

# Edyta Sokalska

---

## Przemiany strukturalne władz lokalnych w Polsce w II połowie XX wieku

---

Zeszyty Prawnicze 11/3, 313-333

---

2011

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.

EDYTA SOKALSKA

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

## PRZEMIANY STRUKTURALNE WŁADZ LOKALNYCH W POLSCE W II POŁOWIE XX WIEKU

Istniejące w organizmach państwowych struktury terytorialne podlegają przemianom pod wpływem wielu czynników, wśród których najistotniejszymi są zmiany ustrojowe, społeczne, ekonomiczne i kulturowe. Wszystkie te czynniki są ze sobą powiązane, tworząc układ oddziaływań kształtujących kierunki i zakres transformacji terytorialnej. Po zakończeniu II wojny światowej w Polsce podstawowe sprawy z zakresu charakteru politycznego władzy w Polsce zostały rozstrzygnięte stosunkowo wcześnie, natomiast proces organizacji terenowych organów władzy trwał do 1950 r. Przedmiotem poniższych rozważań są przede wszystkim podstawy prawne funkcjonowania oraz organizacja administracji lokalnej w Polsce w latach 1972-1975. W dalszej kolejności przedstawione zostaną kierunki rozwoju administracji lokalnej po 1975 r. oraz poważne przeobrażenia mające miejsce w latach 90-tych, które doprowadziły do reaktywacji samorządu terytorialnego.

Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>1</sup>, znosząc dualizm administracji państwowej sprawiła, że do końca 1972 r. pracą samorządów kierowały rady narodowe. Likwidacja samorządów wyeliminowała osobowość prawną społeczności lokalnych i pozbawiła je resztek własności komunalnych. Proces centralizacji oraz zniesienie samorządu były traktowane jako jedno

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 14, poz. 130.

z wielkich osiągnięć władzy ludowej. Działanie rad narodowych stało się coraz bardziej scentralizowane i zbiurokratyzowane.

Jedna ze zmian w strukturze władz lokalnych i w ich uprawnieniach nastąpiła na początku lat siedemdziesiątych. Funkcję I Sekretarza KC PZPR powierzono Edwardowi Gierkowi. Powodem tej zmiany były „wydarzenie grudniowe” 1970 r. Podjęte zostały wówczas pewne próby dokonania przeobrażeń systemowych. Reformy te były spowodowane między innymi poczuciem zagrożenia centralnych władz partyjnych, rosnącymi wpływami i siłą wojewódzkich komitetów PZPR. Część reform zmierzała do wprowadzenia zmian w podziale administracyjnym kraju, inne dążyły do zmian w kompetencjach organów terenowej administracji państwowej. Zdawano sobie sprawę z ogromnego zakresu władzy, którą posiadali pierwsi sekretarze wojewódzkich instancji partyjnych<sup>2</sup>. Podejmowane w tym czasie dyskusje zaowocowały ustawami z lat 1972-1975<sup>3</sup>. Nowele konstytucyjne z 1972 i 1975 r. wprowadzały zmiany w podziale administracyjnym kraju, natomiast nowela z 1973 r. powołała nowe organy i zmieniła kompetencje rad narodowych<sup>4</sup>.

Ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych<sup>5</sup> zniósła istniejący od 1954 r. podział na gromady i osiedla. W miejsce 4300 gromad powołano 2300 gmin. Po 18 latach gmina stała się znowu najniższą jednostką podziału administracyjnego. Ustawa ta wprowadzała nowy jednolity organ, jakim był naczelnik gminy. Był to organ wykonawczy i zarządzający gminnej rady narodowej oraz organ administracji państwowej w terenie, powołany na czas nieokreślony przez przewodniczącego prezydium wojewódz-

---

<sup>2</sup> J. REGULSKI, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, s. 23.

<sup>3</sup> J. SŁUŻEWSKI, *Końcowy etap reformy rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej*, «NP» 31.7-8/1975, s. 935 i n.; K. STARKIEWICZ, *Trzeci etap reformy terenowych organów władzy państwowej i administracji w PRL*, «PiP» 30.6/1975, s. 5-19.

<sup>4</sup> O wyborach do rad narodowych w 1973 r., zob. *Radni rad narodowych 1958-1973*, Warszawa 1974, s.18 i 19.

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 312, tekst jednolity poz. 314.

kiej rady narodowej na wniosek prezydium powiatowej rady narodowej, zgłoszony po zaopiniowaniu przez gminną radę narodową<sup>6</sup>.

Mocą ustawy z dnia 22 listopada 1973 r. o zmianie ustawy o radach narodowych<sup>7</sup>, rada narodowa pozostawała nadal organem władzy państwowej. Miała również pełnić rolę organu samorządu społecznego. Ten ostatni zapis nie został właściwie wprowadzony w życie<sup>8</sup>. Pomimo używania terminu „samorząd”, reformy z lat 1972-1975 nie stanowiły rzeczywistego kroku ku restytucji korporacji samorządowych. Ustawa przenosiła model organów stworzonych w gminie w 1972 r. na szczebel powiatowy i wojewódzki. Najważniejszym zapisem było odebranie radom funkcji terenowych organów administracji państwowej. Do tych zadań powołano nowe jednoosobowe organy. W miastach byli to naczelnicy miast, w dzielnicach miast naczelnicy dzielnic, w powiatach naczelnicy powiatów, w dużych miastach (powyżej 100 tys. mieszkańców) prezydenci miast, w województwach wojewodowie. Od 1973 r. prezydium rady stało się znów, jak przed ustawą z 1950 r., jej wewnętrznym organem. Nowela z 1973 r. podkreślała jednak znaczenie rady<sup>9</sup>. Rady miały nadawać kierunek działania administracji terenowej, sprawować nad nią kontrolę, opiniować kandydatury na

---

<sup>6</sup> Tamże, art. 65.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 47, poz. 276.

<sup>8</sup> Określenie rad narodowych jako formy samorządu społecznego wzbudzało poważne wątpliwości, zob. A. PIEKARA, *Terenowa polityka społeczna. Problemy rozwoju i postępu społecznego w mikroskali*, Warszawa 1991, s. 263. Autor stwierdza, że „samorząd społeczny” był z punktu prawnego pojęciem pustym i nie wprowadzał do ustroju władzy lokalnej nic nowego. Zob. też M. KULESZA, *Samorządowy model ustroju terenowego*, [w:] *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, I, Warszawa 1982, s. 48-50; TENŻE, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, «PiP» 45.1/1990 s. 20. Autor stwierdza, że „samorząd społeczny” był w sferze ideowej wariantem kolektywizmu; W. DAWIDOWICZ, *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego*, «PiP» 37.3-4/1982, s. 107. Autor przedstawił, że uznanie rad narodowych za organ „samorządu społecznego” było manewrem, mającym na celu stępienie ostrości społecznych oczekiwań dotyczących samorządu terytorialnego.

