Sojusz nie zdobył ani jednego

1 - A. Kaczyński, *Wójtowi na złość*, ,,Rzeczpospolita'', 25 czerwca 1994.

mandatu w trzech miastach. Razem dało to 1540 mandatów w okręgach wielomandatowych (27 proc.) i ok. 5.500 radnych w okręgach jednomandatowych. Natomiast w porównaniu z wyborami parlamentarnymi straty odnotowała Unia Pracy, mimo że partia ta posiadała już w dużych miastach swoje struktury. Również PSL nie zdołało przełożyć swego sukcesu z wyborów z 1993 r. na wyniki samorządowej elekcji. Parlamentarno-partyjni przywódcy ludowców przegrali m.in. w woj. płockim (skąd pochodził premier Pawlak). Być może słaby wynik ludowców oraz UP był pierwszym sygnałem zapowiadającym odpływ elektoratu od tych ugrupowań, co znalazło swój wyraz w następnych wyborach. Uogólniając wyniki wyborów większościowych i proporcjonalnych można ocenić, że w porównaniu z końcem pierwszej kadencji samorządu, swoje wpływy w tej instytucji zachowała Unia Wolności oraz NSZZ „Solidarność". Nieco gorzej wypadły inne ugrupowania centroprawicowe. Tak ukształtowany wyborczy wynik pozwolił na optymistyczne komentarze politykom z różnych opcji[1].

Wyniki wyborów samorządowych w czterech dużych miastach (mandaty) w 1994 r.

Partie / koalicje	Warszawa	Kraków	Wrocław	Gdańsk	Łódź
SLD	21	18	18	14	36
UW i jej koalicje	18	26	35	20	17
ZChN, UPR i koalicje	13	10	x	7	x
Unia Pracy	2	x	x	x	x
BBWR	x	5	x	2	x
Zjednoczenie Ziemi Gdańskiej	x	x	x	10	x
Samorządny Kraków	x	12	x	x	x
Nasz Wrocław	x	x	9	x	x
ŁPO „Nowa Łódź''	x	x	x	x	23
Inne	14	8	8	7	4
Razem	**68**	**75**	**70**	**60**	**80**

*J. Raciborski, *Polskie wybory,* op. cit., s. 127

W największych miastach większość zdobyły ugrupowania centroprawicowe, m.in. w Białymstoku i Rzeszowie. W pozostałych miastach wojewódzkich największy sukces odniósł Sojusz, wygrywając w 29 miastach Polski centralnej, północnej i zachodniej. Najwięcej głosów SLD zdobył we Włocławku, Wałbrzychu, Słupsku, Zielonej Górze, Legnicy, Opolu, Łodzi, Kaliszu. Na listy partii prawicowych dużo głosów oddano tradycyjnie w Polsce wschodniej i południowej. Miasta wojewódzkie,

1 - Powyborcze tytuły z ,,Trybuny'' 1994, nr 144 i 145: *SLD - całkiem, całkiem. Wyborcza pogoda dla lewicy*. Z kolei Stefan Niesiołowski (ZChN) w swoim komentarzu *Obroniliśmy Polskę*, zamieszczonym na łamach prawicowego tygodnika ,,Ład'' (1994, nr 28, s. 2) pisał: *Wygląda na to, że fala komunistycznej recydywy została powstrzymana*.

gdzie zwyciężyły koalicje centroprawicowe, to: Suwałki, Siedlce, Łomża, Biała Podlaska, Przemyśl, Krosno, Nowy Sącz. Unia Wolności z koalicyjnymi komitetami wygrała wybory w siedmiu miastach wojewódzkich (m.in. w Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu). W pozostałych miastach wygrywały lokalne koalicje, stanowiące niekiedy platformę wyborczą rządzących tam ugrupowań (tak było np. w Katowicach).

W miastach poniżej 40 tys. mieszkańców największą grupę radnych partyjnych wprowadził Sojusz, co jednak w zdecydowanej większości przypadków stanowiło przewagę względną. Przełożenie tego sukcesu na udział w rządzeniu gminą lub miastem zależało najczęściej od stopnia konsolidacji pozostałych ugrupowań, wśród których przeważały partie centroprawicy. Natomiast dominacja PSL w gminach wiejskich oraz w tzw. miastach-gminach miała już charakter bezwzględny i oznaczała zdolność do samodzielnego rządzenia.

W porównaniu do wyników z pierwszych wyborów samorządowych, a także rezultatu elekcji parlamentarnej z 1993 r., wybory do rad w 1994 r. przyniosły spore zróżnicowanie polityczne. Sprzyjało to autonomizacji lokalnego życia politycznego, zwiększało atrakcyjność uczestnictwa w działalności publicznej, a także dawało lokalnym aktywistom większe możliwości w kreowaniu koalicji rządzących. Widoczne też było postępujące zainteresowanie ze strony partii politycznych budową swych terenowych struktur. Czytelność podziałów politycznych oraz umocnienie więzi radnych ze swym zapleczem partyjnym sprzyjało wielu konstruktywnym inicjatywom. W porównaniu do pierwszej samorządowej elekcji liczba protestów wyborczych wzrosła o 71 proc. W 1994 r. zgłoszono 536 takich protestów, ale ich skuteczność była podobna jak w roku 1990. Unieważniono wybory w 82 okręgach w 60 gminach[1].

Wyborcy w większości nie wiązali tych wyborów z polityką. Z sondaży wynikało, że 75 proc. pamiętało jeszcze tydzień po wyborach nazwisko obdarowanego głosem kandydata. Wprawdzie w największych aglomeracjach (powyżej 200 tysięcy mieszkańców) odsetek głosujących na znanych sobie ludzi był dużo niższy (51 proc.), ale w innych okręgach, gdzie również wystawiano listy partyjne (miasta powyżej 40 tys.) znajomość kandydatów była równie powszechna jak na wsiach (około 80 proc.). Niewielkiego upolitycznienia dowodzi także rozkład odpowiedzi na pytanie, kogo reprezentował popierany kandydat. Łącznie zaledwie 26 proc. identyfikowało go z którymś z ogólnopolskich ugrupowań politycznych, więcej z opozycją (14 proc.), niż z rządzącą koalicją (12 proc.). Co trzeciego wyborcy w ogóle nie interesowały partyjne barwy kandydata, 15 proc. świadomych było popierania osoby bezpartyjnej, a 24 proc. identyfikowało kandydata z komitetem regionalnym. Nic dziwnego zatem, że jedynie co czwarty wyborca przekonany był, że popiera te same siły polityczne co w wyborach parlamentarnych.

1 - ,,Wspólnota'' 1996, nr 43, s. 27.

Powyższe badania PBS przeprowadzone na wyborcach 25 czerwca 1994 r. można uzupełnić danymi z ankiety tygodnika ,,Wspólnota'', która objęła radnych z ok. 40 proc. polskich gmin. Wynika z niej, że w wyborach w 1994 r. radni z pierwszej kadencji mieli większe szanse, startując w okręgach jednomandatowych. Mandaty uzyskało tam 57 proc. byłych radnych, którzy zdecydowali się kandydować. W okręgach wielomandatowych wynik ten wynosił 48 proc. W efekcie w gminach i miastach do 40 tys. mieszkańców radni z poprzedniej kadencji stanowili 35 proc., a w miastach średnich i dużych 27 proc. Autorzy ankiety wyciągali z tego wniosek: *Głosowanie na kandydatów sprzyja ciągłości władz lokalnych, podczas gdy głosowanie na listy ma skutek wręcz przeciwny*[1]. Jednak taka teza miała swoje uzasadnienie tylko w odniesieniu do wyborów z pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych, kiedy to preferencje polityczne wyborców ulegały poważnym przemianom.

Twórcy wspomnianej ankiety dokonali też charakterystyki pięciu typów gminnych elektoratów:

- *Tradycyjny* (19 proc. gmin) - miejscowości z dominującym rolnictwem prywatnym, bardziej prawicowe i antypopulistyczne;
- *Reformistyczny* (12 proc.) - większe miasta z drobnymi przedsiębiorstwami, znaczący elektorat UW, nikłe wpływy PSL, niska frekwencja;
- *Obóz bogatych* (6 proc.) - wysokie budżety, ale brak wyraźnych preferencji politycznych;
- *Obóz obywatelski* (6 proc.) - wysoka frekwencja, większe wpływy SLD, UW i ,,Ojczyzny'';
- *Obóz dawnego reżimu* (5 proc.) - największe poparcie dla SLD, najmniejsze dla radnych z pierwszej kadencji.

Podział ten w pewnym stopniu oddaje obraz społeczno-politycznych profili polskich gmin z połowy lat dziewięćdziesiątych. Powyższa analiza ankiet, mimo widocznej ułomności (brak zbilansowania do 100 proc.), zawiera jednak także podstawowy mankament charakterystyki elektoratu w wyborach samorządowych w 1994 r. Pomija ona bowiem determinant historyczno-geograficzny, który tak wyraźnie zaznaczył się w następnych polskich elekcjach z lat 1995-1997. Znalazł on swoje odzwierciedlenie także w 1998 r. w wynikach wyborów do rad gmin i (po raz pierwszy) rad powiatów i sejmików wojewódzkich.

Wybory w 1998 r., które miały być pierwszym krokiem na drodze zasadniczej reformy administracyjno-samorządowej, zostały przez partie potraktowane jako sprawdzian dla polityki rządu i stanowiska opozycji oraz dla wyraźnie zarysowanego w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych podziału politycznego na lewicę i prawicę. Już nowa ordynacja oraz przebieg kampanii wskazywał, że wynik tych wyborów

1 - *Czerwcowe wybory do władz lokalnych w świetle naszej ankiety*, ,,Wspólnota'' 1994, nr 46.

będzie w dużym stopniu odbiciem podziału politycznego, a poszczególne samorządy staną się lustrzanym odbiciem Sejmu, a niekiedy raczej jego karykaturą.

Sam akt głosowania przebiegł bez poważniejszych zakłóceń, choć jak się okazało przy tak dużej liczbie kandydatów do różnych szczebli samorządu pomyłki zdarzały się częściej niż w innych wyborach. Dotyczyło to głównie błędów literowych w nazwiskach kandydatów, w jednym przypadku (okręg trzech gmin w woj. lubelskim) zapomniano wydrukować nazwiska kandydata na liście. Więcej było też głosów nieważnych, w miastach od 20 do 40 tys. mieszkańców, gdzie obowiązywała nowa ordynacja, było ich 4,87 proc. Tam też odnotowano znaczący spadek frekwencji w porównaniu z 1994 r. (średnio o 20 proc.). Natomiast w wyborach do rad powiatów i sejmików wojewódzkich odsetek głosów nieważnych przekroczył 5 proc. (próg uznawany w literaturze za dopuszczalną granicę błędu) i wynosił odpowiednio: 7,43 i 9,45 proc. Frekwencja była następująca: do sejmików głosowało 45,35 proc., do rad powiatów 47,76 proc., a do rad gmin 45,45 proc. W okręgach jednomandatowych, gdzie zgłoszono pojedyncze kandydatury, 1.662 radnych otrzymało mandaty bez przeprowadzenia wyborów. Tylko dwa mandaty w skali całego kraju pozostały nieobsadzone[1].

Najbardziej upolitycznione były wybory do sejmików. Tu najwyższy odsetek mandatów uzyskali: AWS (40 proc.) i SLD (38,5 proc.). Ogólny wynik wskazywał na lekką przewagę Akcji, ale już przy porównaniu rywalizacji ,,na województwa'' zwycięstwo AWS dotyczyło tylko sześciu nowych województw, a w dziewięciu najwięcej mandatów miał SLD. W województwie śląskim wynik był remisowy. Mandaty uzyskane przez Przymierze Społeczne i Unię Wolności dawały tym partiom możliwość zawierania koalicji z silniejszym partnerem, choć w większości województw lepszą pozycję miało Przymierze. Sojusz osiągnął wyższe od średniej wyniki w regionach i miastach-stolicach ,,wywalczonych'' województw, których pierwotnie nie było na rządowych mapach. W radach powiatów ziemskich AWS zdobyła 30,5 proc. mandatów, a SLD 27,5. W wyborach do rad gmin (i miast) stosunek ten wynosił 13,5 do 11. W skali kraju trzecią siłą okazało się PS, a dopiero potem UW. Najsłabiej wypadły małe komitety: ,,Ojczyzna'' i ,,Rodzina Polska'', które na każdym szczeblu uzyskały wynik poniżej 1 proc.

Dla Akcji wybory samorządowe oznaczały umiarkowany sukces. Po roku rządów AWS utrzymała największe poparcie wśród partii politycznych. Wyniki pozostałych ugrupowań prawicowych wskazywały jednoznacznie, że żadne z nich nie jest w stanie zagrozić pozycji Akcji. Zjednoczenie prawicy dało też (podobnie jak w wyborach parlamentarnych) pozytywny rezultat w porównaniu z 1994 r. W wielu

1 - Jeden z powodu nieprzeprowadzenia wyborów w okręgu, w którym nie zarejestrowano żadnej listy kandydatów (gm. Śniadowo, woj. łomżyńskie), drugi z powodu uznania wszystkich kart za nieważne (gm. Margonin, woj. pilskie). ,,Przegląd Wyborczy. Biuletyn Informacyjny'' 1998, nr 11-12, s. 28.

dużych miastach cztery lata wcześniej do wyborów stanęło kilka centroprawicowych ugrupowań, teraz ich głosy niemalże się zsumowały. W efekcie po 1998 r. AWS zdobyła najwięcej mandatów w: Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Krośnie, Lublinie, Łomży, Nowym Sączu, Przemyślu, Rzeszowie, Tarnowie, Toruniu, Wrocławiu i Zamościu. Tradycyjnie też prawicowych radnych wybierano w małych miastach Polski południowo-wschodniej. AWS uzyskała przewagę w ok. stu nowo utworzonych powiatach ziemskich zlokalizowanych najczęściej w województwach: pomorskim, mazowieckim, podlaskim, lubelskim, małopolskim i na Podkarpaciu. Te pozytywne wyniki osłabione zostały jednak z powodu gorszych rezultatów koalicjantów z UW i zadawalającej sytuacji w jakiej znalazł się Sojusz[1]

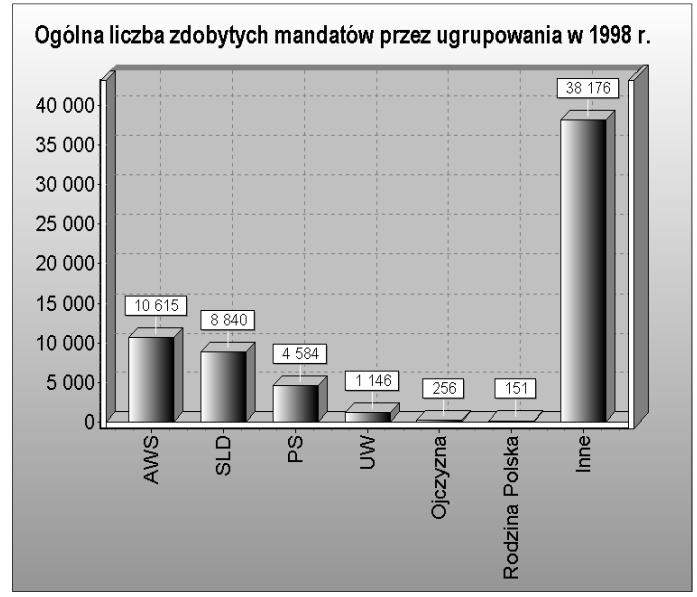
SLD przede wszystkim zmniejszył procentowy dystans do AWS w porównaniu z wynikami z wyborów parlamentarnych. Okazało się więc, że wbrew huraoptymistycznym opiniom niektórych polityków prawicy, nie udało się utrzymać spadku notowań Sojuszu i uniemożliwić tej partii wywierania znaczącego wpływu na samorządy. SLD zdominował ok. 120 rad powiatów ziemskich w województwach: lubuskim, zachodniopomorskim, opolskim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, dolnośląskim, świętokrzyskim, łódzkim i wielkopolskim. W porównaniu z 1994 r., kiedy to Sojusz mógł rządzić samodzielnie tylko w Sosnowcu, dużo lepszy wynik uzyskał w znacznej części miast o statusie powiatów grodzkich. Najwięcej głosów otrzymał w Bydgoszczy, Częstochowie, Elblągu, Gorzowie Wlkp., Jeleniej Górze, Kaliszu, Kielcach, Koninie, Koszalinie, Legnicy, Lesznie, Łodzi, Opolu, Pile, Płocku, Radomiu, Sieradzu, Słupsku, Suwałkach, Wałbrzychu, Włocławku i Zielonej Górze. Poprawiły się też wyniki wyborcze Sojuszu na Śląsku, zwłaszcza w takich miastach jak Bytom, Zabrze, Rybnik, Racibórz, Bielsko-Biała. Lewica odnotowała natomiast porażkę w Lublinie, gdzie wcześniej rządziła koalicja SLD-UW.

W kadencji 1998-2002 Unia Wolności nie była już tak atrakcyjnym partnerem. Słaby wynik (wybory do sejmików - 11,6 proc.) był dla unitów dowodem, że to przede wszystkim ich partię w społecznym odbiorze obciążają negatywne skutki reform. UW straciła władzę w wielu miastach, m.in.: Krakowie, Gdańsku, Łodzi. Radykalnie zmniejszyły się wpływy unitów w Gorzowie, Zielonej Górze, Kielcach. Najgorsze wyniki Unia miała w miastach, które zostały pozbawione statusu miast wojewódzkich (np. Koszalin). Jedynie we Wrocławiu popularny prezydent miasta ,,pociągnął'' unijną koalicję i utrzymał stanowisko. Dlatego unitom pozostało czekać na oferty koalicyjne od silniejszych ugrupowań. Choć pod tym względem o wiele bardziej atrakcyjnym partnerem było Przymierze Społeczne (11,9 proc.),

1 - *Wybory'98: krajobraz po bitwie*, ,,Przegląd Tygodniowy'', 21 października 1998.

zwłaszcza w sejmikach i powiatach. W gminach i małych miasteczkach PS, (a właściwie PSL) miało tradycyjnie najlepszą pozycję, rywalizując jedynie z lokalnymi komitetami. Po wyborach działacze ludowi musieli zastanowić się nad tym, czy koalicja z UP i emerytami dała im wymierne korzyści. Na wsiach PSL i tak wygrywał bez pomocy koalicjantów, natomiast miejscy kandydaci UP i KPEiR okazali się słabymi lokomotywami wspólnych list wyborczych. Nawet trzej główni liderzy UP - Małachowski, Nałęcz, Bugaj, nie zdołali uzyskać mandatów[1]. O wiele lepiej powodziło się znanym politykom z AWS, SLD i UW, a także innym osobom publicznym startującym z tych ugrupowań. W porównaniu do 1994 r. liczba radnych - osób cieszących się ogólnokrajową popularnością, wzrosła kilkakrotnie[2].

Wśród przegranych wymienić należy także lokalne komitety organizowane poza politycznymi ugrupowaniami (a czasami w wyraźnej opozycji do nich). Wprawdzie w miastach i gminach komitety te zdobyły - 68 proc. mandatów, ale dane te obejmują również komitety będące lokalnymi koalicjami partii politycznych. Spośród tysiąca pozapartyjnych lokalnych komitetów jedna trzecia uzyskała 10 proc. głosów, jedna trzecia poniżej 3 proc. Jedynie w Środzie Wielkopolskiej wszystkie mandaty do miasta i powiatu zdobyły lokalne komitety. Poza tym miastem jeszcze w dziewięciu ośrodkach powyżej 20 tys. mieszkańców (na 339 wszystkich gmin z proporcjonalną ordynacją) organizacje lokalne zdobyły ponad 50 proc. głosów. Było to w Niepołomicach, Ropczycach, Polkowicach, Limanowej, Szamotułach, Białej Podlaskiej, Zabierzowie i Choszcznie. Na szczeblu powiatu komitety lokalne zdobyły ok. 25 proc. mandatów, a w wyborach do sejmików lokalny komitet zdobył



1 - J. Paradowska, *Długie liczenie*, ,,Polityka'' 1998, nr 43.

2 - W samym tylko Sejmiku Województwa Mazowieckiego zasiadło kilkunastu posłów.

mandaty tylko w woj. świętokrzyskim. Była to Wspólnota Świętokrzyska - ugrupowanie powstałe w okresie walki o własne województwo[1].

Niepowodzenia lokalnych komitetów nie skończyły się wraz z wyborami. W kilka miesięcy później, gdy przyszedł czas rozliczeń finansowych, to właśnie te ugrupowania miały największe kłopoty. Partie ogólnopolskie rozliczały się centralnie, a komitety powstałe w jednym mieście, powiecie czy województwie musiały zgłaszać rozliczenia finansowe do delegatur Krajowego Biura Wyborczego. Obowiązek ten ciążył nawet na tych komitetach, które utworzone były dla potrzeb formalnego zgłoszenia jednego kandydata. W przypadku niedotrzymywania terminu złożenia sprawozdania szefowie delegatur kierowali informacje o tym naruszeniu prawa do organów ścigania, a stamtąd sprawy trafiały najczęściej do kolegium do spraw wykroczeń[2].

Wyborczym inicjatywom podejmowanym poza układem politycznym nie pomogły nawet pieniądze przedsiębiorców i wpływy w mediach, czego przykładem była spektakularna porażka komitetu OK Kraków, wspieranego przez rozgłośnię RMF FM. Czarny rekord padł w gminie Warszawa Centrum, gdzie startowało aż 18 lokalnych komitetów i żaden nie uzyskał więcej niż 1-2 proc. Jedynie w małych ośrodkach struktury zawiązane ponad politycznymi podziałami, jeszcze w okresie debaty nad tworzeniem powiatów, zdołały zapewnić sobie znaczące miejsce w radach (np. Sulęcin i Wschowa). Podobny sukces lokalne komitety odniosły tam, gdzie na czele listy stali wyraziści przywódcy samorządowi (najczęściej burmistrzowie lub prezydenci) mający za sobą długoletnie i owocne rządy Dotyczyło to takich miast jak: Polkowice, Strzelce Opolskie, Kluczbork, Lidzbark Warm., Zakopane, Niepołomice, Krynica. Ważnym czynnikiem jednoczącym lokalną społeczność były również interesy etniczne, jak w przypadku mniejszości niemieckich w Opolskiem, Kaszubów w Pomorskiem, czy też mniejszości białoruskiej i litewskiej w Podlaskiem.

W okręgach wiejskich, gdzie do uzyskania mandatu wystarczyło niekiedy 30-40 głosów, wybory przebiegały według starych schematów. Publicysta „Tygodnika Powszechnego'' tak opisywał specyfikę wyborów gminnych: *Moi sąsiedzi, mieszkający we wsi od urodzenia, zaskakująco precyzyjnie potrafią przewidzieć wyniki. Częste są przypadki, gdzie wśród rozproszonego po lasach, żyjącego z gminnych zasiłków elektoratu potrzebną ilość głosów zdobywa się przy użyciu substancji o chemicznym wzorze C_2H_5OH, której odpowiednio duża ilość łatwo przekształca się w poparcie*

1 - W. Surażska, *Konfrontacja trafiła pod strzechę*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 118. W komentarzu do regionalnego zróżnicowania poparcia dla lokalnych komitetów autorka pisze: *Wiele wskazuje na to, że mamy tu do czynienia z lokalną kulturą obywatelską, od której zależy wrażliwość mieszkańców na lokalne interesy. [...] Z jednej strony Wielkopolska, Podbeskidzie i Pomorze, gdzie istnieją lokalne tradycje, do których można sięgać, organizując życie publiczne. Z drugiej Mazowsze i tzw. ściana wschodnia, a więc Podkarpacie, Lubelszczyzna i historyczne Podlasie, gdzie rząd dusz sprawują centralnie zorganizowane bloki polityczne, pod hasłami lewicy lub prawicy*.

2 - Tylko w województwie lubuskim w 1999 r. w kolegiach rozpatrywano 512 takich spraw, z czego 283 zakończyły się orzeczeniem grzywny w wysokości 500 zł.

wyborcze. I na przykład, namówiony w ostatniej chwili przez sąsiadów (by w ogóle można było wybierać), zacny i mądry kandydat przegrywa dwoma głosami ze znacznie mniej zacnym i mądrym obywatelem, który do tego mieszka z dala od wsi, w której kandyduje[1].

W porównaniu z wyborami parlamentarnymi z 1997 r., warto odnotować mniejszą o ponad pół miliona liczbę wyborców AWS i liczniejszy o 180 tys. elektorat SLD. Jeśli do tego dodać słabe wyniki PS w miastach, to można postawić hipotezę o przejmowaniu przez Sojusz „elektoratu protestu'', czyli tej grupy wyborców, która zaczynała się zrażać do reform wprowadzanych przez centroprawicę lub też zawsze miała tendencję do głosowania przeciwko rządowi. Z pewnością wyborców tych nie pozyskała skrajna prawica ani PSL, partia emerytów czy UP. Była to prawdopodobnie zapowiedź przyszłego sukcesu Samoobrony i LPR.

Wyniki wyborów w 1998 r. upolitycznił samorząd i uczyniły zeń bazę dla terenowych struktur partii. Niektórzy obserwatorzy widzieli w tym niebezpieczne przełożenie partyjnego interesu nad sprawy lokalne[2], inni popierali to zjawisko, argumentując: *Przynależność, rekomendacja, dyscyplina i kontrola ze strony poważnych partii chronią przynajmniej przed najbardziej skrajnymi przypadkami awanturnictwa i warcholstwa*[3]. Sytuacja ta najbardziej zdawała się zadowalać polityków. Rzecznik sztabu wyborczego SLD ocenił: *To dobrze, że przegrywają komitety złożone z kilku przedsiębiorców, którzy mają trochę pieniędzy i chcą załatwić swoje sprawy*. Podobnego zdania był Sławomir Wiatr (członek SdRP): *Sytuacja, w której wygrywają dwa wielkie bloki, jest znacznie zdrowsza od rozdrobnienia sceny politycznej, dotychczas uważanego za wyraz pluralizmu*. A Stefan Niesiołowski (ZChN) przegrane komitety lokalne oraz małe partie nazwał *planktonem politycznym z zaburzeniami zdolności pływania*[4]. Wszyscy krytycznie oceniali niską frekwencję wyborczą, wskazując na potrzebę zwiększenia atrakcyjności wyborów samorządowych. Sposobem na to miało być wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów. Realizacja tego postulatu w ordynacji z 2002 r. była drugą (po rozszerzeniu proporcjonalnych wyborów w 1998 r.) zasadniczą zmianą systemu wyborczego do samorządu.

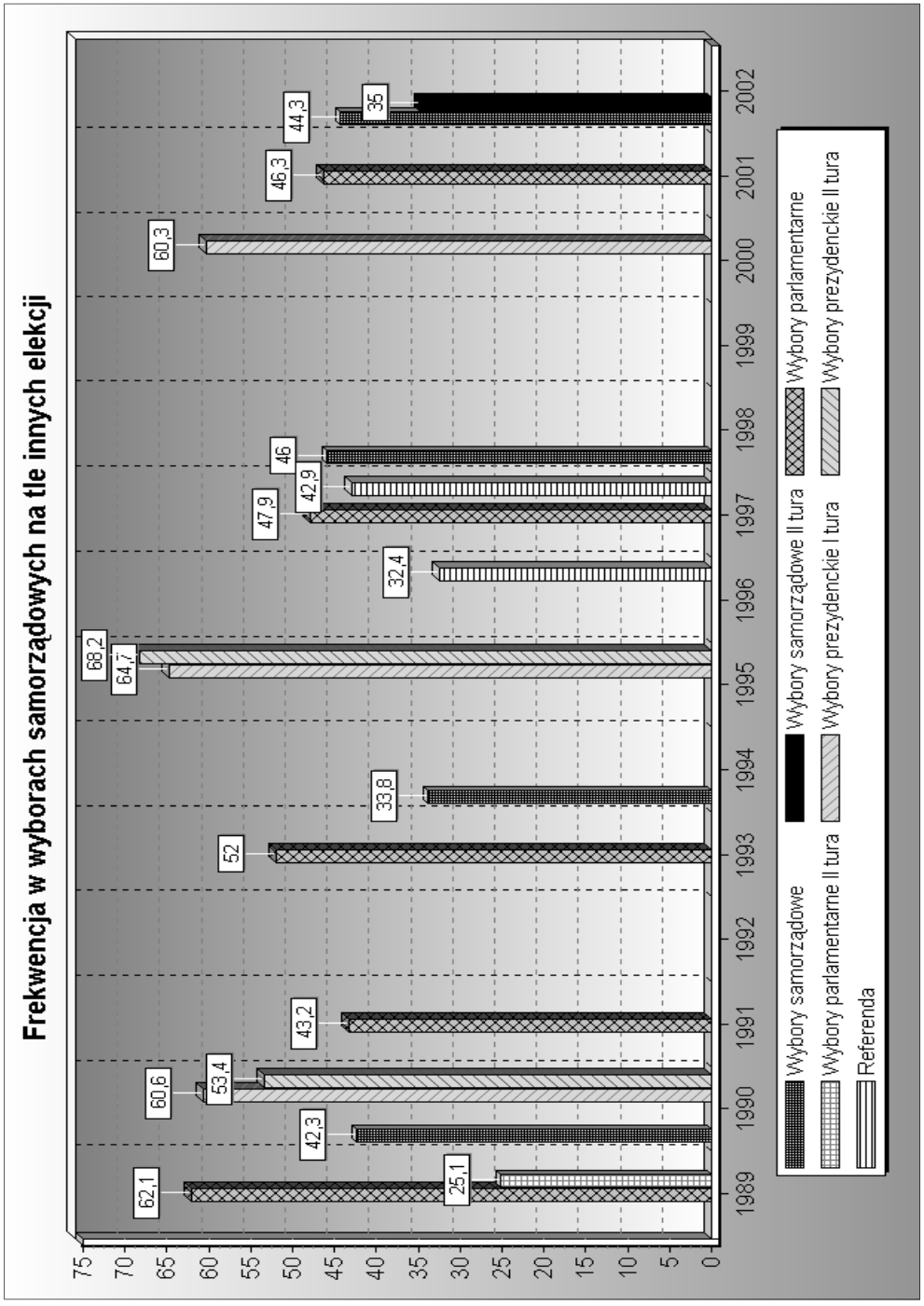
Z tych powodów w 2002 r. z dużym zainteresowaniem oczekiwano na wyniki wyborów. Krajowe Biuro Wyborcze po raz pierwszy korzystało z nowego systemu obliczania głosów. Dzięki zastosowaniu internetu i przeszkoleniu ok. 25 tys.

1 - J. Młynarczyk, *Wybory w małej gminie*, ,,Tygodnik Powszechny'', 25 października 1998.

2 - W. Surażska ubolewała nad upolitycznieniem samorządu: *Gdy zapytałam niedawno jednego z radnych sejmiku wojewódzkiego, skąd on jest, odpowiedział bez wahania: z AWS. Przebieg obrad również wskazywał na to, że zainteresowania radnych koncentrowały się bardziej na interesach ich partii aniżeli lokalnych społeczności, które mieli oni reprezentować. Samorząd zapisuje się do partii*, ,,Rzeczpospolita'', 2 lutego 1999.

3 - J. A. Majcherek *Nasza lokalna polityka*, ,,Tygodnik Powszechny'' 25 października 1998.

4 - D. Macieja, Z. Stachura, *Śmierć planktonu*, ,,Wprost'', 25 października 1998.



specjalistów komputerowych (głównie nauczycieli) chciano szybciej i sprawniej obliczyć wyborcze rezultaty i to zarówno w odniesieniu do elekcji radnych jak i burmistrzów[1]. Jednak pilotażowe zastosowanie elektronicznego systemu w 50 miastach zakończyło się porażką. Przeciążone komputery odmówiły posłuszeństwa, a na KBW spadła krytyka za nieudolność i przedwczesny optymizm. NIK zapowiedział interwencję, a media snuły domysły na temat przyczyn tego niepowodzenia. Ale nim jeszcze wyszła na jaw sprawa niedrożności systemu komputerowego, już szeroko komentowano niską frekwencję, którą początkowo szacowano na poziomie 35-40 proc. Później dopiero okazało się, że 44-procentowa obecność przy urnach (jako podstawę przyjęto głosowanie na wójtów, burmistrzów i prezydentów) wpisywała się w statystyczną średnią polskich elekcji[2]. Tym niemniej sondaże przedwyborcze i oceny polityków pozwalały oczekiwać, że nowa formuła głosowania poderwie elektorat. Ostatecznie jednak powtórzył się syndrom małego zainteresowania samorządową elekcją. Spowodowane to było frustracją społeczną, kryzysem gospodarczym, alienacją elit, aferami politycznymi, wzrostem poczucia zagrożenia. Drugorzędne znaczenie miały inne czynniki: brak wiedzy o samorządzie, skomplikowany charakter głosowania, zła pogoda.

W dyskusji nad niską frekwencją wyborczą, obok głosów niepokoju i przestrogi ze strony przedstawicieli władz i opinii publicznej[3], pojawiły się także wypowiedzi ekspertów usprawiedliwiające, a nawet popierające, takie zachowanie. Konstytucjonalista Wiktor Osiatyński uważał, że *odmowa udziału w wyborach jest najbardziej racjonalną reakcją obywatela na poziom i przywary naszej klasy politycznej*. Inny naukowiec i publicysta Marcin Król tak tłumaczył swoją absencję przy urnie: *Nie wezmę udziału w wyborach, gdyż obecna scena polityczna po prostu na to nie zasługuje. Cała kampania wyborcza jest czystym skandalem. Składają się na nią demagogiczne wypowiedzi i czcze obietnice. Są granice nabijania wyborców w butelkę, to wszystko są przejawy bezczelnego nieliczenia się ze społeczeństwem. Dlatego społeczeństwo powinno przestać liczyć się z politykami*. W podobnym tonie wypowiadał się historyk Jerzy Jedlicki: *społeczna apatia do demokratycznej polityki i takiegoż państwa, zamiast słabnąć, rośnie i przechodzi w fazę totalnego obrzydzenia do wszystkiego niemal, co się wiąże ze sferą publiczną*[4]. Tego typu wypowiedzi

1 - Wprowadzenie tej innowacji miało umożliwić także pełniejsze zastosowanie elektronicznej obsługi referendum akcesyjnego w 2003 r. ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2002, nr 7, s. 41.

2 - Największa frekwencja w 2002 r. była w woj. podkarpackim 51, 3 proc., najmniejsza w śląskim 39,9 proc.

3 - Aleksander Kwaśniewski mówił o ,,rozczarowaniu'' niską frekwencją. W podobnym tonie wypowiadał się także Jan Nowak-Jeziorański. Wielu obserwatorów wskazywało na konsekwencje takiej frekwencji w związku z przygotowywaniem referendum w sprawie integracji z UE. *Wiadomości*, ,,Wirtualna Polska'', www.wp.pl, 29 października 2002.

4 - A. Goszczyński, *Protest nieobecnych*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 250. Do cytowanych opinii autor dodawał własną ocenę sondaży na temat absencji wyborczej: *rozczarowanie tym, co dzieje się w kraju; poczucie nieważności własnego udziału w wyborach; zniechęcenie do wypowiedzi i zachowań polityków, brak zainteresowania polityką oraz brak dobrego kandydata; poczucie, że wynik wyborów nie ma znaczenia dla przyszłości państwa*.

cenionych ekspertów były nowością w historii polskich elekcji i wyraźnie ostrzegały przed skutkami społecznej frustracji.

Innego rodzaju ostrzeżeniem było ukrywanie przez wyborców swoich rzeczywistych preferencji. Tak było np. w 1990 r., przy głosowaniu na Tymińskiego i w latach 2000-2001, przy poparciu dla Leppera. W wyborach samorządowych w 2002 r. motyw ten powrócił ze zdwojoną siłą. Według badań PBS na rządzący Sojusz Lewicy Demokratycznej chciało głosować 37 proc. ankietowanych, gdy tymczasem wynik wyborów do sejmików dał koalicji SLD-UP 24,7 proc. Odwrotnie było w przypadku Samoobrony (16 proc. zdobytych głosów, 14 proc. w sondażach) i Ligi Polskich Rodzin (odpowiednio: 14,4 do 11 proc.). *Ludzie ukrywają swoje preferencje. Wstydzą się przyznać, że chcą głosować na ugrupowania radykalne* - komentował socjolog Paweł Śpiewak[1].

Do tych niepokojących zjawisk dodać należy wyjątkowo liczne przypadki błędów, nadużyć i przestępstw towarzyszących wyborczej procedurze. Obok tradycyjnych już przypadków zakłócania ciszy wyborczej, pomyłek w nazwiskach (a nawet braku nazwisk kandydatów na listach), pojawiły się też zarzuty dotyczące rzetelności aktu głosowania i obliczania wyników. W podwarszawskich gminach prokuratura badała sprawę ,,domeldowania'' przed wyborami przynajmniej kilkuset mieszkańców, którzy w ten sposób nabyli prawo do głosowania. Dopisywanie przez urzędników samorządowych nowych wyborców w ostatnich dniach przed wyborami stwierdzono także w gminach: Kobierzyce, Czosnków, Józefów. W kilku miejscowościach (m.in. Polkowice, Bystrzyca Kłodzka) pojawili się ludzie sprzedający karty do głosowania. W Płocku prokuratura rejonowa postawiła zarzut sfałszowania wyników wyborów na prezydenta miasta dwóm członkom obwodowej komisji wyborczej i osobie związanej z lokalnym sztabem SLD-UP. Zjawiska te świadczyły o tym, że system obsługi wyborów nadal daleki jest od doskonałości i że wśród tak licznej grupy kandydatów zawsze znajdą się osoby skore do nadużyć. Próby wpływania na wyborczą procedurę można było dostrzec, śledząc pracę samorządów, które odpowiadały za przygotowanie wyborów: ustalenie okręgów, spisów wyborców, tworzenie komisji. Przedstawiciele tych samych jednostek samorządowych (radni, urzędnicy, wójtowie itd.) uczestniczyli też w wyborczej walce, broniąc swych żywotnych interesów[2].

Odnotowano bardzo wysoki procent głosów nieważnych, mimo że były to już drugie wybory do trzech szczebli samorządu. Tym razem jednak dodatkowym obciążeniem dla wyborcy była konieczność pogodzenia różnych systemów głosowania. Tryb bezpośredni (wójt, radni), przeplatał się z głosowaniem na listę

1 - *Sondażowa poprawność polityczna*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 265.

2 - Do sądów wpłynęło kilkaset protestów wyborczych. Oprócz przypadków unieważnienia wyborów do rad, pojawiły się także decyzje sądowe co do elekcji wójtów. Wybory te unieważniono w kilku gminach (m.in. w Dziwnowie); *Raport o protestach wyborczych*, www.wybory2002.pl, 9 grudnia 2002.

(powiat, województwo, miasto powyżej 20 tys. mieszkańców). Jedynie przy bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz radnych gmin i miast średnia krajowa głosów nieważnych wynosiła poniżej standardowej normy 5-proc. Ale już przy wyborach radnych powiatów głosów nieważnych było 8,5 proc., a w wyborach radnych sejmików - 14,4 proc. (w woj. dolnośląskim aż 19 proc.). Nie zabrakło głosów „zmarnowanych'', tzn. oddanych na listy komitetów, które nie przekroczyły pięcioprocentowego progu przewidzianego ordynacją. Tak było i w 1998 r., ale w wyborach w 2002 r. liczba lokalnych komitetów była wyższa,

Wyniki wyborów do sejmików województw

Województwa	SLD-UP	POPiS	PO	PiS	Samoobrona	LPR	PSL	Unia Samorządowa	UPR	Alternatywa Partia Pracy
dolnośląskie	27,7	16,1	-	-	17,5	15	6,3	7,5	2,1	1,2
kujawsko-pomorskie	31,8	12,1	-	-	18,4	14	10,8	1,3	1,5	1,6
lubelskie	20,6	8,5	-	-	21,8	18,4	19,8	0,9	1,5	1,5
lubuskie	42,9	13,1	-	-	13,1	12,9	8,4	2	1,7	1,6
łódzkie	23,9	9,1	-	-	21,5	13,9	15,3	1,2	2,2	1,7
małopolskie	17,7	19,1	-	-	11,4	17,9	8,1	0,9	2,9	1
mazowieckie	21	-	8,5	17,4	15,8	14,3	11,7	1,5	3,5	0,9
opolskie	24,5	11	-	-	11,3	11,6	10,5	0,6	2,4	1,4
podkarpackie	18,4	*	-	-	16,3	22,9	14,1	0,5	2,3	0,9
podlaskie	20,1	16,1	-	-	16,1	18,3	12,3	0,6	0,5	1
pomorskie	21,6	30,7	-	-	14,1	10,4	6,3	3,8	2,6	1,2
śląskie	25,8	14,2	-	-	11	11,4	4,3	5,8	2,1	2
świętokrzyskie	26	13,1	-	-	21	10	20,3	0,6	1,7	2,6
warmińsko-mazurskie	32	13,6	-	-	16,7	13,2	12,6	0,9	2,1	2,6
wielkopolskie	27,9	16,9	-	-	15,5	11,3	12,8	1,8	2,2	1,9
zachodniopomorskie	33,2	11,2	-	-	19,1	13,2	5,5	1,5	2,1	1,7

* W województwie podkarpackim wystartował komitet Podkarpacie Razem, na którego listach znaleźli się kandydaci PO i PiS. Komitet uzyskał 15,4 procent głosów.

źródło: www.gazeta.pl

a radnych było mniej. Stąd według oceny doradcy SLD, Stanisława Gebethnera *mogło się zdarzyć, że nawet 20 proc. głosów ,,poszło w powietrze''*[1].

Ustalenie ostatecznych wyników trwało jedenaście dni. W połowie gmin musiano przeprowadzać drugą turę wyborów. Partie parlamentarne zainteresowane były rezultatem zmagań w sejmikach województw. Tutaj regionalne komitety miały niewielkie szanse. W 15 województwach zwyciężyła koalicja SLD-UP, w trzech

1 - ,,Gazeta Wyborcza'' 2002, nr 256, s. 6.

PO-PiS. Jednak w zbiorczych wynikach, uwzględniających procentowe poparcie i podział na mandaty okazało się, że pierwsze miejsce ma koalicja SLD-UP (24,7 proc. głosów i 189 mandatów, czyli 33,7 proc. wszystkich miejsc w sejmikach), a drugie Samoobrona (16 proc. i 101 mandatów). Kolejne miejsca zajęły partie: PO-PiS (15,6 proc.), LPR (14,4 proc.), PSL (10,8 proc.)[1]. W wyborach do rad powiatów, gdzie identyfikacja polityczna nie była już tak jednoznaczna, najwięcej mandatów zdobyła koalicja SLD-UP - 1639 (tj. 26 proc. mandatów), dalej było PSL - 851 (13,5 proc.) i Samoobrona - 441 (7 proc.). W wyborach do rad gmin koalicja SLD-UP obsadziła 4.816 mandatów, PSL - 4.077, Samoobrona - 988, LPR - 799, PiS - 209, PO - 82. Ogółem w wyborach gminnych komitety lokalne i krajowe uzyskały 39.976 mandatów. Dwa pozostały nie obsadzone, a w 194 przypadkach o ostatecznym wyniku zadecydowało losowanie. Wśród wybranych wszystkich radnych 17,8 proc. stanowiły kobiety (na listach kandydatów kobiety stanowiły 25,6 proc.)[2].

Podział mandatów w radach największych miast dawał przewagę centroprawicowym komitetom wyborczym. Tak było w Gdańsku, Gdyni, Katowicach, Lublinie, Opolu, Toruniu, Wrocławiu, Koszalinie. Koalicja SLD-UP miała bezwzględną większość w Zielonej Górze, Gorzowie Wlkp., Bydgoszczy, Olsztynie. W Kielcach miała 50 proc., a w Łodzi zabrakło jej jednego mandatu do obsadzenia połowy miejsc w radzie. Poza tym lewicowa koalicja obsadziła najwięcej miejsc w radach Białegostoku, Poznania, Rzeszowa, Szczecina. Jednak w większości z tych miast przewaga Sojuszu miała charakter względny, tak było m.in. w Krakowie, gdzie na 43 miejsca w radzie koalicja SLD-UP obsadziła 10, LPR - 10, PiS - 8, Twoje Miasto (związne z UW) - 8, PO - 6, lokalny komitet - 1. W Warszawie podział mandatów był następujący: PiS - 25, SLD-UP - 20, PO - 8, LPR - 6, Komitet Julii Pitery - 1. Ogółem w miastach wojewódzkich SLD-UP miała 38,7 proc. mandatów. Był to stosunkowo dobry rezultat, który lewicowa koalicja zawdzięczała także zastosowaniu w ordynacji metody przeliczeniowej d'Hondta. Ale dla polityków Sojuszu poważnym ostrzeżeniem był fakt, że w miastach tych SLD cztery lata wcześniej uzyskał więcej głosów i to startując samodzielnie[3].

Wynik październikowych wyborów rozpatrywano również poprzez pryzmat rezultatów rywalizacji kandydatów na wójtów, burmistrzów i prezydentów. Na 2.478 stanowisk w pierwszej turze wyłoniono 1.272 wójtów, burmistrzów i prezydentów, z tego 1.200 w gminach do 20 tys. mieszkańców. Rekordzistą był

1 - Rekordzistami w wyborach do sejmików województw byli: Stanisław Zając, LPR, woj. podkarpackie - 27.557 głosów (17,1 proc.); Marek Biernacki, PO-PiS, woj. pomorskie - 24.332 głosy (14,3 proc.); Krystyna Ozga, PSL, woj. łódzkie - 23.214 głosów (17,9 proc.). ,,Gazeta Wyborcza'', 8 listopada 2002.

2 - W porównaniu z 1998 r. udział kobiet w radach i sejmikach zwiększył się o 2 proc. *Wiadomości*, ,,Wirtualna Polska'', www.wp.pl, 8 listopada 2002; *Kobiety pod kreską*, ,,Gazeta Wyborcza'', 25 listopada 2002.

3 - ,,Gazeta Wyborcza'', 30 października 2002, s. 3;

kandydat na wójta Kunic (woj. dolnośląskie), który otrzymał 94,6%. Najwięcej zwycięzców z list partyjnych było z PSL (220), drugie miejsce zajęła koalicja SLD-UP (91), daleko w tyle była Samoobrona (5) i LPR (2). Ale realna ocena wpływów mogła nastąpić po określeniu proweniencji politycznej pozostałych 954 wójtów, burmistrzów i prezydentów występujących pod szyldem lokalnych komitetów (w tym także sygnowanych przez PO i PiS). Analitycy w większości wskazywali na skuces centroprawicy, licząc ilościowe wyniki poparcia dla kandydatów tego obozu oraz biorąc pod uwagę wybory w miastach średnich i dużych. Grupę „mistrzów pierwszej rundy'' z największych miast tworzyli zwycięzcy z:

- Gdyni - Wojciech Szczurek, popierany przez PO, 77 proc. głosów;
- Opola - Ryszard Zembrzyński, kandydat PO, 66 proc. głosów;
- Rybnika - Adam Kudali, kandydat bloku prawicy, 57 proc. głosów;
- Sopotu - Jacek Karnowski, kandydat PO, 56 proc. głosów;
- Leszna - Tomasz Malepszy, kandydat SLD-UP, 56 proc. głosów;
- Katowic - Piotr Uszok, kadnydat komitetu prawicy, 54 proc. głosów;
- Konina - Kazimierz Pałasz, kandydat SLD-UP, 54 proc. głosów;
- Koszalina - Mirosław Mikietyński, kandydat PO-PiS, 50,7 proc. głosów;
- Gorzowa W. - Tadeusz Jędrzejczak, kandydat SLD-UP, 50,3 proc. głosów[1].

Jedną z największych niespodzianek wyborczych była porażka Andrzeja Olechowskiego i wysoki wynik Lecha Kaczyńskiego, któremu do zwycięstwa w pierwszej turze zabrakło 2.276 głosów (uzyskał 49,6 proc.). Jego kontrkandydatem został reprezentant SLD-UP Marek Balicki (21,9 proc.). Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami do drugiej tury weszło najwięcej kandydatów SLD-UP (354) i to oni mieliby szanse na sukces, gdyby ostateczny wybór zależał od radnych. Natomiast przy wyborach powszechnych duże znaczenie miało pozyskanie kandydatów z pierwszej tury oraz ponowne zmobilizowanie własnego elektoratu. W tej części kampanii najważniejszym elementem wyborczych zmagań były publiczne debaty dwóch kandydatów oraz zakulisowe pertraktacje polityczne. Choć kandydaci, którzy odpadli w pierwszej turze, nie zawsze byli skłonni przekazać swoje głosy. Taką postawę reprezentowali m.in. Jan Maria Rokita i Aldona Kamela-Sowińska. Natomiast kandydaci, którzy uzyskali najwięcej głosów, ale nie przekroczyli pięćdziesięcioprocentowego progu wcale nie mieli pewności, czy uda im się zwyciężyć po raz drugi. Po pierwszej turze nie przypominano już programów wyborczych, nie odwoływano się do politycznych rekomendacji kandydatów. Ich sztaby nie miały często przygotowanych koncepcji i środków na drugi etap walki[2]. Decydowały osobowościowe walory liderów, ich

1 - ,,Polityka'' 2002, nr 45, s. 20; ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 254, s. A-7.

2 - *Sztaby są zmęczone*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 252.

wyrazistość, zdolności taktyczne działaczy komitetów wyborczych. Zdawano sobie sprawę z wyrównanych szans konkurentów[1] i dlatego z dużym zainteresowaniem czekano na ostateczny werdykt wyborców.

Tym razem wyniki podano już następnego dnia, frekwencja wyniosła 35 proc. (49 proc. - w wyborach wójtów, 38 proc. - burmistrzów i 29 - prezydentów). Zaskoczeniem były rezultaty wyborów w Krakowie, Łodzi, Szczecinie, Bydgoszczy, Zielonej Górze. Jan Majchrowski popierany przez SLD-UP (ale podkreślający również swą niezależność polityczną) przełamał prawicową tradycję krakowskich samorządów. W Zielonej Górze Bożena Ronowicz, kandydatka PiS (wcześniej członek UW) wygrała z urzędującym prezydentem lewicy przewagą zaledwie 422

Wyniki II tury w miastach wojewódzkich

Kandydat lewicy	%	Miasto	Kandydat centroprawicy	%
Zbigniew Puchalski	34,2	Białystok	**Ryszard Tur**	**65,8**
Roman Jasiakiewicz	45,4	Bydgoszcz	**Konstanty Dombrowicz**	**54,6**
Marek Formela	27,7	Gdańsk	**Paweł Adamowicz**	**72,3**
Włodzimierz Stępień	47,8	Kielce	**Wojciech Lubawski**	**52,2**
Jacek Majchrowski	**50,5**	Kraków	Józef Lasota	49,5
Wiesław Brodowski	35,5	Lublin	**Andrzej Pruszkowski**	**64,5**
Krzysztof Jagiełło	43,2	Łódź	**Jerzy Kropiwnicki**	**56,8**
Jerzy Małkowski	**51,3**	Olsztyn	Jerzy Szmit	48,7
Wojciech Sz. Kaczmarek (UW)	34,2	Poznań	**Ryszard Grobelny**	**65,8**
Tadeusz Ferenc	**51,6**	Rzeszów	Andrzej Szlachta	48,4
Edmund Runowicz	46,6	Szczecin	**Marian Jurczyk**	**53,4**
Michał Zaleski	**51**	Toruń	Jan Wyrowiński	49
Marek Balicki	29,5	Warszawa	**Lech Kaczyński**	**70,5**
L. Geringer d'Oedenberg	36	Wrocław	**Rafał Dutkiewicz**	**64**
Zygmunt Listowski	49,3	Zielona Góra	**Bożena Ronowicz**	**50,7**

głosów. W tych miastach (a także m.in. w Bydgoszczy) prezydenci musieli szukać kompromisu z większościową opozycją. Powody do satysfakcji miał Lech Kaczyński (uzyskał 70,5 proc.), który swój sukces zamierzał od razu wykorzystać do ofensywy politycznej PiS[2]. Platforma Obywatelska mimo porażki w Warszawie zdobyła w drugiej turze prezydentury w Gdańsku, Bydgoszczy i we Wrocławiu.

1 - W Świeciu w drugiej turze wyborów do walki stanęło dwóch kandydatów (obaj z prawicy). Urzędujący od 1990 r. burmistrz oraz jego zastępca w ostatniej kadencji. Pierwszy uzyskał 3.631 głosów, a drugi o jeden głos mniej. W przypadku, gdyby uzyskali identyczne poparcie, zgodnie z ordynacją o zwycięstwie zdecydowano by na podstawie wyników porównujących liczbę obwodów, w których każdy z nich otrzymał największe poparcie. A w ostateczności przewidziane było losowanie.

2 - Zaraz po wyborach Jarosław i Lech Kaczyńscy zaatakowali rząd za ,,miękkie'' (ich zdaniem) stanowisko w negocjacjach w sprawie integracji z UE.

Ogółem w drugiej turze wybrano 616 wójtów, 492 burmistrzów oraz 95 prezydentów. Razem z wynikami z pierwszej tury najwięcej wójtów miało Polskie Stronnictwo Ludowe - 275. Na drugim miejscu uplasowała się koalicja SLD-UP - 105, dalej Samoobrona - 15 i LPR- 5. Wśród 773 wybranych bezpośrednio burmistrzów, 96 związanych było z SLD-UP, 58 z PSL, 4 z Samoobroną, 3 z LPR, 1 z PO. Spośród 106 prezydentów (z czego aż 95 wybrano w drugiej turze) kandydaci SLD-UP zdobyli 26 stanowisk, PO - 3, PiS - 2. Jednak ta oficjalna statystyka[1] nie uwzględnia politycznej specyfiki wyborów samorządowych. Największą grupę zwycięzców stanowili bowiem kandydaci wystawieni przez lokalne komitety. Dopiero po ustaleniu proweniencji tych komitetów okazuje się, że w grupie prezydentów miast zdecydowaną przewagę mieli kandydaci centroprawicy.

W rywalizacji w miastach powiatowych kandydat koalicji SLD-UP wygrał w Dębicy, Kędzierzynie-Koźlu, Kole, Ostrowcu Świętokrzyskim, Ostrowie Wlkp., Sandomierzu, Starachowicach, Świnoujściu, Zgorzelcu, Żarach. Zdecydowanie jednak więcej było przypadków porażki poniesionej przez kandydata lewicy w walce z kandydatem popieranym przez centroprawicową koalicję. Dotyczy to takich miast jak: Augustów, Chrzanów, Dzierżoniów, Głogów, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Jasło, Kłodzko, Kołobrzeg, Kutno, Lubin, Malbork, Nowa Sól, Oświęcim, Otwock, Pabianice, Pruszków, Stalowa Wola, Stargard Szczeciński, Starogard Gdański, Świdnica, Świebodzin, Tomaszów Mazowiecki, Zduńska Wola, Zgierz, Żyrardów, a także Białogard, Jarocin, Turek, Wadowice (w tych czterech miastach wybory rozstrzygnięto już w pierwszej turze). Spośród największych miast śląskich kandydaci centroprawicy zwyciężyli w Będzinie, Bielsku Białej, Chorzowie, Dąbrowie Górniczej, Gliwicach, Jastrzębiu Zdroju, Jaworznie, Piekarach Śląskich, Rudzie Śląskiej, Świętochłowicach, Tychach, Zawierciu. Kandydaci SLD-UP wygrali w Mysłowicach, Raciborzu, Sosnowcu, Zabrzu.

Podsumowując rezultaty pierwszych bezpośrednich wyborów szefów samorządów, należy przede wszystkim odnotować wyrównany charakter rywalizacji kandydatów. Im mniejsza gmina, tym łatwiej było o rozstrzygnięcie w pierwszej turze. Im większe miasto tym lepiej wypadali kandydaci centroprawicy (najczęściej dopiero w drugiej turze). Obserwatorzy wskazywali na bilans strat i zysków tej pierwszej bezpośredniej elekcji. Za pozytywne zajwisko uznawano porażkę znanych polityków, którzy nie byli kojarzeni z pracą w samorządzie. Według Wisły Suraźski wyborcy preferowali bardziej menadżerów. Tam, gdzie efekty gospodarowania były dobre, częściej popierano dotychczasową ekipę. W gminach ze Złotej Setki zmieniono 29 proc. szefów urzędów, a w samorządach z Czarnej Setki (najgorzej gospodarujących) stanowiska straciła połowa wójtów (burmistrzów). Prezydenci

1 - Na podstawie komunikatów PKW opublikowanych na internetowych stronach pkw.gov.pl, 20 listopada 2002.

(a także niektórzy burmistrzowie) rozpoczęli nowy rodzaj kariery politycznej, właściwy dotąd tylko posłom i senatorom[1]. Samorządowi menadżerowie musieli nauczyć się politycznego działania w skali masowej i medialnej. Według ekspertów zdali ten egzamin pozytywnie[2]. Ale bezpośrednia rywalizacja liderów miała też

Wyniki II tury w byłych miastach wojewódzkich

Kandydat lewicy	%	Miasto	Kandydat centroprawicy	%
Waldemar Godlewski	40,6	Biała Podlaska	**Andrzej Czapski**	**59,4**
Antoni Kobielusz	33,9	Bielsko-Biała	**Jacek Krywult**	**66,1**
Zbigniew Matuszczak	44,4	Chełm	**Krzysztof Grabczuk**	**55,6**
Marcin Stryczyński	49,8	Ciechanów	**Waldemar Wardziński**	**50,2**
Zdzisław Wolski	41,6	Częstochowa	**Tadeusz Wrona**	**58,4**
Henryk Słonina	**61,4**	Elbląg	Czesław Dębski	38,6
Józef Kusiak	**51,7**	Jelenia Góra	Robert Prystrom	48,3
Zbigniew Włodarek	38,2	Kalisz	**Janusz Pęcherz**	**61,8**
Jarzy Borcz (prawica)	40,8	Krosno	**Piotr Przytocki**	**60,2**
Tadeusz Krzakowski	**58,7**	Legnica	Ryszard Jaskólski	41,3
Jan Turkowski (prawica)	40,9	Łomża	**Jerzy Brzeziński**	**59,9**
Józef Wiktor	**54,2**	Nowy Sącz	Andrzej Czerwiński	45,8
Zbigniew Kosmatka	**54,4**	Piła	Mieczysław Augustyn	45,6
Wojciech Hetkowski	49,6	Płock	**Mirosław Milewski**	**50,4**
Kazimierz Nycz	49	Przemyśl	**Robert Choma**	**51**
Adam Włodarczyk	41,7	Radom	**Zdzisław Marcinkowski** (niezależ.)	**58,3**
Kazimierz Seliga	36	Siedlce	**Mirosław Symanowicz**	**64**
Maciej Kobyliński	**53,9**	Słupsk	Robert Strąk	46,1
Józef Gajewski	**63,6**	Suwałki	Jarosław Zieliński	36,4
Norbert Mastalerz	46	Tarnobrzeg	**Jan Dziubiński**	**54**
Józef Rojek (prawica)	39,3	Tarnów	**Mieczysław Bień**	**60,7**
Stanisław Kuźniar	46	Wałbrzych	**Piotr Kruczkowski**	**54**
Stanisław Warzonkoski	48,1	Włocławek	**Władysław Skrzypek**	**51,9**
Witold Tkaczyk	37,6	Zamość	**Zamoyski Marcin**	**62,4**

swoje koszty: *Polskie ugrupowania jeszcze nigdy tak wyraźnie nie ujawniły swego oblicza „spółdzielni funkcjonariuszy publicznych". [...] Proces ten, który w minionej dekadzie zniszczył historyczne więzy lojalności tzw. obozu posierpniowego, nie ominął*

1 - Po wyborach z parlamentu do pracy w samorządzie odeszli tylko prezydenci Warszawy i Rzeszowa oraz burmistrz Dębicy. Natomiast w Sejmie pozostali posłowie, którym w wyborach się nie powiodło Z PO - Andrzej Czerwiński, Jan Tomala, Jan Maria Rokita; z PiS - Marcin Libicki, Zbigniew Ziobro; z Samoobrony - Wanda Łyżwińska; z PSL - Janusz Piechociński; z LPR - Antoni Macierewicz i Robert Strąk.

2 - *Wybrano menadżerów, nie polityków*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 265.

i postkomunistów - pisał socjolog Jarosław Flis, przewidując, że dotychczasowe działanie polityczne na zasadzie *Teraz k... my* zostanie zastąpione regułą *Teraz k... ja*[1].

W politycznym bilansie wyborów samorządowych 2002 r. główna analiza skupiała się na wyniku elekcji do sejmików oraz wyborów prezydentów miast. W pierwszym przypadku nastąpił znaczący spadek liczbowy zwolenników lewicy. Tendencja ta zarysowała się po raz pierwszy od 1991 r., kiedy to obóz ten rozpoczął sukcesywne powiększanie swego elektoratu. Apogeum rozwoju nastąpiło w 2001 r., gdy na SLD-UP głosowało 5,342 mln osób. Rok później liczba ta spadła o połowę. Było to zarazem o milion głosów mniej w porównaniu z wyborami samorządowymi z 1998 r. Ustabilizowało się poparcie dla PSL (ok. 1,3 mln wyborców), które jednak nie miało szans na powrót do wpływów z początku lat dziewięćdziesiątych[2]. Rozdrobniona centroprawica po raz kolejny ponosiła koszty podziałów, bo choć sumaryczny wynik PO, PiS i Unii Wolności sięgał dwóch milionów i był lepszy od rezultatów AWS-UW z 2001 r., to jednak metoda przeliczeniowa d'Hondta nie pozwalała na skonsumowanie tego sukcesu. Zaś dla prosamorządowej Unii, będącej symbolem wielu reform wyborczy wynik oznaczał polityczną klęskę. Umocniła się natomiast skrajna prawica (1,6 mln wyborców LPR) i Samoobrona (1,8 mln). Wskaźniki te jednoznacznie potwierdzały opinię mówiącą o radykalizowaniu się postaw społecznych i zagrożeniu drogi reform oraz procesu integracji z UE[3].

Zmniejszenie poparcia dla SLD-UP w wyborach proporcjonalnych (sejmiki, rady powiatów i gmin powyżej 20 tys. mieszkańców) zostało zamortyzowane przez korzyści, jakie temu największemu ugrupowaniu dawała ordynacja wyborcza. Jednak z powodu ustawowego zmniejszenia liczby radnych lokalni politycy Sojuszu mieli już w samorządach szczuplejsze kadry, a poważną porażką był dla nich sukces prawicowych knadydatów na prezydentów. Miało to znaczenie nie tylko prestiżowe. Szefowie urzędów od 2002 r. posiadali szeroką władzę w zakresie kadrowym, finansowym, kompetencyjnym. Radnym z lewicy przyszło więc w wielu miastach uczestniczyć w pracach samorządu w charakterze opozycji z największą liczbą mandatów. Nic też dziwnego, że w szeregach SLD odezwały się głosy niezadowolenia. Sekretarz generalny SLD Marek Dyduch mówił o „ostrzeżeniu"[4],

1 - ,,Tygodnik Powszechny'' 2002, nr 49, s. 3.

2 - Wyniki wyborcze PSL i Samoobrony pokazywały, że nadal utrzymuje się przepływ zwolenników wsi w kierunku partii Leppera. Tak można oceniać rezultat głosowania do sejmików, gdzie powiększył się dystans między tymi partiami w porównaniu z wyborami parlamentarnymi z 2001 r. Jednak w bezpośredniej elekcji wójtów ludowcy utrzymali swą dominację. Świadczyło to o sile kadr PSL, a jednocześnie o tym, że poparcie dla Leppera nie miało swego przełożenia na wspieranie konkretnych osób z Samoobrony przez ich lokalne środowiska. W. Biały, *Prorocy we własnej wsi*, ,,Gazeta Wyborcza'', 16 listopada 2002.

3 - Opinia socjologa Jerzego Szackiego, ,,Gazeta Wyborcza'' 2002, nr 268, s. 6.

4 - Prestiż szefa SLD ucierpiał też na skutek porażki jaką kandydaci Sojuszu ponieśli w rejonie wałbrzyskim, skąd pochodził Marek Dyduch, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 263, s. A-3.

jakim wyniki wyborów były dla jego partii i ubolewał szczególnie nad utratą wpływów w ośrodkach, gdzie przewagę miała dotąd lewica (Łódź, Szczecin, Bydgoszcz, Zielona Góra). Wśród parlamentarzystów SLD pojawiły się spóźnione pretensje o wprowadzenie bezpośrednich wyborów[1]. Leszek Miller przypomniał o konieczności rezygnacji szefów regionalnych struktur partyjnych przez tych działaczy, którzy pełnili też funkcje rządowe. Później rozszerzył to żądanie także na liderów tych regionów, w których SLD poniósł porażkę. Do krytykujących lewicę dołączył prezydent Aleksander Kwaśniewski, który jednak sam też nie miał powodów do satysfakcji[2]. Nawet Jerzy Urban zaraz po pierwszej turze zdecydował się opublikować w tygodniku „Nie'' tekst, w którym nazywał Sojusz *partią poszukiwaczy posad* i potępiał SLD za to, że *rozwija ingerencje państwa i prawa we wszystkie przejawy życia*. O przywódcach partii zaś pisał: *działacze, którzy kierują sojuszem, mają umysły częściowo obciążone pezetpeerowską koncepcją państwa z okresu schyłkowego bezideowego PRL*[3].

Socjolodzy i politolodzy upatrywali przyczyn słabych wyników SLD w niezadowoleniu z rządów (krajem i miastem). Tomasz Żukowski przypuszczał, że prosocjalnie nastawiona część elektoratu lewicowego musiała po prostu nie pójść do wyborów: *A ci, którzy w pierwszej turze poparli Samoobronę, prawdopodobnie nie zdecydowali się poprzeć kandydata lewicowego w drugiej turze, jak było zapewne w Łodzi*. W podobnym tonie wypowiadał się Andrzej Rychard: *To byłaby nowość, gdyby okazało się, że to głównie zwolennicy lewicy nie poszli do urn, a bardziej zmobilizował się ,,twardy'' elektorat prawicy*[4].

Niepokój o dalsze funkcjonowanie samorządów oraz o zachowanie wyborców przy referendum w sprawie integracji z UE, rzucał cień na satysfakcję, jaką było pokonanie kolejnego milowego kroku w budowie demokracji lokalnej. W powyborczych komentarzach pomijano, logiczny skądinąd wniosek co do rozszerzenia tego trybu elekcji na starostów powiatów (a może i marszałków województw). Nieliczne opinie wskazywały na konieczność przystosowania wyborów radnych do bezpośredniej elekcji wójtów, burmistrzów, prezydentów. Najskuteczniejszą drogą w tym kierunku mogło być powszechne zastosowanie ordynacji większościowej z jednomandatowymi okręgami[5].

1 - Politycy lewicy, w ramach powyborczych rozliczeń, wskazywali na przykład Piotrkowa Trybunalskiego, gdzie wybory prezydenckie z łatwością wygrał Waldemar Matusiewicz, którego wcześniej wyrzucono z SLD. *Klawo jest*, ,,Trybuna'', 28 listopada i 3 grudnia 2002.

2 - Przegrali popierani przez niego kandydaci, nie poskutkowały apele głowy państwa o tworzenie proeuropejskiego i demokratycznego frontu mającego osłabić Samoobronę i LPR. Patrz: opinie Pawła Zaremby i Lecha Mażewskiego w artykułach: ,,Rzeczpospolita'' 2002 nr 259, s. A-10 i nr 265, s. A-8.

3 - ,,Polityka'' 2002, nr 45, s. 18.

4 - Cytowane wypowiedzi za: *Wiadomości*, ,,Wirtualna Polska'', www.wp.pl, 14 listopada 2002. Patrz także artykuł podsumowujący wybory, T. Żukowski, *Tort podzielony*, ,,Wspólnota'', 2002, nr 45-46.

5 - *Prawdziwą demokrację tworzy system jednomandatowy* - pisał Mariusz Wis, działacz Stowarzyszenia Jednomandatowe Okręgi Wyborcze, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 287, s. A-9.

* * *

Wyniki wyborów samorządowych mogą być analizowane na dwóch płaszczyznach: lokalnej i krajowej. W pierwszym przypadku mieszkańcy gmin, miast, powiatów i województw mogą odnaleźć w tych rezultatach tendencje zmian zachodzących w lokalnym elektoracie. Komparatystyka takich badań posiada jednak swoje słabe strony wynikające ze zmian wprowadzonych do ordynacji w 1998 i 2002 r. Niemożliwe jest jednak pełne zobiektywizowanie takiego pomiaru w skali ogólnopolskiej. Dlatego eksperci oceniają te wyniki szacunkowo, porównując je z głosowaniem na posłów i senatorów. Pod tym względem elekcja z roku 1990 pokazała, jak mógłby wyglądać parlament na przełomie 1989 i 1990 r., gdyby przeprowadzono wówczas pięcioprzymiotnikowe wybory. Natomiast wybory samorządowe przeprowadzone w roku 1994, 1998 i 2002 odbywały się zawsze w rok po wyborach do Sejmu i Senatu, i trudno uznać, aby ich wyniki odbiegały diametralnie od rezultatu elekcji parlamentarnej. Co więcej, w roku 1994 jak i 1998 zarysowały się tendencje, które później znalazły swoje odbicie w wynikach głosowania do Sejmu i Senatu. Dlatego można przypuścić, że wyniki wyborów samorządowych w pewnym stopniu odtwarzają obraz już istniejącego parlamentu, a jednocześnie zapowiadają kolejny zwrot w nastrojach elektoratu.

4. Koalicje i elekcje pośrednie

Wybór radnych nie zamykał procesu kształtowania się władz samorządowych. Specyfika normatywna i empiryczna polskiego samorządu powodowała, że dopiero ukształtowanie się koalicji rządzących w radach oraz wybór przewodniczących rad i zarządów kończył proces tworzenia władzy samorządowej w gminie. Sytuacja ta diametralnie różniła się od tej, z jaką mamy do czynienia przy wyborach parlamentarnych, gdzie wraz z ogłoszeniem wyników następuje prognozowanie możliwych koalicji. Późniejsze głosowanie nad powołaniem rządu jest już tylko formalnością. Takie mechanizmy tworzenia koalicji rządowych i głosowania w Sejmie powstały wskutek zapisów w konstytucji oraz praktyki rządów gabinetowo-parlamentarnych w III RP. Tymczasem w jednostkach samorządu terytorialnego regulacje prawne oraz działania radnych ukształtowały inny system. Powstanie koalicji gabinetowych nie było tu zdeterminowane przez czynniki ideowo-polityczne. W lokalnych inicjatywach dużą rolę odgrywały lokalne komitety, których nie można wpisać w tradycyjny układ: lewica - prawica. Szczególnie specyficzna sytuacja występowała w gminach i w małych miastach, gdzie montowanie koalicji w nowo wybranych radach miało często charakter doraźny i było związane przede wszystkim z potrzebą uzyskania większości dla wyborów władz wykonawczych. Trudno wtedy mówić o porozumieniu programowym, czy dalekosiężnych celach istnienia takich większości. Choć z drugiej strony praktyka pokazuje, że miały one trwały charakter. Na tle zmian dokonywanych w rządzie w latach dziewięćdziesiątych (w tym na stanowisku premiera), pozycja władz lokalnych była o wiele stabilniejsza. Zdecydowana większość przewodniczących rad, wójtów burmistrzów i prezydentów sprawowała swój urząd do końca kadencji (a niekiedy przez kilka kadencji). Radni, mając świadomość trwałości decyzji personalnych podejmowanych na początku kadencji, przygotowywali je niezwykle starannie, a ostateczny wynik takich powyborczych koalicji był często nieznany aż do momentu podliczenia wyników[1].

1 - Tworzenie koalicji powyborczych nie ma właściwie uwarunkowań normatywnych. Wnioski na ten temat można wyprowadzić jedynie na podstawie relacji z sytuacji w samorządach po kolejnych wyborach. Wskazują one na następujące tendencje: 1)

Podstawowym czynnikiem różniącym procedurę wyłaniania władz wykonawczych parlamentu i jednostek samorządowych jest (w przypadku tych ostatnich) tajność wyboru przewodniczącego rady i jego zastępców oraz zarządu. Taki tryb określał zapis ustawy o samorządzie terytorialnym (art. 19 oraz 28). Wymóg ten był spełniony, jeżeli każdy radny mógł głosować w sposób uniemożliwiający innym utożsamienie treści głosu z jego osobą. Tajność wyboru należy jednak traktować jako prawo, a nie obowiązek. Ustawodawca nie określił techniki głosowania (poza warunkiem tajności). Może więc to nastąpić przy użyciu kart do głosowania lub innych oznaczonych przedmiotów (np. elektronicznie)[1]. Równie istotny był zapis mówiący o niezbędnym minimum podczas tych wyborów. W przypadku głosowania nad przewodniczącym rady i jego zastępcami była to bezwzględna większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Taka sama większość potrzebna była do wyboru burmistrza (wójta i prezydenta), ale już przy frekwencji minimum 2/3 ustawowego składu rady[2].

Po wyborach w 1990 r. pierwsze sesje rad miały szczególne znaczenie. Samorządowcy przystępowali wówczas do wyboru władz wykonawczych, nie mając jeszcze statutu rady gminy oraz regulaminu pracy rady. Jednak ustawodawca nałożył obowiązek dokonania wyboru przewodniczącego rady na pierwszej sesji. Rada mogła też dokonać od razu wyboru wiceprzewodniczących (od 1 do 3) i w ciągu dwóch tygodni (na następnej sesji) wyboru wójta (burmistrza, prezydenta). Radnym, którzy musieli dokonać tego wyboru, brakowało zarówno uregulowań prawnych, jak i doświadczenia. Większość z nich nie tylko, że po raz pierwszy wystąpiła w roli społecznego mandatariusza, ale często wiązało się to także z inauguracją ich udziału w życiu publicznym. Jednocześnie tempo zmian zachodzących w kraju oraz skupienie uwagi na innych problemach (reforma gospodarcza, początek walki o prezydenturę) powodowało, iż nowi radni nie mogli liczyć na odgórne wypracowanie standardów umożliwiających przeprowadzenie wyborów władz wykonawczych według jednego schematu. Publicysta „Wspólnoty" przestrzegał, że dla samorządów *najgorszym rozwiązaniem byłoby czekanie „na coś"*[3].

W takich warunkach w czerwcu 1990 r. odbywały się wybory władz wykonawczych rad. W znacznej części samorządów nie było problemu ze stworzeniem koalicji

w większych ośrodkach linie podziału wyznaczone są częściej przez tradycyjne zróżnicowanie polityczne; 2) w małych miejscowościach występują większe trudności z dyscypliną i trwałością koalicji; 3) tajność wyborczej procedury uniemożliwia niekiedy ocenę rzeczywistych rozmiarów koalicji; 4) najwyższą skłonność do zawierania samorządowych koalicji gabinetowych miały ugrupowania lewicowe.

1 - A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 223. Patrz także orzeczenia NSA z 22 listopada 1990, II SA 597/90.

2 - W orzeczeniu NSA z 27 września 1991 r. znajdujemy następującą interpretację bezwzględnej większości głosów, ma ona miejsce: *gdy za kandydatem lub wnioskiem oddana została liczba głosów co najmniej o jeden większa od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów*. „Wspólnota", 24 grudnia 1994, s. 27.

3 - Z. Zell, *Start*, „Wspólnota" 1990, nr 11.

większościowej, ponieważ wybory zapewniły tam przewagę komitetom obywatelskim i „Solidarności". Na poziomie gmin liczącym się konkurentem dla radnych z tych ugrupowań byli przedstawiciele ruchu ludowego, którzy w części gminnych samorządów mogli samodzielnie decydować o obsadzie najważniejszych stanowisk. Podobną rolę (również w miastach do 40 tys. mieszkańców) odgrywali radni niezależni, którzy jednak rzadko sami mogli tworzyć koalicyjną większość[1]. Monopol, jaki w 1990 r. mieli w samorządach radni wywodzący się obozu „Solidarności", nie oznaczał, że tworzenie koalicji i wybór władz wykonawczych miał charakter bezkonfliktowy. Twórcy reformy i recenzenci działań samorządu w 1990 r. z pewnym zawodem odnotowywali trudności z wyborem władz w niektórych gminach. I choć na tle późniejszych walk powyborczych skala tych problemów nie była duża, to jednak zmąciły one obraz patriotyczno-obywatelskiej wspólnoty rodzącej się III Rzeczpospolitej[2].

W samorządach linie podziału przebiegały według różnych kryteriów. Pogłębiły się, zarysowane już w trakcie kampanii, różnice w obozie „Solidarności". Wynikało to z podziału zapoczątkowanego przez „wojnę na górze" (na zwolenników i przeciwników Wałęsy), z różnic między strukturami NSZZ „Solidarność" a Komitetami Obywatelskimi[3] oraz z innych przyczyn (np. antagonizmy personalne). W samorządach średnich miast pojawiały się niekiedy różnice między radnymi ze środowisk inteligenckich i robotniczych, natomiast w strukturach miejsko-gminnych często istniał wyraźny podział na radnych z miasta i ze wsi. Były też przypadki istnienia w łonie rad silnego lobby zawodowego, (np. oświatowego), czy środowiskowego (np. parafialnego). Różnice te zarysowały się przy tworzeniu koalicji lub w trakcie pierwszych wyborów przewodniczących i burmistrzów (wójtów, prezydentów).

Szukając najbardziej typowych schematów dla wyborów władz wykonawczych rad w 1990 r., można spróbować uszeregować je w następujących kategoriach:

- wybory przebiegające pod dyktando komitetów obywatelskich i „Solidarności". Była to najliczniejsza grupa rad, zwłaszcza w miastach dużych i średnich. Nierzadkie były przypadki stuprocentowego poparcia dla kandydata;

1 - T. Borkowski, A. Bukowski (red.), *Komitety Obywatelskie...*, op. cit., s. 115.

2 - *Najbardziej konfliktogenne były wybory do władz samorządowych* - pisał J. Stępień w *Sprawozdaniu Generalnego Komisarza Wyborczego*, „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 1-2, s. 24. A J. Regulski ubolewał: *Tworząc ustawę, chcieliśmy, aby wójtowie mieli silną pozycję, zatem, aby byli wybierani przez kwalifikowaną większość rady. Dało to, niestety, możliwość blokowania wyboru przez niewielką nawet mniejszość, Po prostu wychodzono z sali i zebranie stawało się nieważne wobec braku kworum. W ten sposób w kilku gminach wybór władz przeciągnął się o kilka miesięcy i dopiero zagrożenie wprowadzeniem zarządu komisarycznego zmuszało strony do kompromisu*. J. Regulski, Samorząd III RP..., op. cit., s. 107.

3 - Konflikt taki ilustruje wypowiedź przewodniczącego „Solidarności" w Janowie (woj. tarnobrzeskie): *Związek i Komitet Obywatelski nie zdołały wypracować wspólnego programu, ponieważ nie mieliśmy zaufania do kierownictwa Komitetu Obywatelskiego*. H. Nicpoń, *Wahadełko*, „Polityka" 1994, nr 31.

