

# Samorząd Terytorialny

Opracowanie  
Dariusz Korpetta  
na podstawie:



Hubert Izdebski: „Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności”. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. Warszawa, 2001.



Zygmunt Niewiadomski (red.): „Samorząd terytorialny. Ustrój i Gospodarka”. Oficyna wydawnicza Branta. Bydgoszcz – Warszawa, 2001.

1. Samorząd terytorialny jako element systemu instytucji samorządowych .....	3
2. Geneza samorządu terytorialnego.....	8
3. Samorząd jako instrument decentralizacji władzy publicznej.....	11
4. Istota samorządu terytorialnego .....	14
5. Społeczne przesłanki samorządu terytorialnego .....	18
6. Europejskie modele samorządu terytorialnego.....	23
6.1 Kontynentalny model samorządu w państwie zdecentralizowanym .....	27
6.2 Cechy wspólne europejskiego samorządu terytorialnego .....	31
7. Samorząd terytorialny w Polsce .....	34
7.1 Samorząd terytorialny w okresie porzbirowym.....	35
7.2 Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej.....	36
7.3 Samorząd terytorialny w latach 1944/45-1950 .....	38
7.4 Rady narodowe zamiast samorządu (lata 1950-1990).....	40
7.5 Przywracanie samorządu terytorialnego po 1989 roku .....	41

# 1. Samorząd terytorialny jako element systemu instytucji samorządowych

Pojęcia: „samorząd”, „samorządność” od ponad dwudziestu lat w szczególny sposób wpisały się w historię Polski. Od początków lat dziewięćdziesiąt XX w. także określenie „samorząd terytorialny” jest powszechne w naszej rzeczywistości. Czy rozumiemy dokładnie te pojęcia? Czy potrafimy wskazać na obszary i uwarunkowania działań samorządu? Obserwując życie społeczne można stwierdzić, że niestety nie. Niniejszy wykład jest poświęcony samorządowi terytorialnemu – jednej z odmian samorządu. Nie stanowi on wyczerpującego kompendium wiedzy w tym zakresie. Ma jedynie służyć jako pomoc dydaktyczna dla studentów kierunku Gospodarka Przestrzenna prowadzonego w SGGW, choć może być wykorzystywany także przez wszystkich, którzy pragną zapoznać się z istotą i zakresem działania samorządu terytorialnego.

Samorząd w klasycznym rozumieniu stanowi część składową systemu władz publicznych państwa. Polega on na wykonywaniu ustawowo przekazanych zadań publicznych przez wspólnoty (korporacje publicznoprawne) obywateli lub innych podmiotów prawa, utworzone ustawowo. W tym rozumieniu każdy samorząd jest organizacją przymusową co oznacza, że dany podmiot znajduje się „w samorządzie” z woli ustawodawcy, a nie wskutek indywidualnego aktu np.: aktu wstąpienia. Samorząd jest więc częścią składową systemu władz publicznych. Na przykładzie samorządu terytorialnego można wskazać co oznacza termin „władza publiczna”. Określony on został w art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, które mają następujące brzmienie: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” oraz „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Władzą publiczną jest wykonywanie określonych zadań państwa mających służyć zaspokojeniu potrzeb jego obywateli. Władza ta jest wykonywana przez organy władzy publicznej, do których Konstytucja zalicza organy państwa - ustawodawcze, wykonawcze, w tym organy administracji rządowej, sądownicze, a także organy samorządów - terytorialnego, zawodowego, gospodarczego itp.” Organów władzy publicznej mają ustawowe kompetencje do podejmowania decyzji władczych wiążących obywateli i inne podmioty prawa. W ten sposób sprawują władzę, czyli posiadają uprawnienia do wykonywania władztwa publicznego.

Wiedząc, że samorząd jest przymusową, ustawowo określoną korporacją obywateli lub innych podmiotów prawa można wyróżnić różne jego rodzaje. Przykładem samorządu

jest np.: samorząd akademicki, który z mocy ustawy o szkolnictwie wyższym grupuje wszystkich członków społeczności akademickiej tj. nauczycieli (w różnych grupach wynikających z posiadanych stopni bądź tytułów naukowych), studentów oraz pracowników obsługi. Ustawa przypisuje samorządowi akademickiemu pewne uprawnienia władztwa publicznego w obrębie danej szkoły wyższej. Pewne cechy samorządu ma również rada szkoły publicznej złożona w równych częściach z przedstawicieli nauczycieli szkoły, czyli podstawowej grupy pracowników, rodziców, czyli ustawowych przedstawicieli użytkowników, a zasadniczo też i samych użytkowników, tj. uczniów. Klasycznym przykładem samorządu jest samorząd zawodowy i samorząd gospodarczy (jest to tzw. samorząd specjalny). Ten rodzaj samorządu jest przedmiotem unormowania Konstytucji. W odniesieniu do samorządu zawodowego art. 17 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że „w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Uznać można, że ustawodawca konstytucyjny przewiduje utworzenie samorządu wyłącznie w stosunku do zawodów, które kwalifikują się do uznania za zawody zaufania publicznego ale też stwierdza, że nie każdy zawód zaufania publicznego musi posiadać organizację samorządową. Zarazem określa cele, w jakich tworzy się samorząd zawodowy, który reprezentuje osoby wykonujące dany zawód oraz sprawuje pieczę nad należytych wykonywaniem zawodu. O ile pierwszy cel może być zrealizowany bez korzystania z formuły samorządu - reprezentację taką mogą bowiem zapewnić dobrowolne organizacje zawodowe, o tyle cel drugi wymaga, jeżeli chce się, by takie zadania publiczne były zdecentralizowane, utworzenia samorządu zawodowego.

Pieczka nad należytych wykonywaniem zawodu obejmuje bowiem podejmowanie władczych rozstrzygnięć (albo przynajmniej udział w ich podejmowaniu) dotyczących dopuszczenia do wykonywania danego zawodu (na ogół poprzez wpis na listę osób wykonujących zawód) oraz stosowania ustawowych sankcji za nienależyte wykonywanie zawodu, także z punktu widzenia etyki zawodowej, w tym zawieszania prawa do wykonywania zawodu lub orzekania o niemożliwości wykonywania zawodu (jak pozbawienie prawa lub skreślenie z listy osób wykonujących zawód). Istotnym elementem sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu jest sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego wobec członków korporacji, w związku z czym. wszystkie samorzady zawodowe mają odpowiednie organy typu sądowego do spraw odpowiedzialności zawodowej oraz organy prowadzące postępowanie przygotowawcze (jak rzecznicy dyscyplinarni). Zanim dany zawód został objęty organizacją samorządową, odpowiednie rozstrzygnięcia podejmowały właściwe organy

administracji państwowej, a zatem utworzenie samorządu z natury rzeczy oznacza wprowadzenie decentralizacji w tym zakresie.

Obecnie istnieją następujące samorzady zawodowe:

- 1) adwokacki - art. 38 i nast. ustawy z 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze,
- 2) radców prawnych - art. 40 i nast. ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych,
- 3) notarialny - art. 26 i nast. ustawy z 14 lutego 1991 r. - Prawo o notariacie,
- 4) komorniczy - art. 79 i nast. ustawy z 29 lipca 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji,
- 5) lekarzy i lekarzy stomatologów - ustawa z 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich,
- 6) pielęgniarek i położnych - ustawa z 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych,
- 7) aptekarski - ustawa z 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich,
- 8) lekarsko-weterynaryjny - ustawa z 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych,
- 9) rzeczników patentowych - art. 17 i nast. ustawy z 9 stycznia 1993 r. o rzecznikach patentowych,
- 10) biegłych rewidentów - art. 18 i nast. ustawy z 13 kwietnia 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie,
- 11) doradców podatkowych - art. 47 i nast. ustawy z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym,
- 12) architektów, urbanistów i budowniczych - ustawa z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

Jeżeli dany zawód jest wykonywany przez większą ilość osób, tworzy się dwuszczeblowy samorząd zawodowy: izby na szczeblu okręgowym oraz rady (izby) na szczeblu krajowym. W takim przypadku, dotyczącym np. samorządów zawodów prawniczych czy medycznych, czynności z zakresu sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu wykonują właściwe organy szczebla okręgowego, a organy krajowe są w odpowiednich postępowaniach organami wyższego stopnia. Organy samorządu zawodowego, także wówczas gdy jest on dwuszczeblowy, pozostają jednak wyłącznie pod nadzorem właściwych organów administracji rządowej.

Nie stanowią samorządu zawodowego, w klasycznym rozumieniu samorządu przejętym przez Konstytucję RP wbrew takiej kwalifikacji ustawowej, organizacje zawodowe w postaci:

- 1) cechów, spółdzielni rzemieślniczych, izb rzemieślniczych i Związku Rzemiosła Polskiego, określone w ustawie z 22 marca 1989 r. o rzemiośle jako „organizacje samorządu rzemiosła” (art. 7 ust. 3), przy czym sam samorząd rzemiosła jest ustawowo kwalifikowany jako „związek pracodawców” (art. 7 ust. 1),
- 2) zrzeszeń handlu i usług, zrzeszeń transportu i innych organizacji przedsiębiorców oraz ich ogólnokrajowych reprezentacji, działających na podstawie ustawy z 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców,

ponieważ są to organizacje dobrowolne.

O samorządzie gospodarczym jest w Konstytucji mowa dwukrotnie. Artykuł 17 ust. 2 stanowi zasadę ogólną, zgodnie z którą „w drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej”.

Samorządem gospodarczym w rozumieniu Konstytucji i w klasycznym rozumieniu samorządu jest samorząd rolniczy. Ustawa z 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych utworzyła samorząd rolniczy w formie wojewódzkich izb rolniczych, którego członkami są z mocy prawa osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku rolnego, osoby fizyczne i prawne będące podatnikami podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej oraz członkowie rolniczych spółdzielni produkcyjnych posiadający w tych spółdzielniach wkłady gruntowe. Wprawdzie celem samorządu rolniczego jest działanie na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentowanie interesów zrzeszonych w nim członków, a prawie wszystkie jego zadania mają charakter inicjatywny i opiniodawczy, jednakże w ramach zadań własnych tego samorządu wymienia się kompetencję stanowiącą z zakresu zadań publicznych, mianowicie prowadzenie listy rzeczoznawców oraz przyznawanie tytułów kwalifikacyjnych w zakresie rolnictwa. Wyraźnie przy tym zastrzeżono możliwość wykonywania przez samorząd na podstawie porozumienia zadań zleconych administracji rządowej, jak i zadań powierzonych z zakresu właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego.

Nie jest także samorządem Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” ponieważ przynależność do niego jest dobrowolna i ma on uprawnień władczych (w rozumieniu sprawowania władzy publicznej) w stosunku do swoich członków. Tak więc terminy: „samorząd i „samorządność” mogą być różnie rozumiane i nie zawsze ich obiegowe znaczenie ma swoje odbicie w doktrynie prawnej.

Najpowszechniejszym typem samorządu jest z pewnością samorząd terytorialny rozumiany jako ustawowo utworzona w celu wykonywania odpowiednich zadań publicznych korporacja obywateli zamieszkujących dany typ jednostki podziału terytorialnego państwa. Przynależność do tego typu samorządu wynika tylko z faktu

zamieszkiwania w określonym miejscu. Ten fakt przesądza również o obowiązkach i uprawnieniach członka terytorialnej wspólnoty samorządowej.

## 2. Geneza samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny powstał w wyniku historycznie uwarunkowanej długotrwałej ewolucji. Można zauważyć, że pewne cechy samorządu terytorialnego kształtowały się jeszcze w starożytności. Jednak, ze względu na swoje cechy nie może być utożsamiany ze współczesnym samorządem terytorialnym lecz bardziej z autonomią terytorialną.