<sup>9</sup> O charakterze rad narodowych po reformie, zob. S. ZAWADZKI, *Reforma rad narodowych a rozwój samorządności*, „Nowe Drogi” 10/1974, s. 41.

stanowiska wojewodów, prezydentów i naczelników. Kierownicy wydziałów stracili wówczas status organu. Na przewodniczących wojewódzkich i powiatowych rad narodowych władze PZPR zalecały powoływanie pierwszych sekretarzy komitetów powiatowych i wojewódzkich<sup>10</sup>. Od praktyki tej odstąpiono dopiero po wydarzeniach sierpniowych z 1980 r.

Na pierwszej sesji po wyborach, rada narodowa wybierała ze swego grona na okres kadencji przewodniczącego rady narodowej i jego zastępców oraz przewodniczących stałych komisji. Stanowili oni prezydium rady narodowej<sup>11</sup>. Wojewodę, prezydenta miasta, naczelnika powiatu, naczelnika miasta stanowiącego powiat i naczelnika dzielnicy w mieście wyłączonym z województwa powoływał na czas nieokreślony Prezes Rady Ministrów, po zaopiniowaniu kandydatów przez właściwą radę narodową. Naczelnika miasta nie stanowiącego powiatu, naczelnika dzielnicy w mieście stanowiącym powiat oraz naczelnika gminy powoływał na czas nieokreślony wojewoda, po zaopiniowaniu kandydatów przez właściwą radę narodową<sup>12</sup>. Do wojewodów, prezydentów miast oraz naczelników powiatów, miast i dzielnic jako terenowych organów administracji państwowej należały wszystkie sprawy z zakresu administracji państwowej, niezastrzeżone na rzecz innych organów. Wojewoda wykonywał swoje zadania przy pomocy podległego mu urzędu wojewódzkiego, prezydent miasta i naczelnik miasta – przy pomocy urzędu miejskiego, naczelnik powiatu – przy pomocy urzędu powiatowego, naczelnik dzielnicy – przy pomocy urzędu dzielnicowego. W skład powyższych urzędów wchodziły wydziały. W miarę potrzeby, właściwe organy administracji państwowej mogły tworzyć na podstawie wzajemnych porozumień wydziały wspólne dla województwa i miasta wyłączonego z województwa, powiatu i mia-

---

<sup>10</sup> O doborze składu rad narodowych, zob. B. ZAWADZKA, *Kryteria wyboru składu rad narodowych*, «PiP» 29.11/1974, s. 82; W. JAROSIŃSKI, *Wybory organów samorządu mieszkańców*, «Rada Narodowa-Gospodarka-Administracja» 1973 nr 18 s. 1; W. SOKOLEWICZ, *Zmiany w strukturze i działalności organów przedstawicielskich*, «Problemy rad narodowych» 1973 nr 25, s. 64.

<sup>11</sup> Por. art. 26.

<sup>12</sup> Tamże, art. 49c.

sta stanowiącego powiat, sąsiednich powiatów lub miast stanowiących powiaty, dzielnic miasta podzielonego na dzielnice<sup>13</sup>.

Wojewodowie, prezydenci miast oraz naczelnicy powiatów, miast i dzielnic mogli upoważniać kierowników i innych pracowników wydziałów podległych im urzędów do załatwienia określonych spraw w ich imieniu, w tym również do wydawania decyzji administracyjnych. Nadzór nad działalnością terenowych organów administracji państwowej został powierzony Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów oraz terenowym organom administracji państwowej wyższego stopnia<sup>14</sup>.

Na mocy ustawy z 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych<sup>15</sup> zlikwidowano powiaty, przechodząc na dwuszczeblowy podział terytorialny państwa, powiększając do 49 liczbę województw<sup>16</sup>. Wiele organów nie było w stanie dostosować swego przestrzennego zakresu działania do nowego dwustopniowego podziału zasadniczego<sup>17</sup>. Pociągnęło to za sobą niekontrolowany wzrost podziałów specjalnych. W praktyce niektóre dziedziny życia społecznego i gospodarczego przerastały możliwości załatwienia ich w gminie (na przykład sprawy geodezyjne). Dla tych potrzeb powołano przypominające powiaty urzędy rejonowe. Brak wykwalifikowanych kadr, zaplecza technicznego, a zwłaszcza brak środków na tworzenie odpowiedniej infrastruktury w gminach sprawił, że odbierano gminom wiele kompetencji i przekazywano je rejonowi. Być może niektóre ośrodki stanowiły podstawę do tworzenia nowych województw, jednak wiele nowych, małych województw, wobec zbliżającego się kryzysu gospodarczego, nie miało szans stworzenia podstaw do nowych regionów<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> Tamże, art. 49.

<sup>14</sup> Tamże, art. 85.

<sup>15</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 91.

<sup>16</sup> J. KOKOTKOWICZ, *Nowe województwa w świetle statystyki*, «Rada Narodowa-Gospodarka-Administracja» 1975 nr 13, s. 33.

<sup>17</sup> S. GAJEWSKI, K. M. NAWACKA, *Historia ustroju Polski 966-1989*, Olsztyn 2002, s. 181.

<sup>18</sup> Z. LEOŃSKI, *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej PRL*, Warszawa-Poznań 1989, s. 14.

Nie można ostatecznie wyjaśnić, w jakim stopniu kryzys gospodarczy wpłynął na urzeczywistnienie założeń reformy z lat 1972-1975, w jakim zaś stopniu reforma przyczyniła się do pogłębienia kryzysu. Ustawa z 26 maja 1978 r. o radach narodowych<sup>19</sup> przyniosła próbę instytucjonalizacji, czy też pewnego rodzaju centralizacji form kontroli społecznej przez powołanie w systemie rad narodowych komitetów kontroli społecznej.