- wybory konfrontacyjne, w których po stronie przeciwnej zasiadali radni wywodzący się z „Solidarności". Tu linie podziału przebiegały według opisanych wyżej schematów, a wynik wyborów był uzależniony od arytmetycznej większości, znanej najczęściej już przed samym głosowaniem;
- wybory z decydującym wpływem kandydatów starego układu, kiedy to dotychczasowy naczelnik, wykorzystując swoje doświadczenie w działalności publicznej, znajomość lokalnych realiów, a także podział wśród nowych radnych, potrafił pozyskać decydujące głosy radnych, którzy w tajnym głosowaniu mogli łatwiej postąpić wbrew klubowej dyscyplinie;
- wybory dotychczasowego naczelnika gminy (rzadziej miasta) z pełną akceptacją KO i „Solidarności". Nowi radni popierali dotychczasowego naczelnika, uznając jego dorobek, nie mając do niego większych zastrzeżeń politycznych, a zarazem nie posiadając lepszego kandydata[1].

Podsumowując wybory władz wykonawczych w 1990 r., należy podkreślić, że zastosowanie pełnych demokratycznych procedur oraz utrzymująca się fala poparcia dla „Solidarności" spowodowała „wymiecenie" dotychczasowych przedstawicieli władz. Aż 74 proc. radnych sprawowało swój urząd po raz pierwszy. Nowi radni nie byli (jak ich posłowie w parlamencie) ograniczeni kontraktami zawartymi z poprzednią władzą, czy uwarunkowaniami geopolitycznymi. Dlatego też po wyborach w większości urzędów miejskich dokonane zostały zasadnicze zmiany personalne. W mniejszym stopniu dotyczyło to urzędów gminnych. Jednak nowo wyłonieni przywódcy samorządowi rzadko pochodzili z konkretnych ugrupowań politycznych, choć początkowo większość z nich mogła identyfikować się z komitetami obywatelskimi. Badania przeprowadzone w 1991 r. wskazywały, że tylko 26 proc. przewodniczących rad i 23 proc. wójtów czuło się związanych z organizacjami politycznymi. System partyjny z czasów PRL rozpadł się, a nie powstał na to miejsce nowy trwały układ. Po dekompozycji obozu „Solidarności" i zakończeniu działalności komitetów obywatelskich na polskiej prowincji wytworzyła się polityczna próżnia[2].

Zjawisko to było widoczne jeszcze w 1994 r. Kontekst instytucjonalny wyborów przewodniczących rad i zarządów pozostał ten sam. Obejmował nie tylko ordynację, ale i przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym. Zmieniła się jednak sytuacja polityczna, a na starcie samorządu drugiej kadencji nie ciążyło już piętno

1 - Potwierdzenia dla istnienia takiego schematu wyborów znajdziemy w literaturze. M.in. W. Surażska (red.), *Bal u burmistrza...*, op. cit., s. 11, 33, 60, 72, 81, 106. B. Jałowiecki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny po wyborach*, ,,Studia Regionalne i Lokalne'' nr 3 (36), Warszawa 1991, s. 32, 56, 78, 84. T. Borkowski, A. Bukowski (red.), *Komitety obywatelskie...*, op. cit., s. 104. Także artykuły: *Przyspieszony*, ,,Przegląd Tygodniowy'' 1991, nr 30; *Neorenesans*, ,,Prawo i Życie'', 1999, nr 29.

2 - A. Ferens, *Transformacja systemu władzy lokalnej w Polsce. Próba identyfikacji zasadniczych tendencji*, [w:] A. Antoszewski (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 r. w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wrocław 1994, s. 224.

nowatorstwa. Mniej było także pompatyczności i samorządowo-patriotycznej frazeologii, która towarzyszyła pierwszym wyborom. W 1994 r. bardziej liczyły się realia lokalnego układu sił i aktualne preferencje wyborcze elektoratu. Poza tym doświadczenie radnych oraz ich zróżnicowanie powodowało, że śmielej, częściej i skuteczniej sięgano do instrumentów istniejących w prawie. Po 19 czerwca 1994 r. prasa z trudem nadążała za zmianami w samorządowych układach. W trzy tygodnie po wyborach „Gazeta Wyborcza" pisała: *Sojusze zmieniają się z dnia na dzień. Do dziś udało się wybrać bardzo niewielu prezydentów i członków zarządów miejskich. Lepiej idzie z przewodniczącymi rad i delegatami do sejmików wojewódzkich, ale do tego nie trzeba kworum, trudniej zablokować wybory*[1].

Zróżnicowany wynik wyborów w poszczególnych miastach powodował, że latem 1994 r. koalicyjne mozaiki były wyjątkowo różnobarwne i złożone[2]. W porównaniu z rokiem 1990 system partyjny bardziej się wykrystalizował, ale struktury terenowe ugrupowań politycznych rzadko były rozbudowane poniżej szczebla wojewódzkiego. Dlatego w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców tworzone były koalicje odzwierciedlające w pewnym stopniu układ z wyników głosowania w wyborach parlamentarnych. W Radzie Warszawy (i Gminie Centrum) za zgodą liderów krajowych SLD i UW powstała koalicja tych dwóch partii[3]. W innych gminach Warszawy rządziły koalicje centroprawicowe. Podobnie było w Gdańsku. W Krakowie i Łodzi powstały szerokie koalicje izolujące klub SLD. We Wrocławiu główną rolę odgrywała unijna koalicja „Nasz Wrocław". Prawie nigdzie rady nie stały się lustrzanym odbiciem Sejmu (m.in. z powodu słabości PSL w miastach oraz silnej pozycji ugrupowań centroprawicowych). Z drugiej strony równie rzadkie były przypadki powielenia układu sił z pierwszej kadencji samorządu. Niewielką grupę stanowiły ośrodki, w których jeden komitet wyborczy wprowadził do rady tylu przedstawicieli, że montowanie koalicji było zbędne. W pozostałych dużych i średnich miastach proces tworzenia koalicji miał charakter wielokierunkowy i niejednolity.

Widoczne były w nim następujące tendencje:

- chęć izolowania SLD przez ugrupowania centroprawicowe. Np. w Bydgoszczy, gdzie Sojusz miał 20 mandatów w 50 osobowej radzie, powstała szeroka koalicja łącząca przedstawicieli PC, ZChN, ChDSP, PL RdR i radnych pierwszej kadencji. W Szczecinie, „wielka koalicja" (PC, ZChN, UW, BBWR)

1 - J. Koral, *Za rok, za dzień, za chwilę razem nie będzie nas*, ,,Gazeta Wyborcza'', 9-10 lipca 1994.

2 - Typowym przykładem powyborczej mozaiki był Bytom, gdzie w 50 osobowej radzie rozkład mandatów był następujący: 12 - Porozumienie dla Bytomia (ugrupowanie prezydenta), 9 - Nasz Bytom 2000 (z udziałem wiceprezydenta), 9 - SLD, 8 - Radzionkowskie Towarzystwo Społeczno-Kulturalne, 6 - UW, 4 - Akcja Bytomskiej Prawicy, 1 - Bytomska Unia Mieszkańców (,,Solidarność''), 1 - Ruch Wolnych Obywateli. S. Mancewicz, *Magistrackie układanki*, ,,Gazeta Wyborcza'' 2-3 lipca 1994.

3 - J. Machejek, A. Olczyk, A. Machejek, *Kwaśniewski. Nie lubię tracić czasu!, Łódź 1995*, s. 113.

porozumiała się z ,,małą koalicją'' (UPR, Liga Zachodniopomorska, niezależni) i ,,osiedlowcami''[1];

- niejednoznaczne stanowisko zajmowała Unia Wolności. Tadeusz Mazowiecki apelował, aby nie wchodzić w koalicje z SLD, a Jacek Kuroń uważał, że radni UW nie powinni całkowicie odrzucać takiej możliwości. Te sprzeczne sugestie wywołały tylko negatywne reakcje działaczy w terenie[2]. Po kilku nieudanych próbach porozumienia z prawicą w miastach wojewódzkich (np. w Gorzowie Wlkp. i Koninie), Rada Krajowa UW oświadczeniem z 29 czerwca zezwoliła na tworzenie różnych koalicji *dla dobra społeczności lokalnych i kraju*;
- aktywność Sojuszu Lewicy Demokratycznej w tworzeniu lokalnych większości, nie wykluczająca porozumienia z ugrupowaniami z przeciwnego obozu ideowo-politycznego. Sojusz zawarł z Unią koalicję m.in. w Bielsku-Białej, Ciechanowie, Lublinie, Słupsku, Zamościu. Porozumiewał się z radnymi niezależnymi (np. w Kaliszu), spółdzielcami (np. w Kielcach) oraz radnymi z ugrupowań centroprawicowych (np. w Częstochowie i Piotrkowie Trybunalskim, na warszawskich Bielanach)[3];
- tworzenie ad hoc koalicji, których głównym spoiwem była chęć poparcia (lub obalenia) dotychczasowego prezydenta. Inspiratorami takich działań byli niekiedy szefowie zarządów, którzy nie oglądając się na polityczne konfiguracje sami zadbali o zdobycie większości. Tak było np. w Rudzie Śląskiej, gdzie dotychczasowy prezydent tworzący nową powyborczą koalicję z goryczą komentował swe wcześniejsze starania: *Poszedłem do swoich, a oni mnie nie przyjęli*[4].

Usystematyzowanie koalicji tworzonych w gminach i miastach do 40 tys. mieszkańców wymagałoby przynajmniej kilkunastopunktowej specyfikacji. Byłaby ona zgodna z geograficznym ukształtowaniem się preferencji wyborczych. W miastach Polski zachodniej i północnej częściej rządził niepodzielnie Sojusz. Tak było m.in. w Skomlinie, Żarach, Trzebiechowie, Krośnie Odrzańskim[5]. W województwach południowo-wschodnich przewodniczącymi rad i zarządów byli działacze centroprawicy. Unia Wolności najczęściej odgrywała rolę języczka u wagi. Natomiast działaczom PSL nie udało się przenieść na grunt lokalny swojego

1 - ,,Gazeta Wyborcza'' 1994, nr 158, s. 10-11. *Bitwa o ratusz*, Wprost 1994, nr 27; *Przepis na władzę*, ,,Tygodnik Solidarność'' 1994, nr 32.

2 - Działacz UW w Kłodzku komentował: *Nagwizdaliśmy na apel Jana Marii Rokity, żeby nie wchodzić w układ z SLD. Posłuchaliśmy raczej rad Adama Michnika, by nie stronić od lewicy, jeśli będzie mieć sensowny program i ludzi*. A. Kaczyński, *Kto naprawdę rządzi Kłodzkiem*, ,,Rzeczpospolita'', 26 sierpnia 1994.

3 - F. Gawryś, *Spór między panem, wójtem i plebanem*, ,,Rzeczpospolita'', 26 października 1996. Porozumienia SLD z klubami radnych z ugrupowań centroprawicowych nie miały jednak formalnego poparcia centrali tych partii. Okazywały się też nietrwałe (jak np. w Piotrkowie Trybunalskim).

4 - ,,Wspólnota'' 1994, nr 29, s. 4.

5 - *Komu ile władzy*, ,,Trybuna'' , 21 lipca 1994.

sukcesu z wyborów parlamentarnych. W porównaniu do 1990 r. funkcje w samorządach częściej obejmowały osoby odgrywające znaczącą rolę w życiu politycznym kraju. W 1994 r. wójtem gminy Somianka został ponownie Jarosław Kalinowski (od 1997 r. prezes PSL), a w podwarszawskim Wilanowie przewodniczącym rady został Andrzej Olechowski. Nowym zjawiskiem był także powrót na stanowiska gospodarza miasta byłych naczelników. Nie jest tu wyjątkiem przykład białostockich Moniek, gdzie burmistrzem został były naczelnik, a dotychczasowy burmistrz zatrudnił się w zakładzie pracy, z którego odszedł konkurent[1].

Sondaże socjologiczne przeprowadzane wśród radnych w okresie tworzenia koalicji samorządowych wskazywały, że w 80 proc. wybory szefów zarządów odbywały się bezproblemowo. Montowanie większościowych koalicji dotyczyło rad miast powyżej 100 tys. mieszkańców (81 proc. wskazań), a bardzo rzadko gmin wiejskich (6 proc.). Jeśli jednak dochodziło już tam do koalicji, to najczęściej były to szerokie porozumienia obejmujące ugrupowania postsolidarnościowe i post-komunistyczne (30 proc.), rzadziej dotyczyło to koalicji SLD-PSL (14 proc.) lub PSL i ugrupowań centroprawicowych (12 proc.). Radni uważali też, że o koalicjach w samorządzie decydowali politycy lokalni (77 proc.)[2].

Powyborcza sytuacja w polskich samorządach w 1994 r. stabilizowała się przez kilka miesięcy, np. zarząd miasta Lublina kompletowano cztery miesiące. W nowych radach, obok nie do końca zdyscyplinowanych radnych partyjnych, znaleźli się także przedstawiciele różnego rodzaju związków, stowarzyszeń i organizacji, a także radni niezrzeszeni. Formowanie większości trwało tam niekiedy bardzo długo. W trakcie tego drugiego etapu samorządowych wyborów pojawiło się na niespotykaną wcześniej skalę wiele nowych elementów gry politycznej. Dotyczyło to następujących zjawisk:

- rozpoczynanie pracy w samorządzie od zasady ,,wasz przewodniczący - nasz burmistrz''. Podstawą takiego działania nie był program, lecz podział stanowisk w radzie i zarządzie, a nawet urzędzie. Zjawisko to występowało najczęściej w małych (np. Szczytno) i średnich miastach (np. Sopot)[3];
- próby pozbawienia ugrupowań pozostających poza rządzącą większością, stanowisk w radzie, zarządzie i sejmiku. Zasada ,,zwycięzca bierze wszystko'' tworzyła atmosferę izolacji, napięcia i rewanżu. Utrudniała współpracę w konkretnych dziedzinach oraz przyczyniała się do ogólnego obniżenia kultury politycznej w takim samorządzie;
- obstrukcja głosowań. Metodą tą posługiwano się już po pierwszych wyborach, ale w 1994 r. przybierało to niekiedy rozmiary plagi paraliżującej działalność

1 - B. Cieślińska, *Małe miasto w procesie przemian w latach 1988-1994*, Białystok 1997, s. 150.

2 - K. Olszewski, *Radni o politycznych podziałach*, ,,Rzeczpospolita'', 10 lutego 1995.

3 - ,,Wspólnota'' 1994, nr 29, s. 4; ,,Kurek Mazurski'' 16 lipca 1994, s. 1.

samorządu. Radni mający do dyspozycji od 1/3 do 1/2 mandatów celowo nie przychodzili na sesje, wychodzili w ich trakcie lub też oświadczali, że nie biorą udziału w głosowaniu. Wymuszanie tą drogą kompromisów nie sprzyjało umacnianiu powagi demokracji i samorządu[1];

- nieprzestrzeganie tajności głosowania. Nierzadkim przypadkiem było, iż radni, którzy w wyniku zakulisowych działań dopracowali się większości, nie przestrzegali zasady tajności wyboru, starając się kontrolować postępowanie innych radnych w trakcie dokonywania skreśleń na kartce wyborczej. Zachowanie takie możliwe było z jednej strony z powodu niejasnego zapisu ustawodawcy, z drugiej zaś sprzyjał temu charakter obrad rady, który, choć oficjalnie otwarty, w praktyce pozbawiony był często obiektywnej kontroli ze strony mediów i opinii publicznej.

Ilustracją wymienionych tu zjawisk były wybory prezydenta w Częstochowie. W 50 osobowej radzie SLD zdobyło najwięcej (18) mandatów, ale koalicję większościową tworzyła centroprawicowa Liga Miejska (14), Koalicja Społeczno-Gospodarcza (BBWR - 4 i ZChN - 3) i UW (6). Przedstawiciel Sojuszu ostrzegał przed lekceważeniem jego klubu: *Dalsza izolacja radnych lewicy może spowodować sparaliżowanie procesów decyzyjnych*. Okazało się jednak, że SLD nie musiał uciekać się do bojkotu wyborów. Wystarczyło dyskretne pozyskanie sprzymierzeńca po stronie przeciwnej. W pierwszym tajnym głosowaniu na przewodniczącego zwyciężył kandydat SLD, głosami 25:24. Po dwóch piętnastominutowych przerwach nastąpiły wybory prezydenta. Tym razem bardziej skuteczni okazali się radni z centroprawicowej koalicji. Ich kandydat - dotychczasowy prezydent - wygrał 29:20[2].

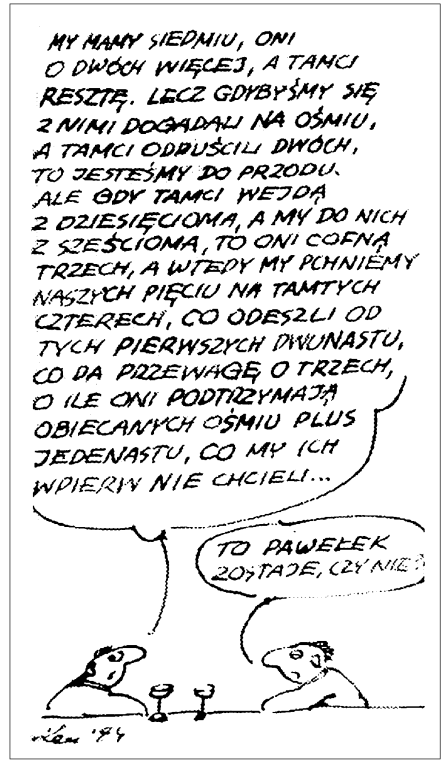
Przykład Częstochowy pokazuje, w jak skomplikowanych warunkach przebiegały wybory przewodniczących rad i zarządów oraz jak trudne było konstruowanie koalicji większościowych. Tworzono je często nie tylko poprzez związki polityczno-organizacyjne. Wykorzystywano także powiązania zawodowe, środowiskowe, sąsiedzkie, rodzinne. Pełny zakres metod socjotechnicznych stosowanych przez lokalnych „machiavellich" z pewnością zasługuje na odrębne zbadanie i może się okazać cennym materiałem dla adeptów marketingu politycznego. Widać było wyraźnie, że radni doskonalą się w swoim politycznym i samorządowym rzemiośle. Jednak równie czytelne były negatywne skutki tej działalności, na co wskazywał w swej powyborczej analizie Jacek Kuroń: *Powstaje sprzężenie zwrotne. Z jednej strony zamknięte, izolowane i bardzo upolitycznione elity władzy lokalnej odpychają obywateli od zaangażowania w sprawy publiczne - ograniczając ich udział*

1 - Bojkot obrad przez radnych sprzeciwiających się wyborowi przewodniczącego zarządu odnotowano m.in. w Bydgoszczy, Dąbrowie Górniczej, Gorzowie Wlkp., Koninie, Kłodzku, Łodzi, Turku, Zielonej Górze. W Lubomierzu (woj. jeleniogórskie), ,,wychodzenie'' radnych trwało do lutego 1995 r. A. Kępiński, *Lubomierski pat*, ,,Rzeczpospolita'', 2 lutego 1995; J. Paradowska, *Spazmy gminne*, ,,Polityka'' 1994, nr 30.

2 - M. Nowakowska, *Panowie, popatrzmy sobie w oczy*, ,,Wspólnota'' 1994, nr 30; T. Wrona, *Rodzina...*, op. cit., s. 83.

w demokratycznych procedurach i instytucjach. Z drugiej, samorząd bez aktywnego wsparcia społeczności lokalnej ma bardzo ograniczone możliwości. Jego decyzje mogą pozostać na papierze, regionalne porozumienia okażą się nieefektywne[1].

Ustawodawcy w niewielkim stopniu postarali się o zmianę tych tendencji. W 1995 r. do ustawy o samorządzie terytorialnym wprowadzono poprawki zmieniające wymagania dotyczące kworum (z 2/3 do 1/2 ustawowego składu rady) oraz nakładające nieprzekraczalny termin wyboru pierwszego zarządu w danej kadencji (art. 28a-28f). Wprawdzie nie zrealizowano projektów obejmujących bezpośredni wybór wójtów i burmistrzów, ale nowa ordynacja z 1998 r. oraz powstanie rad powiatów i sejmików województw spowodowało, że pośrednie wybory szefów rad i zarządów miały nieco inny charakter. Jeszcze w większym stopniu wpłynęła na to praktyka polityczna z lat 1997-98 z przejściową stabilizacją systemu partyjnego zdominowanego przez dwie duże koalicje (AWS i SLD) oraz dwie partie średnie (PSL i UW). W kontekście politycznym tych wyborów należy widzieć także dynamiczną akcję partii na rzecz budowy swych terenowych struktur, których filarami miały być samorządy z ich szefami: przewodniczącymi, wójtami, burmistrzami, prezydentami, starostami i marszałkami.



Rysunek satyryczny do artykułu *Kto burmistrzem*, ,,Kurek Mazurski'', 16 lipca 1994.

Wyniki wyborów samorządowych w 1998 r. sprawiły, że kształtowanie się rządzących większości trwało krócej niż w 1994 r., a powstałe koalicje były bardziej czytelne, zhierarchizowane i nieprzypadkowe. Częstsze były ingerencje partyjnej centrali w koalicyjne przymiarki w terenie. Rozłożenie głównego ciężaru poparcia na SLD i AWS nie zawsze sprzyjało klarownym koalicjom. W sejmikach wojewódzkich rolę języczka u wagi pełniło Przymierze Społeczne. Weszło ono w koalicję z SLD w dziewięciu województwach. W jednym (warmińsko-mazurskim) zdecydowało się na związek z koalicją AWS-UW. Również w powiatach ziemskich formowanie koalicji uzależnione było często od stanowiska

1 - J. Kuroń, *Sukces, który jest porażką*, ,,Gazeta Wyborcza'', 2-3 lipca 1994.

PS. W kilku miastach nastąpił pat w związku z równym rozkładem mandatów: 50 proc. dla lewicy, 50 proc. dla prawicy (Płońsk, Giżycko, Częstochowa). Doszło też do lokalnych porozumień radnych SLD i AWS (Kłodzko, Braniewo, Skierniewice)[1], co spotkało się z ostrą krytyką władz AWS, przy raczej neutralnej postawie lewicy. Głośnym echem odbiła się sytuacja w Raciborzu, gdzie w radzie miejskiej tworzono koalicję AWS-SLD. Marian Krzaklewski nakazał jej zerwanie, ale prawdziwym powodem rezygnacji z koalicji było to, że przedstawicielom obu ugrupowań nie udało się przeforsować swoich kandydatów na kluczowe stanowiska. W tajnym głosowaniu, stosunkiem głosów 19 do 17 na prezydenta miasta wybrano kandydata Towarzystwa Miłośników Ziemi Raciborskiej (7 mandatów), który pełnił tę funkcję w poprzedniej kadencji. Poparł go też ruch samorządowy „Racibórz 2000" (6) i UW (3). Natomiast część radnych SLD popierała kontrkandydata wystawionego przez AWS[2]. W radzie powiatu w Kamieniu Pomorskim doszło do niezwykle szerokiej koalicji łączącej osiem partii: od Unii Polityki Realnej po Sojusz Lewicy Demokratycznej[3].

Podobnie jak to było cztery lata wcześniej, również w 1998 r. uzyskanie największej liczby mandatów w radzie nie gwarantowało zwycięzcy zdobycia stanowisk dla swych przedstawicieli. W Mielcu AWS, która wygrała wybory, pozostała w opozycji, ponieważ większościową koalicję zawiązały cztery pozostałe ugrupowania (w tym SLD), wysuwając kandydaturę dotychczasowego prezydenta miasta. Odwrotnie zaś było w Olsztynie, gdzie SLD nie obsadził żadnego stanowiska, mimo że uzyskał najwięcej mandatów w radzie. Władzą podzieliła się tam koalicja AWS, UW i lokalnego Komitetu Wyborczego Osiedli Olsztyna. Prezydentem został dotychczasowy wiceprezydent z UW. W Szczecinie w wyniku porozumienia części prawicy z SLD prezydentem miasta został przywódca strajków z 1980 r. Marian Jurczyk, który jednak nie dotrwał na tym stanowisku do końca kadencji. W Jeleniej Górze SLD zawarł koalicję z UW. W mniejszych ośrodkach szefom zarządów częściej udawało się utrzymać swe stanowisko trzecią kadencję, zwłaszcza gdy zdołali wprowadzić do rady własne ugrupowanie[4]. Generalnie jednak wybory 1998 r. oznaczały koniec rządów bezpartyjnych fachowców lub burmistrzów pozbawionych szerszego zaplecza politycznego, dotyczyło to zwłaszcza samorządowców związanych z UW (np. w Kaliszu i Słupcy).

W miesiąc po wyborach SLD miał prezydentów w 22 miastach (m.in. Koszalin, Wałbrzych, Gorzów Wlkp., Zielona Góra, Bydgoszcz, Łódź, Płock, Słupsk, Konin,

1 - W Kłodzku spoiwem dla porozumienia radnych prawicy i lewicy była chęć odsunięcia od władzy dotychczasowej pani burmistrz. *Bez dyktatu*, ,,Wspólnota'' 1998, nr 46.
2 - *Fotele prezydentów rozdzielone*, ,,Rzeczpospolita'', 19 listopada 1998.
3 - *Koalicja wszystkich*, ,,Rzeczpospolita'', 16 listopada 1998.
4 - M.in. na trzecią kadencję wybrano burmistrza Tarnowskich Gór, który zawiązał koalicję własnego prawicowego Forum Samorządowego (14 mandatów) z SLD (8). AWS (7) i UW (6) pozostały w opozycji. *Premia za rozwój*, ,,Wspólnota'' 1998, nr 45.

Kalisz, Elbląg, Kielce, Leszno, Opole), natomiast AWS w 16 (m.in. Białystok, Sopot, Gdańsk, Gdynia, Krosno, Lublin, Tarnów, Zamość, Katowice, Kraków, Siedlce). Unia Wolności miała prezydentów w trzech miastach (m.in. we Wrocławiu), natomiast Przymierze Społeczne (a właściwie PSL) lepsze wyniki osiągało w walce o stanowiska marszałków (np. woj. mazowieckie) i starostów. Ciekawa sytuacja ukształtowała się na Mazowszu, gdzie w sejmiku rządziła koalicja SLD - PS, a w powiatach ziemskich (w tym województwie ogólny rozkład mandatów: AWS - 500, SLD - 300, PS - 250, lokalne komitety - 180) dominowała Akcja, ale w 1998 r. trudno było przewidzieć czy poza kilkoma powiatami, gdzie AWS mogła rządzić samodzielnie, skonstruowane sojusze wytrzymają próbę czasu. *Będziemy mieli więc do czynienia z kohabitacją wielopiętrową. Może być tak: wojewoda koalicyjny, sejmik opozycyjny, powiaty w większości koalicyjne, ale dość gęsto przetykane opozycyjnymi*[1] - komentowano w „Polityce". Szczególnie skomplikowana sytuacja była w Warszawie, której specyficzny ustrój wymagał współpracy AWS, SLD i UW. Akcja jednak zgodnie z przedwyborczymi deklaracjami odżegnała się od koalicji z Sojuszem, dlatego sytuacja w stołecznym samorządzie była przez kilkanaście miesięcy niestabilna, choć prezydentowi Piskorskiemu udało się utrzymać swoje stanowisko.

Radni, chcąc uniknąć negatywnych doświadczeń z poprzednich wyborów pośrednich, starali się wprowadzić przepisy regulaminowe porządkujące ten etap pracy samorządu. Temu celowi miały służyć m.in. zapisy dotyczące konkursów na burmistrzów oraz dyspozycje dotyczące zapewnienia uczestnikom głosowania warunków umożliwiających tajne oddanie głosu. Jednak ogłoszenie konkursu na stanowisko burmistrza nie oznaczało pozbawienia rady możliwości manipulacji, a obligatoryjny wymóg ustawienia na sali kabin lub parawanów do głosowania, nie zmieniał faktu, iż nie można było zmusić do korzystania z nich wszystkich radnych. Dlatego w wielu miejscach w kraju powtórzyły się proceduralne precedensy z 1994 r. Opozycja bojkotowała głosowania nad wyborem burmistrza (prezydenta), choć miało to już tylko symboliczne znaczenie. W sejmiku woj. lubelskiego na inauguracyjnej sesji radny senior, mimo sprzeciwu większości radnych, zarządził przerwę, która ostatecznie trwała kilka dni. Radni SLD kontynuowali jednak obrady, powierzając przewodnictwo nowemu radnemu seniorowi. Obaj przewodniczący wyznaczyli ciąg dalszy sesji na 14 listopada. O godz. 9 obradowali radni SLD i PSL, a o 10 radni AWS i UW (ale już bez kworum)[2]. W sejmiku woj. mazowieckiego radni AWS i UW trzykrotnie bojkotowali obrady, uzyskali też uchylenie przez wojewodę wyboru przewodniczącego sejmiku, ale decyzję tę osłabiał fakt, iż sam wojewoda był radnym tego sejmiku z ramienia

1 - J. Paradowska, *Rebus z trzema szczeblami*, ,,Polityka'' 31 października 1998.
2 - *Dublet*, ,,Wspólnota'' 1998, nr 47.

AWS. W Gdańsku z kolei odwołanie do wojewody skierowali radni SLD tamtejszego sejmiku, zarzucając stronie przeciwnej zbyt szybkie przeprowadzenie wyborów prezydium, marszałka i zarządu[1].

Utrzymywał się też niedobry zwyczaj przydzielania wszystkich stanowisk w radzie i zarządzie zwycięskiej koalicji, bez uwzględniania choćby w minimalnej proporcji wpływów mniejszości[2]. Kontrowersyjne sytuacje pojawiały się również w związku z utrzymaniem tajnego trybu głosowania nad wyborem władz. Prowokowało to do zakulisowej aktywności. W Morągu radni głosowali na ponumerowanych kartach, co stało się powodem unieważnienia wyborów władz rady miejskiej przez wojewodę. W Kaliszu podczas pierwszej sesji 35-osobowej rady powiatu przewodniczący obrad poprosił, by głosowano w miejscu wyznaczonym na sali, zapewniającym tajność głosowania. Nie zgodzili się na to radni lewicy, którzy wypełniali karty do głosowania przy swoich stolikach[3].W Turku przy wyborach przewodniczących i zastępców rady powiatu wygrała koalicja SLD-PS (przewagą 20:15), a przy głosowaniu kandydatur na starostę sukces odniosła koalicja AWS-UW (18:17). W Nowej Soli podczas pierwszej próby wyboru prezydenta głosy rozłożyły się równomiernie, czym obie strony były bardzo zaskoczone, ponieważ przed sesją, w wielkiej tajemnicy, każda z nich zdobyła u konkurencji „tajnego'' zwolennika. W Brodach (powiat Krosno Odrzańskie) przy równym rozkładzie głosów (7:7) uznano, że głos radnego seniora jest rozstrzygający, zrezygnowano z dyskusji nad wystąpieniem wójta i przystąpiono do wyboru władz.

Polityczne przyporządkowanie koalicji oraz wybranych przez radnych szefów rad i zarządów było łatwiejsze niż w 1994 r. Dojrzalsze też były metody rywalizacji przy procedurze wyborów pośrednich. Jednak doświadczenia z ośmiu lat samorządu oraz dwóch kampanii wyborczych nie wprowadziły wielkich zmian do politycznej praktyki, tym bardziej, że kontekst instytucjonalny wyborów pośrednich nie uległ zasadniczym zmianom. Do najważniejszych zjawisk związanych z tworzeniem koalicji i tym etapem wyborów można zaliczyć:

- wpływ władz politycznych na tworzenie koalicji w terenie. Zarysowała się tu wyraźnie hierarchia: centrala miała wpływ na ustawienie wyborów w sejmikach, władze wojewódzkie decydowały o koalicjach powiatowych, a te z kolei starały się mieć wpływ na kadry w gminach;
- im wyższy szczebel samorządu oraz im większe miasto, tym trudniej było stworzyć koalicję i ustalić personalny skład władz. Porozumienia koalicyjne zawierane przy tej okazji obejmowały szeroką nomenklaturę stanowisk związanych z urzędem (standardowo dotyczyło to szefów wydziałów);
- na stanowiska przewodniczących rad i zarządów (zwłaszcza w sejmikach i w dużych miastach) wybierano osoby związane z samorządem lub polityką: byłych i aktualnych wójtów, burmistrzów, prezydentów, wojewodów, członków rządu, parlamentarzystów oraz liderów ugrupowań politycznych[1]. Niekiedy wiązało się to z łączeniem stanowisk (np. posła i burmistrza);
- wójtowie gmin i burmistrzowie miast do 20 tys. mieszkańców, którzy dotąd nie należeli do partii, zmuszeni zostali do poszukiwania politycznych patronów w większych ośrodkach. A przewodniczący rad w tych miejscowościach silniej niż dotąd związani byli z szefami klubów radnych.

Tworzenie koalicji oraz atmosfera towarzysząca wyborom pośrednim w 1998 r. pokazały, że partie polityczne potraktowały samorząd jako miejsce do podziału łupów po stoczonej walce wyborczej. W następnych latach, w związku z poważnymi zmianami na scenie politycznej w kraju (wzrost wpływów SLD, zanik AWS i UW), samorządy stały się areną zmagań tych, którzy chcieli aktualizować lokalny układ sił według krajowych parametrów. Dlatego w kadencji 1998-2002 więcej było koalicyjnych przetasowań oraz zmian w personalnym składzie władz samorządowych. Nie pracowano natomiast w ogóle nad możliwością doskonalenia zapisów dotyczących przekazania władzy następcom. A negatywne skutki związane z brakiem statutowego uregulowania tego fragmentu pracy samorządów widoczne były już w 1994 r.[2]

Nowelizacja samorządowych ustaw przeprowadzona w latach 2001-2002 spowodowała następujące zmiany:

- bezpośrednie wybory, wójtów, burmistrzów i prezydentów;
- likwidacja zarządów gmin[3];
- faktyczne ograniczenie roli przewodniczących rad.

Takie ukształtowanie prawa zmieniało dotychczasowe standardy tworzenia koalicji powyborczych i elekcji burmistrzów. Ich bezpośredni wybór, poza samym

1 - Wojewoda gdański uznał, że zwołanie dwóch sesji przed oficjalnym ogłoszeniem wyników wyborów w Dzienniku Ustaw nie daje podstaw do uchylenia podjętych tam uchwał. *Radni ślą skargi* oraz *Uchylone uchwały*, ,,Rzeczpospolita'', 21 oraz 24 listopada 1998. Natomiast NSA w przypadku dwóch warszawskich gmin (Bemowo i Włochy) unieważnił wybory burmistrzów, ponieważ przeprowadzono je na pierwszej sesji, choć statut gminy mówił, że należy w tym celu zwołać kolejną sesję.

2 - Wisła Surażska określiła takie postępowanie AWS i SLD mianem *eksportu konfrontacji w dół, co prowadzi do zniszczenia kultury politycznej również tam, gdzie zdążyła się ona wykształcić w ciągu ostatnich 8 lat*. W. Surażska, *Samorząd zapisuje się do partii*, ,,Rzeczpospolita'' 1999, nr 18.

3 - Wtedy przewodniczący ogłosił przerwę. 17-osobowa grupa prawicowego Forum Ludowego wyszła z sali. Zostało 18 radnych SLD i PSL. Po konsultacji z prawnikami wznowili oni obrady i wybrali starostę z SLD i szefa rady z PSL. Wojewoda uznał, że narusza to ustawę o samorządzie powiatowym, bo uchwały zostały podjęte w czasie przerwy, a do tego na sesji inauguracyjnej nie można wybierać zarządu powiatu.

1 - W sejmiku woj. białostockiego zasiadł b. premier W. Cimoszewicz, w radzie Krakowa był minister T. Syryjczyk, a w sejmiku mazowieckim można było doliczyć się ponad 20 polityków z centralnego szczebla.

2 - *W statutach gmin problem ten był pomijany prawie całkowicie, co w sytuacjach skrajnych prowadziło do ostrych konfliktów i trzaskania drzwiami przez opuszczających gminną scenę polityków* - Z. Majewski, Przejmowanie władzy, ,,Wspólnota'' 1994, nr 36.

3 - Początkowo (w nowelizacji z 2001 r.) ograniczono jedynie liczebny skład zarządu oraz skrócono do trzech miesięcy czas jego wyboru w nowej kadencji.

scedowaniem zasadniczej decyzji personalnej z radnych na wyborców, powodował też przyspieszenie całej procedury powołania szefa urzędu oraz eliminował wiele manipulacji, które występowały przy wyborach pośrednich. Miało to także znaczenie dla formowania samorządowych koalicji. Starostowie i marszałkowie byli wprawdzie wybierani nadal w trybie pośrednim, ale w 2002 r. w większości powiatów i województw komitety wyborcze już w trakcie kampanii jednoznacznie wskazywały swoich liderów, którzy zajmowali pierwsze miejsce na listach wyborczych, jako kandydaci na te stanowiska.

Po wyborach wójtowie, burmistrzowie i prezydenci czekali tylko na formalne złożenie ślubowania na pierwszej sesji. Posiadając mandat z bezpośrednich wyborów byli w wygodniejszej sytuacji niż dawniej, gdy najpierw rada wybierała przewodniczącego i zastępców, a potem dopiero wyłaniano szefa urzędu. W 2002 r. w radach gmin i miast do 20 tys. mieszkańców wójtowie i burmistrzowie często sami starali się przejąć inicjatywę (w połowie tych samorządów wybory bezpośrednie rozstrzygnięto już w pierwszej turze), oddziałując na grupki radnych w kierunku właściwego pokierowania głosowaniem. Incydenty i niespodzianki towarzyszące dotąd tej tajnej części elekcji pośredniej w 2002 r. należały już do rzadkości. Jedyną pozostałością po dawnej porcedurze wyborczej była elekcja wójtów w trzech gminach, w których w pierwszej turze startujący w wyborach bezpośrednich jedyni kandydaci nie uzyskali ponad połowy głosów. Zgodnie z ordynacją decyzja wyboru została tym samym scedowana na radnych[1].

W miastach powyżej 20 tys. mieszkańców, gdzie w wyborach powszechnych głosowano na kandydatów z listy, sytuacja również była klarowniejsza, ponieważ burmistrz (prezydent) startował zawsze jako lider na jednej z list i to dawało mu szanse na posiadanie silnego zaplecza w radzie. Jeśli nawet nie był to największy klub, to łatwiej było stworzyć z jego udziałem koalicję rządzącą. Przypadki, gdy radni pozostający w opozycji do prezydenta mieli w radzie bezwzględną większość, zdarzały się rzadko. Ale było tak np. w Bydgoszczy i w Zielonej Górze. Również w Krakowie, Łodzi i Rzeszowie prezydenci nie posiadali w radach większościowego zaplecza. W miastach średnich i dużych koalicje tworzyły się raczej bezproblemowo. W Warszawie koalicja PO oraz PiS powstała już w tydzień po drugiej turze i obejmowała również podział stanowisk w dzielnicach. We wszystkich miastach wojewódzkich w ciągu miesiąca po wyborach wyłoniono przewodniczących, komisje i samorządy rozpoczęły normalną pracę. Nie było problemów z ustaleniem pensji dla prezydentów miast, gdzie większość w radzie miała opozycja[2], choć

1 - Radni wybierali wójtów w Pakości (woj. kujawsko-pomorskie), Czerniejewie (Wielkopolska) i Suchaniu (woj. zachodniopomorskie).

2 - *Dużo władzy i pieniędzy*, ,,Rzeczpospolita'', 6 grudnia 2002.

wcześniej właśnie ten element kohabitacji dwóch organów samorządu (prezydenta i rady) budził sporo obaw.

Można było się jednak spodziewać, że na 2,5 tys. samorządowych jednostek znajdą się i takie rady, w których w walce politycznej wykorzystany zostanie każdy element. Dlatego sytuacja rządów mniejszościowych w samorządach niosła ze sobą niebezpieczeństwa co do prawidłowej pracy tych jednostek. W dodatku zmniejszenie liczby radnych w miastach powyżej 20 tys. mieszkańców (a zwłaszcza w średnich i dużych ośrodkach) utrudniało grupie rządzącej pozyskiwanie pojedynczych głosów opozycji (lub niezdecydowanych), co w poprzednich kadencjach było często praktykowane. Linie podziału w pomniejszonych gremiach były czytelne i trudne do przełamania. Zdarzało się, że już na pierwszych sesjach podejmowano decyzje o konfrontacyjnym charakterze. W Kąkolewnicy większość w radzie miała grupa opozycjonistów, którzy już w poprzedniej kadencji organizowali referendum. Pensję wójta obniżono z 8,2 tys. do 2,7 tys. zł, a na przewodniczącego rady wybrano jego twardego przeciwnika. W Świdwinie radni miasta ustalili burmistrzowi pensję na poziomie 1.200 zł (prawie połowa średniej krajowej), a za udział w sesjach i komisjach mieli pobierać symboliczną złotówkę[1]. W Drezdenku rada zamierzała ograniczyć pensję burmistrza, ale ten przez miesiąc przebywał na zwolnieniu lekarskim. W Kościelcu w ogóle nie zaproszono nowego wójta na inauguracyjną sesję.

Pierwsze sesje przyniosły wiele niespodzianek ukazujących blaski i cienie samorządowej demokracji. W podwarszawskim Legionowie poawuesowska Platforma Samorządowa zawarła niepisany układ z SLD. W Stargardzie Szczecińskim, gdzie rządził prawicowy prezydent, w radzie większościową koalicję stworzyli przedstawiciele SLD-UP i Samoobrony, wybierając na przewodniczącego rady pokonanego kandydata na prezydenta z SLD. W Koszalinie prezydent z koalicji PO-PiS porozumiał się z Samoobroną (za cenę dwóch stanowisk: wiceprezydenta i wiceprzewodniczącego)[2]. W Słupsku prezydent miasta wobec nacisków wywieranych na niego w sprawie kandydatur zastępców, ogłosił konkurs na te stanowiska. Zgłoszenia nadesłały 23 osoby.

Formowanie się koalicji w powiatach i sejmikach województw trwało nieco dłużej. W tych organach utrzymano pośredni tryb wyboru władz wykonawczych (starostów, marszałków i pozostałych członków zarządów). Z publicznych wypowiedzi samorządowców wynikało, że najbardziej skłonni do zawierania koalicji byli radni PSL i Samoobrony. Ale w 2002 r. nie tylko radni decydowali o układach politycznych na szczeblu województwa. W kształtowanie porozumień w sejmikach zaangażowani byli również krajowi szefowie ugrupowań politycznych.

1 - *Wiadomości*, onet.pl, 19 listopada 2002.

2 - ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 260, s. A-6; ,,Gazeta Wyborcza'', 15 listopada 2002, s. 4.

Nawet premier i prezydent wypowiadali się na ten temat, prezentując już na wstępie odmienne stanowiska. Aleksander Kwaśniewski[1] potępiał zawieranie przez SLD-UP koalicji z Samoobroną, krytykując Grzegorza Kurczuka, szefa lubelskiego SLD (i ministra sprawiedliwości), który wkrótce po wyborach wyraził gotowość zawarcia takiego porozumienia, celem izolacji PSL. Ludowcy natychmiast odpowiedzieli listem skierowanym przez Jarosława Kalinowskiego do PO i PiS, w którym prezes PSL zaprosił obie partie do tworzenia *szerokiej koalicji demokratycznej.* Sekretarz generalny Stronnictwa mówił o wspólnym rządzeniu z centroprawicą w 13-14 województwach[2]. Liderzy PO, PiS i LPR nie mieli jednoznacznej strategii powyborczej. Maciej Płażyński mówił: *Pod żadnym pozorem z SLD i Samoobroną,* ale już Paweł Piskorski i Donald Tusk dopuszczali doraźne porozumienia z lewicą. Natomiast politycy PiS chcieli współpracować z Ligą Polskich Rodzin. Ale praktycznym sprawdzianem intencji i możliwości przedstawicieli ugrupowań politycznych były pierwsze sesje sejmików. Dopiero wtedy okazywało się, jakie są realia dla funkcjonowania koalicji.

Najprostsza sytuacja była w woj. lubuskim, ponieważ koalicja SLD-UP zdobyła tam 17 mandatów na 30. Marszałek i przewodniczący zostali wybrani ponownie, a na jednego z dwóch wiceprzewodniczących wybrano przedstawiciela opozycyjnej koalicji PO-PiS. Szybko porozumiano się też w woj. świętokrzyskim, gdzie koalicję SLD-UP poszerzono o PSL. Podobnie było w woj. wielkopolskim, choć tu mniejszościowa koalicja SLD-UP-PSL (18 radnych na 39) miała rządzić z poparciem radnych PO. W kilku województwach wyborcza arytmetyka wskazywała na konieczność zawarcia porozumienia lewicy (lub rzadziej prawicy) z partią Leppera. W woj. kujawsko-pomorskim Samoobrona podpisała koalicję PO-PiS i LPR, ale druga koalicja SLD-UP i PSL „wyłuskała'' z partii Leppera dwóch radnych i przejęła władzę, co umożliwiło dotychczasowemu marszałkowi z SLD utrzymanie stanowiska. W woj. łódzkim umowę koalicyjną podpisali radni SLD, PSL i Samoobrony, choć przy tajnych wyborach członków zarządu pojawiły się niespodzianki. Taka sama koalicja powstała w woj. dolnośląskim, podlaskim, i zachodniopomorskim. Ale już w sejmiku woj. lubelskiego koalicję SLD i Samoobrony rozbiło niespodziewane przejście na stronę PSL radnego z partii Leppera[3]. Na Mazowszu PSL podpisało umowy koalicyjne z lewicą i prawicą, ale dopiero na kilka godzin przed pierwszą sesją ludowcy wybrali LPR i PiS za cenę

1 - Prezydencką koncepcję tworzenia proeuropejskich koalicji w sejmikach poparł też marszałek Sejmu Marek Borowski. *Wiadomości,* www.wp.pl, 5 listopada 2002.

2 - ,,Życie'' 7 listopada 2002, s. 4.

3 - Przewodniczącym sejmiku woj. lubelskiego został znany polityk prawicy Ryszard Bender. Wygrał on tajne wybory stosunkiem głosów 16:15 (i jeden głos nieważny), co spowodowało protest przegranych, którzy uważali, że nie stanowi to bezwzględnej większości. Powoływano się przy tym na ekspertyzy prawne, zapominając, że kwestię tę rozstrzygnął NSA już na początku pierwszej kadencji samorządu. (patrz przypis 2, s. 184).

pozostawienia Adama Struzika na stanowisku marszałka. W woj. opolskim rządziło SLD z klubem mniejszości niemieckiej, która jednak nie otrzymała stanowiska marszałka. W woj. podkarpackim, gdzie najwięcej mandatów miała Liga Polskich Rodzin, spodziewano się rządów centroprawicy. Jednak kluby SLD, PSL i Samoobrony stworzyły szeroką koalicję, która, mając przewagę jednego mandatu, zepchnęła radnych LPR i PO-PiS do opozycji. Tym trzem ugrupowaniom udało się natomiast przejąć władzę w województwach: małopolskim i pomorskim.

Podczas pierwszych sesji sejmików radni mieli okazję wykorzystać szeroki wachlarz posunięć socjotechnicznych i manipulacyjnych, tak charakterystycznych dla tego etapu kształtowania władz samorządowych. W woj. podlaskim przewodniczący sejmiku z poprzedniej kadencji zwołał sesję nowego sejmiku dopiero na 29 listopada, tłumacząc, że wywiązuje się jednak z ustawowego zwołania sesji w ciągu siedmiu dni od ogłoszenia wyników wyborów (termin upłynął 19 listopada). Uznał bowiem, że „zwołanie'' nie jest równoznaczne z koniecznością przeprowadzenia obrad. *Jeśli ustawodawca miał na myśli odbycie pierwszego posiedzenia, powinien to jasno wyrazić. W języku polskim mamy wystarczająco dużo słów* - tłumaczył dziennikarzom własną interpretację przepisów[1]. Z kolei na pierwszym posiedzeniu sejmiku woj. śląskiego proponowana na przewodniczącą kandydatka PO-PiS uzyskała tylko 15 głosów (na 48), ale innej kandydatury nie zgłoszono. Po tym sondażowym głosowaniu radni zakończyli obrady i rozpoczęli zakulisowe pertraktacje. Ostatecznie władzę w samorządzie wojewódzkim Śląska objęła koalicja SLD, PSL, Smaoobrony i Unii Samorządowej. W woj. warmińsko-mazurskim koalicyjną większość tworzyli radni: SDL-UP, Samoobrony i PSL, a przewodniczącym sejmiku został kandydat lewicy będący członkiem Unii Wolności.

W powiatach sytuacja była bardzo zróżnicowana. Sygnały z wielu ośrodków pozwalały przypuszczać, że kluby radnych oraz ich liderzy będą bardzo elastyczni w nawiązywaniu koalicji. Nawet radni z najbardziej przeciwnych sobie ugrupowań gotowi byli do współpracy. Częściej też niż w poprzenich latach uwzględniano interesy opozycji. Wyglądało na to, że dopiero w czwartej kadencji w samorządach przestanie dominować podział partyjny. Zjawisko to można by nawet uznać za budujące, gdyby nie fakt, że źródłem tego kompromisu była żądza władzy i strach przed odsunięciem od wpływowych stanowisk. Korzyści płynące z udziału w zarządzaniu gminą (powiatem) były tak samo oczywiste jak i jałowość działań opozycji. Radni wyciągali wnioski z doświadczeń poprzednich kadencji, a jednocześnie doskonale rozumieli, że mimo nadal istniejących ograniczeń kompetencyjnych i finansowych rola samorządów będzie rosła, a perspektywa integracji z UE otworzy nowe możliwości rozwoju tym jednostkom. Oczywistym było, że

1 - ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 268, s. A-4.

większe szanse na wykorzystanie tych możliwości będą mieli ci, którzy znajdą się w ścisłej grupie zarządzającej.

Te same czynnki dały o sobie znać przy tworzeniu samorządowych władz województw. Tu korzyści płynące z udziału we władzy były jeszcze większe, ponieważ właśnie samorządy województw miały być głównym beneficjentem unijnej pomocy. Pamiętano o tym nie tylko w urzędach marszałkowskich, ale i w centralnych organach władz państwowych i politycznych. Przy tworzeniu koalicji w radach i sejmikach widać było dużą elastyczność ze strony wszystkich ugrupowań. Często dochodziło do transakcji wiązanych, uwzględniających układ sił na poziomie miasta, powiatu i województwa. Perspektywa trwania w opozycji nie dawała żadnych korzyści. Pragnienie udziału we władzy było silniejsze od nacisków partyjnej „góry" oraz od ideowych czy personalnych różnic. Zwyciężała arytmetyka i pragmatyka.

Dlatego proces tworzenia koalicji powyborczych i elekcji pośrednich w 2002 r., choć przebiegał sprawniej i szybciej niż w latach poprzednich, to jednak powielał dawne ułomności oraz przynosił nowe. Nagminnym zjawiskiem były komplikacje wynikające z rezygnacji z mandatów radnych, których wybrano na stanowiska wójtów, burmistrzów i prezydentów. Rezgnację taką musiała przyjąć rada, podejmując uchwałę o wygaśnięciu mandatu a następnie rozpocząć procedurę zapełnienia wakatu. Mogło to jednak nastąpić dopiero po pewnym czasie[1]. Tę słabość ordynacji można było usunąć stosunkowo łatwo, poprzez jendorazową nowelizację ustawy. Ale potrzebna była także gruntowna rekonstrukcja całego systemu wyborczego, która uwzględniałaby konsekwencje bezpośredniej elekcji liderów. Ewolucja nastąpi zapewne w kierunku dalszego ograniczania znaczenia wyborów pośrednich (a poprzez to także powyborczych koalicji) na rzecz upodmiotowienia wszystkich wyborców, których decyzji nie będzie można już zniekształcić w gabinetowych układach.

* * *

Proces tworzenia koalicji w samorządach oraz przeprowadzania wyborów przewodniczących rad i zarządów przebiegał według stałych zasad, które do 2002 r. dawały radnym dużą swobodę w kształtowaniu politycznej strategii oraz w wyrażaniu swych personalnych preferencji. Mimo starań ustawodawcy na rzecz doskonalenia tego procesu, a także mimo dojrzewania sceny politycznej, nie

1 - W sejmikach, radach powiatów i miast powyżej 20 tys. mieszkańców nowy radny mógł złożyć ślubowanie już na następnej sesji. Natomiast w mniejszych gminach koniecznym było przeprowadzenie nowych wyborów.
Z szacunkowych obliczeń wynika, że takie sytuacje dotyczyły kilkunastu procent jednostek samorządowych. Nie sprzyjało to stabilności rad, osłabiało zaplecze polityczne burmistrza, a niekiedy prowadziło to bojkotu obrad przez niezadowoloną mniejszość.

znikały trudności w realizacji podstawowego zadania politycznego samorządu, jakim jest wybór władz wykonawczych i stworzenie odpowiedniej większości. Utrzymanie w czterech kolejnych elekcjach mieszanej ordynacji większościowo-proporcjonalnej utrwaliło ścieranie się oddolnych inicjatyw politycznych z dążeniami centralnie kierowanych ugrupowań.

Próbą zmiany tych negatywnych zjawisk było wprowadzenie bezpośrednich wyborów burmistrzów w 2002 r. Już w trakcie kampanii pojawiły się postulaty rozszerzenia tej procedury również na starostów. W ten sposób wybory pośrednie w radach powiatów i sejmikach województw odbywały się niejako w cieniu elekcji wójtów, burmistrzów i prezydentów. Ciężar władzy został przeniesiony w większym stopniu na jednoosobowego lidera, a najważniejsza procedura wyborcza w gminach odbywała się już poza radą. Natomiast decyzje w sprawach koalicji na poziomie województwa zapadały pod czujnym okiem krajowych liderów partyjnych. Musieli oni jednak często godzić się na daleko idące kompromisy zawierane przez terenowych działaczy.

5. Referenda i wybory uzupełniające

Tworząc w 1990 r. prawo samorządowe, ustawodawca przyjął wiele rozwiązań, których zastosowanie wymagało dodatkowych prac legislacyjnych. Dotyczyło to m.in. kwestii referendum lokalnego, wzmiankowanego w ustawie z 8 marca 1990 r. Referendum mogło być przeprowadzone w sprawie odwołania rady przed upływem kadencji, w sprawach samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne (referendum obligatoryjne) oraz w każdej innej sprawie ważnej dla gminy (referendum fakultatywne). Artykuły (12. i 13.) tej ustawy w pierwotnej formie dopuszczały możliwość przeprowadzenia referendum gminnego na wniosek 20 proc. mieszkańców. Do prawomocności referendum potrzebna była 50 proc. frekwencja. Ostatecznie te wysokie progi procentowe obniżono odpowiednio do 10 proc. (podpisy) i 30 proc. (frekwencja). Ale i tak brak odrębnej ustawy o referendum (do której odsyłano w ustawie o samorządzie) powodował, że prawie przez dwa lata zapis o referendum nie miał praktycznego zastosowania. Zmieniło się to dopiero wraz z przyjęciem ustawy o referendum gminnym 11 października 1991 r.[1] W roku następnym ogólną podstawę do organizowania referendum gminnego stworzyły przepisy Małej Konstytucji (art. 27, ust. 2). W ten sposób powstał zasadniczy zbiór praw o referendum gminnym.

Referendum w sprawie samoopodatkowania lub w innej ważnej dla gminy sprawie przeprowadzała rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek 10 proc. mieszkańców uprawnionych do głosowania. Inicjatorzy po powiadomieniu rady gminy mieli 60 dni na zebranie niezbędnej liczby podpisów. Następnie rada, jeśli nie znaleziono w tak przygotowanym wniosku uchybień formalnych, wyznaczała datę referendum, między 45. a 50. dniem od rozplakatowania na terenie gminy postanowienia o przeprowadzeniu referendum lub od daty ogłoszenia przez NSA postanowienia w tej sprawie. Na tych samych zasadach referendum w sprawie odwołania rady zarządzał wojewódzki komisarz wyborczy[2].

---

1 - Dz. U. Nr 110, poz. 473.
2 - *Wytyczne w sprawie referendum*, ,,Wspólnota'', 12 listopada 1994.

W ustawie z 1991 r. nie stworzono żadnych barier czasowych co do częstotliwości organizowania referendów. Referendum było ważne, gdy wzięło w nim udział co najmniej 30 proc. uprawnionych. W przypadku mniejszej frekwencji referendum nie miało mocy prawnej, ale mogło służyć jako informacja o charakterze opiniodawczym, a więc pełnić funkcję tzw. referendum konsultacyjnego[1]. Rada gminy, podejmując uchwałę o referendum, powinna zawrzeć w niej treść pytania (lub pytań - do pięciu) albo warianty decyzji zaproponowane mieszkańcom gminy do wyboru. W przypadku gdy przedmiotem referendum było samoopodatkowanie mieszkańców na cele publiczne, w uchwale należało wskazać konkretne cele i zasady samoopodatkowania. Protesty związane z referendum rozpatrywał wyłącznie sąd wojewódzki. Rozstrzygnięcie ważnego referendum następowało wtedy, gdy za jednym z rozwiązań zaproponowanych do wyboru oddano więcej niż połowę ważnych głosów. W przypadku referendum w sprawie samoopodatkowania mieszkańców potrzebne było 2/3 ważnych głosów. Koszty referendum pokrywano z budżetu gminy. Pozostałe kwestie (kampania, finansowanie, rozliczenia) określone zostały według wzorów obowiązujących w samorządowej ordynacji wyborczej.

Ustawa o referendum gminnym zawierała punkty, które budziły wątpliwości prawników i były powodem sporów wśród osób bezpośrednio związanych z konkretnymi inicjatywami referendalnymi. Kontrowersje dotyczyły głównie zakresu przedmiotowego referendum oraz relacji między inicjatywą mieszkańców a decyzją rady w kwestii przeprowadzenia referendum w ważnej dla gminy sprawie. Zwracano uwagę na lakoniczny charakter tego zapisu[2]. Przedmiotem dyskusji był także rozstrzygający charakter decyzji rady w sprawie takiego referendum. Rada miała wprawdzie obowiązek podjąć uchwałę o przeprowadzeniu referendum w 30 dni od zgłoszenia wniosku, ale wcześniej powinno nastąpić zbadanie zgodności wniosku z ustawą o samorządzie i ustawą o referendum gminnym. Badaniem tym zajmowała się powołana przez radę komisja, która mogła dopatrzyć się uchybień formalnych i zwrócić wniosek inicjatorom[3]. Kolejny mankament wynikał z art. 37 ustawy o referendum gminnym. W przypadku jego skuteczności rada miała wprawdzie obowiązek podjąć czynności mające na celu wykonanie postanowień referendum, ale brakowało przepisów określających tryb i termin realizacji.

1 - A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym*, op. cit., s. 102.

2 - W tym kontekście szczególne znaczenie miało orzecznictwo NSA, który np. uznał, że referendum może dotyczyć odwołania zarządu gminy (wyrok z 6 lutego 1991 r. SA/Wr 1163/90). Z kolei w 1994 r. NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu, w swym postanowieniu z 29 czerwca 1993 r., orzekł: *Przedmiotem referendum ma być stanowcze rozstrzygnięcie określonej ,,sprawy ważnej dla gminy'', a rozstrzygana w ten sposób sprawa musi się mieścić w zakresie właściwości organów gminy. Kwestia przynależności gminy do projektowanego powiatu nie może być objęta pytaniami referendum gminnego*. ,,Wspólnota'' 1995, nr 31, s. 3.

3 - E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo społeczności lokalnych do rozstrzygania spraw w drodze referendum*, ,,Samorząd Terytorialny'', 1993, nr 7-8, s. 59.

Bardziej jednoznaczny zapis miały artykuły ordynacji dotyczące wyborów przeprowadzanych w trakcie kadencji. Były one usystematyzowane w trzech kadegoriach:

- wybory ponowne - gdy prawomocny wyrok sądu stwierdzał nieważność wyborów lub wyboru radnego;
- wybory przedterminowe - zarządzane w przypadku odwołania lub rozwiązania rady.
- wybory uzupełniające - przeprowadzane tylko tam, gdzie obowiązywała ordynacja większościowa i w sytuacjach wymienionych w ustawie.

Uzupełnienie składu rady mogło nastąpić w przypadku indywidualnego wygaśnięcia mandatu lub w wyniku tworzenia nowych jednostek poprzez zmiany w podziale terytorialnym. W praktyce dotyczyło to głównie małych ośrodków, ponieważ tam najczęściej dochodziło do podziałów i tworzenia nowych gmin.

W miastach, gdzie wybory odbywały się według zasady proporcjonalnej, wygaśnięcie mandatu nie oznaczało konieczności organizowania wyborów uzupełniających. Radnym zostawał kandydat z tej samej listy, który uzyskał w wyborach kolejno największą liczbę głosów i nie utracił prawa wybieralności. W miejscowościach z jednomandatowymi okręgami (wybory większościowe) też nie zawsze organizowano wybory uzupełniające[1]. Łącznie w pierwszej kadencji w wyborach uzupełniających obsadzono 1.253 mandaty w 880 radach gmin. Zarejestrowano 2.303 kandydatów (średnia: 1,8 na jeden mandat). W 37 okręgach nie przeprowadzono wyborów w związku z brakiem kandydatów. W 476 okręgach zarejestrowano tylko po jednym zgłoszeniu i tam również nie przeprowadzano wyborów, a radnym zostawał automatycznie jedyny kandydat. Frekwencja w wyborach uzupełniających była najczęściej bardzo niska. Np. w Mławie wynosiła 0,77 proc., w Brzesku 1,0, w Nowym Sarzynie (woj. rzeszowskie) 1,61, w Krynicy 1,8. W dwóch gminach (Krasnopol i Prostki) przy urnie nie pojawił się ani jeden wyborca. Zdarzały się jednak również przypadki niezwykle wysokiej frekwencji, np. w gminie Brzuze (woj. włocławskie) głosowało 82 proc. uprawnionych, w Kocku (woj. lubelskie) 75 proc., w Choczu (woj. kaliskie) 70 proc., w Szczebrzeszynie (woj. zamojskie) 67 proc.[2]

W pierwszej kadencji samorządu największy ,,ruch wyborczy'' związany był z tworzeniem nowych gmin. Poważne zmiany na mapie gminnej miały miejsce w 1991 r. Połączono wtedy 389 jednostek, a 23 gminy uległy podziałowi. Podział jednej gminy na dwie, w świetle ordynacji wymuszał rozwiązanie

1 - Rezygnację z wyborów uzupełniających w okręgach jednomandatowych umożliwiały poprawki do ordynacji z 10 maja 1991 r. Rady gmin mogły nie przeprowadzać tych wyborów, jeśli skład rady zmniejszył się nie więcej niż 20 proc. Z możliwości tej skorzystało 551 rad gmin, gdzie do obsadzenia było 656 mandatów.

2 - *Sprawozdanie z działalności GKW...*, op. cit., s. 8.

rady i przeprowadzenie nowych wyborów. Dotychczasowi radni utrzymali swoje mandaty w nowych gminach, a dla pełnego odtworzenia ustawowego składu rady, przeprowadzano wybory uzupełniające. W latach 1991-93 przeprowadzono wybory w 53 radach gmin i miast, wybierając 990 radnych. Zainteresowanie tymi wyborami było prawie takie samo jak w przypadku pierwszej elekcji. Średnia frekwencja wyniosła 35,2 proc., a na jeden mandat przypadało przeciętnie 2,6 kandydata. Na podobnej zasadzie przeprowadzono wybory rad w związku z rozdzieleniem miasta od gminy. W pierwszej kadencji dotyczyło to 34 miast i gmin w 19 województwach. Wybrano tam 270 radnych rad miejskich i 281 radnych rad gminnych[1].

Późne wprowadzenie ustawy o referendum gminnym spowodowało, iż dopiero od 1992 r. polski samorząd mógł zmierzyć się z tą formą demokracji bezpośredniej. Pierwsze próby z lat 1991-1992 odwołania się do referendum „w sprawie ważnej dla gminy'' pokazały jak niedojrzałe są jeszcze warunki społeczne dla tej instytucji. Mieszkańcy gmin próbowali bowiem organizować referendum celem dokonania zmian w planach przestrzennego zagospodarowania spornego terenu, w sprawie zakazu ponownego kandydowania do zarządu miasta jego dotychczasowych członków. W obu przypadkach odmowna decyzja rady została podtrzymana przez sąd[2].

Referenda w sprawie odwołania rady
w liczbach i procentach (w nawiasie – w tym referenda skuteczne)

KADENCJA	GMINY	MIASTA-GMINY	MIASTA	POWIATY	RAZEM	Frekw. %*	Skuteczn. **
1990-1994	23 (1)	3	22 (2)	-	**48 (3)**	14,3	6,3
1994-1998	46 (5)	6	51 (4)	-	**103 ((9)**	17,8	8,7
1998-2002	116 (18)	3	76 (7)	1	**196 (25)**	17,4	12,8
RAZEM	**184 (24)**	**12**	**149 (13)**	**1**	**347 (37)**	-	-

* Średnia frekwencja dla wszystkich referendów w danej kadencji
** Procentowa proporcja referendów skutecznych do ogólnej liczby przeprowadzonych

Natomiast doświadczenia referendów w sprawie odwołania rad z pierwszej kadencji wskazywały, że zostaną one wpisane na trwałe w praktykę polskiego samorządu terytorialnego. Nie dotyczyło to jednak dużych miast, gdzie inicjatorzy referendów musieliby dysponować silną strukturą mogącą zorganizować zebranie

1 - Tamże, s. 9.

2 - Wyroki NSA z 6 lutego 1991 r. i SN z 16 stycznia 1992 r., za: E. Sękowska, *Referendum gminne - uregulowania prawne i praktyka*, [w:] D. Waniek, M.T. Staszewski (red.), *Referendum w Polsce i w Europie Wschodniej*, Warszawa 1996, s. 136.

kilkunastu lub kilkudziesięciu tysięcy podpisów[1]. Na etapie przygotowania wniosku i zbierania podpisów w pierwszej kadencji samorządu pojawiło się 28 inicjatyw referendalnych, które jednak nie zostały doprowadzone do realizacji. Natomiast efektem w postaci referendum zakończyło się 48 inicjatyw w 30 województwach. Podłożem dla tych referendów były lokalne konflikty, częściej o zabarwieniu personalnym niż politycznym. Zarzuty stawiane radzie miały zwykle ogólnikowy charakter. Oto przykłady powodów z wniosków o referendum w sprawie odwołania rady: Myszyniec (woj. ostrołęckie) - *szkodliwa tolerancja Rady Gminy dla niegospodarności wójta; Orneta (woj. elbląskie) - tłumienie inicjatywy, nieliczenie się radnych z wyborcami; Bielawa (woj. wałbrzyskie) - arogancja i hipokryzja władzy, stosowanie praktyk monopolistycznych mających na celu osiągnięcie korzyści materialnych przez radnych, utrata społecznego zaufania*[2]. W Legnicy kupcy chcieli przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania zarządu już latem 1990 r., po przyjęciu przez władze miasta projektów prywatyzacji handlu. W Brodnicy NSZZ „Solidarność'' RI w 1993 r. zorganizował referendum w związku z wprowadzeniem przez radę gminy stawki podatku od nieruchomości (100 zł za metr kwadratowy, przy maksymalnej stawce 979 zł). Wcześniejszą stawkę zerową tego podatku zakwestionował wojewoda[3].

Bardzo silnym impulsem do rozpoczęcia kampanii na rzecz referendum była chęć odwołania burmistrza. Tu inicjatorami były grupy opozycyjne (w skład których wchodzili także radni) nie mogące zrealizować tego celu na forum rady gminy. Takie motywy kierowały działaniami grupy inicjatywnej w Józefowie pod Warszawą, pierwszym mieście, gdzie 1 marca 1992 r. odbyło się referendum. Tu także mamy do czynienia z pierwszym przykładem współpracy ugrupowań, które na forum parlamentu nie mogły się porozumieć. Wniosek o referendum w Józefowie złożyły lokalne koła Porozumienia Centrum i Unii Demokratycznej[4]. Tak jak już wspomniano, referenda dotyczyły małych miast i gmin. Jedynym miastem wojewódzkim, gdzie doszło do referendum, był Zamość. Grupa inicjatywna wystąpiła tam w 1992 r. w obronie odwołanego zarządu miasta i prezydenta Marcina Zamoyskiego, któremu część radnych zarzucała, że nie jest związany z miastem. Ponadto inicjatorzy referendum oskarżali pięciu radnych o wykorzystywanie władzy do celów prywatnych, a 13 następnych o *intencje uzyskania funkcji*

1 - W Krakowie Społeczny Komitet ds. odwołania Rady Miasta Krakowa nie zdołał zebrać 54.122 podpisów, mimo dwukrotnie prowadzonej akcji, wiosną i jesienią 1992 r. Podobnie zakończyła się działalność Społecznego Ruchu na rzecz Referendum w Elblągu. Brak realizacji tych inicjatyw nie oznacza, że taki nacisk na władze był zupełnie bezskuteczny. ,,Wspólnota'' 1992, nr 13 i 24, s. 8.

2 - Tamże oraz: K. Kowal, *Referenda w województwie wałbrzyskim, praca magisterska*, Zielona Góra, 2002, s. 53.

3 - I. Lewandowska, *Jak obalić zarząd miejski*, ,,Rzeczpospolita'' 1990, nr 277; ,,Wspólnota'' 1993, nr 36, s. 3.

4 - A. Świątek, *Ogólnopolski eksperyment*, ,,Wspólnota'' 1992, nr 10. W Józefowie frekwencja wyniosła 29,43 proc. W tym samym dniu referendum odbyło się też w gminie Przybiernów (woj. szczecińskie), gdzie frekwencja wyniosła 14,5 proc.

kierowniczych[1]. W liczbach bezwzględnych frekwencja w tym referendum była najwyższa w Polsce - 6.039 głosujących, ale stanowiło to tylko 14,22 proc. uprawnionych, w związku z czym referendum nie mogło być uznane za skuteczne.

W 1992 r. żadne z 23 referendów nie przekroczyło 30-procentowego progu ważności. W roku następnym liczba referendów wzrosła do 25, z czego skuteczne okazały się trzy. Pierwszą gminą, gdzie wskutek referendum doszło do odwołania rady, było miasto Różan w woj. ostrołęckim. Wcześniej odbyły się tam wybory uzupełniające do nowej rady miasta (po podziale na miasto i gminę). Inicjatywa w sprawie referendum nastąpiła po tym, jak w listopadzie 1992 r. rada odwołała burmistrza (stosunkiem głosów 15:10), choć brakowało merytorycznych przesłanek do takiej decyzji[2]. Referendum odbyło się 17 stycznia 1993 r. Frekwencja wyniosła 33,9 proc., głosowało 1.116 z 3.289 uprawnionych, prawie tyle samo co w wyborach majowych w 1990 r. Skuteczne referenda odbyły się też w Rypinie (woj. włocławskie) i w Chmielniku (woj. kieleckie). Z kolei najniższa frekwencja (2,45 proc.) miała miejsce w Ustce podczas referendum przeprowadzonego 6 czerwca 1993 r. Tamtejsza grupa inicjatywna zaatakowała burmistrza miasta zarzucając mu, że wspólnie z radą odpowiedzialny jest za *wzrost bezrobocia, uszczuplenie budżetu Ośrodka Opieki Społecznej, oflagowanie Ustki 1 maja, nieuczestniczenie w obchodach Konstytucji 3-majowej oraz „degradację miasta"*[3]. Burmistrz pełnił swą funkcję od stycznia 1993 r. i był trzecim z kolei burmistrzem od początku kadencji. Jednym z najważniejszych zarzutów wobec niego miało być to, że na stałe mieszka w Słupsku. Grupa inicjatywna zebrała 1.380 podpisów (na wymaganych 1.172), a na referendum przyszły 304 osoby (2,45 proc.), z tego 240 opowiedziało się za odwołaniem rady. Ogółem, w co trzecim referendum w pierwszej kadencji liczba uczestników była mniejsza od liczby zebranych podpisów.

Praktyka lat 1990-94 pokazała, że jedynie referenda w sprawie odwołania rady gminy mobilizują do działania lokalnych oponentów władz. Wynikało to także z niekonsekwentnego stanowiska władz wobec sytuacji konfliktowych. Przybierały one często postawę „nie narażania się", „przypodobania się" „wycofywania się"[4]. Na tych doświadczeniach opierała się systematyka, zaproponowana w połowie lat dziewięćdziesiątych[5], która szeregowała referenda według następujących kryteriów:

1 - *Sprawozdanie z działalności GKW*, op. cit., s. 10.

2 - Pytany o powody dla których rada odwołała burmistrza, jeden z radnych odpowiedział: *Nie mamy żadnych powodów, ale mamy takie prawo*. ,,Wspólnota'' 1993, nr 10, s. 9.

3 - E. Domańska, *Referendum w Ustce. Kosztowna lekcja*, ,,Wspólnota'' 1993, nr 29.

4 - P. Śliwa, *Czynniki wpływające na przebieg konfliktów w samorządach terytorialnych*, [w:] P. Buczkowski i P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony*, Poznań 2001, s. 38-39.

5 - E. Sękowska, *Referendum gminne*, [w:] M. T. Staszewski, D. Waniek (red.), *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej*, op. cit., s. 141-143.

- referenda motywowane politycznie - dotyczy to tych inicjatyw, które wynikały z zasadniczego niezadowolenia co do układu panującego w radzie (w 1994 r. w jednej z gmin zbieranie podpisów pod wnioskiem o referendum zaczęto zaraz po czerwcowych wyborach);
- referenda będące skutkiem konfliktów interesów między radnymi, w których opozycja w radzie odwoływała się do poparcia mieszkańców;
- referendum wynikające z niskiej kultury prawnej mieszkańców gminy - do takiego referendum prowadziło najczęściej niezrozumienie przez mieszkańców decyzji rady, np. dotyczącej podwyżek podatków, czynszów.

Brak ustawowych barier mógł powodować, że lokalni frustraci wykorzystają referenda do działań destrukcyjnych i anarchizujących. Dlatego też wśród poprawek wprowadzonych we wrześniu 1995 r. do ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o referendum gminnym znalazły się zapisy uniemożliwiające organizowanie referendum w sprawie odwołania rady przed upływem 12 miesięcy od dnia wyborów (lub ostatniego referendum w tej sprawie) ani gdy do upływu kadencji zostało mniej niż sześć miesięcy. Sprecyzowano też wyraźnie, że referendum w sprawie odwołania rady przeprowadza się wyłącznie na wniosek mieszkańców. Ponadto w sprawach protestów związanych z referendum gminnym, kierowanych do sądu wojewódzkiego przysługiwało odwołanie do sądu apelacyjnego. Pozostałe zmiany ustawy miały charakter porządkowy (treść uchwały rady gminy w sprawie referendum, status wojewódzkiego komisarza wyborczego, cechy formalne kart do głosowania). Istotny był jeszcze zapis zakazujący wycofania poparcia udzielonego wnioskowi o przeprowadzenie referendum, co miało zapobiec próbom manipulacji ze strony przeciwników referendum[1].

Zmiany w przepisach związane z referendum uwłaszczeniowym (1996 r.) oraz konstytucyjnym (1997 r.), nie miały wpływu na treść ustawodawstwa dotyczącego referendum gminnego. Pewne znaczenie miało natomiast uchwalenie konstytucji, gdzie w art. 170 znalazł się zapis utrzymujący dotychczasowe prawo społeczności gminnej do decydowania w drodze referendum o sprawach dotyczących tej wspólnoty. W ustawie o referendum gminnym nadal też pozostał zapis dający prawo rozstrzygania w ten sposób „spraw ważnych dla gminy". I znów, podobnie jak w pierwszej kadencji, w orzecznictwie sądowym musiano decydować o prawomocności takiego referendum. W 1995 r. NSA wykluczył możliwość łączenia referendum w sprawie odwołania rady z referendum w innej sprawie ważnej dla gminy, ale uznał za dopuszczalne referendum w sprawie podziału gminy przez utworzenie dwóch nowych gmin[2]. Z kolei Sąd Antymonopolowy w Warszawie, w wyroku z 29 czerwca 1996 r. stwierdził, że nie jest zgodne z prawem

1 - A. Jackowska, *Polska referendalna*, ,,Wspólnota'' 1995, nr 39.

2 - M. Ofiarska, J. Ciapała, *Zarys prawa...*, op. cit., s. 150.

skuteczne referendum gminne, podczas którego mieszkańcy rozstrzygnęli (przy 85-procentowej frekwencji), że na terenie gminy tylko jedno przedsiębiorstwo może prowadzić działalność gospodarczą w zakresie wywozu nieczystości stałych oraz określające wysokość pobieranych przez nie opłat za świadczone usługi. Natomiast NSA wyrokiem z 24 marca 1998 r. uznał, że rada gminy nie jest uprawniona do przeprowadzenia referendum w sprawie uwłaszczenia mieszkańców gminy mieniem komunalnym przez emisję bonów prywatyzacyjnych. Generalnie w orzecznictwie znajdujemy potwierdzenie tezy, iż problematyka referendum w sprawie ważnej dla gminy musi mieścić się w zakresie zadań gminy[1].

Orzecznictwo sądowe nie wpłynęło w tak znacznym stopniu na referendalną praktykę, jak zmieniająca się rzeczywistość społeczno-polityczna III RP. W latach 1994-1998 pogłębiły się podziały polityczne, a zacięty charakter walki o władzę na szczeblu centralnym stał się dla wielu lokalnych aktywistów wzorem dla własnych metod działania. Sześć kampanii wyborczych i referendalnych z lat 1993-97 dało ważne doświadczenie w prowadzeniu skutecznej propagandy. Wzrósł też poziom edukacji obywatelskiej i samorządowej na temat praw przysługujących lokalnym społecznościom, zwiększyło się również zainteresowanie funkcjonowaniem władzy gminnej i miejskiej. Samorząd terytorialny coraz wyraźniej postrzegany był jako najważniejszy podmiot polityczny, społeczny (a i czasami ekonomiczny) na danym terenie. Pierwszym sygnałem o tym, że rośnie atrakcyjność uczestniczenia w sprawowaniu władzy w gminie był wzrost liczby kandydatów na radnych w 1994 r. w porównaniu do 1990 r. Tym samym też wzrosła liczba odrzuconych - tych którzy nie zdobyli mandatu. Jeśli do tego dodać kłopoty ekonomiczne (bezrobocie), które na prowincji były bardziej odczuwalne niż w większych ośrodkach, a także szeroko nagłaśniane przypadki przyznawania radnym wysokich diet - to można uznać, że w drugiej kadencji w wielu miejscowościach umocniły się zjawiska społecznego niezadowolenia i frustracji. Nic też dziwnego, że na takim gruncie rozwinęła się referendalna aktywność.

