

Rady narodowe — władza bez władzy

W państwie socjalistycznym instytucją władzy lokalnej była rada narodowa. W niniejszym rozdziale przedstawimy mechanizm, który miał uniemożliwić lokalnej społeczności zaprezentowanie na tym forum własnych interesów oraz podejmowanie stosownych do nich decyzji.

Wybór rad narodowych jako przedmiotu analizy wymaga kilku słów wyjaśnienia. Po pierwsze, były one w krajach socjalistycznych drugimi co do znaczenia, po parlamencie, przedstawicielskimi organami władzy państwowej. Już sam ten fakt uzasadnia znaczenie ich badania. Po drugie, mechanizm blokowania swobodnej artykulacji był w radach, by tak rzec, klasyczny, tzn. dwukanałowy, z bardzo wyraźnym podziałem funkcji pełnionych przez oba kanały. Ta prostota konstrukcyjna sprawia, że poznanie tego mechanizmu ułatwia zrozumienie istoty mechanizmu blokady i wprowadza do lektury rozdziałów o mass-mediach i partii komunistycznej. Opisane tam mechanizmy blokady są wyspecjalizowanymi wariantami wersji klasycznej.

Analiza, którą przeprowadzimy w niniejszym rozdziale na przykładzie polskich rad narodowych, obejmuje zasadniczo okres od 1954 r., gdy po raz pierwszy odbyły się wybory do rad narodowych, do połowy lat 70-ych, kiedy to dokonano istotnych zmian w ich dotychczasowej konstrukcji prawnej, nie naruszając jednak zasadniczych mechanizmów blokady. Analizę rozpoczniemy od przedstawienia usytuowania rad w całości struktury politycznej, czyli ich tzw. pozycji ustrojowej, następnie przejdziemy do mówienia mechanizmu blokowania swobodnej oddolnej artykulacji.

1. Pozycja ustrojowa rad a mechanizm blokady artykulacji

Regulacje prawne tworzące hierarchiczną strukturę rad narodowych wszystkich szczebli stanowią kolejne potwierdzenie tezy o zasadzie, jaka przyświecała organizowaniu instytucji politycznych systemu socjalistycznego. Regulacje te zawierają bowiem ukryte założenie, że w stosunkach między radami poszczególnych szczebli panuje doskonała zgodność, harmonia i brak konfliktów. Założenie to owocuje, podobnie jak w makrostrukturach politycznych, charakterystycznymi rozwiązaniami prawnymi z jednej strony i równie charakterystycznym brakiem innych rozwiązań — z drugiej.

Pozycja ustrojowa rad narodowych w PRL, przejęta z modelu radzieckiego, kwalifikowała je jako organy przedstawicielskie władzy państwowej. Dwa elementy tej konstrukcji zwracają uwagę. Po pierwsze, stworzono strukturę hierarchicznie podporządkowanych organów przedstawicielskich państwa (Sejm oraz wojewódzkie, powiatowe, gromadzkie rady narodowe). Po drugie, rada narodowa miała podwójny charakter. Była reprezentantem interesów społeczności lokalnej, wyłonią w drodze wyborów, a jednocześnie — terenowym organem władzy państwowej, który reprezentował interesy państwa jako całości. Ci sami radni mieli być jednocześnie rzecznikami swych wyborców i rzecznikami władzy zwierzchniej. Nie istniał zatem w terenie rozdział władzy państwowej centralnej, w formie jej pełnomocników i lokalnej — samorządowej. Obie te funkcje pełnić miała jedna instytucja i ci sami ludzie.

Rozwiązanie to stwarzało niebagatelny problem godzenia obu punktów widzenia. Trudności powiększał jeszcze sposób powiązania rady z organami centralnymi, między innymi w kwestiach, które miały najbardziej żywotne znaczenie dla społeczności lokalnej: planu i budżetu terenowego. W konsekwencji tego, że rada narodowa była terenowym organem władzy państwowej uznano bowiem, że terenowe planowanie gospodarcze ma być w całości (tak w sprawach szczególnego zainteresowania władz centralnych, jak i w sprawach czysto lokalnych) włączone w proces planowania ogólnonarodowego. Innymi słowy: Ponieważ rada była organem planującego państwa, jej plan gospodarczy miał w całości stanowić część planu szerszego, ogólnonarodowego. To samo odnosiło się do planowania budżetowego.

Budżety terenowe były częścią składową jednolitego budżetu państwa. Rozwiązania te nie pozostawiając radom autonomicznego pola działania, niezmiennie rozszerzały zakres spraw, które były przedmiotem wspólnego zainteresowania rady i jej organów nadrzędnych.

Wszystkie wymienione cechy (hierarchiczna struktura organów przedstawicielskich, podwójny charakter rady, plany i budżety terenowe jako część ich odpowiedników centralnych) stawiały bardzo ostro na porządku dziennym pytanie, jak w ramach takiego modelu ustrojowego zapewnić zgodność decyzji centralnych państwa z decyzjami jego terenowych organów przedstawicielskich, gwarantując jednocześnie swobodną artykulację i niezależność tych ostatnich. Innymi słowy: jak pogodzić zasadę hierarchicznego podporządkowania ciał przedstawicielskich z zasadą swobodnej w nich artykulacji, zwłaszcza, jeśli nie ma żadnego podziału spraw na te, które są przedmiotem hierarchicznego podporządkowania i na te, które są w wyłącznej kompetencji miejscowej rady. Pytanie, jak pogodzić, należy tu oczywiście rozumieć: jak rozwiązać konflikty powstałe ze zderzenia zasady podporządkowania z zasadą swobodnej artykulacji.

Pytanie to kieruje uwagę na przepisy, które regulowały tryb kontaktów rady z jej organami nadrzędnymi. Otóż — jak wynika z dalszej analizy — w relacjach góra-dół, niższym szczeblom przyznano wyłącznie prawo wyrażania opinii, wyższym natomiast — prawo podejmowania wiążących rady lokalne decyzji. Obowiązywała więc typowa zasada hierarchicznego podporządkowania. Możliwość powstania konfliktu, w trakcie konsultacji, a także po podjęciu decyzji niezgodnej ze swobodnie wyartykułowaną wolą społeczności lokalnej, w przepisach w ogóle nie była uwzględniona. Nie znajdujemy w nich bowiem żadnych norm, które służyłyby kanalizowaniu i kompromisowemu rozwiązywaniu takich konfliktów.

Na pierwszy rzut oka wydaje się zaskakujące, że w regulacjach prawnych nie dostrzeżono konieczności pogodzenia zasady swobodnej artykulacji z zasadą hierarchicznego podporządkowania. Spójrzmy jednak na całe zagadnienie nieco inaczej. Zastanówmy się mianowicie, w jakich warunkach regulacje te nie stwarzałyby kłopotów z pogodzeniem obu postulatów. Jest to pytanie dla zrozumienia modelu ustrojowego rad fundamentalne. Pytamy bowiem, jakie może być pozytywne uzasadnienie dla takich rozwiązań. Owo uzasadnienie stanowi podstawową, choć ukrytą, zasadę konstrukcyjną modelu.

Otóż, wszystkie opisane elementy można uzasadnić jako w pełni

funkcjonalne, jeżeli założymy, że zgodność interesów „góry” i „dołów” istnieje już na wstępie, tzn. zanim jeszcze opisany mechanizm zacznie działać, a nie ma być dopiero osiągnąta w trakcie jego działania za pomocą kompromisowych zabiegów proceduralnych. Założenie na wstępie zgodności, usuwając problem jej osiągnięcia, sprawia, że hierarchiczne podporządkowanie organów przedstawicielskich nie stwarza problemu, gdyż swobodna w nich artykulacja wyrazić może już istniejącą zgodność. Opisane procedury, dotyczące relacji pionowych nie muszą więc służyć rozwiązywaniu konfliktów, ponieważ z założenia ich nie ma¹.

Przedstawiony model ustrojowy rad, którego kręgosłupem była hierarchiczna struktura ciał przedstawicielskich powiązanych ze sobą tak, jakby wiadomo było z góry, że istnieje między nimi pełna zgodność interesów, stanowił, według nas, strukturalne źródło blokady swobodnej artykulacji w radach narodowych.

W rzeczywistości bowiem zgodności interesów nie było i radom narodowym groziło nieustanne ujawnienie konfliktu między interesami centralnymi a terenowymi. Miałoby to jednak wybitnie destruktywny wpływ na system polityczny, gdyż obowiązujące procedury nie przewidywały kompromisowego rozwiązywania konfliktów, a tylko podporządkowanie rady decyzjom odgórnym. Jeżeli zatem, wbrew założeniu o braku konfliktów, pojawiałyby się one i nie zostały rozwiązane w drodze wstępnych konsultacji, racje szczebla niższego, zgodnie z istniejącymi procedurami powinny być automatycznie odrzucone.

Taki stan rzeczy spowodowałby przejście do drugiej fazy konfliktu, groźnej już dla stabilności systemu. Rozbieżności merytoryczne centrum-teren na tle decyzji alokacyjno-podziałowych, nie mogąc być rozwiązane w ramach istniejących procedur, przekształciłyby się w konflikt strukturalny: podważenie przez teren samych tych procedur, jako uniemożliwiających uwzględnienie jego racji. Procedury te służyły jednak równocześnie przenoszeniu w teren woli partii, wyrażanej przez centralne organy państwa, atak na nie byłby zatem równoznaczny z atakiem na kierowniczą rolę partii w państwie. To wszakże, zakładając swobodę artykułowania w radach, musiałoby zainicjować,

¹ W polskiej literaturze poświęconej radom znajdujemy czasem wprost sformułowane opinie o braku konfliktów w relacji: centrum-teren. Por. np. W. Kawalec, *Systemy władz lokalnych w wybranych krajach europejskich*, Warszawa 1979, s. 543, a także S. Gebert, *Władze i administracja terenowa po reformie*, Warszawa 1978, s. 9.

opisany w rozdziale poprzednim kilkufazowy proces potęgowania napięć i stopniową destabilizację systemu. Aby zjawiska te nie wystąpiły i aby konstrukcja oparta na założeniu jedności przetrwała, musiał zostać usunięty podstawowy czynnik dysfunkcyjny — zasada swobodnej artykulacji.

Rozwiązanie to, aczkolwiek stabilizowało model, godziło jednak w samą istotę rad jako społecznych kanałów artykulacji. Zamiast być forum wyrażania interesów lokalnych, stały się one odbiorcami kierowanych do nich dyrektyw centralnych.

Mechanizm blokowania artykulacji był dwutorowy. Jednym torem wprowadzono do rad narodowych treści, które powinny być w nich wyrażone, a które z powodu braku jedności nie zostałyby samorzutnie wypowiedziane. Był to kanał sterowania centralnego. Drugim torem usuwano przeszkody, jakie mogły się pojawić w trakcie przeprowadzania tego zabiegu. Był to kanał kontroli lokalnej. Działania obu musiały być oczywiście ściśle koordynowane.

2. Blokada artykulacji poprzez kanał sterowania centralnego

Blokowanie swobodnej artykulacji w radach narodowych poprzez kanał sterowania centralnego polegało na zastępowaniu swobodnie wyartykułowanej woli społeczności lokalnej dyrektywami organów nadrzędnych. W tym celu stworzono mechanizm odgórnego narzucania decyzji, pozbawiając jednocześnie rady prawnie usankcjonowanych narzędzi sprzeciwu. Sterowanie partyjne odbywało się tu pośrednio poprzez decydujący wpływ naczelnych organów partii na kształt narodowego planu gospodarczego w ogóle oraz poprzez narzucanie Radzie Ministrów i Komisji Planowania preferencji partyjnego centrum co do terytorialnego rozmieszczenia rozdysponowanych środków planowych. Partyjne preferencje zawarte w planach centralnych przesyłane były w dół kanałami państwowej administracji.

Narzucanie radom decyzji, które miały one następnie przedstawiać jako swoje własne, najlepiej widać na przykładzie kluczowej dla społeczności lokalnej kwestii, będącej też podstawową sferą działania rad: tworzenie planu i budżetu terenowego. W mechanizmie tym można wyodrębnić dwie zasadnicze części.

Pierwszą stanowiły prawne konstrukcje pionowych relacji między radą i jej organami nadrzędnymi, umożliwiające tym ostatnim dowolnie szeroko i szczegółowo ingerować w proces tworzenia planu i budżetu terenowego.

Drugą część mechanizmu stanowiły sformalizowane rozwiązania dotyczące wewnętrznych relacji pomiędzy składowymi samej rady: sesją plenarną, komisjami, prezydium i wydziałami. Rozwiązania te odsuwały organy przedstawicielskie rady (sesję i komisje) od faktycznego kierowania i nadzoru nad pracą jej organów wykonawczych. Te ostatnie mogły dzięki temu bez przeszkód tworzyć projekty planów i budżetów terenowych na podstawie nadsyłanych z góry dyrektyw.

