

Bartłomiej Suchodolski*

**LIKWIDACJA I PÓŹNIEJSZA REAKTYWACJA
ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ
W POLSCE POWOJENNEJ
W ŚWIECIE UNORMOWAŃ
KONSTYTUCYJNYCH I USTAWOWYCH**

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza problematyki likwidacji oraz późniejszego przywrócenia administracji samorządowej w Polsce po II wojnie światowej. Po zakończeniu II wojny światowej władze komunistyczne dążyły bowiem do centralizacji władzy i w związku z tym do marginalizacji czy nawet likwidacji władz samorządowych. Po zmianach ustrojowych w 1989 roku samorząd został natomiast reaktywowany i jego znaczenie zaczęło systematycznie rosnąć. Artykuł oparty jest na analizie ustaw konstytucyjnych z 1947, 1952, 1992 i 1997 roku oraz innych wybranych ustaw.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, konstytucja, administracja samorządowa, Rzeczpospolita Polska, Polska Rzeczpospolita Ludowa

Wstęp

Współczesna administracja samorządowa w Polsce składa się z gmin, powiatów i województw. Jej struktura oraz działanie opierają się na trzech zasadach: samorządności, decentralizacji oraz pomocniczości. Obecnie przyjmuje się, że sprawnie działający samorząd lokalny i regionalny stanowią elementy niezbędne dla kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego. Ze względu na znaczenie administracji samorządowej w strukturze państwa najważniejsze kwestie w tym zakresie określone są w Konstytucji RP oraz w ustawach.

Na przestrzeni lat następowały w Polsce liczne zmiany w obszarze administracji samorządowej. Szczególnie istotny wpływ miały zmiany ustrojowe dokonujące się po II wojnie światowej, a następnie po 1989

* Uniwersytet w Siedlcach, email: bartlomiej.suchodolski@uws.edu.pl, ORCID: 0000-0002-6033-4825.

roku. Powstanie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zapoczątkowało proces likwidacji samorządności i centralizacji władzy, którego ostatecznym skutkiem było wykreślenie na początku lat 50. pojęcia samorządu z oficjalnego języka urzędowego i przekazu publicznego. Odwrócenie sytuacji i reaktywacja samorządu terytorialnego nastąpiła dopiero po zmianach ustrojowych w Polsce w 1989 roku.

Celem opracowania jest analiza problematyki likwidacji oraz późniejszego przywrócenia administracji samorządowej w Polsce po II wojnie światowej w świetle Konstytucji z 1947, 1952, 1992 i 1997 roku oraz wybranych ustaw. W opracowaniu wykorzystano głównie metody: formalno-dogmatyczną i instytucjonalno-prawną, które posłużyły do analizy aktów prawnych oraz wybranych pozycji literatury przedmiotu.

Pierwsze lata Polski Ludowej

Pod koniec II wojny światowej Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (dalej: PKWN) w wydanym przez siebie tzw. manifestie lipcowym z 1944 roku odrzucił przedwojenną Ustawę Konstytucyjną z dnia 23 kwietnia 1935 r. – tzw. konstytucję kwietniową, którą nazywał faszystowską¹. Za obowiązującą uznał natomiast ustawę z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej – tzw. konstytucję marcową². PKWN nakazał równocześnie natychmiastowe rozwiązanie organów administracji utworzonych uprzednio przez okupantów³. Na mocy dekretu PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji przywrócono natomiast wojewodów⁴ i starostów⁵.

Zgodnie z ustawą z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych rady narodowe zostały uznane za organy ustawodawcze i samorządowe na oswobodzonych terenach Polski⁶. Dokument ten określił wszystkie kwestie związane z funkcjonowaniem rad narodowych. Rady przyjmowały strukturę hierarchiczną obejmującą

¹ *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego*, „Rocznik Lubelski”, 1959, nr 2, s. 7.

² *Ibidem*, s. 8.

³ *Ibidem*, s. 10.

⁴ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji z 21 sierpnia 1944 roku (Dz.U. 1944, nr 2, poz. 8), art. 1.

⁵ *Ibidem*, art. 7.

⁶ Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych z 11 września 1944 roku (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 22), art. 1.

cą pięć szczebli: Krajowa Rada Narodowa, wojewódzkie rady narodowe, powiatowe rady narodowe, miejskie rady narodowe, gminne rady narodowe⁷.