Rozwój współcześnie samorządu terytorialnego upatrywać należy od okresu Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Pod wpływem filozofów epoki Oświecenia Konstytuanta opowiedziała się za zapewnieniem gminom praw analogicznych do uprawnień jednostki. Do francuskiego ustawodawstwa wprowadzono instytucję „czwartej władzy” *pouvoir municipal*. Gminy uzyskały osobowość prawną, a nadzór ze strony władz centralnych został poważnie ograniczony. Jednak nawet Konstytuanta, kreując sferę *pouvoir municipal*, nie zakładała, że działalność gminy sprowadzać się będzie wyłącznie do wykonywania jej własnych funkcji. Obok funkcji własnych powierzyła gminie wykonywanie funkcji zleconych przez państwo. W zakresie realizacji zadań pozostających w sferze funkcji powierzonych władze gminne były podporządkowane władzom państwowym.

Ten model działania samorządu terytorialnego funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Wyróżnienie przez ustawodawcę dwóch różnych typów zadań: własnych i zleconych z zakresu administracji rządowej jest podstawą funkcjonowania współczesnego samorządu w naszym kraju.

Tak ukształtowany model samorządu terytorialnego został zmieniony w 1800 przez Napoleona. W miejsce daleko idącej decentralizacji państwa wprowadzono system scentralizowany, dotyczący również zarządzania lokalnego. W rezultacie tych działań wszystkie zadania samorządu stały się zadaniami państwa a Gmina stała się *de facto* rządowym okręgiem administracyjnym. Ukształtowany przez Napoleona ustrój gminy legł u podstaw późniejszego modelu gmin francuskich. Wprawdzie wpływ państwa na gminę został ograniczony, co znalazło wyraz przede wszystkim w przywróceniu zasady wyboru organów gminnych, ale sama idea silnej centralizacji pozostała.

Tak kształtowane, w stosunkowo krótkim okresie czasu, model samorządu terytorialnego nie pozostały bez wpływu na rozwój samorządu terytorialnego w innych państwach Europy. Szczególne znaczenie dla dalszego kształtowania instytucji samorządu terytorialnego miał rozwój teorii i praktyki samorządu w Prusach, gdzie w wyniku podbojów Napoleona wprowadzono w szeregu państw niemieckich francuski system municypalny. W Prusach nastąpił zdecydowany opór przeciwko obcym instytucjom władzy. Jednak rozwiązania ustawodawstwa francuskiego nie pozostały bez wpływu na ustawodawców pruskich. W rezultacie powstały rozwiązania, które - obok francuskich - dały podwaliny pod przyszłą instytucję nowoczesnego samorządu terytorialnego wielu



krajów Europy. Ich myślą przewodnią było pozyskanie mieszczan - znaczącej wówczas siły społecznej - do udziału w wykonywaniu administracji państwowej.

W 1808 roku wprowadzono w życie ordynację miejską, dzieło ministra von Steina. Zgodnie z jej ustaleniami mieszczaństwo uzyskało prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta poprzez organy samorządu pochodzące z wyborów opartych na nowoczesnej zasadzie reprezentacji wziętej z francuskich ustaw rewolucyjnych. Prawo to doznało jednak ograniczeń. Sprowadzono je do spraw *stricte* lokalnych. Sprawowanie szeroko rozumianej policji zarezerwowano dla rządu. Rząd mógł jednak obarczyć jej realizacją władze miejscowe, które działały wówczas w jego imieniu, w tym zakresie w pełni mu podporządkowane. Podporządkowania ustawodawca nie ustanawiał w przypadku realizacji spraw pozostawionych do samodzielnego zarządzenia tych władz, a nadzór ograniczał do przestrzegania państwowego porządku prawnego.

Niestety działające w duchu Wielkiej Rewolucji Francuskiej mieszczaństwo zaczęło wykorzystywać wprowadzoną reformę jako narzędzie przeciwstawiania się państwu. Jego wyrazem była, zyskująca uznanie, tzw. społeczna teoria samorządu, traktująca samorząd terytorialny jako samorząd społeczeństwa, samorząd przeciwstawny państwu. Samorząd w myśl tej teorii rozumiany był jako organizacja społeczna powołana do zarządzania własnymi sprawami. Zarządzanie sprawami ogólnymi należeć miało do państwa.

Powstanie społecznej teorii samorządu przyczyniło się do rozwoju tzw. państwowej teorii samorządu, która legła u podstaw instytucji nowoczesnego samorządu terytorialnego.

Państwowa teoria samorządu terytorialnego mogła rozwinąć się tylko w państwie prawa, tj. w takim, w którym społeczeństwo nie było przeciwstawiane państwu. Zgodnie z tą teorią państwo może wykonywać władzę bezpośrednio poprzez podległe mu organy, ale może część tej władzy przekazać miejscowemu społeczeństwu stanowiącemu odrębny podmiot uprawnień, odrębną osobę prawną wchodzącą w stosunki prawne z państwem. Mimo że zrzeszenia terenowe, podobnie jak poszczególni obywatele, są państwu podporządkowane, to nie są przez państwo pochłonięte. Mogą mieć własne uprawnienia cywilne. Ta majątkowa zdolność prawna czyni je samodzielnymi względem państwa, ale nie stwarza jeszcze samorządności. Stają się one podmiotami samorządu dopiero wówczas, gdy państwo upoważnia je i zobowiązuje do realizacji funkcji administracji państwowej.

Nowoczesny samorząd terytorialny ukształtował się zatem dopiero wówczas, gdy stosunek władzy państwowej do jednostki przestał być jednostronnym stosunkiem poddania się suwerenowi, a stał się dwustronnym stosunkiem prawnym zakładającym istnienie podmiotowych praw publicznych jednostek i ich zbiorowości. Państwo prawne, uznając podmiotowość prawną obywateli, przekazało ich korporacjom prawo i obowiązek

wykonywania administracji. Korporacjami tymi były naturalnie ukształtowane bądź tworzone przez państwo zamieszkujące na określonym terytorium wspólnoty ludzkie: gminy wiejskie i miejskie. Gminy stanowiły historycznie ukształtowane korporacje obywateli, którym państwo mogło przekazać prawa i obowiązki wykonywania administracji na określonym terenie w stosunku do osiadłych tam ludzi. Gminy te nie tworzyły jednak z istoty swej korporacji samorządowych. Korporacjami takimi stały się dopiero z woli państwa, które przekazało im część praw i obowiązków zastrzeżonych do jego gestii.

Państwowa teoria samorządu nie przeciwstawiała interesów państwa społeczeństwu. Uznała za konieczne powołanie terenowego społeczeństwa do wykonywania administracji państwowej. Samorząd terytorialny przestał być organizacją administrującą własnymi sprawami, a stał się organizacją udziału społeczeństwa w administracji państwowej. Idea ta zaczęła powszechnie przenikać do ustawodawstw poszczególnych państw, kładąc podwaliny pod współczesną konstrukcję samorządu terytorialnego, a tym samym decentralizacji państwa.

### **3. Samorząd jako instrument decentralizacji władzy publicznej**

Państwo jest organizacją hierarchiczną i scentralizowaną. Hierarchia występuje w obrębie władzy wykonawczej, przede wszystkim w ramach struktur rządowych, jak również w obrębie władzy sądowniczej, w szczególności w odniesieniu do sądów powszechnych. Zasada ta odnosi się do poziomego podziału władz (istnieje również pionowy podział władz, ważny z punktu widzenia pozycji samorządu terytorialnego).

Przez centralizację w najogólniejszym znaczeniu rozumieć trzeba skupienie władzy w instytucjach centralnych, połączone z podporządkowaniem tym instytucjom wszelkich instytucji publicznych.

W państwie unitarnym, którego klasycznym przeciwieństwem jest państwo związkowe, czyli federalne, a obecnie przeciwstawieniem staje się także państwo oparte na autonomii regionalnej, każda z władz publicznych, w tym każdy z organów samorządu terytorialnego, znajduje podstawy swojego istnienia wyłącznie w przepisach stanowionych przez właściwe centralne organy państwa, nie mogąc powoływać się na jakiegokolwiek przymioty suwerenności państwowej. Państwo unitarne jest scentralizowane w tym znaczeniu, że może w nim występować tylko poziomy podział władz, lecz nigdy podział pionowy - odpowiadający podziałowi suwerenności między różne szczeble terytorialne państwa. Samorząd terytorialny jako odmiana podziału pionowego odnosi się tylko do władzy wykonawczej, a do tego nie łączy się z podziałem suwerenności.

W państwie federalnym występuje pionowy podział władz ustawodawczej i wykonawczej, a na ogół także sądowniczej, zgodny z podziałem suwerenności pomiędzy federację (państwo związkowe) i jej części składowe (stany, kraje, kantony itp.). Stosunki między federacją i jej częściami składowymi są określane przez konstytucję federalną, ale za sformułowaniami konstytucji stoją różnego rodzaju fakty polityczne i prawne o wymiarze ponad konstytucyjnym, powodujące, że ustawodawca konstytucyjny jest zmuszony przyjąć formułę federalną. Przez fakt podziału suwerenności pomiędzy dwa szczeble państwowe federacja jest z istoty swojej państwem niescentralizowanym.

Państwo unitarne (także część składowa federacji) może też być scentralizowane w nieco innym znaczeniu, gdy wszelkie instytucje publiczne są podporządkowane odpowiednim organom centralnym (w przypadku części składowej federacji - organom centralnym tej części w ramach przysługującego jej władztwa publicznego). Centralizacja w tym znaczeniu dotyczy przede wszystkim instytucji władzy wykonawczej. Centralizacja oznacza zarówno proces podporządkowywania, jak i jego rezultat. Wobec tego przeciwieństwem tak rozumianej centralizacji będzie decentralizacja - znów jako proces ograniczania podporządkowania oraz jako rezultat tego procesu.

Ograniczanie podporządkowania oznacza ustawowe, trwałe, prawem chronione przekazanie organom zdecentralizowanej władzy publicznej zadań, kompetencji i środków, w które do tej pory były wyposażone organy podporządkowane władzy centralnej. Zadania publicznymi i kompetencje są wykonywane w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność podmiotów zdecentralizowanej władzy publicznej, co wymaga wyposażenia tych podmiotów (w szczególności jednostek samorządu terytorialnego) w osobowość prawną. Osobowość cywilnoprawna jest niezbędna również do dysponowania środkami materialnymi niezbędnymi do wykonywania zadań i kompetencji - środkami należącymi wcześniej do państwa lub też nabytymi w toku działalności podmiotów zdecentralizowanych.

W rezultacie decentralizacji podporządkowanie ustępuje miejsca prawnie chronionej samodzielności. Samodzielność ta nie jest suwerennością i jest ograniczona. W kategoriach prawnych ograniczają ją, wyznaczając jej granice, przepisy konstytucji i ustaw, a w kategoriach praktycznych możliwości, wynikające ze środków pozostających w dyspozycji podmiotów zdecentralizowanych oraz uwarunkowania wynikające z układu politycznego, w szczególności układu partii politycznych, które mogą być mniej czy bardziej scentralizowane.

Samodzielności podmiotów zdecentralizowanych odpowiada prawo sprawowania nad nimi nadzoru przez właściwe organy państwowe. Na ogół są to organy władzy wykonawczej lub administracji rządowej, jednakże organami takimi mogą być również organy sądownictwa, a wyjątkowo także organy władzy ustawodawczej. W demokratycznym państwie prawnym od rozstrzygnięcia nadzorczego organu władzy wykonawczej lub administracji rządowej powinno przysługiwać prawo skargi do sądu - na kontynencie europejskim będzie to z reguły sąd administracyjny.