Mechanizm odgórnego narzucania decyzji

Pragnąc przedstawić mechanizm odgórnego narzucania decyzji musimy najpierw omówić tzw. procedury planistyczne². Zaskakujący jest fakt braku aktu normatywnego o randze ustawy, który by w okresie lat 1950-1980 trwale regulował tryb sporządzania planów gospodarczych, w tym również i terenowych. Zamiast niego, Rada Ministrów podejmowała corocznie osobną uchwałę określającą zasady i tryb opracowywania tych planów, nie będąc w tym względzie ograniczona żadnym aktem wyższego rzędu. Należy sobie jasno uświadomić znaczenie, jakie miało to rozwiązanie dla sprawowania władzy nad radami. Radzie Ministrów została mianowicie przyznana pełna swoboda w corocznym zmienianiu ustaleń odnośnie do tak istotnych spraw, jak na przykład: z jaką szczegółowością rady narodowe będą sterowane za pomocą odgórnych dyrektyw podczas opracowywania planów dla określonych obszarów tematycznych oraz na jakim etapie i w jakim zakresie rady poszczególnych stopni (wojewódzkie, powiatowe, gromadzkie) będą w ogóle włączone w opracowywanie tych planów. Spróbujmy nieco bliżej przyjrzeć się tym procedurom.

Tworzenie projektu planu wojewódzkiego spoczywało na barkach prezydium i wydziałów resortowych, czyli organów wykonawczych

² Obszerne omówienie trybu planowania terenowego znajdziemy w pracy W. Sokolewicza, *Rząd a prezydium rad narodowych*, Warszawa 1964.

radę i opierało się na obowiązkowych wytycznych i dyrektywach oraz na formalnie tylko nieobowiązkowych, tzw. informacjach planistycznych Rady Ministrów. Określały one szczegółowość, z jaką projekt planu musiał być opracowany, a także ujęte rzeczowo i pieniądze zadania dyrektywne dla rady, wynikające z projektu Narodowego Planu Gospodarczego (NPG). Nie istniała żadna norma, która by skutecznie mogła ograniczać liczbę i zakres tych ingerencji. Przepis głosił co prawda, że NPG może wyznaczać tylko zadania o charakterze ogólnopaństwowym, lecz interpretacja tego przepisu spoczywała również w gestii Rady Ministrów.

W praktyce ten stan rzeczy rodził potop odgórnych dyrektyw. Sprowadzały one pole swobodnego manewru rady w ustalaniu planu, a także budżetu terenowego do minimum, a niekiedy likwidowały je zupełnie. Zjawisko to szczególnie ostro krytykowano podczas kolejnych odwilży politycznych. W roku 1956 pisano, że centralizacja i szczegółowość decyzji szła niekiedy tak daleko, iż rola prezydów rad narodowych była sprowadzana do pozycji ogniwa pośredniczącego jedynie w doprowadzeniu centralnie ustalonych zadań do przedsięwzięcia terenowych. W. Sokolewicz podając liczbę 2000 wskaźników odgórnych, jakie obowiązywały radę przy ustalaniu planu terenowego cytował autora, który nazywał owe plany aktami wykonawczymi w stosunku do planu centralnego³. Należy pamiętać, że w tym okresie, prócz Rady Ministrów, również ministerstwa miały prawo przekazywać radom obowiązkowe dyrektywy. Podczas sesji budżetowych w roku 1956, ośmieleni sytuacją polityczną, radni odważyli się kierować „wiele krytycznych uwag [...] zarówno pod adresem organów centralnych, jak i rad narodowych wyższych stopni za zbyt szczegółowe określanie zadań i limitów budżetowych, ta nadmierna szczegółowość odgórnie ustalana, krępowała inicjatywę rad i nie pozwalała na samodzielność w sporządzaniu budżetów”⁴. Oceniając sytuację publicyści tego okresu pisali: „Jeżeli rady narodowe, a zwłaszcza gromadz-

³ Ibid., s. 218 przypis (tam podane materiały źródłowe).

⁴ A. Zawadzki, *Rozszerzenie uprawnień rad*, „Rada Narodowa” nr 44/1956, s. 16. Por. także: w tym samym artykule dane o centralizacji budżetów terenowych; *Plenum CK SD o radach narodowych*, „Rada Narodowa” nr 44/1956, s. 14; *Rachunek bez gospodarza*, „Rada Narodowa” nr 45/1956, s. 8; J. Kryś, *Miejcie do nas zaufanie*, „Rada Narodowa” nr 51/1956, s. 9.

kie, nie miały w zasadzie nic do powiedzenia w owych latach, to dlatego, że mogły one w zasadzie pozorować tylko ludowładztwo, a nie realizować je"⁵.

Lata 1956 i 1957 przyniosły próbę ograniczenia liczby wskaźników dyrektywnych. Jest jednak charakterystyczne, że organem, w którego bezpośredniej kompetencji to leżało, była Rada Ministrów, ciało odpowiedzialne za dotychczasowy stan rzeczy i jak każde, niechętnie ograniczające własną swobodę. Podjęte przez nią działania cechowało więc z jednej strony spektakularne ograniczenie dyrektyw, z drugiej — pozostawienie furtek, którymi wrócić mogła dawna praktyka. Przykładem może być słynna uchwała 611/56 Rady Ministrów, sprowadzająca liczbę dyrektyw z kilku tysięcy do pozornie tylko kilkunastu i określająca zakres samodzielności planistycznej rad⁶. Wpierw głosiła ona, że NPG i budżet państwa mogą określać, dla dziedzin gospodarczych podległych radom narodowym, zagadnienia, których liczbę ograniczyła do dziewięciu. Zagadnienia te sformułowano jednak tak ogólnie, że w paragrafie następnym wspomniano już o konieczności ich uszczegółowienia nie precyzując wszakże, kto ma prawo to czynić i jaki stopień szczegółowości jest dopuszczalny. Umożliwiało to w praktyce rozbicie tych hasłowo ujętych zagadnień na dowolną liczbę bardziej szczegółowych dyrektyw. I tak też się stało. Na przykład zawarte w uchwale 611/56 RM hasło „zadania skupu podstawowych płodów rolnych” ta sama Rada Ministrów rozbiła w roku 1960 na 12 wskaźników dyrektywnych, a w roku 1964 już na 36.

Wraz z upływem czasu stopień dyrektywności wzrastał. Doszło w końcu do tego, że w roku 1971, podczas kolejnej odwilży, powtórzono w zasadzie opinię z okresu Października. Podczas dyskusji na krajowej naradzie sekretarzy prezydów wojewódzkich rad narodowych i miast wydzielonych, stwierdzono, na przykład, że: „Radnych rad wyższych stopni, zwłaszcza wojewódzkiego, zalewa powódź papierów. Ze względu na ich nadmiar, na niekomunikatywny język, radni wielu z tych dokumentów w ogóle nie czytają. Zwłaszcza stosy materiałów, które radni otrzymują z okazji sesji budżetowych. Mimo to, brak tam propozycji alternatywnych, właściwie nic już nie można

⁵ M. Chrzanowski, J. Czapczyński, *Co z gromadą*, „Rada Narodowa” nr 49/1956, s. 1-2.

⁶ Monitor Polski, 1956, nr 91, poz. 1027.

zmienić"⁷. Przykładowo, w celu przygotowania projektu planu i budżetu i to na szczeblu niższym, bo powiatowej rady narodowej, pracownicy wydziałów finansowych musieli poznać przepisy i wytyczne o łącznej objętości 1200 stron⁸.

Z tymi faktami współbrzmiały opinie środowisk naukowych. H. Rot pisał np.: „W zasadzie rady niewiele mają do powiedzenia przy uchwalaniu budżetu i planu gospodarczego, ponieważ są tak obwarowane wskaźnikami i limitami oraz wytycznymi i uzgodnieniami do poszczególnych pozycji włącznie, że właściwie rada narodowa niewiele może wprowadzić własnych ustaleń do tych planów [...]”.

Szczególny styl funkcjonowania organów centralnych w ubiegłym okresie, polegający na szczegółowym, drobiazgowym wyznaczaniu nie tyle pola działania rad, co określaniu sposobów, wskaźników, form tej działalności, niewątpliwie hamował rozwój decentralizacji i tym samym — samorządności organów lokalnych"⁹.

Przy opisanej skali sterowania dyrektywnego traciły na znaczeniu wstępne konsultacje planistyczne Rady Ministrów z radami wojewódzkimi i tych ostatnich z radami niższych szczebli. W przypadku rad wojewódzkich płynące z góry dyrektywy miały — jak już powiedzieliśmy — charakter obligatoryjny. Jediną przewidzianą drogą oddziaływania na Komisję Planowania (KP), która je opracowywała, była konsultacja, czyli nie zobowiązujące jej do niczego wysłuchanie opinii rady wojewódzkiej. Wszelkie spory między KP a radą na temat projektów planów rozstrzygała Rada Ministrów. Dysponowała ona także silnymi środkami dyscyplinarnymi, których groźba użycia

⁷ Bydgoska narada sekretarzy prezydium WRN, „Rada Narodowa” nr 12/1971, s. 6. Liczne przykłady odgórných wskaźników podaje H. Rot: *O modelu prawnoustrojowym rad narodowych*, „Państwo i Prawo” nr 8-9, 1971, s. 268; o bierności radnych podczas debat budżetowych, bierności płynącej z poczucia bezsilności wobec wskaźników i limitów odgórných, ibid, s. 270. Tam również wskazane badania empiryczne na ten temat. O roli prezydium rady i jej aparatu administracyjnego w przygotowaniu materiałów na sesję, utrudniających radnym aktywny udział w debacie wspomina W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo i administracja w systemie rad narodowych PRL*, Ossolineum 1968, s. 97-98.

⁸ Por. J. Kaleta, *Terenowe planowanie budżetowe w Polsce Ludowej*, Warszawa 1968, s. 175.

⁹ H. Rot, *O modelu...*, op.cit., s. 269-270. Por. także W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 330 (przypis 153) oraz W. Narojek, *Demokracja lokalna w gromadzie*, „Problemy Rady Narodowych” z. 21/1977, s. 107-108.

skutecznie hamowała rady przed głośnym wyrażeniem sprzeciwu. Rada Ministrów mogła zawiesić każdą uchwałę rady wojewódzkiej (a także uchylić uchwały prezydium rad wszystkich szczebli), jeśli — jak głosiła ustawa — była ona sprzeczna „z zasadniczą linią polityki Państwa”. Z tego samego powodu mogła zawiesić w czynnościach przewodniczącego rady i inne osoby z jej prezydium¹⁰. Ogólnikowość ustawowego sformułowania o „sprzeczności z linią” dawała Radzie Ministrów nieskrępowaną w praktyce swobodę użycia tej broni.

Wydaje się, że połączenie bardzo dużej liczby wskaźników dyrektywnych z groźbą zastosowania ostrych sankcji wobec niesubordynowanych, było podstawowym czynnikiem, który redukowało znaczenie wstępnej konsultacji i wpływania tą drogą na treść dyrektyw. Musimy przy tym pamiętać, że konsultacje w pionie odbywały się prawie wyłącznie z organami wykonawczymi rady, przy faktycznym odsunięciu organów przedstawicielskich. Znaczenie konsultacji było wreszcie niewielkie i z tego względu, że rady wojewódzkie miały obowiązek bezdyskusyjnej zmiany swego projektu planu, jeżeli podejmowana zawsze po jego opracowaniu uchwała Rady Ministrów o NPG tego wymagała. Po uchwale zaś Sejmu, który mógł ewentualnie wprowadzić do NPG swoje poprawki, rady musiały swe plany również bezdyskusyjnie poprawiać, nawet jeśli były już uchwalone.

W przypadku rad niższych stopni, procedury konsultacyjne *de facto* zlikwidowano w ogóle, można zatem mówić o całkowitym odsunięciu tych rad od procesu planowania. Procedura planistyczna w relacji: Rada Ministrów-rada wojewódzka zakładała dwukrotne opracowanie projektu wojewódzkiego planu gospodarczego: w wersji wstępnej i ostatecznej. Otóż rady niższych stopni wyłączono z fazy wstępnej, kiedy istniały jeszcze możliwości uwzględnienia ich postulatów we wstępnym projekcie planu wojewódzkiego. Proces planowania ograniczono w nich do fazy końcowej. Autorem tego rozwiązania były od lat sześćdziesiątych prezydium rad wojewódzkich, którym Rada Ministrów przyznała wówczas prawo swobodnego ustalania trybu planowania w obrębie podlegającego im systemu rad. Posunięcie to reklamowano oficjalnie jako decentralizację uprawnień i faktycznie

¹⁰ Środki dyscyplinujące w ustawie o radach narodowych. Wersja z 20 III 1950: art. 27, art. 28, art. 29, art. 30, art. 31. Wersja z 25 I 1958: art. 65 ust. 5, 6, art. 66, art. 67 ust. 5, 6, 7.

była to decentralizacja, tyle — że jak się okazało — uprawnień do ubezwłasnowolnienia rad podległych radzie wojewódzkiej. Albowiem praktyka z lat pięćdziesiątych nie zmieniła się, jedynie odpowiedzialność za nią przeszła niżej: z Rady Ministrów do rad wojewódzkich.

