

Waldemar Podel

Kształtowanie się samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej

Rocznik Towarzystwa Naukowego Płockiego 7, 392-407

2015

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Waldemar Podel

Kształtowanie się samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej

The formation of the local government in The Third Republic of Poland

Streszczenie: Artykuł podejmuje problematykę przywrócenia i kształtowania się samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, reforma ustrojowa RP, przywrócenie samorządu terytorialnego

Summary: The article presents the restoration and development of the local government in The Third Republic of Poland.

Keywords: local government, political reform of The Republic of Poland, restoration of local government

Pojęcie samorządu terytorialnego tak wrosło w naszą świadomość, że zdawać mogłoby się, iż współczesne państwo nie może bez niego istnieć. Przeświadczenie to jest jednak mylne. Wciąż istnieją państwa, w których albo samorządu takiego brak, albo też jest jedynie fasadowy. Do niedawna niestety było tak i w Polsce, choć w ustrojach demokratycznych sytuację tę uznawano za odbiegającą od standardów państwa demokratycznego, państwa obywatelskiego opartego na prawie, szanującego odrębności społeczności lokalnych i ich prawa do decydowania o swych sprawach. Niezależnie od tego, iż koncepcje, a w ślad za tym regulacje prawne przyjmowane w poszczególnych państwach są różne,

to jednak wszędzie tam, gdzie urzeczywistniono ideę państwa demokratycznego, istnieje i funkcjonuje samorząd terytorialny.

Postaramy się zatem ustalić, czym jest, czemu służy i jak kształtował się on w Polsce, w okresie III Rzeczypospolitej. Jakkolwiek początek tego okresu przyjmowany w literaturze jest różnie (zwykle przypada na rok 1989 lub 1990), to uznaję za właściwe przyjęcie daty 29 grudnia 1989 r., kiedy to znowelizowano konstytucję, m.in. zmieniając oficjalną nazwę państwa z Polska Rzeczpospolita Ludowa na Rzeczpospolita Polska (Dz.U. Nr 75, poz. 444 z dnia 31 grudnia 1989 r.). Spotkać można jednak poglądy, że właściwa jest inna (choć zwykle nieodległa) data, tj. 4 czerwca 1989 r. (data zwycięstwa obozu „Solidarności” w wyborach do Sejmu i Senatu, w tzw. wyborach kontraktowych), 24 sierpnia 1989 r. (powołanie przez Sejm Tadeusza Mazowieckiego na stanowisko premiera) lub też 22 grudnia 1990 r. (przekazanie insygniów władzy przez prezydenta Ryszarda Kaczorowskiego podczas zaprzysiężenia prezydenta Lecha Wałęsy), a nawet 27 października 1991 r. (pierwsze w pełni wolne wybory parlamentarne).

Pojęcie samorządu kojarzone jest z różnymi sferami życia, np. w odniesieniu do samorządu zawodowego radców prawnych, adwokatów, lekarzy. W interesującym nas jednak zakresie pojęcie to etymologicznie wywodzi się z niemieckiego *Selbstverwaltung* – urzędnictwa administracyjnego gminy, *Selbständige Verwaltung* – samodzielny zarząd, z angielskiego *local government* – forma rządów lokalnych, z francuskiego *decentralisation, pouvoir municipal* – uprawnienia gminy. Samorząd definiowany jest jako władza do samodzielnego zarządzania własnymi sprawami, w granicach oraz w zakresie określonym prawem. Odnosi się on do regulacji wszystkich dziedzin życia społeczno-gospodarczego i jest subsydiarny w stosunku do władzy państwowej. Samorząd terytorialny obejmuje wszystkich obywateli zamieszkałych na terenie określonej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego¹.

Istota, a zarazem szczególna rola samorządu upatrywana jest w tym, że nie tylko przybliży on władzę do obywatela, lecz tę władzę mu przekazuje. Dzięki niemu decyzje dotyczące spraw konkretnych ludzi podejmowane są przy ich współudziale².

¹ S. Wójcik, *Samorząd i państwo. Przyszłość i odpowiedzialność*, Lublin 2013, s. 17.

² *Ibidem*, s. 23.