Nadzór jest kategorią pośrednią pomiędzy kontrolą w ścisłym znaczeniu a wykonywaniem uprawnień wynikających z nadrzędności hierarchicznej. Zawsze obejmuje on uprawnienia kontrolne, tj. uprawnienie do obserwowania określonych zjawisk (czynności, ale też i ich efektów, np. rozstrzygnięć odpowiednich organów), analizowania ich charakteru i stwierdzania zgodności albo niezgodności obserwowanych zjawisk z określonymi standardami (np. standardami prawnymi w postaci treści obowiązujących przepisów prawa), lecz łączy się także z ustawowo określonymi uprawnieniami władczymi. Organ nadzorczy może stosować tylko ustawowo określone środki (np. prawo uchylenia uchwały) w ustawowo określonych przypadkach (np. w przypadku gdy uchwała narusza przepisy prawa), przy zachowaniu przepisanej prawem procedury (np. w wyniku przeprowadzenia postępowania, po którego wszczęciu dało się organowi nadzorowanemu możliwość wypowiedzenia w sprawie).

Tradycyjnie nadzór dzieli się na sprawowany wobec aktów (poza uchynieniem rozstrzygnięcia przykładem może być zatwierdzanie określonego aktu), wobec osób (zatwierdzanie powołania lub wyboru, zawieszanie w czynnościach, odwoływanie itp.) oraz wobec organów (np. rozwiązanie organu kolegialnego).

W Polsce decentralizacja władzy jest gwarantowana zapisami Konstytucji. Artykuł 15 ust. 1 Konstytucji RP głosi, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Przepis ten należy, z punktu widzenia konstrukcji samorządu, ujmować w kontekście art. 16 ust. 1 (ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową), z którego wynika, że zasadniczy podział terytorialny państwa tworzy się dla celów samorządu terytorialnego. W rezultacie, samorząd terytorialny stanowi podstawową formułę decentralizacji władzy publicznej.

Jest to formuła podstawowa, bo w swojej istocie ma charakter demokratyczny - oznacza oddanie w ręce organów wyłonionych przez społeczności lokalne i regionalne znacznej części zadań publicznych. Samorząd terytorialny - nieprzypadkowo zwany dawniej samorządem powszechnym - jest najbardziej demokratyczną formułą samorządu, natomiast samorząd stanowi sam w sobie instrument uspołecznienia wykonywania władzy publicznej.

Istotę decentralizacji podkreśla dobitnie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego ratyfikowana przez RP i ogłoszona w „Dzienniku Ustaw” (z 1994 r., nr 124, poz. 607), a zatem stanowiąca źródło prawa obowiązującego w Polsce o mocy ponad ustawowej. Karta stwierdza w preambule, iż „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego”, że „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”, jak również że „to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni”.

Jednak tylko faktyczna decentralizacja i demokratyzacja życia publicznego stanowią gwarancje rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, społeczeństwa odpowiedzialnego za swoje sprawy. Tylko formalne przeprowadzanie tych procesów będzie prowadziło do konieczności uznania za prawdziwe stwierdzenia:

„wszędzie tam, gdzie następowała decentralizacja bez demokratyzacji i bez stworzenia silnych rządów prawa, jej rezultatem była zazwyczaj silna władza lokalnych kacyków i klik”.

## 4. Istota samorządu terytorialnego

Istoty samorządu terytorialnego należy doszukiwać się w obowiązujących regulacjach prawnych. Jest on normowany w aktach prawnych najwyższego rzędu, łącznie z konstytucją. Zakres regulacji konstytucyjnej jest różny w różnych państwach, od zakotwiczenia badanej instytucji począwszy, aż po normowanie poszczególnych aspektów jej organizacji i funkcjonowania.

Jednak żaden z ustawodawców zachodnioeuropejskich nie określa jednoznacznie samorządu terytorialnego. Co prawda w niektórych konstytucjach znaleźć można przepisy odnoszące się do jego istoty, ale są to z reguły tylko ustalenia dotyczące korporacyjnego i zdecentralizowanego charakteru gminy. Rzadziej wskazuje się na inne elementy określające istotę terytorialnych związków samorządowych. Pozytywnej definicji samorządu terytorialnego nie zawierają też poszczególne ustawy.

W rezultacie normatywne ustalenia nie dają podstaw do sformułowania wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego. Stanowią istotny punkt wyjścia dla poszukiwania wszystkich elementów składających się na treść rozpatrywanej instytucji prawnej. Sformułowanie, że samorząd jest korporacją (zrzeszeniem) każe poszukiwać jej podmiotu i przedmiotu; z kolei stwierdzenie, że korporacja ta jest jednostką zdecentralizowaną, zobowiązuje do określenia istoty i granic decentralizacji.

Podjmując próbę syntezy elementów składających się na istotę samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że decydujące znaczenie mają: podmiot i przedmiot samorządu oraz sposób wykonywania przezeń administracji państwowej.

Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy - wspólnotę. Wspólnota ta jest tworem powoływanym przez państwo w celu realizacji jego zadań. Istoty samorządności tych wspólnot nie można upatrywać, jak to czyniono jeszcze w ubiegłym stuleciu, w przeciwstawianiu interesów państwa interesom lokalnego społeczeństwa.

Samorząd nie ma i nie może mieć własnych suwerennych praw (zadań). Jedynym suwerenem jest państwo. I ono tylko może przekazać i przekazuje określone zadania tworzonemu przez siebie związkowi terytorialnym. Byt samorządu jest zatem uzależniony od woli ustawodawcy. Samorząd nie powstaje w drodze swobodnego aktu członków założycieli. Nie może być rozwiązany aktem woli członków.

Uzależnienie bytu samorządu od woli ustawodawcy oznacza, że przynależność do związku samorządowego powstaje z mocy prawa, w związku z zamieszkaniem na określonym terenie i trwa tak długo, jak długo dana osoba stale tam zamieszkuje. Zamieszkiwanie jest w zasadzie jedynym wymogiem (poza - chociaż nie zawsze - obywatelstwem danego kraju) przynależności do terytorialnego związku

samorządowego. Członkiem tego związku jest się zatem niezależnie od aktywnego bądź nie uczestnictwa w jego działalności. Tak skonstruowane stosunki przynależności wywołują daleko idące konsekwencje zarówno po stronie osoby fizycznej, jak i organów samorządu. Osoba nie może odmówić przynależności do terytorialnego związku samorządowego, a organy związku nie mogą jej wykluczyć, nawet w przypadku całkowitej bierności. Przynależność do związku nosząca pozornie cechy przynależności przymusowej (powstaje z mocy prawa, niezależnie od woli osoby) w istocie taka nie jest. Osoba zamieszkała na danym terenie może być całkowicie bierna. Bierność zaś nie powoduje wykluczenia ze związku. Tym samym związek samorządowy nie może być uznany za organizację społeczną, a jeżeli przymiot takiej organizacji chcielibyśmy mu nadać, to byłaby to organizacja szczególnego rodzaju: z przynależnością z mocy prawa, nie dysponująca sankcją wykluczenia członka.

Terytorialny związek samorządowy (wspólnota) tworzy wyodrębnioną w strukturze państwowej organizację. Organizacja ta nie jest w stanie realizować zadań przez bezpośredni udział wszystkich jej członków. Stąd też społeczność lokalna powołuje w drodze wyborów kolegialne organy związku i one to, a nie cała społeczność lokalna, wykonują administrację państwową. Wykonując tę administrację pozostają pod kontrolą społeczności lokalnej. Zakres tej kontroli nie ma z reguły bezpośredniego charakteru. Sprowadza się przede wszystkim do aktu wyboru przedstawicielskiego organu samorządu. Wybór tego organu jest niezbędnym warunkiem uznania organizacji społeczności lokalnej za organizację samorządową. Wyrazem wyodrębnienia organizacyjnego terytorialnych związków samorządowych jest przyznawana im przez przepisy osobowość prawna. Stąd samorząd może być samodzielnym podmiotem praw i obowiązków, może w związku z tym samodzielnie zarządzać majątkiem, zaciągać ważne zobowiązania, występować na prawach strony przed sądem itp.

Samorząd terytorialny jest powoływany do realizacji wykonawczych funkcji państwa. Przedmiotem samorządu terytorialnego jest zatem administracja państwowa. Państwo nakłada na wspólnoty samorządowe obowiązek (jest to zarazem uprawnienie) wykonywania administracji państwowej. To, że samorząd terytorialny wykonuje administrację państwową nie budzi już żadnych wątpliwości. Zadania z zakresu tej administracji wykonywane są przez administrację rządową i samorząd terytorialny. Działalność rządu i samorządu jest w swej materialnej treści jednorodząjowa i nosi państwowy charakter. Co prawda wraca się do podziału zadań na własne i zlecone (ewentualnie powierzone), wyprowadzając własny zakres działania gminy z przysługującego jej prawa podmiotowego ale nawet w tym przypadku nie kwestionuje się państwowego charakteru zadań wynikających z tego zakresu.

Skoro samorząd terytorialny wykonuje zadania administracji państwowej to oczywiste jest, że może on korzystać ze środków prawnych właściwych władzy państwowej, a w

tym ze środków prawnych o charakterze władczym. Wykonywanie administracji państwowej z możliwością stosowania władztwa administracyjnego należy do istoty samorządu.

Wykonywanie administracji następuje na zasadzie decentralizacji zakładającej samodzielne wykonywanie zadań przez terytorialne związki samorządowe. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza oczywiście samodzielności nieograniczonej. Skoro związki samorządowe wykonują zadania państwa, ich działalność musi pozostać pod nadzorem państwa. W rezultacie samodzielności samorządu upatrywać należy nie w fakcie całkowitego jego uniezależnienia się od państwa, ale jasnego, precyzyjnego określenia przypadków kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu. Poza tymi przypadkami państwo nie może ingerować w tę sferę. O zakresie samorządności decydują zatem przepisy o nadzorze, z tym że są to przepisy ustawowe.

Obok omówionych elementów, które do niedawna, zdaniem zachodnich autorów, były wystarczające do określenia istoty prawnej samorządu coraz częściej podnosi się kolejne, niezbędne do określenia samorządu terytorialnego. Pomijając takie, które są w istocie modyfikacją elementów wcześniej ustalonych, jak np. podnoszona w literaturze francuskiej samodzielność wyboru władz gminnych, na uwagę zasługuje element związany z finansowymi podstawami działalności gminy. W literaturze samodzielność finansową traktuje się często jako niezbędny warunek uznania danej zbiorowości za samorząd terytorialny. Ogólnie można stwierdzić, że bez majątku i stałych wpływów podatkowych nie ma samorządu. Powszechnie stosowane dotacje budżetowe nie załatwiają problemu. Powodują uzależnienie władz gminnych od dotujących organów państwa. Jeżeli samorząd nie będzie miał materialnego zabezpieczenia, pozostanie instytucją martwą. Stąd też element materialnego zabezpieczenia realizacji idei samorządu terytorialnego potraktować należy jako jeden z podstawowych elementów określających istotę samorządu.

Dotychczasowe rozważania upoważniają i zobowiązują do podjęcia odpowiedzi na pytanie, czym jest samorząd terytorialny. Samorząd jest instytucją prawa pozytywnego. Wszystkie zatem definicje samorządu biorą swój punkt wyjścia z obowiązujących regulacji prawnych. W poszczególnych regulacjach prawnych, wyraźnie bądź w sposób dorozumiany, wyrażane są uniwersalne cechy (elementy) omawianej instytucji. Są one następnie przedmiotem uogólnień. W rezultacie stojąc na stanowisku, że samorząd jest instytucją prawa pozytywnego, można podjąć próbę określenia jego istoty. Charakterystyczne dla autorów zajmujących się problematyką samorządu jest szerokie, opisowe określanie jego istoty. Metoda ta jest także szeroko stosowana w literaturze przedmiotu. U jej podstaw leży ściśle wiązanie ustaleń teoretycznych z prawem



pozytywnym. Nie przekreślając, a wręcz przeciwnie, doceniając jej znaczenie przy konstruowaniu definicji samorządu, można podjąć próbę spojrzenia na samorząd terytorialny na wyższym szczeblu uogólnienia.