Kolejnym istotnym dokumentem był dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego. Na jego mocy samorząd terytorialny został utworzony jako trzeci człon struktury ustroju administracji terenowej⁸. Zdefiniował on zakres działania samorządu terytorialnego oraz określił zasady funkcjonowania organów wykonawczych samorządu wojewódzkiego, powiatowego, miejskiego i gminnego. Zgodnie z jego regulacjami, samorząd terytorialny reprezentowany był przez terenową radę narodową, stanowił korporację prawa publicznego i posiadał osobowość prawną⁹. Rady narodowe zostały więc pomyślane jako organy uchwałodawcze samorządu terytorialnego, który tym samym stawał się jedynie ich organem wykonawczym, był przez radę powoływany i nadzorowany¹⁰. Zakresem zadań samorządu zostały objęte sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym¹¹. Wprowadzono szczeblowość rad narodowych, zgodnie z którą każda rada niższego stopnia podlegała nadzorowi rady stopnia wyższego¹². Określone zostały również organy wykonawcze rad poszczególnych stopni¹³.

Będące jednym z następstw II wojny światowej utrata przez Polskę Kresów Wschodnich i przyłączenie do niej ziem na zachodzie oraz na północy spowodowały konieczność podjęcia się uregulowania i ujednolicenia podziału administracyjnego na tych terenach. W następstwie prac zakończonych w 1946 roku Polska podzielona została na 14 województw i dwa miasta wydzielone¹⁴.

Po zakończeniu II wojny światowej władze komunistyczne dążyły w sposób mniej lub bardziej jawny raczej do centralizacji władzy, a nie do wspierania samorządności na szczeblu lokalnym czy regionalnym. Odzwierciedlenie tej tendencji można zauważyć w przyjętej 19 lutego

⁷ *Ibidem*, art. 2.

⁸ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999, s. 213.

⁹ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego z 23 listopada 1944 roku (Dz.U. 1944, nr 14, poz. 74), art. 3.

¹⁰ S. Wójcik, *op.cit.*, s. 214.

¹¹ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego..., art. 1.

¹² *Ibidem*, art. 5.

¹³ *Ibidem*, art. 10, 22, 24 i 30.

¹⁴ T. Dziński, *Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w.*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość”, 2013, t. X, s. 436.

1947 r. Ustawie Konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Tzw. Małą Konstytucję tak, „jak każdą konstytucję państwa pod względem prawnym charakteryzują przede wszystkim podstawowe zasady ustroju. W odniesieniu jednak do Małej Konstytucji sformułowanie tych zasad nie jest sprawą łatwą z uwagi na jej fragmentaryczny charakter”¹⁵. Ustawa ta rozpoczyna się od mającego charakter preambuły art. 1. Zgodnie z nim „do czasu wejścia w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jako organ władzy zwierzchniej Narodu Polskiego i w oparciu o podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r., zasady manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r., zasady ustawodawstwa o radach narodowych oraz reformy społeczne i ustrojowe, potwierdzone przez Naród w głosowaniu ludowym z dnia 30 czerwca 1946 r. – postanawia co następuje o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej”. Jak wynika z przytoczonego artykułu, w akcie tym zostały wymienione wszystkie najważniejsze organy Rzeczypospolitej Polskiej¹⁶. Akt ten nie odnosił się jednak w żadnym z przepisów do kwestii funkcjonowania administracji samorządowej.

Dążenia do centralizacji władzy uwidoczniły się w regulacjach dotyczących administracji samorządowej, które zostały wprowadzone trzy lata później w postaci ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej. Na jej mocy ustanowiona została jednolitość władzy państwowej. Stwierdzono, że rady narodowe są jej terenowymi organami działającymi w gminach, miastach, dzielnicach, powiatach i województwach¹⁷. Rady miały funkcjonować na podstawie uprawnień ustawowych oraz zgodnie z wytycznymi i instrukcjami Rady Państwa, Rady Ministrów oraz właściwych ministrów¹⁸. Zwierzchni nadzór nad radami sprawowała Rada Państwa¹⁹. Zakres jej uprawnień nadzorczych był szeroki. Rada Państwa mogła bowiem m.in. udzielać radom narodowym wytycznych i instrukcji oraz nadawać kierunek działalności rad narodowych w dziedzinie kontroli społecznej²⁰. Mogła także rozwiązać

¹⁵ K. Działocha, *Mała Konstytucja z 1947 r.* [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990, s. 280.

