

# Dutkiewicz, Gracjana

---

## Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej

---

Colloquium 2, 193-206

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Gracjana Dutkiewicz**  
Akademia Marynarki Wojennej

## **DZIEJE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ**

### **STRESZCZENIE**

W Polsce po II wojnie światowej, początkowo reaktywowany samorząd terytorialny został całkowicie zlikwidowany w 1950 roku i zastąpiony systemem rad narodowych. Samorząd lokalny jako wyraz demokracji obywatelskiej i decentralizacji władzy państwowej, w ówczesnym ustroju autorytarnym, w państwie biurokracji scentralizowanej jakim była Polska, stanowił zagrożenie dla monopolu władzy partii komunistycznej. Dopiero długotrwały kryzys, upadek komunizmu i światowego systemu realnego socjalizmu oraz Związku Radzieckiego, zapoczątkował w Polsce okres transformacji ustrojowej i odrodzenie instytucji samorządu terytorialnego.

#### Słowa kluczowe:

samorząd terytorialny, rady narodowe.

Celem niniejszej publikacji jest ukazanie przemian, jakie dokonano w systemie funkcjonowania samorządu terytorialnego. Praca traktuje również o organizacji administracji terenowej w tym okresie, a także o kompetencjach, jakimi poszczególne organy dysponowały<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1975; W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, PWN, Warszawa 1972; B. Dolnicki, *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, UŚ, Katowice 1989; K. Działach, *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, (red.) K. Działach, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1981; M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych. Studium polityczno-prawne*, Warszawa 1971; M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, PWN, Warszawa 2000; A. Kochański, *Polska 1944-1991, Informator historyczny. Podział administracyjny. Ważniejsze akty prawne, decyzje i enuncjacje państwowe (1944-1956)*, Wydanie Sejmowe, Warszawa 1996; Z. Rybicki, *System rad narodowych w PRL*, PWN, Warszawa 1971; J. Trzeciński, *Instytucje*

Na przestrzeni lat zarówno definicja, jak i struktura samorządu terytorialnego zmieniała się. W opinii J. Panejki „samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do podwładnych ze stosunku władzy zaczął się zmieniać w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi zaczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swoich celów i włączyło je jako jednostki publicznoprawne w swój organizm”<sup>2</sup>. Natomiast zdaniem B. Dolnickiego, współcześnie samorząd terytorialny rozumiany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które nie są w zakresie wykonywania powierzonych im zadań, poddane żadnej ingerencji państwowej<sup>3</sup>.

Z przytoczonych definicji wynika zatem, że samorząd stanowi formę administracji samorządowej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę i względnie samodzielnie decydują o realizacji zadań wynikających z potrzeb na danym terytorium, pod określonym ustawowo – zdaniem E. Ochendowskiego – nadzorem administracji rządowej<sup>4</sup>. Dzień 27 maja 1990 roku jest więc dniem szczególnym w procesie przebudowy Polski. Przeprowadzone w tym czasie wybory samorządowe – pierwsze wolne i demokratyczne od zakończenia wojny, zapoczątkowały proces przekazywania władzy państwowej w ręce społeczeństwa obywatelskiego.

Od początku rozwój samorządu terytorialnego po II wojnie światowej w Europie, uległ podziałowi na dwa bloki państw, o odmiennych ustrojach

---

*ustrojowe okresu przejściowego 1944-1946*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, (red.) M. Kallas, PWN, Warszawa 1990; J. Trzciniński, K. Działach, *Gwarancje pozycji prawnoustrojowej i jedności działania organów przedstawicielskich stopnia podstawowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1981; W. Wytrzązek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.

<sup>2</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, wyd. II, s. 9-10. Por. P. Buczkowski, *Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 r.*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, (red.) P. Buczkowski, UAM, Poznań 1994, s. 9.

<sup>3</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 17.

<sup>4</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wydawnictwo „Dom Organizatora” TNOiK, Toruń 1997, s. 22.

politycznych i gospodarczych. W krajach Europy Zachodniej ponownie przywrócono ustrój demokratyczny, natomiast w państwach Europy Środkowo-wschodniej, zdominowanej przez Związek Radziecki, samorząd terytorialny w żadnej formie nie mieścił się w doktrynie politycznej partii komunistycznej. Zadaniem S. Wykrętowicza – podzielanym przez autora pracy – w systemie rządów autorytarnych tych państw, przy ograniczeniu praw obywatelskich, wolności prasy i tajnych wyborów organów przedstawicielskich, nie było miejsca dla samorządu klasycznego, który oznaczał decentralizację władzy państwowej<sup>5</sup>.