**Samorząd terytorialny jawi się w świetle dotychczasowych ustaleń jako organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań. Z faktu wyodrębnienia wspólnot terytorialnych wynika ich niezależność od aparatu państwowego (organów rządowych) oraz odrębna podmiotowość (osobowość) prawna. Z kolei z faktu samodzielnego wykonywania administracji państwowej wynika możliwość stosowania przezeń władztwa administracyjnego oraz podległość nadzorowi państwa, ale tylko w granicach określonych ustawami.**

## **5. Społeczne przesłanki samorządu terytorialnego**

Małe zbiorowości zamieszkujące obszary o ograniczonym, raczej małym zasięgu terytorialnym są, na ogół, zdolne do zaspokajania dużej części własnych potrzeb we własnym zakresie i własnymi siłami. W tym właśnie zakresie może być im pozostawiona władza kontrolowania, pobudzania i kontynuacji istotnych dla tych zbiorowości funkcji. Będąc częściami większych zbiorowości małe zbiorowości, odciążają je w ten sposób od pełnienia (i kontroli spełniania) codziennych, najbardziej podstawowych funkcji. Tę zdolność małych zbiorowości nazywa się zasadą pomocniczości lub, z łacińska, subsydiarnością.

W większych, o bardziej złożonych strukturach zbiorowościach ich sprawne, w miarę bezkolizyjne funkcjonowanie, a zwłaszcza kierowanie i zarządzanie procesami tego funkcjonowania nie jest możliwe bez docierania informacji z centrum do mniejszych zbiorowości, jak również w odwrotnym kierunku - od mniejszych zbiorowości do centrum zarządzania. Ten dwustronny przepływ informacyjny pozwala na szybką koordynację funkcjonowania poszczególnych części składowych złożonych całości społecznych, a jeszcze ważniejszy jest przy wprowadzaniu korekt funkcjonowania złożonego systemu społecznego.

Aby zapewnić sprawny przepływ informacji z „dołu” do „góry” oraz spowodować, by docierające do centrum informacje były rzetelne i dotyczyły najbardziej istotnych problemów odczuwanych na „dole”, należy dolnym szczeblom pozostawić pewien zakres swobody w ocenie ich własnej sytuacji i w możliwościach docierania z tymi ocenami do centrum. Warunek ten socjologowie określają jako jedną z podstaw funkcjonalnej integracji zbiorowości o złożonym charakterze.

Zasada subsydiarności, jak również opisany wyżej warunek funkcjonalnej integracji złożonych zbiorowości społecznych są podstawowymi, najbardziej uniwersalnymi społecznymi przesłankami samorządności zbiorowości lokalnych o ograniczonym terytorialnie charakterze.

W społeczeństwie obywatelskim współudział obywateli w podejmowaniu decyzji ważnych dla funkcjonowania wspólnot samorządowych staje się upowszechniającą się praktyką. Pewne formy tego udziału zapewnia prawo. Niekiedy przybierają one jednak postać działań spontanicznych i wtedy są najczęściej protestami, kontestacjami itp.

Ogólnie udział mieszkańców w sprawach ważnych dla danej jednostki samorządu terytorialnego można podzielić na:

- 1) informowanie o sprawach samorządu, - popularyzowanie spraw samorządu,

- 2) konsultowanie, - edukowanie,
- 3) dopuszczanie do udziału w podejmowaniu decyzji.

Problemy zarządzania jednostką terytorialną interesują mniejszą część społeczeństwa. Zainteresowanie to zależy, w sposób odwrotnie proporcjonalny, od skali tematu. Dla przykładu: w Danii w latach sześćdziesiątych na informację o przystąpieniu do sporządzania planu regionalnego zwróciło uwagę 2/3 mieszkańców regionu. Debatę publiczną nad planem śledziło 1/3 mieszkańców. W społecznych grupach konsultujących plan wzięło udział około 4% mieszkańców. Musimy jednak pamiętać, że w rozwiniętych społeczeństwach demokratycznych opinia publiczna wyrażana jest przede wszystkim za pośrednictwem grup i stowarzyszeń, w mniejszym stopniu zaś poprzez jednostki.

Wyrażanie opinii społecznej wśród mieszkańców dużych miast częściej manifestuje się w sposób kontestacyjny i konfrontacyjny niż wśród mieszkańców mniejszych ośrodków, którzy częściej w bardziej harmonijny sposób współpracują z władzami.

Dla partycypacji społecznej duże znaczenia ma postawa władz lokalnych. Ludzie chętniej partycypują tam, gdzie władze wykazały już uprzednio, że wsłuchują się w opinie mieszkańców.

Proces podejmowania ważnych dla społeczności lokalnej decyzji, uwzględniający czynnik partycypacji społecznej, powinien odznaczać się następującymi cechami:

- 1) powinien być otwarty,
- 2) powinny uczestniczyć w nim wszystkie zainteresowane grupy społeczne,
- 3) informacje powinny być dostępne dla wszystkich zainteresowanych, - obywatelom zainteresowanym współuczestnictwem powinno się zapewnić fachową pomoc,
- 4) podejmując decyzję powinno się wskazać kategorie społeczne, które na niej zyskują i te, które na niej tracą,
- 5) wszyscy zainteresowani powinni mieć szansę udziału w procesie podejmowania decyzji.

Świadomie stosowana przez władze samorządowe partycypacja społeczna w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego staje się stopniowo jedną ze społecznych technik zarządzania. W krajach o rozwiniętej demokracji uczestniczącej utarło się przekonanie, że władza samorządowa powinna, w zasadzie, zawsze posiadać oferty partycypacyjne dla mieszkańców gmin, powiatu czy regionu.

Rozwój samorządu terytorialnego jest ściśle uzależniony od typu organizacji politycznej społeczeństwa a tym samym - państwa. Pozostawia idei samorządności mniejszych zbiorowości mniej lub więcej miejsca, niekiedy całkowicie eliminując samorządność, a niekiedy czyniąc z niej jedną z ważniejszych zasad ustrojowych. Ustroje skrajne

scentralizowane, podporządkowane w dodatku ideologiom regulującym całość funkcjonowania społeczeństwa (totalitaryzmy) pozostawiają samorządowym aspiracjom mniejszych zbiorowości szczątkowe formy instytucjonalne lub zgoła je tego pozbawiają.

W pluralistycznym typie organizacji społeczeństwa samorząd terytorialny jest instytucją artykulacji interesu lokalnego (lub regionalnego). Do zakresu działania jednostek samorządu terytorialnego należą - zwykle - wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym. Wyraża on ważną dziedzinę potrzeb społecznych, bez których uwzględnienia system polityczny byłby narażony na zachwianie lub nawet utratę swojej równowagi i stabilności. Na ogół uznaje się, że artykulacja interesu lokalnego może, w pewnych okolicznościach, przebiegać w sposób konfliktowy, wchodząc niekiedy w sprzeczność z innymi interesami wyrażanymi w pluralistycznym systemie. W państwach o ustroju pluralistycznym do rozwiązywania takich sytuacji sprzeczności interesów (konfliktów) służy system prawny, wspomagany stosowaniem mediacji i negocjacji.

Najbardziej rozpowszechnioną formą ustroju jest demokracja, przybierająca rozmaite odmiany w zależności od przyjętych, szczegółowych rozwiązań ustrojowych. Cechami występującymi w każdym systemie, który można określić jako demokratyczny są rozdzielność władzy stanowiącej, wykonawczej i sędowniczej oraz wybieralność władz stanowiących (przepisy prawa), w drodze wyborów spełniających cechy powszechności, bezpośredniości, równości i tajności.

W ustrojach demokratycznych ta ich fundamentalna zasada stosowana jest również w wyłanianiu organu stanowiącego samorządowych władz lokalnych. Bardzo często poziom (stopień) demokratyczności ustroju danego państwa ocenia się według tego jak szeroko stosowane są w nim wyżej wymienione zasady oraz czy są one rozszerzane (np. na powszechną wybieralność władz wykonawczych w samorządzie terytorialnym).

Teoretycy ustroju politycznego, w tym również teoretycy demokracji, śledzący ewolucję demokratycznych form ustrojowych, zwracają uwagę na dwa zjawiska o dużym znaczeniu dla przyszłości samorządu terytorialnego. Pierwszym z nich jest stopniowe wyłanianie się, zwłaszcza w Europie Zachodniej, modelu państwa nazywanego m.in. samorządowym, na skutek procesu świadomego i permanentnego dążenia państwa do decentralizacji w jak największej liczbie dziedzin życia publicznego. Drugie zjawisko odnosi się raczej do ewolucji organizacji społeczeństwa w ustroju demokratycznym i polega na tym, że wpływ (oddziaływanie) obywateli na władzę coraz częściej objawia się w takim społeczeństwie nie tylko w trakcie aktu wyborczego, ale również - i to w zauważalnie intensyfikujący się sposób - pomiędzy wyborami, kiedy to obywatele organizują się w rozmaite (sformalizowane lub niesformalizowane) grupy celowe, wywierające nacisk na władzę po to, by coraz efektywniej realizowała interesy tych grup. To upowszechnienie się i „uoficjalnienie” lobbingu jest uznawane za pozytywny przejaw

aktywności obywatelskiej w okresach między wyborami. Zjawisko to bywa nazywane demokracją uczestniczącą lub społeczeństwem obywatelskim i we wręcz modelowy sposób występuje w USA, gdzie blisko połowa obywateli zrzeszona jest w ok. 6 mln dobrowolnych organizacji, realizujących rozmaite cele grupowe, zazwyczaj w intensywnych relacjach z organami władzy (przede wszystkim władzy lokalnej).

Powielaniu i odtwarzaniu na dolnych szczeblach organizacji politycznej społeczeństwa przyjętych w państwie zasad ustrojowych służy lokalny system polityczny. Jest to, w ustroju demokratycznym, układ złożony z lokalnych ekspozytur (oddziałów) ogólnokrajowych partii politycznych, z lokalnych grup interesów i instytucji oddziałujących na organy władzy oraz z organów władzy lokalnej. Najbardziej skutecznym sposobem realizacji interesów uczestników tego układu jest utrzymanie, zdobycie lub udział we władzy w wyniku wyborów do lokalnego (regionalnego) samorządu. W społeczeństwie obywatelskim (w demokracji uczestniczącej) istotne znaczenie ma również oddziaływanie na władzę pomiędzy wyborami.

Reguły przeprowadzania wyborów do władz politycznych ustala ordynacja wyborcza. Ustanawia ona w Polsce odrębne reguły wybierania kandydatów do rad gmin (stanowiących organy władzy) w gminach małych, liczących do 20 tys. mieszkańców, a inne reguły wybierania kandydatów do rad gmin w gminach większych, liczących powyżej 20 tys. mieszkańców.

W gminach małych wyborca może głosować na określoną liczbę kandydatów do rady gminy bez względu na to, na jakich listach nazwiska ich są umieszczone (wybory większościowe). W wyborach kandydatów do rad gmin w gminach liczących powyżej 20 tys. mieszkańców wyborca głosuje tylko na jedną listę kandydatów, wybierani zaś są kandydaci z tych list, które uzyskały największą liczbę głosów (wybory proporcjonalne). Wybory do rad powiatów i do sejmików województw przebiegają w ten właśnie proporcjonalny sposób, niezależnie od wielkości powiatu czy województwa.