Wykorzystanie przyznanej swobody do wyeliminowania z procesu planistycznego rad powiatowych i gromadzkich było zrozumiałe. Prezydium rad wojewódzkich unikały w ten sposób sytuacji nierozwiązywalnej: pogodzenia szczegółowych dyrektyw odgórnych z postulatami niższych szczebli, postulatami, które nazywano „nierealnym koncertem życzeń” wobec — dodajmy już od siebie — dyrektyw Rady Ministrów.

Podobną swobodę co radom wojewódzkim przyznawano też radom powiatowym. Mieliśmy więc do czynienia z układem hierarchicznym, w którym każdy szczebel, bezsilny wobec nadrzędnego, dysponował równocześnie olbrzymią władzą wobec szczebla niższego. Uruchomienie na poziomie Rady Ministrów rozbudowanego systemu dyrektywnego wobec rady wojewódzkiej spowodowało powielenie tego układu niżej. Aparat wykonawczy rady wojewódzkiej dokonywał we własnym zakresie wszelkich bilansów i obliczeń konsultując swe projekty wstępne co najwyżej z kilkoma osobami z rad powiatowych, po czym przysyłał niżej gotowe, szczegółowe dyrektywy. Likwidowały one w praktyce pole swobodnego manewru rady powiatowej podczas opracowywania przez nią jedynej, od razu ostatecznej wersji projektu planu powiatu. Następnie proces powtarzał się w relacji: powiatowa rada narodowa-gromadzka rada narodowa.

Ten stan rzeczy — jak wykazały badania empiryczne — był jednym z podstawowych czynników zapobiegających ujawnieniu konfliktów w radach narodowych. Badacze stwierdzili, że mimo iż społeczności lokalne wyrażały w przeważającej mierze interesy konfliktowe, nie obserwowano, by konflikty te ujawniły się na najbardziej do tego podatnym gruncie — podczas podejmowania przez radę decyzji o podziale środków budżetowych. Wynikało to z małej aktywności samej rady i ludności danego terenu, przekonanych, że posiadane uprawnienia decyzyjne oraz środki i możliwości są zbyt małe, by można było skutecznie walczyć o zaspokojenie podstawowych potrzeb terenu

¹¹ W. Narojek, *Demokracja...*, op.cit., s. 107-108. Autorzy badań omawiają co prawda kwestie związane z planowaniem budżetowym, lecz tryb tego planowania był niemal identyczny jak w przypadku planowania gospodarczego.

Ustawowa neutralizacja organów przedstawicielskich

Lawina odgórnych dyrektyw nie natrafiała na opór rady jako organu przedstawicielskiego również dlatego, że dzięki odpowiednim zabiegom formalnym zmniejszono faktyczną rolę sesji plenarnej rady w funkcjonowaniu całości rady narodowej.

Sesja plenarna była formalnie organem zwierzchnim rady narodowej mając do dyspozycji prezydium jako ciało wykonawczo-zarządzające oraz wydziały jako organy stricte wykonawcze. Jednakże, co powszechnie stwierdzano w literaturze, prezydium w praktyce było niezależne od sesji i co więcej — narzucało jej kierunki pracy. Wielekroć powtarzana, i to zarówno w roku 1956, jak i w 1971, opinia o faktycznej nadrzędności prezydium nad radą¹² nie była bezpodstawna.

Źródłem tego stanu rzeczy było usunięcie w radach narodowych podziału na funkcje ustawodawcze i wykonawcze. Ich połączenie nastąpiło w prezydium rady, co nadało mu łącznie kompetencje, z góry niejako przesądzające o podrzędnej roli sesji plenarnej. Analiza podziału uprawnień normodawczych pomiędzy oba te ciała wykazuje, że tylko w 25% przypadków sesja rady była wyraźnie określona jako organ normotwórczy. W sytuacji, gdy każda nieostrość sformułowań wykorzystywana była przez prezydium dla przechwycenia kompetencji, oznaczało to, że przynajmniej trzy czwarte wszystkich aktów normatywnych było wyrazem samodzielnej aktywności ciała formalnie pełniącego funkcje wykonawcze¹³. Podrzędna pozycja sesji plenarnej wynikała dalej z uprawnień prezydium do przygotowywania i zwoływania sesji. „W licznych radach radni dowiadywali się o terminie sesji 2-3 dni przed jej odbyciem, a niekiedy nawet w tym samym dniu. Zwłaszcza w radach najniższego stopnia nie jest powszechny zwyczaj pisemnego zapraszania radnych na sesję z dołączonym porządkiem dziennym obrad, projektami uchwał, danymi statystycznymi itd. Nieliczne są wypadki udziału komisji rady lub ich przewodniczących w przygotowaniu porządku obrad sesji i jej wstępnych założeń

¹² Por. „Rada Narodowa” 1956, nr: 33, s. 2; 44, s. 14; 45, s. 8; 47, s. 9. Także: A. W. Wróblewski, *Kilka uwag o radach narodowych*, „Prawo i Życie” nr 24/1971.

¹³ Por. H. Rot, *O modelu...*, op.cit., s. 274-275. Tam też podane wyniki badań empirycznych.

konceptyjnych [...]. W rezultacie radni nie zawsze są przygotowani do debaty sesyjnej, polemiki z członkami prezydium i kierownikami wydziałów, krytycznej oceny przedstawionych projektów uchwał czy sprawozdań, informacji itd."¹⁴ Co więcej — jak pisał inny autor — nie przyjęło się, aby wytyczne rady były obowiązkowo przetwarzane w wytyczne prezydium, które robiło to jedynie z własnej woli, ale raczej rzadko¹⁵. Swą niezawisłość zawdzięczało ono także ograniczeniom kompetencyjnym sesji w kwestii obsady przewodniczącego prezydium. „Wprawdzie rada wybiera prezydium [...] jednakże wybór przewodniczącego prezydium wymaga zatwierdzenia przez organ administracji odpowiednio wyższego stopnia. Decyzja organu zatwierdzającego ma charakter władczy [...]. Ponadto ograniczona jest nadrzędna rola rady wobec prezydium dopuszczalnością zawieszenia w czynnościach przewodniczącego i innych osób wchodzących w skład prezydium przez prezydium odpowiednio wyższego stopnia"¹⁶. Wspomnieć też należy o możliwości wyboru do prezydium osób nie będących radnymi.

Nie lepiej przedstawiała się relacja: sesja-wydziały. Aczkolwiek formalnie były one organami sesji plenarnej, to jednak, podporządkowane bezpośrednio nie jej a prezydium, były od niej faktycznie niezależne. Kierowników wydziałów mianowało prezydium, które swą uchwałę w tej sprawie przedkładało jedynie plenum rady do zatwierdzenia. Ponieważ — wyprzedzając nieco tok rozważań — za nominacją przez prezydium kryła się opinia terenowego komitetu PZPR, zatwierdzenie było jedynie formalnością¹⁷. Istniało zresztą dodatkowe zabezpieczenie przed ewentualną niesubordynacją sesji plenarnej. Sesja rady narodowej w razie niezatwierdzenia uchwały prezydium nie mogła następnie sama powołać innej osoby na kierownika wydziału, gdyż nie przysługiwały jej takie uprawnienia¹⁸.

Minimalny też wpływ miała rada na wewnętrzną organizację pracy wydziałów. To co ważne — ustalone było centralnie, pozostawał jedynie margines spraw mało istotnych¹⁹. Uniezależnienie służbowe,

¹⁴ Ibid., s. 272. W przepisie podany bogaty materiał źródłowy.

¹⁵ W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 114.

¹⁶ H. Rot, *O modelu...*, op.cit., s. 273.

¹⁷ W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 100-101.

¹⁸ H. Rot, *O modelu...*, op.cit., s. 273.

¹⁹ W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 100-101.

organizacyjną i personalną wydziałów od sesji było zjawiskiem istotnym o tyle, że to właśnie wydziały były bezpośrednim odbiorcą odgórnych wytycznych dla propozycji uchwał sesji rady.

Powyższy stan relacji rada-prezydium i rada-wydziały sprzyjał odsunięciu sesji plenarnej od aktywnego kierownictwa, a tym samym umożliwiał bezkolizyjny spływ odgórnych dyrektyw. Wniosek ten znajdzie pełne potwierdzenie w faktach. Z jednej strony obserwowaliśmy bardzo wysoką aktywność prezydium, narzucającego radzie zarówno tematykę sesji²⁰, jak i występującego samodzielnie ze znakomitą większością inicjatyw wobec wydziałów, przez co zastępowało ono samą radę w kształtowaniu budżetu i planu²¹, z drugiej — widoczna była, często podkreślana, bierność rady wynikająca z poczucia bezsilności²². Bierne rady wykazywały nikłą aktywność w ukierunkowywaniu pracy swych organów roboczych, tj. komisji. Kontrola bieżąca pracy wydziałów w formie interpelacji była również niewielka, gdyż interpelacje, mimo iż dotyczyły zwykle spraw drobnych, były i tak często lekceważone przez prezydium oraz wydziały²³. Rola rady w ustaleniu planu i budżetu pomniejszana była dodatkowo przez bardzo liczne zmiany tych podstawowych aktów rady już po ich uchwaleniu. Liczba tych zmian sięgała przykładowo na szczeblu wojewódzkim dwóch tysięcy²⁴.

3. Blokada artykulacji poprzez kanał kontroli lokalnej

Programy, pozornie formułowane przez rady narodowe, a faktycznie przekazywane im poprzez kanał sterowania centralnego, stały często w jaskrawej sprzeczności z autentycznymi interesami danego terenu. Aby mimo to rada gotowa była sygnować je jako własne, należało ją uczynić uległą wobec polityki odgórnego narzucania. Od

²⁰ Por. „Rada Narodowa” nr 47/1958, s. 9. Także H. Rot, *O modelu...*, op.cit., s. 272.

²¹ Por. W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 110, 114, 116-117, 120.

²² Por. H. Rot, *O modelu...*, op.cit., s. 269.

²³ Por. W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 85, 126, 200, 206-212.

²⁴ Ibid., s. 120.

strony formalnoprawnej system rady narodowej był do tego przygotowany. Problem tkwił jedynie w — by posłużyć się żargonem biurokratycznym — zabezpieczeniu odpowiedniego materiału ludzkiego, dzięki któremu stworzony zostałby w radzie klimat akceptacji dla pozorowania przez nią samodzielności. Zadanie to realizował kanał kontroli lokalnej, w którym pierwszoplanową rolę odgrywał terenowy komitet partii.

Tworzenie odpowiedniego klimatu opierało się na prostej konstatacji, że źródłem potencjalnych tarć może być przede wszystkim sam radny, pozostający w ścisłej więzi ze swymi wyborcami. Chcąc zatem uczynić z rad ciała bez niepożądanego inicjatywy, biernie akceptujące partyjne i odgórne polecenia, bez względu na ich konsekwencje, należało wpiąć przeciąć więź, jaka powinna łączyć reprezentantów z ich wyborcami i zastąpić ją zależnością od komitetu. Dzięki temu komitet mógł kierować do rad ludzi posłusznych, którzy akceptowali istniejący status rady. Dzięki takiej selekcji konflikt między funkcją reprezentowania przez radę interesów lokalnej społeczności a funkcją realizacji dyrektyw odgórnych mógł pozostać nie ujawniony. Eliminowało to potencjalne tarcia wynikłe z kolizji zwierzchnictwa poziomego (tj. sesji plenarnej nad jej organami wykonawczymi) z pionowymi (podległość rady szczeblom wyższym).

Ewolucja systemu wyborczego

Wspólną cechą przemian formalnych reguł wyborczych w wyborach do rad narodowych była ich generalna przebudowa w okresie od końca 1956 roku do września roku 1961. Początek tego okresu był szczytowym punktem fali destalinizacji w Polsce, koniec zaś — wejściem w epokę stabilizacji, po skonsolidowaniu się nowego kierownictwa partyjno-rządowego i wygaszeniu społecznego parcia ku dalej idącym zmianom. Przemiany formalnych reguł wyborczych dokonane w tym czasie polegały na istotnym zwężeniu dotychczasowych uprawnień wyborców w zakresie ustalania list wyborczych oraz ograniczeniu ich wpływu na wynik wyborów. Tak więc w erę poststalinowską polski system polityczny wchodził z bardziej restrykcyjnym, aniżeli dotychczasowy, systemem wyborczym. Jest to ewolucja wymagająca wyjaśnienia, gdyż w innych sferach proces destalinizacji z połowy lat 50-ych szedł w kierunku przeciwnym — przyznawania obywatelom większej

niż dotąd swobody. Dotyczyło to nie tylko malejącej w okresie 1956-80 represywności wobec postaw i działań kontestujących polityczne *status quo*, ale także wycofywania się władz ze ścisłej kontroli niektórych sfer życia obywateli (życie prywatne, kultura itd.). Próbę wyjaśnienia tej nieco paradoksalnej ewolucji systemu wyborczego przeprowadzimy pod koniec artykułu.

