

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica X (2013)

Ryszard Kozioł

Samorządność wiejska i próby jej modernizacji w czasach pierwszej „Solidarności”

W lecie 1980 roku protest robotniczy przybrał rozmiary niespotykane w powojennych dziejach Polski. Tym razem, obok żądań o charakterze ekonomicznym, pojawiły się postulaty bezpośrednio związane ze sferą polityki. Wśród nich ważne miejsce zajmowały głosy domagające się zwiększenia realnej możliwości współdecydowania obywateli o losach kraju. Protest sierpniowy i wydarzenia, które po nim następowaly, ujawniły ogromne zapotrzebowanie społeczeństwa na istnienie samorządu jako nieodzownego elementu demokracji. Problematyka ta posiada już dość bogatą literaturę przedmiotową. Większość autorów koncentrowała się jednak na aspektach *stricte* politycznych, głównie dotyczących instytucjonalizacji ruchu robotniczego niezadowolenia, powstaniu i funkcjonowaniu NSZZ „Solidarność”, losach liderów i przywódców, sporach ideowych i programowych, koncepcji Samorządnej Rzeczypospolitej itp. Znacznie mniej uwagi poświęcono sytuacji ówczesnej wsi, a jeśli już, to publikacje dotyczyły głównie ruchu ludowego oraz tworzącego się rolniczego ruchu związkowego: Solidarności Wiejskiej, Solidarności Chłopskiej oraz NSZZ „Solidarność” RI. Licznie zgłaszane w środowiskach wiejskich postulaty samorządowe miały jednak swój kontekst, który obecnie jest nieco marginalizowany. Dla jego zrozumienia warto przypomnieć zatem: jakie formy organizacyjne tworzyły ówczesny model samorządności wiejskiej; jak był on wówczas oceniany; jakie odgórne działania podejmowano, by go zmodernizować. Z powodu ograniczonej objętości w opracowaniu pominięte zostały kwestie oddolnych inicjatyw na rzecz odnowy samorządności wiejskiej. Koncepcje, które zrodziły się w ramach tworzącego się wówczas nowego rolniczego ruchu związkowego NSZZ „Solidarność”, są bowiem na tyle interesujące, że wymagają odrębnego, znacznie obszerniejszego opracowania.

Samorząd wiejski pod koniec dekady lat siedemdziesiątych

Pod koniec dekady lat siedemdziesiątych organizacja samorządu wiejskiego i jego prawne uregulowania nie tworzyły modelu prostego i klarownego. Na stosowane wówczas pojęcie samorządu wiejskiego składały się liczne formy samorzą-

dowe pełnią różnorodne funkcje. Tworzyły one trzy podstawowe grupy: samorząd mieszkańców wsi, instytucje samorządu rolniczego, samorząd spółdzielczy.

Organami samorządu mieszkańców wsi były zebrania wiejskie z sołtysem jako organem wykonawczym. Sytuacja prawna samorządu mieszkańców wsi uregulowana została rozdziałem 10 ustawy o radach narodowych, zatytułowanym „Samorząd mieszkańców miast i wsi”, zrównując jego pozycję z samorządem mieszkańców miast. O jednorodnym traktowaniu obu form świadczy przede wszystkim art. 82 ustawy, powierzając im jednakowe cele do realizowania. W ówczesnych warunkach wsi polskiej, cechującej się przewagą gospodarstw indywidualnych (około 75% użytków rolnych), zainteresowania samorządu wsi wykraczały poza ustawowe regulacje. Pojawiające się na zebraniach wiejskich tematy świadczyły, iż w sferze ich zainteresowania leżały problemy rolników jako mieszkańców wsi i jako producentów rolnych. Łączenie spraw związanych z potrzebami miejsca zamieszkania oraz prowadzeniem gospodarstwa funkcjonalnie zbliżało samorząd mieszkańców wsi do samorządu rolniczego¹.

System samorządu rolniczego tworzyły: kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, rolnicze związki branżowe. Kółka rolnicze działały na podstawie ustawy o stowarzyszeniach. Zarówno wcześniejszy (z grudnia 1975 roku), jak i opracowany przez Radę Główną CZKR (Centralnego Związku Kółek Rolniczych) wzorcowy statut, przyjęty w listopadzie 1980 roku, przewidywał, iż celem kółka jest obrona praw i interesów rolników oraz oddziaływanie na wzrost i unowocześnienie produkcji rolnej, jak też działanie na rzecz poprawy warunków socjalnych mieszkańców wsi i podnoszenie jej poziomu społeczno-kulturalnego. Cele te były analogiczne z zadaniami samorządu mieszkańców wsi (art. 89 ust. 4 ustawy o radach narodowych). Samorząd rolniczy zatem, choć oparty na zasadzie członkostwa, działał na rzecz całej wsi, nie czyniąc w swej działalności handlowej, usługowej, kulturalnej żadnej różnicy między osobami należącymi i nienależącymi do kółek². Koła Gospodyń Wiejskich z kolei, będące jednym z ogniw kółek rolniczych i najbardziej powszechną organizacją kobiecą mieszkanki wsi, działały zarówno w sferze bytowo-kulturalnej i wychowawczej – w zakresie zaspokojenia potrzeb związanych z miejscem zamieszkania, jak też w sferze produkcyjnej – w zakresie rozwoju hodowli i rolnictwa. Co więcej, ponieważ sieć KGW była większa niż sieć kółek rolniczych, statut przewidywał, iż we wsiach, w których nie istnieje kółko rolnicze, jego funkcje i zadania przejmuje KGW. Dotyczyło to szczególnie wsi tzw. chłopo-robotników, w których prowadzeniem gospodarstw rolnych zajmowały się głównie kobiety³. System

¹ Por. W. Michna, *O działalności samorządu i administracji w gminie*, „Wieś Współczesna” 1977, nr 6; M. Kowalski, *Ewolucja chłopskiego systemu społecznego w Polsce*, „Wieś Współczesna” 1977, nr 7; J. Adamski, *Wieś i gmina*, „Wieś Współczesna” 1979, nr 2.

² Por. Statut Kółka Rolniczego (wzorcowy). Wydawnictwa CZKR, Warszawa, listopad 1980; M. Błażejczyk, *Prawnoustrojowe aspekty samorządu rolniczego*, „Problemy Rad Narodowych” 1981, nr 53.

³ Por. T. Fuks, *Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania*, Warszawa 1981, s. 177; T. Fuks, *Rola samorządu wiejskiego w mechanizmie działania władzy gminnej*, [w:] *Działalność gminnych rad narodowych po reformie. Problemy praktyki i teorii*, red. B. Zawadzka, „Problemy Rad Narodowych” 1978, nr 41.

samorządu rolniczego dopełniały rolnicze związki branżowe, które, podobnie jak Koła Gospodyń Wiejskich, były jednym z ogniw kółek rolniczych, działających autonomicznie jako sekcje branżowe producentów rolnych (plantatorów i hodowców). Członkowie kółka mogli także organizować inne zespoły, grupy lub sekcje, np. młodych rolników, przysposobienia rolniczego, czytelniczo-oświatowe, artystyczne itp. Sekcje branżowe działające w ramach kółka były zarazem podstawowymi ogniwami odpowiednich związków branżowych⁴.