Taka ordynacja wyborcza daje w gminach małych zbliżone szanse wyborcze kandydatom do rad gminy zarówno z lokalnych oddziałów ogólnokrajowych partii politycznych, jak i przedstawicielom ściśle lokalnych komitetów wyborczych. Ordynacja wyborcza w większych gminach stwarza większe szanse wybrania kandydatów do rad tych gmin z ogólnokrajowych ugrupowań polityczno-wyborczych, czyli partii politycznych. Sposób wybierania radnych do rad powiatów i do sejmików wojewódzkich również zwiększa szanse reprezentantów partii politycznych.

Efektem takich a nie innych rozwiązań przyjętych w ordynacji wyborczej są składy polityczne rad gmin i powiatów stanowiące ważne elementy lokalnych systemów politycznych, oraz składy polityczne sejmików wojewódzkich, stanowiące ważny element regionalnego systemu politycznego.

W radach gmin małych większość mandatów zdobywają zwykle przedstawiciele lokalnych komitetów i ugrupowań wyborczych. W radach gmin większych oraz w radach powiatów i w sejmikach dominują przedstawiciele partii politycznych.

## 6. Europejskie modele samorządu terytorialnego

Rozwój samorządu terytorialnego w Europie kształtował się pod wpływem, jak już wcześniej to wskazano, doświadczeń francuskich i niemieckich.

W XIX w. samorząd we Francji ograniczał się w praktyce tylko do gminy (i był ograniczony w sensie funkcjonalnym do realizacji zadań państwa). Rzeczywisty samorząd wyższego szczebla (w departamencie i regionie) pojawił się dopiero po 1982 r., kiedy to zwiększono też istotnie samodzielność gmin. W języku francuskim nie wykształcił się w ogóle dokładny odpowiednik „samorządu terytorialnego”. Przed reformą 1982 r. mówiono na ogół o „administracji zdecentralizowanej”, a od lat osiemdziesiątych używa się bardziej opisowych określeń, takich jak „swobody społeczności terytorialnych”. Te społeczności (collectivites) odpowiadają naszemu pojęciu jednostek samorządu terytorialnego.

W Niemczech, w których absolutyzm monarszy zasadniczo zniósł instytucje tradycyjnego samorządu feudalnego, nowoczesny samorząd terytorialny zaczęto tworzyć w ramach poszczególnych państw dawnej Rzeszy od początku XIX w., a jego instytucje ukształtowano definitywnie już w drugiej połowie XIX w. To z Niemiec zresztą zaczerpnięto wzory dla polskich instytucji samorządowych, które ukształtowały się w II Rzeczypospolitej.

Kształtowanie się samorządu terytorialnego jest silnie związane z systemem państwa. W federacjach następował podział suwerenności państwowej między państwo związkowe a jego części składowe. Jest on rozwiązaniem klasycznym w tym sensie, że posiada ustalone standardy, nawiązujące do instytucji pierwszej nowoczesnej federacji, jaką stanowiły Stany Zjednoczone Ameryki. Jest też stosunkowo często spotykany. W Europie występuje w Niemczech, Austrii, Szwajcarii, Rosji, a od niedawna także w Belgii, jak również, tyle że raczej formalnie, w „nowej” Jugosławii. W Ameryce Północnej, poza USA, istnieje on w Kanadzie i Meksyku, a w Ameryce Południowej - w Argentynie, Brazylii i Wenezueli. Ponadto przyjęto go w Indiach, w Australii, w Nigerii i w Republice Południowej Afryki. Większość tych państw ma ustaloną tradycję właściwego sobie federalizmu. Formuła państwa związkowego podlega zresztą przemianom, zmierzając generalnie od tzw. federalizmu antagonistycznego, nastawionego na konflikt interesów między federacją i jej częściami składowymi, do „federalizmu kooperacyjnego”.

Innym przykładem organizacji państwa może być autonomia. Jej istotą jest podział (decentralizacja) władzy ustawodawczej między parlament a ciała stanowiące jednostek terytorialnych, które wówczas uzyskują uprawnienia do stanowienia prawa rangi ustawy, wszakże przy zachowaniu jedności państwa. W porównaniu z federalizmem autonomia

jest formułą znacznie mniej utrwaloną, mniej klarowną, a w rezultacie mniej porównywalną w skali międzynarodowej. Może ona wystąpić w różnych kontekstach ustrojowych i spełniać różne cele polityczne, jej bowiem podstawowa cecha, mianowicie prawo danej jednostki terytorialnej do posiadania własnego organu ustawodawczego, może być zrealizowana w różnych formach państwa.

Autonomia może być swoistą odmianą federalizmu w odniesieniu do takiej monarchii, która nigdy nie była prawdziwie unitarna. Miało to miejsce w Austrii w latach 1861-1918. Tak też należy traktować autonomię Galicji owego czasu, tak ważną dla kształtowania się nowoczesnej kultury polskiej. Tak stanie się również w Wielkiej Brytanii w wyniku wprowadzenia, pod nazwą „dewolucji”, autonomii Szkocji i Walii. Autonomia może dotyczyć tylko niektórych, szczególnych jednostek najwyższego podziału administracyjnego państwa, wyłączonych tym samym z ogólnej reguły unitaryzmu, obowiązującej w danym kraju. W Polsce przykładem była autonomia województwa śląskiego w II Rzeczypospolitej, a przykładów współczesnych dostarcza autonomia niektórych pozakontynentalnych regionów Portugalii (Azoty i Madera) oraz autonomia Wysp Alandzkich w Finlandii.

Monarchiczna forma rządów stale występuje od początku istnienia Belgii. Państwo to od nowelizacji konstytucji w 1970 r. zmierzało stopniowo w kierunku daleko posuniętej autonomii trzech regionów: Flamandii, Walonii i Brukseli; autonomia regionalna przekształciła się już jednak w stosunkowo klasyczną federację.

Monarchią jest też znów Hiszpania. Występuje w niej tradycja powszechnej autonomii regionalnej, zapowiedzianej jeszcze przez republikańską konstytucję z 1931 roku. Aktualnie obowiązująca konstytucja Królestwa Hiszpanii z 1978 r., wydana po śmierci generała Franco i upadku dyktatury, wprost wypowiada się o powszechnej autonomii regionalnej. Hiszpania ma w tej mierze wiele wspólnego z Republiką Włoską, gdzie autonomię regionów wprowadzono na podstawie konstytucji z 1947 roku. W obu przypadkach autonomię wprowadzano stopniowo, poczynając od regionów najbardziej specyficznych, przede wszystkim kulturowo lub etnicznie (we Włoszech Sycylia, Sardynia, francuskojęzyczny region Valle d'Aosta, częściowo niemieckojęzyczny region Trentino - Górna Adyga i częściowo słoweńskojęzyczny region Friuli-Wenecja Giulia, a w Hiszpanii Kraj Basków i Katalonia). Wprowadzenie autonomii regionalnej przewiduje też konstytucja Portugalii; jak wspomniano, również tam autonomię wprowadza się stopniowo, poczynając od regionów najmniej typowych.

W Hiszpanii regiony stanowią „wspólnoty autonomiczne”. Jest ich czternaście na Półwyspie Iberyjskim oraz trzy poza Półwyspem. Początkowo status regionów był bardzo zróżnicowany, pełną bowiem autonomię uzyskało w 1979 r. tylko siedem regionów, a pozostałe stały się autonomiczne dopiero w latach dziewięćdziesiątych. Zakres



autonomii wciąż nie jest też identyczny. Autonomiczne regiony mają własne parlamenty, rządy (noszące różną nazwę: najczęściej właśnie „rządu”, ale również „rady wykonawczej”, „rady rządowej”, „junty” oraz „deputacji generalnej”) i administrację, działające na podstawie „statutu autonomicznego” danego regionu, stanowiącego pewien odpowiednik konstytucji. Należy zaznaczyć, że w ramach regionów działają prowincje (jest ich obecnie 50), z gubernatorami cywilnymi na czele. Są one jednostkami administracji rządowej, lecz jednocześnie pozostały na ogół jednostkami tradycyjnie ograniczonego samorządu terytorialnego - z tym że ustrój samorządu terytorialnego jest materia zastrzeżoną dla autonomii regionalnej i jest nieco różny w różnych częściach Hiszpanii. Ze względu na rozmiary autonomii, Hiszpania może w wielu aspektach ustroju terytorialnego przypominać federację, aczkolwiek niewątpliwie nie jest ona klasycznym państwem związkowym, także ze względu na występowanie przedstawicieli rządu w prowincjach.

We Włoszech występuje 20 regionów autonomicznych. Sześć z nich ma z mocy konstytucji szczególny status, określony statutami przyjętymi w formie ustaw konstytucyjnych. Statuty regionów są uchwalane przez rady regionalne (organy stanowiące regionów) i normalnie zatwierdzane w drodze ustawy państwowej. Regiony określa się w konstytucji jako jednostki autonomiczne z własnymi władzami i kompetencjami. Władzami regionu są rada regionalna (jej członkowie nie mogą zasiadać w parlamencie ani w innej radzie regionalnej), giunta regionalna i przewodniczący giunty, który jednocześnie wykonuje zadania zlecone z zakresu administracji państwowej. Przewodniczącego i członków giunty wybiera rada regionalna spośród swoich członków. Obok władz regionalnych, w stolicy regionu urzęduje również komisarz rządu, do którego należy sprawowanie nadzoru nad działalnością administracyjną państwa i koordynowanie jej z działalnością regionu. Do komisarza rządu należy m.in. promulgowanie ustaw regionalnych. Regiony mają uprawnienia ustawodawcze w dziedzinach określonych w konstytucji, z tym że korzystają z tych uprawnień w granicach podstawowych zasad ustalonych ustawami państwowymi i pod warunkiem, że wydawane przez nie przepisy nie pozostają w sprzeczności z interesem narodowym i z interesem pozostałych regionów. W tym samym zakresie, regiony wykonują zadania i kompetencje administracyjne, chyba że idzie o sprawy o znaczeniu wyłącznie lokalnym, które ustawodawstwo państwowe może przekazać odpowiednim jednostkom samorządu terytorialnego.

Autonomia regionalna w Hiszpanii i Włoszech nie wykazuje tendencji do przeradzania się w federalizm. Można ją zatem uznać za stałą formułę ustrojową, a nie jak w Belgii rozwiązanie typu przejściowego.

Przyjęcie rozwiązań autonomicznych czy federalistycznych nie wyklucza przy tym rozwoju decentralizacji terytorialnej, lecz przeciwnie - zwykle się z nim łączy. W związku

z tym szczeble władzy publicznej niższe niż regiony czy części składowe federacji z reguły mają charakter samorządowy, co oznacza, że są porównywalne z odpowiednimi instytucjami państw unitarnych. Co więcej, jest możliwe, by regiony autonomiczne same mogły być jednocześnie jednostkami samorządu terytorialnego (czyli, jak pamiętamy, decentralizacji władzy wykonawczej) lub tym bardziej, by wykonywały swoje zadania wyłącznie za pomocą swoich własnych agend. Konstytucja włoska wprost stanowi, iż regiony wykonują zasadniczo własne zadania administracyjne, przekazując je niższemu szczeblom władzy publicznej (prowincjom, gminom lub innym organom terenowym) bądź też korzystając z ich urzędów.