¹⁶ Ustawa Konstytucyjna o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej z 19 lutego 1947 roku (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71), art. 2.

¹⁷ Ustawa o terenowych organach jednolitej władzy państwowej z 20 marca 1950 roku (Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130), art. 1.

¹⁸ *Ibidem*, art. 1.

¹⁹ *Ibidem*, art. 25.

²⁰ *Ibidem*, art. 26.

radę lub uchylić podjętą przez nią uchwałę²¹. W ustawie potwierdzona została również hierarchiczna podległość rad narodowych, która znajdowała swój wyraz w uprawnieniu rad wyższego stopnia do uchylania uchwał powziętych przez rady stopnia niższego²².

Na początku lat 50. samorząd terytorialny oraz samorządy zawodowe i środowiskowe uznane zostały za przeżytek burżuazyjnego ustroju i ostoję sił wrogich socjalizmowi. Spowodowało to ich likwidację oraz wykreślenie pojęcia samorządu z oficjalnego języka urzędowego i przekazu publicznego²³.

Okres 1944–1947, czyli od powstania Polski Ludowej do uchwalenia tzw. Małej Konstytucji, miał niezwykle ważne znaczenie dla kształtowania się w Polsce w kolejnych latach konstytucjonalizmu socjalistycznego. Ustrój panujący w tym okresie nazwany został ustrojem okresu przejściowego. Okres ten wpłynął również na kształt konstytucji PRL z 1952 roku oraz przyjętych w niej zasad ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa²⁴.

Problem braku samorządności w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. nie używała określenia „samorząd terytorialny”. Jej rozdział 5 poświęcony został wprowadzonym w miejsce samorządów terenowym organom władzy państwowej. Za terenowe organy władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach, powiatach i województwach uznano rady narodowe²⁵. Organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych były wybierane przez nie prezydium. Prezydium podlegało jednak nie tylko radzie, która je wybrała, ale również prezydium rady narodowej wyższego stopnia²⁶. Z przepisu tego wynikała więc hierarchiczna zależność rad poszczególnych stopni.

Kolejny etap reform stanowiła likwidacja gmin. Na mocy ustawy z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi

²¹ *Ibidem*, art. 27–28.

²² *Ibidem*, art. 29.

²³ R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2017, s. 9.

²⁴ J. Trzeciński, *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947* [w:] *Konstytucje Polski...*, s. 239.

²⁵ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy z 22 lipca 1952 roku (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232), art. 34.

²⁶ *Ibidem*, art. 42.

i powołaniu gromadzkich rad narodowych zlikwidowane zostały gminy, a w ich miejsce powołano gromady²⁷. Zmiany mające na celu uznanie rad narodowych za organy samorządu lokalnego nastąpiły dopiero w wyniku reformy przeprowadzonej w latach 1972–1975. W jej wyniku rady narodowe zostały uznane za „podstawowe organy samorządu społecznego”^{28,29}. Reforma ta przebiegała w trzech etapach²⁹:

1. Zmiana podziału administracyjnego na terenach wiejskich polegająca na zastąpieniu gromad gminami.
2. Rozszerzenie zasad strukturalno-funkcjonalnych obowiązujących w gminach na pozostałe szczeble administracji samorządowej.
3. Likwidacja powiatów i utworzenie w miejsce dotychczas funkcjonujących 17 województw 49 województw.

W następstwie przeprowadzonych zmian od 1975 roku obowiązywał w Polsce dwustopniowy podział administracyjny obejmujący gminy i województwa³⁰.

Kolejnym ważnym aktem prawnym, który wpłynął na proces kształtowania się polskiego samorządu terytorialnego, była ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. Uznała ona rady narodowe za terenowy organ władzy państwowej, podstawowy organ samorządu społecznego i organ samorządu terytorialnego³¹. W ustawie znalazło się potwierdzenie dwustopniowego podziału terytorialnego kraju³². Jednostkami stopnia podstawowego były gminy, miasta i dzielnice miast, a drugiego stopnia – województwa³³.