System samorządu spółdzielczego w środowiskach wiejskich tworzyły: Spółdzielnie Kółek Rolniczych SKR, działające na podstawie ustawy o spółdzielniach i ich związkach⁵ oraz Spółdzielnie „Samopomocy Chłopskiej” niezwiązane formalnie z samorządem, ale odgrywające dużą rolę w życiu wsi. SKR tworzone były pod naciskiem władz administracyjnych od 1973 roku w celu prowadzenia działalności usługowo-produkcyjnej, po 1976 objęły swą działalnością wszystkie gminy w kraju. Przekazano im zmechanizowany sprzęt kółek oraz wpływy z Funduszu Rozwoju Rolnictwa, tworząc wielobranżowe przedsiębiorstwa spółdzielcze. SKR, będące strukturami z pogranicza samorządu rolniczego i spółdzielczego, nie sprzyjały rozwojowi samorządności wiejskiej. W skład SKR wchodził przedstawiciele wszystkich kółek rolniczych z terenu gminy, jednak dominującą rolę odgrywała administracja, działająca w myśl ogólnych dyrektyw. W rezultacie stworzyło to sytuację, w której nie kółka kierowały spółdzielnią, ale administracja spółdzielni rządziła kółkami jako podporządkowanymi sobie ogniwami. Działalność GS-ów z kolei miała charakter otwarty i służyła wszystkim mieszkańcom wsi. Do zadań Gminnej Spółdzielni „Samopomoc Chłopska” należało: zaopatrywanie rolnictwa w narzędzia i środki produkcji, prowadzenie kontraktacji i skupu produktów roślinnych i zwierzęcych, a także zaopatrywanie ludności w artykuły konsumpcyjne. GS-y prowadziły również zakłady przetwórcze, działalność usługową, kluby rolnika, biblioteki, ośrodki szkoleniowe i obiekty socjalne. Ogniwami nadrzędnymi były związki wojewódzkie i Centralny Związek Spółdzielni Rolniczych „Samopomoc Chłopska” utworzony w 1976 roku z połączenia centrali rolniczej spółdzielni „Samopomoc Chłopska”, Centrali Spółdzielni Ogrodniczych oraz Centralnego Związku Spółdzielni Mleczarskich⁶.

Cechami łączącymi wymienione wyżej formy samorządowe była realizacja zbieżnych celów (zaspokajania rozmaitych potrzeb społeczności wiejskiej) oraz wspólna baza społeczna (mieszkańcy wsi tworzący niezbyt liczne społeczności). Obok wymienionych form samorządowych, na terenie wsi funkcjonowało jeszcze wiele innych podmiotów. Między innymi byli to radni Gminnych Rad Narodowych, wiejskie komitety FJN, wiejskie organizacje PZPR, koła ZSL, jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej oraz Ludowe Związki Sportowe. Tak więc liczba organizacji i struktur powołanych do działania w środowisku wiejskim była większa niż w środowi-

⁴ Tamże, s. 177.

⁵ Por. Z. Rybicki, *Samorząd Wiejski. Rola i zadania w środowisku*, Siedlce 1986; A i B. Kożuch, *Wybrane zagadnienia organizacji i funkcjonowania samorządu wiejskiego*, Siedlce 1986.

⁶ Por. B. Słotwiński, *Komentarz do statutu gminnej spółdzielni „Samopomoc Chłopska”*, Warszawa 1972; *Samorząd wsi i rolnictwa*, red. M. Błażejczyk, Warszawa 1986.

sku miejskim, w przeciwieństwie jednak do miast, system samorządu wiejskiego nie był skoordynowany. Z powodu dużej liczby organizacji, funkcje w wiejskich organach samorządowych piastowały te same osoby. Teoretycznie sprzyjać to miało koordynacji zamierzeń, w praktyce jednak nie spełniało tych oczekiwań. Jednym z powodów było niemal całkowite zdominowanie wiejskich organów samorządowych przez aparat administracyjny, reprezentujący przede wszystkim interesy i cele państwa. Zapoczątkowana już we wcześniejszych latach degradacja społecznego charakteru organów samorządowych, całkowicie zbiurokratyzowała te struktury⁷. W praktyce wiejskie ogniwa samorządowe usunięte zostały z układu stosunków między ludnością wsi a władzami gminnymi oraz organizacjami spółdzielczymi. Ich rola zredukowana została do pozornego pełnienia formalnych wymogów statutów. W sytuacji ubezwłasnowolnienia samorządu wiejskiego mieszkańcy wsi zmuszeni zostali do przekształcenia się w indywidualnych petentów urzędów administracyjnych oraz placówek i zakładów spółdzielczych, w praktyce podległych scentralizowanym strukturom wojewódzkim i centralnym⁸.

W ocenie specjalistów, wypowiadających się na temat samorządności wiejskiej w okresie poprzedzającym sierpniowy przełom, funkcjonujący model nie przedstawiał się szczególnie korzystnie⁹. Zdecydowana większość ówczesnych fachowych publikacji krytycznie odnosiła się do różnych aspektów rozwiązań zagadnień wsi i rolnictwa. Postulowano przede wszystkim zmianę systemu oddziaływania GRN na naczelnika gminy, poprzez wprowadzenie zasady jego podległości wobec GRN. Sugerowano rozszerzenie ustawowych kompetencji GRN oraz odejście od zasady łączenia funkcji I sekretarza KG PZPR z funkcją przewodniczącego GRN. Usiłowano zobligować radnych do okresowych sprawozdań z działalności na zebraniach wiejskich. W funkcjonowaniu samorządu wiejskiego natomiast postulowano rozszerzenie kompetencji zebrania wiejskiego, zmiany form współdziałania różnych ogniw samorządowych, a przede wszystkim zerwanie z praktyką traktowania sołtysa jako reprezentanta władz gminnych w stosunku do wsi i łącznika między wsią a gminą. W wypowiedziach poświęconych samorządowi rolniczemu zwracano głównie uwagę na konieczność wzmocnienia roli kółek rolniczych w stosunku do SKR, zerwania z ich pasywnością oraz administracyjnej supremacji nad nimi. W funkcjonowaniu samorządu spółdzielczego postulowano odbiurokratyzowanie, zdecentralizowanie i zdekoncentrowanie uprawnień i procesów decyzyjnych, skupionych w ociężałych, nadmiernie rozbudowanych strukturach spółdzielczości rolniczej i wiejskiej. Postulowano prace nad przywróceniem demokracji spółdzielczej (wprowadzenie bardziej demokratycznej ordynacji, zerwanie z praktyką wprowadzania do rad i zarządów kandydatów z zewnątrz), rozszerzeniem kompetencji organów samorządu (zwiększeniem ich wpływu na gospodarkę spółdzielni, podział wypracowanego dochodu). Ponadto pojawiały się głosy postulujące umocnienie samorządowego charakteru jednostek szczebla wojewódzkiego i centralnego, zmiany w systemie za-

⁷ A. Jaruzelski, *Autentyczny nie organizowany*, „Polityka” 1981, nr 9, s. 8.

⁸ Por. S. Adamski, *Wieś i gmina...*

⁹ Por. np. tamże; M. Kowalski, *Ewolucja chłopskiego...*; W. Michna, *O działalności samorządu...*

rządzenia zwiększające wpływ ogółu członków na obsadę organów kierowniczych oraz zmianę układu stosunków między spółdzielniami a wojewódzkimi i centralnymi związkami spółdzielni.

Przeгляд wypowiedzi poświęconych wsi i rolnictwu ówczesnego okresu pozwala zauważyć, iż obok głosów bezpośrednio dotyczących różnych form samorządności wiejskiej, znacznie częściej pojawiały się wypowiedzi na temat wybranych aspektów tej problematyki. Podkreślały one dysfunkcjonalność istniejących rozwiązań, konieczność modernizacji, zmiany bądź wyeliminowania tych elementów, form, zasad i mechanizmów, które kłóciły się lub nie odpowiadały oczekiwaniom społecznym. Ich analiza uprawnia do wyodrębnienia pięciu grup postulatów, których urzeczywistnienie wpłynąć miało na poprawę sytuacji mieszkańców wsi poprzez stworzenie warunków umożliwiających realizację podstawowych funkcji samorządu: decyzyjnej, kontrolnej, informacyjnej, organizatorskiej i programowej.

Wzmocnienie funkcji decyzyjnej, wyrażające się w uprawnieniach poszczególnych ogniw i organów samorządu do podejmowania decyzji gospodarczych, organizacyjnych i kadrowych, miało stanowić podstawowy warunek odrodzenia samorządności wiejskiej. W opinii wypowiadających się, uprawnienia te powinny być niezbywalne, ich zakres rozszerzony i odformalizowany, a decyzje powinny być podejmowane w sposób zapewniający samorządność i demokratyzm. W najistotniejszych kwestiach postulowano wzmocnienie zasady kolegalności podejmowania decyzji, poprzez upowszechnienie mechanizmu głosowania, które ujawniałyby wolę większości danego organu samorządu. Postulaty te wynikały z niezadowolenia z dotychczasowej praktyki podejmowania decyzji kadrowych: wyboru rad, zarządów i komisji. Nieznani kandydaci „przywożeni w teczkach”, szytywne klucze procentowe składu ciał kolegalnych, bezdyskusyjny nacisk instancji PZPR i ZSL, unikanie tajności głosowania – to przykłady praktyk wymagających radykalnej zmiany.

