

Wiesław Sieciński*

Uniwersytet Szczeciński

TRADYCJE I WSPÓŁCZESNOŚĆ NOWOCZESNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Streszczenie

Tradycje współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce sięgają czasów Konstytucji 3 maja 1791 roku. Klęska polityczna Rzeczypospolitej zakończona w 1795 roku trzecim rozbiorem Polski uniemożliwiła dalsze kształtowanie się polskiej samorządności. W myśl postanowień władz państw zaborczych na okupowanych przez nie terytoriach kraju wprowadzono właściwe zaborcom zasady administracji publicznej. Różnorodność form sprawowania władzy lokalnej utrudniała scalenie terytorialne po odzyskaniu niepodległości przez Polskę. W II Rzeczypospolitej (1918–1939) odbudowano ogniwa samorządności na poziomie gminy i powiatu. Po drugiej wojnie światowej przeprowadzono w Polsce zmianę zasad ustrojowych państwa, wprowadzając rady narodowe różnego szczebla wyposażone w funkcje uchwałodawcze, wykonawcze i kontrolne.

W roku 1990 w wyniku gruntownych przemian społecznych połączonych ze zmianą ustroju państwa Sejm 8 marca 1990 roku po uprzedniej zmianie Konstytucji uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym. Od 1990 roku zaczyna się historia nowej organizacji samorządu terytorialnego – do roku 1998 na poziomie gminy, zaś z 1 stycznia 1999 roku również na poziomie powiatu i województwa.

Słowa kluczowe: historia administracji, samorząd terytorialny

* dr Wiesław Sieciński – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie Wlkp., Katedra Ustroju Politycznego i Gospodarczego Państwa. E-mail: wieslaw.siecinski@univ.szczecin.pl.

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny jest jedną z najstarszych form organizacji społeczności lokalnych powołanych do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi w interesie mieszkańców. Jest instytucją działającą we wszystkich systemach demokratycznych. Działa w nich pod ochroną państwa we własnym imieniu. Jego kompetencje obejmują z reguły całą działalność publiczną, którą nie zajmują się organy państwowe.

Samorząd terytorialny jest trwale zakorzeniony w tradycji i bogatej polskiej myśli samorządowej. Nowoczesny samorząd terytorialny powstał pod wpływem idei rewolucji francuskiej z XVIII wieku, rozwoju liberalizmu politycznego i konstytucjonalizmu prawniczego w XIX wieku, a zatem w okresie, gdy Polska znajdowała się pod zaborami. Powstające w wieku XIX na ziemiach polskich instytucje nowoczesnego samorządu terytorialnego nie były wytworem ustawodawstwa polskiego, lecz rozwiązań ustrojowych przyjętych w państwach zaborczych. Niemniej należy tu odnotować tworzenie się własnych, polskich rozwiązań nowoczesnego samorządu, to jest posiadającego charakter publicznoprawny. Można się go doszukać w ordynacji miejskiej z 18 kwietnia 1791 roku włączonej następnie do Konstytucji 3 maja z 1791 roku w rozdziale *Prawo o miastach*. Sformułowano tu prawo miast do wolności, czyli własnego zakresu spraw samorządu (choć w jego zakres włączono również sądownictwo). W tak zwanych miastach królewskich mogły wybierać swe organy: magistraty, burmistrzów, wójtów i innych urzędników. Nie zmieniono jednak reliktywów ustroju feudalnego – szlacheckiego samorządu ziemskiego i patrymonialnych układów w gminach wiejskich¹.

Modernizacja samorządu dokonująca się w czasach stanisławowskich została przerwana przez upadek państwa w 1795 roku. W następstwie podziału terytorialnego Polski pomiędzy kraje zaborcze niemożliwe w istocie stało się nawiązanie do staropolskiego modelu administracji terytorialnej. Od połowy lat pięćdziesiątych XIX wieku nastąpił rozwój nowoczesnego samorządu terytorialnego w większości krajów europejskich. Samorząd terytorialny uważano wtedy za najważniejszą formę decentralizacji administracji. Zapewniał on udział czynnika obywatelskiego w wykonywaniu administracji publicznej. W związku z tym pozostawało utrwalenie się dualizmu administracji terytorialnej, obejmującej administrację rządową i administrację samorządową. Pewne odrębności

¹ Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 1–2.

w organizacji samorządu terytorialnego występowały w państwach środkowo-europejskich. Ukształtowany w tych państwach model samorządu terytorialnego został wprowadzony, a w istocie narzucony na ziemiach polskich pod zaborami. W ustroju samorządu terytorialnego każdego z państw zaborczych występowały pewne odmienności. Miały one istotny wpływ na kształt samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku zaczęto budować podstawy jej ustroju. Oprócz pionu organów administracji rządowej wskazano instytucję samorządu terytorialnego jako integralną część zarządzania państwem. Władze w początkowym okresie suwerenności państwa polskiego przyjęły zasadę kontynuacji prawa i instytucji otrzymanych w spadku po państwach zaborczych. Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej przechodził skomplikowane koleje losu. W latach 1921–1926 obdarzono go dość szerokimi kompetencjami. Po zamachu majowym władze starały się ograniczyć kompetencje samorządowe, co wpisywało się w ogólną tendencję autorytarnych rządów sanacji w Polsce. Unifikację rozwiązań normatywnych dotyczących samorządu terytorialnego przyniosła dopiero ustawa z 23 marca 1933 roku, znana powszechnie jako ustawa scaleniowa². Podstawowym jej zadaniem było kompleksowe ujednoczenie systemu polskiego samorządu terytorialnego przede wszystkim w zakresie funkcjonowania gminy wiejskiej, miejskiej oraz na szczeblu powiatu. Wejście w życie ustawy scaleniowej jednocześnie uchyliło nieaktualne akty prawne z zakresu zaborów oraz akty prawa z pierwszych lat po odzyskaniu niepodległości. Wyodrębniono organy samorządowe o zadaniach legislacyjno-kontrolnych oraz egzekucyjnych³.

W okresie wojny i okupacji z oczywistych powodów nie było warunków do rozwoju samorządu terytorialnego, a funkcjonowanie wspólnot lokalnych skupiało się na walce o przetrwanie.

Pierwsze lata powojenne mimo zmian systemu politycznego charakteryzował silny wpływ tendencji międzywojennych. Szczególną uwagę skupiono na radach narodowych pełniących odtąd funkcje organów samorządu terytorialnego. Zarówno ustawa KRN z 11 września 1944 roku, jak i dekret PKWN z 23 listopada 1944 roku określały zadania samorządu terytorialnego, jednak czyniły to w sposób bardzo ogólny. W pierwszych latach po wojnie do zakresu zadań samo-

² Ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (DzU z 1933 roku, nr 35, poz. 294).

³ K. Kociubiński, *Polski samorząd gminny w procesie integracji europejskiej na tle funkcjonowania samorządów innych państw UE*, Arboretum, Wrocław 2010, s. 235.

rządu terytorialnego należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, jeśli nie były wyraźnie zastrzeżone dla kompetencji władz państwowych. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego stała się gmina.

Lata 1944–1950 to okres szczególny. Charakteryzowało go zwłaszcza łączenie przedwojennego ustroju samorządu terytorialnego z elementami nowej, wynikającej ze zmian ustrojowych koncepcji ustroju władz lokalnych. W wyniku uchwalenia ustawy z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej⁴ zerwano ostatecznie z dotychczasową koncepcją ustrojową organów terenowych, w tym samorządu terytorialnego, wynikającą w znacznym zakresie jeszcze z koncepcji przedwojennych. Ustawa z 1950 roku wprowadziła zasadnicze zmiany zwłaszcza w zakresie funkcjonowania rad narodowych, ale także innych terenowych organów administracji publicznej. W latach 1950–1989 nie było możliwe w systemie rad narodowych jako organów administracji państwowej zrealizowanie idei samorządu terytorialnego.