Wraz ze zmianami ustrojowymi w Polsce nastąpiły zmiany w Konstytucji PRL. Na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444) państwo zmieniło nazwę na Rzeczpospolita Polska. Wśród wielu zmienionych przepisów znalazło się również formalne przywrócenie samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 5 „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz

²⁷ Ustawa o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych z 25 września 1954 roku (Dz.U. 1954, nr 43, poz. 191), art. 1.

²⁸ J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 45.

²⁹ B. Suchodolski, *Samorząd powiatowy i jego rola w kreowaniu rozwoju lokalnego*, Siedlce 2020, s. 20.

³⁰ R. Wójcik, *Współczesny powiat lubelski na tle tradycji powiatów na ziemiach polskich* [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, red. S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasil, Lublin 2016, s. 139.

³¹ Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 20 lipca 1983 roku (Dz.U. 1983, nr 41, poz. 185), art. 1.

³² *Ibidem*, art. 14.

³³ *Ibidem*.

swobodę działalności innych form samorządu”³⁴. Skutkiem zmian w Konstytucji z 1952 roku było uchwalenie przez parlament 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95), która z dniem 29 grudnia 1998 r. zmieniła tytuł na ustawę o samorządzie gminnym.

Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce

Potwierdzenie dokonanych w Polsce zmian ustrojowych oraz przywrócenia samorządu terytorialnego znalazło się w Ustawie Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. Zgodnie z krótką preambułą ustawa ta została przyjęta „w celu usprawnienia działalności naczelnych władz Państwa, do czasu uchwalenia nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”³⁵. Funkcjonowaniu samorządu terytorialnego poświęcony został rozdział 5 i zawarte w nim przepisy artykułów od 70 do 75. Samorząd terytorialny uznano za „podstawową formę organizacji życia publicznego”³⁶. Jednostki samorządu nazwane zostały „istniejącymi z mocy prawa wspólnotami mieszkańców danego terytorium”³⁷. Za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego uznano gminę i jednocześnie zaznaczono, że pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określi ustawa³⁸. Samorządowi powierzono wykonywanie zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych dla administracji rządowej. Swoje zadania samorząd miał wykonywać we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Samorządy mogły również wykonywać zadania administracji rządowej, ale w tym przypadku ustawodawca zastrzegł, że w takiej sytuacji muszą zostać one wyposażone w odpowiednie środki finansowe³⁹.

Skład organów stanowiących samorządu terytorialnego miał być wybierany w wyborach powszechnych i równych oraz odbywających

³⁴ Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 29 grudnia 1989 roku (Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444), art. 5.

³⁵ Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z 17 października 1992 roku (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426), preambuła.

³⁶ *Ibidem*, art. 70.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*, art. 71.

się w formie głosownia tajnego. Mieszkańcy uzyskali również prawo, aby w ważnych sprawach podejmować rozstrzygnięcia w drodze referendum lokalnego⁴⁰. W Ustawie Konstytucyjnej określone zostały również źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego – dochody własne, subwencje i dotacje. Miały być one gwarantowane ustawowo⁴¹.

Współczesny samorząd terytorialny

Współcześnie samorząd terytorialny uznawany jest za podstawę społeczeństwa obywatelskiego, czyli organizacji społecznej opartej na współdziałaniu, porozumieniu, dialogu, potrzebie zrobienia czegoś razem⁴². Podstawy prawne swojego istnienia samorząd terytorialny znajduje w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja RP nie jest bowiem jedynie „najważniejszym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”, ale zawiera także przepisy, z których wynikają najwyższe w polskim porządku prawnym normy dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego⁴³. Regulacje dotyczące działalności samorządu terytorialnego zawarte są zwłaszcza w rozdziale VII zatytułowanym „Samorząd terytorialny”. Odniesienia do samorządu terytorialnego można jednak znaleźć także w innych przepisach Konstytucji. Artykuł 16 w rozdziale zatytułowanym „Rzeczpospolita” stwierdza na przykład, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”⁴⁴. Konstytucja nie aprobejuje więc prawnonaturalnego uzasadnienia prawa do samorządu, zgodnie z którym jest on bytem pierwotnym i przedpaństwowym. Podstawę dla tego prawa widzi natomiast w prawie pozytywnym⁴⁵. Artykuł 15 z tego samego rozdziału odnosi się natomiast do zasad tworzenia zasadniczego

⁴⁰ *Ibidem*, art. 72.