W drugiej kadencji - w porównaniu z pierwszą - liczba przeprowadzonych referendów o odwołanie rady wzrosła o 115 proc., (zorganizowano ich 103), a liczba referendów skutecznych o 300 proc. (z trzech do dziewięciu)[2]. Wzmocniła się tendencja do przeprowadzania referendów w małych ośrodkach. Największe miasta gdzie doszło do referendów to: Chrzanów, Dąbrowa Górnicza, Kłodzko, Lubin, Mława, Szczytno, Zgorzelec oraz gmina Rembertów-Warszawa (wszystkie nieskuteczne). W Katowicach i Gdyni, mimo powiadomienia komisarza o rozpo-

1 - NSA ponownie też rozstrzygnął (wyrokiem z 18 września 1998 r.), iż sprawa przynależności gminy do danego powiatu nie może być przedmiotem referendum. W. Taras, *Referendum gminne w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Państwo...*, op. cit.. Także: ,,Wokanda'' 1997, nr 9, s. 9; ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 1999, nr 7, s. 26; ,,Wspólnota'' 1999, nr 44; s. 21, ,,Wspólnota'' 2000, nr 29, s. 20.

2 - ,,Przegląd Wyborczy''. Biuletyn Informacyjny Krajowego Biura Wyborczego, 1998, nr 4.

częciu akcji na rzecz przeprowadzenia referendum, nie doszło do realizacji tych zamierzeń. Do wyjątków należał przypadek Ząbkowic Śląskich (woj. wałbrzyskie), gdzie inicjator referendum doszedł do porozumienia z organami gminy i odstąpił od złożenia wniosku[1]. Powoli uwidaczniał się terytorialny rozkład referendalnej aktywności, z przewagą ziem północnych i zachodnich. Najwięcej referendów zorganizowano w woj. jeleniogórskim (7) oraz olsztyńskim (6) i słupskim (6). Rekordową frekwencję odnotowano w szczecińskiej gminie Dziwnów - 46,8 proc. Przeciętna frekwencja w porównaniu do pierwszej kadencji wzrosła proporcjonalnie o 24 proc. A skuteczność referendalna (czyli proporcja udanych referendów w stosunku do ogólnej liczby przeprowadzonych) o 38 proc.

Nie zmieniły się zasadniczo powody referendów w sprawie odwołania rady. Nadal dominowały zarzuty ogólne z podtekstem personalnym lub (częściej niż w pierwszej kadencji) politycznym. Referenda były też bardziej wynikiem podziału istniejącego w radzie, niż działań grup spoza samorządu. Jedno z pierwszych referendów drugiej kadencji (przeprowadzone 27 listopada 1994 r.) odbyło się w gm. Chorówka (woj. krośnieńskie) na wniosek samej rady gminy, co z pewnością w odbiorze społecznym było posunięciem nieracjonalnym[2]. W czerwcu 1995 r. w Orzyszu (woj. suwalskie) referendum zorganizowała opozycyjna grupa radnych, pod przywództwem działacza NSZZ „Solidarność''. W Rabce referendum, do którego doszło w 1997 r., było tylko fragmentem permanentnej walki w łonie samorządu, w ramach której w ciągu jednej dekady zmieniono tam sześciu burmistrzów[3]. Przeprowadzonemu w tym samym roku referendum w Kłodzku patronował miejscowy poseł SLD (b. naczelnik gminy). Wszędzie tam w zarzutach stawianych władzom dominowały partykularne interesy rządzącej większości. W Orzyszu był to *nepotyzm i czerpanie korzyści ze sprawowanych urzędów publicznych*, a w Kłodzku opozycjoniści wyliczali, że *radny wygrał przetarg na miejską zieleń; syn innego został dyrektorem podległej samorządowi firmy; córka radnego dostała mieszkanie komunalne poza kolejnością, [...] inny radny otrzymał garaż bez przetargu. Jeszcze jeden [...] dostał dla siebie i rodziny pozwolenie na opalanie gazem, mimo że pobierał go nielegalnie*[4]. W tych trzech miejscowościach referenda były nieważne. Podobnie jak w Chrzanowie (i Szczawnie Zdroju), gdzie do referendum doszło po podniesieniu przez radnych stawek czynszów w mieszkaniach komunalnych. Organizujący referendum działacze „Solidarności'' zarzucali radnym, że trzykrotnie podnieśli sobie diety (do 45 zł za jedno posiedzenie i 600 zł ryczałtu dla przewodniczącego), a burmistrzowi, że ma pensję wyższą od prezydenta

1 - K. Kowal, *Referenda w regionie wałbrzyskim*, op. cit., s. 58.

2 - Nowelizacja przyjęta we wrześniu 1995 r. wykluczała już taką sytuację. ,,Przegląd Wyborczy'' 1998, nr 4, s. 15.

3 - J. Sadecki, *Po równi pochyłej*, ,,Rzeczpospolita'', 13 lutego 2001.

4 - M. Krygier, *Stara bieda*, ,,Wspólnota'' 1995, nr 27. I. Trusewicz, *Nie wiadomo, kto z kim śpi*, ,,Rzeczpospolita'', 23 maja 1997.

Krakowa. Do tego dołączano zarzuty niegospodarności (likwidacja POM, plany budowy okazałego budynku urzędu, zaniedbanie miejskiej komunikacji)[1]. W Jedlinie Zdroju, Starych Boguszowicach i Ziębicach (woj. wałbrzyskie) głównym powodem referendum była reorganizacja tamtejszych szkół.

Wzrost liczby referendów w sprawie odwołania rad spowodował większe zainteresowanie tą tematyką ze strony mediów ogólnopolskich. Dziennikarze

Miejscowości, w których referendum ws. odwołania rady przeprowadzono dwukrotnie

Lp	Województwo	Miejscowość	Rok refer.	Wyniki %
1	Jeleniogór. / Dolnośląskie	Miasto Zgorzelec	1997/2000	11,3 / 21,4
2	Jeleniogór. / Dolnośląskie	M. Świeradów Zdrój	1996/2001	6,2 / 19,7
3	Wałbrzyskie / Dolnośląsk.	M. Kłodzko	1997/2000	20,8 / 9,6
4	Wałbrzyskie / Dolnośląsk.	M. Strzegom	1993/2002	17,9 / 5,8
5	Legnickie / Dolnośląsk.	M. Jawor	1995/2000	20,4 / 9,3
6	Dolnośląskie	Gmina Jemielno	2000/2001	7,0 / 1,3
7	Dolnośląskie	M. i G. Świerzawa	2000/2001	18,5 / 17,2
8	Olsztyń. / Warm.-mazur.	M. Mrągowo	1996/2001	14,8 / 14,1
9	Elbląskie / Warm.-mazur.	M. Orneta	1992/1997	10,1 / 13,8
10	Ciechan. / Warm.–mazur.	G. Płośnica	1992/2000	8,5 / 17,3
11	Warmińsko-mazurskie	G. Rybno	2000/2002	28,7 / 5,05
12	Warmińsko-mazurskie	M. Barczewo	1999/2001	19,9 / 18,0
13	Szczec. / Zachodniopom.	M. Świnoujście	1993/2000	13,2 / 11,6
14	Zachodniopomorskie	G. Stare Czarnowo	1999/2001	22,9 / 23,9
15	Koszaliń. / Zachodniopom.	G. Mielno	1997/1999	19,7 / **38,1**
16	Słupskie	M. Łeba	1995/1996	17,4 / 24,8
17	Słupskie	M. Ustka	1993/1997	2,5 / 6,8
18	Słupskie / Pomorskie	G. Smołdzino	1996/1999	10,5 / **38,8**
19	Toruńskie / Kujaw.-Pomor.	MiG Radzyń Chełmiński	1995/2000	25,6 / 9,7
20	Włocław./ Kujaw.-Pomor.	G. Rypin	1993/2000	**31,7** / 22,7
21	Zamojskie	G. Tyszowce	1996/1997	28,9 / 9,3
22	Lubelskie	G. Kąkolewnica	1999/2001	18,9 / 13,2
23	Sieradzkie / Łódzkie	G. Kiełczygłów	1992/2001	23,6 / 21,3
24	Bielskie / Śląskie	G. Ślemień	1993/1999	7,5 / **47,0**
25	Opolskie	M. Niemodlin	1997/2001	25,7 / **40,6**

obserwujący z zewnątrz lokalne konflikty dość trafnie potrafili ocenić rzeczywiste tło zmagań o władzę w mieście. W artykule podsumowującym pierwsze referenda drugiej kadencji ,,Rzeczpospolita'' pisała: *Referenda organizują bodaj najczęściej*

1 - *Bój o referendum, czyli jak odwołać Radę Miejską*, ,,Rzeczpospolita,'', 15 lipca 1997.

ci, którzy nie zostali wybrani do rady, bądź radni ubiegłych kadencji. W Świnoujściu ,,dyżurnym referendziarzem'' jest jeden i ten sam człowiek. W Sławnie inicjatorem komitetu jest osoba zaangażowana w walkę z urzędem miasta z powodów wybitnie osobistych (całe Sławno wie, że rodzina krewkiego polityka nie chce płacić urzędowi miasta należnych z tytułu dzierżawy 60 milionów starych złotych). Grają więc rolę prywatne interesy, emocje polityczne - jeżeli lewica wygrała, prawica się konsoliduje i odwrotnie. W Kamieniu Pomorskim referendum zorganizowała prawica przeciw rządom Unii Pracy (choć rządzący dziś odżegnują się od tej partii). Żywe oczywiście są też emocje indywidualne. Niektórzy traktują to jako rzecz ambicjonalną. Oczekują pretekstu. Takim pretekstem jest niepopularna decyzja. Wtedy wykorzystują niezadowolenie ludzi i nawet jeśli zawiniła władza centralna, do Sejmu ci ludzie nie pójdą[1].

Podobne obserwacje poczynili także komisarze wyborczy, uznając że większości referendów towarzyszy tak głęboki antagonizm pomiędzy inicjatorami a grupą reprezentującą władze lokalne, że utrudnia to pracę nad przeprowadzeniem referendum, a wyborców zniechęca do udziału w nim. Postawa władz rzadko wpływała na złagodzenie tej atmosfery. Zarządy gmin, wójtowie i burmistrzowie podejmowali nieuzasadnione działania wobec inicjatorów referendów, a nawet wobec komisarzy wyborczych. Np. w dwóch gminach woj. wałbrzyskiego zarządzenie o przeprowadzeniu referendum uznano za opowiedzenie się wojewódzkiego komisarza wyborczego po stronie jego inicjatorów. W jednym z miast tego województwa rada miejska wystąpiła do sądu rejonowego o wydanie inicjatorowi referendum zakazu rozpowszechniania ulotki w sprawie referendum[2]. Częste były protesty przeciwko wynikom, zwłaszcza gdy frekwencja bliska była progu skuteczności. Tak było w 1996 r. w gminie Tyszowce (woj. zamojskie), gdzie dla ważności referendum zabrakło 1,1 proc. Do sądu wojewódzkiego wpłynęło wówczas 314 protestów, żaden nie został uznany za zasadny.

Szanse na skuteczność referendum wzrastały tam, gdzie było wysokie bezrobocie, a dążenie do odwołania rady jednoczyło politycznych przeciwników. Tak było m.in. w mieście Ruciane-Nida. Po upadku tamtejszej fabryki zatrudniającej 1,5 tys. osób (całe miasteczko liczyło 5,5 tys.) bezrobocie przekroczyło 30 proc. W dodatku samorząd zainwestował w ekologiczną kotłownię na największym osiedlu, która nie dogrzewała odpowiednio mieszkań, a jej eksploatacja rujnowała budżet lokatorów i gminy. Dolegliwości ostrej zimy 1996/97 oraz marazm władz lokalnych zjednoczył przedstawicieli lewicy i prawicy. Przygotowując referendum, działacze SdRP, AWS i KPN roznieśli siedem tysięcy ulotek. Frekwencja wyniosła

1 - A. Wielopolska, *W Polsce samorządowej wrze. Ryby złapane w sieć*, ,,Rzeczpospolita'', 20 kwietnia 1995.
2 - ,,Przegląd Wyborczy'' 1998, nr 4, s. 16.

35,5 proc., rada została odwołana[1]. Z kolei skuteczność referendum w Komarowie (rejon Hrubieszowa) wynikała z głębokiego podziału lokalnej społeczności i zaangażowania się w przygotowania do referendum miejscowych polityków[2].

W kadencji 1994-98 przeprowadzano też referenda gminne nie związane z odwołaniem rady. Do często pojawiających się kwestii należały lokalizacje wysypisk lub spalarni śmieci oraz inne problemy związane z ekologią. W Braniewie rozstrzygnięto przyszłość miejskiego ogrodu zoologicznego, w Zakopanem we wrześniu 1997 r. w referendum zaakceptowano inicjatywę rady miejskiej rozpoczęcia starań o organizację zimowych igrzysk olimpijskich, w Solcu Kujawskim mieszkańcy zgodzili się na budowę masztu stacji nadawczej dla programu I Polskiego Radia (przeciwko czemu protestowali mieszkańcy Gąbina). Zdarzały się także referenda, w których władze mogły mieć pewność pozytywnej odpowiedzi, dotyczyło to pytania o przyznanie praw miejskich (np. Nekla w woj. poznańskim)[3]. Najwięcej referendów dotyczyło kwestii samoopodatkowania mieszkańców z przeznaczeniem dodatkowych środków na pokrycie kosztów utylizacji odpadów komunalnych. Pierwsze takie referenda (skuteczne) odbyły się w podwarszawskich gminach Wawer i Celestynów. Na ogół stawka proponowanych podatków wynosiła kilka złotych miesięcznie. W województwie zielonogórskim, w gminie Siedlec zdecydowano o comiesięcznych dwuzłotowych wpłatach na służbę zdrowia przez trzy lata, a w Wolsztynie o podatku w wysokości 1,35 zł na pokrycie kosztów wywozu śmieci. Z poparciem mieszkańców spotkały się podobne referenda zorganizowane w Aleksandrowie, Mysłakowicach, Podgórzynie. W Głogówku (woj. opolskie) przegłosowano w gminnym referendum zniesienie samoopodatkowania[4]. W lutym 1995 r. rada bogatej podpoznańskiej gminy Komorniki przeforsowała w referendum projekt samoopodatkowania się mieszkańców na rzecz wywozu odpadów stałych (frekwencja 34,2 proc., głosów „za" 71,1 proc.)[5]. W innej podopoznańskiej gminie, Pobiedziska, też zorganizowano referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na rzecz zbiórki i wywozu odpadów. Frekwencja wyniosła 55,8 proc., a odpowiedzi pozytywnej udzieliło 76,12 proc. głosujących. Skutecznym posunięciem było wybranie terminu referendum - 5 listopada 1995 r., dzień pierwszej tury wyborów prezydenckich. Później dwie inne gminy poznańskie próbowały o to

1 - I. Trusewicz, *Gmina na jałowym biegu*, „Rzeczpospolita", 7 kwietnia 1997.

2 - Konfliktowa sytuacja istniała w tej miejscowości również w następnych latach. Po wyborach w 1998 r., w związku z niewybraniem władz wykonawczych gminy, premier rozwiązał Radę Gminy i w sierpniu 1999 r. odbyły się tam trzecie przedterminowe wybory. J. Kapsa, *Co się stało w Komarowie?*, „Wspólnota' 1999, nr 38.

3 - B. Pietrzko, *Referendum gminne - forma bezpośredniego udziału obywateli w polityce lokalnej*, [w:] B. Nawrot, J. Pokładecki (red.), *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy*, Poznań 1999, s. 120.

4 - S. Wróbel, *Partycypacja polityczna członków społeczności lokalnych*, [w:] P. Dobrowolski (red.), *Władza lokalna...*, op. cit., Katowice 2000, s. 121.

5 - E. Parchimowicz, *Posprzątana gmina*, „Wspólnota" 1995, nr 10; W. Surażska, *Bal u burmistrza*, op. cit., s. 43.

samo zapytać mieszkańców podczas referendum uwłaszczeniowego 18 lutego 1996 r., ale frekwencja już nie dopisała. Porażka tych gminnych referendów prawdopodobnie wynikała nie tylko z ogólnie niskiej frekwencji w referendum uwłaszczeniowym (32,4 proc.), ale i słabej kampanii miejscowych władz. Przeprowadzone dwa miesiące później referendum „śmieciowe" w sąsiednim Nowym Tomyślu okazało się skuteczne: 75,8 proc. mieszkańców głosowało na „tak"[1].

Mobilizacja tak dużej liczby wyborców możliwa była tylko w małych gminach. W dużych ośrodkach nawet bardzo kontrowersyjne sprawy nie zdołały zjednoczyć miejskich społeczności do walki o swe prawa. Najgłośniejszym tego przykładem był konflikt wokół spalarni śmieci na warszawskim Targówku (100 tys. uprawnionych do udziału w referendum). Najpierw grupa inicjatywna nie zdołała zebrać w terminie odpowiedniej liczby podpisów celem przedłożenia radzie wniosku o referendum. Później, gdy referendum zdecydowała się przeprowadzić rada, do urn poszło 25,9 proc.[2]

Referenda gminne (z pytaniami) oraz referenda w sprawie odwołania rady, mogły mieć podobne podłoże - dążenie licznej grupy mieszkańców gminy do upodmiotowienia. W Chojnowie jeszcze za samorządu pierwszej kadencji protestowano przeciwko możliwości budowy spalarni śmieci. Latem 1994 r., gdy nowe władze nie były jeszcze w pełni ukonstytuowane, spółka zajmująca się spalaniem odpadów przemysłowych uzyskała zgodę na budowę takiej spalarni. Nowa rada sprzeciwiła się projektowi referendum gminnego w tej sprawie. W efekcie doszło do referendum nad odwołaniem rady. Okazało się ono skuteczne i w 1996 r. gminą rządził komisarz[3].

W drugiej kadencji samorządu dwukrotnie (marzec 1995 i marzec 1997) wybierano nowe rady gmin w związku ze zmianami w podziale terytorialnym państwa. Tu też można było zaobserwować wzrost zainteresowania tymi wyborami, co znalazło wyraz w większej frekwencji oraz w wyższym niż w pierwszej kadencji wskaźniku kandydatów ubiegających się o jeden mandat. Razem wybrano 703 radnych. Frekwencja w 1995 r. wyniosła 32,6 proc., a w 1997 r. wahała się w granicach 27,6 - 50,7 proc. (najniższa była w radzie wybieranej w okręgu wielomandatowym w Wodzisławiu Śląskim). Na jeden mandat przypadało 3,5 kandydatów. Razem wybrano 33 nowe rady gmin oraz rady miast. W porównaniu do poprzedniej kadencji był to spadek o 68 proc., co świadczyło o stabilizowaniu się gminnej mapy kraju. Zmniejszyła się też liczba nowych radnych, wybranych w okręgach jednomandatowych w wyborach uzupełniających w związku z wygaśnięciem mandatu. Zanotowano 638 przypadków zrzeczenia się mandatów (spadek

1 - B. Polak, *Dzieje Nowego Tomyśla*, Nowy Tomyśl 1998, s. 249.

2 - D. Frey, *Zabrakło podpisów w terminie*, „Rzeczpospolita", 12 października 1996; „Wspólnota" 1996, nr 4, 9.

3 - „Wspólnota" 1996, nr 37, s. 14.

o 66 proc. w porównaniu do pierwszej kadencji) i 33 przypadki utraty prawa wybieralności, co najczęściej wynikało ze zmiany miejsca zamieszkania (spadek o 84 proc.). Zwiększyła się natomiast (do 43) liczba przypadków utraty mandatu z powodu wyroku sądu (wzrost o 62 proc.). Na ogólny wysoki wynik wyborów uzupełniających w kadencji 1994-98 (łącznie wybrano 1.384 radnych) miało wpływ wprowadzenie nowelizacji ustaw o mandacie radnego, którego nie mogli już piastować m.in. kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych (wygaśnięcie 208 mandatów). I tu również wzrosło zainteresowanie wyborami mierzone stosunkiem kandydatów ubiegających się o jeden mandat (2,4) oraz frekwencją (średnio: 24,3 proc.). Mniej liczne były przypadki rezygnacji z wyborów z powodu braku kandydata (16 przypadków, spadek o 57 proc.) lub zgłoszenia tylko jednego (248 przypadków, spadek o 48 proc.)[1].

Zjawiska większej aktywności wyborców w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego w drugiej kadencji samorządu, były zapowiedzią jeszcze ostrzejszej walki o mandaty w kadencji 1998-2002. Z powodu zmian w ordynacji zmniejszyła się liczba radnych wybieranych w wyborach większościowych (co utrudnia także porównanie z poprzednią kadencją). Początkowo utrzymało się duże zainteresowanie kandydowaniem. W 1999 r. o jeden mandat w wyborach uzupełniających ubiegało się średnio 3,2 kandydata[2]. W następnych latach proporcja ta zmniejszyła się do wymiaru ok. 2 kandydatów przypadających na jeden mandat. Im bliżej było końca kadencji tym mniej było chętnych do kandydowania. W 200 przypadkach wyborów uzupełniających zgłoszono tylko jednego kandydata, a w 50 wyborów nie przeprowadzono z powodu braku chętnych[3]. Częściej przeprowadzano wybory przedterminowe w związku z odwołaniem starej rady w referendum. Nie było natomiast wyborów do nowych jednostek z powodu karencji na zmiany w podziale administracyjnym gmin do 2005 r.

W latach 1998-2002 na szczeblu lokalnym wystąpiło duże zainteresowanie demokracją bezpośrednią. W związku z reformą samorządowo-administracyjną, pojawiły się próby zmierzające do rozstrzygania spornych kwestii drogą referendów. Orzecznictwo NSA z 29 czerwca 1994 r. oraz 18 września 1998 r. uznawało, że przynależność gminy do powiatu nie może być przedmiotem referendum gminnego, ponieważ podział administracyjny kraju leży w kompetencji organów państwa. Tymczasem przy próbie przyjęcia nowej ustawy o zmianie ustroju miasta stołecznego Warszawy z 18 lipca 1998 r. (oznaczającej nie tylko zmianę granic administracyjnych,

1 - Po nowelizacji ordynacji wyborczej (art. 112a) w okręgu, w którym nie zgłoszono ani jednego kandydata, po okresie 6-9 miesięcy przeprowadza się ponowne wybory. W drugiej kadencji w tym trybie obsadzono jeden mandat. ,,Przegląd Wyborczy'' 1998, nr 4, s. 14.

2 - W 2000 r. podczas przedterminowych wyborów do rady warszawskiej gminy centrum o 255 mandatów ubiegało się prawie dwa tysiące kandydatów.

3 - Obliczenia własne na podstawie danych z ,,Przeglądu Wyborczego'' z lat 1999-2002.

ale i zniesienie dotychczasowych gmin warszawskich) Trybunał Konstytucyjny, do którego prezydent skierował swoje wątpliwości związane z tą ustawą, wskazał na zapis art. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego *(konsultowanie ze wspólnotami lokalnymi każdej zmiany granic obszaru jednostki samorządu terytorialnego w drodze referendum)*. Orzeczenia TK z 23 lutego 1999 r. i z 11 stycznia 2000 r., które zablokowały wspomnianą ustawę, interpretowano jako *wymóg przeprowadzenia referendum wśród zainteresowanej społeczności, jako element konieczny do dokonania zmiany granic społeczności lokalnej*[1]. Na szczęście praktyka samorządowo-administracyjnych przekształceń z lat 1998-99 zaoszczędziła państwu lawiny referendów w sprawie przynależności powiatowej i wojewódzkiej. Choć samorządowcy ze stołecznych dzielnic znów starali się, aby Warszawa była wyjątkiem. Przy okazji wyborów prezydenckich w październiku 2000 r. w gminach Białołęka, Rembertów i Ursynów przeprowadzono referendum, w którym 80-90 proc. mieszkańców wypowiedziało się przeciw rozwiązaniu tych gmin[2]. I choć referenda te nie miały mocy rozstrzygającej, to jednak liczyły się jako forma konsultacji i lobbingu.

Reforma z 1 stycznia 1999 r. wymogła na ustawodawcy opracowanie nowego ujęcia praw o referendum gminnym. Starą ustawę z 1991 r. zastąpiła ustawa o referendum lokalnym z 15 września 2000 r. Natomiast z ustawy o samorządzie terytorialnym zniknął przepis umożliwiający przeprowadzenie referendum w sprawie ważnej dla gminy. Nowa ustawa dotyczyła mieszkańców gminy (miasta), powiatu, samorządowego województwa oraz miasta stołecznego Warszawy. Referendum w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców zostało zastrzeżone tylko dla szczebla gminnego. Pozostawiono szerokie możliwości tworzenia grup inicjatywnych w sprawie referendum, choć jednocześnie wyszczególniono, że z inicjatywą może wystąpić grupa co najmniej 15 obywateli posiadająca prawo wyborcze (a w odniesieniu do referendum gminnego pięciu obywateli) oraz statutowa struktura terenowa partii politycznej lub dobrowolnego zrzeszenia posiadającego osobowość prawną, działająca w danej jednostce samorządu. Następne czynności związane z referendum nie uległy zmianie: powiadomienie przewodniczącego zarządu miasta (powiatu, województwa), zebranie podpisów, przekazanie wniosku o referendum, powołanie przez radę (sejmik) komisji badającej zgodność wniosku z prawem. Zachowane zostały dotychczasowe terminy, między 30. a 40. dniem od opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub ogłoszenia wyroku przez NSA. Podobnie było w przypadku referendum o odwołanie rady (sejmiku), gdzie nadal organem przeprowadzającym referendum był wojewódzki komisarz wyborczy. Nie zmieniły się zasadnicze progi

1 - K. Karski, *Referendalna konieczność*, ,,Wspólnota'' 2000, nr 32.

2 - W. Surażska, *Kosztowne imperium*, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 170, s. 2.

referendalne: 10 proc. podpisów upoważnionych do głosowania (5 proc. w przypadku województwa), 30 proc. frekwencji, 75 proc. pozytywnych odpowiedzi w referendum w sprawie samoopodatkowania. Pozostały też okresy, w których nie było można przeprowadzać referendów w sprawie odwołania rady. Ponadto w ustawie o referendum lokalnym szczegółowo unormowano proces przeprowadzania

Rady odwołane w wyniku referendum w latach 1990-2002

LP	Województwo	Rada	Data	Frekwencja (%)
1	Ostrołęckie	Miasta Różan	17 stycznia 1993	33,9
2	Włocławskie	Gminy Rypin	27 czerwca 1993	31,7
3	Kieleckie	Miasta Chmielnik	22 sierpnia 1993	34,3
4	Olsztyńskie	Miasta Sępopol	3 września 1995	37,0
5	Krakowskie	Gminy Biskupice	28 kwietnia 1996	36,2
6	Legnickie	Gminy Chojnów	12 maja 1996	38,1
7	Zamojskie	Gminy Komarów-Osada	17 listopada 1996	31,8
8	Kieleckie	Gminy Miedziana Góra	15 grudnia 1996	30,6
9	Szczecińskie	Gminy Dziwnów	15 grudnia 1996	46,8
10	Suwalskie	Miasta Ruciane Nida	2 marca 1997	35,5
11	Jeleniogórskie	Miasta Szklarska Poręba	20 kwietnia 1997	37,0
12	Olsztyńskie	Miasta Jeziorany	1 czerwca 1997	39,9
13	Śląskie	Gminy Ślemień	17 paździer. 1999	47,0
14	Warm.-mazurskie	Miejska w Korszach	7 listopada 1999	38,2
15	Zachodniopomor.	Gminy Mielno	28 listopada 1999	38,1
16	Pomorskie	Gminy Smłodzino	5 grudnia 1999	38,8
17	Pomorskie	Gminy w Pszczółkach	27 lutego 2000	38,3
18	Dolnośląskie	Miejska w Głuszycy	26 marca 2000	35,9
19	Lubuskie	Gminy Dąbie	16 kwietnia 2000	41,4
20	Małopolskie	Gm. w Gródku n/ Dunajcem	7 maja 2000	37,7
21	Mazowieckie	Gminy Leoncin	7 maja 2000	37,0
22	Pomorskie	Gminy w Cewicach	7 maja 2000	34,0
23	Warm.-mazurskie	Miejska w Morągu	7 maja 2000	30,4
24	Warm.-mazurskie	Gminy w Wydminach	7 maja 2000	33,1
25	Zachodniopomor.	Gminy Karnice	7 maja 2000	35,3
26	Warm.-mazurskie	Miejska we Fromborku	14 maja 200	37,8
27	Mazowieckie	Gminy w Kazanowie	28 maja 2000	34,7
28	Śląskie	Gminy Świerklany	11 czerwca 2000	35,9
29	Mazowieckie	Gminy Pokrzywica	29 paździer. 2000	37,8
30	Zachodniopomor.	Gminy w Ustroniu Morskim	26 listopada 2000	38,4
31	Pomorskie	Gminy Mikołajki Pomorskie	21 stycznia 2001	35,0
32	Opolskie	Miasta Niemodlin	25 marca 2001	40,6
33	Wielkopolskie	Miasta Obrzycko	29 kwietnia 2001	44,9
34	Warm.-mazurskie	Gminy Janowo	24 czerwca 2001	37,5
35	Zachodniopomor.	Miasta Biały Bór	29 lipca 2001	39,6
36	Łódzkie	Gminy Oporów	26 sierpnia 2001	30,7
37	Mazowieckie	Gminy Halinów	21 paździer. 2001	36,7

referendum: 1) kampanię referendalną (komunikaty, apele, hasła, sprostowania w mediach); 2) finansowanie; 3) uprawnienia inicjatora referendum i jego pełnomocnika; 4) tryb ustalania i ogłaszania wyników. Zasadnicze znaczenie miało obciążenie budżetu państwa kosztami referendum w sprawie odwołania rady (wcześniej płacił za to samorząd)[1].

Mimo wyraźnego postępu w stosunku do przepisów z 1991 r., ustawa o referendum lokalnym nadal budziła zastrzeżenia ekspertów, przede wszystkim w związku z zakresem przedmiotowym referendum. Różnice w stanowiskach prawników sprowadzały się do dwóch kwestii: 1) wyodrębnienie z zakresu przedmiotowego referendum gminnego zadań zleconych; 2) utrzymanie tych zadań w zakresie referendum, *tym bardziej, że rozdzielenie zadań gminy i państwa ma charakter umowny*[2].

W nowej kadencji NSA nadal rozstrzygał wiele spraw dotyczących referendum, uznając na przykład jednoznacznie referendum za *najwyższą formę władzy w samorządzie terytorialnym*[3]. Jednak gdy rada miasta w Oświęcimiu chciała przeprowadzić referendum w sprawie terenów byłego obozu koncentracyjnego[4], NSA orzekł, że referendum gminne (jak każde inne referendum lokalne) jest prawnie dopuszczalne pod warunkiem łącznego spełnienia dwóch przesłanek: 1) sprawa musi dotyczyć tej wspólnoty; 2) sprawa musi mieścić się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki. Ponadto NSA wskazał na różnicę między referendum jako formą rozstrzygania sprawy a konsultacjami służącymi do zasięgnięcia opinii. Dlatego też nie uznał prawomocności uchwały rady gminy o przeprowadzeniu referendum lokalnego, którego wynikiem będzie wyłącznie niewiążąca opinia. Rozstrzygające dla sądu znaczenie miał fakt, że sprawa, która miała być przedmiotem pierwszego pytania referendum, nie była objęta kompetencjami któregokolwiek z organów gminy.

Z innych orzeczeń warto przytoczyć decyzję Sądu Najwyższego z 1 czerwca 2000 r., który orzekł, że odwołanie zarządu gminy nie jest dopuszczalne w trybie referendum gminnego oraz uznał ingerencję NSA w treść wniosku o referendum za naruszenie aktu woli inicjatorów[5]. Natomiast NSA wyrokiem z 10 kwietnia 2001 r. oddalił skargę inicjatora referendum w sprawie odwołania rady gminy. Skarga dotyczyła postanowienia wojewódzkiego komisarza wyborczego, który wcześniej odrzucił wniosek inicjatorów referendum, zarzucając im, że nie dopełnili

1 - Dz.U.00. Nr 88, poz. 985.
2 - Z. Krupa, *Referendum lokalne*, ,,Wspólnota'' 2002, nr 31-32.
3 - H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Kraków 2001, s. 128.
4 - Pytania referendalne brzmiały: *1. Czy popierasz rozwiązania zawarte w ustawie z 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. Nr 41, poz. 412). 2. Czy chcesz, aby projekt planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów przyległych do strefy ochronnej wokół terenu byłego obozu koncentracyjnego został uchwalony przez radę miasta?* ,,Wspólnota'' 2001, nr 43, s. 42.
5 - ,,Przegląd Wyborczy''. Biuletyn Informacyjny KBW 2000, nr 7, s. 30-31; ,,Wspólnota'' 2001, nr 43, s. 42-44.

ustawowych obowiązków związanych z rozplakatowaniem informacji o referendum. Okazało się więc, że samo zebranie 10 proc. podpisów może okazać się niewystarczające, a NSA w uzasadnieniu wyroku zwrócił uwagę, że ustawodawca *dużą wagę przyłożył do obowiązku powiadomienia o przedmiocie zamierzonego referendum celem zapewnienia realizacji świadomego udziału społeczności lokalnej w życiu społecznym*[1].

W trzeciej kadencji częściej też dochodziło do porozumień między inicjatorami referendum a władzami samorządowymi. Niekiedy samo zbieranie podpisów było wystarczającą presją wymuszającą uwzględnienie przez samorząd społecznych postulatów (np. Boguszów - Gorce). Zdarzały się też przypadki, że mimo nieskutecznego referendum radni specjalnymi uchwałami zobowiązywali się do poprawienia funkcjonowania organów samorządu, w związku z krytyką wyrażoną przez mieszkańców w trakcie kampanii referendalnej i w kontekście samego aktu głosowania (np. w Lądku Zdroju).

Wymogi stawiane tej procedurze demokracji bezpośredniej były egzekwowane dokładniej nie tylko z powodu nowej ustawy, ale także w związku z coraz większą liczbą referendów w sprawie odwołania rady. Już w 2000 r. było wiadomo, że trzecia kadencja będzie pod tym względem rekordowa. W latach 1999-2002 przeprowadzono łącznie 196 referendów, czyli o 90 proc. więcej niż w drugiej kadencji i o 309 proc. więcej niż w pierwszej. Jeszcze wyższa była dynamika skutecznych referendów. W trzeciej kadencji był ich 25, co oznaczało wzrost o 178 proc. w stosunku do drugiej kadencji, a w porównaniu z pierwszą kadencją było to aż 733 proc. więcej. Wzrastał też procent skutecznych referendów w stosunku do wszystkich przeprowadzonych. Było to odpowiednio o 47 proc. więcej niż w pierwszej kadencji i 103 proc. więcej niż w drugiej. I choć średnia frekwencja w referendach w trzeciej kadencji utrzymała się na poprzednim poziomie, to zdecydowana większość wskaźników mówiła o wzrastającym zainteresowaniu ze strony społeczności lokalnych tą formą demokracji[2].

Najwięcej referendów przeprowadzono w woj. warmińsko-mazurskim. W Rybnie po unieważnieniu wyników referendum z 19 grudnia 1999 r. (frekwencja 27 proc.) następne przeprowadzono 13 sierpnia 2000 r. (28,7 proc.). Powodem unieważnienia były nieprawne metody pozyskiwania zwolenników. Niezależnie od tego 17 lutego 2002 r. zorganizowano tam kolejne referendum (5,5 proc.). W Morągu, po

1 - ,,Przegląd Wyborczy'' Biuletyn Informacyjny KBW 2001, nr 5, s. 39.

2 - W 35 przypadkach odnotowano frekwencję poniżej 10 proc. (w pierwszej kadencji taka sytuacja zaistniała w 16 referendach, a w drugiej w 18). Frekwencja w referendach skutecznych w pierwszej kadencji wyniosła 33,3 proc., w drugiej - 40, w trzeciej - 37, 3. Świadczyło to o postępującej polaryzacji decyzji wyborców. Tam, gdzie skłaniali się do pozostawienia dotychczasowych radnych, mieszkańcy nie uczestniczyli w referendum, nawet jeśli wcześniej podpisali się pod inicjatywą jego przeprowadzenia. Ale tam, gdzie referendum okazywało się skuteczne, frekwencja coraz częściej przekraczała nawet 40 proc.

nieudanych staraniach o utworzenie tam powiatu, nastąpił proces dezintegracji społecznej, który doprowadził do przeprowadzenia w maju 2000 r. skutecznego referendum. Również kolejne wybory w tym mieście przebiegły w atmosferze głębokich podziałów, a protesty wyborcze sprawiły, że nowa rada ukonstytuowała się tam dopiero w listopadzie. W Barczewie niezadowolenie wzbudziły wysokie podatki, brak preferencji dla miejscowych przedsiębiorców oraz rolników, brak wizji rozwoju miasta i wsi. Mniej oficjalnym motywem były ambicje kandydatów na radnych, którzy przegrali w wyborach w 1998 r. W Korszach burmistrzowi zarzucano nadużycia i nepotyzm. Na czele grupy inicjatywnej stał poprzedni burmistrz, który po skutecznym referendum powrócił do ratusza. W gminie Jonkowo po konflikcie z nauczycielami i działaczami fundacji pomagającej dzieciom najpierw do dymisji podał się wójt, a później jego następca stanął w obliczu referendum, którego organizatorem był były zastępca wójta. Zarzuty: likwidacja szkół, protekcjonalne umorzenie podatków dla radnych i ich rodzin, niekompetencja nowego wójta[1].

Obok tradycyjnego podłoża referendów (konflikty personalne, polityczne oraz niska kultura polityczna i prawna) wzrosło znaczenie presji ekonomicznej wywieranej na samorząd przez środowiska dotknięte bezrobociem i biedą[2]. Pojawiły się też nowe źródła konfliktów związane z niezrealizowanymi ambicjami powiatowymi, likwidacją szkół i ośrodków zdrowia. Tak było m.in. w Trzebielu (woj. lubuskie), gdzie opozycyjna grupa ośmiu radnych zawsze przegłosowywana na sesjach przez rządzącą dziesiątkę sprzeciwiła się likwidacji jednej ze szkół w gminie i doprowadziła do referendum[3]. W Zalewie (woj. warmińsko-mazurskie) mieszkańców miasta podzieliła sprawa przynależności powiatowej gminy w 1998 r., co zaowocowało referendum w 2000 r., podobnie było w śląskim Siewierzu. Sprawy reorganizacji szkół mniej skutecznie mobilizowały społeczne niezadowolenie niż groźba likwidacji szpitali. Właśnie ta ostatnia kwestia była powodem udanego referendum w Głuszycy (woj. dolnośląskie).

Ale nie tylko wzrost ilościowy zwracał uwagę obserwatorów. Doskonalono także metody walki prowadzonej przez strony referendalnych konfliktów. W Pszczewie (woj. lubuskie) przed referendum wójt zorganizował spotkanie z sołtysami, wręczając im nagrody w wysokości 400 zł (sam jako sołtys też taką nagrodę odebrał). Na zarzuty nadużyć (zlecenie remontu budynku urzędu firmie, która wcześniej rozpoczęła budowę domu wójta) stawiane przez inicjatorów referendum,

1 - J. Pantak, *Referendum, czyli straszak*, ,,Wspólnota'' 2001, nr 3.

2 - Ekonomiczne argumenty zwolenników odwołania rady w gminie Nowa Brzeźnica (woj. łódzkie) przytaczała ,,Polityka'' (R:2000, nr 28, s. 27): *Nie może być tak, że radna z mojej wsi pije mleko od trzech krów. Ona jest sołtysową, rencistką i do tego jeszcze ma dietę*.

3 - *Referendum w Trzebielu*, ,,Gazeta Regionalna'' Żary, 6 kwietnia 2001.

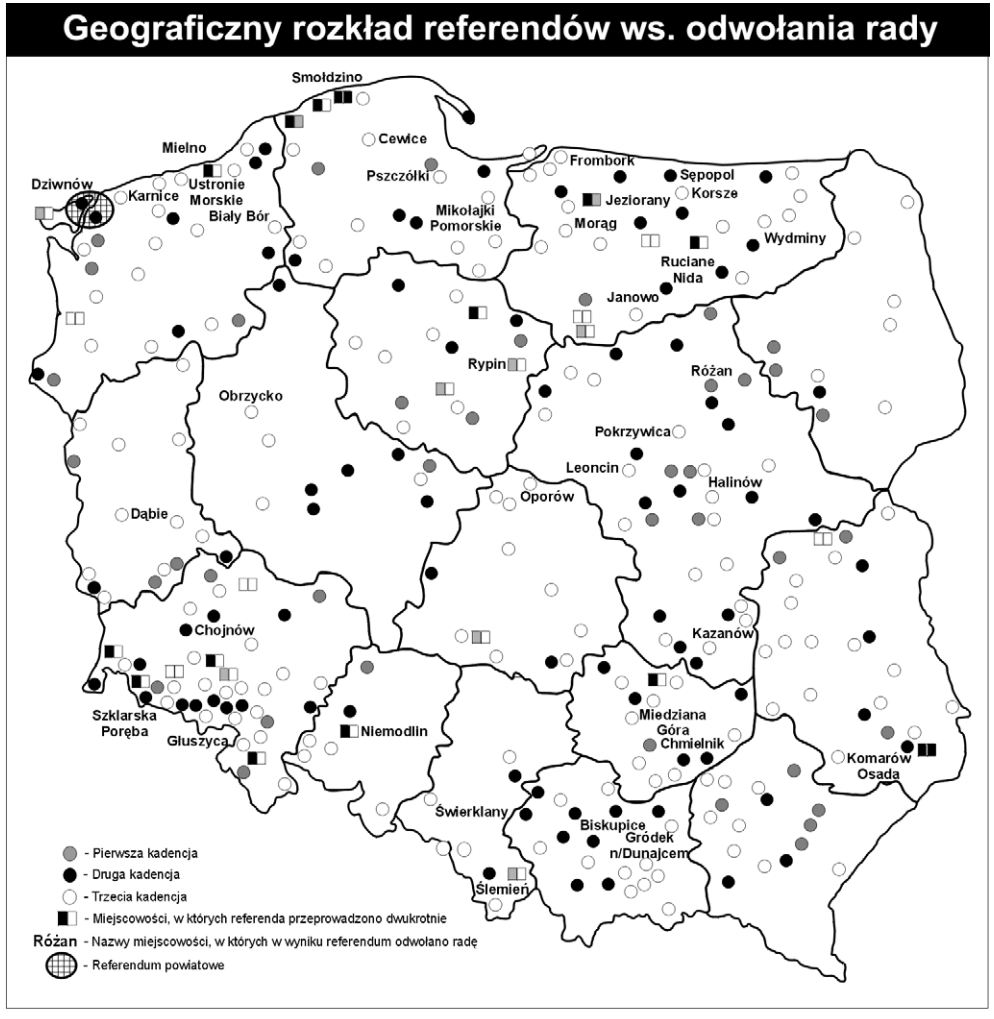
wójt odpowiedział skierowaniem sprawy do sądu[1]. Szukanie poparcia u sołtysów w obliczu referendum było jedną z metod stosowanych przez władze celem rozmiękczania takich inicjatyw. Bowiem zdarzało się, że to właśnie sołtys odwoływał się do demokracji bezpośredniej, celem usunięcia radnych. Tak było np. w Kobylnicy (woj. pomorskie), gdzie sołtys jednej wsi poczuł się źle traktowany przez wójta, a przy okazji wypomniał radnym dyskryminowanie swojego sołectwa przy podziale budżetu[2]. W większych miejscowościach organizatorzy referendów starali się wykorzystać miejscową prasę lub sami zakładali nowe wydawnictwa. W Kościanie były burmistrz (i aktualny radny) krytykował zarząd na łamach ,,Kościańskiej Gazety Samorządowej'', a grupa organizująca referendum pisała na plakatach o *zapaści gospodarczej miasta i katastrofalnym poziomie bezrobocia*[3]. W podkonińskim Kramsku wójt bronił się przed referendum w wydawanym przez samorząd czasopiśmie i na urzędowej stronie internetowej: *Mieszkańcy Kramska nie dajcie się dłużej oszukiwać, nie dajcie się nabierać na obiecanki przed podpisami na referendum o odwołanie Rady Gminy*[4].

Innym znaczącym symptomem był wzrost liczby referendów, których bezpośrednim powodem była obsada stanowiska wójta lub burmistrza. W podpoznańskim Obrzycku, gdy radni odwołali burmistrza, zorganizowane w jego obronie referendum przyniosło rekordową frekwencję - 44,87 proc. Z kolei w lubuskim Dąbiu wysoka frekwencja (41 proc.) wynikała z innych powodów: gdy większość radnych (w tym przewodniczący) nie chciała podjąć inicjatywy odwołania wójta, wówczas opozycyjni radni zebrali 1.264 podpisy, a następnie doprowadzili do skutecznego referendum[5]. W tym zainteresowaniu bezpośrednim oddziaływaniem na wybór gospodarza gminy można dostrzec potwierdzenie wyników sondaży popierających propozycje bezpośredniego wyboru burmistrzów.

Największym miastem, gdzie doszło do referendum, była Jelenia Góra. W marcu 2000 r. głosowano tam nad odwołaniem rady. Inicjatorami byli kupcy z miejscowych targowisk, którzy powołali Komitet Ratowania Miasta. Nie uzyskali oni jednak poparcia opozycji w radzie. Za to w akcję zbierania podpisów włączyli się lokalni działacze Samoobrony[6]. Trzynastoprocentowa frekwencja jeszcze raz potwierdziła tezę o trudności przeprowadzenia skutecznego referendum w miastach średnich. W kadencji 1998-2002 odbyło się też jedno referendum w sprawie odwołania rady powiatu (Kamień Pomorski), choć zdarzały się próby podjęcia takich inicjatyw

1 - *Obywatelski sprawdzian*, ,,Gazeta Lubuska'', 28 marca 2001.
2 - Z. Marecki, *Kara za siedem uchybień*, ,,Wspólnota'' 2001, nr 1.
3 - K. Szymoniak, *Kościańska wojna samorządowa*, ,,Głos Wielkopolski'', 17-18 lutego 2001.
4 - www.kramsk.pl, 20 lutego 2002.
5 - P. Michalski, *Głosowanie nogami*, ,,Gazeta Poznańska'', 30 kwietnia - 1 maja 2001. R. Rewiński, *W Dąbiu bezkrólewie*, ,,Gazeta Zachodnia'' - lokalny dodatek do ,,Gazety Wyborczej'', 18 kwietnia 2000.
6 - K. Berghauzen, *Koalicja SLD-UW w Radzie Miejskiej Jeleniej Góry w latach 1998-2001*, praca magisterska. Zielona Góra 2001.

w powiatach: czarnkowsko-trzcianeckim, inowrocławskim, jarosławskim, malborskimi, piaseczyńskim, starachowickim i wejherowskim. Podobnie, na zamiarach przeprowadzenia referendum skończyło się w kilku średnich i dużych miastach:



Gdyni, Kaliszu, Nowym Sączu, Piotrkowie Trybunalskim, Szczecinie, Tychach, Wałbrzychu[1]. Radni powiatów i sejmików, nie organizując referendów w swoich jednostkach, angażowali się jednak w referenda w sprawie odwołania rady gminy.

1 - Łącznie w trzeciej kadencji biuletyn PKW informował o 35 przypadkach zgłoszonych, ale niezrealizowanych inicjatyw referendalnych.

W Niemodlinie (woj. opolskie) grupa radnych powiatu (z SLD, AWS, i UW) poparła referendum o odwołanie rady miasta. Powodem był konflikt między powiatem, a miastem wokół spłaty zadłużenia szpitala[1].

W ostatnim roku trzeciej kadencji liczba referendów wyraźnie zmalała. W okresie od października 2001 r. do lutego 2002 r. przeprowadzono ich tylko dziesięć. Mogło to wynikać z nadziei potencjalnych organizatorów na przyśpieszone wybory. Gdy jednak w lutym Sejm postanowił utrzymać termin jesienny, wówczas na przeprowadzenie referendum praktycznie nie było już czasu, gdyż ostateczny termin upływał pół roku przed końcem kadencji, tj. 11 kwietnia 2002 r.

W czerwcu 2002 r., przy uchwalaniu ustawy o bezpośrednim trybie wyboru wójta, burmistrza i prezydenta, dokonano też poważnej nowelizacji ustawy o referendum. Od nowej kadencji referendum w sprawie odwołania władz lokalnych mogło dotyczyć nie tylko rady, ale również wójta, burmistrza i prezydenta. Ewentualnie obydwu organów jednocześnie, tj. rady i wójta, (burmistrza, prezydenta). W przypadku wójta (burmistrza, prezydenta) inicjatorem referendum mogła być również rada gminy. Wydłużono do 50 dni termin na przeprowadzenie referendum, licząc od dnia opublikowania uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym lub ogłoszenia wyroku przez NSA. Koszty referendum miano pokrywać z budżetu gminy, poza tymi, które wiązały się z działalnością komisarza[2]. Pozostałe poprawki nie miały już tak zasadniczego charakteru. Komentujący te zapisy eksperci i publicyści zgodni byli co do tego, że zmiana ta oznacza wzrost liczby referendów w czwartej kadencji samorządu.

* * *

Analiza wyników wyborów przedterminowych i uzupełniających wskazuje na wiele istotnych tendencji, które potwierdzają szersze zjawiska. Np. wzrost frekwencji w tych wyborach ma swoje przełożenie w zwiększonym udziale w wyborach powszechnych. Sygnalizuje rozszerzanie się niektórych negatywnych zjawisk w samorządzie (np. wybory w związku z wygaśnięciem mandatu radnego z powodu wyroku sądowego), a także nastroje w elektoracie (np. wybory do rady Gminy Centrum w Warszawie we wrześniu 2000 r.). O ile jednak nowe wybory w związku z odwołaniem rady lub podziałem gminy mają swe uzasadnienie, to z kolei wybory uzupełniające w gminach, gdzie obowiązuje ordynacja większościowa, często osłabiają powagę demokracji (m.in. z powodu niskiej frekwencji), a zawsze zmuszają do uruchamiania całej wyborczej aparatury, łącznie z zaangażowaniem wojewódzkiego komisarza.

1 - „Wspólnota" 2001, nr 7, s. 10.
2 - D. Dąbkowski, W. Zając, *Referendum lokalne*, Zielona Góra 2002, s. 86-86.

Natomiast referenda lokalne stanowią dla polskiej młodej demokracji interesujący eksperyment, którego pełna ocena wymaga jeszcze dogłębnych badań. Dynamiczny rozwój tej instytucji świadczy o tym, że bezpośredni udział obywateli w podejmowaniu decyzji, jest traktowany jako niezbywalny atrybut demokratycznego państwa. Mankamentem jest tu dominacja (ilościowa i medialna) referendów w sprawie odwołania rady nad referendami w innych sprawach. Z pewnością jednak doświadczenia referendalne z trzech pierwszych kadencji zostaną wykorzystane w dalszym rozwoju demokracji, przy bezpośrednich wyborach burmistrzów oraz głosowaniach nad ich odwołaniem.

* * * *

SYSTEM WYBORCZY - podsumowanie

Kształtowanie systemu wyborczego w polskim samorządzie miało nowatorski charakter. Nie można tu było zbyt szeroko odwołać się do tradycji przedwojennych, trudno było korzystać z systemu rodem z PRL, powstrzymano się też przed przenoszeniem wzorów zachodnich (zresztą bardzo zróżnicowanych). Model wyborczy wypracowany w 1990 r. był oryginalnym produktem polskiej klasy politycznej zainspirowanej pracą ekspertów konstruujących cały ustrój samorządu. System ten przetrwał osiem lat z niewielkimi modyfikacjami. W tym czasie nie tylko dokonano dwukrotnie powszechnego wyboru rad, ale i wybierano władze wykonawcze samorządów, przeprowadzano wybory przedterminowe, uzupełniające i referenda. Wyniki tych wszystkich elekcji, zwłaszcza w komparatystycznym zestawieniu pierwszej i drugiej kadencji, pokazują dojrzewanie tego systemu oraz ewolucyjne dostosowywanie się podmiotów walki wyborczej do jego reguł, ustalonych - co warto jeszcze raz podkreślić - w okresie głębokiej przebudowy ustroju państwa na przełomie 1989 i 1990 r.

Ewolucyjnie następował też postęp w kampaniach wyborczych. W 1990 i 1994 r. były one prowadzone dość nieporadnie, bardziej w oparciu o społeczne zaangażowanie niż profesjonalny marketing. W roku 1998 i 2002 było odwrotnie: operatywność centralnych sztabów wyprzedzała nieraz możliwości percepcyjne i potrzeby lokalnych społeczności. Nie bez znaczenia był tu fakt wykorzystywania w kampaniach samorządowych doświadczeń z wyborów parlamentarnych z roku 1997 i 2001. Niemniej kampanie w wyborach samorządowych nie mają aż takiego wpływu na ostateczny rezultat głosowania. Większe znaczenie ma odpowiednia ordynacja, pozycja ugrupowań politycznych, świadomość obywatelska społeczeństwa. Trudno mówić o równomiernym rozwoju każdego z tych czynników w Polsce

lat 1990-2002. Na pewno w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych umocniły się partie i koalicje. Wolniej zmieniała się zbiorowa świadomość, czego dowodem był przypływ peerelowskich resentymentów, utrzymanie znaczenia roszczeniowych grup zawodowo-społecznych, niestabilność elektoratu (zwłaszcza wiejskiego). Natomiast prawo wyborcze pozostało domeną polityków nie uwzględniających raczej wskazówek ekspertów.

W 1998 r. wraz z wprowadzeniem dodatkowych szczebli samorządu, dokonano istotnej zmiany w systemie wyborczym, czyniąc go bardziej podatnym na oddziaływanie krajowych podmiotów politycznych. Innowacja ta, choć nie będąca w swej skali zbyt głęboka (wszak rozszerzenie ordynacji proporcjonalnej dotyczyło tylko ok. 120 miast), wytyczyła kierunek zmian, który był przeciwny do tendencji europejskich. Tam standardem była ordynacja większościowa. Brak tej formy wyborów w skali województwa, a zwłaszcza powiatu i miasta powyżej 20 tys. mieszkańców, uczynił z tych jednostek samorządowych polityczny monolit. W warunkach nierównowagi politycznej w danej wspólnocie, oznaczało to rządy jednej partii przy minimalnych wpływach opozycji.

W końcu trzeciej kadencji samorządu zmiany systemu wyborczego przyniosły najbardziej radykalne efekty w postaci zmniejszenia liczby mandatariuszy i bezpośredniego trybu wyboru władzy wykonawczej. Brak głębszych badań, symulacji i innych prób poprzedzających tak zasadniczą reformę, każe z obawą oczekiwać jej rezultatów. Zachowując proporcjonalność wyborów w miastach powiatowych i większych jednostkach, wprowadzono jednocześnie zupełnie nowy element, personalizujący cały system. Nie zmniejsza to upolitycznienia wyborów, choć może zwiększyć ich atrakcyjność marketingową. Bowiem na pewno styl prowadzenia kampanii wyborczej w samorządach od 2002 r. zmienił się w sposób nieporównywalny. Elekcje parlamentarne i prezydenckie nie doświadczyły tak gwałtownego przekształcenia. Pod tym względem samorząd terytorialny stał się wielkim polem doświadczalnym polskiego ustroju.

Analizując system wyborczy do samorządów należy pamiętać jeszcze o jednym ważnym czynniku. Chodzi o ludzi, do których ten system jest adresowany. Stwarza on zbiór praw będący elementarzem demokracji dla setek tysięcy kandydatów na radnych. Kreuje wydarzenia, w których uczestniczy największa grupa obywateli, poprzez:

- kandydowanie w wyborach;
- pomoc w działalności komitetów wyborczych i sztabów;
- bezpośredni kontakt z przyszłym radnym.

W ten sposób wybory samorządowe są jedyną okazją dla szerokich grup społeczeństwa na bezpośrednie i czynne zaangażowanie się w tę podstawową instytucję demokracji. Dla niektórych jest to początek politycznej kariery na wyższych szczeblach. Dla innych bywa ważnym wydarzeniem zmieniającym pozycję w lokalnym środowisku, system wartości, styl życia. Rzadko który radny może twierdzić, że wybory samorządowe były dla niego niewiele znaczącym epizodem w publicznej działalności. W pewnym stopniu dotyczy to także kandydatów, którzy nie uzyskali mandatu oraz wszystkich angażujących się czynnie w wyborczą procedurę.

Mając na uwadze ten szeroki wachlarz oddziaływania systemu wyborczego na społeczeństwo, należy potraktować go jako niezwykle istotny element obywatelskiej edukacji, umożliwiający praktyczne testowanie teoretycznych podstaw wiedzy o demokracji, takich jak:

- pięcioprzymiotnikowy charakter wyborów;
- swoboda wyrażania poglądów;
- wolność mediów;
- równość wobec prawa.

Znaczenie tych prawd, przekazywanych w szkolnych podręcznikach, tylko nieliczni mogą sprawdzić poprzez pracę w strukturach bezpośrednio podległych rządowi. Najszerszą grupą ludzi, empirycznie przekonanych o istocie demokracji są ci, którzy zaangażowali się w wybory do władz lokalnych. W III Rzeczpospolitej, w latach 1990-2002 był to ponad milion osób.

Część trzecia

LOKALNE ELITY

1. Przewodniczący rad i zarządów

Od początku tworzenia samorządu terytorialnego w III RP nad systemem jego władz zaciążył dualizm personalny wyrażający się w istnieniu dwóch silnych jednostek reprezentujących dany organ samorządu. Według koncepcji twórców reformy, w pierwotnej wersji ustawy samorządowej, burmistrz (wójt) miał być zarazem przewodniczącym organu uchwałodawczego i wykonawczego. Jednak w trakcie dyskusji nad projektem w senacie *jeden z senatorów zgłosił poprawkę wprowadzającą rozdzielenie tych funkcji, motywując, że rada ma sprawować funkcje nadzorcze nad burmistrzem*[1]. W ten dość przypadkowy sposób ukształtowany został system, który następnie stał się podstawą funkcjonowania nie tylko władz gmin i miast, ale również, po 1998 r., powiatów i województw.

Teoretycznie funkcja przewodniczącego rady była bardzo ograniczona. W ustawie o samorządzie zastrzeżono, że nie można jej łączyć z funkcją członka zarządu. Zobowiązano też przewodniczącego do zwoływania sesji i zagwarantowano mu przewagę głosu w przypadku równego wyniku głosowania (art. 19, 20. i 14.). Według komentatorów ustawy, rola przewodniczącego polegała na *organizowaniu, koordynowaniu oraz podejmowaniu działań pobudzających do wypełnienia jak najlepiej zadań przez radnych i radę*[2]. Dopiero jednak zapisy regulaminowe każdej rady nasycały treścią te dość ogólnikowe sformułowania. W regulaminach znajdowały się zapisy porządkowe oraz rozwiązania wynikające z upoważnienia ustawowego (np. regulaminowe kworum uchwalone przez radę na mocy art. 14 ustawy). Pozostałe dokumenty związane z pracą przewodniczącego miały już mniej formalny charakter. Dotyczy to planu pracy rady, czy też scenariuszy posiedzeń sesji. Plany (kadencyjne, roczne, kwartalne) na początku funkcjonowania samorządu były rzadką praktyką. Ale tam gdzie istniały, stanowiły dla zarządu ważny punkt odniesienia, co do zamierzeń i wymagań rady. Pierwsi przewodniczący rad jeszcze

1 - *Niestety większość senatorów tę poprawkę poparła i weszliśmy na złą drogę, z której zejść się nie daje. Ewolucja instytucjonalna rządzi się bowiem specyficznymi prawami, w których bezwładność odgrywa często większą rolę niż argumenty merytoryczne* - ubolewał Jerzy Regulski, *Samorząd III RP...*, op. cit., s. 305.

2 - Z. Zell, *Ja - przewodniczący*, ,,Wspólnota'' 1990, nr 30.

rzadko korzystali ze scenariuszy sesji. Wynikało to głównie z chęci odrzucenia wzorów z czasów rad narodowych, a także ze spontanicznego i nieformalnego charakteru pracy komitetów obywatelskich, skąd wywodziła się znaczna część radnych. Tym niemniej scenariusz posiedzeń w miarę nabywania doświadczenia przez przewodniczących stawał się ważnym elementem ich pracy na sesjach. W praktyce funkcjonowania rady istotne było również, że to przewodniczący proponował porządek obrad (choć decyzje co do porządku należały do wyłącznych kompetencji rady), rozstrzygał sprawę kworum i jednoosobowo kierował obradami rady. Odwołanie przewodniczącego przez radnych mogło nastąpić w zwykłym trybie (głosowanie tajne, wymagane minimum - połowa składu rady i bezwzględna większość głosów).

O wiele dokładniej zostały sprecyzowane w ustawie kompetencje przewodniczącego zarządu[1]. Nie stanowił on wprawdzie samodzielnego organu rady, ani gminy, bo była to właściwość wieloosobowego zarządu, ale jako jego przewodniczący był faktycznym ,,przełożonym'' gminy[2]. Do kompetencji burmistrza należało organizowanie pracy zarządu, kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz jej reprezentowanie na zewnątrz (art. 31). W sprawach nie cierpiących zwłoki, związanych z bezpośrednim zagrożeniem interesu publicznego mógł podejmować czynności należące do kompetencji zarządu. Nie dotyczyło to jednak wydawania zarządzeń porządkowych (art. 32). Szef zarządu był zarazem kierownikiem urzędu (art. 33 u. 1) i wydawał decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej (art. 39 u. 1).

Faktyczne kompetencje burmistrza rozsiane były po licznych przepisach ustawy oraz dodatkowo precyzowane w statutach gmin. Ustawa o samorządzie nadawała gminie osobowość prawną i odrębne środki majątkowe, a to z kolei powodowało, że burmistrz był pierwszym reprezentantem majątku oraz interesów gminy. Jednak poza sytuacjami nadzwyczajnymi, w tej części jego działalności niezbędne było współdziałanie z członkami zarządu (art. 46), a w przypadku powstania zobowiązań finansowych wymagana była kontrasygnata skarbnika gminy. W sprawach administracyjnych (regulowanych KPA) burmistrz podejmował decyzje, za które ponosił odpowiedzialność prawną i moralną. Zatrudniany był w ramach stosunku pracy na podstawie wyboru. Ustawa nie stawiała tu specjalnych barier - nie było np. wymogu niekaralności, czy znanego z ustawy o urzędnikach państwowych

1 - W gminach był nim wójt, w miastach do 100 tys. burmistrz, w miastach powyżej 100 tys. prezydent. Funkcję prezydenta pozostawiono też w miastach powyżej 40 tys. mieszkańców, gdzie istniało już to stanowisko. Ustawa nie różnicowała pozycji wójta, burmistrza i prezydenta, dlatego przy charakterystyce przewodniczącego zarządu w tej książce występuje najczęściej burmistrz bez wyszczególniania (chyba że jest to wyraźnie zaznaczone), że dotyczy to również wójta i prezydenta (patrz: ustawa o samorządzie art. 26 u.4).

2 - Takiego określenia użył analizujący kompetencje organów wykonawczych gminy Wojciech Goc. ,,Wspólnota'' 1990, nr 1, s. 15. A Zygmunt Zell (,,Wspólnota'' 1994, nr 29, s. 1) pisze po prostu, że funkcja burmistrza *przypomina w sumie instytucję ,,pierwszego po Bogu'' w samorządzie.*

wymogu nieskazitelności charakteru kandydata[1]. Rada na wniosek burmistrza powoływała jego zastępców (od jednego do trzech), skarbnika i sekretarza gminy. Jako zwierzchnik służbowy pracowników urzędu burmistrz posiadał rozległe kompetencje (art. 33 u. 5), nawiązując i rozwiązując z pracownikami stosunek pracy poprzez: powołanie, mianowanie, umowę o pracę. Mógł też wyznaczyć spośród mianowanych pracowników samorządowych rzecznika dyscyplinarnego oraz rozpatrywać odwołania od kar porządkowych i upomnień nakładanych przez bezpośredniego przełożonego pracownika samorządowego.

Podobnie jak przewodniczący wobec rady, tak i burmistrz wobec zarządu posiadał pewne prerogatywy, których znaczenie uzależnione było od praktycznego zastosowania w codziennej pracy tego organu oraz całego urzędu. Zarząd gminy liczył od czterech do siedmiu członków (w tym burmistrz i zastępcy). Członków zarządu wybierała rada w odrębnym głosowaniu, ze swego grona lub też spoza rady. Jako przewodniczący zarządu burmistrz był zobowiązany do organizowania jego pracy, planowania działalności, zwoływania posiedzeń, ustalania porządku obrad, pilnowania kworum, a przede wszystkim przygotowania inicjatyw związanych z projektami uchwał rady i określenia sposobu ich realizacji. I choć burmistrz nie mógł stosować wiążących wytycznych ani poleceń w stosunku do członków zarządu (o ile nie byli etatowymi pracownikami urzędu), to jednak jego pozycja wobec pozostałych członków tego organu była ze zrozumiałych względów zdecydowanie silniejsza. Uprawnienia zarządu w stosunku do burmistrza wynikały z kolegialnego charaktery tego organu, który, przegłosowując dany problem, mógł tym samym zobowiązać burmistrza (nawet wbrew jego opinii) do realizacji zadania. Jednak w praktyce oznaczałoby to poważny konflikt w łonie zarządu, którego konsekwencje znalazłyby odbicie w postępowaniu rady. Aby jednak dominacja burmistrza nad zarządem nie uległa wypaczeniu, w niektórych statutach gmin podkreślano szczególnie kolegialny charakter pracy zarządu[2]. Nie tylko zresztą statutowe zapisy wzmacniały pozycję członków zarządu wobec burmistrza. Liczyła się także praktyka polityczna, a ta początkowo nie sprzyjała umacnianiu jednoosobowej władzy. Prezydent Częstochowy wspominał: *Poczucie demokracji w Radzie było tak silne, że nie do pomyślenia było, bym mógł dobrać sobie Zarząd według własnych potrzeb. O tym decydowali radni*[3].

Zakres władzy burmistrza określały dodatkowo przepisy mówiące o jego wyborze i odwołaniu. W przypadku tej ostatniej procedury brak dodatkowych

1 - B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe,* Kraków 1999, s. 81.

2 - M.in. w statutach gmin można było spotkać zapis o skuteczności wniosku zgłoszonego tylko przez jednego członka zarządu w sprawie tajnego trybu podejmowania danej uchwały przez zarząd.

3 - T. Wrona, *Rodzina...,* op. cit., s. 30.

przepisów[1] powodował, iż w pierwszej kadencji sprawa odwołania burmistrza podlegała takim samym wymogom jak przy jego powołaniu. Mogło to nastąpić nawet zaraz po zgłoszeniu wniosku i jego tajnym przegłosowaniu przez bezwzględną większość, w obecności 2/3 rady. Po nowelizacji z 6 listopada 1992 r. wniosek o odwołanie burmistrza (zarządu) mógł być rozpatrywany na następnej sesji, a do odwołania potrzebna była bezwzględna większość ustawowego składu rady. Nie zmieniły się jednak mgliste przepisy[2] związane ze sprawą absolutorium, które zarząd każdego roku był zobowiązany uzyskać od rady, jako skwitowanie działalności finansowej. Absolutorium musiało być poprzedzone sprawozdaniem finansowym zarządu za miniony rok. Po zapoznaniu się z nim i wysłuchaniu opinii komisji rewizyjnej radni przyjmowali je (lub odrzucali), podejmując następnie uchwałę w sprawie absolutorium. Negatywny wynik głosowania nie oznaczał automatycznie odwołania zarządu. W samorządowej praktyce to właśnie ten moment pracy zarządu i burmistrza był często najbardziej krytyczny. Opozycja (korzystając z możliwości jakie dawało tajne głosowanie) mogła doprowadzić w takich warunkach do próby sił, bez względu na faktyczny rezultat gospodarki finansami.

Absolutorium mogło być okazją do odwołania burmistrza i jeśli większość rady miała taki cel, to możliwości jego realizacji były dość proste. Jednak kwestia ,,woli'' musiała mieć merytoryczne podłoże albo wynikać z konfliktu politycznego lub personalnego. Wybory w 1990 r. sprawiły, że burmistrzowie mieli zazwyczaj poparcie sporej większości radnych. Wprawdzie polityczne podziały w łonie dawnego obozu solidarności znalazły swoje odbicie również w radach (zwłaszcza dużych miast), ale rzadko prowadziło to do bezpośrednich konfliktów o stanowisko burmistrza. Najczęstszym powodem wniosków o odwołanie zarządu lub jego przewodniczącego był spór personalny lub konflikt interesów różnych lokalnych środowisk. Niekiedy ujawniały się one już po pierwszych miesiącach funkcjonowania nowo wybranych władz. Np. w warszawskiej dzielnicy Ochota powstał konflikt zarządu z burmistrzem w związku z planami reorganizacji urzędu[3]. Mimo poparcia dla burmistrza ze strony samorządu mieszkańców jednego osiedla tej dzielnicy oraz wniosku radnego o odwołanie przewodniczącego rady, odwołany został burmistrz. Półtora roku później radni Ochoty debatowali nad odwołaniem następnego burmistrza i całego zarządu. Ostatecznie w tajnym głosowaniu dokonano weryfikacji,

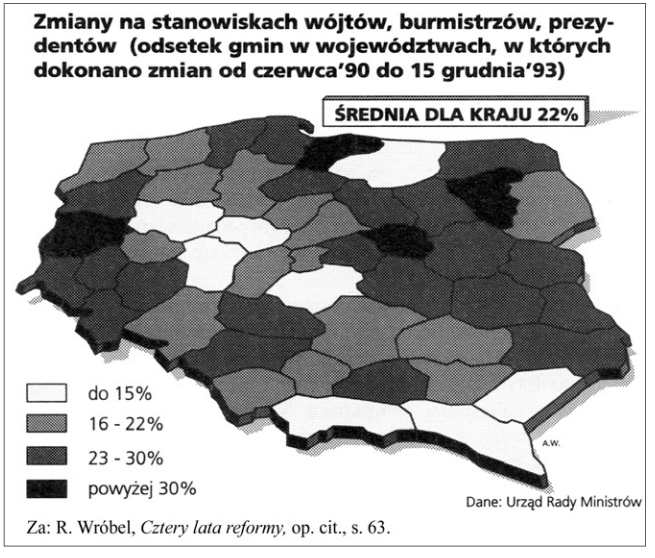
1 - Na początku pierwszej kadencji rezygnacje burmistrzów z zajmowanych stanowisk (co nie należało do przypadków wyjątkowych) powodowały komplikacje prawne związane z formą przyjęcia takiej rezygnacji przez radę. B. Kumorek, Z. Sypniewski, *Ustanie stosunku pracy prezydenta - burmistrza - wójta i innych członków zarządu,* Poznań 1991, s. 5-6.

2 - Niejednoznaczne przepisy o absolutorium wywołały szereg polemik. ,,Wspólnota'' 1993, nr 20, s. 13; 1994, nr 12, s. 9; W. Abramowicz, *Zagadnienia absolutorium gminnego. Przegląd orzecznictwa NSA,* ,,Samorząd Terytorialny'' 1995, nr 9.

3 - *Członkowie Zarządu, będący radnymi, jednomyślnie stwierdzili, że nie mogą brać odpowiedzialności wobec wyborców i Rady za dalsze prowadzenie dzielnicy pod przewodnictwem pana burmistrza* - poinformowali radnych w piśmie sugerującym złożenie wniosku o wotum nieufności. *Bunt przeciw burmistrzowi*, ,,Gazeta Wyborcza'', 29 listopada 1990.

której nie przeszedł tylko zastępca burmistrza[1]. W tej gminie, w ciągu pierwszej kadencji rządziło czterech burmistrzów. W całym kraju w 73 gminach wymiana burmistrzów (wójtów, prezydentów) nastąpiła dwukrotnie.

We Włodawie odwołania burmistrza domagała się opozycja radnych UD, KPN i PSL. Pośrednio poparł ich wojewoda chełmski, zwracając się do przewodniczącego rady o powołanie komisji mającej ocenić dotychczasową działalność burmistrza i zarządu. Podczas sesji absolutoryjnej w kwietniu 1991 r. radni nie przyjęli dymisji burmistrza, który uzasadniał swą decyzję tym, *że pracując pod rosnącą presją opinii publicznej, kształtowanej przez wąskie grono osób, zaczął popełniać błędy jako urzędnik i jako człowiek*[2]. Później, pod wpływem informacji o możliwości przygotowania referendum, radni zdecydowali się jednak odwołać burmistrza. W Chodzieży, gdzie większość w radzie mieli zwolennicy obozu ,,Solidarności'', po rezygnacji burmistrza w 1993 r. jego następcą został wiceprzewodniczący SLD w tym mieście, który wcześniej przez dwadzieścia lat był tam naczelnikiem[3]. W Bytomiu trzykrotnie próbowano odwołać prezydenta miasta. W Kołobrzegu odwołano burmistrza, bo *traktował radę gminy jak instrument do zatwierdzania podpisanych przez siebie dokumentów*[4]. W Pieszkowie (woj. kieleckie) oskarżana przez radnych o niegospodarność pani wójt zabarykadowała się w urzędzie gminy, wywieszając transparent ,,Popierajcie swego wójta''[5].



Za: R. Wróbel, *Cztery lata reformy,* op. cit., s. 63.

Pionierski charakter pracy samorządu pierwszej kadencji sprzyjał rotacji na stanowiskach przewodniczących zarządów. Mimo to, ponad 3/4 wójtów, burmistrzów i prezydentów dotrwało do 1994 r. Zmiany objęły 546 z 2465 polskich gmin. Podobnie było w przypadku przewodniczących

1 - M. Biskup, *Burmistrz w maglu,* ,,Trybuna'' 1992, nr 83.

2 - C. Lisowski, *Z przyczyn osobistych,* ,,Przegląd Tygodniowy'' 1992, nr 40.

3 - *Gospodarz potrzebny od zaraz,* ,,Trybuna'' 1993, nr 72.

4 - R. Wróbel, *Większość wójtów przetrwa pełną kadencję*, ,,Rzeczpospolita'', 30 grudnia 1993.

5 - R. Wróbel, *Cztery lata reformy,* s. 64.

rad. Zmiany na tym stanowisku nastąpiły w 552 gminach, w tym w 11 trzykrotnie, a w 68 dwukrotnie.

Według badań prowadzonych w 1992 r. przez polsko-amerykański duet socjologów na 289 szefach zarządów, jedynie 4 proc. pełniło wcześniej funkcje naczelnika gminy (miasta). 44 proc. nie miało żadnych doświadczeń w pracy w administracji publicznej. Byli to ludzie raczej młodzi (średnia wieku 42 lata) i dobrze wykształceni (76 proc. ukończyło uniwersytet). Zdarzało się, że słabe przygotowanie z zakresu administracji i zarządzania burmistrzowie rekompensowali klarowną (częściowo neoliberalną) wizją rozwoju ekonomicznego miasta (np. Mrągowo, Poddębice). W swej pracy skarżyli się przede wszystkim na niewystarczającą pomoc państwa i niesprawiedliwy podział środków z budżetu centralnego (tylko 5 proc. uważało, że ich gmina otrzymuje więcej środków niż inne gminy). Zaledwie 10 proc. oceniało źle swoje stosunki z radą gminy, nieco więcej, bo 20 proc. respondentów narzekało na ingerencje rady w sprawy kadrowe w urzędzie. Aż 60 proc. burmistrzów miało problemy z wykonywaniem swoich obowiązków w związku z oskarżeniami o niekompetencję. Ogólne wnioski były następujące: *burmistrzowie mają tym więcej kłopotów w kierowaniu urzędem, im ściślej podporządkowują się swojej radzie. [...] Burmistrz, który nie uskarża się na swe stosunki z podległym mu urzędem, ma większe szanse na uzyskanie zaufania i zrozumienia ze strony wyborców. Burmistrz jest więc postrzegany przez wyborców przez pryzmat pracy podległego mu urzędu*[1].

Takie opinie potwierdzone zostały w innych badaniach przeprowadzonych na początku pierwszej kadencji[2]. Przyniosły one wiele interesujących danych o szefach rad i zarządów. Przewodniczącymi rad w samorządach w zdecydowanej większości byli mężczyźni (91,5 proc.), podobnie było w przypadku burmistrzów (93,4 proc.). Dominacja ta była szczególnie widoczna w gminach wiejskich oraz w Kongresówce. Z kolei najwięcej kobiet na tych stanowiskach było w małych gminach miejskich o charakterze przemysłowym oraz na Ziemiach Odzyskanych. Pod względem wieku przeważały trzy grupy: 31-35 lat (20 proc.), 36-40 lat (22 proc.), 41-45 lat (23 proc.). Pod względem wykształcenia przewodniczący z kadencji 1990-94 prezentowali się nieco gorzej od swoich poprzedników. 13 proc. z nich miało wykształcenie średnie, 3. proc. podstawowe - podczas gdy w kadencji 1988-1990 tylko 7 proc. przewodniczących miało wykształcenie średnie.

1 - A.D. Taebell, W. Kisiel, *Polski powrót do demokracji: burzliwe początki burmistrzów i wójtów,* ,,Samorząd Terytorialny'' 1993, nr 10, s. 10-11.

2 - A. Kowalczyk, *Nowi ludzie w Polsce lokalnej*; J. P. Gieorgic, *Aktorzy lokalnej sceny politycznej*; M. Grochowski, *Praktyki społeczne władz lokalnych*; P. Swianiewicz, *Polityka gospodarcza władz lokalnych,* [w:] *Między nadzieją a rozczarowaniem,* op. cit.; J. Kida, *Rozwój lokalny i jego determinanty,* [w:] *Dynamika świata społecznego,* op. cit.; J. Danowski, *Transformacje lokalnych elit władzy,* [w:] T. Popławski (red.), *Miasta na uboczu. Przyczynek do socjologii peryferii,* Białystok 1994; A. J. Kozłowski, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego,* Olsztyn 1999.

Burmistrzowie i wójtowie za najważniejsze dla swej pracy uważali zapewnienie większych dotacji z budżetu centralnego, uzyskanie pełniejszej swobody w określaniu dochodów i kształtowaniu lokalnego prawa. Swoje dotychczasowe kompetencje uznawali za wystarczające przede wszystkim w staraniach o poprawę obsługi obywateli w urzędach i zaopatrzenie gminy w wodę. Najmniejsze możliwości dla skutecznego działania widzieli w takich dziedzinach jak: telekomunikacja, służba zdrowia, ochrona środowiska, oświata, nowe budownictwo. Wskazując na przyczyny trudności w rozwiązywaniu problemów lokalnych, podkreślano przede wszystkim kwestie budżetu, zmienność przepisów, wadliwość prawa finansowego.

Z czasem okazało się, że zmiana na najważniejszych stanowiskach nie oznacza generalnej wymiany kadry urzędniczej w gminach. Kadra ta musiała być akceptowana przez nowych szefów gminy. Natomiast odsunięcie dotychczasowych naczelników i przewodniczących rad narodowych nie pozbawiało ich wpływu na lokalne układy. Grupa ta zachowała nieformalne powiązania, a często także uzyskiwała nowe stanowiska kierownicze w instytucjach publicznych, bankach, przedsiębiorstwach. Stąd też nierzadko następowała daleko idąca współpraca, czy nawet symbioza przedstawicieli starych i nowych lokalnych elit władzy[1].