Opozycja do zasad ustrojowych państwa absolutystycznego i policyjnego nie tylko spowodowała powstanie, ale i wpłynęła na kształt nowożytnego modelu samorządu terytorialnego, co odzwierciedliło się między innymi w postanowieniach konstytucji francuskiej z 1789 r., belgijskiej z 1830 r. oraz krajów niemieckich z lat 1848-1853. W czasach tych samorząd terytorialny zaczęto uznawać za czwartą, niezależną władzę. Definiowano go wówczas jako sprawowanie lokalnej władzy administracyjnej przez organy wybieralne. Podkreślano, że źródłem władzy samorządowej jest wola ludności wyrażona poprzez wybór tejże władzy.

Klasyk myśli samorządowej Charles Alexis de Tocqueville (1805-1859) opisując jego istotę, wskazywał, iż „(...) w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw. Instytucje gminne są dla wolności tym, czym dla nauki są szkoły podstawowe: sprawiają, że nauka i wolność stają się dostępne dla wszystkich. Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności”. Nieco wcześniej autor podaje: „Swobody gminne, tak trudne do osiągnięcia, są także najbardziej ze wszystkich swobód narażone na naciski władzy. Instytucje gminne pozostawione samym sobie nie umieją walczyć z przedsiębiorczym i silnym rządem. Aby przetrwać, muszą rozwinąć się wszechstronnie oraz przeniknąć do obyczajów i sposobu myślenia narodu. Dlatego łatwo jest zniszczyć swobody gminne, dopóki nie przenikną do obyczajów, nie mogą one jednak zadomowić się wśród obyczajów, zanim na długo nie zaistnieją w prawach”³.

Opozycja wobec absolutyzmu, totalitaryzmu oraz innych form nadmiernej ingerencji w życie obywatela spowodowały, że samorządowi terytorialnemu towarzyszy idea decentralizacji i samorządności. Przez decentralizację rozumie się proces ograniczania podporządkowania oraz rezultat tego procesu. Przy tak definiowanej decentralizacji samorząd terytorialny określa się jako podstawową formę decentralizacji władzy publicznej. Jej zasadniczymi celami są: przekształcenie zbiorowości terytorialnej w upodmiotowioną społeczność, rozwój świadomości wspólnego dobra, pogłębianie więzi społecznych, rozwój inicjatyw lokalnych oraz racjonalnej gospodarki lokalnej, poprawa artykulacji

³ Ch.A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 134.

interesów lokalnych⁴. W relacjach między państwem, samorządem a społeczeństwem obok centralnego pojęcia decentralizacji istotne jest również zjawisko dekoncentracji. Polega ono na rozkładaniu kompetencji organu centralnego na organy terenowe⁵.

Podobnie jak w innych państwach, tak i w Polsce potrzeba decentralizacji oraz samorządności nabrały szczególnego wymiaru po odzyskaniu niepodległości. Budowanie samorządu terytorialnego zostało jednak zakłócone sytuacją geopolityczną, w jakiej znalazła się Polska po II wojnie światowej. Doświadczenia okresu międzywojennego i obnażenie wad późniejszego czasu, kiedy to kraj zarządzany był centralnie, a wpływy partyjne obecne na niespotykaną dotychczas skalę (włącznie z kontrolowaniem istniejących wówczas atrap samorządu) przyczyniły się do debaty nad kształtem samorządu w III RP.

Wydarzenia polityczne, gospodarcze i społeczne z przełomu lat 80. i 90. wpłynęły na odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce⁶.

Rozmowy związane z realną zmianą niedemokratycznych rozwiązań dotyczących samorządu terytorialnego z czasów PRL nabrały tempa dopiero od 1989 r. (choć temat ten podejmowany był już wcześniej, a zwłaszcza w latach 1980-1981). Kształt polskiej administracji publicznej wypracowany w latach 90. XX w. stanowi rezultat procesów modernizacji politycznej nawiązującej do standardów europejskich, zwłaszcza tych państw, które we wcześniejszym okresie były silnie scentralizowane (Niemcy, Francja)⁷.

⁴ Szerzej A. Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Warszawa 2010, s. 66 i nast.; J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 11-24; P. Rączka, *Prawne pojęcie samorządu i samorządu terytorialnego*, w: *Ustrój samorządu terytorialnego*, Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, Toruń 2013, s. 19-42.