⁴¹ *Ibidem*, art. 73.

⁴² J. Tomczyk, *Spółczesność obywatelska jako idea i praktyka społeczna. Wybrane paradygmaty teoretyczno-ideowe* [w:] *Spółczesność obywatelska w teorii i praktyce*, red. R. Boguszewski, Warszawa 2018, s. 15.

⁴³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 26.

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), art. 16.

⁴⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 113.

podziału terytorialnego państwa. Podział ten winien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze, kulturowe oraz zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych⁴⁶. W artykule tym zadeklarowana jest również „zasada decentralizacji władzy publicznej stanowiąca istotny aspekt ustroju terytorialnego”⁴⁷.

Zgodnie z przepisem art. 3 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym. Nie istnieje zatem możliwość wprowadzania na terytorium Polski jakichkolwiek autonomii dla poszczególnych lokalnych lub regionalnych wspólnot i nadawania uprawnień ustawodawczych podmiotom innym niż parlament RP. Konstytucja uznaje gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego w Polsce. Ma ona wykonywać wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek⁴⁸. Konstytucja nie przesądza jednak ostatecznie o modelu podziału terytorialnego państwa⁴⁹ i dopuszcza także tworzenie innych szczebli samorządu terytorialnego poza gminami. Każda jednostka samorządu terytorialnego posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej⁵⁰. Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. „Zadania te mają mieć wymiar lokalny, określony granicami i stopniem samorządu, na którym działa dana jednostka samorządowa i powinny dotyczyć jej mieszkańców”⁵¹. W uzasadnionych przypadkach na mocy ustawy może zostać zlecone jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych⁵².

Samorządy mają zapewniony udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Oznacza to, że udział ten powinien pozwalać na pokrycie kosztów realizacji tych zadań. Wszelkie modyfikacje w zakresie podziału zadań między administracją centralną a samorządową powinny więc skutkować zmianami w podziale dochodów. Konstytucja precyzuje, że dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa⁵³. Kolejność wymienienia dochodów jednostek samo-

⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 15.

⁴⁷ H. Izdebski, *op.cit.*, s. 26.

⁴⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 164.

⁴⁹ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 746.

⁵⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 165.

⁵¹ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 752.

⁵² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 166.

⁵³ *Ibidem*, art. 167.

rzędu terytorialnego nie jest przypadkowa i wynika z zakresu władztwa samorządów nad tymi dochodami⁵⁴. Ustawa zasadnicza gwarantuje bowiem samorządom możliwość wpływania na źródła dochodów własnych⁵⁵. Jednostki samorządu terytorialnego mają m.in. prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych⁵⁶.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania za pośrednictwem organów stanowiących i kontrolnych oraz organów wykonawczych. Organy stanowiące i kontrolne oraz organy wykonawcze poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego prezentuje tabela 1. Ich organy stanowiące określają ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego. Osoby wchodzące w skład organów stanowiących wybierane są w drodze wyborów powszechnych, równych, bezpośrednich i odbywających się w formie tajnego głosowania⁵⁷.

**Tabela 1. Organy stanowiące i kontrolne
oraz organy wykonawcze
poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego**

Szczebel samorządu terytorialnego	Organ stanowiący i kontrolny oraz jego zadania	Organ wykonawczy oraz jego zadania
1	2	3
Gmina	Rada gminy Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej – m.in.: uchwalanie statutu gminy, uchwalanie budżetu gminy, uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w ustawach.	Wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach miejskich i miejsko-wiejskich) lub prezydent miasta (w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców) Wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa – m.in. przygotowuje projekty uchwał rady gminy i określa sposób ich wykonywania. W jego wyłącznych kompetencjach leży gospodarowanie mieniem komunalnym i wykonywanie budżetu oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

⁵⁴ B. Suchodolski, *op.cit.*, s. 30.

⁵⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 168.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*, art. 169.