Rezultaty badań i sondaży można uzupełnić empirycznymi przykładami z pracy burmistrzów pierwszej kadencji. W pamiętnikach zebranych przez Wisłę Surażskę mamy wiele przykładów świadczących o tym, że ciężar pionierskiej pracy samorządu w dużej mierze spoczywał na burmistrzach i wójtach. Wójt z Dobrego nadzorował osobiście prace nad telefonizacją, aparaturę woził własnym samochodem, *ponieważ liczyła się wtedy każda złotówka. Nieraz miałem 4 tony takiego ładunku, było to wielkie ryzyko, ale był wtedy duży zapał do pracy*. W swej pracy burmistrzowie czuli się niekiedy bardzo osamotnieni, co wynikało m.in. z rozpadu komitetów obywatelskich oraz braku wyraźnego zaplecza społeczno-politycznego. Wójt gminy Komorniki wspominał: *Koledzy z Rady wykonywali przypisaną im pracę i rozchodzili się do swoich zajęć. Zarząd zbierał się raz na tydzień lub dwa, podejmował szereg decyzji, które trzeba było zrealizować i też dematerializował się. Wiele z podejmowanych tematów było całkiem nowych. Urząd nie był przygotowany do ich realizacji. Od samego początku kadencji zaczęły nawiedzać mnie różne osoby, którym nie udało się rozwiązać swoich problemów ,,za poprzedniej władzy'' i liczyły teraz na pomoc. Niektóre z nich, jak czas pokazał, to zwyczajni naciągacze*[2].

Tygodniowy kalendarz pracy przewodniczącego zarządu obejmował też dzień przyjęć interesantów. Najczęściej przychodzili ludzie w sprawach mieszkaniowych przydziałów, remontów mieszkań komunalnych. *Niektóre sprawy są absolutnie*

1 - Takie wnioski wysuwają autorzy badający sytuację samorządów w woj. poznańskim. B. Nawrot, J. Pokładecki, *Rewolucja samorządowa a zmiana lokalnych elit politycznych,* [w:] K. Pałecki (red.), *Elity w Polsce,* Warszawa 1992, s. 280.

2 - W. Surażska, *Bal u burmistrza,* op. cit., s. 23, 35.

beznadziejne. Bez rozwiązań systemowych znaczna część problemów jest nierozwiązywalna - oceniał burmistrz Pułtuska[1]. Szczególnie trudnym odcinkiem pracy mogła być dla burmistrza współpraca z radnymi. Wójt Lubania znalazł się dwukrotnie w szpitalu w stanie przedzawałowym *przytłoczony ciężarem spraw gminnych i walki z opozycją*[2]. Opisując pokonywanie prawnych barier w swej pracy burmistrz miasta i gminy Błonie mówiła: *Zgodnie z obowiązującym prawem, to ja udzielam jedynie ślubów. W pozostałych wypadkach staram się go wprawdzie nie łamać, ale musze je nieustannie obchodzić. To pochłania mi połowę czasu i energii.* Ocenę tę uzupełnia wypowiedź wójta gminy Stare Babice (obie gminy położone w woj. warszawskim) na temat swych obaw w pracy samorządowej: *Boję się także nieodpowiedzialności radnych oraz ewentualnych konsekwencji braku precyzyjności prawa regulującego podział kompetencji między poszczególnymi ogniwami władzy samorządowej*[3].

Podkreślając po raz kolejny pionierski charakter pracy burmistrzów pierwszej kadencji, należy również odnotować, iż pod względem finansowym nie było to wówczas jeszcze atrakcyjne stanowisko. Natomiast dynamika zmian na rynku pracy i rozwój nowych branż gospodarczych dawał ambitnym jednostkom lepsze możliwości kariery oraz finansowej satysfakcji. Demokratyczny charakter funkcjonowania samorządu oraz wolność mediów sprawiły, że kwestie płac burmistrzów były w centrum społecznego zainteresowania. Dość szybko ustalono, że wysokość zarobków burmistrza (a także jego zastępców, sekretarza i skarbnika) może być podana do publicznej wiadomości, ponieważ, jak stwierdzono w orzecznictwie NSA, ochrona dóbr osobistych osób pełniących funkcje publiczne podlega ograniczeniu w tym zakresie, w jakim dane dobro jest związane z pełnioną funkcją. W grę wchodzi tu bowiem interes publiczny[4]. Decyzje o wysokości wynagrodzenia burmistrza podejmowała rada (zazwyczaj cedowała to prawo na przewodniczącego), ale na podstawie odgórnie przyjętych limitów. Większą swobodę mieli radni przy ustalaniu ryczałtu dla przewodniczącego rady. Nie były to również stawki wygórowane. Gdy radni w Białej Podlaskiej ustalili ryczałt przewodniczącego na poziomie najniższego wynagrodzenia pracowniczego, interweniował wojewoda, który uchylił tę uchwałę. Radni odwołali się jednak do NSA, który przyznał im rację[5].

Stosunki burmistrza z przewodniczącym rady miały wyjątkowo indywidualny charakter i trudno odtworzyć pełny obraz występujących tu wzajemnych relacji.

1 - ,,Res Publica Nowa'' 1993, nr 12, s. 57.
2 - W. Surażska, *Pamiętnik działaczy samorządowych pierwszej kadencji,* ,,Wspólnota'' 1995, nr 31.
3 - ,,Przegląd Tygodniowy'' 1994, nr 15, s. 9.
4 - Orzeczenie NSA z 8 lutego 1993 r. ,,Wspólnota'' 1995, nr 48, s. 14 i R: 1996, nr 38, s. 23. A. Piskorz-Ryń, *Jawność wynagrodzeń...,* ,,Samorząd Terytorialny'' 1997, nr 12.
5 - T. Juszczyńska, *Ustawa... w orzecznictwie sądów,* op. cit., s. 108.

Jerzy Regulski uważa, że istniał strukturalny konflikt między przewodniczącym rady i burmistrzem[1]. Wzajemny układ tych dwóch osób był jednak najczęściej mało znanym fragmentem funkcjonowania władz i w każdym samorządzie miało to odrębny wymiar. Nie wszyscy przewodniczący tak jasno określali te relacje jak przewodniczący rady w Gołdapi, który stwierdził: *Rada uchwala ogólne zasady, a burmistrz ma to załatwić. Nie będziemy się przecież wtrącać w szczegóły*[2]. Poprawna współpraca przewodniczącego rady, burmistrza i zarządu była podstawą skutecznego funkcjonowania samorządowych władz. Ten system zależności rozumieli doskonale radni, pracownicy urzędu i lokalni liderzy. W badaniach przeprowadzonych w tej ostatniej grupie w woj. poznańskim, na pytanie o wskazanie osób, grup i instytucji najczęściej podejmujących rozstrzygające decyzje ważne dla gminy, na pierwszym miejscu wymieniano przewodniczącego rady (26 proc.), a burmistrza na czwartym (15 proc.). Tymczasem w pytaniu o zaufanie do osób publicznych stawianym wszystkim mieszkańcom gminy wygrywał burmistrz (45 proc.), a przewodniczący był na czwartym miejscu (25 proc.)[3]. Wynik tej sondy potwierdzały inne badania nad lokalną sceną polityczną, gdzie jednoznacznie podkreślano wyraźną personifikację instytucji publicznych. Prymat burmistrza na tej scenie był niepodważalny. Choć z racji podmiotowości rady i możliwości oddziaływania ze strony przewodniczącego i zarządu, wizerunek burmistrza bliższy był wzorcowi ,,doskonałego dyplomaty'' niż ,,lokalnego dyktatora''[4]. Społeczność małego miasta lub gminy, widząc w burmistrzu lidera numer jeden w swym środowisku, obciążała go wszystkimi kłopotami ekonomicznymi i społecznymi, których nie brakowało w Polsce w pierwszych latach transformacji. Przykładem są tu niepokoje społeczne, do jakich doszło w Praszce i Świnoujściu w 1993 r., gdzie głównymi ofiarami buntu (przeradzającego się w lincz), spowodowanego biedą i bezrobociem, padli właśnie burmistrzowie.

W miarę upływu kadencji krystalizowała się orientacja polityczna przewodniczących rad i zarządów. W 1990 r. prawie jedna trzecia wójtów, burmistrzów i przewodniczących rad w pytaniu o swoje związki polityczne wskazywała na komitety obywatelskie lub ,,Solidarność'' (częściej NSZZ ,,S'' RI). Z partii politycznych najczęściej (ok. 10 proc.) wymieniane było PSL. Brak powiązań politycznych wpływał na decyzję o rezygnacji z kandydowania w wyborach w 1994 r. Z przytaczanych już badań wynikało, że przewodniczący rad uważali, że praca dla samorządu pochłania im zbyt dużo czasu, co odbija się na ich karierze

1 - J. Regulski, *Samorząd III RP,* op. cit., s. 308.
2 - R. Wróbel, *Cztery lata reformy,* op. cit., s. 109. W dalszej części swej wypowiedzi o współpracy z burmistrzem, przewodniczący powiedział: *Wiadomo, jakie są kompetencje burmistrza, a jakie moje. Ze względów ambicjonalnych mógłbym go podkopywać, ale po co. To byłoby ze szkodą dla miasta.*
3 - P. Dobrowolski (red.), *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa w Polsce,* Katowice 1995, s. 64 i 82.
4 - A.M. Szałygin, *Wiedza potoczna o sprawach publicznych,* ,,Etnografia Polska'' 1996, z.1-2, s. 33.

zawodowej (15 proc. respondentów tym motywowało odmowę ponownego kandydowania) i na rodzinie (13 proc.). Bardziej zainteresowani kandydowaniem byli przewodniczący zarządu. W pierwszej kadencji prawie 55 proc. z nich posiadało mandat radnego, co z pewnością wzmacniało ich pozycję w samorządzie, zwłaszcza w relacji z przewodniczącym rady. Burmistrzowie, częściej niż przewodniczący rad, byli inicjatorami powstania nowych ugrupowań mających stanowić zaplecze społeczno-polityczne samorządu. Sondaże potwierdzały, że to właśnie szefowie zarządów są najbardziej znani w lokalnym środowisku[1].

W drugiej kadencji samorządu nastąpiły zmiany w samorządowym prawodawstwie, które generalnie umocniły pozycję burmistrza. Wynikały one z doświadczeń, jakie przyniosły pierwsze lata funkcjonowania samorządu oraz z wzmacniającego się lobbingu burmistrzów, którzy byli już ważnymi partnerami dla krajowych liderów politycznych. Najważniejsze poprawki dotyczące burmistrza wprowadzono przy okazji nowelizacji ustawy o samorządzie przyjętej przez Sejm 29 września 1995 r. Oprócz zmniejszenia kworum wyborczego w radzie, określono cały szereg sytuacji związanych z niedokonaniem przez radę wyboru zarządu w ciągu sześciu miesięcy od ogłoszenia wyników wyborów (art. 28a). Jednoznacznie też zapisano, że uchwała o nieudzieleniu absolutorium zarządowi oznacza złożenie wniosku o jego odwołanie (art. 28b). Ale wokół tej uchwały wciąż istniały kontrowersje. Poza opinią komisji rewizyjnej potrzebna była opinia Regionalnej Izby Obrachunkowej. Przyjmowano również, że głosowanie nad absolutorium powinno odbywać się w trybie jawnym[2].

Wniosek o odwołanie zarządu mógł być rozpatrywany na następnej sesji zwołanej nie wcześniej niż po upływie 14 dni. Jednak dla przewodniczącego zarządu najważniejszy był zapis mówiący o tym, że wniosek o jego odwołanie musi spełniać następujące warunki:

- jego złożenie musi nastąpić na piśmie i zostać poparte przez 1/4 ustawowego składu rady;
- wniosek musi zawierać uzasadnienie;
- konieczne jest jego zaopiniowanie przez właściwą komisję i komisję rewizyjną;
- wniosek musi być przyjęty kwalifikowaną większością głosów (2/3 rady).

Istotne było również to, że w przypadku gdy taki wniosek nie uzyskał wymaganej większości, kolejny wniosek o odwołanie mógł zostać zgłoszony po upływie sześciu miesięcy.

1 - W 1994 r. trzy czwarte ankietowanych przez PBS oświadczyło, że zna nazwisko wójta, burmistrza. R. Wróbel, *Cztery lata reformy,* op. cit., s. 122. Znajomość nazwisk liderów uzależniona była oczywiście od ich aktywności. W przypadku przewodniczącego rady dysproporcja w liczbie wskazań znajomości jego nazwiska wahała się w granicach 22-78 proc. między poszczególnymi gminami. W przypadku burmistrzów było to 75-93 proc. P. Dobrowolski (red.), *Władza i społeczności lokalne...,* op. cit., s. 61.

2 - W. Zielińska, *Dyskusyjne zagadnienia trybu podejmowania uchwały w sprawie absolutorium,* ,,Samorząd Terytorialny'' 1997, nr 12.

Nowelizację z 1995 r. Jerzy Regulski ocenił następująco: *Przyczyniła się ona w istotny sposób do wzmocnienia wewnętrznego systemu organów samorządowych w gminie. Określiła bowiem warunki, w jakich może nastąpić odwołanie burmistrza lub zarządu, i wprowadziła procedury uniemożliwiające podejmowanie decyzji w wyniku chwilowych emocji*[1]. Trudno zaprzeczyć, że pozycja przewodniczącego zarządu została w drugiej kadencji pod względem prawnym wzmocniona. Choć w odczuciu najbardziej zainteresowanych było to niewystarczające, dlatego w następnych latach nasilił się lobbing na rzecz bezpośrednich wyborów wójtów i burmistrzów. W świetle nowelizacji z 1995 r. nie zmieniła się zasadniczo pozycja przewodniczącego rady. Podobnie jak w przypadku burmistrza, przy wniosku o odwołanie przewodniczącego rady potrzebne były podpisy 1/4 radnych. Ponadto należy pamiętać, że przepisy antykorupcyjne wymierzone w radnych dotyczyły też przewodniczącego, ale zaskarżenie do Trybunału Konstytucyjnego spowodowało odłożenie ich wprowadzenia do następnej kadencji. Nadal więc w stosunkach między burmistrzem a przewodniczącym rady mogły istnieć wzajemne powiązania służbowe o patologicznym podłożu. Przykładem tego było m.in. Kłodzko, gdzie burmistrz był zwierzchnikiem i pracodawcą przewodniczącego rady jako dyrektora podległego miastu OSiR, ale ten sam dyrektor - podwładny był przełożonym burmistrza jako szefa miejskiego samorządu. Podobnych sytuacji było znacznie więcej po przejęciu przez gminy szkół. Z oświatowej kadry wywodziła się spora grupa przewodniczących rad gmin.

Mimo nadal pojawiających się konfliktów personalnych pomiędzy dwiema czołowymi postaciami samorządu[2], w drugiej kadencji dominowały w radach bardziej klarowne układy polityczne, co z kolei określało jednoznacznie zasady porozumienia tych jednostek. Wyniki wyborów samorządowych w 1994 r. pokazały, że dotychczasowi przewodniczący rad i zarządów, jeśli nie posiadali poparcia partii politycznej lub własnego komitetu wyborczego, mieli trudności z utrzymaniem swej pozycji. Wyglądało to różnie w poszczególnych gminach, jednak sytuacja była mniej klarowna niż w latach 1990-94 r. W drugiej kadencji zdarzały się jeszcze układy, w których zwycięzca brał wszystko, a przewodniczący i burmistrz pochodzili z tego samego ugrupowania. Jednak znacznie częstsze były przypadki, kiedy podział tych stanowisk był wynikiem koalicyjnego kompromisu lub też układu ,,wasz przewodniczący - nasz burmistrz''. W wyniku wielu przetargów swoją pozycję zachowali dotychczasowi przewodniczący zarządów, ale za cenę politycznego samookreślenia lub powołania zastępców według parytetu odpowiadającego układowi sił w radzie.

1 - J. Regulski, *Samorząd III RP,* op. cit., s. 306.

2 - Historię takich konfliktów w woj. kieleckim opisał Paweł Teszka w reportażu *Sprawa rury i bąbelków,* ,,Rzeczpospolita'', 5 kwietnia 1997.

Kolejne wybory - prezydenckie (1995 r.) i parlamentarne (1997 r.) - przebiegały w atmosferze ostrej walki politycznej zdominowanej przez dwa obozy: postsolidarnościowy i postkomunistyczny. Wynik polaryzacji sceny politycznej widoczny był też w układach samorządowych. Dotyczyło to nie tylko tak spektakularnych konfliktów, jak ten wokół stanowiska prezydenta Warszawy (gdzie doszło do koalicji SLD i UW), ale również wielu małych miast, w których podziały polityczne przybrały na sile. Prasa pisała np. o konflikcie w Płońsku *o to, w jaki sposób - i za ile - burmistrz buduje obiekty ważne dla miasta*[1], ale już pobieżna analiza artykułu wskazywała na to, że jest to efekt politycznych zmagań między prawicowym burmistrzem a lewicową opozycją. W Tarnobrzegu radni SLD zaprotestowali przeciwko stylowi, w jakim prezydent tego miasta wyrażał poglądy polityczne. Zarzucano mu, że w publicznych wypowiedziach rozprawia się z polityczną konkurencją językiem nienawiści i fanatyzmu, używając m.in. takich słów jak „zbrodniarze z SLD". Do odwołania szefa miasta jednak nie doszło (radni SLD mieli tam 9 mandatów na 32)[2].

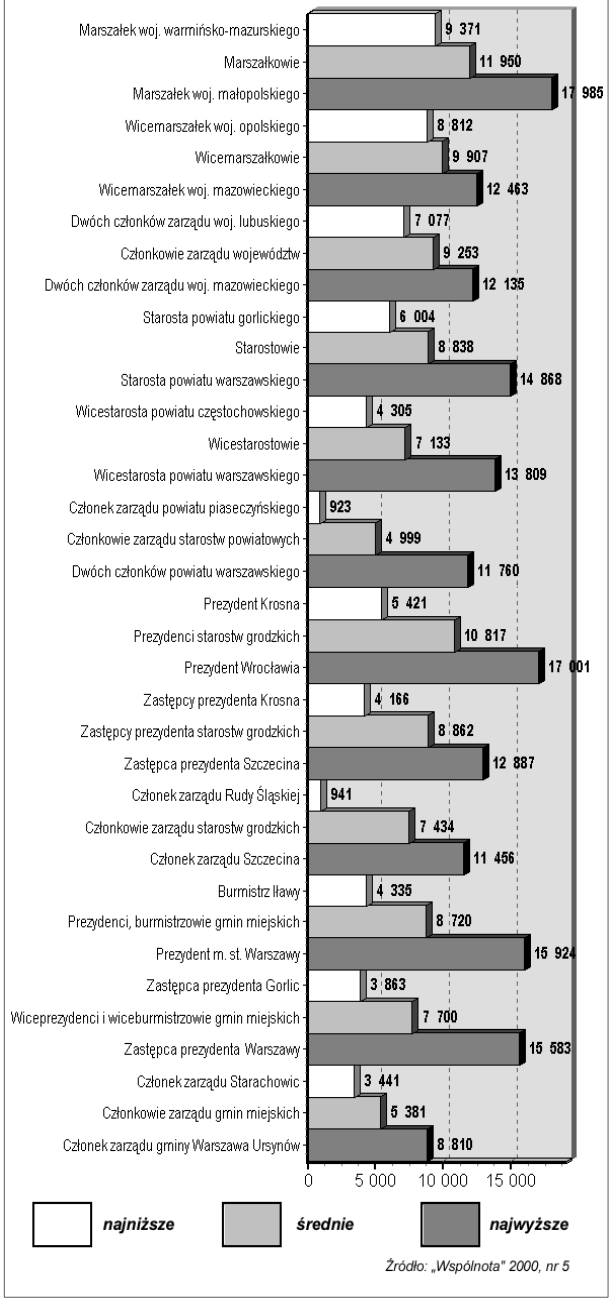
Generalnie, w kadencji 1994-98 wzmocnienie pozycji burmistrza nastąpiło zarówno w sferze prawnej jak i w politycznej praktyce. Wyniki sondaży społecznych świadczyły o tym, że mieszkańcy jeszcze bardziej niż w okresie pierwszej kadencji identyfikowali cały samorządowy system z burmistrzem. Z badań porównawczych prowadzonych przez pracowników Uniwersytetu Śląskiego w gminach woj. katowickiego wynikało, że w połowie drugiej kadencji samorządu aż 86 proc. mieszkańców uznawało wójta lub burmistrza za osobę decydującą o kluczowych rozstrzygnięciach w gminie. Pod tym względem przewodniczący rady gminy otrzymał tylko 20 proc. wskazań. Być może respondenci uważali nawet, że we władzach samorządowych wpływ osoby zarządzającej na sprawy gminne jest zbyt duży, skoro w innych badaniach wzrosła liczba zwolenników (z 1/6 do 1/5) poglądu, że *możliwość decydowania powinna być rozłożona równomiernie na wszystkie osoby i instytucje zaangażowane w życie gminne*[3].

Ta ostatnia wypowiedź mogła być sygnałem narastającego kryzysu zaufania do władzy lokalnej, co było związane z szeroko nagłaśnianymi przez media sprawami wykorzystywania stanowisk do osiągnięcia korzyści majątkowych, a w szczególności wywindowania uposażenia przewodniczących zarządów oraz ryczałtów przewodniczących rad. W drugiej kadencji negatywne sygnały na ten temat skłoniły nawet posłów PSL do inicjatywy ustawodawczej (nieskutecznej) mającej ograniczyć kominy płacowe burmistrzów i prezydentów (w mniejszym stopniu dotyczyło to wójtów).

1 - *Mąż opatrznościowy - czy marnotrawny,* ,,Przegląd Tygodniowy'', 13 sierpnia 1997.
2 - *Fanatyczny styl prezydenta,* ,,Rzeczpospolita'', 8 października 1996.
3 - P. Dobrowolski (red.), *Władza lokalna...,* op. cit., s. 84.

W kadencji 1998-2002 kwestie płacowe w samorządzie nabrały w wielu przypadkach posmaku skandalu. W wyniku kontroli przeprowadzonej w październiku 1999 r. przez NIK w 252 jednostkach samorządu terytorialnego (we wszystkich urzędach marszałkowskich, 81 starostwach, 65 urzędach miast na prawach powiatu, 89 urzędach miejskich i w zarządzie stołecznym) stwierdzono liczne zawyżenia dodatków funkcyjnych poprzez błędne ustalanie jego podstawy. W 76 proc. przypadków dodatek służbowy (ustalany dowolnie) prze-wodniczącego zarządu był największym składnikiem wynagrodzenia. Najwyższy wynosił 14.063 zł, przy całkowitym wynagrodzeniu 17.985 zł (marszałek woj. małopolskiego). Przepisy pozwalały wprawdzie na podwyższenie tego składnika w „szczególnie uzasadnionych przypadkach", ale był to zapis otwierający najróżniejsze możliwości interpretacji. Np. zarówno w Szczecinie jak i Ciechanowie podano jako uzasadnienie „dużą liczbę mieszkańców". NIK szczególnie krytycznie ocenił nieproporcjonalne różnice w zarobkach burmistrzów miast o podobnej wielkości. Np.

Najniższe, najwyższe oraz średnie wynagrodzenia (wg stanu na 30 czerwca 1999 r.) brutto w złotówkach



Źródło: „Wspólnota" 2000, nr 5

w Czeladzi, Zgorzelcu i Mińsku Mazowieckim pensje burmistrzów w czerwcu 1999 r. wynosiły odpowiednio 12,3; 9,8; 6,5 tys. zł.[1]

Kontrola NIK nastąpiła m.in. pod wpływem informacji prasowych o płacach i ryczałtach w samorządach. Obok wyborów było to najbardziej nagłaśniane zagadnienie funkcjonowania lokalnych władz. Przytaczano liczne przykłady kominów płacowych. Wśród metropolii największe zarobki mieli prezydenci Warszawy (17 tys. zł brutto), Szczecina (13 tys. zł), Poznania (12,9 tys. zł), Wrocławia (12 tys. zł). Najlepiej uposażeni prezydenci miast średnich byli w Gdyni (9,8 tys. zł), Częstochowie (9,5 tys. zł), Bielsku-Białej (9 tys. zł). Znajdowano też przykład małych miejscowości, gdzie płace burmistrzów i wójtów sięgały prezydenckich pułapów[2].

Bulwersujące informacje próbowano rozmiękczać przytaczaniem danych GUS o płacach w administracji samorządowej i rządowej. Wynikało z nich, że np. w roku 1998 stosunek tych obydwu wskaźników wynosił 1.630 zł do 1.467 zł na korzyść administracji rządowej. Jednak liczone tu były pensje wszystkich pracowników, co tym bardziej podkreślało kominy płacowe szefów. I choć dotyczyły one tylko części (zapewne mniejszej) przewodniczących zarządów, a ponadto pojawiły się też inicjatywy samoograniczania tych wynagrodzeń lub przekazywania ich części na cele charytatywne, to jednak odbiór społeczny był w tej sprawie zdecydowanie negatywny. Nic też dziwnego, że dyskusja o wynagrodzeniach w samorządzie zaowocowała wprowadzeniem tzw. ustawy kominowej. 3 marca 2000 r. przyjęto ustawę o wynagrodzeniu osób kierujących publicznymi podmiotami prawnymi. Projekt ustalał maksymalne wynagrodzenie kierowników samorządowych jednostek na poziomie maksimum siedmiu (w senacie poprawiono do pięciu) średnich pensji w budżetówce. Nie zamknęło to jednak dyskusji o wynagrodzeniach burmistrzów ani nie uniemożliwiło szczególnie zachłannym samorządowcom obchodzenia nowej ustawy. Na przełomie 2000 i 2001 r. przez prasę przetoczyła się znów fala informacji o nagrodach rocznych dla przewodniczących zarządów. W Giżycku było to 20 tys. zł, (przy miesięcznej pensji burmistrza 9,2 tys. zł)[3], w warszawskiej gminie Ursynów 26 tys. zł, choć rekordy padły gdzie indziej. Według informacji prasowych największe nagrody za 2000 r. przyznano prezydentowi Torunia i burmistrzowi Czeladzi - po 36 tys. zł. Stanowiło to naruszenie ustawy o pracownikach

1 - *Co stwierdził NIK,* ,,Wspólnota'' 2000, nr 5.

2 - *Kieszeń władzy,* ,,Wspólnota'' 1999, nr 7. Tygodnik podawał, że w tym samym czasie pensja (brutto) prezydenta państwa wynosiła 11 tys. zł, premiera 9 tys. zł, a wojewody ok. 6,5 tys. zł. W ,,Kulturze'' (2000, nr 3, s. 5) W. Kieżun pisał: *Zarobki terenowej samorządowej kadry kierowniczej odpowiadają mniej więcej 60 proc. uposażeń w Kanadzie, państwie o pięciokrotnie wyższym dochodzie na głowę niż mieszkańca Polski*.

3 - I. Trusewicz, *Niemoralna propozycja,* ,,Rzeczpospolita'', 22 stycznia 2001. Pikanterii tej informacji dodawał fakt, że nagrodzony burmistrz został wcześniej ukarany przez RIO grzywną w wysokości 2 tys. zł za naruszenie ustawy o zamówieniach publicznych.

samorządowych, która określała wysokość takich nagród[1]. Reguła ich przyznawania wyglądała zazwyczaj tak, że zastępca burmistrza występował do przewodniczącego rady o nagrodę dla burmistrza, a ten z kolei ustalał wysokość nagród dla swych zastępców i pozostałych członków zarządu. O tym jak łatwo było w takich sytuacjach przekroczyć granice prawa świadczy przykład z warszawskiej gminy Targówek, gdzie zastępcy burmistrza złożyli doniesienie do prokuratury, że ich przełożony domagał się dziesięcioprocentowego udziału w przyznanych im nagrodach[2].

Negatywny odbiór kwestii wynagrodzeń był tak duży, że nawet entuzjasta samorządu Jerzy Regulski zdecydowanie skrytykował to zjawisko: *Przekupuje się radnych, obsadza stanowiska kuzynami, utajnia się decyzje i informacje. Korupcja osiągnęła niebezpieczny poziom. Wszystko to prowadzi do utraty zaufania społecznego - jedynej siły, która może utrzymać samorząd przy życiu*[3]. Te alarmujące oceny miały swoje uzasadnienie, bowiem nie tylko kominy płacowe samorządowców zaczęły wywoływać głosy potępienia. Dziennikarze „Gazety Wyborczej'' pod koniec 2001 r. zarejestrowali około stu spraw dotyczących nadużyć, korupcji, prywaty na poziomie władzy lokalnej w Częstochowie, Gdańsku, Krakowie, Olsztynie, Płocku, Sandomierzu, Słupcy, Szczecinie, Warszawie, Wodzisławiu[4]. Inne media donosiły o skazaniu pięciu członków zarządu miasta Radomia, aresztowaniu wiceprezydenta Łodzi, prywatnych inwestycjach burmistrza Zakopanego, przyjęciu łapówki przez burmistrza Nysy, procesie burmistrzów Świebodzic i Sejn, zarzutach działania na szkodę miasta i wodociągowej spółki stawianych przez radnych prezydentowi Bielska-Białej (z powiadomieniem prokuratury), zarzutach prokuratury wobec wiceprezydenta Suwałk (naruszenie tajemnicy służbowej, przekroczenie uprawnień, przyjęcie korzyści majątkowej), półtoratysięcznej demonstracji antyburmistrzowskiej w Piszu (gdzie niegospodarność burmistrza potwierdziła kontrola RIO)[5]. Wójt Solca (powiat Busko-Zdrój) oskarżony został o kierowanie autem w stanie nietrzeźwym, proces karny miał też wójt gminy Wiązownica (woj. podkarpackie). Były wójt Głowaczowa (woj. mazowieckie) w 2002 r. miał już na koncie trzy prawomocne wyroki skazujące (za przyjęcie korzyści majątkowej, przekroczenie uprawnień i naruszenie praw pracowniczych), mimo to nie trafił do więzienia, o czym wielokrotnie informowały media, wzmiankując przy tym, że żona skazanego jest posłanką Samoobrony. I choć nie wszystkie sprawy opisywane w prasie jako afery oznaczały faktyczne łamanie prawa przez burmistrzów, to jednak znajdowało

1 - ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2001, nr 5, s. 5 i 15. O innych patologicznych przypadkach związanych z nagrodami dla burmistrzów pisała też ,,Wspólnota'' 2001, nr 21, s. 44-45.

2 - F. Frydrykiewicz, *Dziesięć procent dla burmistrza,* ,,Rzeczpospolita'' 2001, nr 271.

3 - J. Regulski, *Zagrożona samorządność,* ,,Rzeczpospolita'' 2001, nr 63.

4 - *Łapu nie capu,* ,,Gazeta Wyborcza'', 5 grudnia 2001; tamże: *Dobry ojciec i gospodarz,* 16 października 2002.

5 - Patrz artykuły z ,,Rzeczpospolitej'': *Izba potwierdza zarzuty opozycji,* 13 października 1999; *Radny zarzuca prezydentowi łapówkarstwo, 14 marca 2001; Naruszyli interes prywatny,* 8 czerwca 2001; *Zbójeckie prawo burmistrza,* R: 2001, nr 104; R: 2002, nr 81, s. A-4

to swoje przełożenie na ogólną ocenę władz samorządowych. W sondażu CBOS przeprowadzonym w styczniu 2001 r., na pytanie *Czy jest Pan(i) zadowolona z władz samorządowych?* 31 proc. respondentów odpowiedziało *raczej nie*, 31 proc. - *raczej tak*, 22 proc. - *trudno powiedzieć*, 14 proc. - *zdecydowanie nie*, 2 proc. - *zdecydowanie tak*[1]. Po raz pierwszy od czasu wprowadzenia samorządów, suma ocen negatywnych przeważała nad pozytywnymi.

W niektórych jednostkach samorządowych próbowano podejmować inicjatywy antykorpucyjne oraz inne działania mające na celu poprawę wizerunku nie tylko burmistrzów, ale i wszystkich ludzi związanych z władzą lokalną. Np. w Gdańsku powstał kodeks etyczny pracowników urzędu, burmistrzowie zaczęli w większym stopniu kontrolować działalność (a nawet źródła dochodów) swoich podwładnych. Sprawy etyki zawodowej w latach 2000-2001 były podejmowane na konferencjach, przez samorządowe organizacje oraz szkoły wyższe administracji[2].

Problem etyki i kompetencji samorządowych szefów wypłynął także przy okazji dyskusji nad bezpośrednimi wyborami burmistrzów oraz ich nowymi uprawnieniami. Zarówno projekt SLD (wybory bezpośrednie w gminach i miastach do 20 tys. mieszkańców) jak i projekt Platformy Obywatelskiej (wybory bezpośrednie w we wszystkich gminach) wzmacniał pozycję organu wykonawczego. Politycy optowali za dalszym ograniczeniem liczby radnych, zniesieniem funkcji przewodniczącego rady i zarządu. Zakładano, że burmistrzowie mogliby być odwoływani w drodze referendum. Z kolei samorządowi eksperci (Kulesza, Regulski) zwracali uwagę na konieczność wprowadzenia instytucji służby cywilnej oraz zabezpieczenia administracji samorządowej (np. poprzez wzmocnienie pozycji sekretarza) przed skutkami zmian politycznych na najważniejszym samorządowym stanowisku.

Gorącymi zwolennikami bezpośrednich wyborów byli już od dawna wójtowie i burmistrzowie. Natomiast przewodniczący rad wskazywali na osłabienie kolegialnych organów władzy samorządowej na skutek nowelizacji ustawy w kwietniu 2001 r., poprzez wprowadzenie od nowej kadencji mniejszej liczby radnych oraz znaczące ograniczenia, co do możliwości godzenia mandatu z rodzajem wykonywanej pracy. Uczestnicy tych dyskusji, reprezentujący różne partie i środowiska, zgadzali się co do tego, że zmiany są konieczne. Rzadko jednak wskazywano na już istniejący postęp w umocnieniu władzy przewodniczących zarządów, a prawie w ogóle nie rozważano możliwości ograniczenia uprawnień burmistrza. Raczej zastanawiano się nad tym, w jakim kierunku powinny być kontynuowane zmiany. Publicysta ,,Gazety Wyborczej'' pytał retorycznie zwolenników silnej władzy burmistrza: *Czy, ustanawiając w każdej gminie jednoosobową władzę wykonawczą, nie otworzymy puszki Pandory, z której zaczną wychodzić*

1 - ,,Gazeta Wyborcza'', 7 stycznia 2002, s. 18.

2 - *W Gdańsku powstał kodeks etyczny pracowników urzędu,* ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2001, nr 20.

uzbrojeni w szerokie uprawnienia i praktycznie nieodwoływalni partyjni kacykowie?[1].

Skutki ewentualnych zmian w statusie przewodniczących zarządów nie ograniczałyby się tylko do wójtów, burmistrzów i prezydentów, ponieważ reforma samorządowo-administracyjna z 1998 r. wprowadziła nowe stanowiska: marszałka i przewodniczącego sejmiku województwa oraz starosty i przewodniczącego rady powiatu. Kompetencje tych nowych liderów samorządowych zostały określone w ustawach o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa (z 5 czerwca 1998 r.). Były one jednak wzorowane na ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r. Zachowując znaczenie zarządu oraz odsyłając do postanowień statutów jednostek samorządowych, ustawy te nie zmieniały zasadniczo układu wewnętrznego ustroju samorządu, ukształtowanego w 1990 r. Starosta miał nieco większe możliwości (w porównaniu z burmistrzem) do upoważnienia osób w sprawie wydawania decyzji administracyjnych. W przypadku burmistrza upoważnieni mogli być jego zastępcy lub inni pracownicy urzędu (a nie np. nieetatowi członkowie zarządu). Starosta mógł upoważnić zastępców, członków zarządu (również społecznych), pracowników starostwa i powiatowych służb, inspekcji oraz straży, a także kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Podobne uprawnienia miał marszałek. Ponadto starosta był zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży, podobnie jak wojewoda w stosunku do zespolonej administracji rządowej. Było to jednak zwierzchnictwo ogólne, a nie służbowe[2]. Starostowie i marszałkowie w stosunku do swoich urzędów mieli podobne uprawnienia jak burmistrzowie. Na wybór wójta (burmistrza, prezydenta) radni mieli nadal sześć miesięcy od ogłoszenia wyników, ale w przypadku starostów i marszałków termin ten był krótszy i wynosił trzy miesiące.

Członkostwa w zarządzie nie można było łączyć z niektórymi funkcjami. Wciąż obowiązywał zakaz łączenia funkcji członka zarządu gminy z pracą w administracji rządowej, ale do końca kadencji parlamentu wójtami i burmistrzami mogli być posłowie i senatorowie[3]. Ta możliwość nie dotyczyła prezydentów miast na prawach powiatów oraz starostów i marszałków[4], którzy w połowie parlamentarnej kadencji musieli dokonać wyboru.

W przypadku przewodniczących rad powiatów (mogli mieć jednego lub dwóch zastępców) i sejmików (1-3 zastępców) rozwiązania były analogiczne jak dla przewodniczącego rady gminy. Ustawy z 1998 r. (a także ustawa o samorządzie

1 - R. Kalukin, *Setki liderów czy Lepperów?,* ,,Gazeta Wyborcza'', 7 stycznia 2002. Także: ,,Wspólnota'' 2001, nr 46, s. 10-13; ,,Rzeczpospolita'' 2001, nr 282, s. A-5, A-6.

2 - I. Korszeń, *Starosta jako zwierzchnik powiatowych służb, inspekcji i straży,* ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2001, nr 22, s. 28; J. Borkowski, *Decyzje administracyjne,* Łódź - Zielona Góra 1998, s. 22; K. Podgórski, Cz. Martysz, *Samorząd powiatowy,* Katowice - Zielona Góra 1998, s. 111.

3 - Wynikało to z art. 30 u. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 ze zmianami).

4 - Art. 26 u. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 31 u. 3 ustawy o samorządzie wojewódzkim.

gminnym z 1990 r.) zostały znowelizowane 11 kwietnia 2001 r., ale nie ustrzeżono się przy tym luk, które dotyczyły także przewodniczących zarządów. Najwięcej kontrowersji wzbudził art. 25a ustawy o samorządzie gminnym (funkcjonujący też w ustawie o samorządzie powiatowym i województwa), czyli tzw. wyłączenie członka zarządu z udziału w głosowaniu, jeśli dotyczyło ono jego interesu prawnego. To ostatnie pojęcie nie zostało nigdzie sprecyzowane, stąd też od czerwca 2001 r. zdarzały się sprawy precedensowe, w których pozbawiano burmistrza (a zarazem radnego) prawa do udziału w głosowaniu nad jego odwołaniem[1].

Nowelizacja ustaw samorządowych z 11 kwietnia 2001 r. wskazywała, że rola przewodniczącego w radach nowej kadencji będzie sprowadzona tylko do prowadzenia obrad, organizowania pracy rady. Został on pozbawiony np. prawa do rozstrzygającego głosu w przypadku równego wyniku głosowania. (art. 13a). W razie nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia jego zastępcy zadania przewodniczącego miał wykonywać wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Jeśli przewodniczący lub wiceprzewodniczący rezygnował ze sprawowania tej funkcji, rada podejmowała uchwałę o przyjęciu tej rezygnacji w ciągu miesiąca, a jeśli tego by nie zrobiła - mandat przewodniczącego wygasał po miesiącu od złożenia rezygnacji. Po nowelizacji z 2001 r. odwołanie zarządu było możliwe przy poparciu 3/5 głosów ustawowego składu rady. W ustawie o samorządzie powiatowym poszerzono także kompetencje starosty, który powoływał (odwoływał) kierowników powiatowych służb i inspekcji w uzgodnieniu z wojewodą, a także wykonywał wobec nich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy.

Powstanie nowych struktur samorządowych oraz upolitycznienie wyborów w 1998 r. spowodowało, że przewodniczący rad i zarządów w coraz większym stopniu byli związani ze swym zapleczem politycznym. Dotyczyło to już nie tylko dużych miast i samorządów województw, ale również zdecydowanej większości miast średnich oraz znacznej część małych miast i gmin. W kadencji 1998-2002 polityczne ciśnienie w samorządach było tak duże, że nawet wynik wyborów parlamentarnych miał swoje konsekwencje personalne w lokalnych strukturach władzy. Utrata wpływów przez AWS i UW, a z drugiej strony wzrost znaczenia SLD (mierzony choćby sondażami opinii publicznej) wzmagał aktywność samorządowców domagających się zmian w swoich radach i zarządach. Za większością wniosków o odwołanie przewodniczącego rady czy zarządu w trzeciej kadencji stały kluby ugrupowań politycznych. W czerwcu 1999 r. z funkcji prezydenta Szczecina odwołany został Marian Jurczyk, w Warszawie doszło do

1 - A. Jakowska, *Interes prawny a udział w głosowaniu,* ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2001, nr 24, s. 28.

odwołania starosty[1], a kryzys w Gminie Centrum doprowadził do rozwiązania rady i przedterminowych wyborów we wrześniu 2000 r. Radni SLD byli inicjatorami odwołania starosty w Starachowicach, burmistrza w Suchej Beskidzkiej (lipiec 2001 r.) i marszałka opolskiego (marzec 2002 r.). Po wyborach parlamentarnych z funkcji burmistrza zrezygnował burmistrz Zakopanego (zarazem szef sztabu wyborczego AWS), podobnie jak prezydent Olsztyna (UW), na którego miejsce wybrano dotychczasowego przewodniczącego rady miejskiej z SLD. Niektóre dymisje wynikały też z zakazu, jaki objął parlamentarzystów, którzy od nowej kadencji nie mogli już godzić funkcji posła lub senatora z działalnością w samorządzie.

Wzrost atrakcyjności stanowiska szefa samorządu przyczynił się do tego, iż zmiany dokonywane w trakcie kadencji odbywały się najczęściej w atmosferze konfliktu i medialnej sensacji. Skomplikowanie procedur nie zmniejszało chęci dokonywania takich zmian ze strony zdecydowanych na przejęcie władzy grup samorządowców, ale i po drugiej stronie - ludzi zagrożonych utratą władzy - także było widać dużą determinację w obronie stanowisk. Przepisy interpretowano dowolnie, odwoływano się do wojewody i NSA, starano się podważać prawomocność niekorzystnych głosowań rady. W skrajnych przypadkach dochodziło do urzędowania dwóch szefów. Tak było m.in. w miejscowości Chorzele (woj. mazowieckie), gdzie w 2000 r. urzędowało dwóch burmistrzów, w Kielcach (dwóch prezydentów) i Warszawie (burmistrz Gminy Centrum i komisarz wyznaczony przez premiera)[2]. Nawet gdy odwołanie było skuteczne, przewodniczący zarządu ,,na odchodnym'' potrafili wywołać dodatkowy konflikt. W Tuplicach (woj. lubuskie) wójt po odwołaniu go z funkcji uniemożliwił dostęp do komputera zawierającego niezbędne informacje o funkcjonowaniu gminy. W podwarszawskim Wilanowie będący w podobnej sytuacji burmistrz zabrał klucze od sejfu i nie przekazał nowemu zarządowi spraw urzędu. Komisyjnie rozpruto sejf, stwierdzając brak wielu dokumentów[3]. W obu przypadkach powiadomiono prokuraturę.

W miastach powyżej 100 tys. mieszkańców do wyjątków należały przypadki utrzymania stanowiska przez prezydenta od 1990 r., częściej zdarzało się to burmistrzom małych miast, a szczególnie wójtom gmin. Reforma z 1998 r. spowodowała też swoistą karuzelę stanowisk wśród dotychczasowych

1 - ,,Rzeczpospolita'' z 17 maja 1999 r., w artykule *Polecenie - odwołać starostę*, tak opisywała dotychczasową karierę polityczną starosty warszawskiego: *W poprzedniej kadencji był radnym Unii Wolności, zakładał w Warszawie inicjatywę 3/4 [...]. Potem opuścił Unię i przeszedł na pozycję krytyka umowy UW z SLD oraz prezydentury Marcina Święcickiego. UW nie zdołała odwołać go z funkcji wiceprzewodniczącego, na którą go wcześniej rekomendowała. W ostatnich wyborach został radnym z listy AWS. Wstąpił do SKL, ale nie zgadzał się z jego polityką w AWS (SKL trzymało stronę ''S'' przeciw pozostałym partiom politycznym), starostą został więc dzięki poparciu Nowej Polski i RS AWS. Teraz odwrotnie, w sporze z polityczną frakcją AWS, popierają go radni z SKL i ''S'', którzy kontestują porozumienie AWS -UW - SLD.*

2 - ,,Polityka'' 2000, nr 18, s. 20; nr 19, s. 29.

3 - ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 182, s. A-4.

przewodniczących rad i zarządów, którzy teraz zmieniając jednostkę administracyjną nadal utrzymywali się w samorządowej nomenklaturze. Wieloletnie doświadczenie umożliwiło im wykreowanie ze swego grona ludzi o nieprzeciętnych zdolnościach i kwalifikacjach. Samorządowcy podczas krajowych konferencji powoływali się na takie wzory zarządzania miastem z jakich słynęli prezydenci - Franciszka Cegielska (Gdynia), Grzegorz Palka (Łódź), Paweł Piskorski (Warszawa), Bogdan Zdrojewski (Wrocław), burmistrzowie - Stanisław Kracik (Niepołomice), Roman Kulpa (Dzierzgoń), Stefan Oleszczak (Biłgoraj), Tadeusz Rozpara (Bełchatów), wójtowie gmin - Waldy Dzikowski (Tarnowo Podgórne), Marian Walny (Komorniki). Miarą ich oceny było nie tylko długoletnie pełnienie funkcji w samorządzie, ale również wyniki wyborcze w elekcjach samorządowych i parlamentarnych, odznaczenia i nagrody, awanse ich miejscowości w rankingach prowadzonych przez niezależne instytucje. Do najbardziej prestiżowych nagród w tym środowisku należała nagroda im. Grzegorza Palki zwana „Samorządowym Oskarem''. Od 1998 r. nagrodę otrzymali wójtowie: Mariusz Poznański (Czerwonak), Marek Olszewski (Lubicz), Jan Mielczarek (Rzgów); burmistrzowie: Jan Golba (Krynica), Mieczysław Struk (Jastarnia), Janusz Napierała (Puszczykowo), Norbert Urbaniec (Gogolin), Włodzimierz Fisiak (Konstantynów Łódzki), Marian Goliński (Szczecinek), Piotr Piechnik (Grybów); prezydenci: Mirosław Kruszyński (Ostrów Wlkp.), Andrzej Żydek (Piekary Śl.); starosta Stanisław Ożóg (powiat rzeszowski); marszałkowie Jan Olbrycht (woj. śląskie) i Marek Nawara (woj. małopolskie)[1]. Wśród regionalnych wyróżnień najdłuższą tradycję miał konkurs na Wielkopolskiego Burmistrza (Wójta) Roku, organizowany od 1995 r. przez poznańskie media. Jego laureatami byli: Jacek Konowalski (Wągrowiec), Waldy Dzikowski (Tarnowo Podgórne), Marian Walny (Komorniki), Janusz Szczerbiak (Krajenka), Andrzej Banaszyński (Mieścisko), Franciszek Strugała (Czarnków), Ryszard Napierała (Opalenica)[2]. W konkursie na Wójta Roku organizowanym od 2001 r. przez redakcję programów dla wsi i rolnictwa TVP sukces odnosiły kobiety: Maria Batycka-Wąsik (Lesznowola) i Kazimiera Tarkowska (Kleszczów).

Wyniki badań empirycznych wskazywały jak ważną rolę w rozwoju lokalnym odgrywa samorządowy lider. Jest on koniecznym (choć nie wystarczającym) warunkiem sukcesu lokalnego. Musi łączyć wiele cech przywódczych, administracyjnych i menadżerskich. Eksperci podkreślali fakt, iż w małych miejscowościach wójtowie i burmistrzowie kierują często największymi zakładami pracy na swym terenie. Taka sytuacja dotyczyła także miast średnich i dużych, gdzie prezydent był jednym z ważniejszych pracodawców. Np. w 2001 r. łączny dochód miasta

1 - http://www.ligakrajowa.org.pl/nagroda.htmgora_nagroda, 12 listopada 2002.
2 - ,,Kronika Wielkopolski'' 2002, nr 1, s. 126.

stołecznego i powiatu warszawskiego wynosił sześć mld zł. Dodając do tego trudny do oszacowania cały majątek tej jednostki, można z całą pewnością stwierdzić, że samorząd Warszawy na początku XXI wieku stanowił największe przedsiębiorstwo w kraju, które (po wyborach w 2002 r.) było zarządzane jednoosobowo przez prezydenta[1].

Na profil zawodowy burmistrza składa się więc jego kierownicza rola w urzędzie, koordynacja spraw finansowych, profesjonalizm pracownika służby publicznej, predyspozycja do działalności politycznej, znajomość prawa i umiejętność jego interpretacji, skuteczność jako organu wykonawczego, aktywność w komunikacji społecznej, przywództwo, nadzór, zarządzanie zasobami ludzkimi[2]. W trzeciej kadencji coraz więcej samorządowców spełniało takie kryteria. Kandydaci na lokalnych liderów w 2002 r. z zadowoleniem przyjęli bezpośrednie wybory, podobnie jak i zmiany w ustawach wynikające z nowej roli pierwszego gospodarza w samorządowej wspólnocie.

Ustawa z czerwca 2002 r. spełniała większość postulatów formułowanych od lat przez to środowisko[3]. Czyniła ona (od nowej kadencji) wójta, burmistrza, prezydenta jednoosobowym organem wykonawczym. Oznaczało to przejęcie wszystkich dotychczasowych kompetencji zarządu. Poprawki legislacyjne obejmowały kilkadziesiąt ustaw. Najważniejsze z nich to:

- możliwość powołania zastępcy: w gminie, do 20 tys. - jednego; do 100 tys. - dwóch; do 200 tys. - trzech, powyżej - czterech;
- odwołanie burmistrza przed upływem kadencji oznacza również odwołanie jego zastępców;
- zakaz łączenia funkcji burmistrza (zastępcy) z mandatem parlamentarzysty, z zatrudnieniem w administracji rządowej i członkostwem w jakimkolwiek organie samorządu terytorialnego;
- konieczność podawania przez burmistrza informacji o korzyściach materialnych do tzw. Rejestru Korzyści[4];
- możliwość odwołania burmistrza przez premiera w przypadku nagminnego łamania konstytucji lub naruszania ustaw. Wcześniej jednak wojewoda musi wezwać burmistrza do zaprzestania naruszeń i sprawdzić, jakie to odniosło skutki;

1 - Wisła Surażska użyła w tym kontekście określenia *warszawskie imperium*. ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 170, s. 7.
2 - G. Gorzelak, *Bez lidera ani rusz*, ,,Wspólnota'' 2001, nr 27; M. Jendra, *Profil zawodowy burmistrza* - artykuł na podstawie materiałów seminaryjnych, ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2001, nr 9.
3 - *To największa zmiana w ustroju samorządowym* - komentował Mirosław Stec. Z kolei Michał Kulesza przestrzegał: *Ustawa jest polityczna, a nie merytoryczna.* ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2002, nr 10.
4 - Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. Nr 106, poz. 679.

- nieudzielenie absolutorium oznacza podjęcie kroków ws. odwołania burmistrza w referendum, ale do takiej uchwały niezbędna jest większość 3/5 ustawowego składu rady (głosowanie imienne)[1];
- pozostałe przypadki wygaśnięcia mandatu burmistrza miały standardowy zapis: odmowa złożenia ślubowania, śmierć, pisemne zrzeczenie się stanowiska, utrata prawa wybieralności, prawomocny wyrok za przestępstwo popełnione z winy umyślnej[2].

* * *

Stworzony u progu pierwszej kadencji personalny dualizm samorządowych liderów (przewodniczący zarządu i rady), ciążył nad całym systemem przez dwanaście lat. Jego ewolucja zmierzała w kierunku wzmocnienia roli przewodniczącego zarządu, czego ukoronowaniem były bezpośrednie wybory oraz nowe usytuowanie burmistrza w samorządowej hierarchii. Przewodniczący rady, któremu początkowo przypadła rola stricte polityczna (miało to coś wspólnego z pozycją dawnego pierwszego sekretarza partii)[3], w miarę upływu czasu tracił na znaczeniu. Wynikało to z rozwiązań prawnych, jak i z pragmatyki. Symptomatyczny był tu przebieg kariery ludzi pełniących te dwie funkcje. Zdarzało się, że ambitni przewodniczący rad z czasem obejmowali stanowisko burmistrza (starosty, itd.). Odwrotny przebieg kariery (z burmistrza na przewodniczącego) zdarzał się bardzo rzadko.

A ponieważ gospodarz powinien być jeden, więc tę rywalizację wygrał ostatecznie burmistrz. Nie była to jedyna ewolucja, jaką przeszła funkcja lokalnego lidera. Zasadniczy dylemat dla stanowiska burmistrza - dający się streścić w pytaniu: menadżer czy polityk? - rozstrzygnięty został ostatecznie w 2002 r. Choć już od połowy lat dziewięćdziesiątych, a zwłaszcza po 1998 r. stanowisko przewodniczącego zarządu jednoznacznie kojarzono z polityką. Tam, gdzie udało połączyć się autorytet z przedsiębiorczością - burmistrz był najbliższy ideałowi.

1 - W przypadku gdyby wniosek nie uzyskał wymaganego progu 3/5, ponowny wniosek można zgłosić dopiero po 12 miesiącach.

2 - Ż. Semprich, *Wójt zastąpi zarząd gminy,* ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 120.

3 - Należy podkreślić, iż do 2002 r. zgodnie z samorządowymi statutami, to najczęściej przewodniczący rady (sejmiku) nosił zewnętrzne insygnia władzy - łańcuch z herbem.

2. Radni

Funkcja radnego w formie sprawowanej do 1990 r. miała cechy pasa transmisyjnego dla władz administracyjnych oraz politycznych centrów decyzyjnych. Niewiele tu było miejsca na samodzielne działanie i kreowanie własnej wizji rozwoju lokalnego. Natomiast według twórców reformy z 1990 r. to właśnie radni mieli być podmiotem w systemie gminnej władzy[1]. To oni mieli decydować o sprawności funkcjonowania samorządów, wyznaczać kierunki rozwoju gminy, zakres możliwości budżetowych, tworzyć właściwą politykę kadrową. Demokratyczny mandat wyborczy dawał im pozycję porównywalną z legitymacją poselską. Tak też od początku traktowano rolę rad i radnych - jako lokalny odpowiednik Sejmu i parlamentarzystów.

Wiosną 1990 r., w okresie tworzenia ustaw samorządowych oraz pierwszych wyborów ogólny wizerunek radnego bardziej był zbliżony do roli gospodarza niż polityka. Wynikało to głównie ze skali zadań, które samorządy musiały zrealizować w pierwszych latach (inwentaryzacja mienia, działalność komunalna). Poza tym słabość partii politycznych oraz eklektyczny charakter ruchu obywatelskiego z lat 1989-90 sprzyjały wytworzeniu się sytuacji, w której funkcja radnego kojarzyła się z działaniem pozytywistycznym, społecznikowskim, czy nawet misyjnym. Oczywiście na fali zmian o rewolucyjnym charakterze silne były także motywy ideowo-polityczne - antykomunizm, czy wręcz rewanżyzm - ale na słabe perspektywy dla takich postaw wpływał zanik PZPR i ogólna defensywa sił związanych z dawnym reżimem, a z drugiej strony podział w obozie „Solidarności".

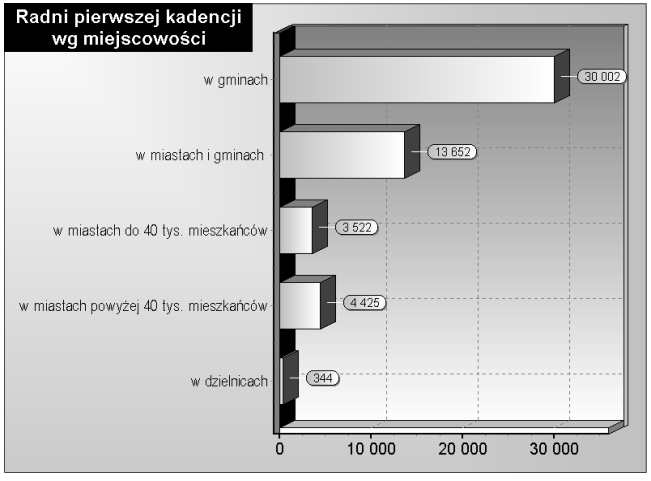
W takiej sytuacji wiosną 1990 r. ponad 182 tys. Polaków zdecydowało się ubiegać o funkcje radnych, a 51.987 uzyskało mandaty. Już same te liczby świadczyły, iż funkcja radnego będzie najpowszechniejszą bezpośrednią szkołą demokracji dla nowo kształtujących się elit. I choć w porównaniu z okresem PRL liczba radnych zmniejszyła się o połowę, to poza związkami zawodowymi, samorządowcy u progu III RP stanowili najliczniejsze środowisko społeczno-polityczne. Dość szybko

1 - J. Regulski, *Samorząd III RP...,* op. cit., s. 303.

okazało się, że to właśnie z tego środowiska wyjdzie wielu późniejszych polityków szczebla centralnego. Natomiast na lokalnej scenie przez szeregi radnych przewinęli się ludzie najaktywniejsi, którzy z własnej woli lub za namową środowiska zdecydowali się poddać weryfikacji wyborczej, a przeszedłszy ją pomyślnie, stali się faktycznymi liderami. W ten sposób dorobek zawodowy i zasługi w działalności społecznej wzmocnione zostały demokratycznym mandatem, dającym tym liderom uzasadnione poczucie sprawowania w gminie najwyższej władzy. Analizując kariery działaczy, dla których wybory w 1990 r. stanowiły przełomowy moment w ich życiu, śląscy badacze podzielili zwycięzców na trzy typy:

- ci, którzy wygrali z powodu swej popularności i uznania zdobytego wcześniej poza działalnością polityczną;
- opozycjoniści lat osiemdziesiątych (w większości drugoplanowi);
- eksperci, których sukces widoczny był szczególnie w dużych miastach[1].

Kim byli radni pierwszej kadencji? Jak wyglądał ich zbiorowy portret socjologiczny i polityczny? Kreśląc ten obraz w oparciu o sondaże społeczne, należy pamiętać o specyfice przemian, jakie zaszły w Polsce po 1989 r. Powodowały one szybkie zmiany w świadomości społecznej, sprzyjały krystalizacji postaw ideowo-politycznych oraz determinowały działalność publiczną aktywnych jednostek. Stąd też opisując radnych pierwszej kadencji musimy uwzględnić nie tylko złożony charakter tej zbiorowości, ale również złożoność procesu dziejowego z lat 1990-94, który przyniósł tak znaczące zmiany.



Najważniejszym wnioskiem płynącym z badań nowo wybranych radnych było to, że dominowali wśród nich nowicjusze. 74 proc. - zasiadało po raz pierwszy w radzie, a 16 proc. miało za sobą doświadczenia z jednej kadencji rady narodowej (pozostali zaliczyli ich więcej). Przeważali mężczyźni - 90 proc. (największy odsetek stanowili w woj. łomżyńskim - 94 proc., najmniejszy w woj. warszawskim - 81 proc.)[2]. Byli też od

1 - D. L. Seiler, J. Wódz, K. Wódz, *O reprezentacji politycznej na szczeblu lokalnym,* Katowice 1997, s. 26.
2 - J. Regulska, *Udział kobiet w samorządzie terytorialnym,* ,,Samorząd Terytorialny'' 1994, nr 7-8, s. 92.

swych poprzedników z miejskich i gminnych rad narodowych młodsi i nieco gorzej wykształceni[1]. Średnia wieku radnych w 1990 r. wynosiła 48 lat, a 30 proc. z nich legitymowało się wykształceniem wyższym (15 proc. - podstawowym). Wśród radnych dominowały osoby czynne zawodowo (90 proc.). Najliczniejszą grupę - 33 proc. - stanowili (z oczywistych względów) rolnicy, niemal tyle samo było przedstawicieli inteligencji, twórców, kadry kierowniczej. Mniej było urzędników - 17 proc., ale była to grupa bardzo skuteczna, ponieważ wśród kandydatów stanowili zaledwie 4 proc. Ideowe i polityczne preferencje radnych określała nie tylko ich aktualna przynależność organizacyjna (często zmienna i trudna do określenia), ale również dotychczasowe uczestnictwo w życiu publicznym. 40 proc. radnych należało w latach 1980-81 do „Solidarności", 12 proc. było w różny sposób szykanowanych w stanie wojennym., ok. 20 proc. należało do PZPR. Aż 82 proc. ankietowanych radnych deklarowało pozytywny stosunek do „Solidarności" (33 proc. to zdecydowani zwolennicy, a 3 proc. przeciwnicy). Jedna trzecia radnych określała swoje poglądy jako centrolewicowe, 15 proc. - prawicowe, 6 proc. - lewicowe. 45 proc. radnych sytuowało siebie w politycznym centrum. Więcej było liberałów (22 proc.) niż konserwatystów (10 proc.).

Pytani o głosowanie w wyborach z 1989 r. 78 proc. - twierdziło, że w wyborach do Senatu poparło kandydatów „Solidarności". 28 proc. - skreśliło wszystkich kandydatów rządowej koalicji z listy krajowej. Natomiast w przyszłych wyborach radni zamierzali głosować na „Solidarność" - 25 proc., PSL - 15 proc., PC - 7 proc., ROAD - 6 proc. Inne pytania dotyczyły sprawy nauczania religii w szkołach (72 proc. za), stosunku do kandydatów na prezydenta (36 proc. popierało Wałęsę, 19 proc. Mazowieckiego), planu Balcerowicza (55 proc. popierało plan, a 18 proc. było przeciwnych). Radni w większości akceptowali prywatyzację (59 proc.) i konieczność istnienia bezrobocia (71 proc.).

Radni uważali, że sytuacja materialna ich gmin jest zła - sądziło tak 61 proc. ankietowanych (z tego 23 proc. określało ją jako bardzo złą). Inne odpowiedzi wskazywały, że nowi radni liczą, iż państwo rozwiąże większość problemów materialnych. Z niechęcią przyjmowano koncepcję realizowania przez gminy świadczeń na rzecz budżetu państwa. Działalność gospodarczą samorządu dopuszczano w sferze produkcyjnej, handlowej i usługowej (ale już nie np. w bankowej). W komentarzach do wyników tych badań zauważano, że radni nie mają spójnych koncepcji finansowych. Podkreślano też niereprezentatywny charakter tej grupy w stosunku do całego społeczeństwa, co wynikało głównie z tego, że 69 proc. radnych stanowili mieszkańcy wsi[2].

1 - *Blisko 1/3 radnych pierwszej kadencji miała wykształcenie poniżej średniego* - cyt. z badań Elżbiety Łojko, *Socjologiczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego,* [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego,* t. I, Poznań 1994, s. 64.
2 - ,,Wspólnota'' 1990, nr 12, s. 12; R: 1991, nr 7, s. 4; nr 10, s. 8.

Różnicę, jaka zaszła w postawach radnych w ciągu kadencji, widać w świetle badań przeprowadzonych pod koniec 1993 r. Nastąpiła wyraźna krystalizacja poglądów: 41 proc. uważało, że ma poglądy prawicowe, 30 proc. centrowe, 21 proc. lewicowe. Pod tym względem zauważalne są różnice pomiędzy członkami rad a parlamentarzystami, wśród których w tym samym czasie dominowali przedstawiciele lewicy. W sprawach rozwoju gminy większą uwagę (w porównaniu do 1990 r.) przywiązywano do bezrobocia. Zmalała natomiast wiara w napływ i możliwości wykorzystania kapitału zagranicznego[1]. Nie są znane zapatrywania radnych na sprawę swojej reelekcji po pierwszej kadencji. Z badań prowadzonych na przełomie 1993/94 r. w woj. poznańskim wynika, że zamiar ponownego ubiegania się o mandat zgłaszało blisko dwie trzecie radnych[2]. Więcej radnych wyrażało chęć ponownego kandydowania w tych gminach, gdzie udało się zrealizować znaczące inwestycje, choć wyniki nie potwierdziły, aby miało to wpływ na decyzje elektoratu[3].

Etapy czteroletniej działalności radnych wyznaczone zostały przez lokalną specyfikę oraz ogólnokrajowe tendencje. Pierwsze miesiące po wyborach związane były z kształtowaniem podstaw prawnych i kadrowych samorządu. Obejmowało to wybór władz wykonawczych, uchwalenie statutu gminy, regulaminu rady, rozpoczęcie procesu inwentaryzacji mienia komunalnego, czemu towarzyszyło przejmowanie majątku przedsiębiorstw podległych dotąd wojewodzie. W tym samym czasie nastąpił rozpad zaplecza społeczno-politycznego znacznej części radnych. Obóz „Solidarności" uległ podziałowi, komitety obywatelskie zakończyły swoją działalność, a scena polityczna przeobraziła się pod wypływem wyborów w latach 1990-93.

W miarę pogłębiania się negatywnych skutków procesów dezintegracji politycznej oraz kryzysu ekonomicznego, samorządowcy coraz rzadziej występowali jako zwarta grupa, będąca podmiotem przemian, a w większym stopniu byli biernymi uczestnikami (czy raczej ofiarami) politycznych i gospodarczych zawirowań. Wywoływało to wśród nich zniechęcenie i w efekcie odsuwanie się od spraw publicznych. Było to drugie, obok wewnętrznych konfliktów personalnych i politycznych, negatywne zjawisko w funkcjonowaniu rad. Np. z takich to właśnie przyczyn dziewięciu radnych z Zamościa zrzekło się mandatów. Wprawdzie wkrótce się z tego wycofali, lecz rada zdążyła stwierdzić już wygaśnięcie mandatów. Decyzję tę anulował dopiero Sąd Najwyższy, który uznał, że sama zapowiedź zrzeczenia się mandatu wyrażona w publikacji prasowej jest niewystarczającym dowodem aktu woli realizacji takiego zamiaru[4].

1 - „Wspólnota" 1994, nr 12, s. 4; nr 20, s. 22.
2 - J. Pokładecki, *Demokratyczny system kreacji władzy,* [w:] *Władza i społeczności lokalne,* op. cit., s. 76.
3 - Na podst. analizy wyników wyborów w 937 gminach, przeprowadzonej przez „Wspólnotę", 12 listopada 1994.
4 - W. Masewicz, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych oraz status prawny i ochrona pracy radnego,* Warszawa 1996, s. 154.

Media, którym demokratyczny styl pracy samorządu dawał nieznane dotąd możliwości relacjonowania podziałów i zachowań w lokalnych strukturach władzy, gorliwie informowały o tego typu sytuacjach. W ten sposób ujemny wydźwięk politycznej rywalizacji w łonie rad spychał na margines dorobek pierwszego etapu pracy samorządu. Znamienne są niektóre tytuły (i nadtytuły) takich relacji: *Ratusz czy ul. Wśród gdańskich rajców gotowało się cały rok, a większość pary poszła w gwizdek* - „Przegląd Tygodniowy" 1991, nr 27. *Nowa demokracja. We władzach Szczecina każdy pluje na każdego* - „Polityka" 1991 nr 13. W wywiadzie dla tego ostatniego tygodnika radny gminy Żoliborz mówił: *Jeszcze trochę działania w tym tempie, a nie przyjdzie nikt. Ludzie narzekają, że jest gorzej, bo jest gorzej. Dlatego noszę się z zamiarem podania do dymisji, jako przewodniczący Komisji Inwentaryzacyjnej*[1].

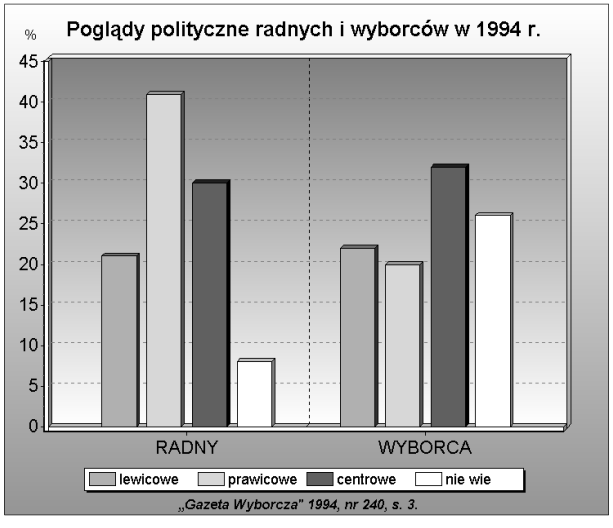
Różnice w łonie rad pierwszej kadencji rzadko miały podtekst polityczny. Najczęściej tworzyły się one w wyniku podziału kompetencyjnego, dzieląc samorządowców na bardziej zaangażowanych w bieżącą działalność samorządu a zarazem lepiej zorientowanych w sprawach urzędowych członków zarządu i pozostałych radnych, na przedstawicieli wsi i miast (stąd liczne w pierwszej kadencji wnioski radnych o tworzenie odrębnych jednostek), na „tubylców" i „napływowych"[2]. Istotne były też podziały wynikające z przynależności do określonej grupy zawodowej oraz z konfliktu interesów między poszczególnymi okręgami wyborczymi. Powstawaniu różnic w łonie rady towarzyszyły też błahe powody, często związane z brakiem czasu na wyjaśnienie proceduralnych szczegółów, nieznajomością prawa, przypadkowym zaangażowaniem się w jakąś inicjatywę. Tym niemniej, raz powstałe rysy na samorządowym monolicie raczej nie ulegały zatarciu, a naturalna w działalności publicznej potrzeba wyodrębniania swoich racji i wpływów, owocowała trwałymi podziałami.

Media nie rozpieszczały radnych w początkowym okresie działalności, wykorzystując brak doświadczenia nowych władz. „Trybuna" informowała o wielu decyzjach radnych świadczących o ich niekompetencji. Przytaczano przykłady z uchwał rad w woj. katowickim, które zostały uchylone przez wojewodę[3]. Nawet prasa samorządowa z niepokojem donosiła o przedłużających się jałowych dyskusjach na forum rady i w komisjach oraz o słabej znajomości *wśród radnych obowiązującego prawa dotyczącego samorządu lokalnego oraz zasad i procedur w radzie i komisjach rady*[4]. Ubocznym skutkiem tego zjawiska było wzrastające zniechęcenie wielu radnych do uczestnictwa w posiedzeniach rad i komisji,

1 - *W próżni,* „Polityka" 1991, nr 31.
2 - K. Bondyra, *Między mitem społeczeństwa obywatelskiego, a codziennością demokracji lokalnej,* [w:] P. Buczkowski, P. Matczak, *Konflikt nieunikniony,* op. cit., s. 58.
3 - *Rajcowanie,* „Trybuna" 1992, nr 288.
4 - *Demokracja lokalna w Polsce,* „Wspólnota" 1991, nr 34.

niewielka efektywność ich działań. Alarmująco brzmiały wyniki badań socjologicznych przeprowadzonych w rok po wyborach. Wynikało z nich, że 20 proc. radnych nie interesowało się sprawami lokalnymi. Mimo to radni oceniani byli przez społeczeństwo lepiej niż parlamentarzyści. Badania przeprowadzone w czerwcu 1992 r. potwierdzały, że blisko jedna trzecia respondentów przypisywała radnym prospołeczne motywy działania (w przypadku posłów wynik ten wynosił 17 proc.). Rzadziej też zarzucano radnym prywatę, uważało tak 21 proc. wyborców (w stosunku do posłów było to 27 proc.). Tylko nieliczni (14 proc.) uważali, że radni są uzależnieni w działaniu od partii politycznej, do której należą[1].

Nie wszystkie słabości samorządu wynikały ze złej woli, czy niedostatecznego przygotowania radnych. W krytyce rad dziennikarze skupiali się szczególnie na problemie zmiany nazewnictwa ulic, które to decyzje podjęły rady w wielu miastach, likwidując w ten sposób zewnętrzne przejawy historii uzależnienia Polski od ZSRR czy też fałszowania narodowych dziejów. Na takie nagłośnienie nie mogli liczyć radni, którzy podjęli się działań autentycznie społecznikowskich i altruistycznych, jak np. liczne środowiskowe inicjatywy socjalne oraz oświatowe, czy choćby zrzeczenie się diet (m.in. w Nowej Soli i w Turku).



Konflikty istniejące w wielu radach wynikały również z pewnej zasadniczej sprzeczności, która związana była z pełnieniem mandatu radnego. Wynikała ona z trudności pogodzenia zgłaszanych przez wyborców postulatów oraz własnych dążeń z wymogami prawa samorządowego, z wielkością budżetu oraz z wiedzą i charakterem samego radnego. Z badań empirycznych wynikało, że problem wizji wypełniania mandatu - czy jako realizatora woli wyborców, czy lokalnego autorytetu - towarzyszył znacznej części radnych[2].

1 - E. Łojko, *Socjologiczne aspekty...,* op. cit., s. 65-66.

2 - M. Halamska, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990-1998,* Warszawa 2001, s. 161.

Podobnie jak w innych dziedzinach samorządowego ustawodawstwa, również w przypadku radnych istniało w pierwszej kadencji wiele sprzeczności i niedopowiedzeń. Kompetencje przyznane radom i radnym przez ustawę z 8 marca 1990 r. były duże, choć praktyka następnych lat wskazała kierunki weryfikacji tego prawa. W świetle tej ustawy główną platformą aktywności publicznej radnych była rada gminy, jako organ kontrolny i stanowiący[1]. Rada obradowała na sesjach zwyczajnych i nadzwyczajnych. W obu przypadkach zwoływał je przewodniczący, ale sesje nadzwyczajne były zwoływane na wniosek 1/4 składu rady w terminie siedmiu dni od złożenia wniosku. Swoje decyzje radni podejmowali w formie uchwał zapadających zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady W określonych prawem sytuacjach progi te były podniesione zarówno co do kworum (2/3), jak i samej skuteczności głosowania (większość bezwzględna - więcej niż połowa głosów; większość kwalifikowana - 2/3 lub 3/4 głosów). Regułą były głosowania jawne, natomiast głosowanie tajne mogło wynikać z procedury narzuconej ustawą, statutem lub z woli radnych. Na tej samej zasadzie radni mogli również zarządzić głosowanie imienne[2]. Czteroletnia kadencja rady rozpoczynała się w dniu wyborów, natomiast liczba radnych gmin została zapisana w art. 17 ustawy.

Artykuł 18 ustawy wyszczególniał zakres kompetencji rady: uchwalanie statutu, wybór i odwołanie zarządu, powołanie i odwołanie skarbnika i sekretarza gminy. Ponadto uchwalanie budżetu, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych; ustalanie zakresu działań jednostek pomocniczych; podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat (w granicach określonych ustawą); podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy; określanie wysokości sumy, do której zarząd gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania; podejmowanie uchwał w sprawach przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz współdziałania z innymi gminami; podejmowanie uchwał w sprawach: herbu gminy, nazw ulic, wznoszenia pomników, nadawania honorowego obywatelstwa gminy[3]. Poza sesjami radni byli zobowiązani do pracy w komisjach powoływanych na stałe lub doraźnie. Ich liczbę i skład ustalała rada.

W pracach nad ustawą w 1990 r. przyjęto, że organem wykonawczym gminy (ale nie rady) będzie wieloosobowy zarząd. Mógł on również sam podejmować rozstrzygnięcia w formie uchwał. Zasadniczo jednak funkcjonowanie zarządu związane było z bieżącym wykonywaniem uchwał rady i budżetu, gospodarowaniem mieniem komunalnym, zatrudnianiem i zwalnianiem kierowników jednostek

1 - B. Dolnicki, *Rada gminy i jej kompetencje,* Katowice 1990 i A. Patrzałek, *Organ uchwałodawczy samorządu i jego struktura*, ,,Acta Uniwersitatis Wratislaviensis'' 1993, seria ,,Prawo'', t. 219.

2 - L. Krześnicki, *Bezwzględna większość głosów, tajność głosowania,* ,,Wspólnota'' 1994, nr 52-53 i D. Frey, *Tajne głosowanie,* ,,Rzeczpospolita'' 1996, nr 284.

3 - A. Szewc i in., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*..., op. cit., s. 118-150.

organizacyjnych oraz wykonywaniem innych zadań zleconych. Ze zrozumiałych względów radni wchodzący w skład zarządu mieli, obok przewodniczącego rady, najsilniejszą pozycję nie tylko w radzie, ale i w całym samorządzie[1].

Merytoryczno-organizacyjny charakter pracy radnego był nierozerwalnie związany z procesem uchwałodawczym rady: przygotowaniem uchwał lub

Zmiany w liczbie radnych w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 1990-2002

Rodzaj jedn. sam. teryt.	Liczba mieszkańców	Przed zmianą z 2001 r.	Liczba radnych wg. zmian w 2001 r.	Po zmianie w 2002 r.
Gmina	Do 4.000	15	12	15
	Do 5.000	18		
	Do 7.000		15	
	Do 10.000	20		
	Do 15.000	22	19	
	Do 20.000	24		
	Do 40.000	28	21	21
	Do 50.000	32		
	Do 60.000		23	23
	Do 80.000	36		
	Do 100.000	40		
	Do 200.000	45	30	25
	Na każde kolejne 100.000	Po 5, maksymalnie 100	Po 5, maksymalnie 60	Po 3, maksymalnie 45
Powiat	Do 40.000	20	15	15
	Na każde kolejne 20.000	Po 5, maksymalnie 60	Po 3, maksymalnie 39	Po 2, maksymalnie 29
Województwo	Do 2.000.000	45	30	30
	Na każde kolejne 500.000	Po 5	Po 3	Po 3

zapoznaniem się z ich treścią; udziałem w dyskusji na sesji lub w komisji; prawem do repliki; udziałem w głosowaniu; prawem do odrębnego głosu w uchwale jeśli radny znalazł się w mniejszości. Innym klasycznym narzędziem działania radnego było składanie interpelacji (przedstawienie problemu i pytanie skierowane do administracji), wniosków (problem mniejszej wagi lub niezbędny do załatwienia

1 - Cz. Martysz, *Zarząd gminy i jego kompetencje,* Katowice 1990; B. Zawadzka, *Zarząd gminy a urząd gminy,* ,,Prawo Rolne'' 1992, nr 1.

w trybie pilnym) oraz interwencji. Te ostatnie działania były indywidualną formą aktywności reprezentanta społecznego interesu, który zwracał się do organów niezależnie od rady i zarządu[1]. Tu również istniała możliwość statutowego uszczegółowienia podstaw działalności radnego.

Kontekst instytucjonalny pracy radnych nie wyczerpywał zadań wynikających z wypełniania mandatu. Przede wszystkim radny został zobowiązany do reprezentowania wyborców i utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, do przyjmowania postulatów i przedstawiania ich organom gminy celem rozpatrzenia. Formy i metody tych działań radnego były często normowane statutami. Obowiązkiem radnego był także udział w pracach rady gminy i jej organów oraz innych instytucji samorządowych. Radny korzystał z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych. Oprócz diety mógł otrzymać zwrot kosztów podróży. Pracodawca obowiązany był umożliwić mu udział w pracach organów gminy, a w przypadku rozwiązania z nim stosunku pracy, pracodawca winien wcześniej zwrócić się do rady celem uzyskania zgody. Ponadto statuty gmin i lokalne zwyczaje dawały radnym niekiedy jeszcze inne przywileje, jak np. darmowe przejazdy w pojazdach MZK, prenumeratę prasy lokalnej i samorządowej, gadżety (markowe długopisy, notesy).