Zanim przystąpimy do analizy systemu wyborczego, wypada wspomnieć o polskiej literaturze tego przedmiotu. Wybory do rad narodowych zostały już dawno objęte naukową refleksją, głównie prawną i socjologiczno-politolologiczną. Wartość tej literatury jest jednak ograniczona, głównie do warstwy czysto informacyjnej, albowiem większość autorów stawiała sobie bardzo skromne cele badawcze. Z jednym wyjątkiem²⁵, nie prowadzono kompleksowych badań, obejmujących wszystkie fazy kampanii wyborczej i korzystających z wielu źródeł informacji równocześnie. Własne badania empiryczne prowadzone przez badaczy należały do rzadkości²⁶ i poświęcone były wyłącznie badaniu postaw wyborczych oraz wiedzy obywateli na tematy związane z wyborami. Są to prace cenne, gdyż pokazują inny obraz wyborów od tego, jaki serwowała propaganda partyjna, bezkrytycznie akceptowana przez większość badaczy. Inne ciekawe prace, oparte na własnych badaniach empirycznych, dotyczą stosowanych kryteriów selekcji kandydatów na radnych²⁷.

Prace z dziedziny prawa wyborczego są w większości oderwanymi od praktyki wyborczej, szczegółowymi komentarzami do poszczególnych przepisów. Komentarze te z góry akceptują ogólne rozwiązania

²⁵ S. Bereza, *Wybory do dzielnicowej rady narodowej Warszawa-Ochota w roku 1958*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 1959, nr 2.

²⁶ S. Bereza, op.cit., Z. Gostkowski, *Popular Interests in the Municipal Elections in Łódź*, Poland, „Public Opinion Quarterly”, No 3; tenże: *Zainteresowanie wyborami do rad narodowych wśród ludności Łodzi w 1958 r.*, „Studia Socjologiczne” 1959, nr 2; E. Kosel, *Poinformowanie obywateli o wyborach do rad narodowych 1984 r.*, „Problemy Rad Narodowych” 1985, nr 63.

²⁷ M. Surmaczyński, *Robotnicy w organach władzy państwowej i instancjach partyjnych średniego szczebla*, w: *Socjologiczne problemy przemysłu i klasy robotniczej*, red. S. Widerszpil, t. I, Warszawa 1966; B. Zawadzka, *Kryteria doboru składu rad narodowych*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 11; S. Dzieciółowska, *Kandydaci na radnych (wyniki badania ankietowego)*, „Problemy Rad Narodowych” 1979, nr 45.

przyjęte przez ustawodawcę i zajmują się głównie albo mechanicznym porównaniem kolejnych wersji prawa wyborczego, albo drugorzędnymi niejasnościami jego sformułowań.

Dużą grupę publikacji stanowią opisy kolejnych kampanii wyborczych²⁸. Zawierają one dużą ilość, nieraz interesujących informacji uzyskanych od organizatorów wyborów. Informacje te jednak, poza kilkoma wyjątkami²⁹, nie służą do bardziej wnikliwych analiz. Jest to wynik założonego przez autorów charakteru tych prac. Stanowią one proste, w zasadzie bezkrytyczne opisy kampanii wyborczych, podporządkowane trzem wyraźnie formułowanym zasadom interpretacyjnym. Były to zasady następujące:

— Podstawową funkcją wyborów jest uzyskanie masowej akceptacji dla programu wyborczego i polityki prowadzonej przez władze³⁰.

— Wyborcy rzadko kwestionują kandydatów ustalonych w lokalnych komitetach partii, ponieważ kandydatury te są po ich myśli³¹.

— Bardzo wysoka frekwencja wyborcza i niewielka liczba skreśleń na kartach wyborczych świadczą o dużym zainteresowaniu wyborami i powszechnej akceptacji programu wyborczego i kandydatów³².

W okresie 1957-85 tylko jeden polski socjolog, Jan Lutyński, zakwestionował wprost zasady interpretacyjne 2 i 3. Lutyński stwierdził, że opierają się one na fałszywym założeniu metodologicznym, iż

²⁸ A. Patrzalek, *Niektóre instytucje prawa wyborczego PRL w świetle praktyki wyborów 1965 roku (na przykładzie woj. wrocławskiego)*, „Problemy Rad Narodowych” 1966, nr 7; tegoż: *Z problematyki prawa i praktyki wyborczej w wyborach do rad stopnia podstawowego w 1978 r.*, „Problemy Rad Narodowych” 1979, nr 43; S. Gebert, *Prawo i problematyka wyborcza w świetle doświadczeń z wyborów do rad narodowych 1965 r.*, „Problemy Rad Narodowych” 1966, nr 7; tegoż: *Prawo i praktyka w wyborach do rad narodowych 1973 r. na tle poprzednich doświadczeń*, „Problemy Rad Narodowych” 1976, nr 32; W. Skrzydło, *Wybory do rad narodowych 1965 r. w świetle ordynacji wyborczej i praktyki (na przykładzie woj. lubelskiego)*, „Problemy Rad Narodowych” 1966, nr 7; J. J. Wiatr, *Wybory sejmowe 1957 roku w świetle wstępnej analizy*, „Studia Socjologiczno-Polityczne” 1958, nr 1; tegoż: *Kierunki decyzji wyborczej w wyborach do rad narodowych w 1958 roku*, ibid., 1959, nr 2; tegoż: *Niektóre zagadnienia opinii publicznej w świetle wyborów 1957 i 1958 r.*, ibid., 1959, nr 4.

²⁹ J. J. Wiatr, *Wybory...*, op.cit., *Kierunki...*, op.cit., *Niektóre...*, op.cit.; S. Bereza, op.cit.

³⁰ S. Gebert, *Prawo i praktyka...*, op.cit.

³¹ A. Patrzalek, *Z problematyki...*, op.cit.

³² Np. J. J. Wiatr, *Wybory...*, op.cit., *Kierunki...*, op.cit., *Niektóre...*, op.cit.

wyborcy są „w pełni racjonalni”, tzn. że ich zachowania i decyzje wyborcze odzwierciedlają wyłącznie ich stosunek do programu wyborczego i kandydatów, oraz że za owymi zachowaniami nie kryją się żadne inne motywacje, na przykład strach³³.

Poza pracami dotyczącymi bezpośrednio wyborów należy też wymienić publikacje porównujące, na podstawie badań ankietowych i wywiadów, świadomość polityczną radnych i wyborców³⁴. Prace te pozwalają, choć fragmentarycznie, ocenić skuteczność systemu wyborczego w zrywaniu więzi między wyborcami a radnymi.

Na osobną wzmiankę zasługuje książka Zawadzkiej³⁵ omawiająca wszechstronnie, i na tle innych prac wyczerpująco, problematykę wyborów do rad narodowych w Polsce na przestrzeni od roku 1954 do 1973. Jest to jedyna polska praca, w której do refleksji nad tą problematyką wykorzystano prawie całą polską literaturę przedmiotu. Jest to zatem praca w pewnym sensie podsumowująca ten dorobek. A przy tym jest to podsumowanie rzetelne i w wielu miejscach krytyczne wobec różnych elementów polskiego systemu wyborczego, aczkolwiek autorka nie kwestionuje wprost obowiązujących przy analizie wyborów zasad interpretacyjnych, o których wcześniej wspomnieliśmy.

System wyborczy do rad składał się z dwóch zasadniczych elementów: ustawy o ordynacji wyborczej oraz specjalnej instytucji powołanej przez partię na oficjalnego organizatora kampanii wyborczej. Do roku 1956 instytucja ta nosiła nazwę Frontu Narodowego, potem — Frontu Jedności Narodu. Do roku 1973 oba te człony systemu wyborczego pełniły, poza innymi rozlicznymi funkcjami, także funkcję kamuflażową. Ordynacja maskowała rzeczywistą rolę partii w kampanii.

³³ J. Lutyński, *O metodologicznych założeniach i wynikach badań nad opinią publiczną*, „Przegląd Socjologiczny” 1960, t. XIV/2. Odpowiedź J. J. Wiatra: *O metodzie analizy wyborów*, „Studia Socjologiczne” 1961, nr 2. Odpowiedź J. Lutyńskiego: *Jeszcze raz w sprawie badań nad opinią publiczną i wyborami*, „Przegląd Socjologiczny” 1962, t. XIV/2.

³⁴ W. Harz, A. Jasińska, *Problemy reprezentacji grup interesów w radzie narodowej*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 3; S. Dzięciolowska, *Rada narodowa w oczach mieszkańców*, „Problemy Rad Narodowych” 1969, nr 13; tejsze: *Kandydaci...*, op.cit.; J. Tarkowski, *Problemy reprezentacji w radach narodowych*, w: *Spółczesność a państwo socjalistyczne*, red. J. Kowalski, Warszawa 1972.

³⁵ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo w państwie socjalistycznym*, Ossolineum 1976.

FJN stwarzał natomiast pozory istnienia autonomicznego organizatora procesu wyborczego.

Partyjna kontrola nad FJN widoczna już była w sposobie powoływania jego ogniów. Komitety frontu tworzone decyzją tzw. komisji porozumiewawczych partii i stronnictw sojuszniczych, które kształtowały ich skład osobowy poprzez desygnowanie tam na czas nieokreślony wytypowanych osób. Jedynie najniższe ogniwa frontu (wiejskie, osiedlowe i obwodowe) były wybierane na określoną kadencję³⁶. Miało to tworzyć na najbliższych społeczeństwu szczeblach wrażenie demokratycznego charakteru tej organizacji.

Swobodne decydowanie przez partię o składzie osobowym komórek frontu powodowało w praktyce, że były one całkowicie podporządkowane terenowym organizacjom partyjnym i nie przejawiały żadnej samodzielnej aktywności. Wydawały się nieraz wręcz niepotrzebne, co skłaniało lokalne instancje PZPR do pomijania ich w trakcie organizowania kampanii wyborczej. Mając na względzie zachowanie pozorów, naczelne władze partii upominały więc czasem lokalne komitety PZPR, iż, formalnie rzecz biorąc, nie one, lecz FJN prowadzi akcję wyborczą, w związku z czym należy tę organizację uaktywnić i wzmocnić organizacyjnie³⁷.

Do roku 1973 jednym z naczelnych zadań frontu było przygotowanie dla potrzeb kampanii lokalnych programów wyborczych, przedstawianych następnie wyborcom. Zadanie opracowania projektów tych programów spoczywało na barkach specjalnych zespołów, powoływanych przez komitety FJN. Skład tych zespołów był stosunkowo szeroki, a podstawę ich pracy stanowiły uchwały zjazdów i kongresów partii oraz stronnictw, konferencji sprawozdawczych PZPR, zadania wynikające z ogólnonarodowych planów gospodarczych oraz instrukcje Sekretariatu Ogólnokrajowego Komitetu FJN. Instancje partyjne, sterujące pracą tych zespołów, otrzymywały równoległym kanałem partyjnym podobne instrukcje z Sekretariatu KC, co do pożądanego kształtu programu³⁸. Formalnie rzecz biorąc, na wynik pracy zespołów

³⁶ A. Redelbach, *Front Jedności Narodu. Model i funkcjonowanie frontu narodowego w PRL*, Warszawa 1978.

³⁷ *Instrukcja Sekretariatu KC PZPR w sprawie zadań instancji partyjnych w wyborach do rad narodowych, grudzień 1957*, w: *Uchwały KC PZPR od II do III Zjazdu*, Warszawa 1959, s. 525 (dalej cyt. jako: *Instrukcja*, 1959).

³⁸ *Instrukcja Sekretariatu KC PZPR. Zadania instancji i organizacji partyjnych*.

miały też wpływać wnioski i postulaty wyborców, ale czynnik ten w praktyce zneutralizowano, gdyż „(...) dla koordynacji programów oraz zapobieżenia rozbieżnościom między interesem ogólnospołecznym a interesami partykularnymi programy wyborcze uchwalano w następującej kolejności: 1) uchwalenie ogólnopolskiego programu wyborczego, 2) uchwalenie programów wojewódzkich, powiatowych i miejskich, 3) uchwalenie programów gromadzkich, dzielnicowych i miasteczkowych³⁹, przy czym programy wyższego szczebla były podstawą projektów szczebla niższego”.

Sumując zatem, gwarancje opracowania właściwych programów były następujące:

- skład komitetów FJN;
- zasada, iż podstawą własnego programu jest program szczebla wyższego, instrukcja OK FJN, uchwały partyjne, plany gospodarcze;
- zasada opracowywania programów w kolejności od najwyższego do najniższego szczebla;
- stała kontrola ze strony terenowych komitetów PZPR, dysponujących odpowiednimi instrukcjami KC.

Opracowywanie przez kalkę kilkuset programów wymagało sporego nakładu pracy, a przy opisanym trybie pracy służyć mogło tylko celom propagandowym, kamuflującym atrapowy charakter frontu. Gdy z upływem lat kamuflaż ten stopniowo likwidowano, przyszła w końcu pora i na tę sferę działania FJN. Od roku 1973 zaprzestano jałowej pracy opracowywania własnych programów terenowych i przyjęto w ich miejsce wytyczne I Krajowej Konferencji PZPR (wybory 1973) i program VII zjazdu PZPR (wybory 1976).