1	2	3
Powiat	Rada powiatu Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in.: stanowienie aktów prawa miejscowego, wybór i odwołanie zarządu, podejmowanie uchwał w sprawie wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu, podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzania prowadzenia zadań publicznych.	Zarząd powiatu i starosta powiatu Zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Starosta natomiast organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz, jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.
Województwo	Sejmik województwa Do wyłącznej właściwości sejmiku województwa należy: stanowienie aktów prawa miejscowego, ustalenie zasad gospodarowania mieniem województwa, uchwalenie strategii rozwoju województwa, uchwalenie budżetu województwa, uchwalenie, w granicach określonych ustawami, przepisów dotyczących podatków i opłat lokalnych, podejmowanie uchwał w sprawach powierzania zadań wojewódzkich innym jednostkom samorządu terytorialnego, podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach i innych formach współpracy regionalnej, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych województwa.	Zarząd województwa i marszałek województwa Zarząd województwa wykonuje zadania należące do samorządu województwa, niezastrzeżone na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Marszałek województwa jest kierownikiem urzędu marszałkowskiego, zwierzchnikiem służbowym pracowników tego urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl> (30.05.2024).

Władza w jednostkach samorządu terytorialnego nie jest jednak wykonywana tylko przez ich organy. Członkowie wspólnoty samorządowej mogą również decydować o sprawach ich dotyczących np. w drodze

referendum lokalnego⁵⁸, które może być przeprowadzane we wszystkich sprawach dotyczących tej wspólnoty⁵⁹. Zdaniem B. Dolnickiego, „referendum jest właściwym dla demokracji bezpośredniej sposobem rozstrzygnięcia w drodze głosowania o istotnych sprawach zbiorowości lokalnej przez ogół zainteresowanych obywateli”⁶⁰. Do najważniejszych cech referendum zalicza się⁶¹:

- bezpośredni udział obywateli w wypowiedaniu się;
- posiadanie przez każdego obywatela uprawnionego do udziału w referendum tylko jednego głosu;
- uważanie woli większości wszystkich równouprawnionych obywateli za decydującą.

Szczegółowe zasady dotyczące przeprowadzania referendum lokalnych zostały określone w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. Zgodnie z zawartymi w niej przepisami w referendum lokalnym mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta; co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty; samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy oraz w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę⁶².

Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Pojęcie legalności oznacza „sprawdzenie, czy działalność jednostki samorządu ma podstawę prawną i jest zgodna z obowiązującym prawem”⁶³. Ustawodawca zrezygnował natomiast z nadzoru nad celowością działań samorządu. „Rezygnacja z tego kryterium w polskim porządku prawnym jest motywowana przekonaniem o konieczności zapewnienia samorządowi terytorialnemu większej samodzielności”⁶⁴. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe. Katalog organów nadzoru jest katalogiem zamkniętym, nie jest więc możliwe tworzenie na drodze ustawy kolejnych organów nad-

⁵⁸ *Ibidem*, art. 170.

⁵⁹ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 763.

⁶⁰ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 83–84.

⁶¹ *Ibidem*, s. 84.

⁶² Ustawa o referendum lokalnym z 15 września 2000 roku (Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985), art. 2.

⁶³ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 767.

⁶⁴ W. Wytrząsek, *Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym*, KUL, <https://www.kul.pl> (30.05.2024).

zoru. Prezes Rady Ministrów może również wnioskować o rozwiązanie organu stanowiącego samorządu przez Sejm. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję RP lub ustawy⁶⁵. Izby obrachunkowe pełnią natomiast nadzór w sprawach finansowych, będąc organami nadzoru wyspecjalizowanego⁶⁶. Nadzór regionalnych izb obrachunkowych dotyczy obecnie spraw finansowych, czyli związanych bezpośrednio z gospodarką finansową, zasobami pieniężnymi, sposobami ich gromadzenia i rozdzielania, w tym również spraw budżetowych. Nadzór wykonywany przez regionalne izby obrachunkowe ma charakter uzupełniający wobec nadzoru sprawowanego przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów⁶⁷. Działalność organów samorządu terytorialnego może kontrolować również Najwyższa Izba Kontroli. Kontrola NIK dotyczy działalności organów samorządu terytorialnego z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności⁶⁸.

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do zrzeszania się, przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁶⁹. Umożliwienie samorządom zrzeszania się stanowi czynnik stymulujący procesy decentralizacyjne oraz sprzyja usprawnianiu działania samorządu i jego organów⁷⁰. Zdaniem A. Duk-Majewskiej, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego są to podmioty powoływane w celu⁷¹:

- wspierania idei samorządu;
- obrony wspólnych interesów swoich członków;
- integracji poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego;
- tworzenia forum wymiany doświadczeń;
- inicjowania i wspierania działań w zakresie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego;
- prowadzenia lobbingu w zakresie ustawodawstwa dotyczącego samorządu terytorialnego oraz spraw danego regionu.