W roku 1990 w wyniku gruntownych przemian społecznych połączonych ze zmianą ustroju państwa Sejm 8 marca 1990 r., po uprzedniej zmianie Konstytucji, uchwalił ustawę o samorządzie terytorialnym. Odtworzony po ponad 50-letniej przerwie samorząd terytorialny szczebla gminnego stworzył podstawy do budowy społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacji państwa orientującej się na zasadzie pomocniczości. Od 1990 roku zaczyna się nowa historia nowej organizacji samorządu terytorialnego – od roku 1998 na poziomie gminy, zaś z 1 stycznia 1999 roku również na poziomie powiatu i województwa.

Samorząd terytorialny w Konstytucji 3 maja 1791 roku

Pozycja społeczno-gospodarcza i polityczna miast w okresie Rzeczypospolitej szlacheckiej ulegała degradacji. Ich kompetencje były uszczuplane na rzecz szlachty, a prawo zakazywało mieszczanom posiadania oraz nabywania dóbr ziemskich. Wraz z ograniczeniem swobody miast rosła degradacja wsi.

Dopiero konstytucja majowa z 1791 roku w sposób syntetyczny regulowała zagadnienia samorządu terytorialnego, zerwała z dotychczasowym systemem rządzenia i zapowiedziała szereg reform ustrojowych. W szczególności obszerne regulacje znalazły się w prawie o miastach włączonym do konstytucji. Wszystkie miasta królewskie w Rzeczypospolitej uznano za wolne. Wolność dotyczyła rów-

⁴ Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (DzU z 1950 roku, nr 14, poz. 130).

niez osiadania we wsi lub w mieście i miała charakter powszechny, tak że każdy mógł sam zdecydować o miejscu pobytu i zamieszkania. Na mocy ustawy rządowej mieszczanie uzyskali prawo polegające na zakazie więzienia ich bez wyroku sądowego, prawo nabywania dóbr ziemskich, dostępu do urzędów cywilnych, rang wojskowych i godności duchownych. Obywatele miasta mieli prawo wybierania własnego magistratu, a zwłaszcza burmistrzów oraz wszelkich urzędników. Miasta otrzymały również prawo do decydowania o porządkach wewnętrznych, niemniej jednak zobowiązane były informować o tym komisję policji. Wszyscy obywatele miasta będący właścicielami dziedzicznej posesji posiadali czynne i bierne prawo wyborcze do wszelkich urzędów miejskich większością głosów. Zostały zniesione libertacje i wszyscy mieszkańcy podlegający jurysdykcji miasta płacili równe podatki.

Magistrat pełnił również funkcję sądową. Był to sąd pierwszej instancji w sprawach mniej ważnych (do trzystu złotych oraz zagrożonych karą do trzech dni więzienia). W sprawach tych orzeczenia były ostateczne, w przypadku zaś spraw większej wagi dopuszczone było odwołanie do sądów wyższej instancji. Sądy apelacyjne mieściły się w większych miastach. Mogli w nich orzekać członkowie magistratu, ale musieli się oni zrzec swoich funkcji w sądach pierwszej instancji.

Konstytucja brała pod opiekę lud rolniczy, spod którego ręki, jak mówiła, płynie najobfitsze źródło bogactw krajowych. Pomimo tak szczytnych deklaracji o opiece nad chłopami praktyka nie była już taka szlachetna. W zakresie samorządu wiejskiego nie wprowadzono zasadniczych rozstrzygnięć, a to w tej instytucji należałoby upatrywać ochrony interesów chłopskich.

Konstytucja nie mówiła wprost o pozostałych szczeblach samorządu terytorialnego, ale zgodnie z jej myślą przewodnią dotyczącą szerokiej decentralizacji potwierdzała funkcjonowanie innych stopni podziału administracyjnego kraju. W rozdziale ósmym poświęconym władzy sądowniczej, gdzie ustanowiono rozbudowane sądownictwo, konstytucja wspomina o województwach, ziemiach oraz powiatach, utrzymując tym samym w mocy przedkonstytucyjny charakter podziału terytorialnego kraju⁵.

Konstytucja majowa zrywała z dotychczasowym systemem rządzenia i zapowiadała szereg reform ustrojowych. Rola samorządu terytorialnego po rozbiorach (1772, 1793, 1795) była zróżnicowana. Jego marginalizacja nie była tylko

⁵ M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008, s. 25–26.

zależna od zaborców, ale miały na to wpływ czynniki wewnętrzne i zewnętrzne, począwszy od dążenia szlachty do wszechwładzy, poprzez anarchię i brak jasno sprecyzowanych i jednolitych uprawnień organów samorządowych, a często nawet brak odpowiednich organów, aż po agresję zewnętrzną. Brak państwa polskiego spowodował, iż przemiany w kraju zachodziły w nierozzerwalnym związku z rozwojem sytuacji we Francji oraz państwach zaborczych.

Księstwo Warszawskie (1807–1815)

Zwycięstwo Napoleona nad Prusami i zawarty z imperatorem Rosji Aleksandrem I traktat w Tylży z 1807 roku rozbudziły nadzieje Polaków na odzyskanie utraconej niepodległości. Utworzono wówczas z ziem byłego zaboru pruskiego Księstwo Warszawskie. Konstytucja Księstwa, wzorowana w przeważającej mierze na aktach konstytucyjnych francuskich, uważana była za część składową francuskiego prawa konstytucyjnego. Administrację Księstwa Warszawskiego skopiowano co do zasad organizacyjnych z modelu francuskiego.

Księstwo Warszawskie zostało podzielone na 6 departamentów: warszawski, kaliski, poznański, bydgoski, płocki i łomżyński, a w 1809 roku doszły terytoria Galicji z 4 departamentami: krakowskim, radomskim, lubelskim i siedleckim. Departamentem kierował prefekt podlegający bezpośrednio pod ministra spraw wewnętrznych, wykonujący także polecenia każdego z 5 ministrów resortowych. Pomocą służyła mu rada prefekturalna (na jej czele stał prefekt), pełniąca dwójki funkcje:

- a) sądu administracyjnego pierwszej instancji;
- b) organu administracyjnego o znaczeniu pomocniczym dla prefekta i władz samorządowych (decydowała o ulgach podatkowych i udzielała zezwolenia gminom na wszczęcie procesu oraz na pozbycie się własności).

Rozwiązanie to spowodowało, że rady występowały w podwójnym charakterze, raz jako sąd administracyjny pierwszej instancji, innym razem jako organ o znaczeniu pomocniczym dla prefekta, a więc przedstawiciela rządu. Twórcy tej koncepcji zdawali sobie sprawę z wadliwości tego rozwiązania, polegającej na skupieniu w jednych rękach władzy sądowniczej i wykonawczej, mimo to model ten funkcjonował przez wiele lat.

Departamenty dzieliły się na powiaty, których w 1810 roku było 100, i w zasadzie było to utrzymanie dotychczasowego podziału administracyjnego.

Administracją powiatową kierował podprefekt, służbowo podlegający prefektowi, także pochodzący z nominacji, posiadający podobne, lecz w znacznej mierze ograniczone kompetencje w stosunku do prefekta. Poprzez dowcipne określenie jego kompetencji, na przykład „oko prefekta” lub „skrzynka na listy”, funkcję tę sprowadzono do roli pośrednika między gminą a departamentem⁶.

W powiecie funkcjonowała także rada powiatowa – ciało o charakterze częściowo samorządowym – wypełniająca funkcje opiniotawczo-kontrolne. Członków jej, w liczbie od 9 do 12, powoływał król z kandydatów przedstawionych przez sejmiki zwoływane przez króla i obejmujące tylko szlachtę – posesjonatów. Czynne prawo wyborcze do sejmiku powiatowego określano na podstawie szlacheckich ksiąg obywatelskich prowadzonych w powiecie przez podprefekta. Rada powiatowa dokonywała także rozłożenia obciążeń podatkowych na miasta i wsie.