H. Izdebski podkreśla, że po krótkim okresie powrotu do tradycyjnych rozwiązań administracji terytorialnej, państwa realnego socjalizmu przyjęły na wzór ZSRR zasadę centralizmu demokratycznego z formalnym skupieniem pełni władzy w rękach rad narodowych, w Polsce nastąpiło to w 1950 roku<sup>6</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że przez pierwsze lata, utrzymywano część przedwojennego ustawodawstwa administracyjnego i samorządowego. W opinii Z. Leońskiego przyjęcie bezpośrednio po wojnie takiego modelu i porządku w państwie, wynikało z dwóch przyczyn. Pierwszej, uznania konstytucji z 1921 roku za legalną i obowiązującą, ta zaś przewidywała dualizm administracji terenowej i szeroki samorząd oraz drugiej taktycznej. Łatwiej bowiem było przebudować ustrój, korzystając ze znanych społeczeństwu rozwiązań, niż wprowadzać radykalne zmiany, które mogły być traktowane jako sowietyzacja Polski<sup>7</sup>. Stąd zdaniem S. Wójcika do 1948 roku Krajowa Rada Narodowa i Mała Konstytucja z 1947 roku nawiązywały do zasad Konstytucji Marcowej z 1921 roku a przywrócony samorząd terytorialny do niektórych zasad ustawy samorządowej z 1933 roku<sup>8</sup>. Ustawodawca Krajowa Rada Narodowa, następnie Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, ustawą z 11 IX 1944 roku o utworzeniu systemu rad narodowych i dekretem z 23 XI 1944 roku o powołaniu samorządu terytorialnego wprowadził trój-

---

<sup>5</sup> S. Wykrętowicz, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, (red.) S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 32-33.

<sup>6</sup> H. Izdebski, *Historia administracji*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001, s. 208.

<sup>7</sup> Z. Leoński, *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, nr 3, s. 43.

<sup>8</sup> S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999, s. 212-213.

torowość administracji terenowej<sup>9</sup>. Do odtworzonych przedwojennych instytucji administracji rządowej i samorządu terytorialnego dodano, na wzór Związku Radzieckiego, nowy element – rady narodowe.

Ogólna koncepcja polityczna i ustrojowa rad sprowadzała się do skupienia, w gestii jednego organu całej władzy państwowej i samorządowej. Sposób tworzenia rad w trybie administracyjnym od samego początku nie przewidywał wyborów, lecz system delegowania radnych przez terenowe placówki Polskiej Partii Robotniczej oraz związane z nią organizacje i zrzeszenia<sup>10</sup>. Zhierarchizowane rady wyposażone w kompetencje uchwałodawcze, przejściowo ustawodawcze, kontrolne, planujące i opiniujące pracę samorządu, dominowały nad samorządem terytorialnym i terenową administracją rządową. Wykraczając poza tradycyjne uprawnienia organów samorządowych, spychały samorząd do roli wyłącznie organu wykonawczego rady. Zdaniem H. Izdebskiego ostatecznie doprowadziła do tego nowela ustawy z 11 IX 1944 roku przeprowadzona w 1946 roku określając w pierwszej kolejności rady jako organy planowania działalności publicznej i kontroli. Wzmocniła ona elementy recepcji instytucji radzieckiej i umożliwiła likwidację w latach 1948-1950 tradycyjnych organów administracji<sup>11</sup>.

Lata po 1950 roku to okres całkowitego wchłonięcia ustrojowych wzorców ZSRR, w którym utrwalono model rad narodowych zamiast samorządu tradycyjnego. Jak podkreśla Z. Leoński czasy sowietyzacji Polski przyniosły, pod wpływem nacisków politycznych Związku Radzieckiego, likwidację obcej socjalistycznemu systemowi, kapitalistycznej koncepcji lokalnych organów przedstawicielskich<sup>12</sup>. W Polsce nastąpiło to na mocy ustawy z 20 marca 1950 roku o terenowych organach

---

<sup>9</sup> Dekret z 23 XI 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 14, poz. 74).