Regiony z własnymi organami stanowiącymi - radami regionalnymi i organami wykonawczymi - przewodniczącymi rad regionalnych występują także obecnie w tradycyjnie unitarnej Francji. Nie oznacza to jednak, że tym samym została tam zapoczątkowana ewolucja w kierunku autonomii regionalnej. Regiony francuskie, utworzone po drugiej wojnie światowej dla celów administracji rządowej, w 1982 r. stały się jednostkami samorządu terytorialnego, nie uzyskały jednak żadnych uprawnień ustawodawczych. Reforma decentralizacyjna 1982 r. nie miała kontekstu autonomicznego, obcego porewolucyjnej tradycji francuskiej. Francja stanowi tym samym przykład regionalizmu administracyjnego, który można przeciwstawić regionalizmowi politycznemu w sensie powszechnej autonomii regionalnej.

W Anglii administracja terytorialna jest od średniowiecza oparta na pełnym samorządzie terytorialnym. Oczywiście tego pojęcia nie należy rozumieć w sensie współczesnym.

Jeszcze w XVIII w. samorząd angielski opierał się na rozwiązaniach z czasów średniowiecza. Poza więc niektórymi miastami nie pochodził on z wyborów. W hrabstwach (counties), na które dzieliła się Anglia, organami samorządu, jak również sądownictwa w sprawach wykroczeń i w drobnych sprawach cywilnych, byli wciąż sędziowie pokoju. Formalnie mianował ich monarcha, lecz ich podległość władzy centralnej była minimalna. Sędzią pokoju mógł bowiem zostać wyłącznie bogaty właściciel ziemski, zamieszkały w danym hrabstwie. Był on praktycznie nieodwoływalny. Wobec tego, że pełnił obowiązki honorowo, bez wynagrodzenia, władza centralna nie mogła wywierać na niego nacisku finansowego.

Zmiany nastąpiły w pierwszej połowie XIX. Równoległe z reformami prawa wyborczego do Izby Gmin przeprowadzano reformę samorządu: w 1835 r. w miastach, w 1888 r. w hrabstwach. Wprowadzono przedstawicielskie władze lokalne pochodzące z wyborów - rady - i oddzielono je od wymiaru sprawiedliwości. W 1894 r. powołano rady okręgowe (district councils), kształtując tym samym współczesny typ podziału terytorialno-administracyjnego. Ustawodawstwo samorządowe i później ulegało zmianom. W szczególności istotna modernizacja ustroju samorządu angielskiego miała miejsce w

latach 1972 -1974. Współczesny angielski samorząd terytorialny ma kilka cech szczególnych. Angielski odpowiednik tego terminu ma więc znaczenie nieco inne niż samorząd terytorialny w ujęciach kontynentalnych. Samorząd angielski stanowi naturalną instytucję polityczną, a nie tylko administracyjną. Jest to swoisty odpowiednik idei parlamentaryzmu na szczeblu lokalnym, ściśle skojarzony z szerzej ujmowanym niż na kontynencie społeczeństwem obywatelskim. Opiera się na zasadzie ustawowego określania jego zadań w sposób enumeratywny, to jest przez wyliczenie, a nie na zasadzie domniemania jego zadań, dość powszechnej na kontynencie i przyjętej np.: w Polsce. Charakterystyczną cechą samorządu terytorialnego Anglii jest niewyodrębnianie organu wykonawczego; na kontynencie, jak w Polsce, tradycją jest podział organów samorządu na uchwałodawcze i wykonawcze. Rady angielskie swobodnie decydują o sposobie wykonywania swoich aktów. Działają na plenach albo poprzez komisje, mogą też upoważniać swoich zawodowych urzędników do wydawania decyzji w przyznanym im zakresie działania. Nowsze ustawodawstwo akcentuje zresztą rolę urzędniczych szefów administracji hrabstwa (chief executives). Przewodniczący samorządu (mayor w mieście) pełni tylko funkcje typu reprezentacyjnego.

W Szwecji administracja terytorialna długo kształtowała się w tradycyjnych ramach geograficznych: gmin i ziem i opierała się na szerokim samorządzie terytorialnym w znaczeniu angielskim, działającym jednak, w przeciwieństwie do Anglii, pod nadzorem przedstawicieli władz centralnych. Zasady te utrzymało ustawodawstwo z 1862 r., które zmodernizowało tradycyjny samorząd gminny (zastrzegając wyraźnie samodzielność gminy), jak również wprowadziło samorząd w ziemiach. Nowa konstytucja z 1974 r. nazywa ziemie „gminami rady ziemi”, dla odróżnienia od właściwych gmin, zwanych podstawowymi. W odniesieniu do gmin od lat pięćdziesiątych do lat siedemdziesiątych XX w. dokonała się zasadnicza ich transformacja: ich liczba spadła z prawie 2500 do niecałych 300; tego rodzaju drastyczna zmiana odpowiada ogólniejszej tendencji, co prawda na ogół wcielanej w życie nie tak radykalnie, tworzenia dużych gmin, zdolnych wykonywać istotną część ogółu zadań publicznych. Obecnie ustrój samorządu Szwecji normuje ustawodawstwo z 1992 roku.

Istotną cechą administracji Szwecji jest przekazanie jednostkom samorządu bardzo szerokich zadań. Przykładowo, do gminy należy całość spraw szkolnictwa publicznego, a ziemia ma obszerne zadania w sferze ochrony zdrowia; w Anglii sprawy te znajdują się zasadniczo poza zakresem właściwości samorządu.

## **6.1 Kontynentalny model samorządu w państwie zdecentralizowanym**

W przeważającej liczbie państw na kontynencie europejskim samorząd terytorialny funkcjonuje jako podstawowa forma decentralizacji administracji. Można zatem mówić o

kontynentalnym decentralizacyjnym modelu samorządu terytorialnego. Model ten ma kilka cech charakterystycznych, a w szczególności:

- 1) współistnienie, przynajmniej na wyższych szczeblach (szczeblu) samorządu terytorialnego z organami scentralizowanej administracji państwowej (administracji rządowej) o kompetencji ogólnej, określane mianem dualizmu administracji terytorialnej,
- 2) występowanie w jednostce samorządu terytorialnego dwóch organów: organu stanowiącego (uchwałodawczego), obecnie zawsze pochodzącego z wyborów bezpośrednich, oraz organu wykonawczego (kolegialnego bądź jednoosobowego, coraz częściej również wybieranego bezpośrednio),
- 3) funkcjonowaniu nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, zasadniczo ograniczającego się do kryterium zgodności z prawem, czyli legalności, sprawowanego przez organy administracji rządowej lub z ich udziałem.

Jest oczywiste, iż omawianie modelu decentralizacyjnego o tyle stanowi znaczne uproszczenie, że w jego ramach występują dość odmienne rozwiązania narodowe. Wśród nich, szczególnie interesujące wydają się rozwiązania Francji, Belgii i Holandii oraz Niemiec. Wszystkie one są oryginalne, jednakże Francja i Niemcy są ważne także ze względu na oddziaływanie na inne państwa.

Obecny kształt samorządu terytorialnego Francji wynika, jak była o tym mowa, z ustawodawstwa uchwalonego w 1982 roku. Dopiero wówczas zerwano definitywnie z tradycyjnym centralizmem, ukształtowanym w okresie monarchii absolutnej i ugruntowanym przez Napoleona Bonaparte. Samorząd terytorialny wprowadzano stopniowo i powoli, ze znacznym opóźnieniem w stosunku np. do państw niemieckich. W 1831 r. wprowadzona została zasada powoływania merów wyłącznie spośród pochodzących już z wyboru członków rad gminnych. Od 1848 r. merów wybierają rady, przestali oni być zatem funkcjonariuszami władzy centralnej. Samorządowy charakter, pod silnym jednak nadzorem administracji rządowej, nadała gminom ostatecznie ustawa z 1884 roku. W 1837 r. uznano osobowość prawną gmin, a w 1871 r. za osoby prawa publicznego i związki samorządowe (w terminologii francuskiej „społeczności lokalne” czy, jak obecnie, „terytorialne”) uznane zostały również departamenty. W tym samym roku powołano do życia komisje departamentalne - stałe organy wyłaniane przez rady generalne, mające za zadanie kontrolowanie działalności prefektów jako wykonawców uchwał rad. Przemiany te nie objęły okręgów, których rady okazywały się stopniowo zbędne; zniesiono je ostatecznie w 1941 roku.

Należy przypomnieć, że wprowadzanie samorządu następowało we Francji bez przyjęcia tego terminu, znanego z Anglii i z Niemiec. Zamiast o „samorządzie”, we Francji mówi się o „administracji zdecentralizowanej” lub jak ma to miejsce w podstawowej pod tym

względem ustawie z 2 marca 1982 r., o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów (te ostatnie dopiero wówczas stały się regularnymi jednostkami podziału terytorialno-administracyjnego). Powołana ustawa wprowadziła zasadę, zgodnie z którą „gminy, departamenty i regiony administrują się same w sposób wolny poprzez wybieralne rady”. Ustawa zniósła dotychczasowe urzędy prefektów, a ich zadania podzieliła między dwa organy, a mianowicie: w zakresie działania departamentu (czyli, jak określamy w Polsce, zadań własnych departamentu) - przewodniczących rad generalnych oraz w zakresie działania władzy centralnej - „reprezentantów państwa”.

W 1983 r. stworzono ustawowe podstawy podziału zadań i kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo, zastrzegając, że państwo ponosi odpowiedzialność za prowadzenie polityki gospodarczej i społecznej, jak również obrony i zatrudnienia. W połączeniu ze znacznym zakresem władzy prefektów, oznacza to, że jednostkom samorządu terytorialnego pozostawiono sferę zadań stosunkowo ograniczoną w porównaniu ze Szwecją czy Anglią.

Niemiecka konstrukcja samorządu terytorialnego zaczęła się kształtować jeszcze przed zjednoczeniem Niemiec w latach 1867-1871, choć ugruntowała się już po powstaniu II Rzeszy, cały czas jednak w ramach poszczególnych państw (krajów) niemieckich. Pomiędzy państwami niemieckimi oraz Austrią, która znalazła się politycznie poza Niemcami dopiero w wyniku ich zjednoczenia, występowały pewne różnice w ustroju samorządu. Występują one i dziś w ramach Republiki Federalnej Niemiec.

Dla kształtowania się konstrukcji w XIX w. największe znaczenie miał rozwój samorządu w najsilniejszym państwie niemieckim, tj. w Prusach. Początki nowoczesnego pruskiego samorządu gminnego sięgały 1794 r., a samorząd miejski powstał w 1807 roku. Ostateczny jednak kształt samorząd pruski uzyskał w latach 1872-1883.

Była to konstrukcja dualistyczna, zakładająca daleko idące współistnienie w terenie organów reprezentujących władzę centralną (w Prusach struktury reprezentujące władzę centralną nazywano administracją państwową, a w Austrii administracją polityczną) i organów reprezentujących obywateli danej jednostki podziału terytorialno-administracyjnego (samorząd terytorialny). Dualizm nie występował na szczeblu gminy, gdzie, ze względu na zbędność odrębnych struktur rządowych, występował sam samorząd. Mógł on jednak nie wystąpić i wyżej, tyle że wówczas w danej jednostce nie było samorządu; wyłącznie administracja państwowa działała w pruskim obwodzie regencyjnym, jednostce znajdującej się pomiędzy powiatem a szczeblem najwyższym, tj. prowincją.

Dualizm mógł, jak w Austrii, być na tyle konsekwentny, że całkowicie oddzielano od siebie struktury administracji rządowej i struktury samorządu - organy samorządu miały

przewodniczących odrębnych od organów administracji rządowej. Możliwe było jednak łączenie zadań organu administracji rządowej i przewodnictwa w kolegiальnym organie wykonawczym samorządu; w Prusach starosta był jednocześnie przewodniczącym wydziału powiatowego, tj. organu wykonawczego powiatu. Organy wykonawcze samorządu w omawianych krajach były, warto podkreślić, tradycyjnie kolegialne.