O konieczności reaktywacji autentycznego samorządu terytorialnego w Polsce zaczęto wyraźnie mówić od połowy 1980 r.<sup>20</sup>. Ostatecznie dopiero dyskusje z lat osiemdziesiątych i liberalizacja ustroju zaczęły torować drogę powrotu do koncepcji samorządu terytorialnego<sup>21</sup>. W dyskusjach tych zarysowały się jednak dwie różne koncepcje. Jedna nawiązywała do samorządu terytorialnego w klasycznym ujęciu, druga optowała za utrzymaniem dotychczasowego systemu rad narodowych, mając na uwadze jego kolejne modyfikacje.

Zwolennicy klasycznej doktryny prawa publicznego uważali, że samorząd terytorialny to nie tylko zdecentralizowanie administracji państwowej i oddanie jej w ręce organów władzy lokalnej, lecz także uspołecznienie władzy lokalnej i upodmiotowienie społeczności lokalnej<sup>22</sup>. A. Jaroszyński twierdził, że „istotę samorządu stanowi właśnie to, że jest on niepaństwowy, organ państwowy nie może

---

<sup>19</sup> Dz.U. Nr 14, poz. 61.

<sup>20</sup> Na znaczące dzieła polskiego dorobku naukowego lat osiemdziesiątych poświęcone samorządowi terytorialnemu wskazuje M. KULESZA, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, «PiP» 45.1/1990, s. 16-28; A. JAROSZYŃSKI, *W sprawie zmiany ustawy o radach narodowych*, «PiP» 37.1-2/1982, s. 99.

<sup>21</sup> Por. A. ANTOSZEWSKI, *Władza i samorząd a zagadnienia kompetencji rad narodowych*, «PiP» 38.4/1983, s. 10-15; W. DAWIDOWICZ, *Jeszcze jedna reforma rad narodowych, czy przywrócenie samorządu terytorialnego?*, «PiP» 37.3-4/1982, s. 107; M. KULESZA, *Władza lokalna w systemie reformy*, «PiP» 38.3/1983, s. 25-30; M. STAHL, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej*, Łódź 1989, s. 10-59.

<sup>22</sup> A. PIEKARA, *Spółdzielczość lokalna i samorząd*, Warszawa 1986, s. 32. Autor stwierdza, że podmiotem samorządu mogą być tylko same społeczności; np., B. ZAWADZKA, *Pozycja ustrojowa samorządu w państwie socjalistycznym*, «PiP» 38.9/1983, s. 46, również podkreślała konieczność decentralizacji i uspołecznienia samorządu, aby zrealizować upodmiotowienie społeczności lokalnej, ale społeczność

być więc samorządowy”<sup>23</sup>. Przeciwno łączeniu samorządu terytorialnego z organami władzy państwowej występował również Piekara<sup>24</sup> i Dawidowicz, stwierdzając, że „każda próba łączenia organu władzy państwowej z organem samorządu terytorialnego musi skończyć się niepowodzeniem, bo leży między nimi nieprzekraczalny próg w postaci odrębnej – w stosunku do organów państwa – podmiotowości jednostki samorządowej”<sup>25</sup>.

Przeciwnicy autentycznego samorządu twierdzili, że nie ma możliwości realizowania interesów lokalnych godzących w interes państwa, czy interesów państwa, naruszających interes społeczności lokalnej. Według J. Surowca w państwie socjalistycznym „państwo, ściślej aparat państwowy, przestaje bowiem być nosicielem jakichś sobie tylko właściwych interesów, sprzecznych z interesem społeczeństwa, a w każdym razie kształtują się obiektywne przesłanki zaistnienia takiej sytuacji (...). Nie dzieli się władzy, o czym decyduje brak obiektywnej sprzeczności interesów między zorganizowanym w państwo społeczeństwem, a społeczeństwami lokalnymi. W tej sytuacji organ określonej grupy społecznej może być zarazem organem całego społeczeństwa, ściślej organem realizującym interes ogólnospołeczny, czyli organem państwa”<sup>26</sup>.

Przeciwnicy prawdziwego samorządu sądzili również, że nadanie władzy lokalnej statusu samorządu terytorialnego będzie równoznaczne z osłabieniem tej władzy, wynikającym z pozbawienia jej władztwa państwowego. Świadczyło to jednak o niewłaściwym rozumieniu istoty tej instytucji, gdyż samorząd uważany był w doktrynie za uspołecznioną i upodmiotowioną władzę publiczną, wyposażoną przez prawo we władztwo państwowe. Przedmiotem ich ataku było również to,

---

lokalną rozumiała jednak jako „część składową ludu pracującego”, a administrowanie jako „fragment realizacji ludowładztwa”.

<sup>23</sup> A. JAROSZYŃSKI, *W sprawie zmiany ustawy...*, s. 99 przyp. 20.

<sup>24</sup> A. PIEKARA, *Demokracja bez pośredników*, wywiad), «Polityka» 1982 nr 33 z s. 3 przyp. 8.

<sup>25</sup> W. DAWIDOWICZ, *Jeszcze jedna reforma...*, s. 106 przyp. 8.

<sup>26</sup> J. SUROWIEC, *O koncepcji władz lokalnych w PRL*, «PiP» 38.9/1983, s. 56.



co stanowi atrybut samorządu terytorialnego, mianowicie własna, odrębna podmiotowość prawna i majątkowa gminy<sup>27</sup>. Gmina jako osoba prawna stałaby się właścicielem odrębnego od państwowego mienia komunalnego oraz podmiotem ustawowo zdecentralizowanych kompetencji w publicznych sprawach o znaczeniu lokalnym. Wskazywano, że instytucja samorządu terytorialnego, związana z przyznaniem samodzielności prawnej jest niemożliwa w państwie socjalistycznym, bo rozбивa jednolitą i niepodzielną władzę ludu<sup>28</sup>.

Zwolennicy przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego akcentowali natomiast potrzeby prawnego upodmiotowienia jednostek terytorialnych, przede wszystkim gmin i wyodrębnienia własności lokalnej jako niezbędnych cech i warunków samodzielności i autentyczności samorządu<sup>29</sup>. Przeciwnicy samorządu terytorialnego posługiwali się z kolei argumentem, że takie rozwiązanie prawno-ustrojowe prowadziło do osłabienia państwa.