⁵ S. Wójcik, *Samorząd i państwo...*, op. cit., s. 11; por. M. Barański, *Gmina jako lokalny system polityczny*, w: J. Wódcz (red.), *Vie politique locale/Polityczne życie lokalne*, Katowice 1994, s. 93.

⁶ Szerzej A. Lutrzykowski, *Samorząd terytorialny a dynamika procesu przemian ustrojowych Polski w latach osiemdziesiątych XX wieku*, w: *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, op. cit., s. 10-25; P. Sarnecki, *Od kumulacji do podziału władzy*, w: *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989-2009*, M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), Warszawa 2011, s. 37-58; J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 25-50.

⁷ Szerzej M. Barański, *Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce w świetle procesów integracyjnych w Europie*, w: *Samorząd – rozwój – integracja*, M. Barański (red.),

Wdrażany w Polsce od 1990 r. model ustrojowo-funkcjonalny samorządu terytorialnego nawiązuje do idei samorządowych II Rzeczypospolitej. Utrwalony wówczas trójstopniowy podział administracyjny kraju uznawany jest za element polskiej tradycji ustrojowej i zasadniczo nieodbiegający od różnorodnych (np. w zakresie liczby stopni podziału) współczesnych rozwiązań prawnoustrojowych innych państw demokratycznych. Zauważa się jednak, że coraz mniej odpowiada on wyzwaniom XXI wieku, a wprowadzając od 1999 r. samorząd powiatowy i województwa nie uwzględniono nowych zjawisk i procesów narastających w ciągu ostatnich dziesięcioleci w sferze samorządu terytorialnego w państwach Europy Zachodniej. Chodzi tu o regionalizację (proces wydzielenia regionów) i metropolizację (tworzenie wielkich aglomeracji miejskich, będących węzłami różnych sieci i centrami rozwoju)⁸.

Zagadnienia reformy ustroju państwa oraz jego administracji stanowiły przedmiot obrad Okrągłego Stołu⁹. Z zespołu do spraw reform politycznych wyodrębniono podzespół do spraw stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, a następnie grupę roboczą do spraw Samorządu Terytorialnego. W dniu 4 marca 1989 r. podpisano protokół końcowy tejże grupy roboczej, w którym zawarto ogólne uzgodnienia oraz rozbieżności w stanowiskach stron. Akceptowały one konieczność powołania samorządu terytorialnego, a także zagwarantowania społeczności lokalnej prawa do samorządu. Sporny był natomiast charakter lokalnych organów przedstawicielskich oraz administracji szczebla

Katowice 2003, s. 109 i nast.; S. Wójcik, *Naród, samorząd terytorialny, demokracja w III Rzeczypospolitej*, Lublin 2007, s. 133-134.

⁸ Szerzej H. Izdebski, *Polski model samorządu terytorialnego a wyzwania XXI wieku*, w: *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, A. Lutrzykowski (red.), Toruń 2009, s. 26-33; A. Chodubski, *Wartości globalne w funkcjonowaniu współczesnych społeczeństw lokalnych*, w: *Władze lokalne i regionalne w warunkach globalizacji*, M. Barański, M. Stolarczyk (red.), Katowice 2003, s. 43-59; K. Kociubiński, *Kondycja polskiego samorządu gminnego w Unii Europejskiej. Wybrane aspekty*, w: *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, op. cit., s. 159-177.

⁹ Obrady Okrągłego Stołu były to negocjacje prowadzone od 6 lutego do 5 kwietnia 1989 r. przez przedstawicieli władz PRL, opozycji solidarnościowej oraz przy udziale przedstawicieli Kościoła. Zakończyły się one przyjęciem w dniu 5 kwietnia 1989 r. „Postanowień końcowych”, do których jako załącznik nr 3 dołączono „Protokół końcowy” grupy roboczej do spraw samorządu terytorialnego (z dnia 4 marca 1989 r.).