Artykuł 66 Konstytucji stwierdzał, że najniższą jednostką administracyjną jest „municypalność administracyjna”, którą kieruje burmistrz lub prezydent. Dekretami z 1809 i 1812 roku za municypalności uznano: Warszawę, Kraków, Lublin, Poznań, Toruń, Kalisz i Sandomierz. Zarządzali tymi miastami prezydenci municypalni powoływani przez króla, podlegający prefektom w departamentach. W miastach tych funkcjonowały także rady municypalne składające się z, w zależności od liczby mieszkańców, od 10 do 30 członków. Kandydatów do nich typowały zgromadzenia gminne, obejmujące 2–3 powiaty, zwoływane przez króla, składające się z reszty wyborców (bez szlachty – posesjonatów, której przedstawiciele wchodziłi do rady powiatowej). Zgromadzenie nie mogło liczyć mniej niż 600 uprawnionych. Do kompetencji rad municypalnych zaliczano:

- zarząd mieniem publicznym,
- ustalanie rozłożenia podatków będących składnikiem dochodów państwa,
- ocenę pracy administracji.

Pozostałe miasta i wsie nazywano gminami. W mieście funkcjonowała rada miejska, której członków powoływał prefekt z kandydatów wyłonionych przez właścicieli dóbr miejskich, zaś na wsi – rada wiejska o bardzo ograniczonej kompetencji. Administracją miejską kierował burmistrz, który w myśl art. 68 Konstytucji był powoływany przez króla. Podlegał on bezpośrednio prefektowi. Z kolei wójt był szefem administracji wiejskiej. Wyznaczał go prefekt, a zatwierdzał minister spraw wewnętrznych. Zastępcą wójta był sołtys, urzędujący w każdej

⁶ I. Jaworski, *Zarys powszedniej historii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1983, s. 274.

wsi, zatwierdzony przez prefekta. Bardzo często funkcję wójta sprawował właściciel wsi lub w jego zastępstwie rządcą folwarków. Z chwilą utworzenia Księstwa Warszawskiego Komisja Rządząca przywróciła ustawę Prawo o miastach z 18 kwietnia 1791 roku⁷.

Królestwo Polskie

Ostoją niepodległości w Królestwie Polskim miał stać się samorząd terytorialny wraz z wyłanianymi w drodze wyborów organami, jednak w rzeczywistości jego znaczenie było marginalne.

W powiatach istniały jedynie organy stanowiące (rady) o ograniczonych kompetencjach, wybierane na sześć lat, liczące 15–18 członków. Jednostki te nie doczekały się własnych organów wykonawczych. Rady gubernialne, wybierane przez rady powiatów, również nie miały kompetencji władczych, gdyż jedyną ich kompetencją była działalność opiniodawcza. Samorządność terytorialna była więc raczej fikcją niż faktem.

W początkowym okresie istnienia Królestwa Polskiego wprowadzono jednolitą organizację władz miejskich. Zarządom miast nadano nazwę urzędów municypalnych, które składały się z burmistrza i ławników. Inaczej było w miastach wojewódzkich, gdzie w skład urzędów municypalnych wchodził prezydent i radni. Obowiązkiem mieszkańców miast było opłacanie burmistrza i jego personelu, w przeciwnym wypadku miasto traciło prawa miejskie i podlegało jurysdykcji wójta gminy. W miastach prywatnych taki obowiązek spoczywał na ich właścicielach.

Wójtami zostawali właściciele posiadłości, a w przypadku dóbr rządowych – ich administratorzy. Już dziesięć gospodarstw mogło tworzyć gminę, co nie sprzyjało rozwojowi samorządu wiejskiego, ponieważ tak małe skupiska nie stwarzały szans budowy sprawnej administracji terytorialnej. Gmina w Królestwie Polskim, o czym pisał H. Konic, miała podwójny charakter. Była jednostką administracyjną i zarazem instytucją samorządu.

W każdym okręgu gminnym funkcjonowało zgromadzenie gminne, które między innymi wybierało jednego deputowanego na sejm, jednego członka rady wojewódzkiej oraz sporządzało listę kandydatów na urzędy administracyjne. Prawo uczestnictwa w zgromadzeniach gminnych mieli: każdy obywatel właś-

⁷ W. Śniecikowski, *Szkice o samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie, Paślęk 1996, s. 37–39.

ciciel niebędący szlachcicem, opłacający w swej własności gruntowej jakikolwiek podatek, każdy rękodzielnik i przełożony nad czeladzią warsztatową, każdy kupiec mający własny zapas w sklepie lub magazynie wartości 10 tysięcy polskich złotych, wszyscy plebani i wikariusze, profesorowie i nauczyciele.

W województwach działały komisje wojewódzkie złożone z prezesów i komisarzy, które wykonywały polecenia komisji rządowych. Rozwiązania te wyraźnie dowodziły, iż samorząd szczebla wojewódzkiego nie był wyposażony w atrybuty samodzielności podejmowania władczych decyzji. W każdym województwie funkcjonowały rady wojewódzkie złożone z rajców wybranych na sejmikach i zgromadzeniach gminnych. Do zadań tychże rad należało wybieranie sędziów do dwóch pierwszych instancji, ustalanie listy kandydatów na urzędy administracyjne oraz dbanie o dobro województwa.

Na mocy statutu z 26 lutego 1832 roku ogłoszonego przez Mikołaja I Królestwo Polskie zostało przyłączone do państwa rosyjskiego jako nierozdzielna część jego terytorium i mimo zapowiedzi rozbudowy samorządu terytorialnego uległ on coraz większej marginalizacji⁸.

Wielkie Księstwo Poznańskie (1815–1846)

Wielkie Księstwo Poznańskie uzyskało pewien zakres autonomii i odrębności ustroju, który stopniowo, aczkolwiek konsekwentnie likwidowano, poczynając od zamykania polskich szkół.

W prowincji poznańskiej zanikł podział na miasta królewskie i prywatne, a w roku 1833 zlikwidowano przywileje ekonomiczne dziedziców miast. Do organów samorządu miejskiego należały rady miejskie wybierane na trzyletnie kadencje oraz magistraty składające się z urzędników zawodowych i honorowych, z burmistrzami i nadburmistrzami w większych miastach na czele. Rada miejska poprzez swoje komisje sprawowała kontrolę nad magistratem.

Ustrój gminy wiejskiej po 1823 roku został zmieniony (dotąd samorząd gminny był identyczny jak w Księstwie Warszawskim). Zbiorową gminą zarządzał wójt, na wsi taką funkcję pełnił sołtys. W latach późniejszych pozbawiono urzędów wójtowskich dziedziców, powierzając je urzędnikom państwowym, by w końcu zlikwidować gminy wójtowskie, wprowadzając w ich zastępstwie dystrykty⁹.

⁸ M. Karpiuk, dz.cyt., s. 28–29.

⁹ Tamże, s. 29–30.

Administracja terytorialna Wolnego Miasta Krakowa (Rzeczypospolitej Krakowskiej 1815–1846)

Kongres Wiedeński powołał do życia tak zwane Wolne Miasto Kraków, terytorialnie miniaturowe państewko (1150 kilometrów kwadratowych, 88 tysięcy mieszkańców), pozostające pod opieką trzech państw zaborczych – Austrii, Prus i Rosji. Otrzymało ono Ustawę konstytucyjną z 3 maja 1815 roku, zmienioną tak zwaną Konstytucją Rozwiniętą z 11 września 1818 roku.