W 1981 r. przygotowano podstawowe założenia planowanej reformy samorządu terytorialnego, opracowane przez naukowców pod auspicjami Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego<sup>30</sup>. Stwierdzono wówczas jednoznacznie, że samorząd terytorialny rzeczywiście działający w Polsce nie istnieje ani nie funkcjonuje jako instytucja prawno-ustrojowa. Władze i organy przedstawicielskie były formowane przez nominację a nie drogą demokratycznych wyborów. Władze i organizacje terenowe pozbawione były gestii w istotnych sprawach społecznych, ekonomicznych i przestrzennych swego terenu. Rady narodowe stanowiły w praktyce organy jednolitej władzy państwowej, a ich rola jako organów samorządowych na skutek podporządkowania centralnej

---

<sup>27</sup> Zob. dyskusję na łamach tygodnika, *Własność komunalna, szansa czy kłopot?*, «Rada Narodowa» 1987 nr 24, s. 6 i n.

<sup>28</sup> Zob. J. SUROWIEC, *O koncepcji...*, s. 55 przyp. 26.

<sup>29</sup> B. NIECIUŃSKI, *Uruchomić wyobraźnię. Forum o samorządzie terytorialnym*, «Polityka» 1982 nr 44, s. 6.

<sup>30</sup> B. RYŚ, *Trudne początki demokracji lokalnej. Wysiłki na rzecz odbudowy samorządu terytorialnego w latach osiemdziesiątych*, „Mazowieckie Studia Humanistyczne” 1/1996, s. 127; *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, red. M. KULESZA, Warszawa 1982, s. 165 i n..

administracji państwowej uległa całkowitej likwidacji. Społeczeństwa lokalne zostały praktycznie pozbawione wpływu na decyzje o rozwoju miast i wsi. Ówcześni głosiciele reformy gospodarczej, mając to wszystko na uwadze twierdzili, że samorząd terytorialny musi ulec rzeczycywiściej demokracji.

Ustawa z 22 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>31</sup>, wydana już w okresie stanu wojennego, była próbą kompromisu między różnymi propozycjami uregulowania spraw zarządu lokalnego. Ustawa ta mająca charakter prawa ustrojowego, poza dotychczasowymi dwoma funkcjami rad narodowych wyraźnie wymieniała ich trzecią ich funkcję, że rady są zarazem organami samorządu terytorialnego ludności w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach. Nie zdefiniowano jednak, które działania rad miały służyć wypełnianiu ich funkcji w systemie władzy państwowej, a które urzeczywistniać aspekty samorządowe ich pracy. Nie nastąpiła więc oczekiwana decentralizacja władzy i upodmiotowienie gminy, gdyż nadal uprawnienia do zarządu mieniem pozostawiono w gestii organów administracji państwowej, funkcjonujących faktycznie w hierarchicznym systemie zależności<sup>32</sup>.

Ustawa z 19 grudnia 1986 r. o zmianie ustawy o systemie rad narodowych samorządu terytorialnego rozszerzyła znaczenie możliwości powierzenia spraw należących do terenowych organów administracji państwowej innym jednostkom organizacyjnym. W dniu 16 czerwca 1988 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie niektórych dotychczasowych

---

<sup>31</sup> Dz.U. Nr 41, poz. 85.

<sup>32</sup> A. PIEKARA, *Demokracja bez pośredników...*, s. 3 przyp. 8; M. KULESZA, *Niektóre zagadnienia*, cit., s. 19-20 przyp. 8. Autor stwierdza, że „Nie może być nic bardziej obcego w doktrynie samorządu społecznego – jako powszechnej organizacji społeczeństwa w okresie budowy komunizmu, w którą miały się stopniowo przekształcać organy jednolitej władzy państwowej – niż „samorząd terytorialny”, będący przeciwieństwem wyrazem dualizmu zarządu publicznego i zwalczany swego czasu, jako forma ustrojowa państwa burżuazyjnego, nie zapewniająca ludności dostatecznego wpływu na bieg spraw ogólnych, oparta na sztucznym przeciwstawieniu spraw lokalnych i ogólnopaństwowych”. Koncepcję samorządu terytorialnego ujętą w ustawie omawia A. ANTOSZEWSKI, *Koncepcja samorządu w ustawie z 20 lipca 1983 r.*, «Problemy rad narodowych. Studia i materiały» 58/1984, s. 5 i n.

ustaw regulujących zasady funkcjonowania terenowych organów władzy i administracji państwowej<sup>33</sup>. Znowelizowana ustawa lipcowa zachowała koncepcję „państwowego samorządu terytorialnego”. Gmina nie stała się osobą prawną ani właścicielem mienia komunalnego. Uprawnienia tego rodzaju zostały przyznane tylko radzie narodowej. Kategoria określana jako „samorząd terytorialny” nie nabrała treści prawnej<sup>34</sup>. Gmina nie uzyskała statusu samorządu terytorialnego, dzięki któremu musiałaby być traktowana przez aparat władzy jako względnie niezależna od niego korporacja prawa publicznego z własną podmiotowością, odrębną od państwowej. Dopiero w dobie wielkich przeobrażeń lat 90-tych sytuacja ta uległa zmianie.

Brak samorządności i demokracji w okresie PRL, brak odmiennej podmiotowości publicznoprawnej i podmiotowości cywilnoprawnej jednostek terytorialnych, brak odrębnej własności komunalnej prowadzi do ubezwłasnowolnienia tych jednostek w sferze rozwoju społecznego i gospodarczego. Postulowany w latach 80-tych model samorządu terytorialnego musiał realizować nie tylko zasady demokratyzacji władzy, ale przede wszystkim organizować społeczność lokalną w taki sposób, aby optymalnie zaspokoić jej potrzeby i przyczynić się do kreowania rozwoju lokalnego<sup>35</sup>. Model władzy, jaki usankcjonowały rządy komunistyczne w Polsce ewoluował w czasie. W ślad za kolejnymi

---

<sup>33</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 130.

<sup>34</sup> Zob. M. STAHL, *Poszukiwania modelu władzy...*, s. 59 przyp. 21; M. KULESZA, *Niektóre zagadnienia...*, s. 17-18 przyp. 8.