<sup>10</sup> Polska Partia Robotnicza (PPR) – partia polityczna, utworzona 5 stycznia 1942 roku w Warszawie z inicjatywy przybyłych z ZSRR polskich komunistów z tzw. Grupy Inicjatywnej. Zob. P. Gontarczyk, *Polska Partia Robotnicza. Droga do władzy (1941-1944)*, Wydawnictwo FRONDA, Warszawa 2006; A. Grabski, *Działalność komunistów wśród Żydów w Polsce (1944-1949)*, Wydawnictwo TRIO, Warszawa 2004; M. J. Chodakiewicz, P. Gontarczyk, L. Żebrowski, *Tajne oblicze GL-AL i PPR. Dokumenty*, Wydawnictwo Burchard Editon, Warszawa 1999; R. Nazarewicz, *Armii Ludowej dylematy i dramaty*, Oficyna Drukarska, Warszawa 1998.

<sup>11</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 63.

<sup>12</sup> Z. Leoński, *System prawa administracyjnego*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław 1977, s. 158-159.

jednolitej władzy państwowej<sup>13</sup>. Znosiła ona organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej, przekazując kompetencje radom, które wewnątrznie zreorganizowano, znosząc organ kierujący pracami rady i wprowadzając prezydium jako kolegialny organ wykonawczo-zarządzający. Cała władza należała odtąd do rad narodowych, a w ich ramach organami administracji państwowej stały się prezydium rad. Ustawa przewidywała również podwójne podporządkowanie rad i ich prezydiów, co stanowiło ważny element centralizmu demokratycznego<sup>14</sup>. Rady miały podlegać radom wyższego szczebla oraz wyborcom, którym przyznano prawo odwołania radnego. Nastąpiło to dopiero w 1954 roku gdy uchwalono ordynację wyborczą i przeprowadzono pierwsze wybory do rad wojewódzkich, powiatowych i gromadzkich, a do tego czasu radni byli wciąż delegowani przez organizacje polityczne i społeczne Polski Ludowej. Na szczycie hierarchii rad, stała Rada Państwa, która w 1952 roku nabrała charakteru emanacji Sejmu. Prezydium rad podlegały poziomo swym radom, a pionowo prezydiom rad wyższych szczebli, gdzie ostatnią instancją stanowiła Rada Ministrów. Według H. Izdebskiego w praktyce zasada podwójnego podporządkowania była fikcją, ponieważ w rezultacie podstawowe znaczenie miało podporządkowanie odpowiednim strukturom Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej<sup>15</sup>. Nowe zasady ustrojowe, utrwaliła także Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku, wzorowana ściśle na stalinowskiej konstytucji ZSRR z 1936 roku.

W opinii A. Ginsberga-Geberta reforma administracji z 1950 roku, dla rozwoju miast i wsi, przyniosła skutki ujemne. Odebranie gminom osobowości prawnej i pozbawienie prawa własności do majątku, uzależniło je od organów zwierzchnich i uniemożliwiło podejmowanie inicjatyw gospodarczych w interesie społeczności lokalnej<sup>16</sup>. Zdaniem S. Wójcika ujemne efekty przyniosła również wprowadzona zasada podwójnego podporządkowania prezydiów rad narodowych, silnie podporządkowanych nadrzędnym orga-

---

<sup>13</sup> Ustawa z 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 014, poz. 130).

<sup>14</sup> Centralizm demokratyczny - jedna z fundamentalnych zasad funkcjonowania partii komunistycznych i podporządkowanych im organizacji, zakłada ścisłą dyscyplinę partyjną i zobowiązuje wszystkich członków partii, wszystkie niższe instancje do ścisłego podporządkowania się uchwałom wyższych władz. Dane z: <http://encyklopedia.interia.pl/haslo?hid=130186>.

<sup>15</sup> H. Izdebski, *Historia administracji...*, dz. cyt., s. 209.

<sup>16</sup> A. Ginsberg-Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Centralny Ośrodek Metodyki i upowszechniania Kultury, Warszawa 1990, s. 16.

nom administracyjnym. System planowania i budżetowania gospodarki narodowej pogłębiał fakt braku równowagi pomiędzy pionowym a poziomym podporządkowaniem organów podstawowych. Podział gospodarki na piony działające niezależnie od siebie naruszał jedność, zmniejszając więzi łączące funkcje miast i wsi. W konsekwencji potrzeby lokalne odsuwano na dalszy plan a realizowano inwestycje terenowe, niezbędne dla gospodarki narodowej. W ten sposób władze terenowe przestały wypełniać rolę gospodarza miast i wsi<sup>17</sup>.