Artykuł IX konstytucji Rzeczypospolitej Krakowskiej wprowadzał podział obszaru Wolnego Miasta na gminy miejskie i wiejskie. Pierwsze liczyć miały po około 2000 mieszkańców (było ich 11), drugie co najmniej po 3500 (było ich 17). Cechą charakterystyczną tego podziału było zróżnicowanie jednostek gminnych na gminy w rozumieniu politycznym i w rozumieniu administracyjnym. W pierwszym przypadku chodziło o gminy, których ludność wykonywała czynne prawo wyborcze w zgromadzeniach gminnych. Drugi rodzaj obejmował gminy zamieszkałe przez ludność żydowską, pozbawioną w większości praw obywatelskich. Gmin w rozumieniu polityczno-administracyjnym było w Wolnym Mieście 26, zaś o charakterze wyłącznie administracyjnym 2 (na krakowskim Kazimierzu).

Gminami miejskimi nazywano gminy położone w obrębie miasta Krakowa w odróżnieniu od pozakrakowskich, dla których przyjęto nazwę okręgowych lub wiejskich. W skład tych ostatnich wchodziło od kilku do kilkunastu wsi bądź nawet osiedla mające charakter miasteczek. Miały one zatem – podobnie jak w przypadku Księstwa Warszawskiego czy Królestwa Polskiego – charakter gmin zbiorowych. W praktyce nie zajęto się zagadnieniem ustroju wioskowego, w konsekwencji czego wsie zachowały ustrój gromad, jaki miały przed 1815 roku, zatem ustrój wywodzący się z czasów Księstwa Warszawskiego.

Na czele administracji gminnej stał wójt jako jedyny i jednoosobowy organ tej administracji. Wybierany był przez zgromadzenie gminne na okres dwu lat spośród obywateli pełnoletnich, o nieposzlakowanej opinii, umiejących pisać, czytać i rachować. W gminach okręgowych wójt mógł mieć nawet kilku zastępców mianowanych już jednak przez Senat (z mianowania pochodzili także wójtowie gmin żydowskich, w których nie było zgromadzeń gminnych). Pierwszeństwo w powoływaniu na stanowiska zastępców wójta zastrzeżone zostało w konstytucji dla właścicieli wsi. Była to tendencja charakterystyczna dla organizmów państwowych tworzonych na ziemiach polskich w tym czasie.

Zakres działania wójta określała konstytucja jako „wykonywanie rozkazów rządu”. Szerzej przedstawiono jego kompetencje w instrukcji dla wójtów z 12 czerwca 1816 roku. Wójt pełnił funkcje administracyjne i sądowe. Do pierwszych należał nadzór nad gospodarką rolną i leśną, przemysłem i handlem, nad własnością narodową i nad czystością osiedli. Wójt administrował własnością gminną oraz czuwał nad spokojem, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym w gminie. Sam decydował tylko wyjątkowo, ponieważ wyposażony został głównie w uprawnienia czysto wykonawcze, prowadząc nadto na szeroką skalę działalność sprawozdawczą w postaci raportów składanych do Senatu. W zakresie sądowym wójt orzekał jako I instancja w sprawach policyjnych. Był on, podobnie jak to miało miejsce w Księstwie Warszawskim i Królestwie Polskim, urzędnikiem honorowym, niepojednávającym żadnego uposażenia.

U schyłku lat trzydziestych zlikwidowano instytucję wójtów, a ich funkcje przejęli komisarze dystryktowi (w gminach okręgowych) i cyrkułowi (w gminach miejskich). Należały do nich sprawy policyjne, administracyjne i sądowe. Na miejsce zastępców wójtów okręgowych wprowadzono tak zwanych zwierzchników miejscowych, którzy pełnili funkcje policyjne i ściągali podatki.

Ustrój administracji terytorialnej Wolnego Miasta Krakowa opierał się głównie na przepisach z czasów Księstwa Warszawskiego oraz na dawniejszych przepisach austriackich (patent cesarski z 1784 roku). Brak było bowiem odrębnych postanowień wydanych w czasach Wolnego Miasta w odniesieniu do gromad wiejskich, na których czele pozostawiono sołtysów wraz z przysiężnymi, wybieranymi przez te gromady według wcześniejszych zasad, jak również nie występował jakikolwiek samorząd terytorialny¹⁰.

Samorząd terytorialny w Galicji

Galicja jako jeden z krajów koronnych Cesarstwa Austro-Węgier (poza stałe to Czechy, Tyrol, Styria) podzielono na 19 okręgów, tak zwanych cyrkułów, a od 1864 roku wprowadzono podział na 74 powiaty, zamiennie nazywane starostwami, wydzielając dwa powiaty miejskie – Kraków i Lwów. Samorząd powiatowy wprowadzony został na mocy ustawy krajowej z 12 sierpnia 1866 roku o reprezentacji powiatowej i o ordynacji wyborczej powiatowej. Galicyjski samorząd powiatowy stanowił korporację publiczno-prawną, posiadającą osobowość

¹⁰ D. Malec, J. Malec, *Historia administracji nowożytnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996, s. 83–86.

prawną i zdolność procesową. W przeciwieństwie do innych krajów koronnych nie miał uprawnień egzekucyjnych, po które każdorazowo musiał zwracać się do starosty jako szefa administracji w powiecie. Jedyne od jego woli zależało, czy rozstrzygnięcia samorządu zostaną wykonane. Zadania rad powiatowych, będących organami uchwałodawczo-kontrolnymi, obejmowały sprawy wewnętrzne odnoszące się do powiatu. Rady te obejmowały działalność w zakresie bankowości (zakładały powiatowe kasy oszczędności), zdrowia (powoływały instytucje lekarzy okręgowych) i komunikacji (budowały i utrzymywały drogi publiczne). Kadencja członków rad trwała 3 lata, a od 1884 roku przedłużona została do 6 lat.

W drodze wyborów pośrednich rada powiatowa wyłaniała spośród swoich członków wydział powiatowy, na czele którego stał marszałek powiatu zatwierdzany przez cesarza. Wydział powiatowy pełnił równoległe funkcje organu zarządzającego i wykonawczego rady powiatowej. Obligatoryjnym zakresem działania rady lub wydziału było pełnienie nadzoru nad majątkiem gminy. Z własnej inicjatywy każdy z organów miał prawo dokonywania kontroli w każdej wskazanej przez siebie dziedzinie. Władze samorządu powiatowego w Galicji mogły nakładać na ludność dodatkowe świadczenia pieniężne za zgodą lwowskiego Wydziału Krajowego lub na mocy ustawy krajowej.

Ogólne zasady ustroju gmin uregulowała ustawa z 5 marca 1862 roku. Na jej podstawie każda wieś stanowiła osobną gminę, bez względu na zajmowaną powierzchnię terytorialną i liczbę jej mieszkańców. W drodze wyjątku niektóre gminy kilkunioskowe dzielono na gromady zarządzane przez ogólne zebrania mieszkańców. Rady gminne powoływane na kadencję 3-letnią mogły uchwalać przepisy prawa miejscowego, podejmować wszelkie rozstrzygnięcia w sprawach niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów. Zadania organu uchwałodawczego i kontrolnego przejęła rada gminna, pochodząca z wyborów niewymagających zatwierdzenia ze strony władz rządowych. Rady te składały się z radnych w liczbie od 8 do 36 (w zależności od liczby wyborców) i zastępców w liczbie nieprzekraczającej połowy wybranego składu rady. Przy wyborach do rad gmin obowiązywał cenzus podatkowy i wyższego wykształcenia.

W gminie wiejskiej funkcję organu zarządzająco-wykonawczego pełnił naczelnik gminy (wójt) przy współudziale co najmniej dwóch przysiężnych. Ogólne przepisy samorządu gminnego obejmowały także gminy miejskie, w których kompetencje wykonawcze-zarządzające przejął magistrat z burmistrzem na czele, a „członkowie zwierzchności miejskiej” nosili nazwę asesorów. Zadaniem

burmistrza było przewodniczenie radzie, wypełnianie powierzonych mu zadań, kontrolowanie co do legalności z prawem zawieszania uchwał rady (ostateczna decyzja należała do starosty powiatowego). Był on ponadto związany w zakresie zadań poruczonych (zleconych) poleceniami administracji rządowej, a w zakresie spraw własnych – ustawami i uchwałami rady.