Szczegółowo o możliwości współdziałania jednostek samorządu terytorialnego stanowią przepisy ustaw ustrojowych: o samorządzie gmin-

⁶⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 171.

⁶⁶ W. Wytrążek, *op.cit.*, s. 11.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 4.

⁶⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku..., art. 203.

⁶⁹ *Ibidem*, art. 172.

⁷⁰ B. Banaszak, *op.cit.*, s. 773.

⁷¹ A. Duk-Majewska, *Podstawy ustroju i działalności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 793.

nym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa⁷². W zależności od celu, w jakim jednostki chcą podjąć wspólne działania, współdziałanie to może przybierać różną formę. W sytuacji, kiedy celem jest wspólne wykonywanie zadań, współdziałanie może przybrać formę związków międzygminnych i powiatowych, porozumień oraz stowarzyszeń. Jeżeli natomiast gminy, powiaty czy też województwa chcą wspólnie podjąć innego rodzaju działania niż wykonywanie zadań publicznych, to mogą współdziałać np. w ramach stowarzyszeń. Współdziałanie podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego ma charakter dobrowolny. Współpracujące samorządy mają więc swobodę zarówno tworzenia, jak również wyboru formy współdziałania i ewentualnej jej likwidacji⁷³.

Przeprowadzona powyżej krótka analiza obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej pozwala na wyciągnięcie wniosku, że konstrukcja modelu polskiego samorządu terytorialnego opiera się na pięciu zasadach⁷⁴:

1. Zasadzie pomocniczości.
2. Zasadzie decentralizacji władzy publicznej.
3. Zasadzie uczestnictwa samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej.
4. Zasadzie domniemania kompetencji na rzecz samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych.
5. Zasadzie wolności zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego.

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się odniesienie jedynie do gmin, jako podstawowych jednostek samorządu. Proces stanowienia trójszczeblowego samorządu terytorialnego znalazł więc swoje umocowanie we wspomnianych również już wcześniej ustawach ustrojowych i przebiegał w trzech etapach⁷⁵:

– Etap 1. Rok 1990 – utworzenie w 1990 roku samorządu terytorialnego w gminie.

– Etap 2. Rok 1998 – ponowne wprowadzenie powiatów i jednocześnie zmniejszenie liczby województw z 49 do 16.

⁷² Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95); Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578); Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U., nr 91, poz. 576).

⁷³ E. Stupienko, *Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jako forma realizacji wspólnych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Ekspertyzy i opracowania”, 2022, nr 146, s. 2.

⁷⁴ J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 229.

⁷⁵ J. Matwiejuk, *Samorząd terytorialny w Polsce [w:] Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana Profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu*, red. M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz, Białystok 2014, s. 314.

– Etap 3. Rok 1999 – powołanie do życia samorządowych powiatów i samorządowych województwa.

Odrodzenie samorządu terytorialnego może być uznane za jedno z najważniejszych osiągnięć polskiej transformacji ustrojowo-politycznej⁷⁶. Wprowadzono bowiem system zarządzania jednostkami lokalnymi oraz regionalnymi wzorowany na rozwiązaniach wypracowanych w państwach Europy Zachodniej oparty na dualizmie administracji samorządowej oraz rządowej. Nastąpiło również przełamanie istniejących wcześniej pięciu monopolu: monopolu partyjnego, monopolu jednolitej władzy państwowej, monopolu własności państwowej, monopolu finansowego oraz monopolu administracji państwowej⁷⁷.

Zakończenie

Podsumowując rozważania dotyczące regulacji normatywnych w zakresie formy organizacji i zadań samorządu terytorialnego w Polsce, należy zauważyć, że po okresie zaniku samorządności w PRL, od początku zmian ustrojowych w 1989 roku znaczenie samorządu systematycznie wzrastało. Znalazło to odzwierciedlenie w unormowaniach tzw. Małej Konstytucji z 1992 roku oraz potwierdzenie w obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Aktualnie rola samorządu terytorialnego jest niezwykle istotna. Przyjmuje się bowiem, że zgodnie z panującą zasadą decentralizacji władzy publicznej, jak najwięcej zadań powinno być wykonywanych przez jednostki administracji najbliższe obywatelom, a takimi są właśnie jednostki samorządu terytorialnego. Samorząd stanowi także nieodzowny element społeczeństwa obywatelskiego.