W ewolucji polskiego prawa wyborczego jest kilka dat znaczących. W roku 1954 powstała pierwsza wersja ordynacji wyborczej do rad. Daleko idące zmiany przyniósł rok 1957. Kolejna generalna przebudowa nastąpiła w roku 1973.

Do roku 1954 rady powstawały drogą desygnowania na stanowisko radnego, mimo proklamowania w ustawie z roku 1950 o terenowych

w wyborach do Sejmu i rad narodowych w świetle wytycznych III Plenum KC PZPR, marzec 1965, w: Uchwały KC PZPR od IV do V Zjazdu, Warszawa 1968, 266-268 (dalej cyt. jako: Instrukcja, 1968).

³⁹ A. Redelbach, op.cit., s. 250.

organach jednolitej władzy państwowej ich przedstawicielskiego charakteru. Zawieszenie na cztery lata obieralności rad było bezpośrednio związane z permanentnie trwającą od roku 1948 akcją „oczyszczania składu rad”. Hasło do niej dała krajowa narada aktywu administracyjno-samorządowego PPR w roku 1948, odbyta tuż po sierpniowym plenum KC PPR (1948), na którym przeniesiono na polski grunt stalinowską tezę o zaostrzającej się walce klasowej. Czystka w radach, jak można przypuszczać z fragmentarycznych danych, przybrała potężne rozmiary. W latach 1948-50 wymieniano rokrocznie od 70 do 100% składu poszczególnych rad. Ten sam mandat był też nieraz obsadzany w ciągu jednego roku przez kilka osób⁴⁰. Po 1950 roku akcja oczyszczająca nieco osłabła, jej rozmiary pozostały wszakże znaczne. W tych warunkach wybory, które z natury rzeczy stabilizują na pewien czas skład rady, były niemożliwe.

System wyborczy opracowany w roku 1954, na który składała się ordynacja wyborcza i pełniący specyficzne funkcje Front Narodowy, cechował najdalej idący kamuflaż roli partii w kampanii. O podziale miejsc na listach według kluczy organizacyjno-klasowych, a także o ich ostatecznym kształcie, decydowały formalnie komitety Frontu Narodowego. Lokalne komitety PZPR sterowały doбором kandydatów nie wprost, lecz pośrednio. Na forum opanowanych przez siebie komitetów FN ustalały kandydatury, które miały być następnie zgłaszane na zebraniach przedwyborczych⁴¹. Wszystkie kandydatury musiały jednak uprzednio uzyskać akceptację Urzędu Bezpieczeństwa, co praktycznie czyniło tę instytucję istotnym, choć ukrytym ogniwem selekcji⁴².

Ordynacja z roku 1954 nie zawierała również żadnych ograniczeń co do liczby zgłaszanych list ani też nie zawierała żadnych preferencji w tym kierunku. Formalną możliwością zgłaszania wielu list można zatem tłumaczyć jej artykuł 46, ograniczający liczbę kandydatów na liście do liczby mandatów w danym okręgu wyborczym. Artykuł ten jednak, wobec narzuconej przez partię praktyki zgłaszania jednej wspólnej listy, czynił akt wyborczy zupełnie iluzorycznym. Tak też na fali Października oceniała prasa wybory z roku 1954. Wskazywano, że

⁴⁰ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 106-111, 163-173.

⁴¹ A. Redelbach, op.cit., s. 258.

⁴² J. Światło, *Zza kulis bezpieki*, 1981, bnw i mw.

proces odnowy ogarniający cały kraj dziwnie nie wywiera wpływu na rady, które milczą i nie włączają się do niego⁴³. Identyczne uwagi powtórzyła zresztą prasa w roku 1971⁴⁴. Za przyczyny tego stanu rzeczy uważano w roku 1956 praktykę wyborczą sprzed dwóch lat. Stwierdzano powszechny fakt narzucania kandydatów, których typował aparat partyjny. W efekcie radni — jak głoszone podczas sejmowej debaty — nie czuli się przedstawicielami społeczeństwa, zaś kierownictwa rad nie cieszyły się jego zaufaniem.

Październikowa odwilż przyniosła nowe, poważne dla władz problemy związane z wyborami. Osłabienie partii walkami frakcyjnymi i masowym odpływem członków, zarzucenie kolektywizacji wsi i ukrócenie działań aparatu bezpieczeństwa tworzyły na przełomie roku 1956 i 1957 powszechną nadzieję na dalsze i jeszcze głębsze zmiany w sferze gospodarki i polityki. Społeczna aktywność utrzymywała się na bardzo wysokim poziomie. Istniała więc obawa, że komitety Frontu Narodowego, mając szerokie uprawnienia w zakresie tworzenia list kandydatów, a działając obecnie pod silną presją społeczną, zaczną je wykorzystywać w sposób niezależny od woli lokalnych komitetów partii, zatwierdzając na zebraniach przedwyborczych kandydatów nie mających poparcia PZPR⁴⁵. Nie można też było całkowicie wykluczyć zatwierdzania przez komitety FN konkurencyjnych list kandydatów. Możliwość ta tkwiła potencjalnie w dotychczasowym prawie wyborczym i nawet w okresie stalinowskim zdarzały się próby jej wykorzystania⁴⁶. Tak więc, w szczytowym momencie społecznej aktywności, tj. w październiku 1956 roku, władze partyjne, mając w bardzo bliskiej perspektywie wybory do Sejmu (16 XII 1956), a w nieco dalszej — do rad narodowych, stanęły przed poważnym dylematem. Stary system wyborczy został już całkowicie zdyskredytowany na fali krytyki okresu stalinowskiego. Równocześnie jednak, z chwilą gdyby jego przepisy miały obowiązywać nadal, ale w diametralnie nowych warunkach:

⁴³ *Świadectwo dojrzałości*, „Rada Narodowa” 1956, nr 45; S. Matuszewski, *Nadzór nad radami w ręce Sejmu*, „Rada Narodowa” 1956, nr 46.

⁴⁴ T. Kołodziejczyk, *Pogrudniowe refleksje*, „Rada Narodowa” 1971, nr 8.

⁴⁵ *Narada I Sekretarzy komitetów wojewódzkich i kierowników wydziałów KC 5 X 1956. Wyjątki przemówień*, w: *Gomułka i inni. Dokumenty z archiwum KC 1948-1982*, wyd. Krag, Warszawa 1986 (dalej cyt. jako: *Narada*, 1986).

⁴⁶ S. Gebert, *Prawo i praktyka...*, op.cit., s. 195.

niezależnej, społecznej aktywności i braku terroru, ten sam system stwarzał — z czego prasowa i parlamentarna krytyka jakby nie zdawała sobie sprawy — wiele zagrożeń dla partyjnej kontroli procesu wyborczego. Problem polegał więc na tym, aby usunąć z systemu wyborczego jego krytykowane, niedemokratyczne elementy, a jednocześnie w pełni utrzymać nad nim partyjną kontrolę.

Zabieg demokratyzacji przeprowadzono, głośno go reklamując, na ogniskującej krytykę ordynacji wyborczej do Sejmu. Zacieśnienie zaś partyjnej kontroli nastąpiło poprzez zasadniczą, lecz przeprowadzoną bez rozgłosu, zmianę zasad działania Frontu Narodowego, przemianowanego przy tej okazji (listopad 1956) na Front Jedności Narodu.

Jeśli idzie o ordynację, jedyna istotna zmiana polegała na wprowadzeniu zasady, że na liście wyborczej każdego okręgu liczba kandydatów na posłów powinna przewyższać o dwie trzecie liczbę mandatów poselskich, które mają być obsadzone w drodze wyborów. Wyborcy mogli zatem nie tylko głosować, ale i wybierać tych kandydatów, których uznali za najlepszych. Równocześnie jednak wiele uczyniono, aby ta nowa zasada — reklamowana przez władze jako demokratyczny przełom — nie stanowiła przełomu faktycznego. Przede wszystkim, przyznając wyborcom prawo wyboru usilnie ich zachęcano, aby z niego nie korzystali. Wrzucenie do urny kartki wyborczej bez żadnych skreśleń było uznawane za oddanie głosu na tyłu pierwszych kandydatów z listy, ile było mandatów do obsadzenia. Kandydaci uszeregowani byli nie według kolejności alfabetycznej, ale według preferencji partyjnych. Głosowanie bez skreśleń miało być, według Gomułki, wyrazem zaufania dla nowego kierownictwa partyjnego i kandydatów, których partia szczególnie rekomendowała, umieszczając ich na pierwszych, tzw. mandatowych, miejscach list wyborczych. Skreślanie zaś kandydatów, zwłaszcza członków partii, mogło — zdaniem Gomułki — spowodować nieobliczalne konsekwencje, do utraty przez Polskę niepodległości włącznie. Stanowiło to wyraźne nawiązanie do niedawnej inwazji radzieckiej na Węgry. Zresztą — jak zastrzegał dalej Gomułka — w wyborach nie chodzi o to, czy partia utrzyma władzę, gdyż PZPR nigdy jej nie odda *restauratorom kapitalizmu*⁴⁷.

⁴⁷ M. Tarniewski, *Porcja wolności. Październik 1956*, „Alternatywy” 1981.

Aby zlikwidować niebezpieczeństwo nominowania, w gorącej atmosferze odwilży, kandydatów nie mających partyjnego poparcia, odebrano komitetom FJN ich wszelkie dotychczasowe uprawnienia. Dotychczasowa cicha praktyka została jawnie usankcjonowana. Wszelkie kompetencje w zakresie kształtowania list kandydatów przekazano instancjom partyjnym i komisjom porozumiewawczym partii politycznych. Decydowały one o przydziale miejsc na listach poszczególnym partiom i innym organizacjom, ustalały wstępne listy kandydatów w celu ich przedstawienia na zebraniach przedwyborczych, a po ich przeprowadzeniu ustalały listy ostateczne. Komitetom FJN pozostawiono jedynie zgłaszanie ustalonych poza nimi list do komisji wyborczych⁴⁸.

Doświadczenia wyborów sejmowych, przesuniętych ostatecznie z grudnia 1956 roku na styczeń roku 1957, oraz ciągle żywione obawy przed możliwością utraty partyjnej kontroli nad procesem wyborczym, spowodowały dalsze zmiany systemu wyborczego przed mającymi się odbyć w roku następnym wyborami do rad narodowych. Nowa ordynacja wyborcza do rad z roku 1957 zawierała cztery istotne nowości w porównaniu z ordynacją do Sejmu z roku poprzedniego i starą ordynacją do rad z roku 1954.

Po pierwsze, zachowując formalną możliwość zgłoszenia kilku konkurencyjnych list wyborczych, nowa ordynacja postanawiała, że „jeśli naczelne władze tych organizacji (upoważnionych do zgłaszania kandydatów) postanowią, że ich ogniwa terenowe zgłoszą wspólną listę kandydatów, zgłoszenie listy wbrew temu postanowieniu jest nieważne”. Przepis ten dotrwał do roku 1973, kiedy to w nowej ordynacji jednoznacznie już wykluczono możliwość istnienia konkurencyjnych list. W ordynacji z roku 1973 po raz pierwszy też wymieniono FJN jako organizatora kampanii. Do tej pory FJN był instytucją pozaprawną. Wyraźnie też stwierdzono decydującą rolę PZPR w kształtowaniu list kandydatów, zapisując tym samym po raz pierwszy w prawie wyborczym zasadę kierowniczej roli partii⁴⁹.

Po drugie, gwałtowny w roku 1956 przebieg wielu zebrań przedwyborczych spowodował, że z nowej ordynacji przepisy o ich

⁴⁸ A. Redelbach, op.cit., s. 259.

⁴⁹ *Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych*, Warszawa 1976; A. Redelbach, op.cit., ss. 259-260.

organizacji i kompetencjach w ogóle zniknęły. Od tej pory, aż do roku 1973, instytucja tych zebrań, aczkolwiek nadal je organizowano, przestała być uregulowana prawnie, co sprawiło, że pozabawione były one jakichkolwiek prawnie zastrzeżonych kompetencji, a sposób ich organizacji pozostawał w swobodnej decyzji lokalnych komitetów PZPR.

Po trzecie, narastające w roku 1957 rozczarowanie polityką nowej ekipy partyjno-rządowej dawało podstawę do obaw, że frekwencja w wyborach do rad może być bardzo niska. Mogło to mieć poważne konsekwencje, gdyż w świetle dotychczasowego prawa wyborczego warunkiem otrzymania mandatu posła lub radnego było uzyskanie przez kandydata bezwzględnej większości głosów, przy co najmniej 50% frekwencji. Nowe przepisy usunęły zapobiegawczo groźbę, jaką stworzyłby szeroki bojkot wyborów, likwidując zarówno wymóg uzyskania większości absolutnej, jak i 50% frekwencji. Zmiana ta, uznana przez niektórych za zasadniczą, umożliwiała — jak pisze Zawadzka — „kreowanie na stanowisko deputowanego osób, którym większość wyborców odmówiła zaufania nie uczestnicząc w wyborach lub głosując przeciwko nim”⁵⁰. Dopiero w roku 1973 przywrócony został wymóg 50% frekwencji, nie zdecydowano się jednak na powrót do zasady, że warunkiem uznania kandydata za wybranego jest uzyskanie przezeń bezwzględnej większości głosów.