Reliktem ustroju feudalnego w Galicji były tak zwane obszary dworskie, utworzone z dawnych dóbr dominialnych. Posiadały status prawny równy gminie. Funkcje administracyjne pełnił przełożony obszar (właściciel ziemski lub osoba przez niego wyznaczona). Łączył on w swym ręku kompetencje szefa gminy i jej rady, ale został pozbawiony na rzecz starosty powiatowego możliwości stosowania kar administracyjnych wobec ludności. Połączenie uprawnień dwóch organów i przekazanie ich właścicielowi dworskiemu spowodowało monopolizację władzy na zasadzie zwierzchnictwa patrymonialnego, a nie jak w tradycyjnej gminie – wynikającej ze zwierzchnictwa terytorialnego, prawa mieszkańców do samostanowienia¹¹.

Zarząd lokalny w zaborze pruskim

Organami samorządu prowincjonalnego w zaborze pruskim były: sejmik z kompetencjami uchwalania budżetu lokalnego oraz uprawnieniami opiniotwórczymi w zakresie spraw zleconych, a także wydział prowincjonalny. W powiecie organem stanowiącym był sejmik powiatowy zdominowany przez osoby zamożne, a organem wykonawczym – wydział powiatowy, którego przewodniczącym był starosta. Wydział powiatowy sprawował nadzór nad samorządem gminnym, był też sądem administracyjnym pierwszej instancji.

W małych gminach wiejskich organem uchwałodawczym było zebranie gminne, które musiało ustąpić miejsca radzie gminy, gdy w gminie zamieszkiwało więcej niż 40 osób uprawnionych do głosowania. W małych gminach istniała również możliwość tworzenia rady gminy na mocy decyzji wydziału powiatowego lub uchwały gminy (zebrania) zatwierdzonej przez ten wydział. Organem wykonawczym gminy wiejskiej był naczelnik gminy, zwany również sołtysiem, wraz z ławnikami. W większych gminach mógł być wprowadzony kolejalny zarząd składający się z sołtysa i ławników. Uchwała gminy regulująca tę kwestię musiała być zatwierdzona przez wydział powiatowy. Pod koniec XIX wieku

¹¹ B. Słobodzian, *Współczesny samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 24–26.

zmieniono przepisy dotyczące samorządu wiejskiego. „Każdą wieś niezależnie od wielkości była osobną gminą (gmina jednostkowa)”¹².

W miastach ciałem uchwałodawczym była rada miejska, a organem wykonawczym magistrat i burmistrz. W miastach powyżej 2500 mieszkańców na mocy uchwały rady gminy zatwierdzonej przez wydział obwodowy mógł istnieć jeden organ wykonawczy, a mianowicie burmistrz, który miał do pomocy ławników. Magistrat miał dużą niezależność od rady miejskiej, wynikającą głównie z braku możliwości odwołania go, co powodowało nieustanne konflikty.

Samorząd terytorialny w zaborze rosyjskim

Najpóźniej samorząd terytorialny wykształcił się w zaborze rosyjskim, bowiem carska Rosja pozostawała do rewolucji 1905 roku niezmiennie państwem autokratycznym, w którym wola imperatora-cara była źródłem prawa. Samorząd jako „samodzielny sposób zarządzania”, wybierany przez wspólnotę lokalną, niezależny od administracji państwowej i działający według delegacji ustawowej nie znajdował uzasadnienia w doktrynie ustrojowej cara. Niemniej, w 1899 roku car Mikołaj II rozważał możliwość wprowadzenia samorządu lokalnego jako czynnika łagodzącego presję społeczeństwa domagającego się reformy ustrojowej¹³. Ustrój administracji terenowej w Rosji, regulowany ustawami o samorządzie ziemskim i wiejskim (w 1864 roku) i samorządzie miast (w 1870 roku), wyróżnił trzy jej stopnie: gubernię, powiat i gminę. Po upadku odrębności państwowej Królestwa Polskiego województwa przemianowano na gubernie (w 1837 roku), obwody na powiaty (w 1842 roku), a powiaty na gminy. W 1866 roku po licznych zmianach w organizacji terytorialnej utworzono 10 guberni i 85 powiatów.

Przedstawicielem władzy rządowej był gubernator; ponosił on odpowiedzialność za wykonanie praw i postanowień władz państwowych, strzegł nietykalności ustroju. Część swoich funkcji wykonywał poprzez kierowany przez siebie kolegialny zarząd, tak zwany rząd gubernialny (ros. *gubernskoje prawlenije*).

Główną jednostką zarządu lokalnego był powiat, którego struktura władz w cesarstwie rosyjskim i okupowanych ziemiach polskich była zróżnicowana. Na czele zarządu powiatu w Królestwie stał naczelnik z dwoma podporządko-

¹² W. Ćwik, *Od rozbiorów do I wojny światowej*, w: *Administracja w systemie ustrojowym Polski do 1939 r.*, red. W. Ćwik, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemysław 1999, s. 143; M. Karpiuk, dz.cyt., s. 32–33.

¹³ *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykretowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 14; B. Słobodzian, dz.cyt., s. 26.

wanymi sobie kierownikami wydziałów ekonomiczno-administracyjnego i wojskowo-policyjnego.

Za pierwszoplanowe zadanie władze carskie uznały regulacje prawną terenów wiejskich. Dążono do ujednoczenia systemu w całym cesarstwie, ale odmienne relacje w stosunkach wiejskich Królestwa nie pozwoliły na ich realizację. Na mocy ukazu z 19 lutego–2 marca 1864 roku uznano za najniższą jednostkę administracyjną wsi gminę zbiorową złożoną z kilku bądź kilkunastu gromad (wiosek). Gromadę, w przeciwieństwie do wschodnich rubieży Galicji i Prus, traktowano w kategoriach społecznych jako „włościan jednej wioski”.

Instytucją samorządową z prawem uchwałodawczym było zgromadzenie gminne, czyli zebranie uprawnionych członków danej gminy. W jego kompetencjach znajdował się wybór wójta, ławników oraz innych urzędników, wydawanie uchwał w sprawach gospodarczych i innych, kontrola finansowa, policyjna, dbanie o rozwój szkół gminnych, zakładów dobroczynności publicznej, kas oszczędności. Wójt, zależny od władz rządowych, był organem decyzyjnym, zwierzchnikiem gminnej administracji, sołtysów i kadry urzędniczej. Zwoływał i ustalał porządek zebrań gminnych, sprawował nadzór nad działalnością urzędników. Sołtys łączył w sobie kompetencje organu samorządu gromady mającego wykonywać uchwały zebrania gromadzkiego i pełnomocnika wójta.

Po 1862 roku samorząd miejski nie istniał, mimo że ustawy o zarządzaniu magistratów i organizacji rad miejskich nie zostały uchylone. Magistrat pozostawał organem kierującym administracji. W większych miastach był złożony z prezydenta i radnych, w mniejszych – z burmistrza i ławników, a wszystkie te organy pochodziły z nominacji. W 1892 roku kompetencje samorządu miejskiego zostały ograniczone, a gubernatorom przyznano prawo uchylania decyzji organów samorządowych bez podawania motywów i w sposób ostateczny¹⁴.

¹⁴ B. Słobodzian, dz.cyt., s. 26–27.

Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej

Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 roku stanowiło istotny impuls do kształtowania się nowych struktur administracji publicznej, w tym samorządu terytorialnego.