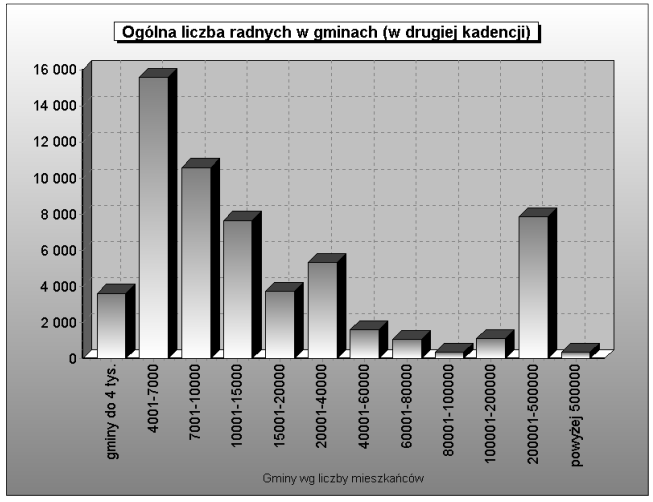
Sprawy związane z dietami i ochroną stosunku pracy radnego dość szybko stały się przedmiotem publicznego zainteresowania oraz sprzecznych ocen. Orzeczenia sądowe z okresu pierwszej kadencji podtrzymały prawo rad do ustalania wysokości diet i ryczałtów zastrzegając jednak, że w celu pełnienia funkcji radnych nie wolno zatrudniać w jakiejkolwiek formie. Nie było więc możliwości sprawowania funkcji radnego „zawodowo'' na wzór parlamentarny[2]. Bardziej złożone było natomiast orzecznictwo wynikające z prawa odmowy rady co do wyrażenia zgody *na rozwiązanie stosunku pracy z radnym, jeżeli podstawą do rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu* (art. 25.2). Zasada ta nie dotyczyła burmistrza i jego zastępców, którzy jednocześnie pełnili funkcję radnego. W przypadku pozostałych radnych nie było tu innych wyjątków. Interpretacja tego przepisu przez radnych mogła być szeroka, a wola obrony kolegi radnego przed pracodawcą, silniejsza niż podziały personalne i polityczne.

Podsumowując charakterystykę mandatu radnego, należy podkreślić jego wolny charakter. Oznacza to, że radny był wyrazicielem całej grupy społecznej (a nie jedynie swoich wyborców), w wypełnianiu mandatu był niezależny. Nie miał więc prawnie sprecyzowanych obowiązków wobec indywidualnie określonych wyborców,

1 - Z. Zell, *My - radni,* ,,Wspólnota'' 1990, nr 29.
2 - ,,Prawo i Życie'' 1994, nr 26, s. 7.

a oni nie mieli z kolei możliwości pozbawienia go mandatu. Wygaśnięcie mandatu następowało tylko w sytuacjach sprecyzowanych w ordynacji wyborczej[1].

Tworząc prawną wizję działalności najważniejszego podmiotu samorządowego, liczono się z aktualnymi realiami. Starano się jednak o takie ukształtowanie ustawy, aby w części dotyczącej radnych odzwierciedlała ona ich obywatelski, społeczny i apolityczny charakter, połączony z gospodarską wizją swej pracy. W ustawie z 1990 r. nie wspominano na przykład o klubach radnych, ponieważ jak napisał komentator ustawy *struktury polityczne istniejące w ramach społeczności lokalnych nie powinny znaleźć odbicia na forum rady gminy*[2]. Do końca pierwszej kadencji ulepszanie prawa samorządowego w zakresie obejmującym radnych miało charakter sporadyczny. Jedną z pierwszych nowelizacji było wprowadzenie zapisu o obowiązku złożenia ślubowania. W listopadzie 1991 r. rada ministrów przyjęła uchwałę określającą techniki prawodawcze dla rad gmin[3]. W 1992 r. przyjęto ustawę antykorupcyjną, która zawierała zakazy i ograniczenia dotyczące łączenia funkcji radnego z zatrudnieniem na określonych stanowiskach, podejmowania przez radnych dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców, a także ograniczające ich swobodną działalność gospodarczą[4]. Zobowiązano też rady do tworzenia komisji rewizyjnych (wcześniej nie było to obligatoryjne). Poza tym poważna zmiana ustawodawstwa samorządowego nastąpiła jedynie w odniesieniu do radnych Warszawy, gdzie ustawą z 15 marca 1994 r. określono, że w mieście stołecznym jest 787 radnych.



Natomiast w drugiej kadencji samorządu nastąpiły dwie ważne nowelizacje prawne mające znaczący wpływ na status radnych. Pierwsza, z 29 września 1995 r. wprowadziła w stosunku do rady jako organu gminy szereg zapisów o charakterze

1 - Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Status prawny radnego,* Zielona Góra 1999, s. 24; E. Olejniczak-Szałowska, *Wyłączenie radnego ze składu rady gminy,* ,,Samorząd Terytorialny'' 1993, nr 3.
2 - A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz,* Warszawa 1997, s. 166.
3 - ,,Monitor Polski'' 1991, nr 44, poz. 310.
4 - J. Jagoda, *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych,* ,,Samorząd Terytorialny'' 1998, nr 6, s. 34.

kontrolnym (art. 18a). Sprecyzowane zostały przepisy dotyczące komisji rewizyjnej, jej zadań i składu. Mogli ją tworzyć wyłącznie radni, ale wykluczony był udział przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady oraz członków zarządu. Oprócz zadań kontrolnych (w stosunku do zarządu i gminnych jednostek organizacyjnych) komisja rewizyjna otrzymała także uprawnienia opiniodawczo-wnioskowe[1]. Znaczenie tych uprawnień widać na przykładzie szczególnie delikatnej procedury absolutoryjnej. Wniosek komisji nie był dla rady wiążący, ale ewentualny brak takiego wniosku był istotnym naruszeniem prawa, skutkującym nieważnością uchwały o absolutorium[2].

Najbardziej szeroko komentowanym przepisem nowelizacji z 29 września 1995 r. był zakaz zatrudniania radnych w urzędzie oraz na stanowiskach kierowniczych w jednostkach organizacyjnych gminy (nie dotyczyło to innych gmin). Na podstawie art. 24a u.1. zakazano nawiązywania stosunku pracy (w jakiejkolwiek formie) z osobą piastującą mandat, jeśli zakładem pracy miałby być urząd gminy, w którym radny uzyskał mandat. Art. 24a u. 2. rozciągał zakaz na stanowiska kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Złamanie tego zakazu oznaczało wygaśnięcie mandatu. Kolejny artykuł 24b nakładał na radnego zatrudnionego w w/w miejscach obowiązek złożenia wniosku o bezpłatny urlop na okres sprawowania mandatu. Niezłożenie takiego wniosku skutkowałoby wygaśnięciem mandatu.

Przesłanie tych zapisów było oczywiste. Chodziło o uniknięcie kolizji interesów między obowiązkami radnego i statusem pracownika. Wyjątkiem od tego był przypadek, gdy radny został wybrany do zarządu gminy. Wprowadzenie w życie tej nowelizacji oznaczałoby zmiany prawie w każdej radzie gminy. Dylematy radnych, którzy po pierwszym roku kadencji znaleźli się w dwuznacznej sytuacji, rozstrzygnął ostatecznie Trybunał Konstytucyjny uznając niezgodność przepisu art. 24b z konstytucją, albowiem naruszał on zasadę kadencyjności organów gminy[3]. Dlatego w kolejnej nowelizacji z 5 lipca 1996 r. określono, że artykuł ten stosuje się do tych rad gmin, które zostaną wybrane po dniu wejścia w życie ustawy, czyli w praktyce od nowej kadencji.

Nowela z 1995 r. obniżyła też dolny próg liczby członków zarządu z 4 do 3 oraz nałożyła na radnych obowiązek wyboru pierwszego zarządu w sześć miesięcy od wyborów pod groźbą rozwiązania rady. Inne przepisy (art. 28c, 28d, 28e) utrudniały radnym odwoływanie burmistrza i zarządu. Natomiast ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej w art. 11. zakazała radnym wchodzenia do władz spółek komunalnych i posiadania pakietu akcji takiej spółki przekraczającego 10 proc.[4]

1 - B. Kumorek, *Komisje rewizyjne...,* op. cit., s. 90.
2 - Wyrok NSA za: A. Szewc i in., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*..., op. cit., s. 159. Także: P. Buczkowski, *Mandat albo etat,* ,,Rzeczpospolita'', 18 maja 1996.
3 - J. Oniszczuk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie...,* op.cit., s. 178.
4 - ,,Przegląd Wyborczy'' 1997, nr 3-4, s. 31.

W 1997 r. roku obostrzenia dotyczące radnych zostały rozszerzone w związku z nową ustawą antykorupcyjną, a także ustawą o ochronie danych osobowych. Np. na mocy tej ostatniej ustawy (z 19 sierpnia) radni z komisji rewizyjnej (ani tym bardziej inni) nie mieli już prawa wglądu do danych osobowych lub innych danych stanowiących dobra osób fizycznych i prawnych. Z kolei ustawa z 21 sierpnia o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, miała na celu przeciwdziałanie czerpaniu korzyści majątkowych ze sprawowania funkcji oraz nadużywaniu pozycji radnego w interesie prywatnym. Nowy art. 24c zabraniał radnym podejmowania dodatkowych zajęć, przyjmowania darowizn, powoływania się na mandat radnego w prywatnym interesie. Był to jednak zapis nie grożący sankcjami i odwołujący się do etyki oraz moralności. Chodziło w nim o niepodważanie zaufania wyborców. Kolejny artykuł (24f) był już jednak precyzyjniejszy, choć jego realizacja miała nastąpić dopiero od następnej kadencji. Zabraniał on radnym prowadzenia na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego, zarządzania taką działalnością i pełnienia tam funkcji przedstawiciela (pełnomocnika). Artykuł 24g odnosił się do radnych będących reprezentantami mienia komunalnego w spółkach, o których mowa w art. 24f i dotyczył prawa do wynagrodzenia, jeśli statut spółki to przewidywał[1]. Jego praktyczne zastosowanie też miało nastąpić dopiero od następnej kadencji. Podobnie było z kolejnym przepisem (art. 24h) obligującym radnych do składania corocznych oświadczeń o stanie majątkowym. Oświadczenia te, stanowiące tajemnicę służbową, miały obejmować stan zasobów pieniężnych, nieruchomości, udziałów i akcji spółek prawa handlowego, nabycia od skarbu państwa lub gminy mienia podlegającego zbyciu w drodze przetargu, prowadzenia działalności gospodarczej, zajmowania stanowisk w spółkach prawa handlowego. Oświadczenie miał przyjmować przewodniczący rady (a on z kolei swoje oświadczenie przekazywał przewodniczącemu zarządu). Brak takiego oświadczenia w ustawowym terminie (31 marca) oznaczał wstrzymanie wypłaty diety. Składanie nieprawdziwych oświadczeń było karalne[2].

Wokół antykorupcyjnych regulacji powstało sporo zamieszania[3]. Ponieważ jednak większość nowych przepisów wchodziła w życie od następnej kadencji,

1 - Art. 24g u. 2 ustalał, że wysokość tego wynagrodzenia łącznie z dietami nie może przekraczać czterokrotności najniższego wynagrodzenia pracowników (według przepisów MPiPS). Radny mógł być członkiem najwyżej dwóch rad nadzorczych spółek komunalnych.

2 - W sprawie oświadczeń majątkowych radnych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 31 marca 1998 r.), który uznał że *sprawowanie mandatu jest dobrowolną służbą publiczną, z którą mogą się wiązać dodatkowe obciążenia i obowiązek.* Trybunał uznał jednak, że oświadczeniom radnych należy nadać klauzulę poufności. ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2001, nr 22, s. 10.

3 - Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Status prawny radnego,* op. cit., s. 115-153; J. Jagoda, *Ograniczenia antykorupcyjne dotyczące radnych,* ,,Samorząd Terytorialny'' 1998, nr 6.

można było się spodziewać, że zainteresowani będą mieli dość czasu, aby się z nimi zapoznać i przyjąć je jako nowe warunki wypełniania mandatu. Od samego początku wprowadzenia obydwu zasadniczych nowelizacji zwracano uwagę na orzecznictwo sądowe w sprawach szczególnych, np. członków zarządu gminy. Tym niemniej w środowisku samorządowym raczej nie protestowano przeciw antykorupcyjnym i dyscyplinującym zapisom. Doświadczenia pierwszej kadencji rad oraz praktyka drugiej kadencji, skłaniały do akceptacji tego kierunku doskonalenia ustawodawstwa.

Polityczny rodowód radnych i preferencje polityczne na podstawie badań CBOS

Ugrupowanie	Organizacja, która zgłosiła kandydaturę radnego		Deklarowane poparcie udzielone przez radnych w wyborach do parlamentu w 1993 r.	
	Radni I kadencji	Radni II kadencji	Radni I kadencji	Radni II kadencji
PSL	9	8	3	39
SLD, SdRP	x	6	8	23
UD / UW	x	2	16	12
NSZZ „S''	13	2	5	5
„Ojczyzna	x	3	x	x
(ZChN /SLCh)	x	3	7	4
BBWR	x	x	6	3
UP	x	x	3	3
PC	x	x	4	2
KPN	x	x	3	2
KO	29	1	x	x
Grupy ob.	37	49	x	x
Rady sołeckie	3	12	x	x
Inne	9	17	15	7

J. Raciborski, op. cit., s. 126. Dane w proc.

Zapowiedzi takich działań pojawiły się już w 1994 r. czy to w publicystyce[1], czy też w regulaminach i statutach[2]. Wynikało to nie tylko z potrzeby przywołania do porządku radnych, którzy (co wynikało z doniesień prasowych) pod koniec pierwszej kadencji z trudem zapewniali ustawową frekwencję na komisjach i sesjach. Po wyborach w 1994 r. profil pozycji radnego w lokalnym środowisku zaczął ulegać wyraźnej ewolucji. Najkrócej rzecz ujmując, radny oddalał się od wizerunku „społecznika'' czy „dobrego gospodarza''[3], a dryfował w kierunku pozycji „działacza publicznego'' lub nawet „lokalnego polityka''[4]. Oczywiście pojęcia te mają charakter umowny, tym niemniej zmiana, jaka nastąpiła w grupie samych radnych oraz w ich społecznym odbiorze w latach 1994-98, zmusza do oceny i komentarza. Sygnałem

1 - Z. Majewski, *Dyscyplinowanie radnych,* ,,Wspólnota'' 1994, nr 35.

2 - W aktach tych, standardowym instrumentem stosowanym wobec radnych było zmniejszenie diet za nieobecność na sesji lub komisji. W praktyce zdarzało się też ogłaszanie takiej absencji w lokalnej prasie lub upominanie na forum rady. Pod koniec pierwszej kadencji Klub Wójtów i Burmistrzów Województwa Częstochowskiego zaproponował nawet zaostrzenia formuły art. 24 ustawy, celem zmiany charakteru mandatu radnego: z wolnego na imperatywny, tj. zwiększający odpowiedzialność przed wyborcami i wypełnianie ich instrukcji, nawet z możliwością odwołania z funkcji.

3 - E. Sękowska, *Wybory'90...,* op. cit., s. 39.

4 - W. Siemiński, *Radny - polityk lokalny,* ,,Wspólnota'', 28 stycznia 1995.

do rozpoczęcia tej ewolucji było zwiększone zainteresowanie kandydowaniem, w porównaniu z 1990 r. Do tego doszło zaangażowanie się w samorządowe wybory partii politycznych, kreacja nowych liderów. Wreszcie upodmiotowienie radnych nastąpiło poprzez codzienną praktykę gospodarowania mieniem komunalnym. Nie bez znaczenia był też rozwój kadrowy samorządu, zwiększony zakres obowiązków (przejęcie szkół, dopłaty do czynszów) oraz poprawa koniunktury gospodarczej i idące za tym działania inwestycyjne samorządów.

Do emancypacji środowiska radnych na forum lokalnym przyczyniły się dwie dynamiczne kampanie wyborcze, z 1995 i 1997 r. Radni byli bardzo często członkami sztabów wyborczych, znajdowali się na listach różnych ugrupowań, uaktywnili się publicznie, zrywając ostatecznie z mitem apolitycznego charakteru swego mandatu. Okres drugiej kadencji samorządu to dla polskich partii politycznych czas intensywnych działań na rzecz tworzenia swego zaplecza terenowego. Wyłonieni w demokratycznych wyborach radni byli naturalnymi liderami takich inicjatyw. W ten sposób ukształtowany został poniekąd system polityczny polskiej prowincji lat dziewięćdziesiątych. Obok biur poselskich i senatorskich, główną rolę odgrywały w nim kluby radnych, lokalne towarzystwa samorządowe lub nieformalne grupy radnych.

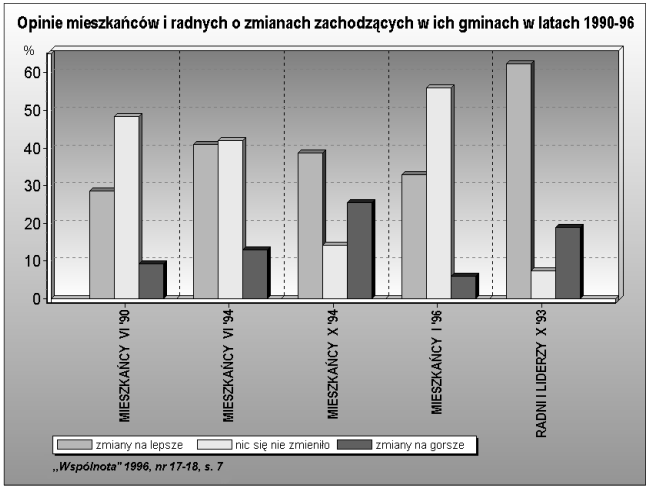
Radni nie byli jednak biernymi wykonawcami odgórnej polityki. Bez względu na swoje preferencje ideowo-polityczne opowiadali się za zwiększeniem uprawnień samorządów. Na początku drugiej kadencji domagało się tego ok. 75 proc. radnych. Nie zmieniła się też hierarchia potrzeb lokalnych. Na wsiach była to budowa wodociągów (tak uważało 51 proc. mieszkańców wsi), w małych miastach na pierwszym miejscu postulowano walkę z bezrobociem (30 proc.). Z kolei w miastach od 20 do 100 tys. mieszkańców preferowano inwestycje w oczyszczalnie ścieków i wysypiska śmieci (41 proc.). W największych ośrodkach martwiono się szczególnie stanem komunikacji, chodników i oświetlenia (46 proc.). Połowa radnych uważała, że aktualny system finansowania gminy jest zły, ale w porównaniu do sondaży z pierwszej kadencji, poprawiła się ocena ogólnego stanu gminy (procent ocen dobrych wzrósł z 9 do 21). W swych poglądach na reformowanie państwa i dalsze poszerzanie samorządności radni byli raczej ostrożni, choć należy pamiętać, że w tej grupie dominowali mieszkańcy wsi. Jedynie 45 proc. uważało za potrzebne wprowadzenie powiatów (w pierwszej kadencji chciało tego 52 proc. radnych). Niemal równo rozkładały się głosy zwolenników i przeciwników zmiany podziału Polski na województwa. Ale w konkretnych pytaniach największą akceptację (40 proc.) uzyskała koncepcja powrotu do 17 województw[1].

Natomiast według badań prowadzonych bardziej pod kątem porównania opinii radnych z poglądami ich wyborców, widoczne było zjawisko wzmacniania pozycji

1 - Wyniki sondaży tygodnika ,,Wspólnota'' 1995, nr 5 i 6.

radnych w lokalnym środowisku. Pod koniec 1994 r. 46 proc. respondentów uważało pozycję radnych za wysoką (w 1990 r. było to 36 proc.). Zauważalne było także zjawisko alienacji radnych. Świadczą o tym opinie mieszkańców i radnych o zmianach zachodzących w ich gminach w latach 1990-1996. ,,Wspólnota'' komentowała te wyniki z troską: *Brak umiejętności wpływania na prosamorządowe postawy i świadomość samorządową mieszkańców jest jedną z zasadniczych porażek zarówno radnych, jak i ideologów nowego modelu samorządu terytorialnego*[1].

Takie postrzeganie radnych, jako przedstawicieli nowych elit bardziej wzorujących się na zachowaniach i działaniach polityków z centrum, niż na lokalnych autorytetach, uległo wzmocnieniu w trakcie drugiej kadencji. To właśnie w latach 1994-98 wśród radnych pojawiły się na szerszą skalę zjawiska, które w następnej kadencji przybrały formę plag: przyznawanie wysokich diet i ryczałtów, wykorzystywanie samorządu do politycznych gier, czy też zwykłe nadużycia ocierające się o kodeks karny. Prasa szeroko informowała o walkach warszawskich radnych wokół kandydatury prezydenta[2], rekordowych stawkach ich diet[3]. Z różnych stron kraju płynęły informacje o nieuczciwych przetargach oraz o innych negatywnych przykładach funkcjonowania demokracji lokalnej[4].



W kadencji 1998-2002 materiały prasowe o podobnej tematyce dotyczące radnych stanowiły znaczną część relacji z funkcjonowania samorządu. Na pierwszy

1 - ,,Wspólnota'' 1996, nr 17-18, s. 7.

2 - ,,Tygodnik Solidarność'' (1997, nr 19) pisał w artykule *Władza w rękach rad miejskich: Działaniami samorządu i zarządu Warszawy nie kieruje dobro miasta, ale interesy partyjne.* Równie krytyczny był lewicowy ,,Przegląd Tygodniowy'' (19 listopada 1997), w artykule *Rachunek za Warszawę: Przymykanie oczu, tolerowanie a nawet uczestniczenie w przekrętach i łapówkarstwie nie przynosi chwały lewicy.*

3 - Radni warszawskiej gminy Centrum mieli najwyższe diety w Polsce. Według ,,Rzeczpospolitej'' z 31 lipca 1996, rekord miesięcznej diety radnego (wynikający m.in. z częstych posiedzeń komisji) wynosił 5 tys. 400 zł.

4 - W Kleszczowie (woj. piotrkowskie) radnym został b. wojewoda z PSL, który w momencie wyborów przebywał w więzieniu skazany za niegospodarność. D. i A. Wroniszewscy, *Nasz chłop, nasza duma,* ,,Prawo i Życie'', 2 lipca 1994. Tamże komentarz A. Jankowskiego, *Kleszczowisko - pośmiewisko.* Patrz także artykuł *Strzał w LOTTO,* ,,Prawo i Życie'', 15 kwietnia 1995.

ogień poszły diety i ryczałty ustanawiane przez nowo wybrane organy samorządów gmin, powiatów i województw. W gminach wysokość diet mogła być jeszcze traktowana jako rekompensata za czas poświęcony sprawom samorządowym. Np. w 1999 r. w większości gmin dwóch powiatów: żagańskiego i żarskiego diety radnych wahały się w granicach 74-100 zł, ale w jednej gminie wysokość diety ustalono na poziomie 674 zł. Było to więc z pewnością o wiele więcej niż ewentualne koszty poniesione przez radnego w związku z działalnością w radzie. W miastach powiatowych dieta wynosiła od 600 do 760 zł. Podobne kwoty występowały w innych miastach Polski: Kołobrzeg - 650 zł, Częstochowa - 720 zł, Konin - 770. W największych miastach diety były odpowiednio wyższe: Katowice - 1.500 zł, Szczecin - 1400 zł. Diety radnych Warszawy w grudniu 1998 r. zostały zamrożone na poziomie 3.600 zł. Diety radnych powiatu często wahały się w granicach 700-1.200 zł, a radni sejmików otrzymywali średnio dwa razy więcej[1].

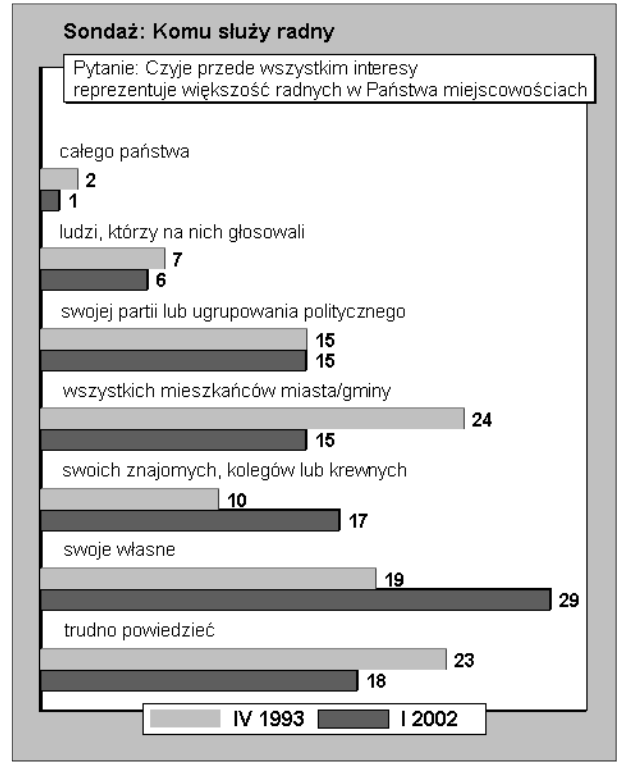
Nie tylko jednak wysokość niektórych stawek mogła budzić negatywny odbiór społeczny. Radni trzeciej kadencji ustalali wysokość diet najczęściej już nie kwotowo, ale w stosunku do innych stawek bazowych, np. średniej płacy lub najniższej płacy, według rozporządzeń ministerialnych lub danych GUS. Dzięki temu unikano powrotu do tematu diet w trakcie kadencji, zapewniając automatyczną waloryzację kwoty. Poza tym w radach miejskich, w radach powiatów i w sejmikach województw apanaże przyjęły formę comiesięcznych ryczałtów nie związanych z liczbą posiedzeń czy aktywnością radnych. W ten sposób nieopodatkowana dieta będąca w rozumieniu ustawodawcy rekompensatą za pracę dla samorządu, stała się dla zdecydowanej większości radnych znaczącym dochodem. W wielu przypadkach był to najważniejszy składnik domowego budżetu.

Wysokim dietom towarzyszyły także wysokie płace szefów zarządów. Dlatego w ustawie o wynagrodzeniu osób kierujących publicznymi podmiotami prawnymi z 3 marca 2000 r. i w rozporządzeniu premiera z 26 lipca 2000 r., ustalono maksymalną wysokość diet radnych wiążąc ją z tzw. stawką bazową i wielkością jednostki samorządowej. W najmniejszych gminach dieta mogła sięgać 1,2 tys. zł, w największych 2,3 tys. zł. Radny będący etatowym członkiem zarządu nie mógł otrzymywać diety. Pozbawiono też radnych prawa do udziału we władzach komunalnych spółek prawa handlowego i wynagrodzenia z tytułu sprawowania tych funkcji. W przypadku radnych największych miast oznaczało to pewne spłaszczenie ich diet. Natomiast w wielu małych gminach nastąpiły podwyżki diet, ponieważ nie sięgały one tam górnego pułapu wyznaczonych stawek[2]. Ustawa zaś

1 - Dane na temat diet na podstawie badań własnych, artykułu *Kieszeń władzy,* ,,Wspólnota'' 1999, nr 7 oraz ,,Rzeczpospolita'', 1 marca 1999.

2 - Radni Będzina wnieśli skargę do Trybunału Konstytucyjnego na wydane przez prezesa Rady Ministrów rozporządzenie maksymalizujące wysokość diet. Trybunał uznał jednak te przepisy za zgodne z prawem. ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2002, nr 10, s. 10 i nr 15-16, s. 10.

przede wszystkim nie zmieniła dochodowego charakteru diety radnego, który nie miał już nic wspólnego z wizerunkiem bezinteresownie pracującego działacza społecznego. Był raczej postrzegany jako dobrze opłacany funkcjonariusz publiczny, dbający przede wszystkim o własny interes. Znalazło to swoje odbicie w sondażach społecznych. Wynikało z nich, że 41 proc. mieszkańców uważa, iż władze niewłaściwie wydają pieniądze. Wysokie zarobki radnych i burmistrzów krytycznie oceniało aż 74 proc. respondentów. Porównując te dane z wynikami z 1993 roku, widać jak rosła negatywna ocena radnych i samorządu, choć należy pamiętać, że była to wypadkowa ogólnej oceny władz oraz ludzi pełniących funkcje publiczne[1].



Wielu radnych świadomych było tej deprecjacji i starało się temu przeciwdziałać. W Warszawie radna Julia Pitera od lat zwalczała *koncesje dla znajomków, przekręty, wyprzedaż za bezcen najdroższych działek,* prowadziła działalność publicystyczną w mediach, zdecydowanie krytykowała negatywne przejawy funkcjonowania samorządów, mówiąc np.: *Mafia na Mokotowie i Bemowie rejestrowała samochody bez dokumentów, to jest fakt; naczelnik Bemowa siedzi z zarzutem udziału w zbrojnej grupie przestępczej, to też fakt. Inny fakt: u tzw. Wariata, mafiosa, znaleziono notes z telefonami warszawskich samorządowców*[2]. Lokalne media przynosiły podobne wypowiedzi samorządowych Don Kichotów.

1 - *Sondaż CBOS,* ,,Gazeta Wyborcza'' 2002, nr 48, s. 1. Wynik tego ogólnopolskiego sondażu potwierdzają badania prowadzone przez regionalne ośrodki naukowe. Patrz: P. Weryński, *Komunikat z badań nad społecznym odbiorem władz samorządowych miasta Opola,* [w:] B. Nawrot i J. Pokładecki, *Samorząd gminny...*, op. cit.; M. Gramlewicz, *Opinie mieszkańców Będzina o działaniach samorządu lokalnego,* [w:] M. Barański (red.), *Samorząd terytorialny w rozwiązywaniu problemów społecznych województwa katowickiego,* Katowice 1998.

2 - T. Bochwic, *Awanturnica ze strychu,* ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 186.

Potrzebne były nie tylko spektakularne posunięcia radnych walczących z nadużyciami w swoich gminach, ale także zespołowe działania całego środowiska.

Takie zadanie miały wypełniać akcje promujące etyczne zachowanie radnych, powoływanie komisji etyki w radach, przyjmowanie kodeksów etycznych. W Tarnobrzegu zainicjowano akcję ,,Czyste ręce radnych'', polegającą m.in. na ujawnieniu treści oświadczeń majątkowych radnych[1]. Publikowanie swych deklaracji majątkowych przybrało szersze rozmiary w 2002 r., w związku z wyborami samorządowymi, a także pod wypływem standardów wypracowanych w stosunku do parlamentarzystów. Inicjatywy te nie miały jednak takiego oddźwięku medialnego jak sprawy diet, konfliktów personalnych i politycznych oraz nadużyć. Poza tym NSA w Katowicach wyrokiem z 11 lutego 2002 r. uznał, że nie ma ustawowej podstawy do podejmowania przez samorządy uchwał stanowiących zasady etyki radnego[2]. Radni nadal byli negatywnymi bohaterami prasowych relacji z procesów sądowych i interwencji organów ścigania, zwłaszcza po wprowadzeniu kar za jazdę w stanie nietrzeźwym. Już nie sama utrata mandatu z powodu wyroku sądowego była powodem do napiętnowania w gazetach, co fakt braku reakcji ze strony samorządowego środowiska. Zdarzało się, iż rady nie dopełniały ustawowego obowiązku przyjęcia uchwały o wygaśnięciu mandatu skazanego radnego, który nadal uczestniczył w sesjach i pobierał diety[3].

W 2000 r. afery i wewnętrzne konflikty w urzędzie gminy Centrum doprowadziły do sparaliżowania pracy samorządu. Radni nie mogli zgodzić się co do wyboru nowych władz (przewodniczącego, zastępcy, burmistrza i zarządu). W tle sporów politycznych pojawiały się zarzuty wykorzystywania władzy dla osobistych korzyści przez radnych i członków zarządu. W maju 2000 r. wojewoda mazowiecki zawiesił działalność rady i zarządu, a premier wprowadził w gminie dwuletni zarząd komisaryczny. Radni zaskarżyli obie decyzje do NSA, a ten przede wszystkim stwierdził, że wprowadzenie komisarza do urzędu (który przejął obiekt z pomocą policji) możliwe było dopiero po miesiącu. Ostatecznie premier rozwiązał radę, wyznaczył nowe wybory na wrzesień, a w urzędzie rozpoczął pracę kolejny komisarz[4].

W następnym roku z powodu konfliktu wśród radnych zarząd komisaryczny groził gminie Włocławek. W gminie Smołdzino (pomorskie) pięciu prawicowych radnych zrezygnowało z mandatów, protestując przeciwko rządom lewicy, w kilku miejscowościach doszło do bojkotu sesji przez radnych pozostających w mniejszości i bez jakiegokolwiek wpływu na pracę samorządu. W walkach wewnętrznych w radach zaczęto posługiwać się nowymi przepisami, w instrumentalny sposób podchodząc do zasadniczej kwestii sprawowania mandatu. Np. rada gminy

1 - ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2001, nr 14, s. 10.
2 - ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2002, nr 14, s. 12.
3 - *Wybrańcy po wyroku,* ,,Gazeta Lubuska'', 10 kwietnia 2002. ,,Polityka'' 2002, nr 19, s. 24-28.
4 - J. Paradowska, *Nerwy w konfiturach,* ,,Polityka'' 2000, nr 18; ,,Dziś'' 2000, nr 9, s. 15-18.

w Bochni na początku 1999 r. stwierdziła wygaśnięcie mandatu radnego, uznając za dostateczny powód prowadzenie przez niego sklepu w bloku komunalnym[1]. W Gorzowie radny AWS stanął przed sądem karnym (z oskarżenia prywatnego radnej SLD) za to, że w swym wystąpieniu na sesji zarzucił radnej przyjęcie korzyści majątkowej. Prokuratura uznała, że nie ma podstaw do wszczęcia śledztwa przeciwko radnej, a radny AWS został ukarany grzywną, przegrał sprawę apelacyjną i w efekcie stracił mandat za przestępstwo z winny umyślnej. W Słupsku radny powiatu w związku ze swoją działalnością publiczną doczekał się interwencji prokuratury, rewizji, konfiskaty wydawanych przez siebie biuletynów i dyskietek oraz postawienia zarzutu o nielegalne wydawanie gazety[2]. Inną praktyką było nadużywanie obowiązku wyłączania radnych z głosowań, które dotyczą ich interesu prawnego. W samorządowym ustawodawstwie z 1998 r. zapis ten obejmował tylko radnych powiatu i sejmiku. Jednak nowelizacja z 2001 r. wprowadzała ten przepis również do ustawy o samorządzie gminnym. Niedookreślone pojęcie ,,interesu prawnego'' mogło powodować, iż radni zostali pozbawieni udziału w wielu zasadniczych decyzjach, również o charakterze kadrowym[3].

Najważniejsze uregulowania prawne wobec radnych kadencji 1998-2002 wynikały z reformy samorządowo-administracyjnej w 1998 r. Obok radnego rady gminy (miasta) wprowadzano też nową instytucję radnego rady powiatu oraz radnego sejmiku województwa. Radni trzech szczebli objęci byli takimi samymi normami co do rozpoczęcia sprawowania swej funkcji, trwania kadencji i wygaśnięcia mandatu[4]. W przypadku radnych powiatu i sejmiku jeszcze bardziej podkreślono niezależny charakter ich mandatu, akcentując *expressis verbis* zasadę, iż radny nie jest związany instrukcjami wyborców. Rady powiatów i sejmiki województw mogły być rozwiązane przez Sejm w sytuacjach naruszenia ustaw. Komentatorzy ustawy wskazywali, że najłatwiej z tego powodu można było pozbawić mandatów radnych powiatu, a najtrudniej radnych gmin. Ale brak ujednolicenia statusu radnych trzech szczebli miał charakter drugorzędny, a zastosowanie przepisów o rozwiązaniu rady (sejmiku) przez Sejm nigdy nie nastąpiło[5].

Na różnicę w prawnej pozycji radnych sejmiku, powiatu i gminy wskazywały jeszcze inne przepisy. Np. obowiązek przyjmowania postulatów wyborców i przedstawiania ich organom gminy przewidywały jedynie ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym. Nie dotyczyło to już radnych sejmiku. Ani radni sejmiku,

1 - Nie był to odosobniony przykład nadużywania prawa przez rządzącą większość. ,,Przegląd Wyborczy'' 1999, nr 8-9, s. 29 i R: 2001, nr 6, s. 36. Radni zagrożeni utratą mandatu odwoływali się do sądów, które orzekały raczej na ich korzyść.
2 - ,,Wspólnota'' 2000, nr 50, s. 12; także R: 2001, nr 27, s. 16-17.
3 - Patrz rozważania radnych i publicystów: ,,Wspólnota'' 2001, nr 7, s. 44; nr 27, s. 45; nr 29, s. 37; nr 46, s. 46.
4 - *Reforma administracji publicznej. Ustawy o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie z omówieniem,* Kraków 1998.
5 - Z. Sypniewski, M. Szewczyk, *Status prawny radnego...,* op. cit., s. 26.

ani radni powiatu nie zostali też ustawowo zobligowani do utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami. Podobny charakter miały natomiast przepisy dotyczące uprawnień radnych i antykorupcyjnych ograniczeń.

Poza skutkami instytucjonalno-prawnymi reforma samorządowo-administracyjna poprzedzająca trzecią kadencję wpłynęła także na praktyczne działania środowiska radnych. Mimo sceptycyzmu wobec tej reformy (zwłaszcza w gminach wiejskich i w małych miasteczkach), radni byli najważniejszym podmiotem decydującym o wyniku konsultacji społecznych w sprawie granic powiatów i województw. Badania przeprowadzone w tym środowisku w połowie trzeciej kadencji wskazywały na pozytywne oceny kierunku reformy, z zastrzeżeniami co do niektórych jej konkretnych rozwiązań[1]. Radni, którzy nie zdołali w 1998 r. wywalczyć powiatów dla swoich gmin, lobbowali dalej w radach powiatów w decydującej fazie godząc się nawet na wcześniejszą utratę mandatów, w przypadku zrealizowania ich postulatów[2]. Podobnie znaczącą rolę odegrali radni w kampaniach wyborczych w 2000 i 2001 r. W tej ostatniej kampanii aktywność radnych wynikała z bezpośredniego uczestnictwa w wyborach. Dotyczyło to głównie radnych sejmików oraz członków rad z dużych ośrodków miejskich. Niektórzy z nich nadal łączyli mandat radnego i parlamentarzysty, co jednak w nowej kadencji (parlamentu i rady) zostało już zakazane (także w przypadku wojewodów i wicewojewodów)[3].

Zakaz ten był jedną z wielu poprawek wprowadzonych w kwietniu 2001 r. do dwunastu ustaw samorządowych. Doprecyzowano m.in. sprawy zakazu łączenia funkcji radnego. Nie mógł on od nowej kadencji być kierownikiem (lub zastępcą kierownika) jednostki organizacyjnej (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej); nie mógł prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat; nie mógł być też członkiem organu (a więc np. zarządu) innej jednostki samorządu terytorialnego. We wszystkich trzech głównych ustawach samorządowych kładziono nacisk na jawny charakter pracy organów: rady i zarządu. Wyrażało się to w ustawowo zagwarantowanym prawie mieszkańców do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady (sejmiku), posiedzenia komisji, dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokółów organów i komisji. Ograniczenia tej jawności mogły wynikać wyłącznie z ustaw[4]. Do kompetencji rad i sejmików dopisano prawo do podejmowania uchwał w sprawie

1 - G. Gorzelak i in., *Reforma terytorialna...,* op. cit., s. 291. Z innych badań wynikało, że radni uważali, iż obywatele raczej nie odnieśli korzyści z wprowadzenia tej reformy. B. Gąciarz, W. Pańkow, *Przestrogi dla nowych radnych,* ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 261.

2 - Dotychczasowi radni powiatów z gmin, które miały tworzyć nowe powiaty, stracili swoje mandaty z dniem 1 stycznia 2002 r. Nowe rady ,,wywalczonych'' powiatów powstały dopiero po wyborach w 2002 r.

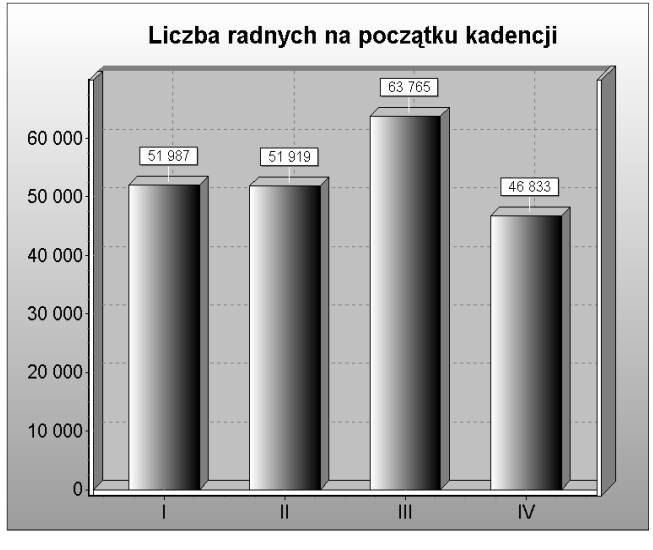
3 - J. Oniszczuk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie...,* op. cit., s. 200.

4 - Kwestię jawności wzmacniała ustawa o dostępie do informacji publicznej z 6 września 2001 r. ,,Wspólnota'' 2001, nr 43, s. 39-40.

współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Rada powiatu mogła uchwalać powiatowe programy zapobiegania przestępczości i przeciwdziałania bezrobociu. Do powiatowej administracji zespolonej oprócz starostwa wliczono powiatowy urząd pracy i jednostki organizacyjne będące aparatem pomocniczym kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Rady i sejmiki zostały uprawnione do podejmowania uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Jednoznacznie zapisano, że to rada (sejmik) ustala wynagrodzenia przewodniczącego zarządu. Kontynuowano też doprecyzowanie zakresu kompetencji komisji rewizyjnej, do której mieli wchodzić przedstawiciele wszystkich klubów. Natomiast zapewniono radnym z innych komisji możliwość uczestniczenia w posiedzeniu danej komisji, lecz bez prawa do głosowania.

Radnych powiatu i sejmiku zobowiązano, tak jak radnych gminy, do utrzymywania stałej więzi z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmowania zgłaszanych postulatów i przedstawiania ich organom powiatu. Utrzymano jednak zasadę, że nie są oni związani instrukcjami wyborców. Jednak najbardziej zasadniczy charakter miało ograniczenie liczby radnych. Łącznie od nowej kadencji w gminach liczba radnych miała zmniejszyć się o 23 proc., w powiatach o 31 proc., a w sejmiku o ponad 20 proc. Przewidziano też ograniczenie liczby członków zarządu - od trzech do pięciu, przy czym w gminach do 20 tys. mogło być ich nie więcej niż trzech. Był to krok w kierunku likwidacji zarządu, a przynajmniej wypływów rady w tym organie, w którym z urzędu musiał i tak znaleźć się burmistrz wraz z zastępcą.



Nie była to jedyna paradoksalna sytuacja wytworzona w samorządach po tej nowelizacji, czego dowodem jest zapis ustalający zasady głosowania wniosku komisji rewizyjnej o absolutorium. Uchwała taka musiała być podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady (sejmiku). W przypadku nieuzyskania

większości w głosowaniu oznaczało to automatycznie, że została podjęta uchwała o nieudzieleniu absolutorium, ze wszystkimi dalszymi konsekwencjami. Tymczasem wniosek odwrotny (o nieudzielenie absolutorium) również musiał mieć bezwzględną większość ustawowego składu rady. Sekretarz Miasta Zduńska Wola ostro krytykował takie rozwiązanie: *Po wielu latach zmian instytucji absolutorium, dopracowano się więc karykaturalnego systemu. Łatwiej jest zarządowi jednostki samorządu terytorialnego uzyskać absolutorium, gdy komisja rewizyjna negatywnie oceni jego pracę*[1].

Jednak dalsze wydarzenia legislacyjne pokazały, iż nowelizacja z 2001 r. była tylko wstępem do zasadniczej zmiany ustroju samorządowego, jaka nastąpiła rok później. W efekcie bezprzedmiotowe stały się niektóre wcześniejsze poprawki. Dotyczyło to np. ograniczenia liczby członków zarządu (nowelizacja z 2001 r.), który w gminach i miastach został po prostu zlikwidowany (nowelizacja z 2002 r.). Po raz drugi dokonano zmian ilościowych w ustawowych składach rad, zwiększyło to jeszcze bardziej procent radnych z gmin do 20 tys. mieszkańców, którzy dotąd i tak już stanowili ok. 80 proc. ogólnej liczby radnych miast i gmin[2]. Ważniejsze jednak od zmian ilościowych było jakościowe obniżenie rangi mandatu radnego w związku z bezpośrednimi wyborami burmistrzów oraz takim samym trybem jego odwołania. W miastach i gminach najważniejsze zadania radnych koncentrowały się odtąd na sprawach budżetowych. W radach powiatów i sejmików województw utrzymano wprawdzie zarządy i pośredni tryb wyborów, ale drastyczne ograniczenie liczby radnych zmniejszało też ich możliwości oddziaływania na władzę wykonawczą. Generalne wzmocnienie jednoosobowego kierownictwa w samorządach w 2002 r. nie zostało zrekompensowane nową wizją funkcji radnego.

* * *

Ewolucja pozycji radnego w strukturach lokalnych była wypadkową wszystkich zmian, jakie zaszły w polskim samorządzie na przestrzeni lat 1990-2002. Z czasem okazało się, że najskuteczniejsze lobby tworzą burmistrzowie. Systematyczne wzmacnianie ich pozycji odbywało się właśnie kosztem radnych, którzy dość szybko przestali być społecznikami, przyjmując polityczny wzorzec działania. A pod tym względem zawsze byli słabsi od burmistrza. Ustawy z 2002 r. ograniczyły

1 - I. Krześnicki, *Premie za złą ocenę,* ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 100.

2 - Po zmniejszeniu w 2001 r. liczby radnych (od nowej kadencji), w 2002 r. wprowadzono do ustawy kolejne poprawki. W ich efekcie nastąpiło dalsze zmniejszenie liczby radnych w 70 dużych miastach, gdzie ubyło ostatecznie ok. 400 radnych. W ok. 1100 miastach średnich sytuacja nie uległa zmianie. Natomiast w ok. tysiącu gmin liczba radnych została zwiększona z 12 do 15 (w stosunku do projektu z 2001 r.), co oznaczało, że będzie tam o ok. 3.200 radnych więcej. Ł. Wardyn, *Mniej to znaczy więcej?* ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 149, C-2.

podmiotowość radnych do minimum, a wzmocnienie ich funkcji kontrolnej pozostało jedynie postulatem na czwartą kadencję.

Trzy kadencje samorządu pokazują nie tylko dryfowanie radnych w kierunku kadrowego zaplecza ugrupowań politycznych. To także okres wzrastania znaczenia tego mandatu w lokalnej społeczności, czego dowodem była coraz większa liczba kandydatów. Wraz z upływem czasu pozycja radnego wzmacniała się w miarę jego zaangażowania w działalność polityczną. Sprzyjało temu także posiadanie przywilejów oraz wpływów w urzędzie, dodatkowe uposażenie, niezależność w miejscu pracy. Pod tym względem radny zbliżał się do zawodowego modelu pełnienia swej funkcji.

3. Pracownicy samorządowi

Przygotowując zmianę ustrojową w tak zasadniczym kształcie, twórcy reformy słusznie przewidywali, że główny ciężar wykonania konkretnych zadań spadnie właśnie na pracowników zatrudnionych dotąd w terenowych organach administracji państwowej. Dlatego już w pierwszym pakiecie ustaw znalazła się też ustawa o pracownikach samorządowych, przyjęta przez Sejm 22 marca 1990 r. W ten sposób powstała nowa kategoria pracowników, którzy, w świetle wizji decentralizacji państwa, mieli stanowić dynamicznie rozwijający się sektor administracji.

W 1990 r. najważniejszym zadaniem było terminowe i sprawne przeprowadzenie przekształcenia administracji. Przede wszystkim ustalono, że od 28 maja (czyli w dzień po wyborach) pracownicy urzędów gminnych i miejskich staną się z mocy ustawy pracownikami samorządowymi. Mieli też zagwarantowane zatrudnienie przez następne siedem miesięcy. Zarządy gmin mogły do 1 października 1990 r. ponownie nawiązać z nimi stosunek pracy, jeśli tego nie uczyniły, stosunek pracy wygasał z dniem 31 grudnia 1990 r. Władzom gminy dawało to możliwość oceny kadr i w miarę bezkonfliktowego rozstania się z osobami, które uważano za nieprzydatne do pracy w nowych warunkach. Z drugiej strony, dla pracowników szukających nowych ofert czas siedmiu miesięcy był wystarczający, by przygotować się do zmiany miejsca pracy[1]. Według badań przeprowadzonych w części gmin wielkopolskich, z urzędów gmin w latach 1990-1994 odeszło 38 proc. zatrudnionych. Poza osobami wybierającymi emeryturę, zdecydowaną większość z tej grupy stanowili pracownicy, którzy pozostali urzędnikami, ale w innych instytucjach. Tworzenie rejonów administracji rządowej, organizowanie administracji specjalnej (resortowej) oraz inne przekształcenia instytucjonalno-prawne zachodzące w 1990 r. dawały możliwość bezproblemowego utrzymania pracy w sektorze administracji publicznej lub przejścia na wcześniejszą emeryturę.

Ustawa o pracownikach samorządowych objęła ponad 80 tys. osób zatrudnionych w urzędach gmin, ich jednostkach pomocniczych, związkach komunalnych, biurach

1 - J. Regulski, *Samorząd III RP...,* op. cit., s. 294; W. Korycki, *Pracownicy samorządowi w okresie przejściowym,* ,,Wspólnota'' 1990, nr 14.

sejmików i innych jednostkach administracyjnych gminy. Urzędnicy stawali się pracownikami samorządowymi z mocy prawa lub w drodze nawiązania z nimi stosunku pracy. Jednak nie wszyscy pracownicy związani z samorządem byli automatycznie pracownikami samorządowymi. Np. w przedsiębiorstwach państwowych, przekształconych w zakład budżetowy stanowiący gminną jednostkę organizacyjną, pracownicy utrzymywali swój dotychczasowy status[1]. Podobnie było z nauczycielami, nawet tam gdzie organem prowadzącym był samorząd[2]. Osoby zatrudnione w kolegiach odwoławczych były pracownikami samorządowymi, natomiast w regionalnych izbach obrachunkowych byli już tylko pracownicy państwowi. Ustawa jednoznacznie stwierdzała, że pracownicy samorządowi muszą wykonywać prace w placówkach zatrudnienia uznanych przez odrębne przepisy za samorządowy zakład pracy[3]. Według kryterium rodzaju wykonywanej pracy można wyodrębnić trzy kategorie pracowników samorządowych:

- osoby pełniące funkcje organów w samorządzie, czyli *de facto* piastujące funkcje polityczne;
- pozostałe osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych, które można uznać za urzędników samorządowych, choć takiego pojęcia w ustawie nie zastosowano;
- osoby zatrudnione na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

Ze względu na kryterium podstawy nawiązania stosunku pracy, samorządowców można podzielić na pracowników zatrudnionych:

- na podstawie wyboru - co obejmowało wójta (burmistrza, prezydenta), zastępców, etatowych członków zarządu gminy, przewodniczących zarządów związków gmin i członków zarządów oraz członków organów sejmiku terytorialnego;
- na podstawie mianowania - na tej zasadzie pracowała najliczniejsza grupa osób zajmujących kierownicze i inne stanowiska określone w statucie;
- na podstawie powołania - tak zatrudniani byli: sekretarz i skarbnik;
- na podstawie umowy o pracę - pozostali pracownicy.

Inne wymagania oraz obowiązki stawiane tej grupie pracowniczej nie odbiegały od standardów przyjętych w administracji publicznej[4]. Pracownicy pochodzący z wyboru, mianowania i powołania składali dodatkowo ślubowanie, deklarując służbę państwu, społeczności lokalnej, przestrzeganie porządku prawnego

1 - Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 1992 r. G. Bieniek (red.), *Organ i pracownik samorządu terytorialnego,* Warszawa - Zielona Góra, 1993, s. 26,

2 - Z. Sypniewski, *Służba pracownicza u pracodawcy samorządowego,* Zielona Góra 2000, s. 35.

3 - W. Masewicz, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych oraz status prawny i ochrona pracy radnego,* Warszawa 1996, s. 16.

4 - A. Jarosz, *Pracownicy samorządowi,* ,,Organizacja, Metody, Technika w Administracji Państwowej'', s. 17.

i sumienne wykonywanie zadań[1]. Pracownik samorządowy, podobnie jak mianowany urzędnik państwowy, miał zagwarantowaną względną stabilność stosunku pracy. Ceną tego były okresowe oceny kwalifikacyjne, możliwość czasowego zlecenia innej pracy lub czasowego przeniesienia. Szczególnym uprawnieniem pracodawcy samorządowego była możliwość zażądania od pracownika złożenia przez niego oświadczenia o stanie majątkowym. Pracownik samorządowy mógł podejmować dodatkowe zatrudnienie bez zgody zwierzchnika, ale jego status był pod tym względem mniej korzystny niż w innych sektorach pracowniczych, ponieważ pracownika samorządowego obejmował zakaz wykonywania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość bądź interesowność[2]. Kolejny zakaz obejmował zatrudnienie w urzędach gminy (lub jej jednostkach) małżonków pracownika samorządowego, jego krewnych do drugiego stopnia i powinowatych do pierwszego stopnia - gdyby powstał między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej.

W komentarzach do ustawy podkreślano, że nie odbiegała ona zasadniczo od regulacji dotyczących pracowników urzędów państwowych według ustawy z 16 września 1982 r. W stosunku do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę lub powołanych, prawie w całości stosowany był tu kodeks pracy. Do ustawy z 22 marca 1990 r najczęściej odwoływano się w przypadku pracowników mianowanych i osób zajmujących kierownicze stanowiska. Brakowało jednak w tej ustawie wielu konkretnych regulacji, które zostałyby zapisane w statutach i regulaminach gmin[3]. Wynikły z tego sytuacje, w których niektóre gminy mogły dowolnie korzystać z przyznanego im prawa. W jednym urzędzie nie było w ogóle mianowanych pracowników, w innym stosowano ten sposób zatrudnienia zbyt szeroko. Dlatego pojawiły się postulaty ujednolicenia prawodawstwa, a nawet stworzenia statutu generalnego, ramowo określającego standardy zatrudnienia[4].

Dla pracowników administracji, którzy zostali zatrudnieni w jednostkach samorządowych, najważniejsze były prawne i finansowe skutki tej zmiany. W sprawach wynagrodzeń obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lipca 1990 r. (z mocą od 27 maja), które przewidywało następujące składniki płacy: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek służbowy, dodatek za wieloletnią pracę, premię (dla pracowników obsługi), dodatek za wykonywanie pracy w warunkach szkodliwych lub uciążliwych dla zdrowia, nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Elastyczny charakter tego systemu oraz preferowanie w nim form uznaniowych dawało możliwości osiągnięcia relatywnie

1 - E. Stobiecki, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz,* Lublin 1994, s. 20.

2 - K. W. Baran, *Status prawny pracowników samorządu terytorialnego,* ,,Nowe Prawo'' 1991, nr 1-3, s. 97.

3 - K. Kowalski, *Pracownik samorządowy to znaczy kto?,* ,,Wspólnota'' 1990, nr 5.

4 - H. Szewczyk, *Problemy personalne w samorządzie,* ,,Samorząd Terytorialny'' 1992, nr 10, s. 6.

wysokiego wynagrodzenia, szczególnie na stanowiskach kierowniczych[1]. Jednak finanse samorządowe w pierwszym roku funkcjonowania rzadko pozwalały na przyznawanie wysokich uposażeń. W 1990 r. zdarzało się to częściej w administracji państwowej, w związku z dobrą sytuacją budżetu.

Całokształt prawnej regulacji statusu pracowników samorządowych dotyczył nie tylko ustawy z 22 marca i (co oczywiste) nie mógł być zamknięty w obrębie jednorazowej zmiany przeprowadzonej 28 maja 1990 r. Kształtowanie się organów samorządowej władzy (zarządy, sejmiki) trwało przynajmniej kilka tygodni. Kilka miesięcy upłynęło nim dopracowano się statutów i regulaminów, które w wielu przypadkach rozstrzygały o pozycji pracownika. Szczególnie długo mógł trwać proces reorientacji samorządowego urzędnika w kierunku nowego pracodawcy. Mimo zadekretowanych w ustawach mechanizmów co do podmiotowości rady i całego samorządu, niełatwo dawały się wykorzenić długoletnie nawyki szukania oparcia i wskazówek w wyższych instancjach administracji. Stąd też proces orientowania się pracowników samorządowych na „dół", na lokalną społeczność, która będzie ostatecznie oceniała i rozliczała cały aparat swojej administracji, był obliczony na lata. Stanowiska liderów oraz wiele kierowniczych funkcji w urzędach przypadło w większości ludziom nowym, nie związanym dotąd z władzą, jednak nie było sygnałów świadczących o czystkach w urzędach, czy też zachowaniach odwetowych. Wspomniane już mechanizmy ustawy z 22 marca 1990 r. oraz inne działania osłonowe spowodowały, że zasadnicza rewolucja kadrowo-polityczna, która nastąpiła w urzędach w tym roku, odbyła się w atmosferze spokoju. Podstawową formą selekcji kandydatów na stanowiska kierownicze były konkursy. Było to w polskich stosunkach pracy nowatorskie rozwiązanie, po raz pierwszy zastosowane na tak szeroką skalę[2]. Dzięki temu, a także dzięki lojalnej postawie tysięcy dotychczasowych urzędników udało się przeprowadzić zmianę administracji państwowej w samorządową.

Twórcy reformy, mając świadomość potrzeby przyśpieszenia zmian mentalnych oraz szybkiego przygotowania kadry urzędniczej do nowych zadań, w swej działalności politycznej i społecznej położyli nacisk na doraźne szkolenia oraz ukształtowanie długofalowego mechanizmu doskonalenia zawodowego. Adresatami tej oferty byli radni i pracownicy samorządowi, jednak w miarę upływu czasu, gdy osłabł społeczny i obywatelski charakter pracy w samorządzie, profesjonalne funkcjonowanie kadr nabrało szczególnego znaczenia. Szeroki program szkoleń krajowych i zagranicznych realizowano dzięki funduszom zachodnim, z czasem

1 - „Wspólnota" 1990, nr 23, s. 10. Z 9 lipca 1990 r. pochodzi też rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie komisji dyscyplinarnych dla mianowanych pracowników samorządowych.

2 - W Częstochowie, w skład komisji konkursowych wchodzili przedstawiciele organizacji zawodowych i stowarzyszeń naukowo-technicznych. Ich udział podnosił merytoryczną rangę konkursu i wzmacniał jego obiektywizm. T. Wrona, *Rodzina*..., op. cit., s. 31.

powstała krajowa sieć instytucji oraz firm zajmujących się organizacją i prowadzeniem takich szkoleń. Oblicza się, że w latach 1990-94 obejmowały one rocznie ok. 100 tys. osób, z czego urzędnicy stanowili 80 proc.[1] W przygotowaniu kadry samorządowej uczestniczyły też szkoły wyższe, państwowe i prywatne. Kształceniem elity administracji zajmowała się Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, utworzona w maju 1990 r.

Szkolenia i doskonalenie zawodowe nie wyczerpywały specyfiki pracy w instytucjach samorządowych w pierwszej kadencji. Duże znaczenie miała sama zmiana personalna i polityczna, która nastąpiła w 1990 r. we władzach gmin. Rzutowało to na pozycję wielu pracowników, ich możliwości awansu, czy też utrzymania pracy. Po okresie zasadniczego formowania urzędów pod względem organizacyjno-kadrowym przyszedł czas na realizację długofalowych programów funkcjonowania tych instytucji. Wdrażano nowe metody zarządzania personelem, m.in. poprzez zobiektywizowany, oparty na arkuszach, system ocen pracowników. W regionie wielkopolskim takie oceny przeprowadzano w ok. 17 proc. gmin. W ok. 20 proc. urzędów wprowadzono standardy dokumentacyjne czynności administracyjnych[2]. Dopracowywano struktury urzędów, które miały indywidualny charakter.

Zapis ustaw wymagał, aby najważniejsi w samorządowej hierarchii pracownicy mieli jednolity zakres kompetencji. W praktyce, w samorządach jednolicie określano tylko pozycję przewodniczącego zarządu. Już w przypadku zastępcy wójta (rzadziej burmistrza), w niektórych gminach mogło mieć miejsce tzw. honorowe pełnienie funkcji, bez nawiązywania stosunku pracy. Podobnie było z członkami zarządu. Kolejne stanowiska w urzędowej hierarchii zajmowali sekretarz i skarbnik, uczestniczący w pracach zarządu i sesjach rady. Ten ostatni był zarazem głównym księgowym urzędu, jego pozycję regulowało rozporządzenie RM z 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów. Z tych przepisów wynikało prawo skarbnika do kontrasygnaty określonych dokumentów. Natomiast pozycja sekretarza była mniej doprecyzowana. Mógł on przejąć częściowo zadania administracyjno-menadżerskie burmistrza, co znajdowało odzwierciedlenie w statutach niektórych gmin, gdzie kierownikiem urzędu był sekretarz. W jednej z gmin doszło nawet do sytuacji, w której funkcje sekretarza i wójta pełniła ta sama osoba, co nie znalazło zastrzeżeń ze strony NSA[3].

1 - W. Monkiewicz, *Strategia marketingowa szkoleń Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*, Warszawa 1999, [w:] Archiwum FRDL.

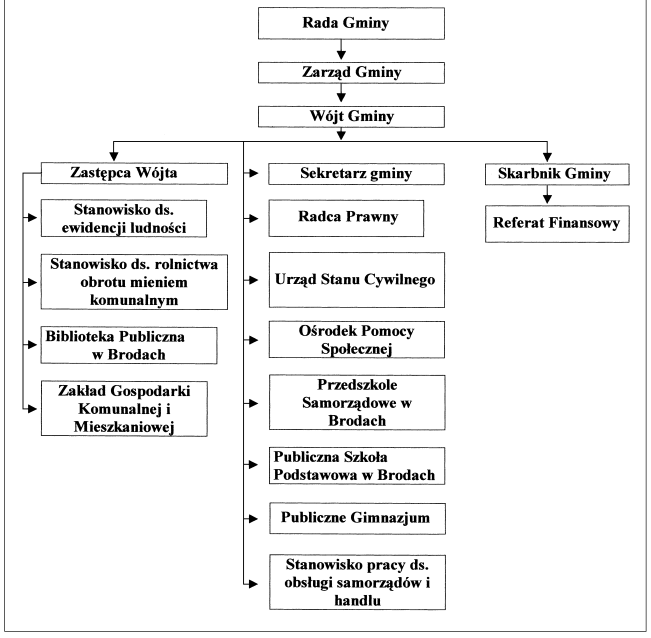
2 - W ankietach oceniających pracowników badano dotrzymanie terminów, ilość załatwionych spraw, samodzielność i opinię mieszkańców. M. Kozik, *Przemiany w organizacji i formach działalności w samorządzie lokalnym Wielkopolski w latach 1990-1998*, Poznań 1999, s. 4, [w:] Archiwum FRDL; J. Paluchowski (red.), *Ocena pracowników w urzędach gmin,* Warszawa 1997.

3 - T. Juszczyńska (red.), *Ustawa o samorządzie terytorialnym w orzecznictwie sądów,* Poznań 1994, s. 139.

Z badań wynikało, że sekretarze są najlepiej wykształconą i najbardziej doświadczoną grupą wśród pracowników samorządowych[1]. Twórcy reformy widzieli w sekretarzu faktycznego szefa urzędu i filar samorządowej służby cywilnej. Jednak w praktyce nie doszło do takiego wzmocnienia stanowiska sekretarza, a wręcz odwrotnie, jego uzależnienie od burmistrza wzrastało przy okazji kolejnych modyfikacji samorządowego prawa. Natomiast plany stworzenia korpusu urzędników cywilnych w samorządzie, którzy byliby uniezależnieni od władzy politycznej w tymże samorządzie, nie wyszły poza teoretyczne rozważania.

W strukturze władz samorządowych specyficzną rolę odgrywał zarząd będący wieloosobowym organem rady. Członków zarządu wybierała rada w odrębnym głosowaniu, ze swego grona lub też spoza rady (a nawet spoza gminy). Mogli oni pracować społecznie lub też etatowo, stając się w tym przypadku pracownikami samorządowymi. Członkami zarządu nie mogli być kierownicy jednostek administracji państwowej. Jako pracownicy zatrudniani z wyboru, członkowie zarządu stanowili pośrednią grupę, między organem politycznym, jakim była rada, a urzędem mającym z założenia apolityczny charakter i zajmującym się realizacją konkretnych zadań. W urzędowej strukturze istniały departamenty, wydziały i referaty, choć w małych gminach często z nich rezygnowano tworząc więcej samodzielnych stanowisk. Statut gminy określał zależności między zarządem i poszczególnymi komórkami. Ponadto mógł uwzględniać także współpracę z jednostkami pomocniczymi i zakładami budżetowymi. W ten sposób

STRUKTURA URZĘDU Z LAT 1990-94



1 - Spośród ankietowanej reprezentatywnej grupy pracowników, 85 proc. sekretarzy miało wykształcenie wyższe. Prawie wszyscy mieli ponad 50 lat. Wyniki badań w: G. Baran, C. Ulasiński, *Drogi kariery pracownika samorządowego,* [w:] P. Skoczek (red.), *Status sekretarza gminy,* Kraków 1996, s. 49.

zaznaczony był obszar bezpośredniego oddziaływania samorządu. To właśnie w tych strukturach zatrudnieni byli pracownicy samorządowi. Sprawy te regulowane były indywidualnie przez statuty gmin, gdzie zawarte były wykazy jednostek organizacyjnych. Statuty niekiedy miały także załączniki w postaci regulaminu organizacyjnego urzędu.

Najpoważniejszą zmianą legislacyjną w stosunku do pracowników samorządowych, która została wprowadzona w okresie pierwszej kadencji było wejście w życie ustawy z 23 września 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Objęła ona pracowników pochodzących z wyboru, powołania oraz mianowania, i zabraniała im:

- zajmowania stanowisk we władzach wykonawczych, nadzorczych i rewizyjnych spółek;
- członkostwa w zarządach fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- podejmowania zatrudnienia oraz wykonywania jakichkolwiek zajęć w w/w spółkach;
- posiadania w tych spółkach kontrolnych udziałów lub pakietów akcji[1].

Ustawa z 1992 r. była zapowiedzią następnych antykorupcyjnych obostrzeń, które objęły środowisko pracowników samorządowych i radnych. W pierwszej kadencji incydentalne przypadki nadużywania swojej pozycji do działań niezgodnych z etyką czy nawet z prawem, nie budziły jeszcze powszechnego niepokoju. Po krótkim okresie zamętu spowodowanego wdrażaniem reformy, praca w samorządzie nabrała cech stabilności. Wzrost zadań kompetencyjnych przyczyniał się do zwiększenia zatrudnienia. W urzędach gminnych w latach 1991-1994 liczba zatrudnionych wzrosła z 77 tys. do 100 tys.[2] Poprawiały się warunki płacowe w samorządzie, zwłaszcza na tle wynagrodzeń w innych sektorach służb publicznych funkcjonujących w oparciu o budżet państwa. Również liczne zmiany kadrowe, jakie nastąpiły w strukturach administracji rządowej w latach 1991-1993 w związku ze zmianą rządów, dawały pracownikom urzędów gmin poczucie stabilizacji i odrębności. Administracja samorządowa miała też „dobrą prasę". Media zwracały uwagę na jej apolityczność, oszczędne gospodarowanie publicznymi pieniędzmi oraz wzrastający profesjonalizm. Walory te podkreślano zwłaszcza w kontekście upolitycznionej, nieefektywnej i wciąż nieustabilizowanej administracji państwowej.

Pierwsza kadencja samorządu mogła być przez pracowników tej instytucji odbierana jako czas zasadniczych zmian, budowy nowej hierarchii zadań, kształtowania demokratycznego systemu pracy i jej społecznej oceny. Pozytywne perspektywy funkcjonowania urzędów gminnych wynikały z pogłębiania procesu

1 - Z. Sypniewski, *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych,* Poznań 1994, s. 60.
2 - J. Regulski, *Samorząd III RP...,* op. cit., s. 294.

decentralizacji państwa i umacniania w jego strukturach instytucji samorządowych. W takich warunkach, nawet zmiany wynikające z wyborów nowych władz nie wpłynęły zasadniczo na tryb pracy jednostek administracyjnych samorządu terytorialnego. Polityczne reperkusje zmian w 1994 r. kończyły się na pracownikach pochodzących z wyboru i (rzadziej) z powołania. Jeśli nowe władze wykorzystywały urząd do wzmocnienia swego zaplecza politycznego, to wyjątkowo czyniły to poprzez zwalnianie dotychczas zatrudnionych osób i przyjmowanie nowych pracowników. Najczęściej odbywało się to w formie reorganizacji kadrowej urzędu, uzasadnionej zwiększonym pakietem zadań. Dotyczyło to takich działów jak gospodarka mieszkaniowa (wypłacanie dodatków), oświata (przejmowanie szkół), pomoc socjalna (wzrost liczby osób pobierających świadczenia).

Ustawa z 22 marca 1990 r. obowiązywała też przez drugą kadencję samorządu. Choć już na jej początku wprowadzono nowelizację gwarantującą wybieralnemu pracownikowi odprawę w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia, w przypadku rozwiązania z nim stosunku pracy w związku z upływem kadencji[1]. Ponadto niektóre akty legislacyjne z lat 1994-1998 dotyczące samorządu obejmowały też pośrednio pracowników tej instytucji. Po przyjęciu nowelizacji z 29 września 1995 r. nawiązanie stosunku pracy z radnym przez jednostkę samorządu terytorialnego było równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu[2]. Na styl pracy urzędników wpłynęła także ustawa o zamówieniach publicznych z 1995 r. wymuszająca nową procedurę przy organizowaniu zakupów i inwestycji, a tym samym ograniczająca uznaniowość w postępowaniu administracyjnym. Określone zostały zasady powoływania komisji przetargowych, mogli w nich zasiadać także radni (a po nowelizacji w 2001 r. wyłącznie pracownicy)[3].

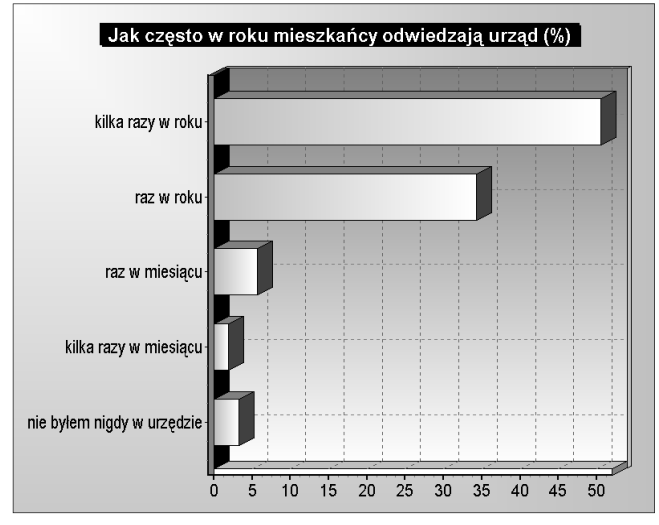
W 1996 r. sejmowa komisja samorządu terytorialnego przygotowała nową ustawę o pracownikach samorządowych. Projekt zakładał apolityczność tej kadry, rezygnował z mianowania urzędników i postępowania dyscyplinarnego, pozwalał na zawieranie układów zbiorowych pracy z pracodawcami samorządowymi. Wymogi stawiane pracownikom w tym projekcie były wyższe, oceny ich pracy nabrały charakteru obligatoryjnego i formalnego, ale też uprawnienia nabyte po dziesięciu latach oznaczałyby, że stosunek pracy podlega szczególnej ochronie[4]. Projekt nie spotkał się z aprobatą sejmowej większości, po pierwszym czytaniu został odesłany do komisji i nie powrócił już po obrady Sejmu. W 1997 r. Sejm przyjął natomiast ustawę antykorupcyjną o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Objęła ona członków

1 - A. Jakowska, *Urzędnicy samorządowi z wyboru,* ,,Wspólnota'' 1999, nr 7.
2 - A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2000, s. 187.
3 - Komisje przetargowe nie musiały być powoływane przy zamówieniach do 30 tys. euro.
4 - Ż. Semprich, *Urzędnicy samorządowi - status, kwalifikacje, pragmatyka,* ,,Rzeczpospolita'', 28 sierpnia 1996; także: ,,Wspólnota'' 1996, nr 22, s. 22 i nr 23, s. 18.

zarządu, sekretarzy, skarbników oraz inne osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia burmistrza. Nie mogli oni:

- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego;
- być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, co mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność;
- być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni (z wyjątkiem mieszkaniowych);
- być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- posiadać w spółkach więcej niż 10 proc. udziałów (akcji);
- prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością w charakterze przedstawiciela (z wyjątkiem niektórych form działalności wytwórczej w rolnictwie).

W świetle tej ustawy pracownicy samorządowi nie mogli też, przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska, pracować dla przedsiębiorcy, jeżeli brali udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych tego przedsiębiorcy. Wymienieni pracownicy samorządowi zobowiązani byli składać każdego roku oświadczenia majątkowe oraz oświadczenia w sprawie prowadzonej działalności gospodarczej. Z kontroli NIK-u wynikało, że bardzo często nie przestrzegano tego wymogu, choć groziło to odwołaniem z zajmowanego stanowiska[1].

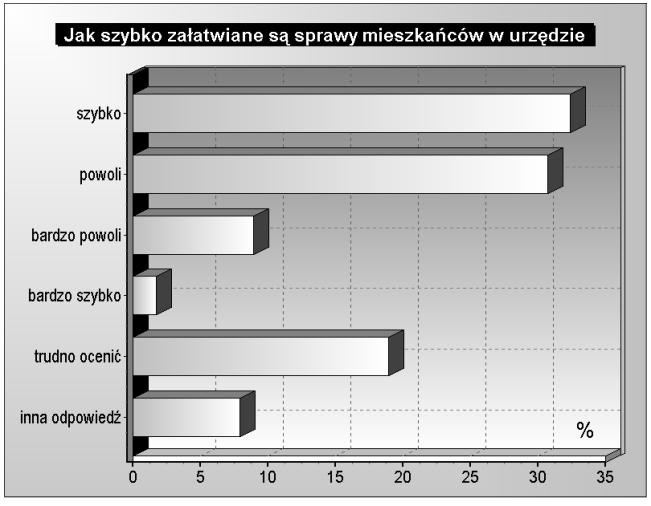


Z badań empirycznych wynika, że pod względem personalnym samorząd utożsamiano przede wszystkim z burmistrzem (wójtem, prezydentem) i radnymi. Natomiast pracownicy samorządowi byli kojarzeni bardziej instytucjonalnie, ponieważ samorząd dla

1 - B. Cudowski, *Ograniczenia swobody zatrudnienia pracowników samorządowych i członków korpusu służby cywilnej,* [w:] W. Sanetra (red.), *Stosunki pracownicze w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym,* Białystok 2001, s. 77; także: ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2002, nr 3, s. 29.

przeciętnego mieszkańca oznaczał po prostu urząd gminy (miasta). Potwierdzają to badania prowadzone w 1998 r. przez Waldemara Siemińskiego[1] nad opiniami mieszkańców gminy o urzędzie. Odzwierciedlają one niekiedy ogólne nastawienie mieszkańców do wszystkich urzędów, gdyż wydaje się, że różnice między poszczególnymi sektorami administracji publicznej były dla większości petentów nieczytelne. Z lepszym rezultatem udawało się zastąpić w powszechnym użyciu nowym nazewnictwem dawną terminologię urzędniczą (naczelnik, prezydium, rada narodowa). Analitycy funkcjonowania urzędów wskazywali jednak na ciągły niedostatek kompleksowych instrukcji i schematów obsługi petenta w urzędzie gminy, jak np. oznaczenie pokoi i dróg poruszania się interesantów po urzędzie, procedura obsługi klienta, sposób przekazywania informacji o zasadach pracy urzędu[2].

W funkcjonowaniu samorządowych urzędów istniały oczywiście różnice związane przede wszystkim z wielkością gminy. Analitycy badający samorządy wielkopolskie w latach 1990-1998 podkreślają, że w małych gminach widoczna była tendencja do czynienia oszczędności, nawet kosztem jakości obsługi mieszkańców. Inne różnice dotyczą wskaźnika liczby mieszkańców przypadającej na jednego urzędnika. W 1990 r. w małych gminach było to 298 osób. W miastach małych, średnich i dużych wskaźnik ten wzrastał wraz z liczbą mieszkańców nawet do 752. W 1998 r. te same dane wahały się w granicach od 259 do 497 osób. Podobne zależności zauważono przy analizie kosztów funkcjonowania administracji. Im mniejsza była gmina, tym większe były koszty w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W małych gminach

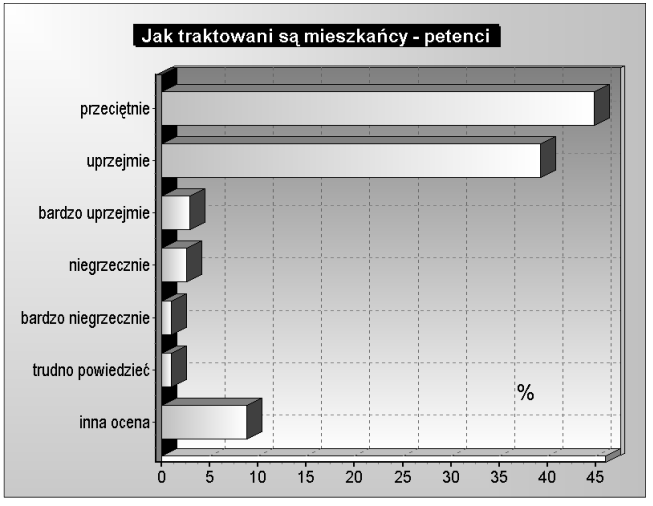


1 - W. Siemiński - socjolog, pracownik naukowy Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej w Warszawie, publicysta ,,Wspólnoty'', w latach 1990-98 radny gmin warszawskich. Badania przeprowadził w ,,jednej z podwarszawskich gmin'' i opublikował w książce *Współzarządzanie gminą. Rada i zarząd gminy we wspólnocie samorządowej,* Warszawa - Zielona Góra 1999. Dane z wykresów pochodzą z tej książki, s. 57-59.

2 - S. Galant i K. Załęgowski, *Analiza struktury organizacyjnej urzędu gminy,* [w:] *Sejmik Samorządowy Województwa Warszawskiego, Warszawa 1997.* Za: W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą...,* op. cit., s. 63.

było to ok. 11 proc., w większych 9 proc., a w średniej wielkości miastach 7,6 proc. budżetu[1].