Ponad dwa lata po wejściu w życie konstytucji PRL, przeprowadzono nowy podział terytorialny na jednostki najniższe, znosząc gminy i wprowadzając trzykrotnie mniejsze od nich gromady. Kolejne istotne przeobrażenia terytorialne miały miejsce w latach 1972-1975, kiedy to zastąpiono gromady dwukrotnie większymi gminami, zniesiono powiaty i województwa, a na ich miejsce powołano nowe jednostki o nazwie województw, kompetencyjnie bardziej jednak odpowiadające dawnym powiatom. Zachodzące zmiany wprowadzały pewny zakres przeniesienia kompetencji na organy niższego szczebla w scentralizowanym systemie planowania i budżetowania gospodarki terenowej. Uchwalona pod hasłem decentralizacji ustawa z 25 I 1958 roku o radach narodowych, znowelizowana w latach 1972-1975, powracała częściowo do rozwiązań sprzed 1950 roku, pozbawiając prezydium roli wykonawczo-zarządzającej, wprowadzając jako organ wykonawczy, rady wojewodów i prezydentów miast oraz naczelników miast i gmin<sup>18</sup>. Jednak podstawowe zasady ustrojowe przejęte z ZSRR, w tym zasada jednolitości władzy państwowej, oznaczająca traktowanie rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej, przetrwały aż do 1990 roku. Kolejne przekształcenia w systemie administracji i gospodarki, przeprowadzone w drugiej połowie lat 70. przyniosły na nowo wzrost centralizmu partyjno – państwowego. Zniesiony w 1975 roku trójstopniowy podział administracyjny kraju i zwiększenie liczby województw z 17 do 49 wzmocniło centralizm w kierowaniu rozdrobnioną administracją i gospodarką.

Jak podkreśla H. Izdebski podziałom terytorialnym towarzyszyły częste zmiany strukturalne, kilkakrotnie tworzone, a następnie likwidowano, prawnie samodzielne, organy administracji terenowej o kompetencji specjalnej, którym przypisywano i odbierano kompetencje administracyjne. Zespalało również organizacyjnie administrację terenową albo wydzielano z niej

<sup>17</sup> S. Wójcik, dz. cyt., s. 225.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 roku o radach narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 15).

organy zespolone<sup>19</sup>. Ustawa z 20 VII 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządzie terytorialnym pomimo przywrócenia pojęcia samorządu terytorialnego, nie przyznała samodzielności majątkowej i finansowej radom. Pozbawione samodzielnych dochodów, korzystające z budżetu wojewódzkiego i centralnego, gminy wiejskie i miejskie pozostawały nadal w roli użytkownika własności państwowej<sup>20</sup>.

Istniejący do 1990 roku ustrój terytorialny Polski, w postaci terenowych rad narodowych tylko z nazwy przypominał samorząd terytorialny. W rzeczywistości mieliśmy do czynienia z scentralizowaną władzą podporządkowaną administracji centralnej, a terenowe organy administracji państwowej stanowiły organ wykonawczy i zarządzający rad. Poprzez zorganizowanie hierarchiczne rad nie można mówić również o idei samorządności lokalnej. Rada narodowa wyższego szczebla zgodnie z Konstytucją PRL mogła uchylać uchwałę rady niższego szczebla wówczas, gdy uchwała była sprzeczna z prawem, a także niezgodna z kierunkiem polityki państwa. Natomiast w przypadku organów wykonawczych rad występował wyraźny brak jasnych różnic między administracją państwową, a władzą lokalną. Wojewodowie oraz prezydenci miast Warszawy, Łodzi i Krakowa określani w Konstytucji PRL mianem „terenowych organów administracji państwowej” byli także przedstawicielami rządu na podległym sobie terenie. Organy wykonawcze podlegały również zasadzie podwójnego podporządkowania „swoim” radom i administracji państwowej wyższego szczebla. W teorii ważniejsze od administracji były rady, w praktyce wszystkie ważniejsze decyzje leżały w gestii administracji państwowej wyższego szczebla. Ponadto zasada centralizmu demokratycznego – bezwarunkowa moc obowiązywania decyzji wyższej instancji, stanowiła zaprzeczenie instytucji samorządu terytorialnego. Samorząd w PRL, jeśli tak można określić rady narodowe – nie był suwerennym gospodarzem swojego terenu.