W ocenie specjalistów, sprowadzona do właściwych proporcji funkcja kontroli społecznej odgrywać powinna bardzo ważną rolę w prawidłowym funkcjonowaniu aparatu administracyjnego, instytucji i organizacji działających na wsi. Zakres kontroli powinien obejmować wszystkie sfery, szczególnie na styku: władza-obywatele, spółdzielca-instytucje spółdzielni, producent rolny-organizacje obsługi rolnictwa. Kumoterstwo, łapownictwo, niesprawiedliwy rozdział środków przeznaczonych na rozwój rolnictwa, nieuzasadnione przywileje, prywata – to w opinii zainteresowanych rezultat dotkliwych braków na rynku wiejskim skutecznych mechanizmów kontrolnych. Nadzór organów samorządowych (przy wprowadzeniu mechanizmów gwarantujących wysokie walory etyczne członków organu kontrolującego) miał stać się właściwym narzędziem walki z nadużyciami. Jak podkreślano, kontrolowane powinny być stosunki między rolnikiem a instytucjami, organizacjami i organami działającymi w środowisku wiejskim. Nadzór i kontrolę nad skomplikowanymi operacjami finansowymi, materiałowymi, technologicznymi proponowano pozostawić profesjonalnym rewidentom i inspektorom, dysponującym fachową wiedzą, gwarantującą skuteczność kontroli.

Właściwa realizacja funkcji informacyjnej przejawiać się miała w możliwości artykulacji i nagłaśniania opinii środowisk wiejskich, dotyczących polityki rolnej, sytuacji wsi etc. Wymagało to m.in. stworzenia systemu ewidencjonowania i prze-

kazywania właściwym adresatom wniosków zgłaszanych na zebraniach wiejskich oraz konsultowania decyzji. Płynny przebieg informacji w obu kierunkach traktowano jako podstawę wiarygodności dialogu władzy ze społeczeństwem.

Środkiem służącym poprawie warunków życia na wsi miało być przejęcie przez organy samorządowe funkcji organizatorskich, polegających m.in. na jednoczeniu działań grup lokalnych, kooperacji i koordynacji w sferze społecznej i produkcyjnej. Zgodnie z popularnym w wypowiedziach stanowiskiem, indywidualne gospodarowanie nie wykluczało, a wręcz wymuszało podejmowanie wspólnych przedsięwzięć, takich jak zbiorowe dostawy produktów do skupu, dowóz dzieci do szkół itp. Samorząd, inicjując te poczynania, ułatwiać miał organizację pracy i wzmacniać jej efektywność.

Ostatnia grupa postulatów związana była z funkcją programową samorządu, rozumianą jako możliwość wyznaczania kierunków rozwoju gospodarczego i społecznego wsi. Istotę postulatów stanowiła potrzeba dostosowania kierunków działania instytucji wiejskich do ogólnych tendencji rozwoju rolnictwa, modelu konsumpcji wiejskiej, kierunku przemian cywilizacyjnych itd. Funkcja ta realizowana miała być poprzez określanie i zatwierdzanie planów rozwoju społeczno-gospodarczego, ustalanie priorytetów w okresach planistycznych itp.

Uszeregowanie poszczególnych funkcji i przypisanie do nich określonych postulatów ma charakter porządkowy, jednak w pewnym stopniu rangę poszczególnych kwestii¹⁰.

W atmosferze Sierpnia '80

Protest Sierpniowy i następujące po nim wydarzenia spowodowały wrzenie również na wsi. Najbardziej uaktywnili się rolnicy indywidualni: chodziło im o przyszły kształt i zakres swobód samorządu wiejskiego. Co do jego form – wieś była podzielona, co się zaś tyczy istoty zmian – jednolita: samorząd służyć miał upodmiotowieniu mieszkańców wsi i odbudować ich zaufanie do struktur przedstawicielskich.

Najgorętsze dyskusje odbywały się na zebraniach wiejskich, które stanowiły wówczas główne forum działalności publicznej. Rozliczano naczelników, sekretarzy partii, prezesów zarządów GS, dyrektorów SKR i inne osoby związane z ogólnie pojętą władzą w gminie. Krytykowano istniejące mechanizmy i rozwiązania. Podkreślano, iż pozorowane struktury samorządowe stały się uzasadnieniem dla rozbudowanego aparatu administracyjnego oraz stanowiły powód marnotrawienia środków finansowych¹¹. Krytykowano dublowanie funkcji i celów. Statuty organiza-

¹⁰ W dalszej części opracowania koncentruję się na wybranych zagadnieniach, pomijając m.in. problematykę samorządu spółdzielczego oraz form samorządowych w uspołecznionym sektorze rolnictwa.

¹¹ Nadmiar zbiurokratyzowanych organizacji wymuszał konieczność ich dofinansowania. Odgórnie organizowane wojewódzkie Związki Kółek i Organizacji Rolniczych z aparatami liczącymi po dwustu etatowych pracowników, instruktorzy kilkunastu związków branżowych, rady nadzorcze spółdzielni, pochłaniały ogromne kwoty z Funduszu Rozwoju Rolnictwa. K. Wojtaszczyk, *Chcemy jeść, zlikwidujemy na wsi trutnie*, „Solidarność” 1981, nr 21, s. 12.

cji działających na wsi i obsługujących rolnictwo były niemal identyczne i zakładały, że ich celem jest reprezentowanie społeczności wiejskiej oraz obrona interesów rolników. By wykazać w sprawozdaniach wywiązywanie się z tych celów oraz wysoki poziom aktywności społecznej, przydzielano mieszkańcom po kilka funkcji społecznych, które faktycznie ich nie obciążały. Zimowy okres zebrań, narad, zjazdów i konferencji wiejskich cechowała niska frekwencja i pozorowanie aktywności.

Jak wykazywały ówczesne badania¹², samopoczucie obywatelskie mieszkańców wsi nie było najlepsze. Na pytanie „czy w waszej gminie i na wsi działa samorząd?”, ponad połowa respondentów odpowiadała przecząco, a 40 % odpowiadało „nie wiem”. Ponadto ponad 80 % badanych domagała się wzmocnienia możliwości obrony interesów mieszkańców wsi. Większość (55%) optowała za powstaniem nowych organizacyjnie form, jedynie 17% broniło instytucji kółek rolniczych, pozostali zaś nie byli przekonani do konkretnej organizacji chroniącej interesy mieszkańców wsi. Powracającym motywem w wypowiedziach respondentów i głosach publicystów były postulaty uznania chłopów za pełnoprawnych obywateli PRL oraz powołanie autentycznej reprezentacji wiejskiej. Dominowało bowiem przeświadczenie, iż „zniszczono wszystkie formy samorządu i organizacji chłopskich. Wszystkie instytucje, z nazwy samorządne, zostały przez biurokrację skompromitowane, z samorządności zostały jedynie szyldy”¹³. Zaangażowanie się w działania na rzecz odrodzenia samorządności wiejskiej stawało się jednym z podstawowych celów środowisk wiejskich. Kierunki poszukiwań i formy działań nie były jednak jednolite. Z równym zaangażowaniem przystąpiono do odbudowy instytucji samorządu mieszkańców wsi, restauracji samorządu rolniczego oraz poszukiwania nowych struktur i mechanizmów reprezentacji interesów wsi i jej mieszkańców.

Kierunki odnowy samorządu mieszkańców wsi

Największe zainteresowanie mieszkańców wsi budziły wspólne zebrania wiejskie z udziałem różnych sołeckich ogniw samorządowych, przedstawiceli gminnych organizacji spółdzielczych oraz władz gminnych i gminnej służby rolnej. Zdolne one były wówczas wymusić na władzach gminnych zrealizowanie różnych, pozornie niemożliwych do załatwienia postulatów. Nazywane zebraniem ogólnowiejskimi, by wzmocnić siłę swojego oddziaływania, usiływały tworzyć własne kolegialne organy wykonawcze. W celu wzmocnienia funkcji koordynacyjnej, w skład nowopowstających rad sołeckich lub egzektyw samorządu wiejskiego wchodził przedstawiciele różnych ogniw samorządu oraz organizacji społecznych i politycznych działających na wsi. Znaczenie i popularność nowopowstających struktur było na tyle duże, iż niektóre WRN i GRN usiływały wykorzystać oddolną aktywizację mieszkańców wsi. W tym celu zaczęto opracowywać wzorcowe regulaminy działalności zebrań ogóln-

¹² Na przełomie listopada i grudnia 1980 roku Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN przeprowadził wśród rolników badania ankietowe pt. „Rolnicy o rolnictwie”. Wstępne wyniki tych badań przedstawione zostały m.in. w: J. Diatłowiecki, *Poglądy wsi*, „Polityka” 1981, nr 10, s. 4 oraz J. Bijak, *A sobie*, „Polityka” 1981, nr 10, s. 4.