Obserwując polską scenę polityczną i pojawiające się na niej od czasu do czasu głosy sugerujące potrzebę dokonania dalszych zmian w strukturze samorządu terytorialnego oraz w podziale zadań pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu a władzą centralną, można przypuszczać, że proces kształtowania administracji samorządowej w Polsce nie został jeszcze zakończony.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego z 23 listopada 1944 roku (Dz.U. 1944, nr 14, poz. 74).

⁷⁶ R. Gawłowski, P. Machalski, K. Makowski, *op.cit.*, s. 10.

⁷⁷ J. Wojnicki, *op.cit.*, s. 56.

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego o trybie powołania władz administracji ogólnej I-ej i II-ej instancji z 21 sierpnia 1944 roku (Dz.U. 1944, nr 2, poz. 8).
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019.
- Duk-Majewska A., *Podstawy ustroju i działalności stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009.
- Działocha K., *Mala Konstytucja z 1947 r.* [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990.
- Dziki T., *Podziały administracyjne Polski w latach 1944–1998. Z badań nad ustrojem ziem polskich w XIX i XX w.*, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość”, 2013, t. X.
- Gawłowski R., Machalski P., Makowski K., *Samorząd terytorialny w systemie administracji publicznej*, Warszawa 2017.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy z 22 lipca 1952 roku (Dz.U. 1952, nr 33, poz. 232).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kuciński J., *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Matwiejuk J., *Samorząd terytorialny w Polsce* [w:] *Człowiek i prawo międzynarodowe. Księga dedykowana Profesorowi Bogdanowi Wierzbickiemu*, red. M. Perkowski, J. Szymański, M. Zdanowicz, Białystok 2014.
- Stupienko E., *Stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego jako forma realizacji wspólnych zadań przez jednostki samorządu terytorialnego*, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, „Ekspertyzy i opracowania”, 2022, nr 146.
- Suchodolski B., *Samorząd powiatowy i jego rola w kreowaniu rozwoju lokalnego*, Siedlce 2020.
- Tomczyk J., *Spółczesność obywatelska jako idea i praktyka społeczna. Wybrane paradygmaty teoretyczno-ideowe* [w:] *Spółczesność obywatelska w teorii i praktyce*, red. R. Boguszewski, Warszawa 2018.
- Trzeciński J., *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944–1947* [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. 2, Warszawa 1990.
- Ustawa Konstytucyjna o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej z 19 lutego 1947 roku (Dz.U. 1947, nr 18, poz. 71).
- Ustawa Konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym z 17 października 1992 roku (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).
- Ustawa o organizacji i zakresie działania rad narodowych z 11 września 1944 roku (Dz.U. 1944, nr 5, poz. 22).
- Ustawa o referendum lokalnym z 15 września 2000 roku (Dz.U. 2000, nr 88, poz. 985).
- Ustawa o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych z 25 września 1954 roku (Dz.U. 1954, nr 43, poz. 191).
- Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).
- Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578).
- Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 roku (Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576).
- Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 20 lipca 1983 roku (Dz.U. 1983, nr 41, poz. 185).

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

Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 29 grudnia 1989 roku (Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444).

Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008.

Wójcik R., *Współczesny powiat lubelski na tle tradycji powiatów na ziemiach polskich [w:] 25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – bilans doświadczeń*, red. S. Michałowski, M. Sidor, J. Wasił, Lublin 2016.

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Lublin 1999.

Liquidation and subsequent reactivation of self-government administration in post-war Poland in the light of constitutional and statutory regulations

Abstract

The subject of the study is the analysis of the problems of liquidation and subsequent reactivation of local government administration in Poland after World War II. After the end of World War II, the communist authorities sought to centralize power and, in connection with this, to marginalize or even liquidate local government authorities. After the systemic changes in 1989, local government was reactivated and its importance began to systematically grow. The article is based on an analysis of the constitutional acts of 1947, 1952, 1992 and 1997 and other selected acts.

Keywords: constitution, local government units, Republic of Poland, Polish People's Republic, local government administration