podstawowego. Opozycja solidarnościowa opowiadała się za tym, aby samorząd terytorialny tworzyła wspólnota mieszkańców, a nie rada. Gmina miałaby uzyskać osobowość prawną, stać się właścicielem mienia komunalnego, a także uzyskać samodzielność gospodarczą i finansową. Niezależność wspólnoty gminnej miała objawiać się przyznaniem własnych źródeł dochodu oraz odrębnego od państwa budżetu. Strona koalicyjno-rządowa postulowała natomiast, aby rada gminy była nie tylko organem samorządu, lecz tak jak do tej pory również organem administracji rządowej. Przedstawiciele strony rządowej nie wyrażali zgody na przyznanie osobom zatrudnionym w urzędach gminy statusu pracowników samorządowych (komunalnych), niepodlegających zasadom nomenklatury politycznej¹⁰. Przedstawiciele strony koalicyjno-rządowej nie byli skłonni do ustępstw w toku negocjacji przy Okrągłym Stole, co wynikało z obawy przed trwałym i zasadniczym przekształceniem ustroju państwa, które mogło doprowadzić do odsunięcia ich od władzy.

W dniu 29 lipca 1989 r. kontrolowany przez przedstawicieli strony opozycyjno-solidarnościowej Senat (na swym pierwszym posiedzeniu) jednogłośnie przyjął uchwałę, w której podkreślano konieczność istnienia „*autentycznego samorządu miast i gmin*”. Parlament rozpoczął więc prace nad pakietem ustaw samorządowych. W Senacie powołano w tym celu specjalną komisję, której przewodził Jerzy Stępień. Walerian Pańko był odpowiedzialny za pracę jej odpowiednika w Sejmie. Pracami nad projektem ustawy o samorządzie terytorialnym kierował Michał Kulesza. We wrześniu 1989 r. Urząd Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Samorządu Terytorialnego objął Jerzy Regulski.

W swym *exposé* z dnia 12 września 1989 r. premier Tadeusz Mazowiecki zapowiedział proces decentralizacji państwa oraz stworzenie autentycznego samorządu terytorialnego i przeprowadzenie w nieodległej przyszłości wyborów samorządowych. Lokalne zbiorowości miały otrzymać samodzielność decyzji, odrębny majątek oraz aparat administracyjny.

¹⁰ J. Regulski (red.), *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990*, Warszawa 2000, s. 203.

Zdecydowano, że budowanie samorządu gminnego wymaga uchwalenia pakietu ustaw. Sejm sprostał tym postulatom już w 1990 r., uchwalając następujące akty prawne:

1. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹¹,
2. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹²,
3. ustawa z dnia 19 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin¹³,
4. ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych¹⁴,
5. ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁵,
6. ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu dla miasta stołecznego Warszawy¹⁶.

Dokonana w 1990 r. zmiana ustawy zasadniczej miała na celu stworzenie konstytucyjnych podstaw samorządowego ustroju władzy lokalnej. Doszło wówczas do zmiany tytułu rozdziału 6 Konstytucji z „Terenowe organy władzy i administracji państwowej” na „Samorząd terytorialny”. Przepis art. 43 ust. 1 Konstytucji RP otwierający jej rozdział 6 otrzymał wówczas następujące brzmienie: „*Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie*”. Zmianę tę uznano za istotną, albowiem poprzedni ustrój oparty był na zasadzie jednolitości władzy państwowej oraz systemie rad narodowych. Nowe przepisy uregulowały zakres i sposób działania gminy, jej organy oraz sposób ich powoływania, nałożone zadania i sposób ich finansowania.

Ustawa o samorządzie terytorialnym rozwinęła, a także doprecyzowała, unormowania w zakresie ustroju gminy. Przez lata obowiązywania akt ten był wielokrotnie nowelizowany, a zapisy (zwłaszcza pierwotne)

¹¹ Dz.U. Nr 16, poz. 94.

¹² Dz.U. Nr 16, poz. 95. Tytuł ustawy został zmieniony z „ustawy o samorządzie terytorialnym” na „ustawę o samorządzie gminnym” z dniem 1 stycznia 1999 r.

¹³ Dz.U. Nr 16, poz. 96.

¹⁴ Dz.U. Nr 21, poz. 124.

¹⁵ Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 34, poz. 200.

zawierały wiele wad, nieścisłości, wywoływały spory interpelacyjne. Brzmienie ustawy zostało znacznie rozbudowane, choć nie zmienił się jej układ rzeczowy oraz przedmiot regulacji. Skreślono jedynie rozdział ósmy wraz ze zniesieniem instytucji sejmiku samorządowego będącego wspólną reprezentacją gmin z obszaru danego województwa.