¹³ L. Bójko, *Czas chłopów*, „Polityka” 1981, nr 13, s. 4.

nowiejskich¹⁴. Praktyki te nie były jednak pozytywnie odbierane przez samych zainteresowanych. Traktowano je bowiem jako próbę odgórnego wtłaczania oddolnych inicjatyw w dotychczasowe, skompromitowane formalne ramy¹⁵.

Wzrastające zapotrzebowanie na posiadanie autentycznej samorządowej reprezentacji dostrzeżone zostało także przez władze centralne. Wykorzystując analizy naukowców, opinie komisji sejmowych i publicystów, Rada Państwa, zmuszona przez bieg wydarzeń do intensywnego działania, przygotowywała nowe regulacje prawne. Ogłoszona 19 marca 1981 roku uchwała w sprawie umacniania roli samorządu mieszkańców wsi z powodu obowiązywania archaicznej ustawy o radach narodowych nie mogła jednak znacząco rozszerzyć ustawowo określonego zakresu działania samorządu mieszkańców wsi, mogła natomiast sprecyzować niektóre jego zadania i uprawnienia¹⁶.

Podstawową zaletą wprowadzanej uchwały było rozstrzygnięcie, wedle którego uchwały zebrania wiejskich podjęte w sprawach przekazanych im do rozpatrzenia przez GRN stawały się wiążące na równi z uchwałami GRN. Odtąd zatem uchwały, a także wnioski adresowane do rady, naczelnika i innych jednostek organizacyjnych działających na wsi, przekazywane były do prezydium GRN – ono zaś było odpowiedzialne za nadanie im biegu i czuwania nad ich realizacją. Odmowa realizacji uchwały upoważniła zebranie wiejskie do wystąpienia o rozpatrzenie jej na sesji, gdzie następowało ostateczne rozstrzygnięcie. Ponadto samorząd wiejski (bo tak uchwała Rada Państwa zamiennie nazywała samorząd mieszkańców wsi) mógł wносить na sesje GRN własne projekty uchwał, zyskując w ten sposób prawo inicjatywy uchwałodawczej. Innym instrumentem realizacji woli wsi było prawo do zgłaszania sprzeciwu wobec decyzji jednostek działających na terenie gminy, naruszających istotne interesy mieszkańców sołectwa. Uchwała taka podlegała niezwłocznemu rozpatrzeniu przez prezydium GRN, a stanowisko w tej sprawie wraz z uzasadnieniem musiało być w ciągu 14 dni przekazane mieszkańcom na nadzwyczajnym zebraniu wiejskim, a na najbliższej sesji radzie narodowej.

Ramowy regulamin zebrania wiejskiego, będący załącznikiem do omawianej uchwały, konkretyzował jego rolę i zadania, a w szczególności omawiał zakres spraw należących do zebrania wiejskiego, a także zasady współdziałania z organizacjami działającymi na wsi. Określał też, które z projektów uchwał rady narodowej powinny zostać – respektując jej wolę – zaopiniowane przez zebranie wiejskie (plan społeczno-gospodarczy, plan zagospodarowania przestrzennego, przepisy prawa miejscowego). Stwierdzał w sposób stanowczy, że zebranie rozpatruje i opiniuje projekty decyzji administracyjnych mających istotny wpływ na interesy mieszkańców sołectwa. W przypadku pominięcia konsultacji w tych ważnych sprawach, radni reprezentujący mieszkańców danego sołectwa – na wniosek zebrania wiejskiego – mogli żądać od prezydium GRN wstrzymania biegu spraw. Regulamin

¹⁴ T. Fuks, *Samorząd...*, s. 183.

¹⁵ Por. M. Rybicki, *Zapotrzebowanie na samorząd wiejski*, „Rada Narodowa – Gospodarka – Administracja” 1980, nr 24; T. Fuks, S. Zawadzki, *Warunki i wymogi działalności samorządu wiejskiego*, „Wiś Współczesna” 1979, nr 10.

¹⁶ Por. M. Gończar, *Samorządność w sołectwie*, „Rada Narodowa” 1986, nr 20.

określał również sposób obradowania, quorum niezbędne do uznania zebrania za prawomocne (1/5 uprawnionych), tryb podejmowania uchwał i sposób postępowania z nimi, uprawnienia i obowiązki nowego kolegialnego organu zebrania – rady sołectwa, a także prawa i powinności sołtysa jako organu samorządu wiejskiego.

Zebranie wiejskie mogło wybrać radę sołectwa, w skład której wchodził: sołtys jako przewodniczący, podsołtys, radni GRN z sołectwa oraz inne osoby cieszące się zaufaniem wyborców – w sumie nie więcej niż dziesięć osób. Rada sołectwa miała zajmować się sprawami bieżącymi, a także realizacją uchwał, wniosków i postulatów zebrania wiejskiego. Funkcja sołtysa została wzmocniona przyznaniem mu uprawnień do uczestnictwa w sesjach GRN z głosem doradczym, prawem zgłaszania na sesjach wniosków (na równi z radnymi), a także do zawierania w imieniu zebrania wiejskiego porozumień co do wspólnego wykorzystywania lub udostępniania mieszkańcom sołectwa obiektów i urządzeń będących w dyspozycji różnych jednostek lub organizacji¹⁷.

Omawiana uchwała dowodziła, że nawet w granicach istniejących ustaw istniały niemałe możliwości stworzenia mieszkańcom sołectw znacznie korzystniejszych warunków do decydowania lub choćby tylko współdecydowania o własnych sprawach. By jednak tak się stało, musiał nastąpić polityczny wstrząs, uświadamiający decydentom ogrom zaniedbań na tym polu. Uchwała Rady Państwa z marca 1981 r. mogła stać się swoistym przewrotem w dotychczasowych relacjach: sołectwo – gmina. Nie spełniła jednak nadziei, które z nią wiązano. Mimo wydrukowania jej w dużym nakładzie broszurowym, w większości przypadków nie trafiła do sołectw. W kraju bowiem coraz bardziej narastało wrzenie polityczne. W tej sytuacji władze niektórych województw postanowiły nie przysyłać gminom tych broszur w nadziei, że mogą one poczekać na spokojniejsze czasy. Wykorzystanie nowych uprawnień przez sołectwa mogło bowiem okazać się dla władz gminnych kłopotliwe. Wydaje się, iż w świadomości mieszkańców wsi uchwała ta nie funkcjonowała także dlatego, że rodzący się wówczas niezależny ruch chłopski całkowicie ją zignorował. W ówczesnej publicystyce poświęconej problemom wsi i rolnictwa również trudno odnaleźć artykuły świadczące o docenieniu wagi wprowadzonych rozwiązań. W tym czasie uwaga opinii społecznej wsi koncentrowała się innych zjawiskach.

Próby odbudowy samorządu rolniczego

Jednym ze zjawisk przyciągających uwagę mieszkańców wsi od drugiej połowy 1980 roku były dążenia do odnowy ruchu kółkowego. Wzmocnienie roli kółek rolniczych jako podstawowych ogniw samorządu rolniczego dokonać się miało poprzez przyznanie im nowych uprawnień, przywrócenie prawa dysponowania wpływami Funduszu Rozwoju Rolnictwa i stworzeniu na szczeblu gmin własnego ogniw w postaci gminnych związków kółek rolniczych, jak deklarowano, całkowicie niezależnych od administracji SKR-ów. Ponieważ poszczególne sekcje branżowe producentów rolnych (działające jako ogniwa kółek i jednocześnie jako ogniwa swych zrzeszeń branżowych), a także inne ogniwa kółka (np. Koła Gospodyń Wiejskich)

¹⁷ M. Gończar, *Samorząd wsi – historia i nowe możliwości*, Warszawa 1990, s. 54.

mogły prowadzić samodzielną działalność poza kółkiem, wspólna ich działalność na szczeblu gminy przybrała nazwę Gminnych Związków Kótek i Organizacji Rolniczych. W ich skład wchodziły także SKR. W końcu 1980 roku rozpoczęło działalność kilkaset gminnych związków tego typu¹⁸.