Po czwarte, wprowadzono nowy przepis, zezwalający lokalnym komisjom porozumiewawczym partii politycznych na wykreślanie do niemal ostatniej chwili przed wyborami kandydatów już umieszczonych na liście wyborczej. Rok wcześniej, podczas kampanii do Sejmu, Centralna Komisja Porozumiewawcza Partii Politycznych nakazała tak postąpić z niektórymi kandydatami, którzy „nie przestrzegali programu wyborczego FJN i dyscypliny obowiązującej członków partii”. Kandydatów tych wówczas wykreślono, ale było to działanie bezprawne. Ówczesna ordynacja nie przewidywała takiej możliwości. Nowa wypełniła tę lukę i przepis zezwalający na wykreślanie kandydatów do 10 dnia przed wyborami obowiązuje do dzisiaj.

Przeprowadzona w latach 1956-57 przebudowa systemu wyborczego okazała się trwała. W postaci zasadniczo nie zmienionej system

⁵⁰ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 122.

ten przetrwał do roku 1973, a dokonane po tym roku zmiany nie wpłynęły w ogóle na praktykę wyborczą. Na podstawie zatem doświadczeń z lat 1957-79 można odtworzyć istniejące w tym czasie mechanizmy wyborcze do rad narodowych.

Jednym z podstawowych problemów była selekcja kandydatów na radnych. Istotnym jej elementem było stosowanie tzw. klucza, czyli normatywnego wzorca określającego z góry strukturę składu osobowego rad narodowych poszczególnych szczebli. Klucz określał, ile procent radnych ma rekrutować się spośród członków partii komunistycznej, stronnictw sojuszniczych, różnych grup społecznych (robotników, rolników, rzemieślników, pracowników umysłowych, młodzieży) i różnych organizacji (młodzieżowe, kobiece, spółdzielcze itd.). Określał także strukturę rad pod względem wieku, płci i wykształcenia radnych⁵¹. Decyzje o udziałach procentowych różnych elementów klucza podejmowała Centralna Komisja Porozumiewawcza Partii Politycznych, zdominowana przez ludzi z aparatu KC PZPR. Jej ustalenia stanowiły obowiązujące ramy dla dalszych uzgodnień w wojewódzkich komisjach porozumiewawczych⁵².

Stosowanie klucza zapobiegło żywiołowemu procesowi nominacji kandydatów i w następstwie — wyłonieniu się rady narodowej jako reprezentacji różnorodnych interesów społeczności lokalnej. Radni mieli być bowiem nie reprezentacją interesów, ale grupą dość mechanicznie odzwierciedlającą skład lokalnej społeczności (wiek, płeć, wykształcenie itd.) i gwarantującą polityczną dominację partii komunistycznej poprzez wysoki udział członków partii w radzie. W praktyce pełna realizacja klucza była jednak niemożliwa, gdyż trudno było spełnić wszystkie jego ustalenia jednocześnie, przestrzegając przy tym prymatu kryteriów politycznych, tj. ustaleń o udziale członków partii⁵³. Należy też pamiętać, że kryteria polityczne były nieraz bardzo szczegółowe i przekazywano je różnymi kanałami równocześnie. Prócz dyrektyw komisji porozumiewawczych wyższego szczebla, lokalne komitety partyjne otrzymywały również specjalne instrukcje, bezpośrednio

⁵¹ B. Zawadzka, *Kryteria...*, op.cit., *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 180-181.

⁵² S. Gebert, *Prawo i problematyka...*, op.cit., s. 55; A. Patrzalek, *Z problematyki...*, op.cit., s. 114.

⁵³ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 188.

z Sekretariatu KC PZPR. Przykładowo, instrukcja z roku 1957⁵⁴ wskazywała pierwszych sekretarzy komitetów wojewódzkich, powiatowych, miejskich i dzielnicowych, a w przypadku wyborów do wojewódzkich rad narodowych także sekretarzy resortowych, jako tych, którzy powinni kandydować w wyborach.

Konieczność spełniania wymagań klucza wywoływała wiele negatywnych skutków. Aby dostosować listę kandydatów każdego okręgu do założeń klucza, musiano bardzo często umieszczać na niej osoby nie mieszkające w danym okręgu, a nawet na terenie działania danej rady⁵⁵. Ich udział wynosił czasem aż 66% ogólnej liczby kandydatów⁵⁶. Byli to więc ludzie nie znani wyborcom i nie znający dobrze ich problemów. Wywoływało to zwykle sporo krytycznych uwag na spotkaniach przedwyborczych⁵⁷.

Poszukiwanie osób politycznie pewnych i spełniających kryteria klucza odsuwało na plan dalszy ważne cechy, jakie powinien mieć radny. Tylko 20-30% kandydatów było na przykład dobrze zorientowanych w podstawowych zasadach działania rady narodowej⁵⁸. Pośpiech w typowaniu kandydatów powodował, że niektórzy z nich nie byli wcześniej nawet pytani o zgodę na umieszczenie ich nazwisk na liście wyborczej. W drugiej połowie lat siedemdziesiątych osoby takie stanowiły niekiedy i 13% ogółu kandydatów⁵⁹. Zdarzały się w związku z tym i takie przypadki, że lokalny komitet umieszczał na liście wyborczej osobę, która okazywała się przerażonym tym wyborem półanalfabetą⁶⁰.

Stosowanie klucza przede wszystkim jednak zapobiegało wytworzeniu się silnych więzi między wyborcami a radnymi. W wyniku przeprowadzonych w latach sześćdziesiątych badań⁶¹ stwierdzono, że nie dało się zauważyć u radnych wyraźnej świadomości, że reprezentują interesy własnej grupy społeczno-zawodowej, poczucia swoistości tych interesów i chęci ich obrony. A jeśli u części radnych świadomość

⁵⁴ *Instrukcja*, 1959.

⁵⁵ A. Patrzałek, *Z problematyki...*, op.cit., s. 117.

⁵⁶ S. Bereza, op.cit., s. 162-164.

⁵⁷ A. Patrzałek, *Z problematyki...*, op.cit., s. 117; S. Bereza, op.cit., s. 162.

⁵⁸ S. Dzieciołowska, *Kandydaci...*, op.cit.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 181.

⁶¹ W. Harz, A. Jasińska, op.cit.

takiej więzi nawet istniała, nie znajdowało to wyrazu w ich własnej działalności jako radnych.

Po omówieniu kryteriów selekcji przejdźmy teraz do stosowanych w lokalnych komitetach partyjnych procedur nominowania kandydatów. Pierwszym krokiem była ocena pracy dotychczasowych radnych. Na tej podstawie podejmowano decyzję, którzy z nich mają kandydować ponownie. Szczególnie wnikliwie Sekretariat KC kazał oceniać radnych — członków prezydiów rad⁶². Procent radnych, którzy kandydowali ponownie, zwiększał się w każdej kolejnej kampanii. Po wyborach w roku 1954 radnych takich było 17,6%, po wyborach w roku 1958 — 31,6%, po roku 1961 — 42,6%, po roku 1966 — 44,6%⁶³. W latach 70-ych odsetek ten przekraczał czasem 50%⁶⁴.

Po wytypowaniu kandydatów spośród dotychczasowych radnych, lokalny komitet partii przyjmował następne propozycje. W roku 1957 kandydaci proponowani przez zakłady pracy i organizacje społeczne rozpatrywani byli na forum komisji porozumiewawczych partii politycznych⁶⁵. W opisie kampanii wyborczej z roku 1979 nie znajdujemy już natomiast wzmianki o tych komisjach, aczkolwiek istniały one nadal. Kandydatów typowały teraz organizacje partyjne najniższego szczebla, które swe propozycje kierowały bezpośrednio do lokalnych komitetów PZPR⁶⁶.

Od początku lat sześćdziesiątych wprowadzono zasadę, że kandydatów z ramienia PZPR ustalają nie — jak dotąd — terenowe komitety partii, ale specjalne komisje delegatów wszystkich organizacji partyjnych danego terenu. Rola tych konferencji została jednak szybko zminimalizowana. Uwidaczniało się to w niewielkich zmianach, jakie wprowadzały one do propozycji przedstawionych przez komitet terenowy⁶⁷.

Wszystkie zgłaszane kandydaty terenowa instancja, mająca skomponować listę kandydatów, przymierzała do klucza, a wszelkie

⁶² *Instrukcja*, 1959.

⁶³ S. Gebert, *Prawo i problematyka...*, op.cit., s. 70.

⁶⁴ A. Patrzałek, *Z problematyki...*, op.cit., s. 114.

⁶⁵ S. Bereza, op.cit., s. 161-162.

⁶⁶ A. Patrzałek, *Z problematyki...*, op.cit., s. 114.

⁶⁷ S. Gebert, *Prawo i problematyka...*, op.cit., s. 55.

kłopoty z dopasowaniem do niego listy kandydatów konsultowała z władzami partyjnymi wyższego szczebla⁶⁸, nie mogąc samodzielnie podjąć decyzji o częściowej choćby rezygnacji z respektowania wymogów klucza. Kłopoty, poza dopasowaniem listy do klucza, polegały też na trudnościach ze znalezieniem chętnych do kandydowania na ostatnich, tzw. niemandatowych, miejscach listy wyborczej. Ponieważ wyborcy bardzo rzadko dokonywali skreśleń, radnymi zostawali z reguły, zgodnie z obowiązującym prawem, kandydaci umieszczeni na początku listy, na tzw. miejscach mandatowych. Pozostali kandydaci, z dalszych miejsc, spełniali więc w praktyce rolę dekoracyjną i niewiele osób chciało ją pełnić⁶⁹. Były to kłopoty powszechne i aby im zaradzić Sekretariat KC w roku 1965 zalecił, by na ostatnie miejsca list wyborczych wpisywać osoby kandydujące równocześnie do rady niższego stopnia na jednym z miejsc mandatowych⁷⁰. Pomysł ten przyjął się i był szeroko stosowany w następnych kampaniach wyborczych⁷¹.

Ustaloną listę kandydatów terenowy komitet partii zgłaszał do lokalnego komitetu FJN, który traktował ją jako obowiązującą i nie mógł do niej wprowadzić żadnych zmian na własną rękę. Z tego też względu odrzucał inne, dodatkowe kandydatury, z reguły osób bezpartyjnych, zgłaszane doń bezpośrednio⁷².

Po złożeniu listy kandydatów w FJN rozpoczynała się kolejna faza kampanii wyborczej, polegająca na organizowaniu zebrań z wyborcami. Faza ta nie była w okresie 1957-73 uregulowana prawnie i zebrania nie miały nigdy (także po roku 1973) żadnych uprawnień w zakresie dokonywania zmian na listach wyborczych. W ich trakcie — jak głosiła propaganda — wyborcy mieli jednak oceniać kandydatów i programy. Miało to być świadectwem szerokiej partycypacji społeczeństwa w kampanii wyborczej.

Tę fazę kampanii formalnie rzecz biorąc przeprowadzał FJN. Badania z roku 1957 wykazały jednak, że organizowanie zebrań całkowicie przejęły na siebie terenowe komitety PZPR⁷³. Zjawisko to

⁶⁸ A. Patrzałek, *Z problematyki...*, op.cit., s. 114.

⁶⁹ S. Gebert, *Prawo i problematyka...*, op.cit., s. 201.

⁷⁰ *Instrukcja*, 1968, s. 315.

⁷¹ S. Gebert, *Prawo i praktyka...*, op.cit., s. 197.

⁷² S. Gebert, *Prawo i problematyka...*, op.cit., s. 56.

⁷³ S. Bereza, op.cit., s. 170.

powtarzało się we wszystkich następnych kampaniach. Nie mogło być inaczej, gdyż komitety FJN nie były w ogóle przygotowane do odegrania roli, jaką im formalnie powierzono. Były to bowiem pozbawione wszelkiego znaczenia i środków grupy osób, nie przejawiające między wyborami żadnej widocznej aktywności na terenie swego działania. Z tego też względu na okres kampanii wyborczej widmowe komisje propagandy FJN przechodziły pod bezpośrednie zwierzchnictwo sekretarza ds. propagandy lokalnego komitetu PZPR⁷⁴. Dzięki temu, zastępując FJN, ale występując pod jego szyldem, mógł on swobodnie tę fazę kampanii organizować.

Mimo że spotkania przedwyborcze były pozbawione wszelkich uprawnień, partia przywiązywała do ich właściwej organizacji dużą wagę. Istniało bowiem niebezpieczeństwo, że w ich trakcie ujawni się sprzeciw wyborców wobec przedstawionych im kandydatów.