Rozważano również i to, jak powinny odbywać się wybory samorządowe. Kwestia ta była szczególnie istotna, biorąc pod uwagę negatywne doświadczenia lat powojennych. Uchwalona Ordynacja wyborcza do rad gmin unormowała zasady oraz sposób przeprowadzania wyborów radnych gmin. W przepisach ogólnych ustawy wskazano, że wybory są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. W dalszych rozdziałach zawarto postanowienia dotyczące zgłaszania kandydatów, zarządzania, organizacji i przebiegu wyborów, ustalania ich wyników oraz ważności. Na podstawie przepisów tej ustawy przeprowadzono wybory w 1990 r. i 1994 r. Została ona następnie uchylona w związku z reformą samorządową polegającą na wprowadzeniu samorządu na szczeblu powiatu i województwa. W dniu 16 lipca 1998 r. Sejm uchwalił nową Ordynację wyborczą do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁷ (zastąpioną Kodeksem wyborczym z 5 stycznia 2011 r.¹⁸).

Zmianom ustrojowym i organizacyjnym towarzyszyła decyzja o konieczności odpowiedniego ukształtowania pozycji prawnej pracowników samorządowych. Wraz z przywróceniem samorządu terytorialnego niezbędne stało się więc uregulowanie prawnych aspektów ich funkcjonowania. Status ten określono w pragmatyce służbowej z dnia 22 marca 1990 r., która została z dniem 1 stycznia 2009 r. zastąpiona nową ustawą o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.¹⁹ Uregulowano zasady zatrudniania, zwalniania, uprawnień i obowiązki pracowników samorządowych. W art. 1 ustawy z 2008 r. stwierdzono wprost, że „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny ustanawia się przepisy prawa pracy określające status prawny pracowników samorządowych”.

¹⁷ Dz.U. Nr 95, poz. 602 ze zm.

¹⁸ Dz.U. 2011 nr 21 poz. 112 ze zm.

¹⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1202.

Ustawa o samorządzie terytorialnym (podobnie jak ustawa o pracownikach samorządowych) weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r.²⁰ wraz z ustawą z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych²¹. Ta ostatnia w swym rozdziale drugim (art. 5-21) regulowała sprawy związane z nabyciem mienia komunalnego. Zawierała ponadto rozbudowane przepisy przejściowe typowe dla tego typu regulacji. Ustawa wywoływała wiele kontrowersji i wielokrotnie była zmieniana. Jej art. 5 ust.1 stanowił, że „Jeżeli dalsze przepisy nie stanowią inaczej, mienie ogólnonarodowe (państwowe) należące do: 1) rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego, 2) przedsiębiorstw państwowych, dla których organy określone w pkt 1 pełnią funkcję organu założycielskiego, 3) zakładów i innych jednostek organizacyjnych podporządkowanych organom określonym w pkt 1- staje się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin.”. Dzięki przyjętym rozwiązaniom wyposażono gminy w majątek potrzebny do ich faktycznego funkcjonowania.

Ustawa o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy z dnia 18 maja 1990 r. oparta została na koncepcji ustroju stolicy jako związku komunalnego posiadającego osobowość prawną, utworzonego z dzielnic Warszawy mających status gmin w rozumieniu ustawy o samorządzie terytorialnym. Obowiązywała do dnia 19 czerwca 1994 r. Została uchylona przez ustawę z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy²². Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy²³ weszła w życie w dniu 4 maja 2002 r.

Po 1990 r. podstawy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego ulegały licznym zmianom. Istotne znaczenie ustrojowe miała uchwalona w dniu 27 października 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²⁴, zwana „Małą Konstytucją”. Uchyliła ona dotychczasową Konstytucję RP z dnia

²⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1515.

²¹ Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.

²² Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.

²³ Dz.U. nr 41, poz. 361 ze zm.

²⁴ Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.