Powrót do samorządu terytorialnego w Polsce, poprzedziły wydarzenia jakie miały miejsce na przełomie lat 80. i 90. Charakter tych przemian sprowadzał się do odrzucenia przez społeczeństwa Europy Środkowo-Wschodniej gospodarki nakazowej i przyjęcie systemu wielopartyjnej demokracji w warunkach gospodarki rynkowej. Rozpad ZSRR i światowego systemu socjalistycznego oraz upadek i kryzys komunizmu

---

<sup>19</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, dz. cyt., s. 64.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 roku o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 26, poz. 183, tekst jednolity z 1988 roku).



w Polsce oznaczał załamanie się władzy ówczesnego państwa i przejście do modelu demokratycznego państwa prawa. Radykalnie zerwano z instytucjami typu radzieckiego i zniesiono całkowicie rady narodowe, by od nowa stworzyć tradycyjny samorząd. Przywrócenie instytucji samorządu terytorialnego w Polsce, stało się możliwe po obradach Okrągłego Stołu, częściowo demokratycznych wyborach parlamentarnych z 4 czerwca 1989 roku oraz powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego<sup>21</sup>. Na pierwszym posiedzeniu Senatu 29 lipca 1989 roku zaakceptowano i przyjęto plan w zakresie budowy samorządu terytorialnego. Pierwsza reforma samorządowa z 1990 roku częściowo oparta na wzorach przedwojennych, przywracała samorząd gminny i miała charakter tymczasowy<sup>22</sup>. Natomiast kolejna reforma z 1998 roku wykreowała i wprowadziła dwa nowe podmioty publicznoprawne – powiat i województwo<sup>23</sup>. Należy wspomnieć, że na początku nie uznawano kwestii samorządu za ważną, by wpisać ją na listę tematów do rozmów Okrągłego Stołu. Nie rozumiano jeszcze w pełni idei lokalnych władz publicznych a samorząd nie kojarzył się z realną władzą. Ostatecznie podjęto gotowość prac do przywrócenia samorządu, a grupa zajmująca się problematyką samorządu prowadziła badania przygotowawcze w tym zakresie od końca lat 70. XX wieku pod kierownictwem prof. J. Regulskiego.

W myśl Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, określono podstawowe zasady ustroju i działania samorządu terytorialnego w Polsce. Pierwsza zasada subsydiarności zakłada sprawowanie władzy publicznej przez instytucje najbliższe zainteresowanym obywatelom. Zadania i kompetencje przydzielane są, w pierwszej kolejności jednostkom niższego rzędu – gminom, przekazanie zadań na poziom wyższy – powiat lub województwo – następuje wówczas, gdy ich wykonanie przekracza możliwość po-

---

<sup>21</sup> Zob. *Okrągły Stół. Kto jest kim. Solidarność opozycja. Biogramy, wypowiedzi*, Komitet Obywatelski przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność”, Warszawa 1989; A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja, rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, ARCANA, Kraków 2004; A. Dudek, *Pierwsze lata III Rzeczypospolitej, 1989-1995, zarys historii politycznej Polski*, GEO, Kraków 1997; J. Barszczewski, J. Grochalska, *Okrągły Stół*, PAP, Warszawa 1989; K. Dubiński, *Okrągły Stół*, Krajowa Agencja Promocyjna, Warszawa 1999; A. Paczkowski, *Pół wieku dziejów Polski, 1939-1989*, PWN, Warszawa 1995.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576).

ziomu niższego. Z kolei państwo realizuje powyższe zadania, gdy będą przez nie wykonane efektywniej. Kolejna zasada samodzielności określa, że jednostki samorządu terytorialnego działają samodzielnie i podlegają ochronie sądowej. Natomiast ostatnia zasada dotyczy domniemania właściwości samorządu, gdy ustawa nie zastrzega wykonania określonej sprawy dla administracji państwowej, to dana sprawa należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego<sup>24</sup>.