Dualizm wymaga podziału zadań: administracja państwowa zajmuje się sprawami o charakterze ogólnopaństwowym, a samorządowi przypadają, w ramach zadań własnych, sprawy o znaczeniu lokalnym. Może on jednak przejąć także wykonywanie pod nadzorem administracji państwowej (rządowej) określonych zadań tejże administracji, w tym celu mu zleconych lub powierzonych.

Rozdział kompetencyjny nie oznaczał jednak pełnej równości administracji państwowej i samorządu. Zgodnie z tradycjami monarchii absolutnej, organy samorządu nie mogły wkraczać w sferę działania administracji państwowej, nawet przez kontrolowanie jej działalności, podczas gdy organom administracji państwowej mogły przysługiwać uprawnienia nadzorcze wobec samorządu; nadzór, należy pamiętać, obejmuje uprawnienia kontrolne oraz prawo władcze wkraczania w sprawy nadzorowanego podmiotu, ale tylko w zakresie i za pomocą środków określonych przez prawo (środków nadzorczych). Rozdziałowi zadań i kompetencji towarzyszyć też miał rozdział źródeł finansowania działalności administracji państwowej i samorządu, mający zapewnić samorządowi realną podstawę jego względnej samodzielności.

Konstrukcja ta, mimo trudności z praktyczną realizacją niektórych z jej składników (a zwłaszcza samowystarczalności finansowej samorządu), do dziś stanowi podstawę funkcjonowania administracji terytorialnej w Niemczech i w Austrii, choć dokonują się w nim dość daleko idące zmiany. W szczególności, w Republice Federalnej Niemiec, w której określanie ustroju samorządu terytorialnego należy do kompetencji krajów związkowych, początkowo występowały różne typy ustrojowe. W Nadrenii-Palatynacie oraz w Badenii-Wirtembergii, a więc krajach historycznie (i geograficznie) najbliższych tradycjom francuskim, organ wykonawczy gminy był jednoosobowy. Przeciwnieństwem tego „ustroju burmistrzowskiego” był „ustrój kolegialny”, przyjęty w miastach Hesji i Szlezwiku-Holsztynu, bliski tradycyjnym rozwiązaniom pruskim. Rozwiązanie pośrednie podziału zadań wykonawczych między burmistrza i radę stanowił przyjęty w Bawarii „południowoniemiecki ustrój radny”. Występowała również miejscowa adaptacja angielskiego systemu samorządowego. Mianowicie w Północnej Nadrenii-Westfalii oraz w Dolnej Saksonii rada, której przewodniczył burmistrz, powierzała sprawowanie administracji „dyrektorowi” miejskiemu lub gminnemu, działającemu z pomocą „wydziału administracyjnego”.

Obecnie, prawie wszystkie kraje niemieckie przyjmują jednak znacznie bardziej zbliżone do siebie rozwiązania, a mianowicie organ wykonawczy podstawowego wszędzie samorządu gminnego jest jednoosobowy, a wybiera się go w wyborach bezpośrednich.

Wobec tego, że Prusy wywarły w XIX w. ogromny wpływ na kształtowanie się systemów prawnych i administracyjnych w reszcie Europy Środkowej oraz w Europie Wschodniej, niemiecka konstrukcja samorządu wykroczyła dalece poza obszar dawnej Rzeszy Niemieckiej. Wystarczy tylko zwrócić uwagę na jej oddziaływanie na Polskę - bezpośrednio w okresie rozbiorów, ale równie silne, pośrednie w okresie II Rzeczypospolitej oraz od 1990 roku.

Ze względu na ich oryginalność, warto zwrócić także uwagę na bliskie sobie rozwiązania Holandii i Belgii. Samorząd terytorialny obu szczebli: prowincji i gminy ma tam, obok rad, własne wybierane przez siebie kolegialne organy wykonawcze. Organom tym, jak i radom, przewodniczą jednak osoby powołane przez rząd, niekoniecznie przy tym spośród członków rad: burmistrzowie w gminach, gubernatorzy (w Belgii) i komisarze królewscy (w Holandii) w prowincjach. Osoby te, co więcej przenoszone z miejsca na miejsce, są traktowane jak urzędnicy samorządowi, posiadają jednak osobiste uprawnienia w sferze policji i porządku publicznego.

W rezultacie Holandia i Belgia wyróżniają się zarówno występowaniem przedstawiciela władzy centralnej w gminie - co jest wielką rzadkością - jak i daleko posuniętym wtopieniem przedstawicieli władzy centralnej w struktury samorządowe, podobnym do rozwiązania przyjętego w szwedzkich ziemiach. Oznacza to, że w odniesieniu do obydwu tych krajów trudno mówić o dualizmie administracji terytorialnej w jego klasycznym rozumieniu.

Kontynentalny model samorządu terytorialnego, przede wszystkim w jego wersji niemieckiej (choć w krajach bałtyckich z odczuwalnym wpływem technicznych elementów wzoru szwedzkiego), obejmuje - na ogół stopniowo, a nie w wyniku radykalnych reform także postkomunistyczne państwa Europy Środkowej i po części Wschodniej. Po 1989 r. zaczęły one wyzwalać się z radzieckiego kanonu jednolitości władzy państwowej, mającej się skupiać w organach przedstawicielskich, odpowiednikach rad delegatów w dawnym ZSRR, oraz centralizmu demokratycznego, służącego w istocie koncentracji władzy politycznej w strukturach partii komunistycznej. W niewielu z nich doszło już jednak - jak stało się to w Polsce po 1998 r. - do wykrystalizowania się typu rozwiązań właściwego dla danego państwa.

## **6.2 Cechy wspólne europejskiego samorządu terytorialnego**

Pomimo różnic można wskazać na co najmniej trzy cechy charakterystyczne dla europejskiego samorządu terytorialnego.

- 1) Poza państwami najmniejszymi, samorząd działa co najmniej na dwóch szczeblach, a zatem, oprócz gminy, w co najmniej jeszcze jednej jednostce podziału terytorialno-administracyjnego. Było to od dawna oczywiste w Anglii, Szwecji, Niemczech, a nawet Francji, ale dopiero od niedawna zasadę taką przyjmuje się w Finlandii czy też w Portugalii. Gminy, należy zauważyć, są bardzo zróżnicowane co do wielkości: z jednej strony we Francji na obszarach wiejskich zachowuje się tradycja uznawania za gminę każdej dawnej parafii, a więc wsi (stąd jest tam ponad 37000 gmin), z drugiej strony występuje tendencja do tworzenia dużych gmin, której wyrazem były wspomniane przemiany dokonane w Szwecji, ale którą można było zaobserwować też np. w Niemczech. Jest oczywiste, że im mniejsza jest gmina i im mniej ma ona mieszkańców, tym silniejsza jest potrzeba (o ile wykonywanie władzy wykonawczej w terenie chce się oprzeć na samorządzie) tworzenia wyższych szczebli samorządu.

W państwach większych, obok tradycyjnych dla samorządu zadań lokalnych (tradycyjnie przecież mówiło się o samorządzie lokalnym), kształtuje się kategoria zadań regionalnych, które mogą być realizowane przez szczebel regionalny. Stanowią one jedyne zadanie samorządu regionalnego w państwach tradycyjnie unitarnych (jak Francja) albo jedno z zadań instytucji regionalnych w autonomii regionalnej (Włochy, Hiszpania, w pewnym stopniu od niedawna także Wielka Brytania). W większych unitarnych państwach kontynentu europejskiego, podział samorządu terytorialnego na lokalny i regionalny staje się rozwiązaniem standardowym. Standard ten, także w kategoriach językowych, przyjęła Konstytucja RP, a starało się go zrealizować ustawodawstwo polskiej reformy samorządowej 1998 roku.

Trzeba podkreślić, że poszczególne szczeble samorządu nie tworzą układu hierarchicznego. Przykładowo powiat nie ma władzy zwierzchniej nad gminą. Każdy z nich ma właściwe sobie zadania, co oczywiście nie wyklucza koniecznej często współpracy w wykonywaniu zadań własnych i, jeżeli jest taka kategoria, zadań zleconych.

- 2) Samorząd terytorialny przestał być materią normowaną wyłącznie w ramach poszczególnych państw - w ich ustawodawstwie konstytucyjnym i zwykłym. W ramach Rady Europy, organizacji demokratycznych państw Europy istniejącej od 1949 r., wypracowane zostały bowiem ogólne standardy samorządu lokalnego i samorządu regionalnego. Znajdują się one w dwóch konwencjach Rady Europy: w obowiązującej także u nas Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (której tytuł mylnie przetłumaczono jako Europejska Karta Samorządu Terytorialnego) oraz, w jeszcze nieobowiązującej, Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego.



- 3) Dająca się zauważyć nieustająca reforma administracji terytorialnej. Instytucje samorządowe, przede wszystkim na tradycyjnym szczeblu gminy, znalazły się w zasięgu oddziaływania procesów, na które nie mają wpływu, a które zasadniczo zmieniają warunki ich funkcjonowania:
- a) polityzacji samorządu terytorialnego w ramach ogólnokrajowych walk politycznych, co odbiera jednostkom samorządu znaczną część politycznej niezależności od szczebla centralnego,
  - b) koncentracji kapitału w skali krajowej i ponadnarodowej, która pozbawia jednostki samorządu, a zwłaszcza gminy, możliwości wykonywania kontroli nad znaczną częścią działalności gospodarczej prowadzonej na ich terenie i uzyskiwania z tego tytułu wpływów podatkowych, co z kolei pogłębia tradycyjny już kryzys finansowy samorządu,
  - c) postępu technicznego, który bardziej sprzyja centralizacji niż decentralizacji władzy, a tym samym powoduje spadek zainteresowania obywateli samorządem.

## 7. Samorząd terytorialny w Polsce

W dawnej Polsce samorząd opierała się na monopolu władzy stanu szlacheckiego. Ten monopol utrzymywał się do 1791 r., tj. daty wydania Prawa o miastach królewskich i Ustawy Rządowej 3 Maja, które otworzyły drogę do rozszerzania uprawnień obywatelskich na członków innych stanów.

Podstawą administracji terytorialnej Korony Królestwa Polskiego po Kongresie Wiedeńskim w ramach podstawowej jednostki podziału terytorialnego, którą stanowiła ziemia, był szlachecki samorząd ziemski. Ziemię (terra - termin ugruntowany już w XIII w.) stanowiło dawne księstwo z doby rozbitcia dzielnicowego, które zachowało tradycje odrębności, a przede wszystkim posiadało własną hierarchię urzędniczą, sąd ziemski oraz sejmik. Urzędnicy i sędziowie ziemscy mogli rekrutować się tylko spośród szlachty osiadłej w danej ziemi.

Ziemia pozostawała w różnym stosunku do województwa, którą to nazwę stosowano od XV w. w odniesieniu do jednostki terytorialnej, w której występował wojewoda - urząd najwyższy w hierarchii urzędów ziemskich. Zasadą była tożsamość ziemi i województwa. Ziemia mogła być jednak także częścią województwa np. województwo mazowieckie składało się z dziesięciu ziem).

Wielkie Księstwo Litewskie miało od czasów bezpośrednio poprzedzających Unię Lubelską 1569 r. nowocześniejszy systematyczny podział terytorialno-administracyjny. Województwa dzieliły się tam na powiaty, a powiat litewski był z tego punktu widzenia odpowiednikiem koronnej ziemi. W Koronie powiat był jednostką pomocniczą, powstałą w XIV w. wyłącznie dla celów sądownictwa szlacheckiego, choć następnie obejmującą także sprawy podatków i administracji. W każdym razie powiat koronny nie miał nic wspólnego z urzędem starosty - pierwotnie reprezentanta monarchy w zespole ziem, potem stopniowo coraz bardziej urzędnika ziemskiego, a przede wszystkim sądowego, ale też i zarządcy dóbr monarszych. Starostów było w Koronie o wiele mniej niż powiatów. Na Litwie natomiast starosta występował w każdym powiecie.