<sup>35</sup> J. REGULSKI, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 33 przyp. 2. Autor twierdzi, że pierwszy dokument, zawierający tezy odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce, został opracowany poza środowiskiem politycznym. Dnia 12 czerwca 1981 r. przedstawiono na forum Komisji Prawa i Przewrządności Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”. Dokument ten otworzył proces przemian. W tezach stwierdzono, że nie jest możliwe wyjście z kryzysu politycznego, społecznego i gospodarczego kraju bez generalnej reformy władz terenowych, bez przywrócenia im autentycznego samorządu, niezbędnego dla uzdrowienia aktywności społeczeństwa i dla uruchomienia ogromnych rezerw inicjatyw społecznych, zob. *Dokument nr 3* (autorstwa J. REGULSKIEGO, P. BUREGO, A. JEWUCHOWICZA, T. MARKOWSKIEGO), *Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”*. *Samorządne władze terenowe w zreformowanym ustroju gospodarczym PRL. Pierwsze opracowania dotyczące*

kryzysami politycznymi można zaobserwować okresy pewnych tendencji decentralizacyjnych i okresy rządów silnie scentralizowanych. Jak słusznie zauważa J. Regulski, łatwo zauważyć, że po każdym kryzysie uchwalono na ogół w dwa lata nowe prawo o władzach terenowych, manifestując wolę zadośćuczynienia żądaniom ludności. Wola ta była tylko pozorna i wkrótce następowała nowelizacja ustaw. W żadnym jednak razie te pozorne liberalizacje nie posunęły się tak daleko, aby zagrozić obowiązującemu modelowi państwa<sup>36</sup>.

Z wpływem czasu system polityczny panujący w Polsce okazywał się coraz bardziej nieefektywny. Scentralizowane zarządzanie gospodarką narodową hamowało jej rozwój. Konieczność reform i decentralizacji w gospodarce zaczynała być powszechnie rozumiana. Bezpośredni wpływ na fatalną sytuację w Polsce miała zła polityka gospodarcza ekipy Edwarda Gierka, polegająca na nadmiernym i nieprzemysłanym inwestowaniu, finansowanym głównie poprzez zaciąganie kredytów zagranicznych oraz na zbyt dużym uzależnieniu produkcji od surowców sprowadzanych z zagranicy, co ostatecznie doprowadziło do zadłużenia przekraczającego możliwości spłat<sup>37</sup>.

Dyskusja nad nieudanymi reformami odbywała się w różnych środowiskach, gdyż powszechne było poszukiwanie dróg demokratyzacji i przebudowy państwa. Ważną rolę odegrały tu sformułowania wypracowane przez NSZZ „Solidarność”. Program przemian ustrojowych został sformułowany podczas I Krajowego Zjazdu Delegatów we wrześniu 1981 r. W pierwszej fazie uchwały programowej stwierdzono, że związek domaga się reformy samorządowej i demokratycznej na wszystkich szczeblach zarządzania oraz nowego planu społeczno-

---

*reformy samorządowej*, [w:] *Reforma samorządowa. Materiały źródłowe 1980-1990*, wstęp i wyb. J. REGULSKI, Warszawa 2000, s. 15.

<sup>36</sup> J. REGULSKI, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 22-23 przyp. 2.

<sup>37</sup> O sytuacji gospodarczej i jej przyczynach, zob. L. BALCEROWICZ, *Od diagnozy systemu do jego reformy*, [w:] *Ekonomiści o reformie gospodarczej*, pod red. U. LIBURY-GRZEŁOŃSKIEJ, I: *Cele i zakres reformy gospodarczej*, Warszawa 1981, s. 158-159 i in.; C. JÓZEFIAK, *Konieczność i kierunki rekonstrukcji systemu ekonomicznego*, [w:] *Ekonomiści o reformie...*, s. 27 i n. przyp. 35.

-gospodarczego<sup>38</sup>. Choć sformułowania dotyczące samorządu w tym dokumencie były dość ogólne, to jednak funkcjonowanie samorządu zakładały.

Zmiany polityczne w końcu lat siedemdziesiątych zapowiadały rewolucyjne przemiany zarówno w Polsce, jak i w całej Europie wschodniej<sup>39</sup>. Stopień uzależnienia Polski od Związku Radzieckiego ograniczyła „Pierestrojka” Michaiła Gorbaczowa. Środowisko opozycyjne funkcjonujące w Polsce przyjmowały już półjawne formy działania. Wiosną 1987 r. Lech Wałęsa zaprosił do współpracy grupę intelektualistów, która to w grudniu 1988 r. przekształciła się w Komitet Obywatelski. W lutym 1989 r. Komitet stał się stroną w rozmowach z władzami. W miarę rozwoju sytuacji postulat stworzenia samorządu terytorialnego nabierał znaczenia w programach środowisk opozycyjnych. Przy aktywnym udziale J. Regulskiego doszło do powstania przy Komitecie Obywatelskim przy przewodniczącym NSZZ „Solidarność” odrębnej komisji samorządowej. Komisja ta działała do końca 1989 r., a jej podstawowym zadaniem było przygotowanie się do możliwości negocjacji z władzą. Wśród podstawowych postulatów znalazły się: „1. Należy się skoncentrować na przywróceniu samorządności miast i gmin. (...) Województwa nie będą posiadały osobowości prawnej ani własnego mienia. (...) Konieczne jest odrzucenie stalinowskiej zasady jednolitej władzy państwowej. 2. Przywrócenie samorządu lokalnego wymaga: upodmiotowienia miast i gmin. (...) Demokratycznej ordynacji wyborczej. [...] Własnych organów wykonawczych. (...) Własności komunalnej. (...) Swobody ustalania sposobów realizacji zadań. (...) Ograniczenia ingerencji organów nadrzędnych. (...) 3. Przyspieszenie wyborów do rad narodowych jest niezbędne. (...) 4. Opracowanie i realizacja nowej koncepcji ustrojowej samorządów lokalnych wymaga stworzenia takich form instytucjonalnych, które zapewniłyby środowiskom niezależnym wywieranie faktycznego wpływu na przyjmowane

---

<sup>38</sup> *I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”. Statut, Uchwała Programowa z Aneksami*, Biuro Informacji Prasowej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1981, s. 5.

<sup>39</sup> S. WYKRĘTOWICZ, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, pod red. S. WYKRĘTOWICZA, Poznań 1998, s. 108-109.

rozwiązania. Doświadczenie uczy, że sama administracja państwa nie jest zdolna do przeprowadzenia reform<sup>40</sup>.