22 lipca 1952 r.²⁵, pozostawiając w mocy jedynie wybrane jej przepisy. Samorządowi terytorialnemu poświęcono rozdział piąty Małej Konstytucji, który został w niej określony jako podstawowa forma organizacji lokalnego życia publicznego (art. 70 ust. 1 Małej Konstytucji). Ustawa ta ponadto wskazywała, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. Za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego uznano gminę. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego miała określić ustawa. Przepis art. 71 ust. 1 Małej Konstytucji ustanawiał zasadę, w myśl której samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych, z wyłączeniem zadań zastrzeżonych ustawowo do kompetencji administracji rządowej. Jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Realizacja zadań dokonywana jest za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, a gminy uprawnione są do swobodnego określania (w granicach ustaw) swoich struktur wewnętrznych.

Przepisy Małej Konstytucji zostały uchylone na skutek uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., która weszła w życie 17 października 1997 r. Stanowi ona podstawowy akt prawny z dziedziny ustroju, który reguluje również ustrój i zadania samorządu terytorialnego. Rozdział VII Konstytucji z 1997 r. zatytułowany jest SAMORZĄD TERYTORIALNY i liczy 10 artykułów (art. 163-172). Zważywszy na ich wagę uzasadnione jest przywołanie tych norm²⁶. Otóż, w myśl art. 163 *Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych*. Z kolei art. 164 stanowi, że (1.) *Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina*. (2.) *Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa*. (3.) *Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego*. W art. 165 zdecydowano o tym, iż (1.) *Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną. Przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe*. (2.) *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego*

²⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 1976 r. Nr 7, poz. 36 ze zm.

²⁶ Cyfry w nawiasach oznaczają numery ustępów danego artykułu Konstytucji RP z 1997 r.

podlega ochronie sądowej. Stosownie do art. 166 (1.) Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. (2.) Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych. (3.) Spory kompetencyjne między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej rozstrzygają sądy administracyjne. Norma art.167 Konstytucji RP dotyczy dochodów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc, że (1.) Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. (2.) Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. (3.) Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. (4.) Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Z uregulowaniem tego artykułu wiąże się kolejny (art. 168), według którego Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Z kolei art. 169 dotyczy organów stanowiących i wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, art. 170 referendum lokalnego, art. 171 nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, a art. 172 prawa jednostek samorządu terytorialnego do zrzeszania się.

Reforma samorządowa z 1990 r. nie tylko wzmocniła gminy, ale przyczyniła się również pośrednio do ograniczenia roli województw. Niektóre ich kompetencje zostały przekazane gminom, inne przejęli ministrowie, którym podlegała bezpośrednio administracja specjalna. Wypełnienie próżni pomiędzy gminą a państwem wobec osłabienia podmiotowości województw oraz braku powiatów było kolejnym etapem transformacji ustrojowej. Dyskusja nad założeniami przebudowy struktury administracji państwowej trwała kilka lat. Najwięcej kontrowersji wzbudzała kwestia przywrócenia powiatów.

W ramach prac nad stworzeniem systemu administracji państwowej i samorządowej przyjęto program pilotażowy, realizowany od stycznia 1994 do grudnia 1995. Wnioski wpływające z programu miały służyć do lepszego przygotowania reformy. Podstawą prawną programu było rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie

określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania²⁷. Na jego mocy 46 miast²⁸ (bez Warszawy) miało przejąć nowe zadania na podstawie porozumień zawieranych między prezydentami miast a wojewodami. Do najważniejszych przejmowanych zadań można zaliczyć: gospodarkę gruntami, budownictwo, zarząd dróg krajowych i wojewódzkich, szkolnictwo podstawowe oraz ponadpodstawowe, zarządzanie częścią placówek służby zdrowia, uprawnienia wynikające z ustawy – Prawo o ruchu drogowym, wydawanie zezwoleń na prowadzenie drobnej wytwórczości oraz na publiczną działalność artystyczną, rozrywkową, a także sportową, ochronę przeciwpożarową i inne²⁹. Były to największe polskie miasta liczące ponad 100 000 mieszkańców (np. Płock) oraz kilka mniejszych miast leżących w obrębie strefy metropolitalnej. Jak wskazywała Najwyższa Izba Kontroli celem programu pilotażowego było w szczególności sprawdzenie sposobów i możliwości wprowadzenia reformy ustrojowej (przede wszystkim utworzenia powiatów) na wybranej grupie gmin. Następnym planowanym etapem reformy miało być uchwalenie przez Sejm odpowiedniej ustawy i przekazanie zadań pilotażowych przyszłym powiatom jako zadań własnych lub zleconych ustawowo³⁰.