Rezygnacja z reformy administracyjnej kraju oraz zahamowanie decentralizacji przez koalicję rządzącą w latach 1993-97 spowodowało, że w początkach drugiej kadencji samorządu sytuacja pracowników była wyjątkowo stabilna. Stan ten zmienił się w 1998 r., w związku z przygotowaniami do drugiego etapu reformy samorządowej[2]. W czerwcu tego roku przyjęto ustawy o samorządzie powiatowym i wojewódzkim, które spowodowały wzrost liczebności pracowników samorządowych. Wynikało to z rozciągnięcia na osoby zatrudnione w starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich ustawy o pracownikach samorządowych. Większość z tych osób pracowała wcześniej w urzędach rejonowych lub w urzędach wojewódzkich. Dodatkową grupę przydzieloną do jednostek dwóch nowych szczebli samorządu stanowili byli pracownicy biur sejmików wojewódzkich oraz urzędów miejskich stref usług publicznych. Status pracowników samorządowych nie objął jednak osób zatrudnionych dotąd w terenowych organach rządowej administracji specjalnej. Stanowili oni bowiem aparat pomocniczy kierowników odpowiednich służb (inspekcje, straże)[3].



Reforma administracyjna nie oznaczała automatycznego przyjęcia wszystkich regulacji prawnych zastosowanych w samorządzie gminnym w stosunku do pracowników starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich. Przede wszystkim w tych jednostkach nie było nawiązania stosunku pracy poprzez mianowanie, które

1 - M. Kozik, *Przemiany...,* op. cit., s. 2.

2 - A. Dubowik, *Stosunki pracy pracowników administracji rządowej i samorządowej a reforma administracji publicznej,* ,,Praca i Zabezpieczenie Społeczne'' 1999, nr 2, s. 21.

3 - Wypada odnotować w tym miejscu krytyczne wypowiedzi wielu samorządowców na temat statusu pracowniczego nauczycieli, którzy są zatwierdzani przez pracownika samorządowego (jakim jest dyrektor szkoły), ich wynagrodzenie ustalane jest w części przez samorząd (radę), a stosunek pracy regulowany Ustawą o systemie oświaty, Kartą Nauczyciela i Kodeksem Pracy.

to rozwiązanie istniało w urzędach gmin[1]. Pozostały natomiast: wybór, powołanie, umowa o pracę. Z tą różnicą, że w urzędach marszałkowskich nie było stanowiska sekretarza. Ponadto członkowie zarządów powiatów i województw nie mogli łączyć swej funkcji z członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego, z pracą w administracji rządowej, a także z mandatem parlamentarnym[2]. Wszystkie przekształcenia organizacyjno-kadrowe objęte reformą można usystematyzować w dwóch kategoriach:

- sytuacje, w których w stosunkach pracy doszło do zmiany pracodawcy; nowy pracodawca samorządowy przejął dotychczasowe urzędy administracji rządowej wraz z pracownikami albo przejął jedynie pracowników wykonujących teraz zadania i kompetencje samorządu;
- sytuacje, w których pracodawca nie zmienił się, a zmianie uległo jedynie podporządkowanie jednostki organizacyjnej zatrudniającej pracowników[3].

Sama procedura przekształcania form zatrudnienia została rozłożona w czasie (do 30 czerwca 1999 r.). Podobnie jak w 1990 r., z jednej strony zapewniono kierownikom nowych jednostek samorządowo-administracyjnych wpływ na personalny kształt podległego urzędu, z drugiej zaś, dotychczasowym pracownikom państwowym dano czas na podjęcie decyzji co do charakteru dalszej pracy. Rozbudowa administracji samorządowej, przy zachowaniu części struktur administracji państwowej, stwarzała możliwości takiego wyboru. W praktyce w korpusie urzędników nie było więc redukcji, a wręcz odwrotnie - reforma była impulsem do wzrostu zatrudnienia. Znaczna grupa urzędników miała teraz nowego pracodawcę, czasami nie zmieniając nawet miejsca przy biurku. Zmieniły się natomiast ogólne zasady podległości urzędników (dotychczasowi pracownicy państwa znaleźli się pod kontrolą samorządowych wspólnot), a sposób wykonywania przez nich obowiązków wymagał już nie tylko biernego stosowania prawa, ale także wykazania się kreatywnością i zdolnościami menadżerskimi. Dlatego też pojawiły się postulaty nowelizacji ustawy z 22 marca 1990 r. i doprecyzowania terminu „pracownik samorządowy"[4]. Było to tym bardziej niezbędne, że na przełomie 1998 i 1999 r. liczba pracowników samorządowych wyprzedziła liczbę

1 - A. Jakowska („Wspólnota" 1999, nr 9, s. 20), tak charakteryzowała specyficzną sytuację pracowników mianowanych w samorządach gmin u progu trzeciej kadencji: *Wielu nowych burmistrzów i wójtów zaskoczył stan zatrudnienia w przejmowanych przez nich urzędach. Najczęściej zdziwienie wzbudzał fakt zatrudnienia tak wielu pracowników na podstawie mianowania, choć ani stanowisko, ani zakres pełnionych przez nich obowiązków nie uzasadniał wykorzystania tej szczególnej formy nawiązania stosunku pracy. Zdziwienie przeradzało się w bezsilną złość, gdy uświadomiono sobie, że reorganizacja urzędu, połączona ze zmianą stanu zatrudnienia i zwolnieniem części pracowników mianowanych, jest dla gminy przedsięwzięciem niezwykle kosztownym*; także H. Szewczyk, *Zakres pojęcia „pracownik samorządowy" po wejściu w życie reformy administracji publicznej,* „Praca i Zabezpieczenie Społeczne" 1999, nr 12.

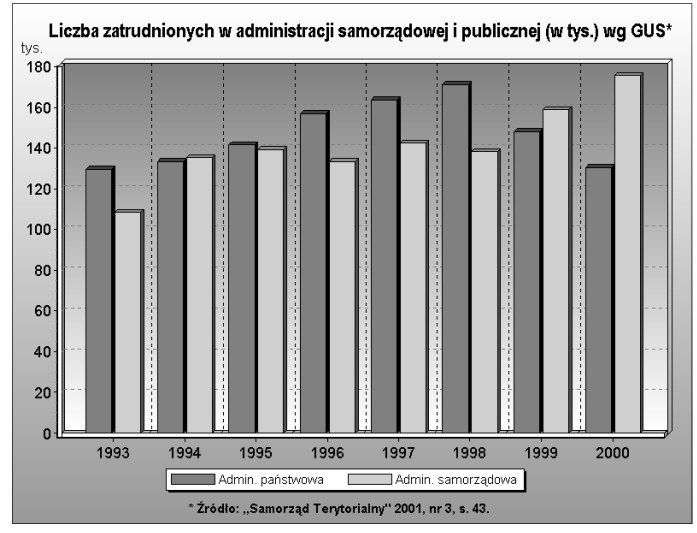
2 - H. Szewczyk, *Ograniczenia prawa do pracy w samorządzie po wejściu w życie reformy administracji publicznej,* „Samorząd Terytorialny" 2000, nr11, s. 57.

3 - A. Kisielewicz, *Pracownicy samorządowi po reformie administracji publicznej*, „Prawo Pracy" 1999, nr 4, s. 8-9.

4 - J. Jagoda, *Pojęcie funkcjonariusza samorządowego,* „Samorząd Terytorialny" 1999, nr 12, s. 98.

zatrudnionych w administracji państwowej i tendencja ta utrzymała się również w następnych latach. Samorząd objął zdecydowaną większość kompetencji z zakresu administracji świadczącej, orzeczniczej i normotwórczej (odpowiednio 95, 69 i 90 proc.)[1]

Nad reformą administracyjną i wyborami samorządowymi zaciążyły polityczne interesy czterech największych ugrupowań parlamentarnych. Znalazło to później odzwierciedlenie w procesie tworzenia administracji samorządowej szczebla powiatowego i wojewódzkiego, gdzie polityczne preferencje decydowały o obsadzie stanowisk nie tylko pochodzących z wyboru i powołania, ale także naczelników wydziałów w starostwach oraz dyrektorów departamentów w urzędach marszałkowskich. Michał Kulesza przestrzegał przed odtwarzaniem peerelowskich układów: *Spotykam powiaty SLD-owskie, gdzie były pierwszy sekretarz jest starostą, a skarbnikiem powiatu - główny księgowy ze spółdzielni „Mydło i powidło", której już dawno nie ma*[2]. W wielu samorządach zatrudnienie nowych pracowników było wynikiem ścierania się wpływów politycznych. Głównym powodem takiego stanu rzeczy był ogólny wzrost bezrobocia oraz stabilny charakter pracy w samorządzie[3]. Nie sprzyjało to jednak tworzeniu właściwej atmosfery pracy, a przede wszystkim utrudniało formowanie apolitycznej kadry urzędników samorządowych. Personalna obsada urzędów i starostw była niekiedy lustrzanym odbiciem układu politycznego panującego w samorządzie. W przypadku, gdy był on zdominowany przez jedno ugrupowanie, to kadry urzędników stanowiły jego zaplecze personalne i techniczne. Tam, gdzie układ polityczny był wyrazem kompromisu lub koalicyjnej rywalizacji, stosunki z rady (sejmiku) przenoszono do urzędowych gabinetów i biur.



1 - *Samorządna Rzeczpospolita...,* op. cit., s. 10.

2 - J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatorzy...,* op. cit., s. 129.

3 - Cz. Łuczak, E. Makowski (red.), *Dzieje Turku,* Poznań 2002, s. 409.

Upolitycznienie kadr samorządowych widoczne było zwłaszcza w dużych i średnich miastach. W małych miejscowościach i gminach na kształt personelu zatrudnianego przez lokalne władze oddziaływały układy środowiskowe: sąsiedzkie, towarzyskie, rodzinne. Obrazują to tytuły reportaży prasowych i audycji radiowych z lat 1998-1999 podejmujących tę tematykę: *Rodzinny urząd; W małej gminie, jak w rodzinie; Samorządowy nepotyzm*. Ze zrozumiałych względów skala tego zjawiska jest niemożliwa do obiektywnego zbadania, ale obserwacje empiryczne wskazują, że w trzeciej kadencji nie było ono czymś wyjątkowym.

Na pracy samorządowych urzędników w latach 1998-2002 zaciążyło nie tylko negatywne oddziaływanie środowiskowo-politycznych mechanizmów. Podobnie jak to było w przypadku przewodniczących zarządów oraz radnych, również w stosunku do pracowników samorządowych pojawiły się w większym niż dotąd zakresie zarzuty o charakterze prawno-karnym. Gdy w 2001 r. NIK skontrolował 89 samorządowych urzędów, okazało się, że wszędzie znaleziono nieprawidłowości. Ich obszar obejmował głównie brak troski czy zaniechanie w sprawach pozyskiwania należnych samorządowi dochodów oraz złe gospodarowanie majątkiem i chybione wydatki. Dotyczyło to najczęściej niewłaściwej gospodarki nieruchomościami, złej polityki mieszkaniowej, wadliwie prowadzonej ewidencji, zaniżonej wartości sprzedawanego majątku, stosowania ulg w opłatach (nawet do 99,9 proc.). Media zwracały uwagę na prowadzenie przez urzędników działalności gospodarczej związanej bezpośrednio z pracą w samorządzie, zwłaszcza w takich branżach jak budownictwo i gospodarka gruntami[1].

Negatywnym postawom pracowników samorządowych próbowano przeciwdziałać poprzez oddziaływanie edukacyjne i wychowawcze. Fundacja im. Stefana Batorego uruchomiła program „Przeciw korupcji", samorządowe organizacje pracowały nad standardami etycznymi dla radnych i pracowników, w prasie publikowano materiały ekspertów od walki z korupcją. Redakcja „Wspólnoty" ogłosiła konkurs „Samorządowa Lilia", w którym szklane statuetki przyznawano za wprowadzenie indywidualnych rozwiązań sprzyjających przejrzystości pracy urzędników[2]. Niektóre samorządy poszły śladem krakowskiego urzędu miejskiego, gdzie przyjęto kodeks etyki urzędnika, w świetle którego pracownik samorządowy miał być staranny, uprzejmy, życzliwy, cierpliwy i bezstronny. Pracownik samorządowy miał zachowywać się godnie, ubierać stosownie, nie brać łapówek, nie preferować bliskich mu osób, zachować dla siebie osobiste poglądy polityczne oraz *przestrzegać norm moralnych, przejawiać szacunek dla praw człowieka*[3]. Wprowadzając takie

1 - Cz. Rudzka-Lorentz, *Etyka w działaniach administracji samorządowej w świetle doświadczeń NIK,* [w:] *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych,* Kraków 2000; także artykuły: *Grunt to zlecenie* oraz *Jak się rządzi samorząd,* „Gazeta Wyborcza", 15 lutego 2002.

2 - B. Kurdycka, *Etyczne obowiązki radnych i urzędników w przeciwdziałaniu korupcji,* „Samorząd Terytorialny" 2000, nr 4.

3 - J. Sadecki, *Etyka urzędnika skodyfikowana,* „Rzeczpospolita", 21 czerwca 2000.

standardy samorządowi pracodawcy mogli oczekiwać pozytywnej reakcji również ze strony pracowników. Badania prowadzone na tej grupie zawodowej w 1999 r. w Warszawie, wskazywały, że są oni ludźmi posiadającymi satysfakcję z wykonywanej pracy, a najczęściej wymienianym powodem niezadowolenia były ograniczone możliwości awansu, co również można oceniać jako świadectwo wysokich ambicji zawodowych tej grupy[1].

Działania antykorupcyjne w samorządzie łączono także z wdrożeniem sformalizowanego systemu oceniania pracowników. Procedury kadrowe miały indywidualny wymiar w każdym urzędzie, a badania wykazywały niechęć władz samorządowych do praktycznego i szerokiego zastosowania jednolitych oraz czytelnych standardów. Najczęstszą metodą były opisy stanowisk, najrzadziej ustalano jawne zasady rekrutacji i awansu. Im mniejszy urząd, tym węższy był zakres stosowanych procedur kadrowych. Pod tym względem w samorządzie trzeciej kadencji nadal przeważał partykularyzm[2]. Do chlubnych wyjątków należał Urząd Miejski w Śremie, który jako pierwszy w Polsce spełnił normę jakości zarządzania, uzyskując w 2001 r. międzynarodowy certyfikat[3]. Inną drogę podnoszenia jakości pracy urzędu wybrano we Wrocławiu, gdzie w 2002 r. petenci mieli wypełniać ankiety pozwalające dokonać oceny merytorycznego przygotowania pracowników samorządowych.

Brak powszechnych standardów kadrowych w urzędach rekompensowany był przez poprawę wyposażenia i warunków technicznych oraz generalne odmłodzenie kadry urzędniczej. Szeroki zasięg miała komputeryzacja urzędów, która w trzeciej kadencji objęła już zdecydowaną większość jednostek. Nowe struktury administracyjne powiatów i województw w pierwszym okresie pracy przygotowały infrastrukturę swoich biur przynajmniej na średnim poziomie. W urzędach wprowadzano model kompleksowej obsługi petenta, starając się aby jego sprawa została załatwiona już przy samym wejściu do budynku, a przynajmniej by został on tam wyczerpująco poinformowany. Pod wpływem nowinek z zakresu teleinformatyki doskonalono systemy komunikacji wewnętrznej. Pracowano też nad możliwościami załatwiania spraw petentów poprzez internet. Obsługa prawna i finansowa samorządów korzystała z szerokiej oferty szkoleniowej. W latach 1998-2002 urzędnicy coraz częściej wdrażali marketingowe formy kontaktów z otoczeniem, rozwijały się działy promocji, przybywało pracowników wyspecjalizowanych w public relations[4]. W wielu miastach powiatowe i gminne jednostki

1 - Badania W. Rakowskiego, *Praca zawodowa...*, [w:] *Reforma administracji publicznej w Polsce,* Warszawa 2000.

2 - D. Bartkowska-Nowak, *Czy urzędy samorządowe potrzebują procedur kadrowych?,* „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 7-8. Z tego artykułu pochodzą także wykresy zamieszczone w tym rozdziale książki.

3 - A. Małkiewicz, *Mniej biurokracji,* „Wspólnota" 2001, nr 29.

4 - R. Wiszniowski, *Marketing w administracji publicznej,* [w:] A. Ferens i I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie,* Wrocław 1999.

samorządowe nieformalnie konkurowały ze sobą w staraniach o pozytywną opinię mieszkańców na temat ich pracy.

Za tymi zmianami nie nadążało ustawodawstwo. W rozporządzeniu Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich, postawiono szczególne wymagania sekretarzom i skarbnikom: wyższe wykształcenie i pięcio lub szecioletni staż pracy. Mimo tak sformułowanych wymogów rozporządzenie nie wymuszało na pracownikach uzupełnienia swych kwalifikacji. Stanowiło jedynie podstawę oceny nowo angażowanych osób[1]. W następnym roku Sejm znowelizował ustawę o pracownikach samorządowych, decydując iż członkom zarządu nie przysługują nagrody, za wyjątkiem jubileuszowych[2]. Zmiana została wymuszona przez podejmowane w samorządach próby obchodzenia tzw. ustawy kominowej, określającej wysokość płac najważniejszych urzędników oraz diety radnych. Ponadto w szerokim pakiecie nowelizującym ustawy samorządowe zwiększyły się ograniczenia możliwości pełnienia przez urzędników funkcji radnego.

Pracownicy samorządowi byli bezpośrednimi wykonawcami ustawy o dostępie do informacji publicznej, którą określano mianem rewolucyjnej. Taka przynajmniej była wymowa przepisów nowego prawa (obowiązującego od 1 stycznia 2002 r.), ale praktyka pierwszych miesięcy jego funkcjonowania wykazała, że decydować tu będzie dobra wola i rozsądek urzędnika. Tym bardziej, iż nowy rząd wstrzymał realizację rozporządzeń o rzecznikach prasowych i pełnomocniku ds. organizacji systemu zarządzania informacją publiczną[3]. Nie wzięto także pod uwagę postulatów stowarzyszeń sekretarzy samorządowych, którzy apelowali do nowych parlamentarzystów o umożliwienie przedstawicielom tej grupy pracowników samorządowych udziału w pracach nad nowelizacją ustroju samorządowego[4].

Podsumowując trzecią kadencję samorządu, eksperci dość krytycznie oceniali podstawy legislacyjne funkcjonowania pracowników. Wskazywano na pilną potrzebę zastąpienia dwunastoletniej ustawy nowym prawem. Opinie te nabrały szczególnego znaczenia po przyjęciu przez Sejm nowej ordynacji wyborczej oraz nowelizacji ustaw samorządowych wzmacniających pozycję burmistrza.

1 - T. Rabska, *Politycy czy profesjonaliści w samorządzie terytorialnym?,* ,,Samorząd Terytorialny'' 2001, nr 12.
2 - Dz. U. 01, Nr 89, poz.971.
3 - *Urzędnik nie może rzucić słuchawką,* ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 1.
4 - *Apel środowiska sekretarzy samorządów terytorialnych RP z 19 marca 2002 r.,* www.frdl.org.pl 28 sierpnia 2002.

* * *

Sprawdziły się przewidywania z 1990 r. co do rozwoju kadry pracowników samorządu terytorialnego. Mimo wolnego procesu decentralizacji oraz ograniczeń finansowych samorządu, pod względem kadrowym była to najpotężniejsza instytucja administracyjna w kraju. Mieszkańcy gmin, miast, powiatów, województw oceniali władze lokalne (a także centralne) przez pryzmat pracy samorządowych urzędników. Systematycznie poprawiały się warunki tej pracy, rozszerzał się zakres kompetencji i zadań, brakowało jednak odpowiednich uregulowań prawnych wzmacniających pozycję pracowników samorządowych wobec coraz bardziej upolitycznionego pracodawcy. Dlatego w wielu jednostkach samorządu pracownicy, zamiast tworzyć prakseologiczny pomost między instytucją władzy a kształtującym się społeczeństwem obywatelskim, stawali się częścią wyalienowanego systemu lokalnej oligarchii.

4. Zaplecze społeczno - polityczne

Przełom 1989/1990 r. przyniósł rozkład starego systemu władzy, ale na szczeblu centralnym dość szybko został on zastąpiony nowym układem, w którym decydującą rolę odgrywał parlament, rząd i otoczenie Wałęsy. W tym samym czasie na prowincji funkcjonował często system dwuwładzy reprezentowany przez urzędy rad narodowych oraz ruch solidarnościowo-obywatelski. Kurczyło się zaplecze polityczne dotychczasowych władz. Zakończenie działalności PZPR (styczeń 1990 r.) i trudne początki socjaldemokracji nie wróżyły tym siłom szybkiego powrotu na scenę polityczną. Stronnictwo Demokratyczne próbowało utrzymać pozycję obrotowego partnera politycznego, ale nie miało ono nigdy aspiracji do odgrywania większej roli, nawet w układach lokalnych. O wiele aktywniejsze było Zjednoczone Stronnictwo Ludowe, które w listopadzie 1989 r. zmieniło nazwę na Polskie Stronnictwo Ludowe „Odrodzenie'' i w maju 1990 r. połączyło się z niewielkim ugrupowaniem PSL nawiązującym tradycją do stronnictwa Stanisława Mikołajczyka. Prezesem nowego PSL został działacz solidarnościowy Roman Bartoszcze, ale pod względem kadr, bazy i struktur w nowej partii dominowało stare ZSL[1]. Stronnictwo utrzymało dotychczasowe wpływy w środowiskach lokalnych, co potwierdziły wyniki pierwszych wyborów samorządowych.

Będące w powijakach nowe partie polityczne w 1990 r. miały niewielki wpływ na tworzący się samorząd. Same wybory do rad traktowane były przez partyjne centrale przede wszystkim jako sprawdzian organizacyjny w kontekście spodziewanych wyborów parlamentarnych[2]. W takiej sytuacji najpoważniejsze zaplecze polityczne dla samorządu mogły tworzyć komitety obywatelskie, terenowe struktury „Solidarności'' (pracowniczej i rolniczej) oraz powstające po 1989 r. biura

1 - Bartoszcze po klęsce w wyborach prezydenckich stracił na popularności w Stronnictwie, a ostatecznie o jego dymisji z funkcji prezesa PSL zadecydowały przedwyborcze plany z 1991 r. stworzenia wspólnej platformy dla PSL i środowisk „Solidarności'' rolniczej. A. K. Piasecki, *Wybory i referenda w Polsce 1989-2000,* Zielona Góra 2001, s. 49.

2 - Świadczą o tym m.in. wypowiedzi przedstawicieli kilkunastu ugrupowań politycznych, indagowanych w tej sprawie przez dziennikarzy „Wspólnoty'' 1990, nr 9, 10, 11.

poselsko-senatorskie Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego[1]. W 1990 r. były to największe siły polityczne, posiadające często na swoim terenie bezwzględną przewagę, wyrażająca się liczbą radnych, dostępem do lokali i środków technicznych (zwłaszcza poligrafii), powiązaniami parlamentarno-rządowymi. Duże znaczenie miała także ogólna atmosfera „spokojnej rewolucji", utrzymująca się w Polsce na przełomie 1989 i 1990 r., która dawała premię nowym ludziom i ugrupowaniom, a przede wszystkim „Solidarności".

Jednak wkrótce po wyborach samorządowych okazało się, że zaplecze polityczne radnych, które wprowadziło ich do samorządów, podzieliło się lub po prostu przestało istnieć. Zanik działalności komitetów obywatelskich na przełomie 1990 i 1991 r. miał nie mniejsze znaczenie niż słynna „wojna na górze" i rozpad obozu „Solidarności". Powyborcze losy komitetów układały się według prostego schematu: najaktywniejsi członkowie KO zostali radnymi i przestali działać w komitecie, pozostałych podzielił konflikt Wałęsa - Mazowiecki, a do wyborów parlamentarnych w 1991 r. utrzymały się tylko szczątki dawnych struktur. Do tego doszły konflikty w radach, niepopularne decyzje nowych władz samorządowych (np. dotyczące prywatyzacji handlu, czy podatku od nieruchomości) oraz trudna sytuacja gospodarcza (inflacja, recesja, początki bezrobocia). W takich warunkach trudno było utrzymać silne i lojalne zaplecze polityczne rady[2]. Dlatego można zgodzić się z autorką socjologicznej monografii białostockich Moniek, która w swych badaniach podkreślała, że mieszkańcy w pierwszym okresie lat dziewięćdziesiątych czuli się zagubieni, nie mieli do kogo zwrócić się ze swymi problemami: *Rozwiązanie partii, choć nie lubianej, pozostawiło pustkę, której nie wypełniła samorządność lokalna*[3].

Kryzys działalności publicznej dotknął także organizacje zawodowe i społeczne. Duże centrale związkowe jednoznacznie wkroczyły na scenę polityczną, choć ich lokalni działacze związkowi nie zawsze angażowali się w sprawy swego miasta czy gminy. Niektórzy jednak pamiętali o swych uprawnieniach, przypominając radnym o obowiązku konsultowania uchwał godzących w członków związku (np. podwyżki cen wody, czynszów w mieszkaniach komunalnych). Spośród największych związków jedynie ZNP zaznaczał często swą odrębność w lokalnych środowiskach, poprzez m.in. użyczanie swego szyldu kandydatom na radnych (najczęściej związanym wcześniej z PZPR). W środowiskach wiejskich nienaruszone pozostały struktury ochotniczych straży pożarnych, kół gospodyń wiejskich, choć organizacje te

1 - Zgodnie z założeniami liderów ruchu obywatelskiego na szczeblu krajowym (Geremek, Kuroń, Michnik), budowę systemu politycznego chciano zrealizować bez tworzenia ugrupowań partyjnych.

2 - Na taki obraz składają się setki bezpośrednich relacji osób związanych z ruchem obywatelskim. Zostały one zawarte w cytowanej literaturze wspomnieniowej, a także w monografiach dziejów wielu miejscowości, w rozdziałach dotyczących przemian po 1989 r. (patrz: *Bibliografia*).

3 - B. Cieślińska, *Małe miasto...,* op. cit., s. 141.

zmniejszyły swą aktywność. Na wsiach poza politycznymi przemianami pozostali też sołtysi - reprezentujący najniższy szczebel samorządności. To właśnie oni, zaraz po radnych, zostali poddani wyborczej weryfikacji.

W drugiej połowie 1990 r. na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym przeprowadzono wybory ok. 39 tys. rad sołeckich (i tyluż sołtysów) oraz ok. 5 tys. zarządów osiedlowych (wraz z przewodniczącymi). Wybory zarządzała rada gminy i odbywały się one podczas wiejskiego (osiedlowego) zebrania wyborczego. Wybory miały charakter tajny, a prawa wyborcze określone zostały na podobnej zasadzie jak w wyborach do rad gmin[1]. Sołectwa i osiedla, jako jednostki pomocnicze, nie miały osobowości prawnej. Rada gminy w swoim statucie określała ich organizację i zakres działania. Na wsiach istniały lepsze warunki do rozwoju demokracji bezpośredniej[2]. Ustawa o samorządzie terytorialnym podkreślała uchwałodawczą rolę zebrania wiejskiego oraz czyniła z sołtysa funkcjonariusza publicznego. Był on zarazem jednoosobowym zarządem sołectwa. Zgodnie z wiejską tradycją, sołtysi pełnili swe funkcje często przez wiele kadencji[3].

Sołtysi, będący w PRL pod wpływami PZPR i ZSL, w III RP stanowili przez pewien czas bardzo liczną grupę działaczy samorządowych nie posiadających odrębnej reprezentacji. „Zagospodarowaniem" i zorganizowaniem tego środowiska zajęły się struktury PSL oraz „Solidarności" rolniczej. Stąd właśnie wyszła najbardziej trwała inicjatywa podjęta przez senatora OKP z woj. konińskiego Ireneusza Niewiarowskiego, który w 1991 r. utworzył Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne Sołtysów. Z czasem rozwinęło ono swą działalność na terenie całego kraju. Natomiast w miastach organem wykonawczym rady osiedla (dzielnicy) był zarząd z przewodniczącym. W praktyce, w średnich i dużych miastach samorząd osiedlowy miał znaczenie marginalne. Niekiedy funkcjonował on jedynie w sprawozdawczości. Zdarzało się, że rolę tę przejmowały rady nadzorcze spółdzielni mieszkaniowych, co było wypaczeniem idei samorządowej wspólnoty osiedla. Bywało i tak, że władze gminne blokowały działalność jednostek pomocniczych[4].

Po 1989 r., obok komitetów obywatelskich mających *de facto* polityczny charakter powstało jeszcze wiele innych organizacji pozarządowych, z których część od samego początku nastawiona była na współpracę z samorządem terytorialnym i wspieranie lokalnej demokracji. Największa dynamika tworzenia tych organizacji

1 - Z. Zell, *Wybory sołeckie i osiedlowe,* „Wspólnota" 1990, nr 32.

2 - E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej w Polsce,* Wrocław 1993, s. 122.

3 - „Przepis" na długie sprawowanie władzy zamieściła „Rzeczpospolita" (15 maja 1995), publikując wypowiedź sołtysa z Lubienia sprawującego swój urząd od 30 lat: *Wystarczy, aby człowiek robił dla innych wszystko, co tylko może, siebie nie oszczędzał, a ludzie mu sami władzę oddadzą.*

4 - R. Wróbel, *Analiza tekstów nadesłanych na konkurs „7 lat samorządności w mojej gminie", zorganizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i redakcję „Rzeczpospolitej" w 1997 roku*, [w:] Archiwum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie, s. 6.

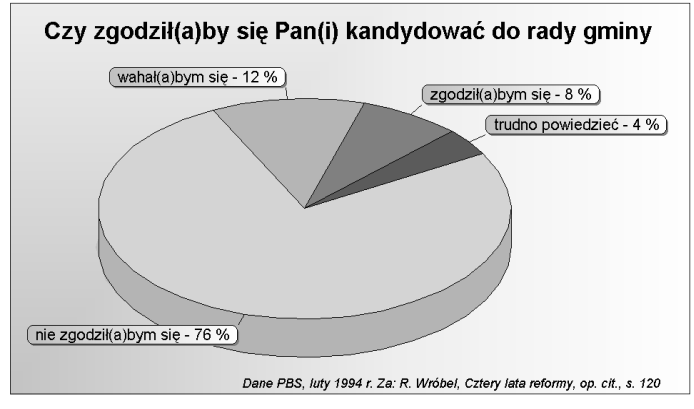
miała miejsce w latach 1989-92. Do 1989 r. włącznie zarejestrowano w Polsce jedynie 277 fundacji, a już w trzech następnych latach było ich (kolejno): 597, 1078, 1332[1]. O wiele trudniej ustalić liczbę innych organizacji pozarządowych tworzonych w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych. Jerzy Regulski podaje, że w 1994 r. było ich ok. 48 tys., w tym, 24 tys. stowarzyszeń i 5230 fundacji. Wśród stowarzyszeń najliczniej reprezentowane były ochotnicze straże pożarne - było ich 18,8 tys. Nie można jednak wszystkich tych organizacji uważać za zaplecze społeczne samorządu terytorialnego. Część fundacji i stowarzyszeń nigdy nie podjęła aktywnej działalności, inne przejawiały ją sporadycznie. Ale nawet dla tych znanych i aktywnych stowarzyszeń samorząd nie zawsze był głównym partnerem. CBOS, badając zaangażowanie Polaków w działalność pozazawodową, odnotował, że jedynie 1,1 proc. mieszkańców angażuje się w pracę samorządów gminnych. Z danych statystycznych dotyczących finansowania organizacji pozarządowych wynikało, że główne źródła utrzymania pochodziły z dotacji centralnych, z zagranicznych fundacji oraz od prywatnych sponsorów. Z budżetów gminnych działalność takich organizacji pokrywana była w ok. ośmiu procentach[2].

Po krótkiej euforii z lat 1989-90 nie tylko zmniejszyło się zainteresowanie sprawami publicznymi, ale również spadło poparcie dla przeprowadzanych reform. Szczególnie niepokojące było utrwalanie się *społecznego przekonania, w którym wszelka władza w państwie, to są „oni", którym przeciwstawiane jest społeczeństwo, czyli „my"* - przed czym już w 1992 r. ostrzegał socjolog Piotr Buczkowski[3]. Z kolei politolog Krzysztof Łabędź badający postawy mieszkańców Krakowa i okolic wobec lokalnego samorządu wnioskował, że instytucja ta ma niewielką bazę społeczną *choć bardziej dotyczy to rzeczywistych dotychczasowych zachowań niż potencjalnej gotowości do działania*[4]. Przeprowadzone w tym czasie sondaże wskazywały na to, iż ok. 29 proc. mieszkańców interesowało się działaniami samorządu. 15 proc. mieszkańców miast i 35 proc. mieszkańców wsi uważało, że władze lokalne kierują się w swym postępowaniu dobrem mieszkańców. Nie były to jedyne różnice w ocenie władz lokalnych, jakie odnotowano porównując opinię mieszkańców wsi i małych miast z poglądami mieszkańców miast średnich i dużych. Ci pierwsi spotykali radnych dwukrotnie częściej, a 78 proc. mieszkańców dużych miast nie spotkało żadnego radnego. Wnioski z takich sondaży były jednoznaczne: *„władza jest bliżej obywatela" w małych miejscowościach*[5].

1 - P. Gliński, *Dynamika aktywności obywatelskiej w latach 1989-1997: Trzeci Sektor w Polsce,* s. 3, [w:] Archiwum FRDL.
2 - J. Regulski, *Samorząd III RP...*, op. cit., s. 324, 336.
3 - P. Buczkowski, *Społeczna recepcja reformy samorządowej,* „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 11, s. 6.
4 - K. Łabędź, *Społeczne zaplecze samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym,* [w:] A. Jaeschke i M. Mikołajczyk (red.), *Co znaczył i znaczy samorząd...*, op. cit., s. 121.
5 - *Krytyczna ocena działalności władz lokalnych,* „Wspólnota" 1992, nr 13.

Duże znaczenie miały tradycje lokalnych wspólnot oraz działalność integracyjna podejmowana przez instytucje samorządowe. W gminach wiejskich i małych miastach większość organizacji społecznych działała na płaszczyźnie kulturalno-oświatowej. Tutaj też najwięcej było styczności z samorządem. Bo choć szkoły jeszcze nie podlegały obowiązkowo radom, to jednak taka zależność występowała już w przypadku przedszkoli i ośrodków kultury. Właśnie placówki kulturalne, utrzymywane przez samorządy, grupowały najczęściej aktywne jednostki działające na rzecz ożywienia lokalnego środowiska[1]. Ale wypada też zauważyć, że to właśnie placówki kultury narażone były w pierwszym rzędzie na ograniczenia finansowe oraz radykalne hasła prywatyzacji i komercjalizacji[2]. Ofiarami oszczędności padały najczęściej kina, natomiast instytucje typu GOK, MDK przetrwały czas kryzysu i liberalnej urawniłowki, wzmacniając swą pozycję w samorządowej panoramie i tworząc szerokie zaplecze dla nowych działań.

Nie udało się natomiast generalnie zbudować trwałych instytucjonalnych podstaw dla współpracy parafialno-samorządowej. Mimo pomocy jakiej Kościół udzielił komitetom obywatelskim i mimo współpracy proboszczów z lokalnymi liderami dawnej opozycji, parafie nie włączyły się w budowę samorządu lokalnego (np. na wzór angielski), skupiając się na utrzymaniu swojej tradycyjnej pozycji w strukturze lokalnego środowiska. Zaangażowanie miejscowego kościoła w sprawy publiczne (np. podczas wyborów) zależało przede wszystkim od postawy księży, nie było zaś wynikiem wspólnego działania władz samorządowych i środowisk parafialnych. Najczęściej jedynym polem aktywności parafii, wykraczającym poza sprawy religijne była środowiskowa działalność charytatywna i oświatowo-wychowawcza. Śmiało można więc stwierdzić, iż u samego zarania samorządu w III RP instytucja ta pozbawiona została (również



1 - K. Milczarek, *Rola samorządu w kształtowaniu życia kulturalnego,* [w:] Archiwum FRDL.
2 - Działacz samorządowy z Buska tak oceniał rolę kultury w gminie: *Uważam, że domy kultury powinny się usamodzielnić. Jeśli nie będą potrafiły utrzymać się same, to znaczy, że są zbędne, a utrzymywanie ich z pieniędzy podatników jest marnotrawstwem społecznych funduszy. Podobnie z bibliotekami, które powinny utrzymywać się z wadiów i abonamentów za wypożyczanie książek. Jeśli dochody będą zbyt małe, to albo taka wypożyczalnia jest w tym miejscu zbędna, albo jest źle prowadzona.* A. Świątek, *Kultura pod władzą samorządu,* „Wspólnota" 1991, nr 44.

z własnej woli) silnego zaplecza instytucjonalno-społecznego, jakim jest w Polsce parafia, z którą to jednostką wiąże się silny stopień identyfikacji społecznej, nieporównywalnie wyższy i trwalszy niż z jednostką administracyjną samorządu[1].

Zaplecze społeczno-polityczne samorządu nie musiało mieć instytucjonalnego charakteru. Istotą samorządu miało być właśnie wyzwalanie pozainstytucjonalnych inicjatyw oraz tworzenie „grup celowych"[2] działających na różnych płaszczyznach. I choć bardzo mało ludzi było zainteresowanych bezpośrednim ubieganiem się o mandat radnego, to jednak rozwój wsi, osiedla czy miasta nikomu nie był obojętny. Istniała więc możliwość tworzenia zaplecza dla samorządu w oparciu o konkretne inicjatywy. Efekty uzależnione były od lokalnych warunków, od ludzkiej mobilności, potencjału ekonomicznego, położenia geograficznego. Gminy, na których terenie położone były duże zakłady pracy lub gdzie działały przedsiębiorstwa zmuszone płacić odszkodowanie za szkody (np. kopalnie), szybko odnotowały wzrost swych budżetów. Tak było np. w gminach położonych na obrzeżach Warszawy, Poznania, czy też w rejonie Bełchatowa i Konina. W doskonałej sytuacji znalazły się przygraniczne gminy zachodnie (Cedynia, Łęknica, Kostrzyn, Słubice, Gubin, Zgorzelec), gdzie rozwinął się na niespotykaną skalę handel. Wiele miejscowości rozpoczęło własną aktywną politykę ekonomiczną, przyciągając inwestorów (Płock), czy też inicjując szeroką prywatyzację mienia komunalnego (Gdynia, Ostrów Wlkp.). W wyniku takich działań samorząd zyskiwał solidne zaplecze społeczno-ekonomiczne zainteresowane tymi zmianami. Ale zdarzały się też sytuacje odwrotne. Były miejscowości, w których zastój gospodarczy, ignorancja władz oraz afery korupcyjne i konflikty personalne powodowały alienację samorządowej elity. O takich zjawiskach media informowały częściej i szerzej. W reporterskich relacjach z Polski lokalnej z początku lat dziewięćdziesiątych trudno natomiast doszukać się opisów formowania się zaplecza społeczno-politycznego dla samorządu[3]. Mamy za to sporo przykładów istnienia syndromu NIMBY (Not In My Back Yard - Nie na moim podwórku), powstającego zazwyczaj w związku z inicjatywami budowy zakładu utylizacji odpadów itp.[4]

Ustawa o samorządzie terytorialnym, poza wspomnianą już sprawą samorządów sołeckich (osiedlowych), niewiele mówiła na temat zaplecza dla działań rad. O konsultacjach z mieszkańcami wspomniano tylko w kontekście tworzenia,

1 - Na możliwości wykorzystania parafii w budowaniu lokalnej wspólnoty wskazała Elżbieta Firlit w artykule *Parafia w społeczności lokalnej - czym jest, czym być może,* „Więź" 1994, nr 2.

2 - W. Siemiński, *Partycypacja mieszkańców w zarządzaniu,* „Samorząd Terytorialny" 1994, nr 4, s. 27.

3 - Na początku lat dziewięćdziesiątych media często publikowały reportaże o przemianach na polskiej prowincji. Próbkę tego znajdziemy w tekstach: *Gminny pejzaż,* „Polityka" 1991, nr 13; *Ballada o małym miasteczku,* „Tygodnik Solidarność" 1991, nr 29; *Sprawa honorowa,* „Inspiracje" 1991, nr 1; *Sukces i cierpienie. Z wizytą w Szczecinku,* „Więź" 1994, nr 2; *Na naszym landzie,* „Gazeta Wyborcza" 1991, nr 99; tamże: *Bitwa pod Cedynią,* R:1993, nr 282; *Przystanek Czarna,* R: 1994, nr 17; *Łomianki od bramki do bramki,* nr 53.

4 - P. Matczak, *Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY,* [w:] R. Cichocki, *Podmiotowość...,* op. cit.

łączenia, podziału gmin lub zmiany granic miast. Dotyczyło to także tworzenia jednostki pomocniczej. Wprawdzie prawnicy interpretowali sprawę „konsultacji" jako *coś więcej niż tylko zasięgnięcie opinii*[1], tym niemniej ograniczenie przedmiotowe tematyki takich konsultacji zmniejszało ich praktyczne znaczenie. Nie było też w ustawodawstwie tendencji do bezpośredniego angażowania ludzi w prace samorządu. W komisjach rady poza radnymi mogły być również osoby spoza rady, w liczbie nie przekraczającej połowy składu komisji, ale w 1992 r., po nowelizacji odebrano im prawo do zwolnienia z pracy zawodowej w celu wzięcia udziału w pracach komisji, rozpoczynając tym samym ustawowe marginalizowanie tej grupy działaczy samorządowego zaplecza.

Na skutek wyżej opisanych działań oraz zjawisk samorząd terytorialny w okresie pierwszej kadencji nie wypracował metody budowy swego zaplecza społeczno-politycznego. Problem ten dostrzegał już w 1992 r. poseł Włodzimierz Puzyna: *Kręgi działaczy, które już znacznie się rozwinęły, wyedukowały i wyspecjalizowały, nie mają żadnego zaplecza, głównie politycznego, bo straciły je po wyborach w 1990 roku. Ono się jakoś rozmyło. Nie ma też zaplecza w postaci następców*[2]. W dodatku rozpad głównej siły politycznej mającej wpływ na wynik wyborów w 1990 r. spowodował, że pod koniec kadencji, mimo upływu czasu, sytuacja ta wyglądała gorzej niż na początku. Niechęć większości radnych do polityki w wydaniu partyjnym oraz *„obsesja samorządności", która niezależność stawiała ponad wszelkimi formami hierarchii*[3], powodowały, że na przełomie 1993 i 1994 r. lokalne elity samorządowe funkcjonowały bez silnego i stałego zaplecza. A tymczasem dwie kampanie wyborcze do parlamentu sprzyjały krystalizacji programów oraz konsolidacji ugrupowań politycznych. Pod tym względem samorząd był bardzo spóźniony. Dlatego między wyborami parlamentarnymi w 1993 r. a samorządowymi w 1994 r. to nie radni budowali swoje zaplecze, ale ugrupowania polityczne przygotowywały sobie grunt do tworzenia terenowych struktur, właśnie w oparciu o samorząd[4]. W tym kontekście wynik drugich wyborów samorządowych nie był trudny do przewidzenia, co dobitnie wykazały badania Wisły Suraźski nad preferencjami politycznymi w polskich gminach[5]. Wprawdzie nie prowadzono badań nad geograficznym rozkładem biur poselsko-senatorskich oraz ogniw terenowych poszczególnych partii, ale z pewnością budowa tego zaplecza na przełomie 1993 i 1994 r. miała swoje konsekwencje i to w znacznie dłuższej perspektywie niż najbliższe wybory.

1 - *Winna to być opinia akceptująca* - pisze A. Agopszowicz, *Ustawa o samorządzie terytorialnym,* Warszawa 1997, s. 129.

2 - „Wspólnota" 1992, nr 22, s. 9.

3 - D. Gawin, *Demokracja lokalna w świadomości społecznej...*, s. 24, [w:] Archiwum FRDL.

4 - Oceniając rolę partii politycznych w środowisku lokalnym, warto przywołać tezę Martina Zaiza, który podkreśla, że *ustawa samorządowa pojawiła się wcześnie i społeczności lokalne nie miały czasu na wygenerowanie swojego przedstawicielstwa, organizacji i struktur oraz że zostały niejako skolonizowane przez partie z poziomu krajowego.* M. Grabowska i T. Szawiel (red.), *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym,* Warszawa 2000, s. 35.

5 - W. Surażska, *Wróżenie z map,* „Wspólnota" 1994, nr 20.

Partie polityczne po wyborach w 1994 r. wyraźniej zaznaczyły swą obecność w radach, ale nie była to jeszcze pełna dominacja. Brak związków samorządu z politycznym zapleczem widoczny był nadal w małych miastach i gminach, co wynikało m.in. z utrzymania starej ordynacji wyborczej. Badania socjologiczne potwierdzały tę opinię, wskazując na wspólnotowy model władz przedstawicielskich, w którym radni reprezentują interesy wszystkich mieszkańców danej miejscowości[1]. Jednak postępująca polaryzacja polityczna sprzyjała rozbudowie terenowych ogniw partyjnych. Przyczyniły się do tego zarówno wybory prezydenckie w 1995 r., jak i wybory parlamentarne w 1997 r. Odrodził się też podział wyznaczony przez stosunek do PRL i do problemu rozliczenia przeszłości. Z badań nad funkcjonowaniem partii politycznych w środowisku lokalnym wynika, że w tym czasie SdRP i PSL lepiej przystosowały się do tego typu działalności, wykazując się nie tylko większym zapleczem materiałowo-kadrowym, ale i doskonalszym rozeznaniem potrzeb mieszkańców danej miejscowości. Pod tym ostatnim względem, w środowisku miejskim z lewicą mogła konkurować Unia Wolności, natomiast pozostałe partie były daleko w tyle. Działacze Unii Pracy dość sceptycznie oceniali rolę partii w samorządzie. Wyjątkowo nikłe przywiązanie do idei samorządności wykazywali działacze partii prawicowych. Symptomatyczna jest tu wypowiedź lokalnego przedstawiciela Ruchu Odbudowy Polski, który stwierdził: *My, jako partia, blok niepodległościowy, tak bardzo nie jesteśmy nastawieni na ruch samorządowy [...] wybory samorządowe [...] nie mają wpływu na ustrój*[2].

Istotną wskazówką płynącą ze wspomnianych badań było określenie adresata partyjnej działalności w środowisku lokalnym. W przypadku ZChN były to grupy przyparafialne, Unia Wolności preferowała kontakty z izbami gospodarczymi i organizacjami przedsiębiorców, Unia Pracy chciała dotrzeć do pracowników sfery budżetowej, a liderzy SdRP starali się, aby adresatami ich działań byli przedstawiciele wszystkich grup społecznych.

Wzmocnienie struktur partyjnych nie było jedyną zmianą w społeczno-politycznym zapleczu samorządu, która nastąpiła w drugiej kadencji. Mimo zahamowania tempa reform, samorząd terytorialny rozszerzał swoje kompetencje na nowe dziedziny. Pod tym względem ważnym etapem było obligatoryjne przejęcie szkolnictwa podstawowego z dniem 1 stycznia 1996 r. Niektóre rady zdecydowały się na ten krok już w pierwszej kadencji, ale dla sporej większości dopiero rok 1996 przyniósł szerokie otwarcie na środowiska oświatowe. Oprócz obowiązków finansowych oznaczało to także przejęcie przez radę odpowiedzialności za całokształt polityki oświatowej, kadrę zarządzającą, bazę materialną. I odwrotnie, dyrektorzy szkół, nauczyciele, uczniowie i ich rodzice stali się w stosunku do

1 - K. Pełczyńska-Nałęcz, *Opinia publiczna wobec samorządu terytorialnego w Polsce 1990-1997,* [w:] Archiwum FRDL, s. 5.
2 - M Grabowska, *Korzenie demokracji...,* op. cit., s. 42 i 62.

samorządowców nowymi petentami oraz recenzentami ich pracy. Wzajemne kontakty przyjmowały często formę instytucjonalną, poprzez takie struktury jak związki zawodowe, komitety rodzicielskie, komitety budowy szkół. Szybko też w tych relacjach pojawiły się drażliwe punkty. Dotyczyły one np. pierwszych prób likwidacji przez samorząd małych, szczególnie drogich w utrzymaniu szkół oraz kwestii konkursów na dyrektorów. Mimo jasnej wykładni prawnej, zdarzało się, że konkursom na stanowiska dyrektorów towarzyszyły konflikty proceduralne i polityczne[1]. W celu utrzymania swych praw związkowcy często przywoływali orzeczenie NSA z 17 czerwca 1993 r., które potwierdzało obowiązek organu samorządu terytorialnego zasięgnięcia opinii związków o założeniach lub projekcie aktu wykonawczego do ustawy.

Po krótkim regresie z lat 1993-95 znów wzrosła liczba zarejestrowanych organizacji pozarządowych. Sektor ten obejmował nominalnie 28 mln ludzi, ale faktyczną aktywność przypisywano ok. jednemu milionowi. W połowie drugiej kadencji liczba osób pobierających wynagrodzenie za pracę w tym tzw. trzecim sektorze wahała się w granicach 150-200 tys. (tj. 1-1,4 proc. ogółu zatrudnionych). W tym czasie liczbę realnie działających takich organizacji oceniano na ok. 20 tys. Należeli do nich członkowie partii politycznych, związków zawodowych, fundacji, stowarzyszeń oświatowych, technicznych, ekonomicznych, religijnych. W tej liczbie były też zrzeszenia przedsiębiorców, cechy rzemieślnicze, organizacje kupieckie, stowarzyszenia właścicieli nieruchomości, przewoźników, towarzystwa społeczno-kulturalne, regionalne, organizacje charytatywne, hospicja, grupy wyznaniowe i związki religijne, organizacje chrześcijan świeckich, agencje, organizacje etniczne, narodowościowe, stowarzyszenia kombatanckie i ziomkowskie, kluby, koła i związki młodzieżowe, sportowe, turystyczne, hobbystyczne. Ta egzemplifikacja nie zmienia jednak niskiej oceny skuteczności działań tych organizacji. Eksperci Unii Europejskiej wskazywali na konieczność wypracowania schematów i procedur współpracy, pomocy i dotacji między samorządem lokalnym a NGO (Non-Governmental Organisation). Wynikało to z konstytucyjnego zapisu (art. 15) zasady subsydiarności, będącej zadaniem państwa i samorządu. *Namawianie do sojuszu gmin z organizacjami pozarządowymi należy do podstawowych, nie spełnionych jeszcze zadań modernizacji naszej demokracji* - pisała „Rzeczpospolita"[2].

Zróżnicowany charakter działań tych organizacji utrudnia ich klasyfikację w kontekście zaplecza dla samorządu, tym niemniej od 1995 r. notuje się współpracę między tymi dwoma podmiotami, realizowaną w oparciu o kompleksowe programy działania. Prekursorami były tu miasta: Gdynia, Gdańsk, Rumia, Sopot, Tczew, Elbląg, Bielsko-Biała, Jaworzno, Bydgoszcz, Łódź, Cieszyn, Skoczów. Tam

1 - I. Kujawska, *Nie ma dymu...,* „Głos Nauczycielski" 1997, nr 15.
2 - W. Toczyski, *Kupowanie demokracji lokalnej,* „Rzeczpospolita", 9 lipca 1996.

właśnie wzrósł udział finansowy samorządów w budżetach organizacji non profit[1]. Kolejną cechą dotyczącą rozwoju pozarządowego zaplecza samorządowego w drugiej kadencji było powstanie instytucji wspomagających przedsiębiorczość lokalną, zwalczanie bezrobocia [2]. W powoływanych przez rejonowe urzędy pracy społecznych radach do spraw zatrudnienia znajdowali się także przedstawiciele samorządu. Bo choć walka z bezrobociem należała do kompetencji administracji rządowej, to jednak samorządy były zainteresowane tworzeniem nowych miejsc pracy i aktywnie wspierały wszelkie inicjatywy w tym zakresie. Władze gmin i małych miast były stałymi klientami urzędów pracy przy organizowaniu robót interwencyjnych, zakładaniu inkubatorów przedsiębiorczości, wspieraniu szkoleń dla bezrobotnych, tworzeniu programów dla absolwentów.

W wielu miastach Polski samorząd we współpracy z organizacjami pozarządowymi, szkołami, policją organizował akcje, które odbiły się szerokim echem, np. program „Aktywizacja Obywatelska", akcja „Małolat", „Bezpieczne miasto"[3]. Nieprzypadkowo właśnie te inicjatywy spotkały się ze szczególnym zainteresowaniem mediów. Sondaże społeczne wskazywały, że w latach 1995-97 zmieniła się nieco hierarchia wskazywanych przez mieszkańców miast problemów. Wcześniej było to głównie bezrobocie (76 proc.), zdrowotność (60 proc.), czystość środowiska (50 proc.), woda i gaz (42 proc.). Natomiast w drugiej kadencji społeczne oczekiwania dotyczące władz lokalnych w większym stopniu obejmowały kwestie bezpieczeństwa publicznego, poprawę estetyki i czystości, zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży oraz stworzenie systemu samopomocy sąsiedzkiej. Samorząd nadal utrzymywał wysokie notowania zarówno w bieżących sondażach, jak i w badaniach

1 - P. Gliński, *Dynamika aktywności...,* op. cit., s. 10-11; P. Marciniak, *Wzajemne relacje...,* op. cit., s. 15.

2 - G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia,* Warszawa 1999, s. 16; Podobne wnioski w: Z. Kantyka, S. Wróbel, *Władza polityczna w gminie,* [w:] P. Dobrowolski, *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*, Katowice 2000, s. 81.

3 - „Rzeczpospolita", 26 marca 1996, s. 6; „Wspólnota" 1996, nr 49; s. 10, R: 1998, nr 27, s. 4.

prowadzonych przez specjalistyczne zespoły[1]. Jednak inne badania świadczyły o utrzymującym się nikłym zaangażowaniu w pracę samorządów gminnych. Mimo wzrastających oczekiwań wobec władz, wciąż tylko jeden procent mieszkańców deklarował chęć udziału w pracy samorządów osiedlowych i gminnych[2]. Pocieszające było jednak to, że w sytuacjach kryzysowych zaangażowanie społeczne rosło, czego przykładem była akcja pomocy dla powodzian w 1997 r.[3]

W kadencji 1994-98 ustawodawstwo samorządowe w zakresie społeczno-politycznego zaplecza rad nie uległo zasadniczej zmianie. Nowelizacja z 29 września 1995 r. pozwalała gminom na tworzenie innych, oprócz sołectw, dzielnic i osiedli, rodzajów jednostek pomocniczych. A także na tworzenie przez nie dodatkowych jednostek (niższego rzędu) na swym terenie. Jednocześnie nowelizacja nakładała na gminy obowiązek określania w statucie uprawnień tych jednostek i prowadzenia ich gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Praktyka jednak pokazała, że ta nowelizacja nie była impulsem ożywiającym działalność rad osiedlowych. Z badań prowadzonych przez Związek Miast Polskich wynika, że 72 proc. jednostek pomocniczych powstało z inicjatywy organów gmin, a tylko 28 proc. pod wpływem aktywności mieszkańców[4]. Prawidłowością była większa aktywność rad osiedlowych w małych miejscowościach. Natomiast w dużych miastach zdarzało się, że rady próbowały ograniczać tę działalność. Z powodu bardzo niskiej frekwencji w wyborach osiedlowych niektóre rady wprowadziły w swych statutach zapis o minimalnej frekwencji warunkującej uznanie ważności wyborów. Np. w warszawskiej gminie Centrum było to w drugiej kadencji 10 proc., a w trzeciej 15 proc. Progu ustalonego przez radnych nie dawało się niekiedy osiągnąć, stąd też pojawiły się skargi grup osiedlowych na takie odgórne ograniczanie ich praw. Orzecznictwo NSA było niejednoznaczne. W 1996 r. sąd stwierdził, że *zapis w uchwale rady miejskiej, uzależniający ważność wyborów od frekwencji wyborczej, mieści się w upoważnieniu art. 37 ust. 1.* Ale pięć lat później NSA uznał, że *rada gminy nie ma kompetencji do określania warunków ważności wyborów do rad osiedlowych. Lecz jedynie do ustalania zasad i trybu ich przeprowadzania*[5].

Poza wspomnianą nowelizacją, prawna sytuacja samorządów osiedlowych nie uległa zmianom w drugiej kadencji. Do ustawy samorządowej wprowadzono natomiast nowy zapis dotyczący konsultacji. Był to art. 5a (z 2 lutego 1996 r.)

1 - Z badań prowadzonych przez warszawskich socjologów wynika, że prosamorządowe postawy charakteryzowały 60 proc. badanych. M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji,* Warszawa 2001, s. 121.

2 - T. Sołdra-Gwiżdż, *Działalność samorządu lokalnego w opinii mieszkańców,* [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego - doświadczenia i perspektywy,* t. II, Opole 1998, s. 562 i 568.

3 - „Rzeczpospolita" , 23 września 1997, (wywiad z L. Kieresem); 21 października 1997 (artykuł W. Suraźski).

4 - W. Siemiński, *Współzarządzanie gminą...*, op. cit., s. 87.

5 - „Rzeczpospolita" 2002, nr 26, s. C-2.

przewidujący możliwość przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami gminy w wypadkach przewidzianych ustawą lub w innych sprawach ważnych dla gminy. Prawnicy wskazywali na wadliwość sformułowania tego zapisu, który czynił z konsultacji działania fakultatywne (*konsultacje mogą być przeprowadzane*), a tymczasem inne przepisy oraz orzecznictwo NSA uznawało je za obowiązkowe[1]. W gminnej praktyce konsultacje nie przybrały jednak charakteru stałej procedury o instytucjonalnym kształcie. Nawet tak newralgiczny moment działalności samorządu jak przyjmowanie planu zagospodarowania przestrzennego, w wymiarze konsultacyjnym sprowadzony był najczęściej do ogłoszenia specjalnego komunikatu władz gminy, które w ten sposób bardziej chciały zrealizować ustawowy obowiązek niż inicjować proces zbierania opinii. Jedynie niektóre rady unormowały sprawy konsultacji w swoich statutach lub poprzez przyjęcie odrębnych uchwał na ten temat. Bardzo rzadko samorządy przeprowadzały profesjonalne sondaże celem poznania opinii mieszkańców na dany temat[2].

Tymczasem ostatni rok działalności rad drugiej kadencji przyniósł istotne ożywienie społecznego zaplecza samorządu. Wiązało się to z reformą administracyjną zapowiedzianą przez rząd AWS-UW, a zwłaszcza z ujawnionymi w marcu 1998 r. planami nowego podziału kraju na województwa i powiaty. Powstałe wówczas komitety na rzecz utrzymania statusu wojewódzkiego lub stworzenia powiatu wyrażały autentyczne zainteresowanie mieszkańców. Samorządy nie zawsze były inicjatorami tych działań, ale najczęściej to ich reprezentanci kierowali tym ruchem. Jego skuteczność, zwłaszcza w województwach kieleckim, opolskim i zielonogórskim miała istotny wpływ na ostateczne decyzje rządu, parlamentu i prezydenta. Jeszcze większą determinacją wykazali się mieszkańcy siedmiu miast, które liczyły na uzyskanie praw powiatu. Po 1998 r. nie zrezygnowali oni z lobbingu i doczekali się realizacji swych postulatów. Skuteczność akcji protestacyjnych w lokalnych środowiskach wynikała także z ich medialnego oddźwięku. Tak było np. w przypadku gminy Chojnice, która w związku ze zwiększeniem się liczby ludności do 15.650 mieszkańców protestowała przeciwko stracie 600 tys. zł subwencji przewidzianej dla gmin do 15 tys. mieszkańców. Celem uratowania tej kwoty wójt gminy zapowiedział akcję przemeldowania „nadwyżki" obywateli do gmin sąsiednich[3].

Pobudzenie aktywności społecznej w związku z reformą w 1998 r. nie zmieniło tendencji w rozwoju społeczno-politycznym zaplecza samorządów. Przygotowania do wyborów zostały zdominowane przez dwa duże (AWS, SLD) i dwa średnie (PSL, UW) ugrupowania oraz kilka mniej znaczących komitetów wyborczych.

1 - A. Szewc, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* op. cit., s. 54; także: E. Olejniczak-Szałowska, *Konsultacje we wspólnocie samorządowej,* „Samorząd Terytorialny" 1997, nr 1-2.
2 - R. Wróbel, *Demokracja a la Prabuty,* „Rzeczpospolita", 21 marca 1995.
3 - „Gazeta Samorządu i Administracji" 2002, nr 6, s. 16.

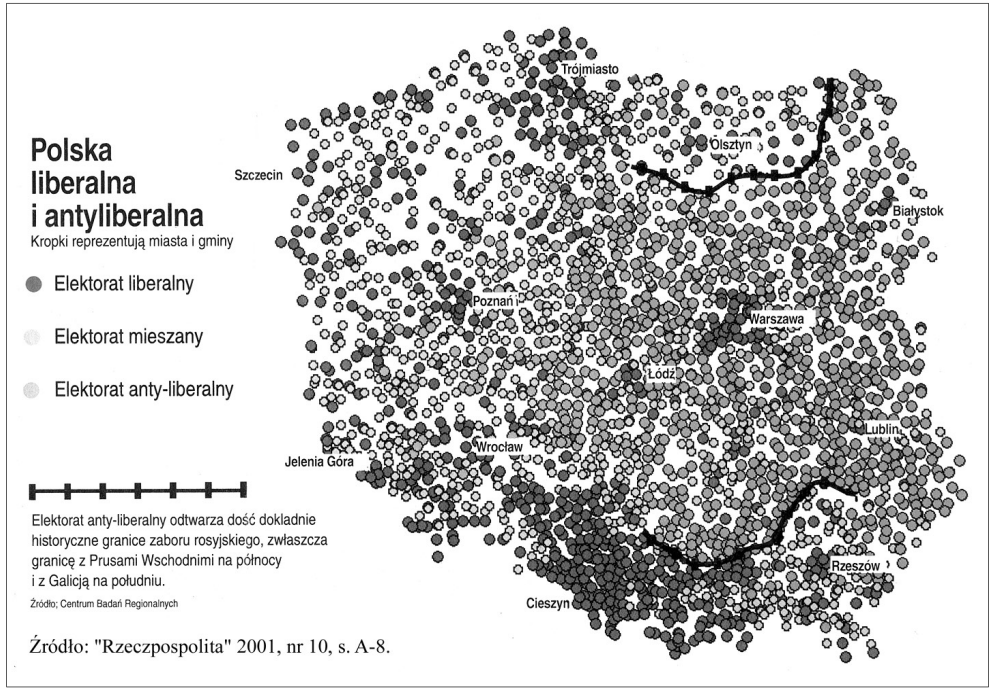
Nowa ordynacja wyborcza wzmocniła jeszcze bardziej ich rolę. Partie te miały decydujący wpływ na proces przedwyborczej selekcji kandydatów, preferując oczywiście własnych członków. Niejednokrotnie znajdowało to wyraz w porozumieniach koalicyjnych co do miejsc i proporcji liczbowych kandydatów na listach. Po wyborach okazało się, że polaryzacja sceny politycznej, z jaką mieliśmy do czynienia na polskiej prowincji w połowie lat dziewięćdziesiątych, po 1998 r. zamieniła się w monopolizację. Eksperci widzieli w tym zagrożenie dla lokalnej demokracji, nazywając to zjawisko *bezalternatywnością, brakiem kontrelity.* We wnioskach podsumowujących badania nad sytuacją społeczno-polityczną w gminach Drobin, Stęszew i Zator, napisano: *Groźny jest tu nie tylko brak w łonie rady dostatecznie silnej opozycji, skutecznie kontrolującej poczynania rządzącego ugrupowania. Zagrożenia te ujawniły już same wybory, kiedy w dwóch okręgach nikt nie odważył się konkurować o mandat w radzie z lokalnymi notablami, z góry uznając, że nie ma żadnych szans na wygranie batalii*[1]. Według badań prowadzonych na przełomie 1999 i 2000 r. większość Polaków uważała, że nie ma wpływu na sprawy kraju (82 proc.), województwa (80 proc.), powiatu i gminy (67 proc.), miejscowości lub osiedla (54 proc.)[2].

Wspomniane tu wielokrotnie upolitycznienie samorządu po 1998 r. objęło także jego zaplecze. Partyjne struktury gminno-miejskie, powiatowe i wojewódzkie nie były już tylko zapleczem lokalnej władzy, częściej przejmowały rolę centrów decyzyjnych, gdzie lokalni samorządowcy odbierali faktyczne ustalenia, realizując je później poprzez podejmowanie formalnych uchwał na sesjach rad i sejmików. Burmistrzami i prezydentami miast zostawali lokalni szefowie partii (najczęściej taki mechanizm występował w SLD), łącząc funkcje polityczną z samorządową. Radni często utrzymywali z własnych diet terenowe oddziały partii, co właściwie oznaczało subsydiowanie ugrupowań politycznych przez budżet samorządu. Było to, obok dotacji przewidzianej z budżetu państwa za wynik uzyskany w wyborach parlamentarnych, podstawowym źródłem finansowania struktur politycznych. Z kolei dla wielu radnych dyscyplina partyjna i lojalność wobec swej macierzystej organizacji stały się podstawą funkcjonowania, co w głosowaniach na sesjach znalazło odzwierciedlenie w postaci sytuacji opisywanej jako „ręce w górę, głowy w dół". Zachowanie takie dotyczyło przedstawicieli wszystkich ugrupowań. Za czasów rządów koalicji AWS-UW zdarzało się, że konflikty polityczne w łonie koalicji na szczeblu centralnym przenoszono na zaplecze samorządów, tak było np. w 1998 r. w Olsztynie i innych miejscowościach woj. warmińsko-mazurskiego[3].

1 - M. Halamska, *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w latach 1990-1998,* Warszawa 2001, s. 139 i 84.
2 - *Samorządna Rzeczpospolita....,* op. cit., s. 13.
3 - P. Pytlakowski, *Teczki na haki,* „Polityka" 1998, nr 37.

W następnych latach w miarę wzrostu wpływów SLD, w lokalnych strukturach Sojuszu zaczęło dochodzić do konfliktów, które również rzutowały na sytuację w radach, powodując dymisje działaczy, rozłamy klubowe, blokowanie prac samorządu. Tak było np. w Białymstoku, Kołobrzegu, Międzyrzeczu, Poznaniu, Olsztynie, Rudzie Śląskiej, Sochaczewie[1].

Po sukcesie wyborczym w 2001 r. terenowi aktywiści SLD jeszcze bardziej umocnili pozycję struktur partii, przygotowując się do przejęcia władzy w samorządach. Tymczasem już na początku 2001 r. Wisła Surażska z Centrum Badań Regionalnych zwróciła uwagę na polaryzację gminnego elektoratu według kryterium liberalizmu. Była to zapowiedź szansy dla nowych ugrupowań liberalnych



Źródło: "Rzeczpospolita" 2001, nr 10, s. A-8.

(Platforma Obywatelska), ale również wskazanie na możliwość konsolidacji grup antyliberalnych, co przyniosło wymierny efekt w postaci wyborczego sukcesu Samoobrony i Ligi Polskich Rodzin. Z kolei z badań dotyczących protestów społecznych w latach 1998-2000 wynikało, że samorząd był adresatem co trzeciej takiej akcji[2].

1 - ,,Gazeta Wyborcza'', 17 grudnia 2001, s. 10 oraz nr 296, s. 7; T. Szymborski, *Konflikt o wszytsko,* ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 137.

Trzecia kadencja samorządu gminnego była zarazem pierwszą kadencją samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Poszerzając zakres samorządności, zwiększono tym samym jej zaplecze. W powiatach objęło ono instytucje, które zostały podporządkowane radom. Były to m.in. szkoły zawodowe i średnie, szpitale, domy opieki społecznej i domy dziecka, przedsiębiorstwa drogowe, stacje epidemiologiczne. Z kolei samorząd województwa formułując strategię rozwoju współpracował z regionalnym samorządem gospodarczym i zawodowym, szkołami wyższymi, placówkami naukowo-badawczymi. Zhierarchizowanie samorządu sprzyjało uporządkowaniu społecznej infrastruktury na danym terenie i po okresie krótkiego zamieszania związanego z kształtowaniem się nowych organów władzy, lokalne społeczności mogły lepiej orientować się w podziale kompetencji między radą gminy, powiatu i sejmiku województwa.

W ustawach o samorządzie powiatu i województwa nie do końca został odtworzony mechanizm współdziałania z zapleczem rady i sejmiku ze szczebla gminnego. Brakowało tam np. zapisu o utrzymywaniu przez radnego więzi z wyborcami, nie było też mowy o konsultacjach z mieszkańcami powiatu i województwa. Dopiero po nowelizacji w 2001 r. wprowadzono do wszystkich trzech ustaw zmiany dające większe możliwości współdziałania radnych ze społecznym zapleczem. Wynikało to m.in. z zapisu o jawności działań organów gminy (powiatu, województwa). W ustawie o samorządzie gminnym, rozszerzony został art. 16. dotyczący zakresu działania gminy. Obejmował on teraz promocję gminy, współpracę z organizacjami pozarządowymi, wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej. W ustawie wyraźnie wskazano też adresata takich działań - młodzież, dając jednocześnie radzie gminy możliwość utworzenia *młodzieżowej rady gminy mającej charakter konsultacyjny*[1]. W tejże ustawie zapisany został także obowiązek przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami przy określaniu statutu jednostki pomocniczej rady gminy. W praktyce konsultacje wykorzystywano w samorządach instrumentalnie, przeprowadzając je w sprawach pozabudżetowych (np. w sprawie zmiany nazwy w Gorzowie Wielkopolskim i powiecie tureckim) lub przy wywieraniu nacisku na władze państwowe (np. konsultacje i badania opinii w gminach podwarszawskich w związku z planowaną reformą ustroju miasta stołecznego).

Zapisy o konsultacjach wymagały jednak nasycenia ich praktyczną treścią, tym bardziej, że inny fragment nowelizacji zmniejszał rolę samorządowego zaplecza.

2 - W. Surażska, *Pogoda dla polskich liberałów,* ,,Rzeczpospolita'' 2001, nr 10; także: M. Nowosolski, *Protesty w Polsce w latach 1998-2000,* [w:] P. Buczkowski i P. Matczak, *Konflikt nieunikniony,* op. cit.

1 - Art. 5b ustawy o samorządzie gminnym wprowadzono w 2001 r., tym niemniej młodzieżowe rady działały w Polsce już od 1990 r. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych zawiązana została ogólnopolska federacja Młodzieżowych Rad Miejskich. ,,Wspólnota'' 2000, nr 45, s. 26-27.

Skreślony bowiem został zapis dotyczący członków komisji rady gminy nie będących radnymi. W ustawie podkreślono dobitnie, że rada gminy powołuje komisje ze swego grona. Dotyczyło to także rad powiatu i sejmiku. W ten sposób zakończyła się sięgająca jeszcze czasów PRL instytucja członków komisji spoza rady. Natomiast praktyka funkcjonowania samorządu wskazywała na wzrastające upodmiotowienie społeczności lokalnych. Wyrazem tego były coraz częściej przeprowadzane referenda oraz poparcie dla koncepcji bezpośrednich wyborów burmistrzów. Pod tym względem ustawy samorządowe i statuty rad nie nadążały za społecznymi aspiracjami. Dotyczyło to także większości radnych, którzy orientowali się na swoje polityczne struktury, a w mniejszym stopniu niż w poprzednich kadencjach angażowali się w działalność organizacji społecznych.

Organizacje pozarządowe natomiast skierowały swą aktywność na współpracę z instytucjami zagranicznymi, opierając się już o profesjonalny i doświadczony aparat kadrowy. Stosunki między samorządem a pozarządowym wolontariatem stawały się zinstytucjonalizowane. Współpraca ta oparta była najczęściej na modelu obejmującym granty, kontrakty, projekty skonsolidowane, wspieranie infrastruktury społecznej[1]. Rzadko jednak starano się wykorzystać te organizacje do budowy zaplecza samorządowego, które byłoby alternatywą w stosunku do ugrupowań politycznych. Stowarzyszenia niezależne miały często krytyczny stosunek do lokalnych władz, bo taka postawa wzmacniała ich wiarygodność. Tym bardziej, że częste były przypadki wspierania przez upartyjnione samorządy organizacji powiązanych politycznie z lokalną władzą[2]. Dlatego w publicystyce pojawiały się apele o większe upodmiotowienie ruchów obywatelskich w stosunkach z samorządem[3]. Jednak, jak pisze opolski badacz lokalnej aktywności obywatelskiej, *Polacy dość konsekwentnie dystansowali się od udziału w rządzeniu i w niewielkim stopniu mają poczucie, że swymi postawami i zachowaniami mogą wpływać na sprawy środowisk lokalnych i kraju*[4].

W latach 1998-2001 systematycznie pogarszały się nastroje społeczne. Wynikało to z trudnej sytuacji gospodarczej kraju oraz nieskutecznej polityki reform rządu Jerzego Buzka. Reformy służby zdrowia i szkolnictwa stanowiły dla samorządów nie tylko dodatkowe obciążenie, ale naraziły radnych i pracowników na bezpośrednią krytykę ze strony grup dotkniętych tymi zmianami. Stworzenie kas chorych i oddanie ich pod nadzór samorządu województwa oznaczało powstanie kolejnej

1 - *Organizacje pozarządowe partnerem samorządu terytorialnego,* wydanie II, styczeń 1999 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 25; także: B. Luft, *Kapitał życzliwości,* ,,Rzeczpospolita'' 2001, nr 102.

2 - Np. w woj. lubuskim okazało się, że najprężniejszą organizacją w zakresie szkolenia bezrobotnych i działaności proekologicznej był Związek Socjalistycznej Młodzieży Polskiej, który otrzymywał największe dotacje na te cele.

3 - Np. wypowiedź rzecznika praw obywatelskich Andrzeja Zolla, ,,Wspólnota'' 2001, nr 47, s. 9.

4 - J. Róg, *Wybrane problemy działalności samorządu lokalnego,* [w:] B. Nawrot i J. Pokładecki, *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy,* Poznań 1999, s. 94.

instytucji będącej przedmiotem walki o polityczne łupy. Samorządy powiatów zostały obciążone długami szpitali, a pracownicy służby zdrowia i pacjenci stali się nagle najbardziej dolegliwymi partnerami (czy raczej petentami) powiatowych radnych. Konflikt wokół kas chorych, szpitali i nowych form usług medycznych przeorał niejedno lokalne środowisko.

Natomiast samorządy gminne szczególnie negatywnie odczuły skutki reformy szkolnictwa. Tu konflikty powstawały w związku z decyzjami o tworzeniu gimnazjów i zamykaniu małych szkół podstawowych. Zaplanowano, że do końca kadencji zostanie zlikwidowanych ponad tysiąc takich placówek. Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę ZNP na decyzje władz samorządowych wynikające z wdrażania tej reformy, dlatego nauczyciele i rodzice w swych protestach mogli się odwoływać jedynie do rozsądku radnych i społecznych emocji. W praktyce, prawie każdej decyzji o zamknięciu szkoły towarzyszył sprzeciw lokalnej społeczności[1]. Mniej problemów miały samorządy powiatów przygotowujące się do wprowadzenia nowej struktury szkolnictwa ponadgimnazjalnego. Nie wiązało się to z likwidacją szkół, ale w niektórych miejscowościach mogło oznaczać zmniejszenie zatrudnienia wśród nauczycieli, co dla tej grupy, przyzwyczajonej do socjalnego bezpieczeństwa, było szczególnie dotkliwe

Niepokoje społeczne w trzeciej kadencji samorządu objęły także środowiska rolników (blokady dróg na początku 1999 r.), dramatycznie wyglądała sytuacja na rynku pracy. Dlatego trudno się dziwić, że sondaże opinii publicznej wskazywały na przewagę ocen negatywnych przy podsumowaniu działalności instytucji publicznych. W odniesieniu do samorządu terytorialnego przewaga niezadowolonych nad zadowolonymi w 2001 r. kształtowała się w relacji 45 do 33 proc. Aż 75 proc. respondentów przyznawało, że nie miało bezpośredniego kontaktu z radnymi. W pytaniu o zadowolenie z jednostki samorządowej, osoby uznające ostatnią kadencję za udaną, często wskazywały na gminy (58 proc.), ale rzadko na powiaty (13 proc.) i województwa (9 proc.)[2]. Wśród postulatów dotyczących relacji władza - obywatel zgłaszano konkretne propozycje zmian zasad wyboru władz oraz aktywizacji społeczności lokalnych, tak aby miały one większy wpływ na wybór i funkcjonowanie samorządu[3]. Miał temu służyć bezpośredni wybór szefa samorządu i nadanie mu szerokich uprawnień. Eksperci samorządowi widzieli jednak w takim wzmocnieniu władzy burmistrza przewagę zagrożeń: *Powraca mit sprawiedliwego szeryfa (sekretarza), który obdarzony pełnią władzy,*

1 - I. Trusewicz, *Szkoła zostaje, wójt odchodzi,* ,,Rzeczpospolita'', 12 marca 1999; Danuta Frey, *Radni decydują samodzielnie,* ,,Rzeczpospolita'', 27 sierpnia 1999.

2 - *Nieudana kadencja samorządów,* ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 163.

3 - *Jak społeczeństwo ocenia samorząd,* ,,Gazeta Samorządu i Administracji'', 2001, nr 6. Inne badania mówiły o dalszym spadku aktywności społecznej (z 62 proc. w 1999 r. do 54 proc. w 2002 r.), co dotyczyło głównie kadry kierowniczej i inteligencji; tamże: R: 2002 nr 6 i 7.

miałby spełnić wszystkie postulaty obywateli, uwalniając ich od obowiązku uciążliwego uczestnictwa w żmudnych procedurach demokratycznych[1].

Ustalenia dotyczące ordynacji wyborczej, a przede wszystkim utrzymanie zasady proporcjonalnej oraz bezpośrednie wybory burmistrzów powodowały, że w kampanii 2002 r. jedynym liczącym się podmiotem samorządowego zaplecza nadal pozostały partie polityczne. Uzyskanie politycznej rekomendacji do ubiegania się o fotel burmistrza lub zapewnienie sobie w ten sam sposób dobrego miejsca na liście, było dla kandydatów często ważniejsze od samej kampanii. Natomiast zmniejszenie liczby radnych osłabiło ich więź z lokalnym środowiskiem i utrudniło bezpośredni kontakt z mieszkańcami. Ciężar zainteresowania sprawami samorządowymi ze strony liderów społecznych i ekspertów przeniósł się wyraźnie w kierunku polityków oraz instytucji władzy. Jerzy Regulski ostrzegał: *Samorząd pogrąża się w kryzysie*[2].