Podobnie jednak jak w przypadku zebrań ogólnowiejskich, trudno o jednoznaczną ocenę charakteru tego rodzaju działań. Już na początku października 1980 roku bowiem Centralny Związek Kótek Rolniczych podjął uchwałę o przygotowaniu projektów dokumentów dla powstających struktur. I tak, projektowany wzorcowy statut gminnego związku przewidywał, iż, analogicznie jak kółka rolnicze, będzie on niezależną i samorządną społeczno-zawodową organizacją pełniącą funkcje związku zawodowego indywidualnych rolników. Jego organami ustanawiano: gminny zjazd delegatów kótek rolniczych, radę i prezydium rady oraz komisję rewizyjną. Statutowym celem związku było uczestniczenie w kształtowaniu planu społeczno-gospodarczego rozwoju gminy, artykułowanie potrzeb indywidualnego rolnictwa wobec organów władzy i administracji gminnej oraz ścisłe współdziałanie z gminną radą narodową. Pełniąc funkcję centralnego w skali gminy ośrodka i koordynatora samorządności rolniczej i samorządu wiejskiego, stwarzał nowy układ: reprezentował wobec gminnych rad narodowych i naczelnika gminy samorządowe stanowisko i interes społeczności wiejskiej.

Oddolne inicjatywy sprzężone z odgórną tendencją do uniformizmu spotkały się ze zróżnicowanymi opiniami mieszkańców wsi. Często były to oceny negatywne, bowiem, jak podejrzewano, były to próby wtłoczenia wszystkich form odradzającego się samorządu w jednolity „gorset prawny”. Co więcej, wszelkie ówczesne przejawy odgórnego organizowania samorządu: nakazy naczelników, uchylanie przepisów krępujących samorząd i zmiany statutowe, budziły nieufność rolników. Niemal powszechne było przeświadczenie, że „prawdziwego samorządu nie da się bowiem, ani uchwalić, ani reaktywować. Może on powstać tylko sam, w wyniku świadomych decyzji rolników, którzy uznali, że czas, by ważne sprawy społeczne i produkcyjne ująć w swe ręce”¹⁹. Brak zaufania do istniejących struktur i nadmiernej gorliwości władz wydawał się w pełni uzasadniony. Zarówno negatywne doświadczenia minionych lat, jak i ówczesny rozwój sytuacji wskazywały, iż inicjatywa odrodzenia samorządu wyszła od tego samego aparatu kótek rolniczych, który przez lata systematycznie niszczył wszelkie autentyczne formy chłopskiego samorządu, pozbawiając chłopów jakiegokolwiek wpływu na jego działalność. Jak oceniano, orientacja na „organizowanie samorządu” była zręcznym manewrem władz kółkowych, zapewniającym utrzymanie dominującej pozycji przy rozdysponowywaniu środków z Funduszu Rozwoju Rolnictwa: „w manewrach tych nie chodzi o nic innego jak o utrzymanie kontroli nad ogromnymi środkami [...]. Cały ten ogromny aparat, czerpiący nieuzasadnione korzyści z dysponowania środkami przeznaczonymi na rolnictwo, nie chce po prostu dopuścić chłopów do patrzenia im na ręce”²⁰.

¹⁸ T. Fuks, *Samorząd...*, s. 186.

¹⁹ A. Jaruzelski, *Autentyczny...*

²⁰ Tamże.

Ostra krytyka prób reanimacji ruchu kółkowego nie powstrzymała tego procesu. W dniach 24–25 marca 1981 roku odbył się VII Krajowy Zjazd Delegatów Kółek Rolniczych. Zaproszeni goście (I sekretarz KC PZPR Stanisław Kania, premier Wojciech Jaruzelski oraz wicepremier Roman Malinowski) udzieli delegatom swoistej legitymizacji: „jesteście najlepszą reprezentacją całego rolnictwa indywidualnego, wiarygodną reprezentacją polskiej wsi”²¹.

Po burzliwych obradach uchwalono statut, w którym zapisano, iż Centralny Związek Kółek i Organizacji Rolniczych (CZKiOR) jest niezależnym samorządnym związkiem zawodowym rolników indywidualnych zrzeszonych w kółkach i organizacjach rolniczych. Użycie określenia „związek zawodowy” oznaczało, że za najważniejszą funkcję swej organizacji przyjmowano obronę interesów rolników indywidualnych. Za podstawowe ogniwo uznano nowo powstałe Gminne Związki Kółek i Organizacji Rolniczych. Kółka rolnicze organizowane według jednolitego w skali kraju wzorca CZKiOR, uzyskać miały rangę reprezentacji wszystkich mieszkańców wsi, zarówno tych zrzeszonych jak i niezrzeszonych. Będąc władnymi współdecydowania o przeznaczeniu środków z Funduszu Rozwoju Rolnictwa, obrocie ziemią i rozdziale środków produkcji, posiadały zatem pewne atrybuty ośrodka władzy. W konsekwencji przyjętego modelu pełniły funkcję reprezentacji zawodowej rolników, samorządowej organizacji gospodarczej i władzy przedstawicielskiej na wsi. Stawały się przez to organizacją zwierzchnią nad innymi strukturami wsi.

Ponowny wybór tych samych osób do władz organizacji²² symbolicznie oddawał charakter i głębokość dokonanych zmian. Krytycznie oceniano to w artykułach prasowych. Stwierdzano, iż zamiast odbudowy samorządu kółkowego nastąpiło wzmocnienie pozycji „wiejskiej arystokracji i biurokracji”: inicjatorami odbudowy ruchu kółkowego nie byli bowiem sami rolnicy, lecz funkcjonariusze aparatu wojewódzkich związków kółek rolniczych, dyrektorzy SKR i etatowi pracownicy dotychczasowych struktur. Co więcej, jak podkreślano, odbywało się to przy naruszaniu obowiązującego wówczas prawa. Powoływanie bowiem gminnych, a następnie wojewódzkich i centralnych związków kółek i organizacji rolniczych (przy milczącej akceptacji lokalnych i centralnych władz państwa) nie zostało poprzedzone rozwiązaniem spółdzielni kółek rolniczych, które wówczas były jedynymi podmiotami władnymi reprezentować kółka na zewnątrz. Nabycie przez kółka rolnicze osobowości prawnej *lege artis* musiałyby bowiem doprowadzić do rozwiązania spółdzielni i związania nowej organizacji kółkowej i przejęcia przez nią na nowych zasadach majątku SKR. Oznaczałoby to konieczność rozliczenia przed rolnikami działalności gospodarczej, zbilansowania i ujawnienia wysokości majątku wniesionego do spółdzielni, rozliczenia środków z Funduszu Rozwoju Rolnictwa itp. Jak podejrzewano, przyjęto takie rozwiązanie, by uniknąć rozliczenia i ewentualnego pociągnięcia do odpowiedzialności za ujawnione nieprawidłowości²³.

²¹ Z przemówienia Stanisława Kania, za: Z. Markowicz, *Kółkowy Zjazd*, „Polityka” 1981, nr 14, s. 3.

²² W trakcie zjazdu przewodniczącym Rady Głównej ponownie wybrano Norberta Aleksiewicza, a na prezesa Zarządu powołano ponownie Józefa Kozioła. Tamże.