Konstytucja stanowi również, że „podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina”, ponieważ gminie powierza się większość kompetencji w zdecentralizowanej strukturze samorządu terytorialnego i w razie wątpliwości, do kogo należy dane zadanie, przyjmują się domniemanie kompetencji gminy. Na szczeblu gminnym powinna być także zlokalizowana podstawowa infrastruktura, zaspakajająca najbliższe potrzeby jednostki. Ponadto ustawa o samorządzie powiatowym stanowi, że powiat obejmuje zadania tylko ponad gminne, a ustawa wojewódzka zastrzega zadania dla tego samorządu tylko o charakterze wojewódzkim i deklaruje brak ingerencji w sferę samorządu powiatowego i gminnego<sup>25</sup>.

Przechodząc do zagadnień ustrojowych i funkcjonalnych każdego z trzech szczebli samorządu terytorialnego ustawy samorządowe wymieniają, jako organy stanowiące i kontrolne: radę gminy (miejską), radę powiatu i sejmik województwa. Organy te są wybierane na czteroletnią kadencję, przy czym w wyborach do rady gminy czynne i bierne prawo wyborcze posiadają – na równi z obywatelami polskimi – obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej. Rady (sejmiki) działają kolegialnie, w ramach sesji zwoływanych przez przewodniczącego i składają się z radnych wybranych odpowiednio do liczby mieszkańców danej wspólnoty<sup>26</sup>. Wszystkie trzy ustawy w sposób zbliżony określają zakres wyłącznej właściwości organów stanowiących z wyjątkiem różnicy po-

---

<sup>24</sup> Z. Niewiadomski, S. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, *Samorząd terytorialny ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza BRANTA, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 35.

<sup>25</sup> Zob. Ustawa gminna (art. 6 i 7), ustawa powiatowa (art. 4), ustawa wojewódzka (art. 2 i 4).

<sup>26</sup> Por. B. Dolnicki, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Wydawnictwo A. Abramskiego, Katowice 1994; W. Stankiewicz, *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90.*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, (red.) J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.

między samorządem lokalnym (gminnym i powiatowym), gdzie przyjęto domniemanie kompetencji organów stanowiących, a samorządem regionalnym (województwo), gdzie obowiązuje zasada domniemania kompetencji organu wykonawczego.

Organami wykonawczymi jednostek samorządu terytorialnego do 2002 roku były jednolicie zarządy gmin, powiatów i województw. W skład zarządu wchodził: przewodniczący (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa), jego zastępcy oraz pozostali członkowie. Ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta zniósła instytucję zarządu gminy, zastępując ją jednoosobowym organem wykonawczym, wybieranym w wyborach bezpośrednich i tajnych. Oznacza to ogólną zmianę konstrukcji organu wykonawczego podstawowego szczebla – gminy, przy pozostawieniu dotychczasowych zasad w odniesieniu do powiatu i województwa<sup>27</sup>.

Konstytucja dokonując podziału zadań samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone, w sposób ogólny wskazując na cele, które samorząd osiąga w swej działalności, rozumiane bliżej jako zaspakajanie potrzeb zbiorowych określonych społeczności. W myśl zasady domniemania kompetencji gminy, ustawodawca przekazuje szeroki zakres świadczeń i uprawnień samorządom do wykonywania wszystkich spraw publicznych, których ustawowo nie zastrzeżono dla pozostałych jednostek samorządu terytorialnego lub administracji rządowej. Z kolei zadania zlecone powierzone samorządom przez administrację rządową dzieli się na: obowiązkowe, wynikające z ustaw szczególnych i dobrowolne, powstające na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i przyznaje się na ich realizację odpowiednie środki finansowe<sup>28</sup>.

W opinii Z. Leońskiego – podzielanej przez autora pracy – do przyjętej powyżej konstrukcji modelu samorządu terytorialnego należy zaliczyć m.in. przepisy prawa, zabezpieczające określone grupy społeczne i wyłonione przez nie organy do zarządzania swoimi sprawami, jak i możliwość wkroczenia w działalność samorządu wyłącznie w formach przewidzianych ustawą oraz obligatoryjnie uczestniczenie z mocy ustawy przez grupy i ich

---

<sup>27</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, dz. cyt., s. 168-169; Por. Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C.H. Beck, Warszawa 2002.

<sup>28</sup> Z. Niewiadomski, S. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, dz. cyt., s. 60.

organy w wykonywaniu samorządu i realizacji zadań należących do administracji publicznej<sup>29</sup>.