Problematyka samorządowa znalazła się ostatecznie w programie „Okrągłego Stołu”. Nie było to seminarium naukowe, ale forum negocjacji pomiędzy przeciwstawnymi stronami, z których każda miała inne spojrzenie na ustrój państwa oraz cele polityczne. Zespoły negocjacyjne były stosunkowo małe i grupowały ludzi o wysokim stopniu wiedzy w danym temacie. Ustalono, że przewodniczący mogą w trakcie trwania negocjacji powoływać ekspertów z danej dziedziny. Ostateczny skład zespołu samorządowego przeciwnego stronie rządowej był następujący: Iwo Byczewski (sekretarz), Stefan Jurczyk, Adam Kowalewski, Michał Kulesza, Walerian Pańko, Jerzy Regulski (przewodniczący), Zbigniew Rokicki, Jerzy Stępień, Henryk Janusz Stępniań, Jerzy Zdrada. Jako eksperci zostali zaproszeni Marek Budzyński, Tomasz Dybowski, Maria Gintowt – Jankowicz, Andrzej Klasik, Andrzej Piekara (wziął udział w pierwszym posiedzeniu). Na asystenta zespołu powołano Mateusza Wyrwicha.

Zespół Stowarzyszeń i Samorządu spotkał się po raz pierwszy w ramach obrad „Okrągłego Stołu” 21 lutego. 25 lutego rozpoczęła pracę grupa samorządowa. Skład strony rządowej był następujący: Wojciech Sokolewicz (przewodniczący), Waldemar Długolecki, Maciej Graniecki, Ryszarda Kazimierska, Tomasz Lenger, Janusz Łętowski, Kazimierz Małecki, Waclaw Martyniuk, Maria Moskal, Józef Mósioł, Antoni Paris, Stanisław Stolz, Mieczysław Szostek, Jan Szreniawski, Miłosz Wilkanowicz, Stanisław Zajfert, Barbara Zawadzka<sup>41</sup>.

Dyskusje przy „Okrągłym Stole” stanowiły nowy etap w historii odbudowy samorządu<sup>42</sup>. Po zakończeniu obrad J. Regulski napisał: „W praktyce samorządności Polska ma 50-letnią przerwę (...). Przywrócenie samorządu jest konieczne (...). Niestety w Polsce ludzie

<sup>40</sup> Zob. Dokument nr 19, „Okrągły Stół”. Instrukcja dla członków delegacji, [w:] *Reforma samorządowa...*, s. 191-192 przyp. 35.

<sup>41</sup> J. REGULSKI, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, s. 54 przyp.

<sup>42</sup> A.J. KOZŁOWSKI, *Samorząd terytorialny a demokracja w makroregionie północno-wschodnim Polski. Wybrane zagadnienia*, «Zeszyty Naukowe [Ostrołęckie Towarzystwo Naukowe]» 9/1995, s. 215-220.

nie wiedzą, co to jest samorządność miast i gmin, nie rozumieją jej istoty, nie doceniają wagi. Nie wytworzyło się poczucie interesu lokalnego (...). Dokument parafowany w zespole samorządu terytorialnego w bezpośredni sposób nie załatwia nic. Istnieje niebezpieczeństwo, że (...) strona rządowa będzie realizować stary model zarządzania (...). Dziś jest zupełnie naturalne, że samorządność (...) została przesłonięta przez zbliżające się wybory do sejmu i senatu. (...) Wypełnienie podpisanego przez nas porozumienia autentyczną treścią będzie bardzo trudne. Gdybyśmy realizowali program pełnej samorządności lokalnej oznaczałoby to zmianę ustroju. Zgodziliśmy się jednak, że musi nastąpić koniec realnego socjalizmu w jego dotychczasowym wydaniu. Te prawdę przyjęła również władza”<sup>43</sup>.

Wkrótce po zakończeniu obrad „Okrągłego Stołu” rozpoczęła się kampania wyborcza. W lipcu 1989 r. po ogłoszeniu oficjalnych wyników wyborów punkt ciężkości działań dotyczących zmiany ustroju i reaktywacji samorządu przesunął się z Komitetu Obywatelskiego do parlamentu. W związku z tym, że „Solidarność” uzyskała przytłaczającą większość w Senacie, przy mniejszości w Sejmie i przy rządzie pozostającym ciągle w rękach poprzedniej ekipy, podstawowe decyzje ustawodawcze musiały być podejmowane przez Senat, gdzie została stworzona Komisja Samorządu Terytorialnego<sup>44</sup>.

W dobie wielkich przeobrażeń lat 90-tych powołanie w 1990 r. samorządu terytorialnego stało się jedyną z najważniejszych decyzji podjętych w celu przeobrażenia ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawstwo z 1990 r. powróciło do koncepcji dualistycznego modelu administracji terenowej, w której tylko jednym z filarów był samorząd terytorialny i to na szczeblu gminy<sup>45</sup>. Dopiero jednak usta-

---

<sup>43</sup> J. REGULSKI, *Okrągły stół. Kto jest kim. Opozycja*, Warszawa 1989, s. 281.

<sup>44</sup> Bliżej o pracach nad aktami normatywnymi regulującymi funkcjonowanie samorządu terytorialnego, zob. J. REGULSKI, *Samorząd III Rzeczypospolitej...*, s. 63-137, przyp. 2.

<sup>45</sup> Najważniejsze z aktów prawnych normujące kształt samorządu terytorialnego to: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483); ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm. oraz Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126) – tytuł



wodawstwo z 1998 r. dało podstawę do powołania samorządu terytorialnego na szczeblu powiatowym i wojewódzkim<sup>46</sup>. Następnie od 1 stycznia 1999 r. miejsce dwustopniowego podziału terytorialnego państwa zajął system trójstopniowy, obejmujący: samorządowe gminy, samorządowe powiaty i rządowe – samorządowe województwa.

Występujące w literaturze różne katalogi cech samorządu terytorialnego wynikają z odmiennego ujęcia omawianej materii<sup>47</sup>. Na

---

ustawy od 1 stycznia 1999 r. brzmi: „Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie gminnym” (ustalony przez art. 10 pkt. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1126); ustawa z dnia 10 maja 1990 r. – wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz. 191 ze zm.); ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji ustalonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy, a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 34, poz. 198 ze zm.); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.); ustawa z 16 lipca 1998 r. – ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich (Dz.U. Nr 95, poz. 602 ze zm.). Odrębnie uregulowany został ustrój Warszawy – ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 1995 ze zm.).

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 91, poz. 577); ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578 ze zm.); ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. Nr 95, poz. 602 ze zm.); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. Nr 96, poz. 603 ze zm.); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.); ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu ustawy o samorządzie państwowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 99, poz. 631); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652); ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.); ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. Nr 162, poz. 1126).