²³ Por. L. Bójko, *Czas...*

Decyzja Zjazdu przekształcenia ruchu kółkowego w związek zawodowy rolników indywidualnych w pewnym stopniu zaskoczyła również władze państwa. Nie spodziewano się, iż oficjalna organizacja rolnicza, akceptowana i faworyzowana, przyjmując formułę związku zawodowego, spowoduje wyłom, który wykorzystany mógł zostać przez inne oddolnie tworzone organizacje, w tym głównie Solidarność Wiejską. W uchwale Zjazdu oraz w wypowiedziach nowych władz pojawiało się bowiem twierdzenie, iż CZKiOR nie zamierza monopolizować reprezentacji interesów rolniczych i jest tylko jedną z kilku działających w środowisku wiejskim organizacji. W praktyce oznaczało to symboliczne wyciągnięcie ręki do działaczy Solidarności Wiejskiej oraz przyzwolenie na tworzenie konkurencyjnych struktur. Dodatkowym tego potwierdzeniem okazała się publiczna krytyka przygotowywanego projektu ustawy o samorządzie rolniczym²⁴. Podkreślając olbrzymie znaczenie nowych regulacji, podważano jedno z założeń projektu, uczynienia z kółek niemal wyłącznych reprezentantów interesów rolniczych. W opinii członków prezydium RG CZKiOR ustawa o samorządzie rolniczym powinna umożliwić skupienie wszystkich sił funkcjonujących w środowisku wiejskim. Do tego czasu proponowano władzom Solidarności Wiejskiej powołanie wspólnej komisji porozumiewawczej w celu ustalenia stanowiska w podstawowych kwestiach i wspólne reprezentowanie interesów rolniczych²⁵. Mimo powyższych deklaracji, stosunki między bratnimi organizacjami nie układały się jednak zbyt dobrze. Wzajemnie oskarżano się o próby monopolizowania środowisk wiejskich. Wśród wypowiedzi pojawiły się zarzuty pod adresem Solidarności Wiejskiej o uprawianie polityki zamiast zajmowanie się sprawami wsi²⁶. Zarzuty pod adresem CZKiOR dotyczyły natomiast przypisywania sobie roli związku zawodowego rolników w celu osłabienia niezależnych inicjatyw rolniczych w tej sferze²⁷.

Dużym zaskoczeniem dla władz partyjno-rządowych był również fakt, iż w trakcie wspomnianego VII Zjazdu Delegatów Kółek Rolniczych silnie skrytykowano opublikowany wówczas projekt ustawy o samorządzie rolniczym. Przygotowywany przez pół roku, przez 14-osobową Sejmową Komisję Rolnictwa, składający się z 41 artykułów dokument, po fazie konsultacji z wojewódzkimi zespołami poselskimi, rządem, organizacjami kółek rolniczych, rolniczymi zrzeszeniami branżowymi, związkami spółdzielczości wiejskiej, placówkami naukowo-badawczymi, ogłoszony został 23 marca 1981 roku. Niemal powszechnie oceniano go jako niezrozumiały dla rolników, niejasny i nużący. Co więcej, spotkał się on z druzgocącym przyjęciem organizacji, która miała stać się głównym beneficjentem zawartych w nim rozwiązań. Delegaci żądali opracowania nowego projektu ustawy, gdyż „przedstawiony projekt nie odpowiadał w pełni celom i zadaniom określonym w statucie CZKiOR”.

²⁴ *Jest Ruch. Z członkami prezydium Rady Głównej Centralnego Związku Kółek i Organizacji Rolniczych rozmawia Anna Matolowska*, „Polityka” 1981, nr 25, s. 1.

²⁵ Por. Wypowiedzi Anny Nowackiej-Głowackiej, Norberta Aleksiewicza i Krzysztofa Komornickiego.

²⁶ Por. Wypowiedź K. Komornickiego, tamże.

²⁷ Z wypowiedzi G. Janowskiego, ówczesnego wiceprzewodniczącego Solidarności Wiejskiej, na temat Zjazdu CZKiOR dla „Kultury”, tamże.

Zaakceptowana przez delegatów formuła „niezależnego, samorządnego związku zawodowego rolników indywidualnych” kłóciła się z nakreśloną w projekcie ustawy wizją organizacji kółkowej jako podstawowego ogniwa samorządu rolniczego i monopolisty w sferze reprezentowania interesów wsi.

Projekt ustawy stanowił, iż dobrowolnymi, niezależnymi i w pełni samorządowymi organizacjami społeczno-zawodowymi rolników miały być kółka rolnicze, a także Koła Gospodyń Wiejskich, różnego rodzaju rolnicze zrzeszenia produkcyjne i rolnicze zrzeszenia branżowe. Projektowane regulacje zezwalały związkom gminnym i wojewódzkim kółek zrzeszać się w związki branżowe oraz inne społeczne i gospodarcze organizacje rolników (art. 25), a równocześnie nie wyłączały możliwości zrzeszania rolników w społecznych i zawodowych organizacjach rolników indywidualnych, organizowanych i działających na podstawie innych przepisów szczególnych (art. 3). Zakładano, że ruch kółkowy stanie się, podstawą odrodzenia samorządności rolniczej. Powołując się na 120-letnią tradycję i rodowód organizacji „zrodzonej z najszlachetniejszego poświęcenia i marzeń chłopskich, [...] będącej retdutą obrony polskości, ogniskami chłopskiego patriotyzmu”²⁸, usiłowano zagwarantować jej niezależność. W tym celu ustawa przewidywała mechanizm rejestrowania organizacji kółek rolniczych w sądzie, jako swoistą gwarancję ich niezawisłości od administracji państwowej. By natomiast ograniczyć możliwość manipulowania kółkami, narzucania im prezesów przez ZSL i PZPR czy organizowania wyborów z tzw. klucza, ustawa wprowadzała szereg ogólnikowych zapisów typu: prawo do samodzielnego rozstrzygania swoich spraw, demokratyczny sposób wybierania władz czy zasada bezstronności organizacji partyjnych i organizacji ZSL wobec samorządnych organizacji chłopskich.

O faktycznej roli i znaczeniu jednostek samorządu rolniczego decydowała jednak głównie kwestia jego uprawnień, środków i możliwości działania. W projekcie ustawy wymieniono liczne sfery zainteresowania samorządu rolniczego (kontrakcja, skup, ceny, melioracja, scalanie gruntów, emerytury i renty rolnicze, plany społeczno-gospodarcze wsi itd.), wyznaczając jednak rolnikom głównie funkcje petentów. O tym, iż nie przewidywano dla nich roli samorządowych gospodarzy, świadczy fakt, iż w tych kluczowych dla wsi problemach wypowiadać się mogli jedynie poprzez opinie, wnioski, postulaty i żądania składane naczelnikowi, prezesowi GS, dyrektorowi PGR i innym kompetentnym organom. Zawarte w projekcie ustawy uprawnienia (art. 9–15) mające służyć reprezentowaniu i obronie interesów zawodowych i społecznych rolników indywidualnych, prowadzeniu różnorodnej działalności na wsi, zaspokajanie indywidualnych potrzeb i sprawowaniu kontroli, w najlepszym przypadku realizowane być mogły poprzez współdziałanie z organami administracji państwowej, państwowymi jednostkami organizacyjnym, władzami spółdzielni, itd. Ponadto co najmniej w kilku przypadkach (obowiązek współdziałania administracji z samorządem, formy pomocy itp.) projekt nie przewidywał jednoznacznych rozstrzygnięć, pozostawiając tę sferę do uregulowania w rozporzą-

²⁸ Por. M. Róg-Świostek, *Nad projektem ustawy o samorządzie rolniczym*, „Ideologia i Polityka” 1981, nr 4, s. 28.

dzeniach Rady Ministrów. Jedynym uprawnieniem zarezerwowanym dla rolników zrzeszonych w kółkach było prawo dysponowania Funduszem Rozwoju Rolnictwa²⁹.

Zagrożeniem samorządności rolniczej było nie tylko ograniczenie kompetencji decyzyjnych jego organów, ale także zbiurokratyzowanie mechanizmów kontroli społecznej (art. 14). Równocześnie jednak brakowało przepisów określających zakres i formy kontroli oraz przepisu zobowiązującego kontrolowane jednostki do poddania się lustracji społecznej łącznie z obowiązkiem realizacji wniosków pokontrolnych, określonych przez upoważnionych przedstawicieli samorządu rolniczego.