* * *

Tworzenie szerokiego i aktywnego zaplecza jest dla samorządu terytorialnego jednym z ważniejszych zadań. W skali globalnej stanowi to podstawę do istnienia społeczeństwa obywatelskiego. Zjawiska tego nie da się uregulować normatywnie, stąd też w tym sektorze działalności samorządu najwięcej zależy od aktywności konkretnych ludzi pracujących dla dobra swych środowisk. Ważnym warunkiem będzie tu także rozwój oświaty, kultury, poziom zorganizowania społecznego, ogólna sytuacja ekonomiczna. Analizując przez ten pryzmat samorządowe zaplecze z lat 1990-2002 widać wyraźnie jego zróżnicowany charakter w poszczególnych regionach i miejscowościach kraju. Ale zarysowująca się tendencja jednoznacznie wskazuje na polityczny tor budowy zaplecza dla samorządu. Zostało to mocno zaakcentowane w 1998 r. i wzmocnione w 2002 r. na skutek regulacji prawnych w ordynacji oraz w wyniku aktywności ugrupowań politycznych.

Zapowiedź zmniejszenia liczby radnych oraz ścisłe powiązanie tej grupy działaczy z partiami i jednostkami administracji utrudnia lokalnym organizacjom społecznym oraz gospodarczym bezpośrednie oddziaływanie na samorząd. Powoduje to w niektórych miejscach osłabienie ich działalności, a gdzie indziej przyczynia się do umocnienia alternatywnych wobec samorządu terytorialnego ośrodków aktywności obywatelskiej (są to np. inne rodzaje samorządów). Taki rozwój lokalnego życia społecznego nie wzmacnia jednak terytorialnych więzi. Utrzymanie wspólnoty miejsca zamieszkania w dobie globalizacji może okazać się szczególnie trudnym zadaniem.

1 - P. Fenrych, W. Puzyna, *Wielka decentralizacja,* ,,Więź'' 2001, nr 16.
2 - Tytuł wywiadu z Jerzym Regulskim w ,,Gazecie Samorządu i Administracji'' 2002, nr 8.

5. Rozwój mediów lokalnych

Historia mediów lokalnych w czasach PRL odzwierciedlała „przypływy" i ,,odpływy'' kolejnych fal odnów, kryzysów, demokratyzacji. Po II wojnie światowej nie było warunków do odrodzenia bogatych tradycji prasy prowincjonalnej, sięgających okresu międzywojennego lub nawet lat wcześniejszych. Lokalne próby wydawnicze podejmowano na szerszą skalę w czasach popaździernikowej odwilży w 1956 r. Po reformie administracyjnej z 1975 r., w nowych województwach powstało 31 tygodników, które dość szybko zdobyły sobie stałych czytelników. Kolejny etap w rozwoju wydawnictw lokalnych nastąpił w okresie „Solidarności" 1980-81 i choć stan wojenny ograniczył to zjawisko, to wkrótce wydawnictwa o zasięgu lokalnym[1] zaczęły funkcjonować na nowo. Ich inicjatorzy pochodzili z dwóch niezależnych od siebie kręgów: towarzystw regionalnych oraz grup zwolenników „Solidarności". Pierwsi wydawali oficjalne periodyki (najczęściej miesięczniki) afirmujące lokalną tradycję i życie kulturalne. W drugim przypadku pisma były przedsięwzięciami nielegalnymi i zawierały treści polityczne. Dla obu grup wydawców istotne znaczenie miało utrwalanie zwyczajów informowania o wydarzeniach z życia miasta lub gminy[2].

Prawdziwa eksplozja wydawnictw lokalnych nastąpiła pod koniec lat osiemdziesiątych i związana była bezpośrednio z działalnością komitetów obywatelskich. Edycja własnego pisma była często podstawową formą aktywności KO. Analityk prasy lokalnej z Ośrodka Badań Prasoznawczych obliczył, że o ile w latach 1985-88 było około dwustu legalnie wydawanych tytułów prasy lokalnej, to w roku 1989, przed wyborami liczba gazetek i biuletynów wydawanych przez miejskie, gminne, dzielnicowe i osiedlowe komitety obywatelskie wahała się w granicach 2-2,5 tys.[3] Do tego należy doliczyć istniejące wciąż czasopisma, których wydawcami były towarzystwa regionalne i zakłady pracy.

1 - Według klasyfikacji Sylwestra Dzikiego z OBP UJ prasa lokalna obejmowała swym zasięgiem teren mniejszy od jednego województwa (ale co najmniej jeden powiat), a prasa sublokalna obszar mniejszy (miasto, gmina, osiedle). Natomiast Stanisław Michalczyk z UŚ proponuje pojęcie ,,prasa mikroregionalna''.
2 - J. Mądry, *Przegląd czynników sprawczych rozwoju polskiej prasy lokalnej,* [w:] J. Mikułowski Pomorski, *Prasa lokalna jako czynnik kształtowania się więzi lokalnych,* Rzeszów 1990.
3 - W. Chorążki, *Obraz niezależnej prasy lokalnej w Polsce w I połowie 1994 r.,* Kraków 1994, s. 15-16.

Lata 1989-1990 przyniosły znaczące zmiany na polskim rynku prasy (upadek niektórych pism, rozwiązanie koncernu RSW, likwidacja cenzury), ale lokalne wydawnictwa ruchu obywatelskiego pozostały już jego stałym fragmentem. Ich redakcje, wspólnie z komitetami, rozpoczęły przygotowania do wyborów samorządowych, stając się jednym z głównych instrumentów kampanii, a zarazem w wielu przypadkach najtrwalszą inicjatywą pozostałą po działalności KO[1]. Tytuły tych gazet nawiązywały często do przedwojennych tradycji, a zespoły redakcyjne w materiałach informacyjno-publicystycznych kładły nacisk na sprawy społeczno-polityczne ze swego terenu. Integrowało to społeczności lokalne i wpływało pozytywnie na ocenę przemian zachodzących w kraju[2].

Wynik wyborów nie od razu zmienił status tych gazet, ale przyspieszył ich ewolucję. Redaktorzy prasy lokalnej często byli członkami rad, nawet zarządów i przez pewien czas występowali w podwójnej roli przedstawicieli władz, a zarazem recenzentów działalności samorządu. Rzadko posiadali profesjonalne przygotowanie do redagowania czasopisma, ale zazwyczaj dysponowali dobrymi źródłami informacji, mieli talent twórczy i organizacyjny oraz zapał do działania. Były to wystarczające atuty do budowania lokalnego wydawnictwa, bez oglądania się na podstawy formalno-prawne i zaplecze finansowe. Na tej zasadzie powstała zdecydowana większość gazet. Pierwszym poważnym sprawdzianem dla prasy lokalnej było jej wyzwolenie się spod kurateli komitetów obywatelskich. Po wygaśnięciu aktywności komitetów największa grupa pism (ok. 600 tytułów)[3] pozostała w ręku prywatnym. Ich wydawcami były osoby rozpoczynające działalność na własny rachunek, spółki cywilne, z o.o., akcyjne. Drugą pod względem liczebności grupę tytułów (350-400) stanowiły pisma wydawane przez samorząd. Zanikały gazety redagowane przez miłośników regionu, czy pracowników dużych przedsiębiorstw, ale pojawiali się nowi wydawcy: ugrupowania polityczne, organizacje społeczne (np. mniejszości narodowych), parafie[4].

Systematyka podziału prasy lokalnej według struktury własności nie jest jedynym kluczem dla poznania tego bardzo zróżnicowanego zjawiska. Duże znaczenie mają tu także inne względy: częstotliwość, nakład, poziom merytoryczny, edytorski, rentowność. Jeśli chodzi o ten ostatni czynnik, zdecydowana większość wydawnictw początkowo miała charakter deficytowy i opierała się na bezpłatnym zaangażowaniu zespołu. Równie powszechnym zjawiskiem była prosolidarnościowa linia polityczna redakcji, choć pogłębiające się podziały w tym obozie odbiły się też na zróżnicowaniu ideowym pism. Większość zespołów odeszła z czasem od jednoznacznych deklaracji

1 - B. Cieślińska, *Małe miasto...,* op. cit., s. 139.

2 - S. Michalczyk, *Gazeta lokalna jako element komunikacji społecznej (na przykładzie ,,Rodła''),* [w:] M. J. Barański (red.), *Gminy województwa katowickiego. Społeczeństwo lokalne i rozwój lokalnej demokracji,* Katowice 1993.

3 - Dane liczbowe dotyczące prasy lokalnej za lata 1990-94 na podstawie obliczeń W. Chorążkiego, op. cit.

4 - Początek dynamicznego rozwoju pism parafialnych nastąpił w latach 1993-94, kiedy to liczba tych gazetek wzrosła z 50 do 150.

politycznych, niemniej uważna lektura wskazuje, że najsilniejsze wpływy w gazetach lokalnych posiadali (podobnie jak w prasie centralnej) politycy Unii Demokratycznej oraz ugrupowań centroprawicowych.

Pod względem edytorskim niektóre pisma dość szybko osiągnęły profesjonalny poziom co umożliwił postęp w poligrafii oraz komputeryzacja. Mniejsze wydawnictwa działały w oparciu o własne zaplecze poligraficzne, pisma o większym nakładzie częściej korzystały z usług drukarni z dużych miast. Wahania w nakładzie były bardzo duże, dla wydawnictwa samorządowego było to zazwyczaj 600-800 egz., dla gazet prywatnych 2,5-3 tys.[1] Nakład rzadko przekraczał 10 tys. egz., druk pięciu tysięcy zapewniał już utrzymanie pisma. Niewiele też redakcji stać było na cotygodniowy cykl. Pisma lokalne najczęściej ukazywały się co miesiąc (40 proc. wydawnictw lokalnych), choć popularną formułą był też dwutygodnik (20 proc.) - cykl umożliwiający z czasem przejście na tygodnik (18 proc.). Były też pisma ukazujące się nieregularnie oraz liczne efemerydy prasowe. Z sondażu przeprowadzonego latem 1993 r. wynikało, że jednorazowy nakład przypadkowo wybranych 28 lokalnych gazet wynosił łącznie 65 tys. egz. i kolportowany był na obszarze zamieszkałym przez jeden milion ludzi, co dawało średni przelicznik: 1 egzemplarz pisma = 15 potencjalnych czytelników[2].

Podsumowując te wszystkie cechy lokalnego pisma, można pokusić się o wyprofilowanie standardowego wydawnictwa lokalnego z miasta powiatowego. Zasięg kolportażu (najczęściej własnego) pokrywał się z granicami administracyjnymi miasta, gminy lub dawnego powiatu. W strukturze dochodów wpływy ze sprzedaży przeważały nad zyskiem z reklam. Zespół tworzyła grupa działaczy KO, radni, nauczyciele, ludzie związani ze środowiskiem kultury. Rzadko była to praca etatowa, choć z czasem normą stało się wypłacanie honorariów autorskich oraz zawieranie umów zleceń ze współpracownikami. W burzliwym okresie zmian politycznych, społecznych i ekonomicznych czasopisma podatne były na różnego rodzaju przekształcenia. Stąd częste przypadki redakcyjnych podziałów, upadku jednych tytułów, zakładania nowych, walki dwóch zespołów o jeden rynek czytelniczy, balansowania na krawędzi bankructwa, wojen gazet prywatnych z urzędami oraz uzależnienie od burmistrza gazet samorządowych.

W pokonywaniu tych barier pomocne okazywały się fundacje i stowarzyszenia prasy lokalnej, które udzielały bezpośredniego wsparcia finansowego i technicznego, oferowały pomoc merytoryczną, organizowały promocyjne konkursy[3]. Pomogło to wydawnictwom przetrwać trudny okres narodzin, który w dodatku zbiegł się ze stagnacją gospodarczą. Sprawniejsze zespoły, działające w korzystniejszych

1 - W. Chorążki, *Polskie media lokalne i sublokalne 1989-1999,* ,,Zeszyty Prasoznawcze'' 1999, nr 1-2.

2 - M. Agopsowicz, *Szanse niezależnej prasy lokalnej w Polsce,* ,,Więź'' 1994, nr 2, s. 97-98.

3 - W pierwszym konkursie zorganizowanym w 1993 r. sprzęt potrzebny do pracy dziennikarskiej otrzymały 103 redakcje. *Wsparcie dla prasy lokalnej,* ,,Tygodnik Solidarność'' 1992, nr 17.

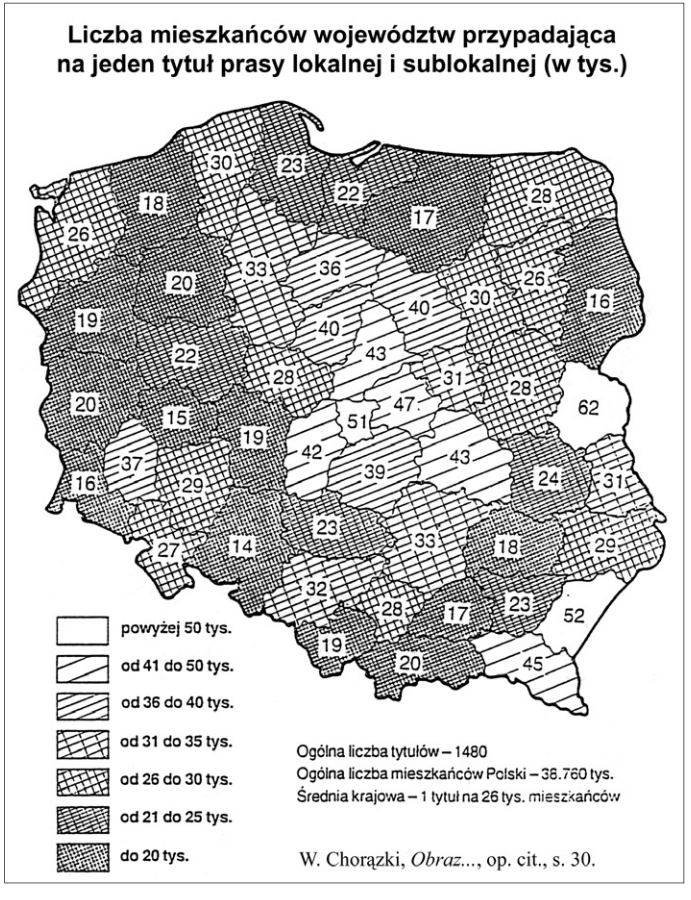
warunkach zdołały wykształcić własne zaplecze finansowe (aktywny rynek czytelniczy i reklamowy). Pisma posiadające wsparcie samorządów stabilizowały swą sytuację wraz z umacnianiem się tej instytucji. Dlatego też pomoc fundacji z czasem skoncentrowała się przede wszystkim na gazetach prywatnych i środowiskowych. Cechą charakterystyczną kolejnych konkursów organizowanych przez amerykańską fundację Instytut na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej (IDEE), był zarówno wzrost ilościowy uczestniczących w konkursie gazet niezależnych, jak i krystalizowanie się grupy kilkudziesięciu pism o profesjonalnym charakterze. Na tę ocenę składa się wysoki poziom wydawniczy tytułów (szata graficzna oraz treści merytoryczne), istnienie kilkuosobowego stałego zespołu pracowników czy właścicieli pisma oraz jego silne umocowanie w realiach politycznych i ekonomicznych swego terenu. Do takich pism w latach 1990-1994 należały: „Gazeta Jarocińska", „Gazeta Powiatowa" (Sokołów Podlaski), „Gazeta Giżycka", „Gazeta Radomszczańska", „Gazeta Słupecka", „Gazeta Żywiecka", „Głos Wągrowiecki", „Głos Wolsztyński", „Kurier Dąbrowski", „Nowy Łowiczanin", „Pałuki" (Żnin), „Panorama Oleśnicka", „To i Owo" (Legionowo), „Tygodnik Głogowski", „Tygodnik Podhalański", „Wiadomości Kościańskie", „Wiadomości Oławskie". W grupie pism samorządowych nie było tak licznych przypadków profesjonalizmu, ale niektóre tygodniki, np. „Gazeta Ostrowska" (Ostrów Wlkp.), „Krąg" (Nowa Sól), „Wiadomości Rudzkie" (Ruda Śląska), „Nowa Gazeta Żorska" pozostały trwałym dorobkiem samorządów, mimo zmian jakie zachodziły we władzach lokalnych[1].

Prasa lokalna najlepiej rozwijała się w regionach z tradycjami wydawniczymi: Śląsk, Wielkopolska, Pomorze. Obok gazet tworzonych w gminach i małych miasteczkach, byłych miastach powiatowych nadal utrzymywały się tygodniki wydawane w nowych województwach. Tytuły te po 1990 r. kupowane były najczęściej przez spółdzielnie dziennikarskie lub prywatne firmy krajowe[2]. Zupełną nowością było tworzenie lokalnych redakcji mediów elektronicznych. Rozgłośnie radiowe powstały prawie we wszystkich miastach wojewódzkich (np. w Koninie działały aż trzy). W mniejszych ośrodkach stacje radiowe nie zdołały się w większości zadomowić, choć przetrwały m.in. w Bochni, Grudziądzu, Zakopanem. Podstawową barierę w ich rozwoju stanowiły trudności z osiągnięciem profesjonalnych standardów oraz szczupły rynek reklam. Mimo to, na przełomie lat 1991-1992 doliczono

1 - Skutecznym rozwiązaniem było przekształcenie samorządowego wydawnictwa w samodzielny zakład budżetowy rady miasta (przykład Nowej Soli), co oddzielało redakcję od bezpośredniego wpływu urzędu miejskiego, ale zapewniało władzom wystarczający nadzór nad pismem. A. K. Piasecki, *Lubuska czwarta władza. Środki społecznej komunikacji w woj. lubuskim,* Zielona Góra 2000, s. 179-186.

2 - M. Jachimowski, M. Gierula, *Możliwości i ograniczenia w kształtowaniu się mediów lokalnych w okresie transformacji. Wybrane aspekty problemu,* [w:] *Media regionalne i lokalne a demokracja na szczeblu lokalnym*, Rzeszów 1998.

się w Polsce ok. 1,6 tys. lokalnych stacji[1]. Żywiołowo zaczęła rozwijać się telewizja kablowa, jej właściciele (w większości spółdzielnie mieszkaniowe) podejmowali się też organizacji studia nadającego program lokalny. I choć kłopoty techniczne i prawne uniemożliwiły utrwalenie tych działań, to w wielu miastach (np. Biłgoraj, Bytów, Koło, Kozienice, Świdnica, Żary) lokalna TV stała się głównym środkiem przekazu.



Z punktu widzenia funkcjonowania lokalnych elit, obecność miejscowej prasy była (obok pięcioprzymiotnikowych wyborów, rządów prawa, wolnego rynku) filarem demokracji. Stanowiła też jedną z wielu nowości, jakie przyniósł upadek PRL. Jawność działania, możliwość publicznej krytyki, niezależność dziennikarskiej opinii - wszystko to nie mieściło się przed 1990 r. w kanonach sprawowania władzy na polskiej prowincji. Dla przedstawicieli rad i zarządów współpraca z lokalnymi mediami okazała się trudnym wyzwaniem, tym bardziej, że brakowało szczegółowych regulacji prawnych dotyczących udostępniania informacji publicznych. Z kolei u dziennikarzy z kilkumiesięcznym doświadczeniem korzystanie z wolności słowa łatwo przekształcało się w nadużywanie tego prawa. Stąd w pierwszej kadencji samorządu dochodziło do częstych konfliktów na linii redakcja - urząd. I nie miało znaczenia, że ludzie z tych dwóch instytucji mieli zbieżne poglądy polityczne, że działali w tych

1 - J. Regulski, *Samorząd III RP...,* op. cit., s. 351.

samych komitetach wyborczych. Prasoznawcy i dziennikarze podawali wiele przykładów takich konfliktów. Gdy wydawcą był urząd, kończyło się to nawet na decyzjach personalnych, w wyniku których zmieniano redaktora naczelnego (np. ,,Głos Ziemi Szamotulskiej''), wymieniano cały personel, a nawet zamykano pismo (np., ,,Zegarynka'' - Lwówek)[1]. W niektórych przypadkach nie było takiej potrzeby, ponieważ redagowaniem pisma zajmował się sam burmistrz (tak było np. w Szczecinku i w Tyczynie k/ Rzeszowa)[2].

Konflikty z władzą (czy może raczej o władzę) prowadziły także do tworzenia nowych gazet, które wzajemnie się zwalczały. Z tych powodów w Namysłowie wiosną 1994 r. ukazywało się pięć pism o łącznym nakładzie 10 tys. egzemplarzy. Nie było to odosobnione zjawisko, ponieważ w wyborczym roku 1994 wzrosło zainteresowanie mediami ze strony aktualnych władz samorządowych i ich potencjalnych następców. Przejawem tego było wydawanie przez urzędy biuletynów oraz aktywniejszy sponsoring mediów niezależnych. Drukowano więc sprawozdania z kadencji, prezentowano osiągnięcia inwestycyjne, przypominano składy komisji, rad i zarządów. Wiele redakcji po raz pierwszy dało się wciągnąć do udziału w przedwyborczych grach politycznych. Aby wzmocnić pozycję mediów niezależnych, fundacja IDEE miesiąc przed wyborami ogłosiła wyniki III konkursu dla prasy lokalnej nagradzając 75 redakcji.

Również w drugiej kadencji media niezależne wspierane były przez tę fundację, która realizowała wciąż nowe programy. Wśród lokalnych wydawnictw wykształciła się grupa liderów przejmująca częściowo rolę bazy szkoleniowej dla początkujących wydawców z kraju i z zagranicy (głównie z Białorusi)[3]. Poprzez wykorzystanie środków fundacji starano się pomóc redakcjom gazet samorządowych zmierzających do wyprowadzenia tytułu spod kurateli władz. Regionalne stowarzyszenia prasy lokalnej w Poznaniu, Krakowie, Olsztynie, Tarnowie organizowały zjazdy i konkursy. Prasą lokalną zaczęły się interesować wpływowe instytucje, a także wydawnictwa ogólnokrajowe (np. ,,Prószyński i Spółka''). W 1996 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski zaprosił ok. stu redaktorów prasy lokalnej i sublokalnej na pierwszą konferencję prasową adresowaną przede wszystkim do tych wydawnictw. Rok później Kancelaria Prezydencka powtórzyła to zaproszenie celem włączenia mediów lokalnych w kampanię na rzecz uchwalenia konstytucji. Znaczenie tych mediów dostrzeżono powszechnie w okresie letniej powodzi w 1997 r., kiedy to władze samorządowe musiały organizować na swym terenie szerokie działania wymagające szybkiego i skutecznego nagłośnienia.

1 - R. Kowalczyk, *Zarys dziejów prasy lokalnej w Polsce,* Poznań 1999, s. 87.

2 - M. Nejman, *Bać się krytykować,* ,,Wspólnota'' 1993, nr 42.

3 - A. K. Piasecki, *Echo Turku,* s. 16, [w:] A. Hejman (red.), *Poradnik dla wydawców i dziennikarzy prasy lokalnej,* t. 2, Warszawa 1998.

Pod względem ilościowym zjawisko prasy lokalnej nadal było trudne do usystematyzowania. Obejmowało ono także pisma wielkomiejskie ograniczone do samego miasta, ale nie kolportowane w regionie (np. tygodniki: ,,Trójmiasto'', ,,Czas Warszawski'', ,,Wieczór'' - Katowice, ,,Goniec Górnośląski'' - Chorzów, ,,Głos Rzeszowa''). Poza tymi ośrodkami, według danych OBP z 30 września 1997 r., w Polsce istniało 2.116 pism lokalnych i sublokalnych, z tego 39 proc. znajdowało się w gestii samorządów (w tej grupie było jednak najwięcej miesięczników i efemeryd), 25 proc. stanowiły wydawnictwa prywatne (głównie profesjonalne tygodniki i dwutygodniki), a na pozostałą część składały się czasopisma wspólnot osiedlowych, parafialnych, towarzystw miłośników miast, przedsiębiorstw. Najwięcej lokalnych wydawnictw istniało w woj. katowickim (179), warszawskim (129), gdańskim (94) i poznańskim (82). Najmniej w woj. sieradzkim (11), zamojskim (12), bialskopodlaskim (13). Dane ilościowe nie w pełni jednak odzwierciedlają faktyczny obraz znaczenia prasy lokalnej. Odrzucając bowiem gazety parafialne i przyjmując liczbę ludności danego województwa jako podstawowy miernik badawczy, uzyskujemy następujące wyniki. W woj. tarnowskim jeden tytuł prasowy przypadał na 15,3 tys. mieszkańców i był to najlepszy wynik w kraju. W dalszej kolejności były województwa: nowosądeckie (16,8 tys.), pilskie (18 tys.), leszczyńskie (19 tys.), opolskie (19,1 tys.). Najgorzej wypadały natomiast województwa: zamojskie (99 tys.), sieradzkie (68,3 tys.), przemyskie (67,5 tys.). Dane te można jeszcze uzupełnić o kolejne kryteria, częstotliwości i nakładu, ale nie zmieniłoby to podanej już klasyfikacji wojewódzkiej. Skomplikowane wyliczenia potwierdzają i tak znaną tezę, która pojawiła się już u progu lat dziewięćdziesiątych: prawdziwe zagłębia prasy lokalnej znajdują się w zachodniej Polsce[1]. Analityk, obserwujący z perspektywy rządowego centrum rozwój prasy lokalnej, tak uzasadniał przyczyny trudności z jej usystematyzowaniem: *Małe pisma nie mogą być stabilne, bo samo ich istnienie jest niejako ,,głosem'' tej niestabilności właśnie. W małej gazecie jak w soczewce skupia się gra interesów publicznych.[...] Jeśli więc jest tu jakiś ,,trend'' rozwojowy, czy spadkowy, to chyba tylko taki, że małe pisma nie przestaną wychodzić, choć będą powstawały i rozpadały się, a ich redaktorzy będą lub nie będą odważni*[2].

Nowym zjawiskiem, towarzyszącym rozwojowi mediów w latach 1994-98, był początek koncentracji kapitałowo-wydawniczej. Najwyraźniej widać to było na Pomorzu, gdzie Wydawnictwo Pomorskie z siedzibą w Tczewie wydające dziewięć tygodników konkurowało z dwoma innymi spółkami wydawniczymi mającymi podobną liczbę tytułów prasowych. Na południu Polski w jednym wydawnictwie działały trzy dzienniki (dla Częstochowy, Kielc i Radomia) i sześć tygodników sublokalnych. Pisma te miały ok. połowy stron wspólnych, co obniżało koszty

1 - ,,Wspólnota'' 1997, nr 41, s. 16.

2 - Materiał przygotowany przez URM, A. Zienkiewicz, *Transformacje...,* ,,Wspólnota'' 1995, nr 36.

wydawnicze. Spośród 65 dzienników ogólnoinformacyjnych, 43 wydawały różnego rodzaju mutacje lokalne, w 1998 r. było ich ok. 160[1]. Od czterech do jedenastu mutacji miały dzienniki: „Dziennik Bałtycki", „Dziennik Zachodni", „Gazeta Lubuska", „Gazeta Pomorska", „Gazeta Poznańska", „Głos Wielkopolski", „Trybuna Śląska". Na polski rynek wchodziły coraz śmielej zachodnie koncerny wydawnicze, głównie norweska Orkla i niemiecki Passauer Neue Presse. Koncerny prasowe, potrafiły dostosować się do zmian w strukturze czytelnictwa, wynikających z osłabienia roli dzienników na rzecz tygodników i dwutygodników[2]. Niektóre duże wydawnictwa zwracały szczególną uwagę na rynek mediów lokalnych, wykupując już istniejące tytuły (np. w Głogowie) lub tworząc nowe (np. w Brodnicy)[3]. Niewielu wydawcom lokalnym udawało się oprzeć takiej konkurencji, mając ograniczoną terenem liczbę czytelników i rynek reklam. Wydawnictwo „Wulkan"[4] ze Żnina zaczęło drukować mutacje dla poszczególnych gmin oraz starało się zwiększać częstotliwość wydawania tygodnika „Pałuki". W Jarocinie właściciel wydawnictwa otworzył rozgłośnię radiową i rozwijał działalność edytorską w sąsiednich miastach (m.in. w Pleszewie).

Działalność mediów elektronicznych uległa poważnemu ograniczeniu na skutek restrykcyjnej polityki Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. W latach 1993-1997 KRRiT wydała 250 zezwoleń na nadawanie lub retransmitowanie programów radiowych, ale dotyczyły one w większości miast wojewódzkich. Pod względem własności dominowała radiofonia prywatna, na drugim miejscu były stacje kościelne, samorząd zaś był właścicielem lub współwłaścicielem 12 stacji radiowych (m.in. Radio „Fan" w Knurowie)[5]. Wiele koncesji wydanych dla mniejszych ośrodków pozostało niewykorzystanych. Koszty uzyskania koncesji oraz konsekwencje jej braku (interwencja organów ścigania) spowodowały zamknięcie wielu rozgłośni. To samo dotyczyło studiów nadawczych telewizji naziemnej i kablowej, choć ta ostatnia rozwijała się wyjątkowo dynamicznie. W latach 1996-98 liczba zezwoleń na nadawanie własnego programu przez te telewizje zwiększyła się z 75 do ok. 200. W grupie nadawców telewizyjnych i radiowych proces koncentracji był jeszcze większy niż na rynku prasowym. Nadawcy tych mediów zostali też w pierwszej kolejności narażeni na restrykcje ze strony przedstawicieli związków twórczych za nierozliczanie tantiem autorskich.

Kwestie instytucjonalno-prawne stawały się barierą nie tylko dla mediów elektronicznych. Coraz częściej stosowano praktykę utrudnienia dziennikarzom

1 - Obliczenia Stanisława Michalczyka, *Media lokalne w systemie komunikowania,* Katowice 2000, s. 171.
2 - R. Filas, *Zmiany w czytelnictwie prasy w latach 1995-1996,* „Zeszyty Prasoznawcze" 1997, nr 1/2, s. 157-158.
3 - S. Zasada, *Czas na lokalność,* „Press" 1997, nr 11; T. Jastrzębowski, *Konfrontacje'98,* „Press" 1998, nr 3.
4 - Właścicielem wydawnictwa był Dominik Księski, który starał się promować prasę lokalną w mediach centralnych, a także poprzez współpracę z fundacjami.
5 - S. Michlaczyk, *Media lokalne...,* s. 223.

pozyskiwania informacji. Zdarzały się głośne na całą Polskę przypadki odmawiania dziennikarzom protokółów z posiedzeń rad i zarządów. Burmistrzowie nie chcieli ujawniać wysokości swoich dochodów. W obu przypadkach zainteresowani odwoływali się do sądów, ale orzecznictwo, mimo że raczej opierało się na zasadzie jawności działań władz publicznych, nie miało egzekucyjnego przełożenia. Charakteryzując pracę organów samorządowych w 1996 r. dziennikarz „Rzeczpospolitej" pisał: *Pokusa, aby poza samą uchwałą budżetową gminy coraz więcej informacji ubocznych obwarowywać różnymi utrudnieniami, a nawet zakazami, wydaje się narastać*[1]. Przedstawiciele lokalnych telewizji mieli nawet kłopoty z uzyskaniem zgody na obecność kamer na sali obrad rady miejskiej. Dziennikarzy i operatorów z jawnej sesji rady wyproszono m.in. w Ostródzie i w Przemyślu. Wywołało to interwencje warszawskiego Centrum Monitoringu Prasy[2], które przypominało, iż rozporządzenie Rady Ministrów z 7 listopada 1995 r. w sprawie trybu udostępniania prasie informacji dotyczy także instytucji samorządowych.

Związki mediów lokalnych z władzą samorządową w drugiej kadencji miały bardziej uregulowany charakter. Badania obejmujące wydawnictwa samorządowe pozwoliły na wyróżnienie trzech modeli stosunków między wydawcą a redakcją: 1) model dyrektywno-cenzorski; 2) doradczo-konsultacyjny; 3) liberalno-partnerski[3]. Generalnie radni nie rezygnowali łatwo z prób ręcznego sterowania podległymi im redakcjami. Nie przejmowali się oni ostrzeżeniami „Wspólnoty": *Finansowanie lokalnej gazety przez gminę może doprowadzić do skostnienia pisma*[4]. Nie pomagały też interwencje dziennikarzy prasy centralnej, którzy wzywani na pomoc przez swych kolegów z prowincji oburzali się przykładami ingerencji władz w działalność redakcji, co było zjawiskiem nieznanym w wydawnictwach ogólnokrajowych. Samorządowcy zawsze mogli argumentować, że ich działania powodowane są koniecznością sprawdzania sposobu wydatkowania środków publicznych. Wszyscy zaś zdawali sobie sprawę, że za taką kontrolą stoi jeszcze ważniejszy interes: przygotowanie wyborców do właściwej decyzji[5]. I choć do rzadkości należało odwoływanie się władzy do organów ścigania w konfliktach z niezależnymi gazetami, to jednak instytucjonalne formy współpracy też pojawiały się nieczęsto.

1 - G. Romanowski, *Trochę jawnie, a trochę poufnie,* „Rzeczpospolita", 1 października 1996; „Wspólnota" (1997, nr 8, s. 23) komentowała, że orzeczenie NSA z 11 stycznia 1996 r. w sprawie odmowy udostępnienia dziennikarzowi protokółu z posiedzenia Zarządu Gminy, *jest nową próbą wyznaczania granic wolności słowa i wolności prasy, z uwzględnieniem norm międzynarodowych w tej dziedzinie i zasady demokratycznego państwa prawa. Należy zauważyć, że granice te zostały przesunięte na korzyść wolności prasy z wyraźną ostrożnością.*
2 - *Telewizja niepożądana,* „Rzeczpospolita", 8 listopada 1996; *Wyrzucić media,* „Gazeta Wyborcza", 21 listopada 1996.
3 - S. Michalczyk, *Prasa samorządowa. Szkice prasoznawcze,* Katowice 1996, s. 37.
4 - Cytat stanowi podtytuł kolumny *Prasa lokalna,* „Wspólnota" 1997, nr 2; Podobne wnioski można spotkać w wielu analizach, np. Z. Anculewicz, *Od harmonii do wrogości. Media i władza samorządowa na przykładzie Warmii i Mazur,* „Zeszyty Prasoznawcze" 1996, nr1-2, s. 70.
5 - O problemach tych pisała w „Rzeczpospolitej" B. Cieszewska, *Niezależna czy samorządowa,* 13 października 1995; *Jeden przeciw wszystkim,* 29 listopada 1996.

W małych urzędach nie widziano jeszcze potrzeby tworzenia stanowiska rzecznika prasowego i raczej nie zwoływano konferencji prasowych. Niewiele też było materiałów instruktażowych, które pomogłyby samorządowcom w profesjonalnych kontaktach z mediami[1]. Polityka medialna samorządów drugiej kadencji nie obfitowała w takie błędy, jak to było w latach 1990-94, ale trudno doszukać się tu także wyraźnego postępu. To raczej dziennikarze potrafili dostosować się do specyficznych metod pracy władz samorządowych. Ta różnica wynikała z prostej przyczyny „ruchu kadrowego", który w większym stopniu dotyczył władz niż redakcji gazet.

Pod koniec drugiej kadencji samorządu, podobnie jak to było cztery lata wcześniej, ożywił się proces tworzenia nowych tytułów prasy lokalnej. Inicjatywy te podejmowane były głównie w związku z perspektywą powstania powiatów. Dawało to szanse na wydawanie nowych pism oraz na zwiększenie zasięgu pism miejskich i gminnych. Rozwojowi mediów w tym czasie sprzyjała dobra koniunktura gospodarcza, boom na rynku reklamy, upowszechnienie nowoczesnych metod składu i druku. Pojawiały się jednak zagrożenia w postaci coraz ostrzejszej konkurencji ze strony krajowych i zagranicznych koncernów medialnych. Prywatni wydawcy obawiali się też, że po utworzeniu powiatów zwiększy się podaż prasy samorządowej, dotowanej i dyspozycyjnej. Postulowali więc wprowadzenie ustawowych ograniczeń co do prowadzenia przez samorząd działalności wydawniczej[2]. Brak reakcji władz na ten problem nie zmniejszył tempa tworzenia się nowych tytułów. W rozwoju tym uczestniczyły także duże koncerny prasowe, dostosowujące kolportaż swoich dodatków terenowych do nowych granic województw i powiatów. W ten sposób część mediów wyprzedziła reformę, przygotowując lokalne społeczności do zmian i często będąc najlepszym wyrazicielem ich prawa do samostanowienia[3]. Zaangażowanie prasy lokalnej w problematykę reformy samorządowej było widoczne szczególnie tam, gdzie społeczności domagały się ustanowienia powiatu, utrzymania województwa lub zmiany swej przynależności administracyjnej. Organizowane wówczas przez redakcje sondaże, plebiscyty oraz inne akcje były poważną formą nacisku na radnych i posłów. Na tym tle słabo wypadała telewizja publiczna, która sprawom reformy poświęcała tak niewiele czasu, że zmusiło to pełnomocnika rządu do publicznej interwencji u władz. Przy okazji reformy lobby samorządowe chciało doprowadzić też do zmian w telewizji, które wzmocniłyby pozycję ośrodków regionalnych. Okazało się jednak, że łatwiej zdecentralizować państwo niż publiczną telewizję[4].

1 - Jednym z niewielu tego typu wydawnictw była książka wydana pod redakcją Joanny Regulskiej, *Grochem o ścianę? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych,* Warszawa 1997.

2 - Taki postulat pojawił się na spotkaniu przedstawicieli kilkunastu wydawnictw lokalnych w Tczewie, w marcu 1998 r.

3 - J. Opałka, *Media lokalne a samorząd terytorialny w Polsce w latach 1989-1998,* materiał pomocniczy, [w:] Archiwum FRDL.

4 - *Telewizja publiczna a decentralizacja państwa,* ,,Wspólnota'' 1998, nr 38.

Bezpośrednia współpraca redakcji gazet lokalnych (nastawionych w zdecydowanej większości proreformatorsko) z rządem Jerzego Buzka nie przyniosła trwałych efektów. Spodziewano się skierowania do lokalnych mediów sponsorowanego programu promującego reformę, a skończyło się na jednym spotkaniu premiera z dziennikarzami prasy lokalnej i sublokalnej.

Sytuację mediów lokalnych w okresie wyborów jesiennych w 1998 r. można porównać do tej, jaka panowała w 1990 r. Charakteryzowało ją tworzenie kolejnych instytucji samorządowych, powstawanie nowych tytułów, wzmacnianie powiązań politycznych i personalnych środowisk radnych i redaktorów. Potwierdza to tezę o permanentnej transformacji panującej w polskich mediach lokalnych w latach dziewięćdziesiątych. Obie instytucje - samorząd i media - zdążyły w ciągu ośmiu lat na tyle dojrzeć, że wbrew obawom reforma administracyjna nie wywołała wielkiego wstrząsu we wzajemnych relacjach. Powtórzyły się historie znane z 1994 r.: konflikt w zespołach gazet samorządowych wynikający z przejęcia władzy przez nową ekipę (np. w Słubicach). Tworzenie nowych tytułów przez rezygnujących z pracy dla samorządu dziennikarzy (np. w Gubinie)[1].

Powoływanie własnych organów prasowych przez powiaty i samorządowe województwa nie zagroziło istniejącym już gazetom lokalnym. Rynek był ustabilizowany, a nowe jednostki samorządowe nie posiadały wystarczającego potencjału finansowego i kadrowego dla takiej działalności. Biuletyny samorządowe tworzone w trzeciej kadencji miały charakter efemeryd i nie odegrały znaczącej roli w swym środowisku. Tym niemniej, pod względem ilościowym w prasie lokalnej nadal najliczniejszą grupę stanowiły wydawnictwa samorządowe (w 2000 r. zajmowały 36 proc. rynku). W grupie wydawnictw niezależnych (26 proc.) istniało ok. stu tytułów mających największe znaczenie. Nakład każdego z tych pism wahał się w granicach od 3 tys. do 20 tys. egz. Pozostałe segmenty rynku wydawniczego, prasa parafialna (22 proc.) i prasa stowarzyszeń (10 proc.), reprezentowane były wprawdzie przez dużą liczbę tytułów, ale ich adresatami były wąskie środowiska. Gazety te nie zdołały zakorzenić się w powszechnej świadomości z powodu niskiego nakładu, rzadkiego cyklu wydawniczego i krótkiej tradycji.

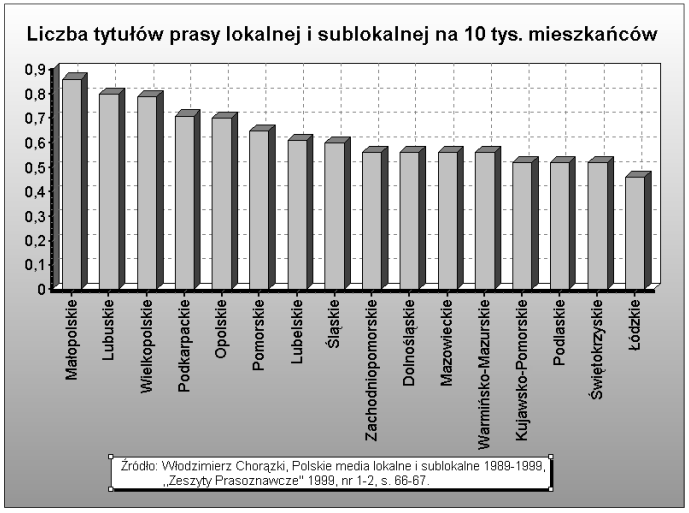
Ogółem w dziesięć lat po odrodzeniu samorządów liczba tytułów prasy lokalnej i regionalnej wynosiła ok. 2,5 tys. Do tego należy dodać ponad 100 lokalnych rozgłośni radiowych i 120 miejscowości posiadających telewizję. O zmianach, jakie zaszły w tej dekadzie na lokalnych rynkach wydawniczych, świadczą obliczenia OBP, z których wynika, że przetrwało ją zaledwie 15 proc. ze wszystkich tytułów ukazujących się przed 1990 r.[2] Pod względem częstotliwości wydawania nadal

1 - A. K. Piasecki, *Polska prasa lokalna po reformie administracyjnej na przykładzie województwa lubuskiego,* ,,Politologia'', Zielona Góra 2002, nr 1.

2 - Dane liczbowe zostały zaprezentowane przez Włodzimierza Chorązkiego (OBP UJ) podczas konferencji w Krynicy w dniach 18-19 lutego 2000 r.

najwięcej było miesięczników (1.202 tytułów), ale wzrastała także liczba tygodników (383) i dwutygodników (238), co świadczyło o postępującym profesjonaliźmie prasy lokalnej. Umacniał się też terytorialny podział na województwa o większym i mniejszym nasyceniu tymi wydawnictwami.

W rozwoju ilościowym prasy w trzeciej kadencji samorządu mamy do czynienia początkowo z lekkim wzrostem, a następnie stabilizacją. Wyraźnie natomiast poprawiła się jakość wydawanych pism. Wynikało to z coraz większego zawodowego doświadczenia wydawców oraz z dalszego upowszechniania nowości z dziedziny poligrafii i informatyki. Baza drukarska dla inicjatyw prasowych istniała już prawie w każdym powiecie, rozbudowywały się studia komputerowo-graficzne, zwiększała się liczba firm teleinformatycznych. Po krótkim załamaniu na rynku lokalnych mediów elektronicznych z połowy lat dziewięćdziesiątych, w okresie trzeciej kadencji samorządów pojawiły się nowe inicjatywy tworzenia rozgłośni radiowych i stacji telewizyjnych we współpracy z władzami. Najszerszą ofertę przedstawiła spółka akcyjna Polskie Fale Średnie, która rozpoczęła organizowanie krajowej sieci 90 gminnych radiostacji. Ich formuła programowa była wspólna (podobnie jak pierwsza część logo: Twoje Radio - plus nazwa gminy) i opierała się na interaktywnej współpracy ze słuchaczami. Działalność Twojego Radia Gminnego zainaugurowana została w lutym 2001 r. w gminie Lipsko (południowy kraniec woj. mazowieckiego)[1].



Powyższy przykład wskazuje na zorganizowany charakter działań, które stanowiły zarazem poważną konkurencję dla lokalnych rozgłośni radiowych z wieloletnią tradycją (np. w Wieluniu i Sochaczewie)[2]. W dłuższej perspektywie taka koncentracja nie była korzystna również dla samorządów, które zawierając indywidualne umowy ze spółkami, miały później ograniczone możliwości negocjacji korzystnych warunków.

1 - „Wspólnota" 2001, nr 8, s. 58.
2 - A. Belka, *Czwarta władza w Sochaczewie,* „Więź" 2000, nr 5.

Tym niemniej na przełomie XX i XXI wieku medialne procesy globalizacyjne trafiały też do gmin i to nie tylko za sprawą radiowej spółki. W 1999 r. z ofertą współpracy zwróciło się do samorządów Stowarzyszenie Telewizji Kablowych, którego działalność rekomendował Zgromadzeniu Związku Miast Polskich Michał Kulesza[1]. Rozwój miejskich kablówek oraz siła telewizyjnego przekazu powodowały, iż samorządy korzystały z usług tych mediów, ale najczęściej bez wchodzenia w instytucjonalną współpracę. Jedynie w przypadku samorządów wojewódzkich widoczne było dążenie do wzmocnienia formalnych więzi z regionalnymi ośrodkami TVP, które czuły się zagrożone przez warszawską centralę telewizji publicznej.

Największa dynamika zmian w latach 1998-2002 w zakresie środków komunikacji objęła internet. Pierwsze samorządowe strony www zaczęły pojawiać się na szerszą skalę już w okresie kampanii wyborczej w 1998 r. W następnych miesiącach liczba internetowych adresów gmin, miast, powiatów wzrastała z dnia na dzień. Rozwój ilościowy nie zawsze szedł w parze z jakością zamieszczanych tam materiałów, ale i pod tym względem dość szybko dokonano weryfikacji, promując najlepsze strony i traktując je jako wizytówki miasta w wirtualnym świecie. Uaktywniło się powstałe jeszcze w 1997 r. w Tarnowie Stowarzyszenie „Miasta w Internecie", organizujące konkursy na najciekawsze strony[2]. Wiele samorządów zaczynało swą promocję w nowej kadencji właśnie od internetu. Był to także ważny punkt w inauguracji działalności Związku Powiatów Polskich, który w krótkim czasie stworzył portal ze stronami internetowymi wszystkich powiatów. W 2000 r. w Małopolsce spośród 182 gmin, sto posiadało strony www. Badania wykazały, że merytoryczna zawartość tych stron dotyczyła przede wszystkim promocji gmin[3]. Dawało to nie tylko nowe możliwości zdobywania informacji o lokalnej władzy, ale również stwarzało samorządowcom okazję do lepszego poznania odbiorców tych informacji.

Tak wszechstronny rozwój środków przekazu wymagał nowego podejścia do kwestii polityki informacyjnej samorządów. W trzeciej kadencji w większości urzędów miast (oraz w znacznej części urzędów gmin) powstały komórki organizacyjne (referaty, wydziały) ds. promocji, informacji, biura rzeczników prasowych. Ich zadaniem było nie tyle odpowiadanie na pytania dziennikarzy, ile kształtowanie całej polityki medialnej samorządu. Obejmowała ona takie formy oddziaływania jak tworzenie serwisów informacyjnych, przygotowywanie kalendarium wydarzeń (tygodnia, miesiąca, roku), organizowanie konferencji prasowych (tematycznych i ogólnych), współredagowanie stałych rubryk w prasie lokalnej, zamieszczanie tam wkładek tematycznych, artykułów sponsorowanych. W przypadku ważnych wydarzeń lokalnych organizowano szeroką kampanię informacyjną,

1 - Wywiad z Michałem Kuleszą, „Wspólnota" 1999, nr 10.
2 - www.miasta w internecie.pl; także: P. Olszewski, *Gmina w Internecie,* [w:] S. Michałowski, *Samorząd terytorialny III RP,* op. cit.
3 - P. Jaworski-Grzanka, *Informacja publiczna na stronach internetowych samorządów gminnych województwa małopolskiego,* „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 7-8.

okazjonalnie publikowano oświadczenia i apele burmistrza, wydawano własne biuletyny, foldery reklamowe, poradniki (np. „Poznaj swój urząd''). W trzeciej kadencji prawie każdy samorząd posiadał już mniej lub bardziej rozbudowany system komunikacji z mieszkańcami. Osobiste doświadczenia wypływające ze współpracy z mediami nauczyły samorządowych szefów wychodzenia naprzeciw oczekiwaniom dziennikarzy. Słusznie rozumowano, iż redaktor w urzędzie nie może być traktowany jak intruz, a przejęcie inicjatywy w kontaktach z redakcjami owocuje zwiększeniem możliwości oddziaływania na tworzony w mediach obraz samorządu[1].

Pozytywnym skutkiem tej zmiany było zwiększenie ilości tematów samorządowych w pismach niezależnych, co raczej odpowiadało potrzebom czytelników. Jednak w wielu przypadkach taka współpraca powodowała zacieranie odrębnego charakteru misji czwartej władzy. Zawodowi dziennikarze (wśród których nadal sprawowanie funkcji radnego nie było czymś niezwykłym) nie dostrzegali zasadniczego zagrożenia z tej strony. Wydawcy natomiast bardziej obawiali się osłabienia swej pozycji ekonomicznej z powodu wprowadzenia podatku VAT na prasę, kryzysu rynku reklam, zastoju gospodarczego i konkurencji ze strony koncernów medialnych[2].

Współpraca samorządowych i medialnych elit lokalnych nie pozbawiona była jednak konfliktów. Nadal więc zdarzały się przypadki walki dwóch gminnych gazet, samorządowej i opozycyjnej, walki politycznej i personalnej prowadzonej na pograniczu kultury i prawa. Sądy musiały też wciąż rozstrzygać dawno wyjaśnione sprawy jawności działań i zarobków osób publicznych w samorządzie. W Kraśniku sąd karny w październiku 2001 r. potępił burmistrza za utrudnianie lokalnej gazecie dostępu do informacji. Centrum Monitoringu Prasy interweniowało w przypadkach jaskrawego naruszania dziennikarskich praw. Tak było, gdy w 1999 r. w Otmuchowie radni zażyczyli sobie autoryzacji cytowanych w prasie wypowiedzi z sesji rady. W Pruszkowie burmistrz domagał się, by redakcja lokalnej telewizji przeprowadzała pełne transmisje z posiedzeń rady, nie przerywane żadnymi komentarzami. W Łosicach burmistrz odmówił udzielenia informacji dziennikarzowi stwierdzając, że legitymacja SDP nie jest wystarczającym dowodem na to, że jest on dziennikarzem[3]. W Płońsku burmistrz zbył pytanie dziennikarki argumentem, że interesujące ją sprawy były już wyjaśniane m.in. na sesji rady, za co musiał tłumaczyć się przed NSA[4]. Dyrektor CMP komentował takie postawy samorządowców z zażenowaniem: *Z pewną nostalgią wspomnijmy, że u zarania obecnego ustroju mówiło się, że to właśnie samorządy lokalne będą kwiatem i fundamentem rodzącej się demokracji. Jako władza najbliższa obywatela, miały być wyczulone na jego potrzeby, a zarazem najbardziej mu życzliwe i chętne do współpracy. Po dziesięciu latach można stwierdzić, iż lokalne samorządy chorują na wszelkie znane przypadłości władzy, z butą, arogancją i niekompetencją na czele*[1].

1 - Aleksander Woźny z UWr. opisując zadania informacyjne w samorządowych realiach powoływał się na amerykańskie wizje przyszłości: *[...] wydziały public relations będą niczym kwatery główne działające w warunkach wojennych. Dowodzący nimi ludzie będą uświadamiać ze znacznym wyprzedzeniem nadchodzące zmiany i tendencje w społeczności lokalnej.* ,,Gazeta Samorządu i Administracji'' 2000, nr 10, s. 18.

2 - Wywiad z redaktorem naczelnym ,,Wiadomości Oławskich'', ,Rzeczpospolita'' 2000, nr 271, s. A-2.

3 - M. Wyrwich, *Lokalni cenzorzy,* ,,Tygodnik Solidarność'' 2002, nr 41.

4 - NSA orzeczeniem z 11 stycznia 2001 r. uchylił zaskarżoną przez redakcję odmowę udzielania informacji, argumentując, że konstytucyjne i ustawowe prawo prasy do uzyskiwania informacji oznacza prawo do otrzymywania informacji rzetelnej.

Ogólnopolskie dzienniki i prestiżowe tygodniki zwracały uwagę publiczną na trudną sytuację lokalnych wydawnictw uwikłanych w konflikty z władzą[2]. Głośnym echem odbiła się sprawa tygodnika „Nowe Życie Pabianic'' - prywatnej gazety, którą władze lokalne nękały doniesieniami na prokuraturę, wyrzuceniem z lokalu i kontrolami inspekcji pracy. W obronie pisma stanęło Stowarzyszenie Dziennikarzy Polskich. Sprawą zainteresował się rzecznik praw obywatelskich, a nawet prezydent RP[3]. Nie był to jedyny przypadek angażowania przeciwko gazecie organów ścigania. W Nysie prokurator wydał nakaz przeszukania pomieszczeń redakcyjnych celem... znalezienia faksu z nyskiego urzędu, w którym burmistrz domagał się sprostowania autoryzowanego przez siebie wywiadu[4]. Z kolei w Rawie Mazowieckiej rzecznik prasowy starostwa oskarżył przed sądem karnym redaktor naczelną lokalnego pisma o zniesławienie.

Te drastyczne przykłady świadczyły o nadal istniejących pokładach niezrozumienia dla roli czwartej władzy w środowisku lokalnym. Tym niemniej w relacjach samorządowo-dziennikarskich widoczna też była tendencja do rozładowywania konfliktów, a przynajmniej ich ucywilizowania. Po 2001 r. proces ten przyspieszony został legislacyjnie, poprzez wprowadzenie do ustaw samorządowych zasady jawności, jako podstawowego wymogu funkcjonowania organów. Oznaczało to dostęp każdego obywatela do pełnej i otwartej informacji o stanie, kierunkach rozwoju, możliwościach, kondycji gospodarki samorządowej. Formy jawności samorządowej działalności zostały jasno sprecyzowane, jako bezkolizyjny i uprzejmy dostęp oraz obecność obywateli na sesjach rady i posiedzeniach komisji. Do tego należy dodać wskazówki w sprawie nieutrudniania i zapewniania obywatelom dostępu do dokumentacji wynikającej z wykonywania samorządowych zadań publicznych[5]. Władze samorządowe zostały zobowiązane do wniesienia do 1 września poprawek do swych statutów i regulaminów uwzględniających uchwalone w kwietniu nowelizacje. Ukoronowaniem tych działań było przyjęcie ustawy o dostępie do informacji publicznej, która zaczęła obowiązywać od 2002 r. Miała ona spowodować działanie urzędów w myśl zasady ,,Wszystko, co nie jest tajne -

1 - A. Goszczyński, *Jak wójt z żurnalistą,* ,,Rzeczpospolita'' 1999, nr 20.

2 - P. Sawkowski, *Czwarta władza powiatowa,* ,,Newsweek Polska'' 2002, nr 26.

3 - T. Michałowicz, T. Patora, *Święte Krowy w Pabianicach,* ,,Gazeta Wyborcza'' 2002, nr 90.

4 - ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 131. W Pabianicach i w Nysie przeciwnikami lokalnych gazet byli politycy SLD.

5 - ,,Wspólnota'' 2001, nr 29, s. 44-46; nr 30, s. 42-43.

jest jawne'', ale praktyka pokazała raz jeszcze, że nawet najlepsze prawo nie jest w stanie zmienić ludzkiej mentalności, a interpretacja ustaw może być różna[1].

Zmiany ustawodawcze wynikały m.in. z prac nad dostosowaniem polskiego prawa do norm Unii Europejskiej. Pod tym względem media lokalne były najbardziej odpowiednim partnerem dla akcji promującej integrację wśród mieszkańców małych miast i gmin, gdzie, jak wskazywały badania, było najwięcej nieprzekonanych[2]. Jednak rządowe agendy swój program sponsoringu skierowały przede wszystkim do dzienników regionalnych. Natomiast dla prasy lokalnej i sublokalnej nowym wyzwaniem stała się kampania wyborcza 2002 r.[3], a zwłaszcza promocja liderów walczących w pierwszych bezpośrednich wyborach wójtów, burmistrzów, prezydentów. Był to zarazem poważny sprawdzian wiarygodności i skuteczności lokalnych mediów, z których większość wyraźnie ujawniała swoje preferencje.

* * *

W listopadzie 2000 r. w Warszawie, podczas Kongresu Polskiej Niezależnej Prasy Lokalnej Ireneusz Krzemiński, socjolog z Uniwersytetu Warszawskiego, powiedział: *Polska niezależna prasa lokalna jest w tej chwili najsilniejszym elementem społeczeństwa obywatelskiego.* Ta ocena wynika z przemian, jakie nastąpiły na polskiej prowincji po 1990 r., z pozycji jaką w lokalnych strukturach zdobyły sobie media oraz ze znaczenia informacji w społeczeństwie demokratycznym. W ciągu dwunastu lat media lokalne przeszły znamienną drogę edukacji i rozwoju, co może być wzorcowym przykładem polskiej demokracji w wydaniu samorządowym. Z jej walorami (indywidualizm, przedsiębiorczość, rozmach) i mankamentami (kłótliwość, zaściankowość, powierzchowność). Gazeta stała się lustrzanym odbiciem gminy, miasta, powiatu, województwa.

Natomiast rozwój mediów elektronicznych, zwłaszcza internetu, dawał samorządom szansę wykazania własnych nowatorskich inicjatyw. Polskie gminy i powiaty dość szybko zafunkcjonowały w globalnej informacyjnej wiosce. Przy okazji znów dało o sobie znać terytorialne zróżnicowanie rozwoju kraju. Upowszechnienie dostępu do informacji (także jako towaru rynkowego) stało się kolejnym zadaniem samorządu w ramach ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb lokalnej wspólnoty.

1 - Warto w tym miejscu odesłać do dwóch informacji prasowych. W pierwszej mamy wyniki sondażu, z którego wynika, że tylko 8 proc. Polaków uważa, że wie, co dzieje się w gminach, a 67 proc. nie zauważyło zmiany w informowaniu obywateli po wejściu w życie ustawy, ,,Rzeczpospolita'' 2002, nr 54, s. A-4. Druga relacja dotyczy decyzji NSA, który wyrokiem z 5 grudnia 2001 r. uznał, że akta indywidualnych spraw administracyjnych nie mogą być udostępniane dziennikarzom, ponieważ zawierają dane osobowe. ,,Wspólnota'' 2002, nr 5, s. 9.

2 - J. Kapsa, *Media lokalne, pieniądze unijne,* ,,Wspólnota'' 2000, nr 13.

3 - Kampania wyborcza w 2002 r. była kolejnym okresem obfitości na rynku mediów lokalnych. Nowe pisma wydawały władze w Gdyni, Radomsku, a w Koninie powstała samorządowa telewizja.

* * * *
*

LOKALNE ELITY - podsumowanie

Powstanie nowego systemu instytucjonalnego w 1990 r. oparte było nie tylko na zmianach legislacyjnych i politycznych. Samorządowe władze lokalne miały być tworzone przez nowe elity - ludzi, których potencjał, z różnych przyczyn, nie mógł być dotąd właściwie wykorzystany dla publicznego dobra. W pierwszej kadencji odrzucenie kadr z peerelowskim rodowodem było bardzo szerokie, zwłaszcza w grupie liderów. Niewątpliwie największe znaczenie przemian z lat 1989/1990 w wymiarze lokalnym wiązało się z upadkiem politycznej wszechwładzy komitetu PZPR, a także z utratą wpływów przez satelickie organizacje tej partii oraz ludzi z MO i SB. Do grupy opuszczającej lokalną scenę publiczną dołączyli szefowie podupadających przedsiębiorstw państwowych i spółdzielczych. Nową elitę mieli tworzyć przede wszystkim liderzy samorządowi (przewodniczący rad i zarządów), radni, ważniejsi urzędnicy, działacze nowo powstających organizacji, dziennikarze, najwięksi przedsiębiorcy. Kadrowa wymiana była fundamentem budowy nowego demokratycznego ładu, w którym aktywność obywatelska mogłaby realizować się przede wszystkim w środowisku lokalnym, a szerokie zaplecze społeczne dla działań władz umożliwiałoby realizację zasady pomocniczości samorządu.

O ile odejście przedstawicieli „starej nomenklatury'' nastąpiło w krótkim czasie i wyglądało na ostateczne, to formowanie nowych elit miało charakter długotrwałego procesu, który w miarę upływu czasu tracił swą wyrazistość. Elitą byli na pewno radni i członkowie zarządu z racji posiadania wyborczego mandatu. Jednak dalszy skład tej grupy, zwanej w języku angielskim *stakeholders*[1], uzależniony był od lokalnego układu personalnego, który podlegał przemianom przez całą pierwszą kadencję. Wielu urzędników, którzy nagle objęli wpływowe funkcje (np. komendanci policji), mogło się czuć niepewnie w nowej sytuacji politycznej. Najaktywniejsi działacze komitetów obywatelskich w większości zostali radnymi, KO się rozpadły, a liderzy innych ugrupowań, związków, stowarzyszeń rzadko tworzyli wpływowe lobby. Już większe znaczenie (zwłaszcza w gminach) miał ksiądz proboszcz, zwłaszcza od września 1990 r., kiedy w szkołach przywrócono lekcje religii.

Jedyną grupą społeczno-zawodową, która w latach 1990-94 weszła na trwałe do lokalnych elit byli dziennikarze i właściciele mediów. Nie powiodło się natomiast zbudowanie silnego samorządowego zaplecza kadrowego w postaci działaczy

1 - Można to tłumaczyć jako ,,udziałowcy''. Ich ,,udział'' wiąże się z uczestnictwem w decyzjach podejmowanych przez władze lokalne; także: G. Gorzelak, *Elita lokalna*, ,,Wspólnota'' 2001, nr 50.

organizacji pozarządowych, jednostek pomocniczych samorządu, grup środowiskowych. Aktywność tych struktur miała najczęściej charakter przejściowy, nie sprzyjał im także kryzys ekonomiczny i wąska baza dla działań społecznikowskich.

Zwiastunem zmian, jakie przyniosła druga kadencja samorządu, były wyniki wyborów w 1993 r. Sukces SLD i PSL umożliwił powrót do życia publicznego tym, którzy w 1990 r. uważali swą karierę za zakończoną. Teraz objęli ważne funkcje w parlamencie, urzędach wojewódzkich, rejonowych, terenowych agendach administracji specjalnej, biurach poselsko-senatorskich. Po wyborach w 1994 r. znaleźli się także w samorządach. Dla wielu zdolnych i aktywnych ludzi była to również swego rodzaju rekompensata za czas funkcjonowania na marginesie życia publicznego. Lokalne elity mogły zmierzyć się z ideowo-politycznym pluralizmem, lepiej poznać blaski i cienie demokracji. Jednak poza sferą polityczną, w drugiej kadencji kształt samorządowego zaplecza nie uległ wyraźnej zmianie. Organizacje non-profit na poziomie lokalnym pozostały mało aktywne, a w sołectwach i radach osiedlowych nadal panował marazm. Dlatego jedyną platformą skutecznego i szerokiego działania były partie polityczne. Wessały one faktycznych oraz potencjalnych przedstawicieli elit, dając im gwarancje samorealizacji i bezpieczeństwa.

Tak ukształtowana w wymiarze gminnym Polska lokalna w 1998 r. wkroczyła do powiatów i samorządowych województw. Reforma administracji - oraz dwie pozostałe: zdrowia i oświaty - prócz wielu ambitnych celów, miały doprowadzić również do aktywizacji kadr na prowincji. Zamiar ten udało się zrealizować tylko częściowo. Po okresowym ożywieniu lokalne elity wróciły na dawne tory działania publicznego, wyznaczone przez politykę, struktury władzy, media. Pod tym względem gminy i powiaty rzadko wybijały się na oryginalność, częściej powielając zjawiska właściwe dotąd elitom z politycznego centrum. Tylko że w wymiarze lokalnym mogło nabrać to groteskowych cech.

Trzecia kadencja nie przyniosła zmian elitom związanym z samorządem gminy. Zapowiedź takich zdarzeń nastąpiła dopiero w latach 2001-2002, w związku z nowymi rozwiązaniami legislacyjnymi (ograniczenie liczby radnych, zakaz łączenia stanowisk, bezpośrednie wybory) oraz w wyniku wyborów parlamentarnych, które przyniosły dominację polityczną jednej partii, wzrost wpływów sił populistycznych i skrajnych, a także kryzys ugrupowań centroprawicowych. Na te, raczej niekorzystne zjawiska polityczne (oznaczające często załamanie kruchej stabilizacji w lokalnych władzach), nakładały się inne dotkliwe bolączki: bezrobocie, bieda, rozwarstwienie społeczne, pogłębiający się dystans cywilizacyjny między prowincją a dużymi miastami. Postępująca w takich warunkach alienacja elit oddalała szanse na zbudowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Elity lokalne w latach 1998-2002 jeszcze bardziej umocniły swój polityczny charakter. W niektórych ośrodkach weszły do nich (czy raczej wkupiły się) zorganizowane grupy przedsiębiorców, ale poza tym środowiska te były coraz bardziej zamknięte. W ich działalności powróciły stare schematy wynikające z uwzględniania hierarchii powiat - województwo - stolica oraz z podporządkowania centralizmowi decyzji i finansów, a także z dystansu wobec grup pozbawionych politycznego poparcia. Dlatego porównując kierunek rozwoju lokalnego w roku 2002 z początkiem samorządu w III RP, trudno znaleźć wiele przykładów realizacji ówczesnych idei budowy społeczeństwa obywatelskiego. Świadomość kryzysu instytucji i elit pobudzała jednak do sanacyjnych inicjatyw. Impulsem była tu kampania wyborcza oraz aktywizacja eksperckich grup patronujących samorządowi od 1989 r.[1]

1 - Patrz: raport FRDL, *Samorząd i demokracja lokalna. Osiągnięcia, zagrożenia, dylematy,* oraz dyskusja nad tym dokumentem, ,,Samorząd Terytorialny'' 2002, nr 5.

Zakończenie

Lata 1990-2002 dla dziejów władzy w polskim samorządzie terytorialnym są z pewnością podstawową cezurą badawczą. Właściwy też wydaje się ich podział na trzy podokresy, wyznaczone przez kolejne kadencje. Każde wybory zamykają pewien etap, a w przypadku wyborów samorządowych w 2002 r. szczególnie zasadne jest przypisanie im roli swoistego „bilansu otwarcia". Już na początku tego roku pojawiły się podsumowania działalności samorządu w III RP. Jan Olbrycht, marszałek województwa śląskiego oceniał trzy kadencje jako *samorząd romantyczny, samorząd pragmatyczny oraz samorząd neoromantyczny i neopragmatyczny*[1]. Tak oryginalnie ujęty bilans może być zarazem wstępem do pełniejszej oceny trzech kadencji.

W 1994 r. w wypowiedziach podsumowujących pierwszą kadencję dominowała satysfakcja, zmącona jedynie niepewnością co do rządowych planów kontynuowania decentralizacji państwa. Władza w samorządzie terytorialnym wyglądała wówczas wyjątkowo stabilnie, zwłaszcza na tle zmian parlamentarno-gabinetowych. Wykonanie twórczego zadania wmontowania samorządu w struktury państwa, a także zorganizowanie prac administracyjnych na własnym terenie oraz szereg działań gospodarczych było zrozumiałym powodem do satysfakcji[2]. Niepokoić mogło jedynie wyhamowanie obywatelskiego impetu, który towarzyszył zmianom w latach 1989-1990. Słaby stopień społecznej samoorganizacji był w końcu pierwszej kadencji o wiele większym problemem niż kryzys ekonomiczny, z którego zresztą akurat w tym czasie Polska zaczynała wychodzić.

Druga kadencja samorządu przypadła właśnie na czas względnej prosperity gospodarczej - spadek bezrobocia, wzrost PKB, zmniejszenie inflacji. W 1997 r. mogło się wydawać, że powrót do władzy zwolenników reform oznacza kolejny

1 - ,,Samorząd Terytorialny'' 2002, nr 5, s. 42.

2 - Tę satysfakcję widać w wielu wypowiedziach twórców reformy oraz samorządowych praktyków. Patrz m.in.: *Wygładzanie niedoróbek* - wywiad z Piotrem Buczkowskim, ,,Wspólnota'' 1994, nr 19; J. Stępień, *Po pierwszych czterech latach,* ,,Wspólnota'' 1994, nr 22; także wypowiedzi zamieszczone w książkach: *Bal u burmistrza...*, op. cit., *Rzeczpospolita lokalna...*, op. cit.

impuls w rozwoju demokracji lokalnej. Tym bardziej, że pod rządami SLD-PSL samorząd wszedł na tory wielopłaszczyznowych konfliktów z państwem. Dla rządzącej koalicji, a także postsolidarnościowych ugrupowań samorząd był bastionem opozycji. Polityczny pryzmat postrzegania tej instytucji uniemożliwiał kontynuowanie decentralizacji państwa. I choć zwiększyła się różnorodność polityczna samorządów, to jednak utrudniło to zarazem skuteczne reprezentowanie interesów tej instytucji wobec państwa. Wzrosła rola nadzoru i agend rządowych. Na samorządowym zapleczu radni nie mieli silnego oparcia w organizacjach społecznych[1]. W dodatku ich liderzy (przewodniczący rad i zarządów) okazali się skuteczniejsi w walce o umocnienie swej pozycji w strukturach władzy.

Za najważniejsze zjawisko trzeciej kadencji należy uznać ilościowe zwiększenie samorządowych elit oraz poszerzenie zakresu władzy tej instytucji. Wynikało to z rozpoczęcia reformy administracyjnej, choć jej wymiar osłabiła chęć pogodzenia zbyt wielu interesów politycznych i regionalnych. Spektakularna sprawa granic i siedziby nowych jednostek miała w rzeczywistości znaczenie drugorzędne, ważniejsza była kwestia kompetencji gmin, powiatów i województw. Stronami tego konfliktu było biurokratyczne centrum wzmocnione politycznym lobbingiem oraz środowisko samorządowe mające za sobą ekspertów. Ścieranie się wpływów tych dwóch grup widoczne było nie tylko w trakcie wdrażania reformy, ale również przy okazji ustaw o finansowaniu samorządu i przy innych rozwiązaniach legislacyjnych o charakterze kompetencyjnym. Mimo postępującego wzrostu centralizmu finansów państwa, w latach 1998-2002 widoczny był także postęp w upodmiotowieniu samorządu. Związane to było nie tylko z powstaniem powiatów i województw, ale również z aktywizacją polityczną samorządowych środowisk. Nawet zwiększenie liczby referendów świadczyło o tym, że lokalne społeczności nie dadzą się zepchnąć do roli biernego obserwatora.

Jednak lata 1998-2002 to także ogólny kryzys władzy, autorytetów, kryzys demokracji[2]. Zjawiska te, podsycane przez ekonomiczną stagnację i wzrost bezrobocia, mogły przynieść konsekwencje polityczno-ustrojowe. Wynik wyborów parlamentarnych w 2001 r. był pod tym względem przestrogą dla centroprawicy, a rezultat wyborów samorządowych w 2002 r. odczytywano powszechnie jako ostrzeżenie dla rządzącej lewicy. W pierwszych latach nowego stulecia siły antyreformatorskie i antyeuropejskie zyskiwały w Polsce na znaczeniu. Dlatego

1 - Podsumowując dwie kadencje samorządu Dierzgonia, wójt tej gminy określił zadanie samorządu wobec organizacji społecznych jako *sterowanie zamiast wiosłowania,* ,,Wspólnota'' 1998, nr 35, s. 4.

2 - *To nie samorządność przeżywa kryzys* - pisali w 2001 r. dwaj szczecińscy samorządowcy - *przeciwnie, samorządowe mechanizmy ograniczają negatywne skutki innego kryzysu: kryzysu etyki sprawowania władzy i demokracji. Demokracja wymaga stałego udziału w życiu publicznym obywateli i organizacji obywatelskich.* P. Fenrych, W. Puzyna, *Wielka decentralizacja,* ,,Więź'' 2001, nr 6.

końcówka trzeciej kadencji samorządu to czas rozczarowań dla wielu z tych, którzy po 1989 r. zaangażowali się w budowę demokracji.

Samorząd terytorialny jest tą instytucją ustrojową, która umożliwia spojrzenie na cały system demokracji przez soczewkę lokalności. W III RP jest to jedyna instytucja wybieralna, której kadencje władz kończyły się w konstytucyjnym terminie. Szerokie cezury chronologiczne 1990-2002 dają szansę porównania sytuacji w początkach procesu budowy samorządu z przełomowym momentem, jakim jest niewątpliwie koniec trzeciej kadencji. Takie komparatystyczne zestawienie dziejów władzy w samorządzie terytorialnym III RP w swym podsumowaniu powinno obejmować trzy obszary: mechanizm polityczny i wyborczy oraz sytuacja elit lokalnych.

W 1990 r. poprzez stworzenie samorządu dokonano złamania pięciu wielkich monopoli państwa: monopolu politycznego jednej partii, monopolu władztwa państwowego, własności państwowej, finansów oraz urzędów i urzędników[1]. Po dwunastu latach zamiast monopolu pozostały wpływy. Ich zakres jest zmienny, choć trudno mówić, że proces decentralizacji postępuje jednokierunkowo. Bowiem obok rozwoju instytucjonalnego samorządu, poszerzania jego wpływów, zwiększonego znaczenia ludzi i organizacji z samorządowym rodowodem, mamy także do czynienia z umacnianiem centralizmu państwowego w tak strategicznych dziedzinach jak finanse, polityczna podmiotowość, planowanie społeczne, gospodarka. Samorząd terytorialny nie zdołał wyprofilować swego politycznego *image* w kierunku władzy ustawodawczej. Stał się elementem władzy wykonawczej.

Diametralnej zmianie uległ system wyborczy, mimo że przez większość opisywanego okresu pozostawał on w tym samym kształcie ustawowym. Jednak przemiany polityczne, reforma administracyjna, a zwłaszcza szerokie poparcie dla zmian w tym systemie wyrażone w latach 2001-2002 - wszystko to spowodowało, że w dwanaście lat po pierwszych wyborach nowa elekcja wyglądała zupełnie inaczej. Zamiast eklektycznej i wyraźnie tymczasowej formuły komitetów obywatelskich, pojawiły się silne podmioty polityczne, dyktujące styl kampanii i weryfikujące kandydatów w jednakowym trybie w skali całego kraju. Przygotowana przez te podmioty ordynacja wyborcza w dużym stopniu kształtowała wynik elekcji. Lokalni liderzy (w większości o wyraźnej politycznej proweniencji) stali się decydującym ogniwem wyborczego systemu. To na nich, a nie na radnych, skupiła się kampania, głosowanie, ocena wyników. To również oni mogli stać się przyczyną dalszego rozwoju instytucji referendum, które w niewielkim już stopniu związane było z modelem konsultacyjnym. Umocniło ono bowiem swą pozycję ostatecznej instancji demokratycznej w walce o władzę, bez żadnych pośrednich rozwiązań (jak np. możliwość częściowej wymiany rady w trakcie kadencji). Tak kształtowany

1 - Szerzej na ten temat w wypowiedzi J. Regulskiego, ,,Wspólnota'' 1996, nr 50, s. 4.

mechanizm wyborczy zaostrzył formy walki o władzę, mocno spolaryzował jej uczestników i choć mógł wpłynąć na wzrost społecznego zainteresowania, to jednak generalnie nie sprzyjał umacnianiu lokalnych więzi.

Zaś potrzeba takiego umacniania wynika z konstytucyjnie zapisanej pomocniczości oraz z samej zasady funkcjonowania lokalnych elit, które powinny afirmować życie na prowincji, być dźwignią przemian i obywatelskiej aktywności. Rozwój tych elit był wypadkową zmiennych oddziaływań politycznych, ekonomicznych i kulturowych. W 1990 r. udało się doprowadzić do kadrowej zmiany, która była gwarancją wiarygodności całej reformy. Dotyczyło to radnych, pracowników samorządowych, działaczy zaplecza społecznego, przedstawicieli czwartej władzy. Dwanaście lat później obraz lokalnych elit nie był już tak czytelny. Ani pod względem polityki, ani wiarygodności. Nastąpiła ich integracja i alienacja. Zjawisko to powstało w wyniku długotrwałych procesów, takich jak osłabienie społecznego zaplecza samorządu i mechanizmów kontrolnych, uwiąd organizacji pozarządowych, zróżnicowanie ekonomiczne. Do tego należy dodać spodziewane skutki umocnienia pozycji liderów, zmniejszenia liczby radnych, uzawodowienie tej funkcji. Z kolei na kształt i warunki pracy szerokiej kadry pracowników samorządowych wpłynęła trudna sytuacja na rynku pracy oraz polityczna i środowiskowa presja.

Czy takie wnioski odpowiadają na pytania postawione we wstępie książki? Wydaje się, że tak, o ile weźniemy pod uwagę, że prowadzenie analizy porównawczej na temat władzy w samorządzie terytorialnym nie może być abstrakcją pomijającą inne punkty odniesienia, a w szczególności zmian jakie zaszły w Polsce w latach 1990-2002: etapy kryzysu i rozwoju gospodarki, rozwarstwienie społeczne, krystalizacja sceny politycznej. Należy również pamiętać o tym, że na tle innych instytucji publicznych samorząd terytorialny postrzegany jest jako urząd (system) najbardziej skuteczny, najbardziej efektywny, rozwiązujący w stopniu zadawalającym problemy środowiska, którego jest reprezentantem. Próbując więc uwzględnić te wszystkie czynniki można zbilansować dzieje władzy w samorządzie terytorialnym III RP w następujących punktach:

- w odróżnieniu od mechanizmów kształtujących władze parlamentarno-rządowe, a także uprawnienia i wybór głowy państwa u progu III RP, w samorządzie terytorialnym władza została ukształtowana według koncepcji eksperckich, bez konieczności zawierania szerokich kompromisów politycznych;
- instytucja władzy samorządowej nie zdobyła odrębnej podmiotowości w państwie, ewoluując w kierunku platformy politycznego działania partii;
- na samorządowej władzy zaciążyły wybory z 1998 i 2002 r., przeprowadzone według ordynacji wyborczej zakładającej upartyjnienie samorządowych organów i wzmocnienie roli liderów;

- duży wpływ na kształt samorządu wywarł proces recentralizacji państwa, widoczny już od jesieni 1993 r.;
- nie zostały zrealizowane strategiczne (czy wręcz misyjne) plany z przełomu lat 1989/1990, zakładające budowę społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o instytucje samorządu terytorialnego;
- wysiłki podjęte na rzecz umacniania demokracji lokalnej nie mogą jednak zostać ocenione jednoznacznie negatywnie. Przeobrażenia (ustawowe i empiryczne), które w 2002 r. objęły system władzy w samorządzie terytorialnym stanowią najważniejszy etap w jego ponad dwunastoletniej historii. Dopiero następne kadencje mogą pokazać, w jakim stopniu był to punkt zwrotny.

Na koniec tego podsumowania należałoby krótko ocenić zasadnicze znaczenie samorządowej władzy i dalsze jej perspektyw. Z pewnością czwarta kadencja będzie wielkim sprawdzianem nowego systemu. Odrębnym wyzwaniem dla władz samorządowych staje się także coraz realniejsza integracja Polski z Unią Europejską. Będzie to kolejny krok w procesie globalizacji, w którym sprawy lokalne nabiorą nowego znaczenia. Nie zmieni się wprawdzie obszar terytorialny władzy lokalnej, ale zakres priorytetów działania nabierze innego wymiaru. Wzrośnie znaczenie nowoczesnych form pracy. Internet stanie się narzędziem komunikacji władzy z wyborcami i petentami. Nie są to odległe perspektywy, stopień ich realizacji będzie można ocenić zapewne w bilansie kolejnych trzech kadencji.