Kryteria oceny kandydatów, stosowane z jednej strony przez wyborców, a z drugiej — przez tych, którzy ich zgłaszali, były bowiem zdecydowanie odmienne. Jak wykazały badania z lat sześćdziesiątych, wyborcy najwyżej cenili u radnych cechy moralne: uczciwość, rzetelność i gotowość obrony własnego zdania oraz cechę znamionującą dobrego działacza — znajomość swego terenu⁷⁵. Natomiast organizacje zgłaszające i nominujące kandydatów uznawały jego cechy moralne za najmniej istotne. Nisko także ceniły zdolności organizatorskie, inicjatywę, samodzielność i energię, najwyżej zaś — walory pracownicze (pracowitość, zdyscyplinowanie, fachowość) oraz brak konfliktów z otoczeniem⁷⁶.

Te dwa sprzeczne ze sobą wzory osobowe radnego mogły stać się w trakcie konfrontacji kandydatów z wyborcami zarzewiem ostrych spięć. Aby ich uniknąć, aby zebrania przebiegały w miłej i bezkonfliktowej atmosferze, stosowano wiele zabiegów.

Po pierwsze, ograniczano samą liczbę spotkań. Ogółem brało w nich udział od 8 do 10% wyborców⁷⁷. Duże rozproszenie ludności wiejskiej oraz zasada, iż w każdej społeczności lokalnej ma się

⁷⁴ *Instrukcja*, 1968, s. 270.

⁷⁵ S. Dzięciołowska, *Rada Narodowa...*, op.cit., s. 71; B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 184.

⁷⁶ M. Surmaczyński, op.cit., s. 81-82.

⁷⁷ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 137.

odbyć zebranie przedwyborcze, spowodowały, że 90% wszystkich zebrań odbywało się na wsiach. W miastach ich organizacja traktowana była czysto formalnie. Świadczy o tym między innymi fakt, że liczby zebrań nie uzależniano tam od liczby wyborców w danym okręgu⁷⁸.

Po drugie, aby uniknąć sporów co do osób kandydatów, główny akcent kampanii wyborczych przenoszono na kwestie programowe. O kandydatach mówiono niewiele. Ich prezentacja była traktowana marginesowo⁷⁹.

Po trzecie, dbano o właściwy przebieg samych zebrań. Przedwyborcze instrukcje Sekretariatu KC przypominały, że należy zdecydowanie przeciwstawiać się próbom kwestionowania kandydatów pozytywnie ocenionych przez partię oraz „żywiłowemu wysuwaniu kandydatów na spotkaniach przedwyborczych”. W województwie katowickim w latach siedemdziesiątych zdarzały się nawet wypadki aresztowania osób, które podczas takich spotkań szczególnie krytycznie wypowiadały się na temat programów wyborczych i kandydatów.

Najwięcej uwagi poświęcano przygotowywaniu zebrań przedwyborczych na wsi. Były one tam najliczniejsze i tam właśnie najczęściej ujawniały się kontrowersje co do osób kandydatów. Sekretariat KC nakazywał więc organizować specjalne grupy pracowników aparatu partyjnego wyższego szczebla i wysyłać je na wieś z pomocą dla miejscowego aktywu partyjnego, który nie był w stanie „zabezpieczyć politycznego kierownictwa akcją wyborczą”⁸⁰. Podkreślano, że zebrania powinien przygotowywać najlepszy aktyw, który ma się zawnazu zebrać i omówić takie kwestie, jak właściwa frekwencja i właściwa atmosfera zebrania⁸¹.

Opisane zabiegi skutecznie zapobiegały ujawnianiu kontrowersji co do osób kandydatów. W skali całego kraju wyborcy kwestionowali podczas spotkań przedwyborczych zaledwie 4% przedstawionych im kandydatów⁸².

⁷⁸ S. Bereza, op.cit., s. 170.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ *Instrukcja*, 1959, s. 528.

⁸¹ *Instrukcja*, 1968, s. 268.

⁸² B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 136-137; A. Patrzalek, *Niektóre...*, op.cit., s. 97-98; W. Skrzydło, op.cit., s. 114; S. Gebert, *Prawo i problematyka...*, op.cit., s. 57.

Opisany system partyjnej kontroli wyborów pozbawiał wyborców rzetelnych szans istotnego wpływu na selekcję radnych. Wyborcy, wiedząc o tym z doświadczenia, okazywali zatem dużą obojętność wobec wyborczych kampanii. Obojętność ta wzmacniana była dodatkowo bardzo wybiórczą informacją, jaką na temat wyborów serwowały mass-media. Przeniesieniu akcentu propagandy na bardzo ogólne, hasłowo traktowane kwestie programowe towarzyszył zasadniczy brak informacji pomocnych obywatelowi w samym akcie wyboru: o kandydatach i o zasadach wyborczych. W sumie, dawało to efekt w postaci zadziwiającej wręcz niewiedzy wyborców. W roku 1958 tylko 4% z nich znało dokładnie procedurę głosowania⁸³. Badania obejmujące całą Polskę, przeprowadzone w roku 1973⁸⁴, wykazywały, że 20% wyborców nie miało najmniejszego pojęcia kogo i do jakich organów wybiera. Tylko 36% było w pełni zorientowanych w charakterze i znaczeniu aktu wyborczego. Ostatnie badania na ten temat przeprowadzono przed wyborami w roku 1984⁸⁵. 67% wyborców nie znało wówczas żadnego nazwiska kandydata. Jedna trzecia nie wiedziała, że w wyborach będą wybierani radni. Tylko 10% czytało lub choćby słyszało o programach wyborczych. Jedynie 12% wyborców wiedziało, jak wygląda karta do głosowania, którą otrzymają w lokalu wyborczym.

Słaba wiedza i towarzysząca jej obojętność dobrze tłumaczą — jak się wydaje — nikłą aktywność wyborców w samym akcie głosowania. Za jej kryterium można uznać skreślenia na karcie do głosowania i wyrażenie przez to w sposób aktywny własnych preferencji personalnych. Otóż nieliczne wypadki niewybrania kandydata z miejsca mandatowego zdarzały się wyłącznie w wyborach do rad stopnia najniższego. W roku 1958 przeciętnie w całym kraju weszło do rad w przybliżeniu 1-1,5% radnych, którzy jako kandydaci byli umieszczeni na miejscach niemandatowych. W wyborach z lat 1961 i 1965 wypadki te były jeszcze rzadsze. Od roku 1973 do 1979 wypadków takich nie zanotowano w ogóle⁸⁶.

Ostatni problem, który chcemy poruszyć w związku z wyborami do

⁸³ Z. Gostkowski, op.cit., s. 374-375.

⁸⁴ M. Wesołowska, *Manifestacja*, w: *Czarna księga cenzury PRL*, „Aneks”, Londyn 1978, t. II; B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 132.

⁸⁵ E. Kosel, op.cit.

⁸⁶ B. Zawadzka, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 133.

rad, dotyczy fenomenu bardzo wysokiej frekwencji wyborczej. Nikła wiedza wyborców oraz ich brak zainteresowania całą kampanią przeczą oficjalnym stwierdzeniom, że masowe uczestnictwo w akcie wyborczym świadczyło o powszechnym poparciu dla kandydatów i programu FJN. Wiele emocji zawsze budziła kwestia fałszowania wyników wyborów przez władze. Byłoby jednak zbytnim uproszczeniem tłumaczyć wysoką frekwencję tylko wyborczymi fałszerstwami, choć bez wątpienia zawsze one występowały. Ich skala jest wszakże nie znana. Akcja niezależnej od władz kontroli frekwencji w wyborach do rad, jaką przeprowadziła podziemna „Solidarność” w roku 1984 w niektórych dużych miastach, wykazała, że władze, ogłaszając tam średnią frekwencję 66% fałszowały ją w górę o 6-13%. Wybory z roku 1984 były jednak nietypowe z uwagi na ich szeroki bojkot. Czy w wyborach poprzednich, przeprowadzonych w znacznie spokojniejszej atmosferze, skala fałszowania frekwencji i wyników była równie duża — trudno powiedzieć.

Czynnikiem, który niewątpliwie w dużym stopniu wpływał na wysoką frekwencję, było błędne przekonanie wielu wyborców, że uczestnictwo w wyborach jest obowiązkowe. W roku 1984 tylko 53% wyborców wiedziało, że tak nie jest⁸⁷. Można przypuszczać, że w poprzednich kampaniach wyborczych, w czasie których władze nie napotkały tak silnej i zorganizowanej kontrpropagandy, wyborców źle poinformowanych w tej kwestii było więcej. Tak niski odsetek znających tę zupełnie podstawową zasadę wyborczą wywołany był, przynajmniej częściowo, świadomie dwuznacznym hasłem propagandowym, stale powtarzanym i akcentowanym we wszystkich kampaniach wyborczych, o obywatelskim obowiązku wzięcia udziału w wyborach. Słowo obowiązek miało w tym hasle znaczenie powinności moralnej, lecz osoby o niskim wykształceniu nie były w stanie odróżnić tego znaczeniowego niuansu i traktowały je dosłownie.

Tak więc w wyborach sprzed 1984 roku najwyżej połowa głosujących wiedziała, że może w wyborach nie uczestniczyć. Pewna część tych wyborców akceptowała system polityczny, popierała władze lub sądziła, że wywiera realny wpływ na kształtowanie składu rady narodowej. Trudno ocenić, jaki odsetek stanowili ci wyborcy. Nie

⁸⁷ E. Kosel, op.cit.

sądzmy jednak, by przekraczał on kiedykolwiek 20% wszystkich uprawnionych do głosowania. Pozostali, którzy wiedząc o możliwości niegłosowania szli jednak do urn, kierowali się innymi względami. U niektórych z pewnością ważną rolę odgrywała obawa szykan w przypadku nieuczestnictwa. Było to realne zagrożenie w okresie stalinowskim. Później, choć groźba ta osłabła i stawiała się coraz bardziej mglista i nieokreślona, część wyborców nadal ją odczuwała. Źródła tych obaw były następujące. Propaganda przedwyborcza dawała wyraźnie, wręcz nachalnie, do zrozumienia, że władze życzą sobie widzieć przy urnach wszystkich. Nieuczestnictwo w wyborach było zatem postrzegane jako sprzeciwienie się woli władz, a znajomość socjalistycznych realiów kazała, nieraz zresztą mylnie, sądzić, że może za to spotkać kara. Wyborca, który postanowiłby nie głosować, czuł się poza tym osamotniony w swej decyzji, gdyż niemal wszyscy wokół niego głosowali. Nie mógł więc liczyć na wyzbycie się choć części własnych obaw dzięki poczuciu przynależności do dużej grupy postępującej podobnie (*„skoro jest nas tak wielu, co nam mogą zrobić”*). Poczucie osamotnienia wzmacniało też przekonanie, że indywidualny bojkot wyborów będzie pozbawionym praktycznego znaczenia gestem.

Wielu jednak wyborców, zarówno tych, którzy mylnie sądzili, iż wybory są obowiązkowe, jak i tych, którzy wiedzieli, że takiego obowiązku nie ma, szło do urn nie z powodu żywienia jakichkolwiek obaw, ale z nawyku, nie zastanawiając się, dlaczego tak postępuje.

Charakterystyczną cechą ewolucji zasad wyborczych regulujących procedury wyboru radnych była generalna przebudowa tych zasad w okresie 1956-1961. Sens tej przebudowy polegał na zmianie metod partyjnej kontroli nad procesem wyborczym. Do roku 1956 podstawowym czynnikiem gwarantującym zachowanie kontroli nie były, odpowiednio krępujące wyborców, zasady wyborcze, lecz powszechne zastraszenie groźbą użycia represji policyjnych. W tej sytuacji relatywnie demokratyczne zasady wyborcze z pierwszej połowy lat pięćdziesiątych nie mogły być wykorzystane w sposób kolidujący z wolą partii. Gdy jednak po roku 1956 terror policyjny drastycznie osłabł, powstał dylemat, czym zastąpić ów kluczowy dotąd czynnik zapewniający partii pełną kontrolę nad procesem wyborczym. Rozwiązaniem okazało się zastąpienie, krępującej wyborców, groźby represji policyjnych równie krępującym gorsetem sformalizowanych reguł wyborczych.

Rezygnując z terroru, dyktatura musiała sformalizować pożądane przez siebie reguły gry wyborczej. Mamy tu do czynienia z przykładem, powszechnego w historii państw komunistycznych, zjawiska stopniowego formalizowania się dyktatury partii wraz ze zmniejszaniem się roli terroru jako regulatora systemu politycznego i gospodarczego. Tym należy tłumaczyć ów paradoks ewolucji systemu wyborczego: od stosunkowo demokratycznego w okresie stalinowskim, do znacznie bardziej restrykcyjnego w okresie późniejszym.