Podstawowym błędem projektowanej ustawy było skonstruowanie modelu niedostosowanego do oczekiwań społecznych i realiów ówczesnego okresu. Autorzy projektu nie uwzględnili dotychczasowych krytycznych doświadczeń oraz nacechowanej nieufnością i poszukiwaniem asekuracji prawnej postawy zainteresowanych środowisk. W zamian natomiast idealistycznie zakładano dobrą wolę i współpracę wszystkich podmiotów działających na rzecz wsi i rolnictwa, w projektowanej nowej, napawającej nadzieją rzeczywistości społecznej i politycznej. Uwidaczniało się to między innymi w pominięciu, zbagatelizowaniu lub nieprecyzyjnym uregulowaniu sytuacji konfliktowych lub spornych. Akcje protestacyjne rolników oraz formy mediacji określano w sposób blankietowy, poprzestając na ogólnikach: „dla poparcia swoich żądań właściwa organizacja samorządu rolniczego może podjąć akcję protestacyjną” lub „w ciągu miesiąca powinny być podjęte bezpośrednie mediacje z udziałem przedstawicieli zainteresowanych stron”. Nie określano przy tym, kto ma pełnić funkcje mediatora, jakie formy protestu są dopuszczalne i czy istnieje konieczności ich uzgodnienia z organami samorządowymi szczebla wyższego, nie przewidywano też żadnych instytucji arbitrażu społecznego powołanych do rozstrzygnięcia sporów między rolnikami a placówkami obsługi rolnictwa³⁰.

Mimo zdecydowanie krytycznego przyjęcia, planowano prowadzenie dalszych prac nad projektem w ramach połączonych komisji Prac Ustawodawczych oraz Rolnictwa, przy udziale przedstawicieli Rady Głównej CZKiOR. Nikt z teoretyków i praktyków bezpośrednio zainteresowanych zagadnieniami samorządności wiejskiej nie przewidywał jednak możliwości wykorzystania tego projektu do skonstruowania spójnego i satysfakcjonującego rolników modelu samorządu. Pod wpływem sytuacji społeczno-politycznej zaniechano prac nad projektem samorządu rolniczego, w zamian koncentrując się nad ustawą o rejestracji kółek rolniczych oraz związków kółek i organizacji rolniczych zmieniającą dotychczasowe zasady. Do maja 1981 roku bowiem kółka rolnicze zakładane były jako stowarzyszenia. Nowa ustawa z 6 maja 1981 roku³¹ zmieniała zasady ich rejestracji, przekazując uprawnienia organów administracji państwowej sądom powszechnym, nie podważając jednakże rejestracji dotychczasowych. Rejestracja nowo powstających organizacji miała od-

²⁹ Por. *Chcemy dobrej ustawy. O samorządzie rolniczym z przew. Sejmowej Komisji Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego prof. dr Bolesławem Służkiem, członkiem prezydium NK ZSL rozmawia S. Podemski*, „Polityka” 1981, nr 15, s. 3.

³⁰ Por. T. Romanowski, *Samorząd na wsi*, „Ideologia i Polityka” 1981, nr 1, s. 60–70.

³¹ Ustawa z 6 maja 1981 roku o rejestracji kółek rolniczych oraz związków kółek i organizacji rolniczych (Dz. U. 1981, Nr 11, poz. 51).

bywać się w trybie przewidzianym dla pracowniczych związków zawodowych z tą różnicą, że właściwość sądów była zróżnicowana w zależności od przestrzennego zakresu działania tych organizacji. I tak: dla kółek rolniczych i ich gminnych związków sądami rejestrowymi były sądy rejonowe, dla związków wojewódzkich – sądy wojewódzkie, a dla CZKiOR – sąd wojewódzki w Warszawie.

Ustawa ta, podobnie jak uchwalona w tym samym czasie ustawa o związkach zawodowych rolników indywidualnych, traktowana była jako tymczasowa. Obie zapowiadały bowiem wydanie nowych ustaw o związkach zawodowych i samorządzie rolniczym, nad projektami których przez cały 1981 rok toczyły się dyskusje. Świadczyło to dobitnie o głębokim kryzysie starych form organizacyjnych i braku akceptacji dla odgórných prób ich modernizacji³². W tym czasie, trwało już oddolne poszukiwanie nowych mechanizmów, będących przeciwwagą istniejących, nadmiernie zbiurokratyzowanych form oraz nowych struktur przedstawicielskich na wsi; uproszczonych, skutecznych i autentycznych. Przeświadczenie, że „warunkiem samorządności musi być przyznanie rolnikom prawa do tworzenia samorządu w takich formach, jakie wieś uzna za potrzebne”³³, stawało się coraz bardziej popularne.

Rozwój sytuacji politycznej uniemożliwił jednak dokonanie głębokich przeobrażeń. W warunkach wzrastającego napięcia społecznego i pogłębiającej się, coraz bardziej krytycznej sytuacji gospodarczej kraju przed stroną partyjno-rządową mnożyły się nowe problemy. Wydaje się, iż co najmniej od czasu zakończenia obradującego w lipcu 1981 roku IX Nadzwyczajnego Zjazdu PZPR uświadamiano sobie niemożność wyprowadzenia kraju z kryzysu społeczno-politycznego i zapaści gospodarczej dotychczasowymi metodami. W oficjalnych wypowiedziach i dokumentach w dalszym ciągu potwierdzano potrzebę nowego ustawodawstwa, podkreślano konieczność zwiększenia uprawnień samorządu mieszkańców wsi, zagwarantowania organizacjom społeczno-zawodowym rolników i spółdzielniom większej samodzielności i samorządności. Nie wypracowano jednak nowego modelu zgodnego ze społecznymi oczekiwaniami. W zamian, jesienią 1981 roku, wraz z narastaniem stanu społecznego napięcia, wprowadzono do gmin wojskowe, tzw. terenowe grupy operacyjne. Ich zadaniem, jak głosiły oficjalne dokumenty, było udzielanie pomocy terenowym organom administracji państwowej w realizacji zadań społecznych, gospodarczych i obronnych, a także współdziałanie z różnymi rodzajami samorządów i organizacji społecznych działających w środowiskach wiejskich³⁴. Być może miały też inne zadania, o których oficjalne dokumenty milczały. Na pewno jednak wydarzenie to symbolicznie zamykało okres poszukiwań sposobu odnowy modelu samorządności wiejskiej i stanowiło ostatni akcent przed wprowadzeniem stanu wojennego. Co więcej, wprowadzenie stanu wojennego nie tylko hamowało proces rozwoju samorządności wiejskiej, ale wręcz prowadziło do sytuacji regresji.

³² Por. E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 158.

³³ A. Jaruzelski, *Autentyczny...*

³⁴ Por. M. Gończar, *Samorząd wsi...*, s. 56.

Po 13 grudnia 1981 roku zawieszono działalność wszystkich organizacji rolniczych i wiejskich. Tymczasowość ustaw z 6 maja 1981 roku³⁵ potwierdzona została regulacjami z 1982 roku. Na mocy nowej ustawy o związkach zawodowych formalnie zdelegalizowano NSZZ RI „Solidarność” i zlikwidowano możliwość tworzenia rolniczych reprezentacji związkowych. W miejsce ustawy o rejestracji kółek rolniczych i ich związków przyjęto ustawę o społeczno-zawodowych organizacjach rolników³⁶. W odróżnieniu od zdelegalizowanych związków zawodowych, wszystkie istniejące kółka rolnicze i zrzeszenia branżowe zachowały możliwość dalszej działalności pod warunkiem dostosowania się do wymogów nowej ustawy. Doprowadziło to między innymi do przekształcenia i formalnego połączenia CZKiOR oraz NSZZ RI w jedną wspólną strukturę: Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych. Ustawa tworzyła w ten sposób jednolitą reprezentację zawodowych i społecznych interesów rolników indywidualnych wobec organów państwowych oraz państwowych i społecznych jednostek organizacyjnych działających na rzecz wsi i rolnictwa. Zawarte w jej preambule sformułowanie, iż dla realizacji swych podstawowych celów gwarantuje się im udział w decydowaniu o sprawach związanych z rozwojem indywidualnych gospodarstw rolnych i postępem społecznym na wsi sugerowało, że ustawodawca organizacje te traktował jako jednostki samorządu rolniczego wyposażone w pewne funkcje związkowe. Na przykładzie tej preambuły wyraźnie widać chęć powrotu do krytykowanej w pierwszej połowie 1981 roku koncepcji uczyńnienia z odrestaurowanego ruchu kółkowego wyłącznego reprezentanta interesów rolników indywidualnych w strukturach samorządu rolniczego.