²⁷ Dz.U. z 1993 r. Nr 65, poz. 309 ze zm.; szerzej M. Barański: *Program pilotażowy w opiniach środowiska samorządowego i pracowników administracji rządowej*, Katowice 1995.

²⁸ Do realizacji programu przystąpiły 43 miasta. Chorzów, Grudziądz i Sosnowiec nie podpisały porozumień i ostatecznie nie przystąpiły do programu.

²⁹ Ustawa budżetowa na rok 1994 z dnia 25 marca 1994 r. (Dz.U. Nr 52, poz. 209). wprowadziła możliwość zmiany zakresu przejmowanych zadań w drodze indywidualnych negocjacji samorządu z wojewodą. Stworzono również uprawnienie do częściowego wypowiedziania porozumień w zakresie niektórych zadań i kompetencji przewidzianych w rozporządzeniu. Zmiana zakresu przejmowanych zadań wymagała zawarcia odrębnego porozumienia w trybie określonym w rozporządzeniu pilotażowym.

³⁰ Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli podejmowania przez administrację rządową i samorządową działań w celu usprawnienia wykonywania zadań publicznych, na przykładzie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania, ST 1966, nr 6 (66), s. 6, 81.

Kolejnym etapem na drodze ku reformie samorządowej było wejście w życie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych³¹ (nazywanej ustawą miejską lub ustawą o dużych miastach). Na jej podstawie ustawodawca przekazał gminom o statusie miasta określonym w załączniku (tożsamym z treścią załącznika nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r.), gminom warszawskim i miastu stołecznemu Warszawa oraz miejskim strefom usług publicznych kolejne zadania z zakresu administracji rządowej. Gminy objęte postanowieniami ustawy przejęły do prowadzenia jako zadania własne między innymi publiczne szkoły ponadpodstawowe, szkoły artystyczne, domy pomocy społecznej, zakłady opieki zdrowotnej oraz instytucje kultury. Ustawa miejska obowiązywała do dnia 31 grudnia 1998 r.

W latach 1990-1998 r. funkcjonowały sejmiki samorządowe. Podstawę do ich powołania stanowił art. 75 tzw. Małej Konstytucji, który powierzył ustawodawstwu zwykłemu określenie zasad reprezentacji interesów jednostek samorządu terytorialnego wobec władz państwowych. Instytucję tę wprowadzono w rozdziale ósmym ustawy o samorządzie terytorialnym. Zgodnie z jej art. 76 ust. 1 gminy z obszaru województwa wyłaniały wspólną reprezentację w postaci sejmiku samorządowego. Zasady i tryb działania sejmiku oraz jego organów określał uchwalany przez niego regulamin. Na temat istoty sejmiku wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu z dnia 24 stycznia 1995 r.³² wskazał, że jest to struktura, która reprezentuje interesy gminy wobec administracji rządowej. Sejmik wyposażono jednocześnie w skuteczne środki prawne ochrony owych interesów. Zaliczono do nich uprawnienie do wyrażania opinii w istotnych sprawach województwa, dokonywanie oceny działalności administracji rządowej w województwie, opiniowanie kandydatów na wojewodów, występowanie z wnioskami o uchylenie naruszających lokalne interesy rozporządzeń i zarządzeń wojewody. Podstawową funkcją sejmiku – zdaniem TK – była ochrona samodzielności gmin jako jednostek samorządu terytorialnego.

³¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 ze zm.

³² K 5/94, OTK 1995, poz. 3.