Pewną koncepcję samorządu zawierała Konstytucja Rzeczypospolitej Polski z 17 marca 1921 roku¹⁵, będąca wyrazem tendencji państwa liberalnego. Konstytucja marcowa gwarantowała istnienie samorządu terytorialnego, ale również samorządu w innych dziedzinach.

Istotny przełom w rozwoju samorządu terytorialnego w okresie II Rzeczypospolitej wiązać należy z przyjęciem kilku aktów normatywnych na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych, do których należały zwłaszcza rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej¹⁶ oraz ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego¹⁷, określana jako ustawa scaleniowa¹⁸. Zwieńczeniem regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego były przepisy Ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku¹⁹.

Szczególne znaczenie dla samorządu terytorialnego miały: ustawa scaleniowa i Konstytucja kwietniowa. Ustawa scaleniowa regulowała organizację i zasady działania samorządu gminnego (miejskiego i wiejskiego) oraz powiatowego. Ogólnopolski samorząd wojewódzki nie został wprowadzony zgodnie z przyjętą dotychczas praktyką. Ustawa dzieliła organy samorządu na wykonawcze i zarządzające oraz stanowiące i kontrolujące. Przewidywała zespolenie organów administracji ogólnej i organów wykonawczych samorządu na szczeblu powiatu i województwa pod przewodnictwem starosty i wojewody.

Kompetencje działania organów uchwalających ograniczone zostały do spraw enumeratywnie wyliczonych w ustawie. W razie wątpliwości co do organu właściwego obowiązywała zasada domniemania kompetencji na rzecz organów wykonawczych, a w ich obrębie – na rzecz przełożonego gminy.

Uprawnienia samorządu obejmowały zakres działania własny oraz poruczony. Dla realizacji zadań przekraczających możliwości finansowe poszczególnych

¹⁵ DzU nr 44, poz. 267.

¹⁶ DzU nr 11, poz. 86.

¹⁷ DzU nr 35, poz. 294.

¹⁸ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 71.

¹⁹ DzU nr 30, poz. 227.

jednostek samorządowych tworzone były tak zwane związki celowe (międzykomunalne). Posiadały one osobowość prawną oraz własne organy. Od 1935 roku (Konstytucja kwietniowa) związki te mogły być także tworzone odgórnie. Dla przykładu, kontrolę finansową i gospodarczą nad działalnością samorządu terytorialnego sprawował Związek Rewizyjny Samorządu Terytorialnego, którego członkami były wszystkie powiatowe i wojewódzkie związki samorządowe oraz miasta wydzielone z powiatów.

Ustawa scaleniowa przeprowadziła tylko częściową unifikację. Obok gmin jednostkowych pozostawiono gminy zbiorowe (istniejące już wcześniej na terenach byłego Królestwa Polskiego), składające się z gromad. Jednocześnie określono samorząd gromadzki. Jego organy uchwalające stanowiły rada gromadzka lub zebranie gromadzkie (w zależności od wielkości gromady).

Kryterium określania gmin zbiorowych stanowiły: zasięg wspólnych interesów oraz zdolność wykonywania zadań ciężących na gminach. Do gmin włączone zostały istniejące dotychczas obszary dworskie.

Organ uchwalający w gminach stanowiła rada gminna. Wybory do niej były jawne i pośrednie. Organ wykonawczy – zarząd gminny, składający się z wójta i ławników, wybierany był przez radę. Wybór wójta wymagał zatwierdzenia przez starostę. Stały czynnik fachowo-biurokratyczny reprezentował w gminie sekretarz.

Na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego, a także województwa śląskiego funkcjonowały dobrowolne związki gmin.

W gminach miejskich organami uchwalającymi były rady miejskie wybierane w wyborach powszechnych. Funkcje wykonawcze sprawował wybierany przez radę miejską zarząd miejski. W jego skład wchodził burmistrz (prezydent w miastach wydzielonych) oraz ławnicy.

Instytucją dobrowolną, inicjującą wspólne przedsięwzięcia gospodarcze był Związek Miast Polskich, reprezentujący wobec władz państwowych wszystkie miasta w Polsce.

Po unifikacji w 1933 roku samorząd powiatowy działał na obszarach powiatów oraz miast wydzielonych z powiatów (miasta liczące ponad 25 tysięcy mieszkańców lub mniejsze z mocy szczególnej ustawy).

Organami uchwalającymi w powiatach były rady powiatowe pochodzące z wyborów pośrednich i jawnych dokonywanych przez rady gminne i miejskie (z reguły po 2 radnych). Rady powiatowe wybierały organ wykonawczy

– wydział powiatowy. W jego skład wchodziło 6 członków oraz starosta jako przewodniczący.

Na szczeblu samorządu powiatowego działał między innymi dobrowolny Związek Powiatów, obejmujący większość istniejących powiatów komunalnych²⁰.

Ustawa z 1933 roku upoważniała samorząd terytorialny do działania tylko w wypadkach, gdy ustawy wyraźnie go do tego upoważniały.

Własny zakres działania samorządu obejmował sprawy gospodarcze, kulturalne, oświatowe, zdrowia publicznego, zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkańców, o ile nie zostały one przekazane organom administracji rządowej lub samorządowi gospodarczemu.

Zakres spraw poruczonych, należących do właściwości organów administracji rządowej, a zleconych do wykonania samorządowi, określały ustawy lub rozporządzenia Rady Ministrów. W wypadku samorządu powiatowego sprowadzał się on z reguły do opieki i nadzoru nad gminami wiejskimi oraz miastami niewydzielonymi. Najszerszy zakres zadań administracji rządowej przekazany został zarządom miejskim miast wydzielonych. Ustawa z 1933 roku wzmocniła znacznie nadzór państwa nad samorządem terytorialnym. Sprawowały go organy administracji ogólnej: minister spraw wewnętrznych, wojewodowie, starostowie, a także organy wykonawcze samorządu wyższego stopnia.

Uprawnienia nadzorcze w stosunku do zakresu własnego działania obejmowały obowiązek zatwierdzania przez organ administracji ogólnej uchwał rady gminnej dotyczących między innymi spraw służbowych funkcjonariuszy gminnych i rozporządzania majątkiem gminy. Zarząd gminy z urzędu lub na żądanie organu administracji ogólnej wyższego stopnia musiał wstrzymać wykonanie sprzecznej z interesem gminy (lub niewykonalnej) uchwały rady. Analogiczne uprawnienie w stosunku do uchwał zarządu posiadał przełożony gminy. Organy nadzorcze mogły także rozwiązać organy uchwalające oraz wykonawcze samorządu. W ramach nadzoru nad zakresem zleconym (poruczonym) właściwy organ administracji ogólnej upoważniony był między innymi do wydawania zarządzeń, poleceń, rozstrzygnięcia odwołań od decyzji.

Z uprawnień nadzorczych organy administracji korzystały często, zwłaszcza wprowadzając w miejsce organów pochodzących z wyboru mianowane organy komisaryczne (na przykład samorząd miejski w Warszawie od 1934 roku niemal

²⁰ D. Malec, J. Malec, dz.cyt., s.161–163.

do wybuchu drugiej wojny światowej składał się z mianowanych: Tymczasowej Rady Miejskiej oraz Tymczasowego Zarządu Miejskiego)²¹.

Podział terytorialny kraju w okresie drugiej wojny światowej

Podczas okupacji niemieckiej oraz sowieckiej wszelkie przejawy samorządności, w tym i terytorialnej, były krwawo tłumione. Tak naprawdę samorząd terytorialny w tym okresie nie istniał. Jego struktury dopasowano do ustroju Niemiec i Związku Radzieckiego. Na terenach wcielonych do Niemiec powołano powiaty miejskie i wiejskie. Administracją powiatu wiejskiego kierował starosta, a na czele powiatu miejskiego stał burmistrz. Byli oni również organami kierowniczymi partii hitlerowskiej w powiecie. W administracji zarówno na stanowiskach kierowniczych, jak i im podległych zatrudniano wyłącznie Niemców.