Koncepcji tej nie udało się jednak zrealizować. W 1981 roku przeszkodą okazał się niezależny rolniczy ruch związkowy, w 1982 roku natomiast nadmierna asekuracja i brak konsekwencji ustawodawcy. Zawarty w preambule termin, „udział w decydowaniu” określający pozycję prawną tych organizacji, w tekście ustawy zastąpiony został niekonkretnym zwrotem „uczestniczą w kształtowaniu i realizacji polityki Państwa”, aby następnie przez określenie środków prawnych, za pomocą których to uczestnictwo miało być realizowane, sprowadzić je do wniosku i opinii. Tylko w nielicznych i nieistotnych przypadkach pozostawiono im kompetencje do współdecydowania w porozumieniu z właściwym organem państwowym. Tym samym normatywne postanowienia ustawy nie zrealizowały założeń preambuły. Mimo prób prawnego zabezpieczenia niezależności i samodzielności, brak kompetencji decyzyjnych, a w szczególności uprawnień do kierowania istotnymi dla swoich członków sprawami, a także brak zagwarantowania zasady powszechności członkostwa wszystkim zainteresowanym ich działalnością sprawił,

³⁵ Ustawa z 6 maja 1981 roku o związkach zawodowych rolników indywidualnych (Dz. U. 1981, nr 11, poz. 50) oraz Ustawa z 6 maja 1981 roku o rejestracji kółek rolniczych oraz związków kółek i organizacji rolniczych (Dz. U. 1981, Nr 11, poz. 51).

³⁶ Podobnie jak we wcześniejszych uregulowaniach prawnych, ustawa wymieniała następujące rodzaje społeczno-zawodowych organizacji rolników indywidualnych: kółka rolnicze, koła gospodyń wiejskich, rolnicze zrzeszenia branżowe i związki, związki organizacji rolniczych. Por. Ustawa z 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz. U. 1982, Nr 32, poz. 217).

iż trudno organizacje te nazwać samorządowymi³⁷. Ustawodawca osiągnął efekt odwrotny od zamierzonego: zamiast odbudować instytucje samorządu wiejskiego i samorządu rolniczego, dokonał ich likwidacji, na ich miejsce powołując struktury niejednoznaczne i niedookreślone. Nie dziwi zatem fakt, iż wśród animatorów idei odrodzenia form organizacyjnych samorządności środowisk wiejskich panowała niemal powszechna, zgodna ocena, że odgórne rozwiązania nie stwarzały możliwości aktywizacji społeczności wiejskiej. Nie gwarantowały bowiem spełnienia najważniejszych, zgłaszanych wówczas postulatów: zwiększenia samodzielności podmiotów działających na terenie wiejskim w określaniu kierunków i form pracy; prawnego umocowania demokratycznych wyborów do ciał kolegialnych; pozyskiwania dla działalności samorządowej rzeczywistych reprezentantów środowiska wiejskiego; likwidacji dublowania się funkcji społecznych; ograniczenia ingerencji administracji państwowej i gospodarczej w sferę samorządową; ograniczenia bezpośredniej ingerencji organizacji politycznych (głównie PZPR i ZSL) w wewnętrzne sprawy samorządu. Zmarnowano tym samym szanse na odbudowę samorządności wiejskiej.

Bibliografia

- Adamski J., *Wieś i gmina*, „Wieś Współczesna” 1979, nr 2.
- Bijak J., *A sobie*, „Polityka” 1981, nr 10.
- Błażejczyk M. red., *Samorząd wsi i rolnictwa*, Warszawa 1986.
- Błażejczyk M., *Prawnoustrojowe aspekty samorządu rolniczego*, „Problemy Rad Narodowych” 1981, nr 53.
- Błażejczyk M., *Samorząd wsi...*, oraz *Karykaturyzacja ustroju prawnego samorządu wiejskiego*, „Rolnik” 1986, nr 12.
- Bójko L., *Czas chłopów*, „Polityka” 1981, nr 13.
- Chcemy dobrej ustawy. O samorządzie rolniczym z przew. Sejmowej Komisji Rolnictwa i Przemysłu Spożywczego prof. dr Bolesławem Służkiem, członkiem prezydium NK ZSL rozmawia S. Podemski*, „Polityka” 1981, nr 15.
- Diatłowiecki J., *Poglądy wsi*, „Polityka” 1981, nr 10.
- Fuks T., *Rola samorządu wiejskiego w mechanizmie działania władzy gminnej*, [w:] *Działalność gminnych rad narodowych po reformie. Problemy praktyki i teorii*, red. B. Zawadzka, „Problemy Rad Narodowych” 1978, nr 41.
- Fuks T., *Samorząd. Rzeczywistość i oczekiwania*, Warszawa 1981.
- Fuks T., Zawadzki S., *Warunki i wymogi działalności samorządu wiejskiego*, „Wieś Współczesna” 1979, nr 10.
- Gończar M., *Samorząd wsi – historia i nowe możliwości*, Warszawa 1990.

³⁷ Występujące w publicystyce lat osiemdziesiątych określenia organizacji społeczno-zawodowych rolników mianem jednostek samorządu rolniczego, nie oddają faktycznego, zgodnego z teoretycznym polityczno-prawnym modelem, stanu rzeczy. Zwraca na to uwagę, m.in.: E. Smoktunowicz, *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 162. Por. także *Samorząd wsi...*, M. Błażejczyk, oraz *Karykaturyzacja ustroju prawnego samorządu wiejskiego*, „Rolnik” 1986, nr 12.

- Gończar M., *Samorządność w sołectwie*, „Rada Narodowa” 1986, nr 20.
- Jaruzelski A., *Autentyczny nie organizowany*, „Polityka” 1981, nr 9, s. 8.
- Jest Ruch. Z członkami prezydium Rady Głównej Centralnego Związku Kółek i Organizacji Rolniczych rozmawia Anna Matołowska*, „Polityka” 1981, nr 25, s. 1.
- Kowalski M., *Ewolucja chłopskiego systemu społecznego w Polsce*, „Wieś Współczesna” 1977, nr 7.
- Kożuch A i B., *Wybrane zagadnienia organizacji i funkcjonowania samorządu wiejskiego*, Siedlce 1986.
- Michna W., *O działalności samorządu i administracji w gminie*, „Wieś Współczesna” 1977, nr 6.
- Romanowski T., *Samorząd na wsi*, „Ideologia i Polityka” 1981, nr 1, s. 60–70.
- Róg-Świostek M., *Nad projektem ustawy o samorządzie rolniczym*, „Ideologia i Polityka” 1981, nr 4, s. 28.
- Rybicki Z., *Samorząd Wiejski. Rola i zadania w środowisku*, Siedlce 1986.
- Słotwiński B., *Komentarz do statutu gminnej spółdzielni „Samopomoc Chłopska”*, Warszawa 1972.
- Smoktunowicz E., *Prawo zrzeszania się w Polsce*, Warszawa 1992, s. 158.
- Wojtaszczyk K., *Chcemy jeść, zlikwidujemy na wsi trutnie*, „Solidarność” 1981, nr 21, s. 12.

Villages' self-governing and the attempts of modernizing it in times of early „Solidarity”

Abstract

By the end of 1970s the villages' self-governing system was very complicated. Its structure was made of several organizational forms which played different roles. Those institutions were divided into three main groups: the council of village inhabitants, agricultural council and cooperative council. After August 1980 breakthrough the attempts were made to modernize the system. An example of it was the resolution of the State Council from March 19th 1981 which gave more power to village inhabitants council, the draft law from March 23rd 1981 about the agricultural council, the new status of CZKiOR organization and other documents. However, the new law regulations and the proposals of reforms put forward by the then power centers were not accepted by the rural environment. In some places it resulted in radicalization of social moods. People accused the reforms of protecting bureaucratic business and wasting the opportunity to rebuild the authentic rural self-governing system. The later regulations, made in the atmosphere of martial law, which was characterized by too much belaying and legislative inconsistency, confirmed the validity of those accusations.

Ryszard Koziół

doktor nauk o polityce, adiunkt. Absolwent WSP w Krakowie oraz Helsińskiej Szkoły Praw Człowieka w Warszawie. Doktorat na Wydziale Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. W Instytucie Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie pełni funkcję Zastępcy Dyrektora, a w uczelni funkcję Pełnomocnika Rektora ds. ZOD UP w Myślenicach. Zainteresowania badawcze oscylują wokół problematyki administracji publicznej, samorządu terytorialnego i polityki lokalnej. Autor kilkunastu publikacji, w tym monografii pt. *Debata samorządowa w czasach pierwszej Solidarności* (2004).