<sup>47</sup> Zob. różne podejścia autorów, np. J. SOB CZAK, *Idee samorządowe w Europie i w Polsce XIX i początku XX w.*, Iława 1999, s. 1-39; Z. NIEWIADOMSKI, *Ustrój samorządu*



podstawie całokształtu rozwiązań prawnych, a w szczególności przepisów Konstytucji i ustawy o samorządzie z 1990 r. można dokonać interpretacji zasad ustrojowych samorządu terytorialnego w Polsce. Unormowania Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wprowadzają ustępujące zasady ustrojowe samorządu terytorialnego: 1. samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16, ust. 2), 2. podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (art. 164, ust. 1), 3. gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164, ust. 3), 4. samorząd terytorialny posiada osobowość prawną. Zadania publiczne wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, na zasadach określonych przez ustawy (art. 16, ust. 2, art. 163), 5. samodzielność samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165, ust. 2), 6. samorząd terytorialny zaspaka-

---

*terytorialnego*, [w:] *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. Z. NIEWIADOMSKIEGO, J. SZRENIAWSKIEGO, Lublin 1991, s. 29-35; Z. NIEWIADOMSKI, *Ustrój gminy. Gminne i ponadgminne instytucje samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, Warszawa 1992, s. 155-157; TENŻE, *Ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej po reformie, Zbiór aktów prawnych (z wprowadzeniem i objaśnieniami prof. Z. NIEWIADOMSKIEGO)*, Warszawa 1998, s. 14-16; B. DOLNICKI, *Czy polskie ustawodawstwo samorządowe odpowiada standardom europejskim?*, «Samorząd Terytorialny» 1994 nr 9, s. 13; TENŻE, *Modele samorządu terytorialnego w Europie i w Polsce*, Katowice 1994, s. 7; T. RABSKA, *Administracja samorządowa i rządowa. Nowy model administracji państwowej*, «RPEiS» 53.2/1991, s. 9 i n.; TENŻE, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, «RPEiS» 55.3/1993, s. 25-34; TENŻE, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, «Samorząd Terytorialny» 1995 nr 5, s. 17; M. STAHL, *Poszukiwania modelu władzy...*, s. 41 przyp. 21; M. STAHL, E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994, s. 25-31; M. KULESZA, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, «Samorząd Terytorialny» 1995 nr 5, s. 8; Z. LEOŃSKI, *Samorząd terytorialny w II RP*, Warszawa 2002, s. 5-8; A. AGOPSZOWICZ, Z. GIŁOWSKA, M. TANIEWSKA-PESZKO, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 11-16; A. AGOPSZOWICZ, Z. GIŁOWSKA, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 42-51; A. PIEKARA, *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego a rozwój lokalny*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, pod red. A. PIEKARY, Z. NIEWIADOMSKIEGO, Warszawa 1996, s. 25-26.

ja potrzeby wspólnoty samorządowej (art. 166, ust. 1), 7. samorząd terytorialny wykonuje zadania zlecone administracji rządowej w zakresie uregulowanym ustawami (art. 166, ust. 2), 8. organy stanowiące wybierają organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego są wybierane przez mieszkańców w wyborach bezpośrednich (art. 169), 9. organy stanowiące wybierają organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (art. 169), 10. jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje prawo własności i inne prawa majątkowe.

Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 165, ust. 1; art. 167, ust. 1), 11. dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe (art. 167, ust. 2), 12. ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określa w granicach ustaw ich organy stanowiące (art. 169, ust. 4), 13. członkowie wspólnoty samorządowej mogą decydować o sprawach dotyczących tej wspólnoty w referendum (art. 170), 14. działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171, ust. 1), 15. jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się (art. 172, ust. 1).

Konstytucja RP z 1997 r. wzmacniała pozycję prawną samorządu terytorialnego, w porównaniu z unormowaniami tzw. „Małej Konstytucji”<sup>48</sup>. Do rangi zasad ustrojowych podniesiono ustawy decentralizacji władzy publicznej oraz zasadę udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 15, ust. 1; art. 16, ust. 2). Zasada samodzielności samorządu terytorialnego uzyskała w Konstytucji z 1997 r. normę rangi konstytucyjnej i odniesiona została do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego (art. 165, ust. 2). Została także poprzez Konstytucję wzmocniona pozycja gmin we wszystkich sprawach samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek tego samorządu.

---

<sup>48</sup> Ustawa z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą RP oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 426.

Zasady te, wyrażające istotę prawną samorządu, rozwinięte zostały w ustawie o samorządzie terytorialnym<sup>49</sup>. Przepisy art. 1 stanowią, że „mieszkańcy gminy z mocy prawa tworzą wspólnotę samorządową, ilekroć w niniejszej ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Wspólnota ta wykonuje samodzielnie, jako gmina – osoba prawna zadania publiczne (art. 2). Mieszkańcy danego terenu zorganizowani w związek samorządowy, tworzą korporację, zrzeszenie. Członkostwo w zrzeszeniu jest niezależne od woli. Samodzielność gminy podlega ochronie prawnej (art. 2, ust. 3)”. Gmina, będąca podstawową jednostką samorządu terytorialnego, posiada osobowość prawną jako całość (wspólnota samorządowa). Samorząd terytorialny jest korporacją publicznoprawną, wykonującą samodzielnie zadania publiczne<sup>50</sup>.

Upodmiotowienie wspólnoty samorządowej wyraża się w określonych przez ustawę sposobach sprawowania władzy, a mianowicie głosowaniu powszechnym, działalności organów gminy<sup>51</sup>. Mieszkańcy mają swobodę w podejmowaniu decyzji dotyczących składu najważniejszego organu – rady gminy. Pozycję ustrojową gminy określa zakres spraw należących do gminy. Warunkiem samodzielności gminy przy wypełnianiu zadań publicznych w zakresie zaspakajania potrzeb społeczności lokalnej jest mienie komunalne<sup>52</sup>. „Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie budżetu gminy” – taką treść zawiera art. 51 ustawy o samorządzie.

Do elementów konstytucyjnych instytucji samorządu terytorialnego w Polsce należy więc zaliczyć demokratyczną legitymizację samorządu, zasadę udziału samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy

---

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74.

<sup>50</sup> O podziale kompetencji zob. E. ZIELIŃSKI, *Problemy funkcjonowania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, pod red. T. MOŁDAWY, K.A. WOJTASZCZYKA, M. MAŁECKIEGO, Warszawa 2003, s. 19-22.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, art. 11.

<sup>52</sup> Tamże, art. 6, 7, 18.

publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, zasadę samodzielności, stanowiącą istotę samorządu terytorialnego.