W Generalnym Gubernatorstwie utworzonym w 1939 roku, jako instytucji mającej być osłoną okupacji, pozostawiono jedynie organy wykonawcze samorządu z wójtami w gminach wiejskich i burmistrzami w miejskich. Podlegały one nadzorowi Niemiec. Burmistrzów i wójtów powoływali gubernatorzy dystryktów, którym podlegały również zarządy miejskie i wiejskie. W większych aglomeracjach powołani zostali naczelnicy miast (musieli posiadać obywatelstwo niemieckie), którym z kolei podlegali burmistrzowie²².

W 1939 roku większość terytorium Polski zagarnął Związek Radziecki. Postępowanie władz radzieckich naruszało powszechnie akceptowane normy prawa międzynarodowego. ZSRR jednocześnie uznał, iż przysługują mu suwerenne prawa do terytorium nieistniejącego państwa polskiego. W następstwie tego 6 października 1939 roku zarządzono wybory do zgromadzeń ludowych Zachodniej Białorusi oraz Zachodniej Ukrainy. Polakom odmówiono prawa do wysuwania kandydatów do tych zgromadzeń. Pod presją władz niemal ogół uprawnionych do „głosowania powszechnego” wziął udział w wyborach 22 października 1939 roku. Zgromadzenia Ludowe obradujące w Białymstoku i we Lwowie podjęły jednogłośnie uchwały o włączeniu ziem polskich do białoruskiej i ukraińskiej republiki radzieckiej.

Po podjęciu uchwały Rady Najwyższej ZSRR o wcieleniu ziem polskich do Białoruskiej i Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki nastąpiło rozciągnięcie

²¹ Tamże, s. 163–164.

²² M. Karpiuk, dz.cyt., s. 46.

mocy obowiązującej ustawodawstwa radzieckiego w miejsce polskiego systemu prawnego.

Samorząd terytorialny po drugiej wojnie światowej

Ramy ustrojowe samorządu terytorialnego po zakończeniu drugiej wojny światowej wyznaczyły ustawa Krajowej Rady Narodowej z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych²³ oraz dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego²⁴. Oprócz tych dwóch aktów zasadniczych obowiązywał cały szereg przepisów z okresu międzywojennego, a zwłaszcza ustawa scaleniowa z 1933 roku.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego przez PKWN nie było jednak prostą kontynuacją jego form z okresu międzywojennego. Ustrój samorządu został bowiem w 1944 roku poważnie zmodyfikowany. Główna zmiana dotyczyła organów uchwałodawczych samorządu. Funkcję tę powierzono radom narodowym, którym nadano w nowej strukturze samorządowej dominującą pozycję. Szczególne miejsce rad narodowych wyrażało się przede wszystkim w dokonywaniu wyboru organów wykonawczych związków samorządowych. Wyjątek stanowili jedynie przewodniczący organów wykonawczych wojewódzkich i powiatowych związków samorządowych, którymi byli z urzędu wojewodowie i starostowie. Do rad narodowych należało także uchwalanie planu działalności gospodarczej oraz budżetu i sprawowanie nadzoru nad organami związku samorządu terytorialnego niższego stopnia.

Zarówno ustawa KRN z 11 września 1944 roku, jak i dekret PKWN z 23 listopada 1944 roku określały zadania samorządu terytorialnego, jednak czyniły to w sposób bardzo ogólny. Do zakresu zadań samorządu należały wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, jeśli nie były wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego stała się gmina. Szczególna, a zarazem podstawowa pozycja gminy wynikała z faktu, że jej organy były właściwe we wszystkich sprawach niezastrzeżonych dla kompetencji organów samorządowych stopnia wyższego.

Samorząd terytorialny w przedstawionym kształcie funkcjonował w zasadzie w latach 1944–1950. Należy zwrócić uwagę, iż był to okres szczególny.

²³ DzU nr 5, poz. 22.

²⁴ DzU nr 14, poz. 74.

Charakteryzowało go zwłaszcza łączenie elementów przedwojennego ustroju samorządu terytorialnego z elementami nowej, wynikającej ze zmian ustrojowych koncepcji ustroju władz lokalnych. Okres ten, jak się okazało, stanowił tylko fazę przygotowań do wprowadzenia jednolitego terenowego aparatu władzy państwowej²⁵. W wyniku uchwalenia ustawy z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej²⁶ zerwano ostatecznie z dotychczasową koncepcją ustrojową organów terenowych, w tym samorządu terytorialnego, wynikającą w znacznym zakresie jeszcze z koncepcji przedwojennych. Ustawa z 1950 roku wprowadziła zasadnicze zmiany zwłaszcza w zakresie funkcjonowania rad narodowych, ale także innych terenowych organów administracji publicznej. Przede wszystkim jej regulacje spowodowały ujednoczenie systemu władzy i administracji terenowej. Ustawa ta stwierdzała bowiem, że organami władzy państwowej w terenie są wyłącznie rady narodowe wybierane przez ludność. W płaszczyźnie struktury organów nowa ustawa znosiła przede wszystkim związki samorządu terytorialnego oraz organy wykonawcze samorządu terytorialnego, to jest wydziały wojewódzkie i powiatowe, zarządy miejskie i zarządy gminne, a także stanowiska wojewody, starosty, prezydenta, burmistrza, wójta oraz urzędy wojewódzkie i starostwa, jak też terenowe organy administracji niespolonej podległe niektórym ministrom.

Stan prawny wynikający z ustawy z 1950 roku potwierdziła także Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku²⁷. Istoty rad narodowych jako organów jednolitego aparatu władzy państwowej w terenie nie zmieniły także ustawy z 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych²⁸ i z 25 lipca 1963 roku o zmianie ustawy o radach narodowych²⁹. Również uchwalenie ustawy z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³⁰ nie przyniosło takich rozwiązań, jakie wynikają z jej nazwy. Nie było bowiem możliwe w systemie rad narodowych, jako organów administracji państwowej, zrealizować idei samorządu terytorialnego³¹.

²⁵ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 48–51.

²⁶ DzU nr 14, poz. 130.

²⁷ DzU nr 33, poz. 232.

²⁸ DzU nr 5, poz. 16.

²⁹ DzU nr 28, poz. 164.

³⁰ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, dz.cyt.

³¹ Tamże, s. 52.

Odrodzenie się samorządu terytorialnego po 1989 roku

W Polsce od 1990 roku system administracji publicznej zbudowany jest na zasadzie dualizmu. Z jednej strony zadania w zakresie administrowania wykonywane są przez struktury administracji rządowej, a z drugiej – przez zdecentralizowaną administrację samorządową, w ramach której można wyróżnić samorząd terytorialny, samorządy zawodowe oraz samorządy gospodarcze. Nie ulega wątpliwości, że spośród samorządów najistotniejszą rolę w wykonywaniu administracji publicznej odgrywa samorząd terytorialny. Wynika to z faktu, że współtworzy on w przeciwieństwie do samorządów specjalnych system administracji ogólnej, której zakres przedmiotowy działania nie ogranicza się do pewnego szczególnego (wyspecjalizowanego) wycinka administrowania, lecz obejmuje wykonywanie zadań o wielorakim charakterze.

Pierwszy zasadniczy krok w odciążeniu struktur *stricte* państwowych w zakresie wykonywania administracji publicznej został wykonany w 1990 roku, kiedy to utworzono samorząd terytorialny przede wszystkim na szczeblu gminy. Chociaż ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym³² powoływała do życia również struktury szczebla wojewódzkiego, na przykład sejmiki samorządowe czy kolegia odwoławcze działające przy sejmikach samorządowych, to jednak zakładała ona upodmiotowienie mieszkańców, tak istotne z punktu widzenia decentralizacji, wyłącznie na tym najniższym, podstawowym szczeblu podziału terytorialnego kraju. Nie było więc zasadniczo wątpliwości co do jednoshczeblowego charakteru struktur samorządu terytorialnego.