Czy jednak takie bilanse powstaną, czy nie zabraknie motywacji do badań nad rozwojem władzy w lokalnej demokracji? Jak już wspomniano we wstępie, systemy władzy mają liczne grono analityków. A ponieważ w przypadku samorządu terytorialnego mamy do czynienia ze szczególnie złożonym zagadnieniem, można więc przypuścić, że starczy tu pracy dla niejednego badacza. Poza tym ekspertów mobilizować będzie jeszcze jeden aspekt wynikający z zakresu oddziaływania samorządu na społeczeństwo. Wyzwolony w 1990 r. mechanizm skupił już w swoich szeregach miliony ludzi: pracowników samorządowych, radnych (i kandydatów na radnych), działaczy społecznych, polityków, ekspertów. Większość osób przejawiająca jakąkolwiek aktywność publiczną, zetknęła się z instytucją samorządowego władztwa. Ten ilościowy wymiar działalności samorządu terytorialnego ma największe znaczenie.

BIBLIOGRAFIA

AKTY NORMATYWNE

- *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.* Tekst jedn.: Dz. U. z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r., o pracownikach samorządowych.* Dz. U. nr 21, poz. 124 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 22 marca 1990 r., o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.* Tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r., nr 32, poz. 176.
- *Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.* Dz. U. nr 32, poz. 191 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw.* Dz. U. nr 34, poz. 198 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz innych ustaw*. Dz. U. nr 34, poz. 199.
- *Ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących samorządu terytorialnego.* Dz. U. nr 43, poz. 253.
- *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.* Dz. U. z 1993 r. nr 111, poz. 493 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 11 października 1991 r. o referendum gminnym*. Tekst jedn.: Dz. U. z 1996 r. nr 84, poz. 386.
- *Ustawa z dnia 7 października o regionalnych izbach obrachunkowych.* Dz. U. z 1992 r. nr 85, poz. 428 z późn. zm.
- *Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym.* Dz. U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym.* Dz. U. nr 100, poz. 499.
- *Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin.* Tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r., nr 30, poz. 164 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy.* Dz. U. nr 48, poz. 195 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych.* Dz. U. nr 122, poz. 593 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.* Dz. U. nr 74, poz. 368 z późn. zm.
- *Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw.* Dz. U. nr 124, poz. 601.
- *Ustawa z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym.* Dz. U. nr 58, poz. 261.
- *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.* Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43.
- *Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.* Dz. U. nr 78, poz. 483.
- *Ustawa z dnia 31 lipca 1997 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym*. Dz. U. nr 107, poz. 686.

- *Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw o regionalnych izbach obrachunkowych, o samorządzie terytorialnym oraz o finansowaniu gmin.* Dz. U. nr 113, poz. 734.
- *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.* Dz. U. nr 106, poz. 679.
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.* Dz. U. nr 91, poz. 576.
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie.* Dz. U. nr 91, poz. 577.
- *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*. Dz. U. nr 91, poz. 578.
- *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.* Dz. U. nr 95, poz. 602.
- *Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000.* Dz. U. nr 1254, poz. 983.
- *Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa.* Dz. U. nr 162, poz. 1126.
- *Ustawa z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.* Dz. U. nr 26, poz. 306.
- *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym.* Dz.U. nr 88, poz. 985.
- *Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. Dz. U. nr 45, poz. 497.
- *Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*. Dz. U. nr 112, poz. 1198.
- *Ustawa z dnia 15 lutego 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym.* Dz. U. nr 23, poz. 220.
- *Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*. Dz. U. nr 41, poz. 361.
- *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta*. Dz. U. nr 113, poz. 983.
- *Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. Dz. U. nr 127, poz. 1089.
- *Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych*. Dz. U. nr 153, poz. 1269.

MATERIAŁY ARCHIWALNE

- *Budowa samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1989-1997,* zbiór opracowań i referatów, [w:] Archiwum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie (FRDL).
- Bykowski Krzysztof, *Programy polityczne partii w latach 1990-1998,* Warszawa 1998, [w:] Archiwum FRDL.
- Bykowski Krzysztof, *Przegląd ewolucji potrzeb władz samorządowych na przykładzie działalności Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej,* Warszawa 1998, [w:] Archiwum FRDL.
- Florczyk Andrzej, Żukowski Tomasz, *Odzyskiwanie demokracji w Polsce. Polskie wyjście z komunizmu (wybory w latach 1989-1990),* raport opracowany na zamówienie Fundacji im. Konrada Adenauera, Warszawa 20 września 1990, [w:] Delegatura Komisarza Wyborczego w Zielonej Górze.
- Gawin Dariusz, *Demokracja lokalna w świadomości społecznej na przełomie lat 80 i 90, s. 24,* [w:] Archiwum FRDL.
- *Generalny Komisarz Wyborczy, Sprawozdanie z działalności Generalnego Komisarza Wyborczego i terenowych organów wyborczych za okres od 19 marca 1990 r. do 27 listopada 1993 r.,* Warszawa, listopad 1993 rok, [w:] Delegatura Komisarza Wyborczego w Zielonej Górze.
- Gliński Piotr, *Dynamika aktywności obywatelskiej w latach 1989-1997: Trzeci Sektor w Polsce*, [w:] Archiwum FRDL.

- Kozik Maciej, *Przemiany w organizacji i formach działalności w samorządzie lokalnym Wielkopolski w latach 1990-1998*, Poznań 1999, Archiwum FRDL.
- Liszyk Anna, *Przyczynek do budowy samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1981-1997.* Sprawozdanie z rozmów z Andrzejem Stelmachowskim, Warszawa 1999, [w:] Archiwum FRDL.
- Marciniak Paweł, *Wzajemne relacje i współpraca samorządu i organizacji pozarządowych w Polsce po 1990 roku,* [w:] Archiwum FRDL.
- Milczarek Krystyna, *Rola samorządu w kształtowaniu życia kulturalnego*, [w:] Archiwum FRDL.
- Monkiewicz Witold, *Strategia marketingowa szkoleń Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej*, Warszawa 1999, [w:] Archiwum FRDL.
- Mościcki Bogdan, *Związki i stowarzyszenia samorządowe,* Warszawa 1999, [w:] Archiwum FRDL.
- Palska Hanna, *Samorząd terytorialny w polskim dyskursie publicznym,* Warszawa 1998, [w:] Archiwum FRDL.
- Pełczyńska-Nałęcz Katarzyna, *Opinia publiczna wobec samorządu terytorialnego w Polsce 1990-1997,* [w:] Archiwum FRDL.
- Piskorz-Ryń Anna, *Ustawa o pracowniczych ogródkach działkowych jako przykład lobbingu politycznego,* Warszawa 1998, [w:] Archiwum FRDL.
- Rada Europy, Stała Konferencja Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych, *Wybory samorządowe w Polsce 27 maja 1990 r.,* raport z misji 5 obserwatorów z CLARE, [w:] Delegatura Komisarza Wyborczego w Zielonej Górze.
- Sieniawska Krystyna, *Analiza i ocena systemu odwołań do samorządowych kolegiów odwoławczych w latach 1990-1998,* [w:] Archiwum FRDL.
- Tomaszewski Włodzimierz, *Ewolucja kompetencyjna władz lokalnych w latach 1990-1998,* Warszawa 1998, [w:] Archiwum FRDL.
- Wróbel Renata, *Analiza tekstów nadesłanych na konkurs „7 lat samorządności w mojej gminie", zorganizowany przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i redakcję „Rzeczpospolitej" w 1997 roku,* [w:] Archiwum FRDL w Warszawie.
- Zawadzki Piotr, *Wybory komunalne cz. I i II,* [w:] Archiwum FRDL.

ŹRÓDŁA, WSPOMNIENIA

- Emilewicz Jadwiga, Wołek Artur, *Reformatorzy i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej aktorów,* Warszawa 2000.
- Jarczewski Andrzej, *Jak złowić opla,* Warszawa 1996.
- *Kongres samorządów terytorialnych RP,* Kraków 1998.
- Kraśko Tadeusz, Sochacka Ewa, *Rzeczpospolita demokracji lokalnej.* Rozmowy z prof. Jerzym Regulskim, prof. Michałem Kuleszą, sen. Jerzym Stępniem, prof. Piotrem Buczkowskim, Warszawa 1996.
- *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990,* wstęp i wybór Jerzy Regulski, Warszawa 2000.
- Regulski Jerzy, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja,* Warszawa 2000.
- *Samorządna Rzeczpospolita: wartości - programy - wychowanie,* Liga Krajowa, Częstochowa 2001.
- Sękowska Elżbieta, *Kryteria i warunki kształtowania składu organów przedstawicielskich samorządu terytorialnego. Wybory'90 - raport z badań,* Warszawa 1994.
- *Statystyka wyborów do rad gmin,* GUS, Warszawa 1990.
- *Statystyka wyborów, 19 czerwca 1994 r. wybory do rad gmin,* GUS, PKW, Warszawa 1994.
- Surażska Wisła (red.), *Bal u burmistrza: pamiętniki wójtów i burmistrzów pierwszej kadencji,* Warszawa 1997.
- Wrona Tadeusz, *Rodzina, wspólnota lokalna, ojczyzna,* z Tadeuszem Wroną rozmawia Jarosław Kapsa, Częstochowa 2001.
- *Wybory samorządowe 11 października 1998 r. Statystyka wyborów,* GUS, PKW, Warszawa 1998.
- Zawadzki Piotr, *Wybory komunalne i ogólne,* [w:] Archiwum FRDL.

OPRACOWANIA

- Agopszowicz Antoni, Gilowska Zyta, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz,* Warszawa 1997
- Antoszewski Andrzej (red.), *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*, Wrocław 1994.
- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard (red.), *Leksykon politologii,* Wrocław 1999.
- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy,* Wrocław 1999.
- Barański Marek J., *Gminy województwa katowickiego. Społeczności i rozwój lokalnej demokracji,* Katowice 1993.
- Barański Marek (red.), *Samorząd terytorialny w rozwiązywaniu problemów społecznych województwa katowickiego,* Katowice 1998.
- Bardach Juliusz, Leśniodorski Bogusław, Pietrzak Michał, *Historia ustroju i prawa polskiego,* Warszawa 1996,
- Bartkowski Jerzy, Kowalczyk Andrzej, Swianiewicz Paweł, *Strategie władz lokalnych, Warszawa 1990.*
- Baszkiewicz Jan, *Władza,* Wrocław 1999.
- Berghauzen Krzysztof, *Koalicja SLD-UW w Radzie Miejskiej Jeleniej Góry w latach 1998-2001,* praca magisterska, Zielona Góra 2002.
- Bieniek Gerard (red.), *Organ i pracownik samorządu terytorialnego,* Warszawa - Zielona Góra, 1993
- Blok Zbigniew (red.), *Transformacja systemowa w Polsce,* Poznań - Toruń 1993.
- Borkowski Tadeusz i Bukowski Andrzej (red.), *Komitety Obywatelskie. Powstanie - rozwój - upadek*, Kraków 1993.
- Brzozowska Anna (red.), *Związki bliźniacze. Współpraca międzynarodowa samorządów lokalnych,* Poznań 1998.
- Buczkowski Jerzy, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej,* Lublin 1998.
- Buczkowski Jerzy, *Powszechność wyborów w praktyce III Rzeczypospolitej,* Rzeszów 1996.
- Buczkowski Piotr, *Samorząd terytorialny podstawą demokracji,* Poznań 1993.
- Buczkowski Piotr, Matczak Piotr (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem,* Poznań 2001.
- Byjoch Krzysztof, Sulimierski Jerzy, Tarno Jan Paweł, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Chełmoński Adam, *Polski samorząd na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego,* Poznań 1994.
- Chmaj Marek (wprowadzenie), *Ordynacja samorządowa,* Kraków 2000.
- Chmaj Marek (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny,* Lublin l997.
- Chmaj Marek, *Słownik samorządu terytorialnego,* Lublin 1997.
- Chmaj Marek (red.), *System wyborczy do Sejmu,* Warszawa 1997.
- Chmaj Marek, Sokół Wojciech, *Mała encyklopedia wiedzy politycznej,* Toruń 2001.
- Chorązki Włodzimierz, *Obraz niezależnej prasy lokalnej w Polsce w I połowie 1994 roku*, Kraków.
- Chruściak Ryszard, *System wyborczy i wybory w Polsce 1989-1998. Parlamentarne spory i dyskusje,* Warszawa 1999.
- Chruściak Ryszard, Mołdawa Tadeusz, Wojtaszczyk Konstanty A., Zieliński Eugeniusz, *Polski system polityczny w okresie transformacji*, Warszawa 1995.
- Cichocki Ryszard (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych. Praktyczne programy wspomagania rozwoju,* Poznań 1996.
- Cieślińska Barbara, *Małe miasto w procesie przemian w latach 1988-1994. Monografia socjologiczna Moniek,* Białystok 1997.
- Dąbkowski Dariusz, Zając Włodzimierz, *Referenda lokalne,* Zielona Góra 2002.
- Dobrowolski Piotr (red.), *Władza lokalna a problemy rozwoju samorządności i decentralizacji w Polsce*, Katowice 2000.

- Dobrowolski Piotr, Wróbel Sylwester (red.), *Władza i społeczności lokalne a reforma samorządowa,* Katowice 1995.
- Dolata Stanisław (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego - doświadczenia i perspektywy,* tom II, Opole 1998.
- Dolnicki Bogdan, *Nadzór nad samorządem terytorialnym,* Katowice 1993.
- Dolnicki Bogdan, *Rada gminy i jej kompetencje,* Katowice 1990.
- Dolnicki Bogdan, *Samorząd terytorialny - zagadnienia ustrojowe*, Kraków 1999.
- Dudek Antoni, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej 1989-2001*, Kraków 2002.
- Duniewska Zofia (i in.), *Prawo administracyjne,* Warszawa 2000.
- Ferens Andrzej i Macek Iwona (red.), *Administracja i polityka. Wprowadzenie,* Wrocław 1999.
- Filipek Józef, Skrzydło-Niżnik Iwona, Dobosz Piotr (red.), *Jednolitość orzecznictwa sądowo-administracyjnego w sprawach samorządowych,* Kraków 2002.
- *Funkcjonowanie Samorządu Terytorialnego - diagnozy i perspektywy*, międzynarodowa konferencja naukowa, Opole - Pokrzywna, 1997.
- Galus Henryk (red.), *Rola samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie.* Referaty i materiały na konferencję środowisk samorządowych Pomorza, Gdańsk 1989.
- Gebethner Stanisław i Jasiewicz Krzysztof, *Dlaczego tak głosowano. Wybory prezydenckie'90,* Warszawa 1993.
- *Gmina jakich mało,* wydawnictwo samorządowe FRDL, Warszawa 2000.
- Goljaszewska Bogumiła, *Innowacje lokalne w gminach,* Warszawa 1997.
- Gorzelak Grzegorz, Jałowiecki Bohdan, *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach'95,* Warszawa 1996.
- Gorzelak Grzegorz, Jałowiecki Bohdan oraz Herbst Mikołaj, Roszkowski Wojciech, *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia,* Warszawa 1999.
- Gorzelak Grzegorz, Jałowiecki Bohdan, Stec Mirosław (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń,* Warszawa 2001.
- Grabowska Mirosława, Pankowski Krzysztof, Wnuk Lipiński Edmund, *Społeczne konsekwencje transformacji ustrojowej,* Warszawa 1994.
- Grabowska Mirosława, Szawiel Tadeusz, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne, i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce,* Warszawa 2001.
- Grabowska Mirosława i Szawiel Tadeusz, *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym,* Warszawa 2000.
- Halamska Maria (red.) *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990-1998,* Warszawa 2001.
- Izdebski Hubert, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności,* Kraków 2002.
- Izdebski Hubert, Kulesza Michał, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne,* Warszawa 1998.
- Jaeschke Andrzej, Mikołajczyk Magdalena (red.), *Co znaczył i znaczy samorząd,* Kraków 2000.
- Jakubowicz Szymon, *Bitwa o samorząd 1980-1981,* Warszawa 1989.
- Jasiecki Krzysztof, Molęda-Zdziech Małgorzata, Kurczewska Urszula, *Lobbing,* Kraków 2000.
- Juszczyńska Teresa, Michalec Aniela, Wróblewska Grażyna (red.), *Ustawa o samorządzie terytorialnym w orzecznictwie sądów,* Poznań 1994.
- Kaltenberg-Kwiatkowska Ewa (red.), *Miasta polskie w dwusetlecie prawa o miastach,* Warszawa 1994.
- Komorowska Elżbieta Maria, *Jak wygrać wybory. Poradnik dla kandydata do Rad Gmin, Powiatów, Województw*, Warszawa 1998.
- Kowal Karina, *Referenda w regionie wałbrzyskim w latach 1992-2000,* praca magisterska, Zielona Góra 2002.
- Kozłowski Andrzej Józef, *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Olsztyn 1999.
- Kumorek Bronisław, *Komisje rewizyjne w samorządzie terytorialnym. Kompetencje i zasady działania,* Zielona Góra 1999.

- Kumorek Bronisław, Sypniewski Zbigniew, *Ustanie stosunku pracy prezydenta - burmistrza - wójta i innych członków zarządu,* Poznań 1991.
- Kuśmierek Stanisław Tomasz, *Wygrajmy razem! Wybory 1998,* Warszawa 1998.
- Leoński Zbigniew, *Samorząd terytorialny w RP,* Warszawa 2001.
- Leoński Zbigniew, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2000.
- Lipiński Andrzej W. (red.), *Samorządność i interesy lokalne,* Radom 1992.
- Łuczak Czesław, Makowski Edmund (red.), *Dzieje Turku,* Poznań 2002.
- Majcherek Janusz A., *Pierwsza dekada III Rzeczypospolitej 1989-1999,* Warszawa 1999.
- Malikowski Marian, Seręga Zygmunt (red.), *Konflikty społeczne w Polsce w okresie zmian systemowych. Studia, komunikaty, eseje,* Rzeszów 2000.
- Martysz Czesław, *Zarząd gminy i jego kompetencje,* Katowice 1990.
- Masewicz Walery, *Komentarz do ustawy o pracownikach samorządowych oraz status prawny i ochrona pracy radnego,* Warszawa 1996.
- *Media regionalne a demokracja na szczeblu lokalnym,* Rzeszów 1998.
- Michalczyk Stanisław, *Media lokalne w systemie komunikowania,* Katowice 2000.
- Michalczyk Stanisław, *Prasa samorządowa. Szkice prasoznawcze,* Katowice 1996.
- Michałowski Stanisław (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń,* Lublin 2002.
- Mikułowski Pomorski Jerzy, *Prasa lokalna jako czynnik kształtowania się więzi lokalnych,* t. 3, Rzeszów 1990.
- Mordwiłko Janusz, *Ewolucja prawa wyborczego i wyborów do samorządu terytorialnego w latach 1990-2000,* [w:] Rymarz Ferdynand (red.), *Demokratyczne prawo wyborcze Rzeczypospolitej Polskiej (1990-2000),* Warszawa 2000.
- Nawrot Bogdan i Pokładecki Jacek (red.), *Samorząd gminny w Polsce. Doświadczenia i perspektywy,* Poznań 1999.
- Nowacka Ewa, *Samorząd terytorialny w systemie władzy publicznej w Polsce.* Studium politycznoprawne, Wrocław 1994.
- *Odrodzenie samorządu terytorialnego. Budowa społeczeństwa obywatelskiego*, Poznań 1994.
- Ofiarska Małgorzata, Ciapała Jerzy (red.), *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Poznań 2001.
- Oniszczuk Jerzy, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego,* Warszawa 2002.
- *Orzecznictwo sądowo-administracyjne w sprawach samorządowych. Konferencja naukowa zorganizowana w dniu 24.X.1997,* [w:] „Prace naukowe Wyższej Szkoły Administracji w Bielsku Białej", 1994, z. 1.
- Osękowski Czesław, Szczegóła Hieronim, *Euroregiony na pograniczu polsko-niemieckim (1991-1997)*, Zielona Góra 1998.
- Paluchowski Jacek (red.), *Ocena pracowników w urzędach gmin,* Warszawa 1997.
- Pałecki Krzysztof, *Elity w Polsce,* Warszawa 1992.
- Paszkiewicz Krystyna A. (red.), *Partie i koalicje III Rzeczypospolitej*, Wrocław 2000.
- Piasecki Andrzej Konrad, *Polityka zagraniczna jednostek polskiego samorządu terytorialnego*, [w:] *Idea zjednoczonej Europy z perspektywy regionów,* Zielona Góra 2003 (w druku).
- Piasecki Andrzej Konrad, *Władza i opozycja w samorządzie terytorialnym III RP*, [w:] Łabędź Krzysztof, Mikołajczyk Magdalena (red.), *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, Kraków 2001.
- Piekara Andrzej (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
- I Konwencja Powiatów RP. Związki komunalne, *Kraków 1998.*
- Pietrzak Radosław, *Proces tworzenia województwa lubuskiego w 1998 r.*, praca magisterska, Zielona Góra 2002.
- Pokładecki Jacek, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce,* Poznań 1996.

- Polak Bogusław, *Dzieje Nowego Tomyśla,* Nowy Tomyśl 1998.
- Popławski Tadeusz, *Miasta na uboczu. Przyczynek do socjologii peryferii,* Białystok 1994.
- Raciborski Jacek, *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989-1995,* Warszawa 1997.
- Rakowski Witold, *Praca i jej uwarunkowania w administracji samorządowej (na przykładzie dzielnicy Warszawa-Mokotów),* [w:] *Reforma Administracji Publicznej w Polsce* (Kolegium Ekonomiczno-Społeczne SGH), Warszawa 2000.
- *Reforma finansów lokalnych w Europie Środkowej i Wschodniej,* Poznań 1994.
- Regulska Joanna (red.), *Grochem o ścianę? Polityka informacyjna samorządów terytorialnych,* Warszawa 1997.
- Roganowicz Eugeniusz, *Powiaty w III RP,* Kraków 1997.
- *Rozwój i szkolenia samorządów w Polsce,* Warszawa 1999.
- Rydlewski Grzegorz (red.), *Samorząd terytorialny i administracja rządowa. Gmina, powiat, województwo. Akty prawne, wyjaśnienia, indeksy. Według stanu na dzień 1 stycznia 1999 r.*, Warszawa 1999.
- *Samorząd lokalny podstawą demokracji,* Poznań 1993.
- *Samorząd terytorialny.* Część I, *Wybrane problemy teoretyczne i prawnoustrojowe,* Gdańsk 1992.
- *Samorząd terytorialny drogą do demokracji,* Poznań 1994.
- *Samorządna Rzeczpospolita. Wartości - programy - wychowanie,* Częstochowa 2001.
- Sanetra Walerian (red.), *Stosunki pracownicze w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym,* Białystok 2001.
- Seiler Daniel Louis, Wódz Jacek, Wódz Kazimiera, *O reprezentacji politycznej na szczeblu lokalnym,* Katowice 1997.
- Siemiński Waldemar, *Jak wygrać wybory i zostać dobrym radnym*, Warszawa 1994.
- Siemiński Waldemar, *Współzarządzanie gminą. Rada i zarząd gminy we wspólnocie samorządowej,* Zielona Góra 1999.
- Silarska Jadwiga (red.), *Samorząd terytorialny i demokracja w praktyce dziennikarskiej. Materiały z II Konferencji dla Dziennikarzy*, Opole 1995.
- Skoczek Piotr (red.), *Status sekretarza gminy,* Kraków 1996.
- Skrzydło Wiesław (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Warszawa 1997.
- Słodkowska Inka (red.), *Wybory 1991. Programy partii i ugrupowań politycznych*, Warszawa 2001.
- Słodkowska Inka (red.), *Wybory 1993. Partie i ich programy*, Warszawa 2001.
- *Standardy etyczne radnych i pracowników samorządowych,* Kraków 2000.
- Staszewski Michał T., Waniek Danuta (red.), *Referendum w Polsce i Europie Wschodniej,* Warszawa 1996.
- Stobiecki Eugeniusz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Lublin 1994.
- Sypniewski Zbigniew, *Komentarz do ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych,* Poznań 1994.
- Sypniewski Zbigniew, *Służba pracownicza u pracodawcy samorządowego,* Zielona Góra 2000.
- Sypniewski Zbigniew, Szewczyk Marek, *Status prawny radnego,* Zielona Góra 1999.
- Szewc Andrzej, Jyż Gabriela, Pławecki Zbigniew, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz,* Warszawa 2000.
- Szwed Ryszard, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918-1939,* Częstochowa 2000.
- Szwed Ryszard, *Związek Miast Polskich 1917-1939 . 1990-1994,* Poznań 1995.
- Śniecikowski Wiesław, *Szkice o samorządzie terytorialnym,* Pasłęk 1996.
- Tarno Jan Paweł (red.), Sieniuć Magdalena, Sulimierski Jerzy, Wypiorska Joanna, *Samorząd terytorialny w Polsce,* Warszawa 2002.
- Trzeciak Sergiusz, *Jak wygrać wybory samorządowe?,* Poradnik dla sztabów wyborczych i kandydatów na radnych, Zielona Góra 2002.
- Walecki Marcin (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000.
- *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej,* Warszawa 1997.

- Wiatr Jerzy, *Socjologia stosunków politycznych,* Warszawa 1977.
- Wiatr Jerzy (red.), *Władza lokalna w warunkach demokracji. Raport z badań*, Warszawa 1998.
- Wnuk Lipiński Edmund, Ziółkowski Marek (red.), *Pierwsza dekada niepodległości. Próba socjologicznej syntezy*, Warszawa 2001.
- Wójcik Stanisław, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.
- Wróbel Renata, *Cztery lata reformy. Z doświadczeń samorządu terytorialnego w Polsce w latach 1990-1994,* Warszawa 1994.
- Wróbel Sylwester (red.), *Władza polityczna. Koncepcje i ujęcie zjawiska,* Katowice 1997.
- *Zasady, programy i formy współpracy samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych. Poradnik dla samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych,* Warszawa 1998.
- Żukowski Arkadiusz, *Systemy wyborcze,* Olsztyn 1999.

KONSULTACJE, WYWIADY, ROZMOWY

Baranowska Krystyna - dr n. przyrodniczych, radna Rady Miejskiej Turku (1990-98), delegat Sejmiku Województwa Konińskiego (1990-94), radna Rady Powiatu Tureckiego, dyrektor konińskiego oddziału Wielkopolskiej Kasy Chorych.

Blonkowski Stanisław - socjolog, prawnik, dyrektor Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Zielonej Górze.

Fiedorowicz Czesław - inżynier, polityk UW (UD), burmistrz Gubina (1990-98), poseł na Sejm RP (1993-2001) z woj. zielonogórskiego, członek sejmowej komisji samorządu terytorialnego, prezes Euroregionu Nysa-Sprewa-Bóbr.

Mękarski Mirosław - nauczyciel, radny Rady Miejskiej Turku (1990-1994 i 1998-2002), naczelnik wydziału oświaty Starostwa Powiatowego w Turku (1999-2002), wiceburmistrz Turku (od 2002).

Mincer Edward - dziennikarz, radny i wiceprezydent Zielonej Góry (1990-1994), członek SKO w Zielonej Górze (1994-98).

Naglewski Marek - dr inż., geodeta, wiceprzewodniczący Rady Miejskiej Turku (1990-94), wojewoda koniński (1990-97), wiceminister w MSWiA (1997-2001), nauczyciel akademicki (2001-2002), starosta powiatu tureckiego (od 2002).

Radzimski Jan - lekarz weterynarii, Radny Rady Miejskiej Turku (1990-98), delegat Sejmiku Województwa Konińskiego (1990-98), kierownik Urzędu Rejonowego w Turku (1990-94), radny Rady Powiatu Tureckiego (1998-2002).

Schulz Piotr - inżynier, burmistrz miasta Dobra (1992-2002), członek Zarządu Głównego Unii Wielkopolan (1992-1998), wicestarosta powiatu turckiego (od 2002).

Sławiak Bożena - pedagog, wiceprzewodnicząca (1990-94) i przewodnicząca Rady Miasta Sulęcin (1994-1998), radna Rady Powiatu (od 1998), starosta Powiatu Sulęcińskiego (1998-2002).

Szuszkiewicz Józef - radny i wiceprezydent Nowej Soli (1990-98), delegat do Sejmiku Wojewódzkiego w Zielonej Górze (1990-94), członek Ogólnopolskiego Samorządowego Forum Ekologicznego (1994-98). Dyrektor Lubuskiego Centrum Szkoleniowego (FRDL) w Zielonej Górze.

Śliwka Paweł - leśnik, rolnik, radny Rady Gminy Brudzew (od 1990), przewodniczący komisji rewizyjnej Rady Gminy (1994-1998).

Wesołowski Jerzy - inżynier, radny Rady Miejskiej Turku (od 1990), członek zarządu miasta (1990-1991), z-ca kierownika Urzędu Rejonowego (1998-99), kierownik działu promocji Starostwa Powiatowego w Turku (od 1999), przewodniczący Rady Miejskiej (od 2002).

INDEKS MIEJSCOWOŚCI

A

Aleksandrów - 214
Andrychów - 143.
Augustów - 150, 177.

B

Barczewo - 212, 221.
Bełchatów - 144, 250, 300.
Będzin - 62, 78, 138, 177.
Biała Podlaska - 163, 167, 178, 238.
Białogard - 91, 177.
Białołęka - 81, 217.
Białowieża - 81.
Biały Bór - 218, 223.
Białystok - 59, 61, 67, 89, 98, 146, 162, 166, 174, 176, 189, 93, 236, 285, 308, 342, 345.
Bielawa - 207.
Bielsko-Biała - 59, 90, 151, 156, 166, 177, 178, 188, 244, 245, 303, 346.
Biłgoraj - 250, 317.
Biskupice - 97, 218, 223.
Błonie - 238, 316.
Bochnia - 63, 271, 316.
Bogatynia - 81.
Boguszów - Gorce - 220.
Bojszowy - 81.
Braniewo - 192, 214.
Brodnica - 207, 320.
Brody - 194.
Bronów - 161.
Brudzew - 346.
Brzeg Dolny - 81.
Brzesko - 205.
Brzeziny - 78.
Brzuze - 205.
Busko Zdrój - 245, 299.
Byczyna - 97.
Bydgoszcz - 89, 127, 128, 146, 166, 174, 176, 180, 187, 190, 192, 196, 303.
Bystrzyca Kłodzka - 172.
Bytom - 138, 151, 160, 166, 187, 235.
Bytów - 317.

C

Cannes - 74.
Cedynia - 300.
Celestynów - 214.
Cewice - 218, 223.
Chełm - 90, 178.
Chełmno - 131.
Chmielnik -208, 218, 223.
Chocz - 205.
Chodzież - 143, 235.
Chojnice - 306.
Chojnów - 97, 215, 218, 223.
Chorkówka - 97, 211.
Chorzele - 249.
Chorzów - 138, 177, 319.
Choszczno - 167.
Chrzanów - 71, 177, 210, 211.
Ciechanów - 156, 178, 188, 243.
Cieszyn - 90, 91, 303, 308.
Czarna - 300.
Czarnków - 250.
Czeladź - 244.
Czerniejewo -196.
Czerwonak - 250.
Częstochowa - 15, 43, 55, 57, 128, 146, 147, 149, 156, 166, 178, 188, 190, 192, 233, 244, 245, 268, 280, 319, 341, 345.
Czosnków - 172.

D

Dąbie - 218, 222, 223.
Dąbrowa Górnicza - 138, 151, 177, 190, 210.
Dębica - 146, 177.
Dobra - 346.
Dobre - 237
Drawsko Pomorskie - 71.
Drezdenko - 197.
Drobin - 307.
Duszniki Zdrój - 81.
Dzierzgoń - 250, 304, 343.
Dzierżoniów - 177.
Dziwnów - 81, 211, 218, 223.

E

Elbląg - 57, 59, 76, 77, 89, 90, 142, 157, 166, 178, 193, 207, 303.

F

Frombork - 218, 223.

G

Gąbin - 214.
Gdańsk - 78, 81, 89, 98, 137, 149, 156, 162, 166, 174, 176, 187, 193, 194, 245, 246, 303, 343, 345.
Gdynia - 55, 59, 81, 160, 161, 174, 175, 193, 210, 211, 223, 244, 250, 300, 303, 328.
Giżycko - 192, 244.
Gliwice - 74, 138, 177.
Głogów - 143, 177, 320.
Głogówek - 214.
Głowaczów - 97, 245.
Głuszyca - 218, 221, 223.
Gniezno - 177.
Gogolin - 250.
Gołdap - 78, 239.
Gorlice - 243.
Gorzów Wielkopolski - 59, 81, 147, 166, 174, 175, 188, 190, 192, 271, 309.
Górzyca - 81.
Gródek n/Dunajcem - 218, 223.
Grudziądz - 177, 316.
Grybów - 250.
Gubin - 90, 300, 323.

H

Haczów - 97
Halinów - 218, 223.
Hrubieszów - 214.

I

Iłowa - 243.
Inowrocław - 171.
Izbica Kujawska - 137.

J

Jabłonna - 91.
Janowo - 218, 223.
Jarocin - 177, 320.
Jarosławiec - 158.
Jasło - 177.
Jastarnia - 250.
Jastrząb - 97.
Jastrzębie Zdrój - 177.
Jawor - 212.
Jaworzno - 138, 146, 150, 177, 303.
Jedlina Zdrój - 97, 212.
Jelenia Góra - 78, 90, 166, 178, 192, 222, 308.
Jemielno - 212.
Jerzmanowa - 81.
Jeziorany - 218, 223.
Jonkowo - 221.
Jordanów Śląski - 81.
Józefów - 172, 207.

K

Kamień Pomorski - 192, 213, 222.
Kalisz - 162, 166, 178, 188, 192-194, 223.
Karnice - 218, 223
Katowice - 30, 61, 79, 81, 85, 89, 91, 98, 135, 138, 163, 166, 174, 175, 193, 210, 211, 214, 239, 247, 254, 259, 260, 268-270, 304, 314, 319-321, 342-346.
Kazanów - 218, 223.
Kazimierz Biskupi - 81.
Kąkolewnica - 197, 212.
Kędzierzyn Koźle - 177.
Kielce - 67, 97, 147, 166, 174, 176, 188, 193, 249, 319.
Kiełczygłów - 212.
Kleczew - 81.
Kleszczów - 250, 267.
Kluczbork - 168.
Kłodzko - 78, 90, 172, 177, 188, 190, 192, 210, 211, 212, 241.
Knurów - 320.
Kobierzyce - 80, 81, 172.
Kobylnica - 222.
Kock - 205.
Koło - 177, 317.
Kołobrzeg - 177, 235, 268, 308.
Komarów Osada - 214, 218, 223.
Komorniki - 214, 237, 250.
Konin - 61, 91, 127, 147, 156, 166, 175, 188, 190, 192, 268, 300, 316, 328.
Konstancin Jeziorna - 97.
Konstantynów Łódzki - 250.
Korsze - 218, 221, 223.
Kosakowo - 81.
Kostrzyn - 300.
Koszalin - 78, 146, 147, 156, 166, 174, 175, 192, 197.
Kościan - 222.
Kościelec - 196.
Kościerzyna - 143.
Kozienice - 317.
Krajenka - 250.
Kraków - 10, 15, 18, 52, 58, 59, 61, 65, 67, 75, 78, 81, 87, 89, 91, 94, 98, 99, 119, 128, 134, 135, 147, 149, 151, 156, 157, 162, 163, 166, 168, 176, 187, 193, 195, 207, 211, 212, 219, 245, 271, 282, 283, 290, 299, 313, 318, 341-345.
Kramsk - 222.
Krasnopol - 205.
Kraśnik - 143, 326.
Krosno - 90, 156, 163, 166, 178, 193, 243.
Krosno Odrzańskie - 188, 193, 194.
Krynica - 168, 205, 250, 323.
Kunice - 81, 175.
Kutno - 134, 177.
Kwidzyn - 140.

L

Lądek Zdrój - 220.
Legionowo - 197, 316.
Legnica - 162, 166, 178, 207.
Leoncin - 218, 223.
Lesko - 78.
Leszno - 166, 175, 193.
Lesznowola - 81, 250.
Lewin Kłodzki - 81.
Lidzbark Warmiński - 168.
Limanowa - 167.
Lipsko - 324.
Lubań - 238.
Lubicz - 250.
Lubień Kujawski - 97.
Lubin - 81, 177, 210.
Lublin - 16, 40, 59, 63, 89, 98, 156, 166, 174, 176, 188, 189, 193, 279, 308, 342, 344-346.
Lubniewice - 81.
Lubomierz - 190.
Lwówek - 318.

Ł

Łeba - 212.
Łęczyca - 146.
Łęknica - 81, 300.
Łobez - 78.
Łomianki - 81, 300.
Łomża - 156, 163, 166, 178.
Łosice - 326.
Łódź - 4, 20, 60, 67, 89, 98, 127, 147, 149, 150, 156, 162, 166, 174, 176, 180, 187, 190, 192, 196, 245, 247, 250, 303, 308.

M

Malbork - 177.
Margonin - 165.
Michałowice - 81.
Miedziana Góra - 218, 223.
Mielec - 192.
Mielno - 81, 212, 218, 223.
Mieścisko - 250.
Międzyrzecz - 146, 308.
Mikołajki Pomorskie - 218, 223.
Mikołów - 138.
Mińsk Mazowiecki - 244.
Mława - 205, 210.
Mońki -189, 296, 342.
Morąg - 194, 218, 220, 223.
Mosina - 143.
Mrągowo - 212, 236.
Mszczonów - 81.
Mysłakowice - 138, 177, 214.
Mysłowice - 138.
Myszyniec - 207.

N

Nadarzyn - 81.
Namysłów - 318.
Nekla - 214.
Niemodlin - 212, 218, 223, 224.
Niepołomice - 56, 161, 167, 168, 250.
Nowa Brzeźnica - 221.
Nowa Sól - 150, 177, 194, 258, 316.
Nowe Miasto n/Pilicą - 91.
Nowy Dwór Gdański - 57.
Nowy Sarzyn - 205.
Nowy Sącz - 9, 75, 99, 163, 166, 178, 223.
Nowy Targ - 90, 91.
Nowy Tomyśl - 215, 344.
Nysa - 63, 245, 327.

O

Obrzycko - 218, 222, 223.
Ogrodzieniec - 91.
Olsztyn - 91, 146, 150, 174, 176, 192, 236, 245, 249, 307, 308, 318, 343, 346.
Opalenica - 174, 250.
Opole - 61, 76, 81, 91, 147, 162, 166, 174, 175, 193, 269, 305, 343, 345.
Oporów - 218, 223.
Orneta - 207, 212.
Ornontowice - 81.
Orzysz - 211.
Osielsko - 81.
Ostrowiec Świętokrzyski - 146, 177.
Ostróda - 321.
Ostrów - 81.
Ostrów Wielkopolski - 97, 177, 250, 300, 316.
Oświęcim - 177, 219.
Otmuchów - 78, 128, 326.
Otwock - 177.

P

Pabianice - 177, 327.
Pakość - 196.
Paryż - 62.
Pastęk - 17, 345.
Pcim - 30.
Piaseczno - 81, 128, 153.
Piekary Śląskie - 138, 177, 250.
Pieszków - 235.
Piła - 152, 156, 166, 178.
Piotrków Trybunalski - 156, 180, 188, 223.
Pisz - 243.
Pleszew - 320.
Płock - 156, 166, 172, 178, 192, 245, 300.
Płońsk - 192, 242, 326.
Płośnica - 212.
Pobiedziska - 214.
Poddębice - 236
Podgórzyn - 214.

Podkowa Leśna - 81.
Pokrzywica - 218, 223.
Pokrzywna - 343.
Polanica Zdrój - 81.
Polkowice - 167, 168, 172.
Poznań - 7, 9, 10, 18, 21, 30, 35, 62, 67, 69, 72-74, 81, 89, 91, 92, 95, 98, 99, 108, 134, 146, 149, 150, 152, 161, 163, 174, 176, 214, 234, , 244, 255, 280, 283, 300, 308, 310, 318, 325, 341-346.
Praszka - 239.
Prostki - 205.
Prudnik - 90.
Pruszków - 177, 326.
Przemyśl - 146, 156, 163, 166, 178, 321.
Przybiernów - 207.
Pszczew - 150, 221.
Pszczółki - 218, 223.
Puchaczów - 81.
Pułtusk - 238.
Puszczykowo - 250.

R

Rabka - 53, 211.
Racibórz - 90, 138, 166, 177, 192.
Radom - 16, 127, 128, 133, 166, 178, 245, 319, 344.
Radomsko - 328.
Radziejowice - 146.
Radzymin - 141.
Radzyń Chełmiński - 212.
Rawa Mazowiecka - 327.
Rembertów - 217.
Rewal - 81.
Ropczyce - 97, 167.
Roskilde - 49.
Różan - 208, 218, 223.
Ruciane Nida - 213, 218, 223.
Ruda Śląska - 138, 146, 177, 188, 243, 308, 316.
Rudnik - 97.
Rumia - 303.
Rybnik - 138, 166, 175.
Rybno - 212, 220.
Rypin - 128, 208, 212, 218, 223.
Rzeszów - 57, 59, 98, 112, 147, 156, 160, 162, 166, 174, 176, 196, 308, 313, 316, 318, 342, 344.
Rzgów - 81, 250.

S

Sandomierz - 177, 245.
Sejny - 97, 245.
Serock - 81.
Sępopol - 218, 223.
Siedlce - 156, 163, 178, 193.
Siedlec - 214.
Siemianowice - 138.
Siemirowice - 150.
Sieradz - 156, 166.
Siewierz - 221.
Sitkówka Nowiny - 81.
Skarżysko Kamienna - 146.
Skierniewice - 156, 192.
Skoczów - 303.
Skomlino - 188.
Sławno - 213.
Słubice - 90, 300, 323.
Słupca - 192, 245.
Słupno - 81.
Słupsk - 78, 128, 146, 162, 166, 178, 188, 192, 208, 270.
Smołdzino - 212, 218, 223, 270.
Sochaczew - 146, 308, 324.
Sokołów Podlaski - 316
Solec - 245.
Solec Kujawski - 214.
Somianka - 57, 189.
Sompolno - 150.
Sopot - 81, 160, 175, 189, 193, 303.
Sosnowiec - 138, 147, 161, 166, 177.
Stalowa Wola - 143, 177.
Starachowice - 177, 249, 243.
Stare Babice - 81, 238.
Stara Biała - 81.
Stare Boguszowice - 212.
Stare Czarnowo - 212.
Stargard Szczeciński - 177, 197.
Starogard Gdański - 177.
Stawiguda - 81.
Stepnica - 81.
Stęszew - 151, 307.
Strasburg - 62, 77.
Stronie Śląskie - 81.
Strzegom - 212.
Strzelce Opolskie - 168.
Sucha Beskidzka - 249.
Suchań - 196.
Sulęcin - 168, 346.
Suwałki - 90, 140, 150, 157, 163, 166, 178, 245.
Szamotuły - 167.
Szczawno Zdrój - 211.
Szczebrzeszyn - 205.
Szczecin - 53, 67, 80, 81, 89, 90, 98, 128, 135, 137, 153, 156, 174, 176, 180, 187, 223, 243, 245, 248, 268, 308.
Szczecinek - 250, 318, 300.
Szczytno - 189, 210.
Szklarska Poręba - 151, 218, 223.
Sztum - 78.

Ś

Ślemień - 212, 218, 223.
Ślesin - 81.
Śmiłów - 152.
Śniadowo - 165.
Śrem - 291.
Środa Wielkopolska - 167.
Świdnica - 63, 177, 317.
Świdnik - 63.
Świdwin - 197.

Świebodzice - 245.
Świebodzin - 128, 151, 177.
Świecie - 176.
Świeradów Zdrój - 212.
Świerklany - 218,223.
Świerzawa - 212.
Świętochłowice - 128, 138, 177.
Świnoujście - 177, 212, 213, 239.

T

Tarnobrzeg - 178, 242, 270.
Tarnowo Podgórne - 81, 250.
Tarnowskie Góry - 146, 192.
Tarnów - 58, 166, 178, 193, 318, 325.
Tczew - 303, 319, 320, 322.
Tomaszów Mazowiecki - 177.
Toruń - 5, 130, 137, 141, 147, 166, 174, 176, 244, 342.
Trzebiechów - 188.
Trzebiel - 221.
Tuplice - 249.
Turek - 140, 177, 190, 194, 258, 289, 344, 346.
Tychy - 128, 138, 177, 223.
Tyczyno - 318.
Tyszowce - 212, 213.

U

Ustka - 81, 208, 212.
Ustroń - 128
Ustronie Morskie - 218, 223.

W

Wadowice - 177.
Wałbrzych - 90, 156, 160-162, 166, 178, 192, 223.
Warszawa - 7, 15-18, 20, 22, 23, 27, 30, 32, 35, 37, 41, 50, 58, 67, 69, 71-74, 76-78, 81, 89, 92, 95-99, 105, 111, 114, 116, 127, 128, 130, 131, 134, 135, 140, 143-145, 147-149, 156, 162, 168, 174, 176, 178, 184, 187, 193, 206, 210, 216, 217, 224, 237, 242-245, 248-251, 256, 258, 262, 267-269, 278, 281, 284, 286, 291, 297, 300, 301, 304, 305, 307, 318, 322, 328, 339-346.
Warta Bolesławiecka - 81.
Wawer - 214.
Wąbrzeźno - 71.
Wągrowiec - 250.
Wejherowo - 71, 132.
Węgorzewo - 78.
Wiązownica - 245.
Wieliszew - 81.
Wieluń - 324.
Wieruszów - 63.
Wizna - 161.
Włocławek - 97,156, 161, 162, 166, 174, 178, 270.
Włodawa - 235.
Wodzisław Śląski - 143, 215, 245.
Wolsztyn - 214.
Wrocław - 6, 7, 19, 54, 59, 60, 67, 80, 81, 89, 98, 133-135, 147, 148-150, 156, 161-163, 166, 174, 176, 186, 187, 193, 207, 243, 244, 250, 291, 297, 308, 342-345.
Września - 63.
Wschowa - 78, 168.
Wydminy - 218, 223.

Z

Zabierzów - 97, 167.
Zabrze - 138, 160, 166, 177.
Zakopane - 80, 168, 214, 245, 249, 316.
Zalew - 221.
Zamość - 149, 166, 178, 188, 193, 207, 256.
Zator - 307.
Zawiercie - 177.
Ząbkowice Śląskie - 211.
Zduńska Wola - 177, 274.
Zgierz - 177.
Zgorzelec - 177, 210, 212, 244, 300.
Zielona Góra - 2, 3, 4, 9, 76, 90, 91, 142, 146, 152, 156, 162, 166, 174, 176, 180, 187, 190, 192, 196, 207, 222, 224, 244, 247, 278, 286, 295, 316, 323, 340-346.
Zielonki - 81.
Ziębice - 212.

Ż

Żary - 177, 188, 221, 317.
Żnin - 316, 320.
Żory - 138.
Żyrardów - 177.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej

ul. Bohaterów Westerplatte 9
65-034 Zielona Góra
tel. (068) 453 22 93
tel./fax: (068) 453 22 92
http://www.frdl.org.pl
e-mail: lcszg@frdl.org.pl

Ośrodek Regionalny Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Zielonej Górze istnieje od 1 czerwca 1999 r. jako **Lubuskie Centrum Szkoleniowe FRDL** (w latach 1997-1999 była to filia ośrodka jeleniogórskiego - Zielonogórskie Centrum Demokracji Lokalnej). We wrześniu 1999 r. Ośrodek uruchomił filię w Gorzowie Wielkopolskim (wcześniej filia Centrum Szkoleniowego FRDL w Szczecinie). W 2000 r. przy Ośrodku powstało Lubuskie Forum Sekretarzy Samorządów Terytorialnych.

Ośrodek prowadzi działalność na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, wspiera programy lokalne, aktywizuje środowiska, rozprowadza fachowe wydawnictwa. Jedną z zasadniczych form działalności Ośrodka są szkolenia, adresowane przede wszystkim do pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

INDEKS NAZWISK

A

Abramowicz Wiesław - 234.
Adamowicz Paweł - 176.
Agopsowicz Monika - 315.
Agopszowicz Antoni - 262, 301, 342.
Ambroziak Jacek - 30.
Ameln Ralf - 92.
Anculewicz Zbigniew - 321.
Antoszewski Andrzej - 7, 19, 186, 342.
Augustyn Mieczysław - 178,

B

Balazs Artur - 146,
Balcerowicz Leszek - 101, 139, 255.
Balicki Marek - 149, 175, 176.
Banaszyński Andrzej - 250.
Baran G. - 282.
Baran Krzysztof Wojciech - 279.
Baranowska Krystyna - 346.
Baranowski Krzysztof - 142.
Barański Marek J. - 269, 314, 342.
Barczyk Kazimierz - 52, 53, 60, 65.
Bardach Juliusz - 15, 342.
Bartkowska-Nowak Dobrosława - 291.
Bartkowski Jerzy - 342.
Bartoszcze Roman - 295.
Baszkiewicz Jan - 6, 342 .
Batycka-Wąsik Maria - 250.
Belka Anna - 324.
Bender Ryszard - 198.
Berghauzen Krzysztof - 222, 342.
Biały Wacław - 179.
Biedrzycki Andrzej - 150.
Bielecki Jan Krzysztof - 21, 33, 34, 71.
Bieniek Gerard -278, 342.
Bień Mieczysław - 178.
Biernacki Marek - 174.
Biskup Magdalena - 235.
Blok Zbigniew - 7, 342.
Blonkowski Stanisław - 346.
Bochwic Teresa - 269.
Bondyra Krzysztof - 257.
Boni Michał - 137.
Borcz Jerzy - 178.
Borkowski Janusz - 247.
Borkowski Tadeusz - 128, 185, 186, 342.
Borowski Marek - 46, 74, 198.
Borusewicz Bogdan - 149.
Borusiewicz Rudolf - 75,
Bosacki Zenon - 72,
Brodowski Wiesław - 176.
Brzeziński Jerzy - 178.
Brzozowska Anna - 92, 342.
Brzozowska Dominika - 51.
Bubula Barbara - 144.
Buczkowski Jerzy - 112, 342.
Buczkowski Piotr - 6, 22, 51-55, 56, 71, 72, 208, 257, 263, 298, 309, 333, 341. 342.
Buda Mirosław - 4.
Budzyński Marek - 49.
Bugaj Ryszard - 142, 167.
Bujak Zbigniew - 149.
Bukowski Andrzej T. - 128, 185, 186, 342.
Buszman Józef - 52,
Buzek Jerzy - 40, 41, 44, 73, 78, 79, 116, 139, 142, 143, 145, 310, 323.
Byczewski Iwo - 49.
Byjoch Krzysztof - 342.
Bykowski Krzysztof - 32, 67, 340.

C

Cegielska Franciszka - 55, 59, 60, 141, 161, 250.
Celiński Andrzej - 49, 67.
Chełmoński Adam - 21, 342.
Chmaj Marek - 5, 6, 130, 210, 342, 344.
Choma Robert - 178.
Chorązki Włodzimierz - 313-315, 317, 323, 324, 342.
Chruściak Ryszard - 105, 107, 113, 114, 116, 145, 342.
Chwastek Ryszard - 152.
Ciapała Jerzy - 108, 209, 344.
Cichocki Ryszard - 7, 310, 342.
Cieszewska Barbara - 321.
Cieślińska Barbara - 189, 296, 314, 342.
Cimoszewicz Włodzimierz - 31, 39, 75, 195.
Clark Terry Nicholas - 5.
Cudowski Bogusław - 285.
Czaczkowska Ewa K. - 38.
Czapiński Janusz - 160.
Czapski Andrzej - 178.
Czarnecki Jacek - 52.
Czarnecki Ryszard - 149.
Czarnota Marek - 56.
Czech Wojciech - 52.
Czerwiński Andrzej - 178.

D

Dahl Robert - 5.
Dąbkowski Dariusz - 224, 342.
Dębski Czesław - 178.
Dębski Jacek - 141.
Dobosz Piotr - 343.
Dobrowolski Piotr - 6, 30, 128, 214, 239, 240, 242, 304, 342, 343.
Dobrzański Stanisław - 142.
Dolata Stanisław - 305, 343.
Dolnicki Bogdan - 6, 85, 87, 233, 259, 343.
Domańska Elżbieta - 208.
Dombowicz Konstanty - 176.
Domosławski Artur - 134.
Dubowik Anna - 287.
Dudek Antoni - 18, 343.
Duniewska Zofia - 23, 343.
Dutkiewicz Rafał - 176.
Dybowski Tomasz - 49.
Dyduch Marek - 147, 179.
Dzielski Mirosław - 60.
Dziemianowicz Wojciech - 82.
Dziki Sylwester - 313
Dzikowski Waldy - 250.
Dziubiński Jan - 178.

E

Emilewicz Jadwiga - 41, 51, 54, 56, 60, 76, 77, 289, 341.

F

Fenrych Przemysław - 312, 334.
Ferenc Tadeusz - 176.
Ferens Andrzej - 6, 19, 186, 291, 343.
Fiedorowicz Czesław - 346.
Filas Ryszard - 320.
Filipek Józef - 343.
Firlit Elżbieta - 300
Fisiak Włodzimierz - 250.
Flis Jarosław - 179.
Florczyk Andrzej - 340, 158.
Fogler Piotr - 52.
Formela Marek - 176.
Frasyniuk Władysław - 53, 145, 148, 149.
Frey Danuta - 87, 215, 259, 311.
Frydrykiewicz Filip - 59, 93, 122, 245.

G

Gadomski Krzysztof - 139.
Gadzinowski Piotr - 147.
Gajewski Józef - 178.
Galant S. - 286.
Galus Henryk - 343.
Gawin Dariusz - 31, 301, 340.
Gawryś Filip - 188.
Gąciarz Barbara - 272.
Gąsienica Makowski Tadeusz - 53.
Gebethner Stanisław - 33, 173, 343.
Geremek Bronisław - 296.
Geringer d'Oedenberg Lidia - 176.
Giertych Roman - 148.
Gierula Marian - 316.
Gieżyńska J. - 65.
Gilowska Zyta - 52, 57, 63, 160, 262, 342.
Gintowt-Dziewałtowski Witold - 57, 125.
Gintowt-Jankiewicz Maria - 49.
Gliński Piotr - 304, 340.
Godlewski Waldemar - 178.
Golba Jan - 250.
Golędzinowski Jacek - 112.
Goliński Marian - 250.
Goljaszewska Bogumiła - 67, 343.
Goryszewski Henryk - 141.
Gorzelak Grzegorz - 6, 25, 52, 78, 92, 93, 251, 272, 304, 329, 343.
Goszczyński Andrzej - 171, 327.
Grabczuk Krzysztof - 178.
Grabowska Mirosława - 119, 135, 301, 302, 305, 343.
Graczyk Roman - 25.
Gramlewicz Marek - 269.
Grobelny Ryszard - 176.
Grochowski Mirosław - 236.
Grodzicki Ryszard - 113.
Gronkiewicz-Waltz Hanna - 39.
Grzybowski Stefan Mieczysław - 50, 66.

H

Halamska Maria - 258, 307, 343.
Handke Mirosław - 44.
Hauser Roman - 98.
Havel Vaclav - 105.
Hejman Anna - 318.
Henzler Marek - 34.
Herbst Krzysztof - 49.
Herbst Mikołaj - 343.
Herbut Ryszard - 6, 7, 19, 342.
Hetkowski Wojciech - 178.
Huelle Paweł - 140.
Hunter Floyd - 5.
Huszcza Andrzej - 141.
Hübner Elżbieta - 60.

I

Imiołczyk Barbara - 43, 62, 125.
Izdebski Hubert - 15, 17, 80, 219, 343.

J

Jachimowski Marek - 316.
Jackowska Agata - 74, 209.
Jackowski Jan Maria - 149.
Jaeschke Andrzej - 119, 298, 343.
Jagiełło Krzysztof - 176.
Jagoda Joanna - 262, 264, 288.
Jakowska A. - 248, 284, 288.
Jakubowicz Szymon - 17, 343.
Jałowiecki Bohdan - 6, 25, 53, 54, 78, 92, 93, 186, 304, 343.
Janicki Mariusz - 144.
Janik Krzysztof - 47, 57, 115, 128, 158.
Jankowski Andrzej - 99, 267.
Janowski Gabriel - 150.
Janowski Mieczysław - 57, 59.
Jarczewski Andrzej - 74, 341.
Jarosz Arnold - 278.
Jarosz Zdzisław - 111.
Jaruzelski Wojciech - 17, 29, 30.
Jasiakiewicz Roman - 176.
Jasiecki Krzysztof - 65, 343.
Jasiewicz Krzysztof - 33, 343.
Jaskiernia Jerzy - 116, 118.
Jaskólski Ryszard - 178.
Jastrzębowski T. - 320.
Jaworski-Grzanka Piotr - 325.
Jedlicki Jerzy - 171.
Jedliński Jerzy - 44.
Jendra M. - 251.
Jędrzejczak Tadeusz - 175.
Jędrzejewska Małgorzata - 98.
Jurczak Stefan - 49.
Jurczyk Marian - 176, 192, 248.
Juszczyńska Teresa - 238, 281, 343.
Jyż Gabriela - 184, 345.

K

Kaczmarek Wiesław - 150.
Kaczmarek Wojciech Szczęsny - 62, 69, 70, 149, 161, 176.
Kaczyński Andrzej - 161, 188.
Kaczyński Jarosław - 176.
Kaczyński Lech - 147, 149, 152, 175, 176.
Kaleta Józef - 41
Kalinowska Beata - 79, 82, 152.
Kalinowski Jarosław - 57, 61, 142, 189, 198.
Kaltenberg-Kwiatkowska Ewa - 158, 343.
Kalukin Rafał - 6, 25, 247.
Kamela-Sowińska Aldona - 149, 175.
Kamieniecki Henryk - 96,
Kantyka Zbigniew - 304.
Kapsa Jarosław - 214, 328, 341.
Karewicz Emil - 137.
Karnowski Jacek - 175.
Karski Karol - 217.
Kępiński Andrzej - 190.
Kida Jadwiga - 236.
Kieres Leon - 52, 54, 57, 73, 86, 305.
Kieżun Witold - 45, 244.
Kisiel Władysław - 236.
Kisielewicz Andrzej - 288.
Klasik Andrzej - 49,
Kobielusz Antoni - 178.
Kobyliński Maciej - 178.
Kocon Włodzimierz - 49,
Kołodko Grzegorz - 136, 146.
Kołodziejczyk Piotr - 140.
Komorowska Elżbieta Maria - 144, 343.
Konowalski Jacek - 250.
Koral Jolanta - 36, 160, 187.
Korszeń Iwona - 247.
Korycki Władysław - 277.
Kosmatka Zbigniew - 178.
Kotulski Mariusz - 97,
Kowal Karina - 207, 211, 343.
Kowalczyk Andrzej - 54, 236, 342.
Kowalczyk Ryszard - 318.
Kowalewski Adam - 49,
Kowalski Krzysztof - 279.
Kownacki Piotr - 34,
Kozak Wojciech - 149.
Kozakiewicz Władysław - 141.
Kozik Maciej -281, 286, 287, 341.
Kozłowski Andrzej Józef - 236, 343.
Kracik Stanisław - 56, 161, 250.
Kraśko Tadeusz - 22, 38, 341.
Kropiwnicki Jerzy - 149, 176.
Król Krzysztof - 139.
Król Marcin - 171.
Kruczkowski Piotr - 178.
Krupa Zofia - 219.
Kruszyński Mirosław - 250.
Krygier Marcin - 211.
Krywult Jacek - 178.
Krzaklewski Marian - 40, 61, 192.
Krzakowski Tadeusz - 178.
Krzemiński Ireneusz - 62, 328.
Krześnicki Ireneusz - 259, 274.
Księski Dominik - 320.
Kubacki Rafał - 150.
Kubiak Anna - 4.
Kubiak Jerzy - 150.
Kudali Adam - 175.
Kujawska Iza - 303.
Kukliński Ryszard - 58,
Kulesza Michał - 17, 18, 21, 22, 32, 35, 38, 41, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 60, 68,79, 115, 125, 246, 251, 289, 325, 341, 343.
Kulpa Roman - 250.
Kumorek Bronisław - 234, 263, 343, 344.
Kupcewicz Janusz - 137.
Kurczewska Urszula - 65, 343
Kurczuk Grzegorz - 198,
Kurdycka Barbara - 290.
Kuroń Jacek - 39, 127, 188, 190, 191, 296.
Kurski Jacek - 149,
Kusiak Józef - 178.
Kuśmierek Stanisław Tomasz - 144, 344.
Kuźmiuk Jarosław - 126
Kuźniar Stanisław - 178.
Kwasowski Jan - 34,
Kwaśniewska Jolanta - 150.
Kwaśniewski Aleksander - 38, 39, 44, 61, 116, 124, 171, 180, 187, 197, 318.

L

Landowska Patrycja - 72,
Lasota Józef - 135, 149, 176.
Ledworowski Bogdan - 49,
Leoński Zbigniew - 6, 16, 344.
Lepper Andrzej - 46, 61, 142, 172, 179, 198, 247.
Leski Krzysztof - 108.
Leśniodorski Bogusław - 15, 342.
Lewandowska Izabela - 207.
Libicki Marcin - 178.
Lipiński Andrzej W. - 16, 128, 344.
Lipowicz Irena - 51, 54, 75, 77,
Lisowski Cezary - 235.
Listowski Zygmunt - 176.
Liszyk Anna - 30, 50, 73, 341.
Lubawski Wojciech - 176
Luft Bogumił - 310

Ł

Łabędź Krzysztof - 298, 344.
Łojko Elżbieta - 255, 258.
Łopiński Maciej - 142.
Łuczak Aleksander - 142.
Łuczak Czesław - 289, 344.
Łyżwińska Wanda - 178.

M

Macek Iwona - 291, 343.
Machejek Andrzej - 187.
Machejek Janusz - 187.
Macieja Dorota - 169.
Macierewicz Antoni - 120, 148, 149, 178.
Maćkowiak Jarosław - 38.
Majcherek Janusz - 22, 169, 344.
Majchrowski Jacek - 176.
Majewski Zdzisław - 195, 265.
Makowski Edmund - 289, 344.
Malepszy Tomasz - 175.
Malewska-Szałagin Anna - 239.
Malikowski Marian - 344.
Małachowski Aleksander - 142, 167.
Małecki Lech - 96.
Małkiewicz Aleksander - 291.
Małkowski Jerzy - 176.
Mamiński Tomasz - 149.
Mancewicz Stanisław - 187.
Maniura Edward - 59.
Marciniak Paweł - 304, 341.
Marcinkiewicz Kazimierz - 43,
Marcinkowski Zdzisław - 178.
Marecki Zbigniew - 222.
Markiewicz Marek - 149.
Markiewicz Piotr - 150.
Marszałek Waldemar - 137.
Martysz Czesław - 247, 260, 344.
Masewicz Walery - 256, 278, 344.
Matałowska Anna - 136.
Matczak Piotr - 208, 257, 300, 309, 342.
Matusewicz Waldemar - 180.
Matuszczak Zbigniew - 178.
Mauer Renata - 142.
Mazowiecki Tadeusz - 18, 21, 22, 31, 32, 33, 50, 52, 56, 66, 109, 155, 188, 255, 296.
Mażewski Lech - 24, 33, 180.
Mądry Józef - 313.
Mękarski Mirosław - 346.
Michalczyk Stanisław - 313, 314, 320, 321, 344.
Michalec Aniela - 343.
Michalski Piotr - 222.
Michałowicz Tomasz - 327.
Michałowski Stanisław - 40, 325, 344.
Michnik Adam - 188, 296.
Mielczarek Jan - 250.
Mikietyński Mirosław - 175.
Miklaszewska Helena - 79,
Mikołajczyk Magdalena - 119, 298, 343, 344.
Mikołajczyk Stanisław - 295.
Mikołajewska Blanka - 63,
Mikułowski Pomorski Jerzy - 313, 344.
Milczarek Krystyna - 299, 341.
Milewicz Ewa - 62,
Milewski Mirosław - 178.
Miller Leszek - 39, 74, 120, 125, 145, 146, 180.
Mincer Edward - 346.
Młynarczyk Jan - 169.
Moczulski Leszek - 158.
Molęda-Zdziech Małgorzata - 65, 343.
Mołdawa Tadeusz - 342.
Monkiewicz Witold - 281, 341.
Mordwiłko Janusz - 6, 40, 111, 113, 344.
Mościcki Bogdan -39, 73, 91, 341.

N

Naglewski Marek - 346.
Nałęcz Tomasz - 142, 167.
Napierała Janusz - 250.
Napierała Marek - 250

Nawara Marek - 250.
Nawrocki Tomasz - 128.
Nawrot Bogdan - 6, 214, 237, 269, 310, 344.
Nejman Marek - 318.
Nicpoń Henryk - 185.
Niemen Czesław - 141.
Nieporęt Włodzimierz - 99.
Niesiołowski Stefan - 162, 169.
Niewiadomski Zygmunt - 24, 50, 114.
Niewiarowski Ireneusz - 297.
Nowacka Ewa - 6, 297, 344.
Nowak-Jeziorański Jan - 171.
Nowakowska Maria - 190.
Nowosolski Michał - 309.
Nycz Kazimierz - 178.

O

Ofiarska Małgorzata - 108, 209, 344.
Olbrycht Jan - 250, 333.
Olczyk Andrzej - 190.
Olczyk Eliza - 140.
Olechowski Andrzej - 61, 137, 144, 149, 175, 189.
Olejniczak-Szałowska Ewa - 204, 262, 306.
Oleksy Józef - 38, 39, 58.
Oleszczak Stefan - 250.
Olszewski Jan - 21, 35, 39.
Olszewski Krzysztof - 139, 189.
Olszewski Marek - 250.
Olszewski Piotr - 325.
Oniszczuk Jerzy - 116, 263, 272, 344.
Opałka Jakub - 322.
Osękowski Czesław - 4, 91, 344.
Osiatyński Wiktor - 171.
Ostrowski Jan - 140.
Ozga Krystyna - 174.
Ożóg Stanisław - 250.

P

Paczocha Janusz - 151.
Palka Grzegorz - 250.
Palska Hanna - 68, 74, 341.
Paluchowski Jacek - 281, 344.
Pałasz Kazimierz -175.
Palecki Krzysztof - 237, 344.
Pankowski Krzysztof - 343.
Pantak Jerzy - 221.
Pańko Waldemar -18, 49, 50, 51, 68,
Pańkow Włodzimierz - 272
Parachimowicz Ewa - 99, 214.
Paradowska Janina - 167, 190,193, 270.
Parys Jan - 141.
Paszkiewicz Krystyna - 344.
Paszyński Aleksander - 67,
Patora Tomasz - 327.
Patrzałek Aleksander - 259.
Pawlak Waldemar - 22, 37, 39, 56, 114, 162.
Pełczyńska-Nałęcz Katarzyna - 302, 341.
Pęcherz Janusz - 178.
Piasecki Andrzej Konrad - 3, 4, 90, 142, 159, 295, 316, 318, 323, 344.
Piechnik Piotr - 250.
Piechociński Janusz - 142, 143, 149, 178.
Piekara Andrzej - 6, 49, 74, 114, 344.
Piesiewicz Krzysztof - 146.
Pietras Sławomir - 150.
Pietrzak Michał - 15, 342.
Pietrzak Radosław - 76, 344.
Pietrzko Bożena - 214.
Piskorski Paweł - 58, 149, 198, 250.
Piskorz-Ryń Anna - 71, 238, 341.
Pitera Julia - 150, 174, 176, 269.
Pławecki Zbigniew - 184, 345.
Płażyński Maciej - 120, 198.
Płoskonka Józef - 60.
Podgórski Karol - 50, 85, 95, 247.
Pokładecki Jacek - 6, 30, 95, 214, 237, 256, 269, 310, 344.
Polak Bogusław - 215, 345.
Pomianowska Małgorzata - 36.
Potocki Andrzej - 140.
Popławski Tadeusz - 236, 345.
Poznański Mariusz - 125, 250.
Prystrom Robert - 178.
Pruszkowski Andrzej - 176.
Przytocki Piotr - 178.
Puchalski Zbigniew - 176.
Puzyna Włodzimierz - 301, 312, 334.
Pytlakowski Piotr - 307.

R

Rabska Teresa - 50, 292.
Raciborski Jacek - 137, 156, 158, 162, 265, 345.
Radzimski Jan - 346.
Rakowski Witold - 291, 345.
Regulska Joanna - 67, 254, 312, 322, 345.
Regulski Jerzy - 6, 9, 17, 18, 21, 22, 29, 30, 31, 32, 44, 49, 50, 52, 55, 65, 66, 67, 68, 71, 75, 83, 96, 115, 125, 158, 185, 231, 239, 241, 245, 246, 254, 253, 277, 283, 298, 317, 322, 335, 341, 345.
Rewiński Robert - 222.
Rojek Józef - 178.
Rokicki Zbigniew - 49.
Rokita Jan Maria - 35, 41, 43, 149, 175, 178, 188, 198.
Rolicki Janusz - 41.
Roganowicz Eugeniusz - 345.
Romanowski Gustaw - 321.
Romaszewski Zbigniew - 46.
Ronowicz Bożena - 2, 176.
Ropiński Zdzisław - 157.
Roszkowski Wojciech - 343.
Rozpara Tadeusz - 250.
Róg Jan - 310.
Rudzka-Lorentz Czesława - 290.
Runowicz Edmund - 176.
Rybus Ryszard - 134.
Rychard Andrzej - 180.

Rydlewski Grzegorz - 345, 346.
Rydzyk Tadeusz - 148.
Rymarz Ferdynand - 111, 344.
Ryś-Ferens Erwina - 137, 142.

S

Sadecki Jerzy - 58, 211, 290.
Sanetra Walerian - 285, 345.
Sanocki Janusz - 120.
Sawkowski P. - 327.
Schultz Piotr - 346.
Secomski Kazimierz - 49.
Seiler Daniel Louis - 254, 345.
Seliga Kazimierz - 178.
Semprich Żaneta - 252, 284.
Seręga Zygmunt - 344.
Sękowska Elżbieta - 130, 206, 208, 265, 341, 344.
Sielawa-Kobowska Krystyna -135.
Siemiński Waldemar - 6, 134, 265, 286, 300, 305, 345.
Siemion Wojciech - 141.
Sieniawska Krystyna - 86, 87, 94, 341.
Sieniuć Magdalena - 345.
Silarska Jadwiga - 345.
Simlat Marek - 119.
Skoczek Piotr - 282, 345.
Skrzek Józef - 141.
Skrzydło Wiesław - 345.
Skrzydło - Niżnik Iwona - 343.
Skrzypek Władysław - 178.
Sławiak Bożena - 346.
Słodkowska Inka - 32, 35, 37, 345.
Słomka Adam - 53,
Słonina Henryk - 178.
Smirnow Andrzej - 141.
Sobieszewski Paweł -
Sochacka Ewa - 22, 38, 341.
Sokala Andrzej - 108.
Sokolewicz Wojciech - 17, 49.
Sokół Wojciech - 5, 342.
Soldra - Gwiżdż Teresa - 305.
Sowiński Roman - 19, 21.
Stachura Zofia - 169.
Starkowska Maria - 72.
Stasiak Andrzej - 160.
Staszewski Michał T. - 206, 208, 345.
Stec Mirosław - 55, 78, 251, 343.
Stelmachowski Andrzej - 30, 341.
Stępień Jerzy - 18, 20, 22, 32, 35, 49, 50, 51, 57, 60, 67, 106, 111, 112, 155, 185, 333, 341.
Stępień Włodzimierz - 106, 176.
Stępniak Henryk Janusz - 49.
Stobiecki Eugeniusz - 279, 345.
Stokłosa Henryk - 152.
Strąk Michał - 22, 37, 38, 39, 55, 72, 142.
Strąk Robert - 178.
Strugała Franciszek - 250.
Struk Mieczysław - 250.
Struzik Adam - 57, 59, 70, 72, 92, 199.
Stryczyński Marcin - 178.
Subotić Małgorzata - 139.
Suchocka Hanna - 21, 35, 36, 38, 39, 53, 55, 69, 72, 96.
Sulimierski Jerzy - 34, 342, 345.
Surażska Wisła - 27, 81, 100, 131, 143, 146, 168, 169, 177, 186, 194, 214, 217, 237, 238, 251, 301, 305, 308, 309, 341.
Swianiewicz Paweł - 5, 6, 82, 186, 236, 342.
Symanowicz Mirosław - 178.
Sypniewski Zbigniew - 234, 262, 264, 271, 278, 283, 344, 345.
Syryjczyk Tadeusz - 140, 195.
Szacki Jerzy - 179.
Szałygin A. M. - 239.
Szawiel Tadeusz - 135, 301, 305, 343.
Szczegóła Hieronim - 91, 344.
Szczepanik Marek - 78.
Szczepański Marek S. - 128.
Szczerbiak Janusz - 250.
Szczurek Wojcicech - 175.
Szejgis Czesław - 52, 53, 63.
Szewc Andrzej - 184, 204, 259, 263, 284, 306, 345.
Szewczyk Helena - 279, 288.
Szewczyk Marek - 262, 264, 267, 271, 345.
Szkaradek Andrzej - 141.
Szlachta Andrzej - 176.
Szmit Jerzy - 176.
Szuszkiewicz Józef - 346.
Szwed Ryszard - 15, 70, 345.
Szymborski Tomasz - 308
Szymoniak Krzysztof - 222.

Ś

Śliwa Paweł - 208.
Śliwka Paweł - 346.
Śniecikowski Wiesław - 17, 24, 345.
Śpiewak Paweł - 172.
Świątek Agnieszka - 207, 299.
Święcicki Marek -249.

T

Taebell Dellbet A. - 236.
Taras Wojciech - 210.
Tarkowska Kazimiera - 250.
Tarno Jan Paweł - 94, 95, 342, 345.
Teszka Paweł - 241.
Tkaczyk Witold - 178.
Toczyski Witold - 303.
Tomala Jan - 178.
Tomaszewski Bohdan - 137.
Tomaszewski Włodzimierz - 23, 43, 60, 341.
Traczyk Bogdan - 151.
Trembaczewski Emanuel - 52.
Trusewicz Iwona - 211, 214, 244, 311.
Trzeciak Sergiusz - 152, 345.
Tur Ryszard - 176.
Turkowski Jan - 178.
Tusk Donald - 198.

Tyc Andrzej - 35.
Tymiński Stanisław - 33, 172.

U

Ulasiński C. - 282.
Urban Jerzy - 180.
Urbaniec Norbert - 250.
Uszok Piotr - 61, 79, 175.

W

Walecki Marcin - 345.
Walencik Ireneusz - 125.
Wallas Tadeusz - 40.
Walny Marian - 250.
Walzer M. - 10.
Wałęsa Lech - 22, 31-33, 36, 39, 54, 57, 69, 70, 88, 114, 127, 255, 295, 296.
Waniek Danuta - 147, 206, 208, 345.
Wardyn Łukasz - 274.
Wardziński Waldemar - 178.
Warzonkowski Stanisław - 178.
Weryński Piotr - 269.
Wesołowski Jerzy - 346.
Wesołowski Włodzimierz - 7.
Węcławowicz Grzegorz - 158.
Wiatr Jerzy - 6, 7, 346.
Wiatr Sławomir - 169.
Wielopolska Anna - 213.
Wielowieyski Andrzej - 18, 32, 137.
Wiktor Józef - 178.
Winczorek Piotr - 40, 62, 106, 114.
Winiarski Lech - 35, 89,
Wis Mariusz - 180.
Wiszniewski Andrzej - 141.
Wiszniowski Robert - 19, 291.
Włodarczyk Adam - 178.
Włodarek Zbigniew - 178.
Wnuk Lipiński Edmund - 343, 346.
Woda Wiesław - 61.
Wojtaszczyk Konstanty A. - 342.
Wolski Zdzisław - 178.
Wołek Artur - 41, 51, 54, 56, 60, 76, 77, 289, 341.
Woronin Marian - 141.
Woźny Aleksander - 326.
Wódz Jacek - 254, 345.
Wódz Kazimierz - 254, 345.
Wójcik Stanisław - 6, 16, 346.
Wrona Tadeusz - 55, 57, 58, 60, 149, 178, 190, 232, 233, 280, 341.
Wroniszewska Danuta - 267.
Wroniszewski Aleksander - 267.
Wróbel Renata - 6, 18, 38, 39, 68, 132, 235, 239, 240, 297, 299, 306, 341, 346.
Wróbel Sywester - 6, 214, 304, 342, 346.
Wróblewska Grażyna - 343.
Wypiorska Joanna - 345.
Wyrowiński Jan - 176.
Wyrwich Mateusz - 326.
Wyszyńska Małgorzata - 152.
Wyszyński Jacek - 325.

Z

Zaiz Martin - 301.
Zając Stanisław - 174.
Zając Włodzimierz - 224, 324.
Zalas Grażyna - 87.
Zaleski Michał - 176.
Załęgowski K. - 286.
Zamoyski Marcin - 149, 178, 207.
Zaremba Paweł - 180.
Zasada S. - 320.
Zawadzki Piotr - 34, 88, 260, 341.
Zdrada Jerzy - 49.
Zdrojewski Bogdan - 60, 161, 250.
Zell Zygmunt - 184, 231, 232, 261, 297.
Zembrzyński Ryszard - 175.
Zielenkiewicz Witalis - 88.
Zielińska Wioletta - 240.
Zieliński Eugeniusz - 342.
Zieliński Jarosław - 178.
Zieliński Tadeusz - 39.
Zienkiewicz Andrzej - 319.
Ziobro Zbigniew - 147, 178.
Ziółkowski Marek - 346.
Zoll Andrzej - 310.
Zorski Paweł - 151.

Ż

Żmigrodzki Marek - 130.
Żmudzin Krzysztof - 131.
Żukowski Arkadiusz - 346.
Żukowski Ludwik - 87.
Żukowski Tomasz - 146, 155, 158, 180, 340.
Żydek Andrzej - 250.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie 5

I SAMORZĄD I POLITYKA

1. Etapy budowy demokracji lokalnej 15
2. Samorząd w koncepcjach partii i polityków 29
3. Samorządowcy w wielkiej polityce 49
4. Działalność lobbingowa 65
5. Nadzór i reprezentacja 85

II SYSTEM WYBORCZY

1. Ordynacje 105
2. Kampanie 127
3. Wyniki wyborów 155
4. Koalicje i elekcje pośrednie 183
5. Referenda i wybory uzupełniające 203

III LOKALNE ELITY

1. Przewodniczący rad i zarządów 231
2. Radni 253
3. Pracownicy samorządowi 277
4. Zaplecze społeczno - polityczne 295
5. Rozwój mediów lokalnych 313

Zakończenie 333

Bibliografia 339
Indeks miejscowości 347
Indeks nazwisk 352