Reasumując powyższe rozważania, należy z naciskiem podkreślić, że transformacja społeczno-gospodarczo-polityczna, jaka dokonała się w naszym kraju nie była by możliwa bez sukcesu obrad Okrągłego Stołu i ludzi, którzy te wydarzenia zainicjowali. Przyjęty trójstopniowy podział terytorialny Polski stanowi fundament dla racjonalnego kształtowania ośrodków władzy publicznej, wykonywania administracji, świadczenia usług publicznych dla obywateli i wydatkowania publicznych środków finansowych. Z kolei postępująca szeroka decentralizacja pojmowana jako usamodzielnienie jednostek terytorialnych przyczynia się do wyzwalania lokalnych inicjatyw i zainteresowania lokalnych społeczności zadaniami administracji publicznej i ustalaniem hierarchii potrzeb lokalnych. Ponadto wzrost aktywności samorządu terytorialnego pod wpływem rosnącej integracji regionalnej i globalizacji przyczynia się do rozwoju współpracy międzynarodowej samorządu, a także tworzenia organizacji zrzeszających jednostki samorządów współpracujących państw.

## BIBLIOGRAFIA

- [1] Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, Książka i Wiedza, Warszawa 1975.
- [2] Buczkowski P., *Samorząd lokalny i budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce do 1990 r.*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, (red.) P. Buczkowski, UAM, Poznań 1994.
- [3] Chodakiewicz M. J., Gontarczyk P., Żebrowski L., *Tajne oblicze GL-AL i PPR. Dokumenty*, Wydawnictwo Burchard Editon, Warszawa 1999.
- [4] Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1972.
- [5] Dolnicki B., *Organizacja i funkcjonowanie administracji terenowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1989.

---

<sup>29</sup> Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 118.

- 
- [6] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.
- [7] Działach K., *Konstytucyjny model tworzenia prawa w PRL*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1981.
- [8] Działach K., Trzeciński J., *Gwarancje pozycji prawnoustrojowej i jedności działania organów przedstawicielskich stopnia podstawowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1981.
- [9] Ginsberg-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Centralny Ośrodek Metodyki i upowszechniania Kultury, Warszawa 1990.
- [10] Izdebski H., *Historia administracji*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001.
- [11] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008.
- [12] Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2000.
- [13] Kochański A., *Polska 1944-1991, Informator historyczny. Podział administracyjny. Ważniejsze akty prawne, decyzje i enuncjacje państwowe (1944-1956)*, Wydanie Sejmowe, Warszawa 1996.
- [14] Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2002.
- [15] Leoński Z., *System prawa administracyjnego*, Ossolineum, Wrocław 1977.
- [16] Leoński Z., *Tradycje samorządu terytorialnego w Polsce*, „Samorząd Terytorialny”, 1991, nr 3.
- [17] Leoński Z., *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008.
- [18] Niewiadomski Z., Siemiński S., Sosnowski P., Tetera M., *Samorząd terytorialny ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001.

- [19] Ochendowski E., *Prawo administracyjne, część ogólna*, Wydawnictwo Dom Organizatora TNOIK, Toruń 1997.
- [20] Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934.
- [21] Paczkowski A., *Pół wieku dziejów Polski, 1939-1989*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1995.
- [22] Rybicki Z., *System rad narodowych w PRL*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1971.
- [23] Stankiewicz W., *Samorząd terytorialny w polskim systemie administracyjnym po zmianach konstytucyjnych wprowadzonych w latach 90.*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie (doświadczenia i nowe wyzwania)*, (red.) J. Marszałek-Kawa, A. Lutrzykowski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- [24] Trzeciński J., *Instytucje ustrojowe okresu przejściowego 1944-1946*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, (red.) M. Kallas, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1990.
- [25] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1592).
- [26] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz. 1590).
- [27] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. nr 142 poz. 1591).
- [28] Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo KUL, Lublin 1999.
- [29] Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, (red.) S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008.
- [30] Wytrążek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.

## **ABSTRACT**

The author of this publication is aimed at portraying transformations, which they effected functioning of the local government in the system after the II world war for changes political, conducted in Poland at the turn of the nineties. The work is also discussing the internals of a local authority applied in this period, as well as about competence individual bodies had which at its disposal.

Keywords:

local government, people's councils.

Recenzent dr Stanisław Musiał