Ostatecznie zdecydowano, że pierwszy etap reformy powinien zostać uzupełniony o samorząd powiatowy, którego celem będzie realizacja zadań publicznych o charakterze lokalnym, ale ponadgminnym³³. W dniu 5 czerwca 1998 r. Sejm RP przyjął ustawę o samorządzie powiatowym³⁴. Zgodnie z art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotą samorządową. W myśl jej art. 1 ust. 2. „Ilekcroć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotą samorządową oraz odpowiednie terytorium”. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Został on ponadto wyposażony w osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej. Podobnie jak w przypadku gminy, o ustroju powiatu stanowi jego statut. Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia tworzy, łączy, dzieli i znosi powiaty oraz ustala ich granice, a także ustala i zmienia nazwy powiatów oraz siedziby ich władz. W dniu 7 sierpnia 1998 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie w sprawie utworzenia powiatów³⁵. O charakterze podziału na powiaty przesądziły trzy okoliczności. Pierwszą przesłanką była struktura osadnicza kraju, która w pewnych sytuacjach narzucała rozwiązania podziałowe. Kolejną przyczyną wiązała się z doświadczeniami z funkcjonowania programu pilotażowego z 1993 r. oraz ustawy miejskiej z 1995 r. Doprowadziły one do wniosku, że największe miasta z powodzeniem mogą wypełniać zarówno wszystkie zadania gminne, jak i powiatowe. Trzecią przesłanką była chęć zapewnienia rekompensaty dla miast, które w wyniku nowego podziału administracyjnego straciły status siedziby wojewody³⁶.

Przywrócenie samorządu powiatowego wymagało wprowadzenia dalszych przemian związanych ze zredukowaniem liczby województw z 49 do 16. Na tym tle doszło do tarć różnych interesów. Decydując

³³ S. Kantyka, *Historia samorządności w Polsce i jej formy*, w: *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, Warszawa 2007, s. 76; K. Koc, *Dyskusje i spory o celowość i zasady tworzenia powiatów*, w: *Samorząd terytorialny. Ale jaki?*, op. cit., s. 190-203.

³⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1445.

³⁵ Dz.U. Nr 103, poz. 652.

³⁶ E. Ganowicz, *Ustrój miasta na prawach powiatu*, w: *Samorząd miejski. Zadania, instytucje, formy*, S. Wróbel (red.), Poznań – Chorzów, s. 268.

o stworzeniu większych niż dotychczasowe województw, postawiono na rozwój dużych ośrodków kosztem osłabienia pozycji mniejszych miast będących do tej pory siedzibami województw. Ustawa o samorządzie województwa została uchwalona w dniu 5 czerwca 1998 r. i weszła w życie w dniu 1 stycznia 1999 r. Na samorząd województwa nałożono odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych o charakterze regionalnym. W ten sposób uzupełniono strukturę samorządu gminnego i powiatowego, realizujących zadania publiczne o charakterze lokalnym. Jednocześnie ustawodawca przyjął, że zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy, a organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym³⁷.

Ustawowe unormowanie funkcjonowania samorządu terytorialnego podlegało istotnym zmianom w toku obowiązywania trzech ustaw ustrojowych. Było to charakterystyczne dla wielu dziedzin życia w Polsce w okresie transformacji ustrojowej. Jednocześnie systematycznie zwiększano kompetencje samorządu. W odniesieniu do samorządu gminnego w istotny sposób poszerzono zakres zadań gmin, czemu niestety nie zawsze towarzyszyło zwiększenie środków na ich realizację. Zmianom podlegał również podział kompetencji oraz zakres działania organów gminy. Małała pozycja organu stanowiącego wobec organu wykonawczego. Zmiany w sytuacji samorządu związane były bardziej z wyborami parlamentarnymi niż samorządowymi. Mimo wielu sprzecznych tendencji występujących w procesie decentralizacji państwa oraz reformowaniu jego ustroju, kolejne etapy budowy samorządu prowadziły do zwiększania zakresu lokalnej demokracji oraz podnoszenia rangi samorządu terytorialnego w państwie³⁸. Na przykładzie analizy wyborów w Polsce w latach 1989-2011 sformułowano pogląd, że czas ten można podzielić na cztery okresy, tj. transformacja (1989-1993), stabilizacja (1994-2000), modernizacja (2001-2005) i dominacja (od 2006)³⁹.

³⁷ Zob. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa.

³⁸ A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP*, Zielona Góra 2002, s. 27.

³⁹ A.K. Piasecki, *Wybory w Polsce 1989-2011*, Kraków 2012.

Podsumowanie

Model polskiego samorządu terytorialnego, pomimo swych różnych mankamentów, zasadniczo odpowiada współczesnym standardom międzynarodowym, w tym wyrażonym w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. Kształtowany był on w dwudziestoleciu międzywojennym i po długiej przerwie przypadającej na czasy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej odrodził się z chwilą przyjęcia w czasach III RP ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie zwanej ustawą o samorządzie gminnym).