Bieżąca kontrola rady narodowej przez terenowy komitet PZPR

Oddana w ręce lokalnego komitetu partii maszyna wyborcza, umożliwiając odpowiednią selekcję radnych, dawała wstępną gwarancję, że sesja plenarna rady nie będzie miała zasadniczych oporów przy firmowaniu nadesłanych z góry decyzji. System wyborczy tworzył z sesji ciało bez własnej inicjatywy, uzależnione od komitetu partii, zdeintegrowane i mające — jak wykazują badania — pełną świadomość swego nikłego znaczenia⁸⁸. Dodatkowym czynnikiem pogłębiającym tę niesamodzielność były zespoły radnych partyjnych, które pełniły rolę automatu do głosowania w rękach terenowego komitetu. W tej sytuacji sesja rady była w pełni manipulowana; co więcej, inspirowanie z zewnątrz kierunków jej aktywności stało się — przy jej nikłym zintegrowaniu z lokalną społecznością wręcz niezbędne, aby nie zamarła w bezruchu.

Jak wiemy, rolę manipulatora wewnętrznego odgrywało, z racji swego strategicznego położenia i rozległych kompetencji, prezydium rady narodowej. Opanowanie prezydium dawało więc gwarancję prawidłowego funkcjonowania całego systemu rady i czyniło z tego ciała najważniejszy przyczółek partii, poprzez który szło gros partyjnej inspiracji⁸⁹. Selekcja radnych i kontrola prezydium dawały pewność, że bierna sama w sobie rada pracować będzie w jedynie słusznym kierunku.

Także wydziały, podporządkowane bezpośrednio prezydium, były otaczane opieką partyjną. Było to konieczne, gdyż będąc bezpośrednim

⁸⁸ Por. W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 140.

⁸⁹ Por. np. *Wybrane zalecenia Komisji ds. Rad Narodowych KC PZPR i Komisji ds. Rad Narodowych Rady Państwa*, Gdańsk 1967, s. 23.

odbiorcą większości odgórnych wytycznych, opracowywały na ich podstawie projekty uchwał rady.

Jednym z ważniejszych narzędzi, dzięki którym terenowy komitet podporządkowywał sobie prezydium, była nomenklatura czyli lista stanowisk, które mogły być obsadzone wyłącznie po akceptacji kandydata przez komitet. Naturalna chęć zwiększenia wpływu na pracę rady rodziła stałą tendencję rozszerzenia listy nomenklatury formalnej i nieformalnej. Jej ograniczenie na fali Października było jedynie zjawiskiem przejściowym. Ponieważ na listach tych widniały często stanowiska z wyboru, a wola wyborców często rozmięła się z wolą komitetu, ten ostatni forsował nagminnie własne kandydatury poprzez stosowanie całej gamy pozaformalnych nacisków, a nawet jawnie gwałcąc demokratyczne prawa i zasady praworządności. Praktyki te stanowiły sygnał dla prezydiów rad narodowych szczebla wyższego, które wzorem komitetów partyjnych same również narzucały radom niższego szczebla własnych kandydatów⁹⁰. Opisywany w prasie zwyczaj przywożenia członków prezydium w teczkach był o tyle ułatwiony, że prezydium rady narodowej mogło składać się również z osób spoza rady. Nie istniały przy tym żadne ograniczenia co do ich maksymalnego udziału w składzie prezydium. Jak zauważył jeden z badaczy, gdyby nawet całe prezydium składało się z takich osób, nie byłoby to sprzeczne ani z ustawą, ani z Konstytucją⁹¹.

Taki stan prawny umożliwił powstanie ustabilizowanej kadry sprawdzonych etatowych członków prezydiów, których rotacja polegała głównie na przesunięciach z powiatu do powiatu i z województwa do województwa⁹². Znamienna była przy tym taktyka komitetu mająca na celu integrowanie ich z terenem. Zainstalowanego z zewnątrz działacza umieszczano w kolejnych wyborach na liście kandydata do rady, co przy opisanym mechanizmie wyborczym równało się jego wyborowi. W rezultacie rada przedstawiała być bazą rekrutacyjną członków prezydium, co oznaczało zerwanie ostatniej nitki uzależnienia prezydium od tego ciała.

⁹⁰ Por. Uchwała VII Plenum KC PZPR z 1956 r., w: „Rada Narodowa” nr 33/1956, s. 3-4 oraz A. Zarajczyk, *O nowy styl pracy partyjnej w radach*, „Rada Narodowa” nr 47/1956, s. 8.

⁹¹ Ibid. oraz Z. Jarosz w: *Prawo państwowe PRL*, pr. zbior., Łódź-Warszawa 1964, s. 196.

⁹² W. Sokolewicz, *Przedstawicielstwo...*, op.cit., s. 137.

Natomiast można było zaobserwować rosnącą integrację prezydium rady z terenowym komitetem PZPR. Powszechne były unie personalne łączące te organy. Zjawisko to nagminnie występowało zwłaszcza na szczeblu gromad. Koncentracja w jednych rękach funkcji sekretarza komitetu gminnego i stanowiska członka prezydium była przy tym przez samych działaczy oceniana bardzo pozytywnie, zaś badacze skłonni byli tej unii przypisać główną rolę w mechanizmie oddziaływania politycznego na rady⁹³.

W praktyce wybór przez radę swego prezydium poprzedzany był ustaleniem jego składu w terenowym Komitecie partii⁹⁴. Ponieważ integracja obu tych organów nie była dla nikogo z radnych tajemnicą, zaś sami radni byli już odpowiednio wyselekcjonowani w wyborach, narzucenie składu osobowego prezydium odbywało się bez żadnych oporów. Nie obserwowano tu większej aktywności rady, nie było ani dyskusji, ani zgłaszania dodatkowych kandydatur, ani też dużej ilości skreśleń podczas głosowania⁹⁵.

Kryteria doboru, którymi kierowały się tu lokalne komitety PZPR, ujawniają się z całą wyrazistością jeśli porównamy udział osób bezpartyjnych w radach i na stanowiskach przewodniczących rad. Za przykład niech posłuży rok 1969. Dla uproszczenia pominęmy członków stronnictw sojuszniczych.

Tabela 1. Radni i przewodniczący prezydiów rad narodowych według przynależności partyjnej w roku 1969

	Radni		Przewodniczący prezydiów	
	liczby bezwzględne	% ogółu radnych	liczby bezwzględne	% ogółu przewodniczących
PZPR	77 084	46,5	4 682	78,9
Bezpartyjni	49 767	30,0	142	2,4
Ogółem	165 725	100,0	5 934	100,0

Źródło: Radni rad narodowych 1958-1969, *Statystyka Polski — Materiały Statystyczne*, Warszawa 1970; Radni i członkowie prezydiów rad narodowych, *Studia i Prace Statystyczne GUS*, Warszawa 1972.

⁹³ W. Narojek, *Demokracja...*, op.cit., s. 121-128.

⁹⁴ Por. Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, Warszawa 1971, s. 343, przypis 67.

⁹⁵ Por. W. Skrzydło, *Prezydium rady narodowej (Skład i system powoływania)*, „Problemy Rad Narodowych” nr 8/1966, s. 143-144.

Na podstawie danych z powyższej tabeli można obliczyć stopień dyskryminacji bezpartyjnych odpowiadający stopniowi faworyzowania członków PZPR. Otóż, radny bezpartyjny miał przeciętnie w skali kraju 26-krotnie mniejsze szanse na objęcie stanowiska przewodniczącego rady niż radny członek PZPR (prawdopodobieństwo warunkowe Bayessa). Szanse bezpartyjnego spadały przy tym do zera w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców.

Podobny przebieg miało obsadzanie stanowisk kierowników wydziałów, które także były w partyjnej nomenklaturze. Prezydium występowało przeważnie z inspiracji komitetu lub mając jego aprobatę dla przedstawionego kandydata. Rozstrzygało to praktycznie sprawę. Opinie stałych komisji rady nie miały właściwie znaczenia, gdyż formułowano je już po zajęciu stanowiska przez komitet, a partyjnych członków komisji obowiązywała dyscyplina partyjna⁹⁶. Komitet uruchamiał w takich wypadkach wspomniany już automat do głosowania przekazując radnym partyjnym na zwołanym tuż przed sesją zebraniu polecenie, jak należy głosować. Rola radnych była więc całkowicie bierna i sprowadzała się do „przelania” decyzji partyjnej na akt państwowo-prawny⁹⁷.

Aczkolwiek więc terenowy komitet PZPR nie dysponował formalnymi atrybutami władzy, tzn. jego polecenia nie były prawnie wiążące dla prezydium, w praktyce zajmował on stanowisko zwierzchnie wobec niego. Tak dostrzegali to zresztą sami członkowie prezydiów rad, w opinii których władze polityczne terenu w sposób decydujący oddziaływały na funkcjonowanie tego organu. Na drugim miejscu wymieniano władze wojewódzkie, a dopiero na trzecim samo prezydium. Wyraźnie też zakreślano podział wpływów. Członkowie prezydiów powiatowych rad narodowych stwierdzali zgodnie, że „(...) władze wojewódzkie wywierają zasadniczy wpływ na przygotowanie planu gospodarczego i budżetu planu inwestycyjnego oraz na politykę mieszkaniową i gospodarkę komunalną miast stanowiących powiaty; kierownictwo polityczne powiatu — na sprawy związane ze społeczną działalnością rady, stosunkiem urząd-obywatel, na załatwianie skarg, wniosków i postulatów oraz szczególnie na sprawy kadrowe

⁹⁷ W. Sokolewicz, *Z aktualnych problemów rozwoju rad narodowych*, „Państwo i Prawo” nr 6/1971, s. 920.

terenowego aparatu administracyjnego i jednostek podporządkowanych radom"⁹⁸.

Sposób oddziaływania komitetu na prezydium polegał nie na podejmowaniu i przekazywaniu prezydium ogólnych problemów, lecz na szczegółowej interwencji doraźnej⁹⁹. W latach pięćdziesiątych przybierało to często postać wzywania całego prezydium lub poszczególnych jego członków do komitetu, gdzie bez dyskusji wydawano im polecenia i wysyłano w teren¹⁰⁰. W latach sześćdziesiątych metody uległy wysubtelnieniu. Sokolewicz i Zawadzki tak opisywali drogę, zrodzonej w Komitecie, partyjnej inicjatywy: „Myśl powzięcia uchwały rady regulującej określoną dziedzinę spraw powstaje w toku obrad miejscowej instancji partyjnej. Wchodzący w skład tej instancji członkowie prezydium rady narodowej odpowiedniego stopnia wysuwają zagadnienie na posiedzeniu prezydium, przedkładając następnie sprawę właściwej komisji. Ta ustala zasady rozstrzygnięcia, zaznajamiając z nimi prezydium rady narodowej, które akceptując te zasady — zleca opracowanie projektu uchwały wydziałowi w porozumieniu z komisją. Tak zbudowany projekt jest referowany i zatwierdzony na posiedzeniu prezydium, a następnie jako projekt prezydium — przedstawiony do uchwalenia radzie"¹⁰¹. Zwróćmy uwagę na szczególną mutację, którą przeszła ta komisja rady. Powołana jako pomocnicze ciało sesji plenarnej, złożona z radnych, miała pomóc radzie wypracować między sesjami jej własny punkt widzenia, jej własne niezależne propozycje. Miała też zapobiegać dezintegracji rady i jej bierności. Praktyka uczyniła natomiast z komisji kolejne narzędzie prezydium, a pośrednio — komitetu.

Istniała inna jeszcze metoda, tym razem bezpośredniego wiązania komisji rady z komitetem. Polegała ona na tzw. koordynowaniu planów pracy odpowiednich komisji komitetu i komisji rad¹⁰². Tym

⁹⁸ Por. A. Seniuta, J. Sommer, *Kolegialność w działaniu prezydium powiatowej rady narodowej*, „Problemy Rad Narodowych” nr 11/1967, s. 74.

⁹⁹ Ibid., s. 73.

¹⁰⁰ Por. „Rada Narodowa” nr 47/1956, s. 8.

¹⁰¹ W. Sokolewicz, A. Zawadzki, *Wyniki badania uchwał rad narodowych i ich prezydentów*, „Problemy Rad Narodowych” nr 3/1965, s. 163.

¹⁰² J. Bogusławski, *W przekroju 3 powiatów*, „Trybuna Ludu” nr 292/1966.

samym sesja rady огоłocona została ze wszystkiego, co zapobiegałoby jej atomizacji. Dążenie komitetu do pełnej kontroli przybrało tu formę wchłaniania organów rady i czynienia ich swymi własnymi przedstawicielstwami. Uzależnianie prezydium, oprócz wszystkich wymienionych metod, odbywało się też przez narzucenie praktyki wspólnych uchwał komitetu i prezydium¹⁰³.

W efekcie wydziały, komisje, prezydium i sama sesja plenarna były połączone z komitetem gęstą siecią kontaktów, zależności, wspólnych uchwał i planów, unii personalnych i dyscypliny partyjnej. Sesja rady — organ przedstawicielski i nadrzędny — stawała się w tej sytuacji ciałem dekoracyjnym, a radni jako przedstawiciele lokalnej społeczności urzędnikami w dyspozycji komitetu.

¹⁰³ „Rada Narodowa” nr 48/1966, s. 3.