Pierwszy etap tworzenia samorządu terytorialnego polegał na uchwaleniu 8 marca 1990 roku ustawy o zmianie Konstytucji RP³³, ustawy o samorządzie terytorialnym³⁴ oraz ustawy ordynacja wyborcza do rad gmin³⁵. Uzupełnieniem wyżej wymienianych ustaw były: tak zwana ustawa kompetencyjna³⁶, ustawa o pracownikach samorządowych³⁷, ustawa o ustroju samorządu miasta stołecz-

³² Ustawa o samorządzie gminnym (DzU z 1996 roku, nr 13, poz. 74).

³³ DzU nr 16, poz. 94.

³⁴ DzU nr 16, poz. 95.

³⁵ DzU nr 16, poz. 96.

³⁶ Ustawa z 17 maja 1990 roku o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organami gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 34, poz. 198).

³⁷ Ustawa z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (DzU nr 21, poz. 124).

nego Warszawy³⁸ oraz ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych³⁹.

Faktyczne przewrócenie samorządu terytorialnego w Polsce nastąpiło jednak 27 maja 1990 roku. Wówczas bowiem weszła w życie ustawa o samorządzie terytorialnym oraz ustawy z nią związane, odbyły się wybory do rad gmin, a mieszkańcy dotychczasowych gmin weszli w skład wspólnot samorządowych stanowiących jednostki samorządu terytorialnego.

Kolejnym krokiem w kierunku kształtowania funkcjonujących dzisiaj struktur samorządu terytorialnego było uchwalenie i przyjęcie w referendum w 1997 roku Konstytucji RP⁴⁰. Już w jej preambule została wyrażona zasada pomocniczości. Ponadto Konstytucja jako jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa wymienia zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15), przyznając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego osobowość publicznoprawną (art. 16 ust. 2). Konstytucja, nie przesądzając o tym, ilu stopniowy ma być zasadniczy podział terytorialny, jednoznacznie określiła wskazania co do ustawowego uregulowania tej kwestii. Według art. 15 Konstytucji ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej ma zapewniać decentralizację władzy publicznej, zaś zasadniczy podział terytorialny państwa powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych⁴¹. Artykuł 164 Konstytucji stanowi, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania tego samorządu niezastrzeżone dla innych jego jednostek. Jednostki te będą mogły być utworzone na podstawie ustawy jako jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego⁴².

Na realizację postanowień Konstytucji dotyczących tworzenia dalszych jednostek samorządu terytorialnego nie trzeba było długo czekać. Z 1 stycznia 1999 roku weszły w życie kolejne przepisy ustaw reformujących terenową administrację publiczną w Polsce. Zasadniczy ciężar reformy spoczywał na zdecentralizowaniu dalszej części zadań publicznych. Reforma samorządowa przełomu lat 1998 i 1999 dokonała upodmiotowienia mieszkańców tworzących korporację

³⁸ Ustawa z 18 maja 1990 roku Ustrój samorządu miasta stołecznego Warszawy (DzU nr 34, poz. 200).

³⁹ Ustawa z 10 maja 1990 roku Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (DzU nr 32, poz. 191).

⁴⁰ DzU nr 78, poz. 483.

⁴¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, dz.cyt., s. 52.

⁴² Tamże.

samorządową zarówno na poziomie powiatu, jak i województwa. Nowe ustawy samorządowe, to jest ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁴³ oraz ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa⁴⁴ stanowiły bowiem, że mieszkańcy tych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju⁴⁵ tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Podsumowanie

Tworząc nowy system samorządu terytorialnego, ustawodawca zdecydował się na koncepcję modelu trzypoziomowego, odrzucając koncepcje modelu trój-szczeblowego. Zgodnie z tą koncepcją nowe regulacje samorządowe gwarantują nie tylko niezależność samorządu terytorialnego od administracji rządowej, ale również brak wzajemnych zależności pomiędzy poszczególnymi jednostkami tego samorządu.

Obecnie więc jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej są gminy, powiaty i województwa. To właśnie na tych trzech poziomach podziału terytorialnego kraju nastąpiło upodmiotowienie mieszkańców, którym następnie przekazano w procesie decentralizacji do realizacji zadania z zakresu administracji publicznej. Takie ukształtowanie systemu samorządu terytorialnego jest zresztą zgodne z regulacją zawartą w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którą ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową.

Literatura

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2013.

Ćwik W., *Od rozbiorów do I wojny światowej*, w: *Administracja w systemie ustrojowym Polski do 1939 r.*, red. W. Ćwik, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Przemyśl 1999.

⁴³ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU nr 91, poz. 578).

⁴⁴ Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (DzU nr 91, poz. 576).

⁴⁵ Artykuł 1 ustawy z 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (DzU nr 96, poz. 603) stanowi: ust. 1. Z dniem 1 stycznia 1999 roku wprowadza się zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa. Ust. 2. Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są: gminy, powiaty i województwa.

- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Jaworski I., *Zarys powszedniej historii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1983.
- Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2008.
- Kociubiński K., *Polski samorząd gminny w procesie integracji europejskiej na tle funkcjonowania samorządów innych państw UE*, Arboretum, Wrocław 2010.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji nowożytnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 1996.
- Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Słobodzian B., *Współczesny samorząd terytorialny w Polsce*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- Śniecikowski W., *Szkice o samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Warszawie, Pasłek 1996.

Akty prawne

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 roku (DzU nr 14, poz. 74).
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 roku (DzU nr 33, poz. 232 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 roku o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (DzU nr 11, poz. 86).
- Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku (DzU nr 30, poz. 227).
- Ustawa Konstytucyjna z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (DzU nr 84, poz. 426 ze zm.).
- Ustawa z 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 44, poz. 267).
- Ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (DzU nr 35, poz. 294 ze zm.).
- Ustawa z 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (DzU nr 5, poz. 22 ze zm.).

Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (DzU nr 14, poz. 130 ze zm.).

Ustawa z 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (DzU nr 41, poz. 185 ze zm.).

Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (DzU z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (DzU nr 91, poz. 578 ze zm.).

Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (DzU nr 91, poz. 576 ze zm.).

TRADITIONS AND THE PRESENCE OF MODERN LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

Summary

The traditions of modern local government in Poland date back to the 3rd May Constitution of 1791. Political defeat of the Republic ending with the third partition of Polish in 1795 prevented the further development of the Polish local government. Under the provisions of the authorities of the partitioning powers in the occupied territories of those powers the appropriate occupant principles of public administration were introduced.

Translated by Katarzyna Makowska (mLingua)

Keywords: history of administration, local government

Paweł Górecki*

Uniwersytet Szczeciński

**LEGITYMACJA
DO ZASKARŻENIA UCHWAŁ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
DO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
OPARTA NA KRYTERIUM NARUSZENIA INTERESU PRAWNEGO**

Streszczenie

Ustanowienie przepisów pozwalających na zaskarżenie uchwał jednostek samorządu terytorialnego w związku z naruszeniem interesu prawnego lub uprawnienia było swego rodzaju oświadczeniem ustawodawcy, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może być nadużywana i wychodzić poza ustawowe granice. Dlatego jednostka uzyskała ochronę prawną poprzez możliwość uruchomienia kontroli sądowej uchwał samorządu terytorialnego. Nie chodzi tu zatem o ustanowienie ochrony samorządu terytorialnego, ale innych podmiotów, których interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone działalnością gminy, powiatu i województwa samorządowego.

Słowa kluczowe: sądownictwo administracyjne, samorząd terytorialny

* dr Paweł Górecki – Uniwersytet Szczeciński, Zamiejscowy Wydział Społeczno-Ekonomiczny w Gorzowie. E-mail: pawelgorecki@op.pl.