Transformacja systemu podjęta w latach dziewięćdziesiątych XX wieku oraz utworzenie samorządu uwypukliły konieczność przebudowy układów terytorialnych. Poprzedni system administracyjny oparty był na przewadze struktur o charakterze centralistycznym i resortowym, i na tej zasadzie podejmowana była większość decyzji państwowych, przepływ informacji i środków finansowych. Nadmierne koncentrowanie władzy i kompetencji administracyjnych w centrum sprawiło, że nie było ono nastawione na przygotowanie strategii rozwoju i realizację ogólnej polityki. Centralizacja, jak każde tego rodzaju działanie, wzmocniła ponadto tendencje do biurokratyzowania stosunków z obywatelami, powolnego rozpatrywania spraw, nieprzestrzegania interesu społeczności lokalnych i regionalnych<sup>53</sup>.

Samorząd terytorialny nie jest w Polsce pojęciem obcym. Zbieżność rozwiązań funkcjonujących dziś w naszym kraju wynika nie tylko ze świadomego powiązania przez ustawodawcę polskiego samorządu terytorialnego z modelem preferowanym w Europie Zachodniej, gdzie wyznacznikiem demokratycznego ładu jest między innymi podmiotowość społeczna zbiorowości lokalnej. W wielu przypadkach przyjęte rozwiązania mają korzenie ugruntowane w polskiej tradycji, przerwanej jedynie narzuconym przez ZSRR systemem.

Dla nowego systemu samorządu terytorialnego utworzono w ustroju administracyjnym państwa samodzielne podmioty na trzech poziomach: gminy, powiatu (lub miasta na prawach powiatu) oraz województwa. Analizowane od strony ich funkcji gminy i powiaty tworzą segment lokalny, natomiast województwa samorządowe – segment regionalny. Segment lokalny nastawiony jest przede wszystkim na realizację interesu społeczności miejscowej, zapewniając zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców.

Jego działania polegają głównie na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, których odbiorcą może być potencjalnie każdy członek określonej wspólnoty samorządowej. Regionalny segment samorządu

---

<sup>53</sup> A. POTOCZEK, *Samorząd terytorialny a rozwój regionalny*, Toruń 1998, s. 48.

terytorialnego pełni natomiast inne funkcje. Przedmiotem jego zainteresowań jest przede wszystkim gospodarka regionalna i jej podmioty. Władze regionalne dbają o rozwój gospodarczy i cywilizacyjny regionu, zajmują się planowaniem regionalnym i międzynarodową współpracą gospodarczą. O ile powiat samorządowy przejął kompetencje dotychczasowego wojewody i wielu byłych wojewódzkich i regionalnych organów administracji rządowej oraz związane z tymi kompetencjami środki, o tyle samorząd wojewódzki przejął uprawnienia i zasoby finansowe znajdujące się w gestii rządu i administracji centralnej.

Samorządy działają w określonych przez prawo ramach kompetencyjnych, finansowych i organizacyjnych, na straży przestrzegania którego, zgodnie z Konstytucją RP, stoją sądy. Uprawnienia nadzoru administracyjnego w tym zakresie przysługują przede wszystkim wojewodom, którzy będąc przedstawicielami Rady Ministrów w województwie, odpowiadają przed rządem za działalność na terenie województwa całej administracji publicznej, w tym zgodności z prawem działalności samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego.

Wdrożenie powyższych rozwiązań w zakresie transformacji układów powinno pozwolić na: dostosowanie administracji publicznej do wymogów demokratycznego i obywatelskiego państwa, zwiększenie odpowiedzialności politycznej społeczności lokalnych i wzmocnienia tożsamości terytorialnej oraz stworzenie nowych podstaw organizacyjno-prawnych dla rozwoju lokalnego i regionalnego, wzrost efektywności realizacji zadań publicznych, kształtowanie racjonalnych struktur przestrzennych z poszanowaniem dziedzictwa kulturalnego oraz dostosowanie administracji publicznej do standardów Unii Europejskiej.

Władze publiczne powinny być zaangażowane racjonalnie, co umożliwi oszczędne gospodarowanie środkami finansowymi oraz optymalne działanie na rzecz interesu publicznego. Władze te powinny się kierować poczuciem misji oraz być świadome celów, do których zmierza jednostka terytorialna<sup>54</sup>. Proces rozwoju lokalnego i regionalnego powinien być działaniem ukierunkowanym i celowym,

---

<sup>54</sup> M. JEŹLOWIECKI, *Podstawy organizacji administracji publicznej*, Warszawa 1998, s. 28.

a cele tego rozwoju powinny być definiowane odrębnie dla każdej społeczności, uwzględniając specyfikę warunków oraz potrzeb i zasobów. Społeczności lokalne stanowią podstawowy wymiar codziennego życia ludzi, z tego też względu niezbędne jest funkcjonowanie na ich obszarze urzędów i instytucji lokalnych, instytucji samorządowych wyposażonych w odpowiednie uprawnienia i kompetencje<sup>55</sup>. Mają one służyć samodzielności lokalnych społeczności, zwłaszcza w zakresie realizowania podstawowych lokalnych potrzeb i problemów. Sprawnie działające instytucje lokalne przejmują na siebie ciężar życia lokalnej społeczności, stwarzając jednocześnie możliwość partycypacji mieszkańców w wykonywaniu i kontrolowaniu władzy na szczeblu lokalnym.

#### STRUCTURAL CHANGES IN THE POLISH LOCAL ADMINISTRATIVE BOARDS IN THE SECOND PART OF THE 20<sup>TH</sup> CENTURY

##### Summary

The structural changes of the local administrative boards in Poland in the second half of XX century are the subject of the present study. Mainly legislative bases of functioning and organization of local administrative boards in the period of 1972-1975 are taken into account. During that time the central political authorities were trying to undertake some changes in the local governing. Legislative acts of the great importance were acts of 1972 and 1975 that imposed a new administrative division. The act of 1973 changed some competence of the Polish administrative organs by introducing new ones.

The second part of the study shows the new movements in development of the Polish local administrative boards after 1975. During the great transformations of the 1990-ties setting up real local government was one of the most important political decisions. It was return to the concept of the dualistic model of the local administration.

---

<sup>55</sup> W. ŁYSOŃ, Funkcjonowanie władzy lokalnej, [w:] *Władza i społeczności lokalne w przeobrażeniach ustrojowych*, Katowice 1994, s. 89-100.