Samorząd wiejski występował w ramach gromady, a jego organami byli wójt i przysiężni, ściśle podporządkowani właścicielowi wsi. W czasie powstania kościuszkowskiego podjęto próbę stworzenia administracji publicznej na terenie wsi. Kraj miał się dzielić na dozory obejmujące 1000 - 1200 gospodarstw. Na czele dozoru stał dozorca, powoływany przez komisję porządkową - przewidywano, że w przyszłości - spośród kandydatów przedstawionych przez ciała samorządowe szlachty, mieszczan, a nawet chłopów.

Ze względu na podporządkowanie obszaru Polski pod panowanie państw zaborczych nowoczesny samorząd terytorialny kształtował się w ramach odpowiednich instytucji tych państw.

## 7.1 Samorząd terytorialny w okresie porozbiorowym

Przed wybuchem pierwszej wojny światowej samorząd terytorialny nie występował w podstawowej części zaboru rosyjskiego, tj. w Królestwie Polskim - poza samorządem gminy wiejskiej, wprowadzonym w 1864 r. jako pośredni efekt powstania styczniowego. Gminy Królestwa były zbiorowe, tzn. obejmowały pewną liczbę wsi, z których każda stanowiła gromadę jako jednostkę pomocniczą samorządu gminnego z działającym w jego ramach samorządem gromadzkim.

W zaborze pruskim samorząd terytorialny występował w trzech z czterech szczebli podziału terytorialno-administracyjnego, mianowicie w gminie (która była jednowioskowa), powiecie (powiaty były tam stosunkowo małe) oraz w prowincji (prowincją była np. Wielkopolska). Samorząd pruski, nieco różny w poszczególnych prowincjach, charakteryzował się, poza ogólnymi cechami wskazanymi już w ramach omawiania modeli samorządu terytorialnego:

- 1) w gminach równorzędnością rady miejskiej i magistratu, przy występowaniu instytucji zawodowych członków magistratu wybieranych na podwójną kadencję,
- 2) w powiatach łączeniem przez landrata (starostę) zadań organu administracji rządowej oraz przewodniczącego organu wykonawczego samorządu,
- 3) w prowincjach występowaniem odrębnego od administracji rządowej aparatu Sejmu Prowincjonalnego z przewodniczącym (marszałkiem) oraz dyrektorem (starostą krajowym),
- 4) mało demokratycznym systemem wyborczym,

Samorząd terytorialny w zaborze austriackim funkcjonował w ramach kształtowanej od lat sześćdziesiątych XIX w. autonomii krajów koronnych; krajami koronnymi były m.in. Galicja oraz Śląsk, obejmujący Śląsk Cieszyński. Organy tego samorządu były wyłaniane w wyborach jeszcze mniej demokratycznych niż w zaborze pruskim.

Każdy kraj koronny miał Sejm Krajowy, do którego należało wydawanie ustaw w „sprawach krajowych”, oraz wybierany przez Sejm Wydział Krajowy, który był organem wykonawczym Sejmu, a zarazem organem nadzorczym samorządu. Wszędzie też występował samorząd gminny o ustroju różnym w różnych krajach koronnych. Samorząd galicyjski cechowało, rzadkie w tej części Europy, nierozróżnianie gmin miejskich i wiejskich (przy gminach jednowioskowych), jak również formalne rozdzielanie zadań wykonawczych między naczelnika gminy i „kolegium zwierzchności gminnej”. Samorząd gminny austriackiego Śląska nie różnił się zasadniczo od galicyjskiego, jego organy nosiły jednak inne nazwy: odpowiednikiem galicyjskiej rady był wydział, a odpowiednikiem kolegium zwierzchności - przełożęństwo lub rada. Inaczej niż w Galicji, na Śląsku nie było w ogóle samorządu powiatowego. Galicyjski samorząd powiatowy

wyróżniał się z kolei konsekwentnym dualizmem: organ wykonawczy (wydział powiatowy) miał przewodniczącego odrębnego od przedstawiciela władzy centralnej (starosty powiatowego).

Państwo polskie odrodzone po pierwszej wojnie światowej oparło się na zasadzie prawnej kontynuacji prawa i instytucji pozostawionych przez państwa zaborcze. Dotyczyło to także prawa i instytucji samorządu terytorialnego.

## **7.2 Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej**

Początkowo zatem istniał odrębny ustrój samorządu terytorialnego, w zależności od dawnej przynależności do państw zaborczych, a nawet od statusu danego obszaru w ramach państwa zaborczego. Dopiero stopniowo następowało ujednoczanie zasad organizacji i funkcjonowania samorządu, przy czym zasadą było rozszerzanie na cały kraj rozwiązań przyjmowanych w byłym Królestwie Polskim. Najpóźniej, ze względu na największe trudności, rozszerzono rozwiązania ogólne na były zabór pruski, a w jego ramach na województwo śląskie (złożone z części dawnego pruskiego Górnego Śląska oraz z polskiej części dawnego Śląska austriackiego), które od 1920 r. było obdarzone szczególnym statusem autonomicznym.

Konstytucja Marcowa z 1921 r. stwierdzała, że „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwu samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa”. Zapowiadała zatem nie tylko szeroki samorząd, ale i autonomię, która mogła odnosić się do najwyższych jednostek podziału terytorialno-administracyjnego, tj. województw (tworzonych od 1919 r., lecz przy akcentowaniu i to aż do lat 1938-1939 tymczasowości podziału wojewódzkiego).

Zapowiedzi te nie zostały zrealizowane. Samorząd wojewódzki działał tylko tam, gdzie istniał na odpowiednim szczeblu przed rozbiorem, a zatem w trzech województwach byłego zaboru pruskiego, kontynuujących tradycje pruskich prowincji: w województwie poznańskim, pomorskim i śląskim (w tym ostatnim w powiązaniu z autonomią). Stopniowo przy tym, zwłaszcza po przewrocie majowym 1926 r., ograniczano zakres samodzielności samorządu (w szczególności w 1928 r. wprowadzono zasadę domniemania kompetencji administracji rządowej, a nie samorządu). W obrębie samorządu wzmacniano natomiast kompetencje organów wykonawczych kosztem organów uchwałodawczych.

Konstytucja Kwietniowa 1935 r. nie formułowała zasady szerokiego samorządu terytorialnego ani, tym bardziej, autonomii województw. Przeciwnie, samorząd terytorialny uznawała za szczególną część administracji państwowej.

W gminach organami stanowiącymi były rady gminne, miejskie i powiatowe. Organami wykonawczymi były zarządy gminne i miejskie oraz w powiatach wydziały powiatowe. Na czele zarządu gminnego stał wójt, a na czele zarządu miejskiego, w zależności od wielkości miasta, burmistrz albo prezydent - wybierani przez właściwą radę, ale z wymogiem zatwierdzenia wyboru przez właściwy organ administracji rządowej.

Na czele wydziału powiatowego stał - na wzór pruski - starosta, czyli organ rządowej administracji ogólnej. Dotyczyło to również większych miast (powyżej 25 tysięcy mieszkańców, które były wyłączone z „powiatowych związków komunalnych”), lecz, co do zasady, nie miast dużych (czyli zasadniczo miast powyżej 75 tysięcy mieszkańców), które od 1928 r. (tj. daty wydania rozporządzenia Prezydenta o organizacji i zakresie działania rządowej administracji ogólnej) stanowiły powiaty grodzkie. Powiaty grodzkie cechował pełny dualizm administracyjny. Obok siebie występowali starostowie grodzcy jako organy administracji rządowej oraz prezydenci miast jako „przełożeni” gmin miejskich.

Wybory do rad miejskich były bezpośrednie, a do rad powiatowych - pośrednie. Członków tych ostatnich wybierali członkowie rad gminnych i miejskich danego powiatu. Pośredniość wyborów mogła dotyczyć także gmin wiejskich.

Spod przepisów ustawy scaleniowej określającej strukturę samorządu terytorialnego wyłączone było m.st. Warszawa, którego samorząd działał na podstawie przepisów z początków Polski Odrodzonej. W 1934 r., powołując się na złą gospodarkę finansową (trudności finansowe cechowały jednak wówczas nie tylko Warszawę, ale i wiele innych gmin), rząd rozwiązał Radę Miejską stolicy i powołał, na podstawie szczególnego rozporządzenia Prezydenta, organy komisaryczne pochodzące z nominacji: Tymczasowy Zarząd Miejski i jako organ doradczy Tymczasową Radę Miejską. W 1938 r. została wydana ustawa o samorządzie gminy m.st. Warszawy i przeprowadzono na jej podstawie wybory do Rady Miejskiej. Ponieważ wybory nie przyniosły żadnemu ze stronnictw takiej większości, która by umożliwiła wyłonienie nowego zarządu, do września 1939 r. działał dotychczasowy Zarząd komisaryczny, na czele z zasłużonym dla rozwoju miasta a potem jego obrony, prezydentem Stefanem Starzyńskim. Warszawę, która stanowiła jednostkę szczebla wojewódzkiego, charakteryzował pełny dualizm administracyjny - obok prezydenta miasta występował, jako odpowiednik wojewody, Komisarz Rządu dla m.st. Warszawy, któremu podlegali starostowie grodzcy.

Ujednolicony po 1933 r. ustrój samorządu gminnego i powiatowego odpowiadał ogólniejszej tendencji ustrojowej, mianowicie kształtowania instytucji autorytaryzmu jako formuły pośredniej między klasycznymi rozwiązaniami demokratycznymi - funkcjonującymi w samorządzie, zwłaszcza na obszarze byłego Królestwa Polskiego w początkowym okresie II Rzeczypospolitej - oraz rozwiązaniami właściwymi państwu

faszystowskiemu. Wyrazem tendencji autorytarnych była Konstytucja Kwietniowa z 1935 roku. Brak powszechnego samorządu wojewódzkiego, silny nadzór nad samorządem, ograniczona sfera jego zadań i kompetencji oraz wzmocnienie pośredniości w wyborach do organów stanowiących - były przejawami tendencji autorytarnych, przy zasadniczym utrzymaniu form samorządu typowych dla Europy Środkowej.

### **7.3 Samorząd terytorialny w latach 1944/45-1950**

Po drugiej wojnie światowej administracja publiczna w Polsce, a w jej ramach instytucje samorządu terytorialnego, kształtowała się pod wpływem sprzecznych ze sobą czynników.

Z jednej strony Polska wykazywała szczególnie duże, w porównaniu z większością innych krajów kształtującego się bloku radzieckiego, przywiązanie do własnych, przedwojennych tradycji w tej dziedzinie, co dotyczyło zresztą także wielu innych dziedzin prawa. Przez pierwszych kilka lat Polski Ludowej utrzymywano zatem, rozciągając nadto jego moc na Ziemie Odzyskane (i na Śląsk, który utracił status autonomiczny), niemalą część przedwojennego ustawodawstwa administracyjnego, w tym ustrojowego. Dotyczyło to również w pewnym stopniu ustawodawstwa samorządowego. To na ustawodawstwie przedwojennym oparł się w dużym stopniu dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

Przywrócono zatem organy wykonawcze samorządu w postaci zarządów gminnych i miejskich, wraz z wójtami, burmistrzami i prezydentami, oraz wydziałów powiatowych. Co więcej, wobec nie przywrócenia stanowisk starostów grodzkich, a w Warszawie Komisarza Rządu, istotnie rozszerzyły się zadania i kompetencje prezydentów dużych miast, w tym Warszawy. Dodać do tego należy wprowadzenie samorządu wojewódzkiego, czego nie zdołano dokonać w II Rzeczypospolitej. Wobec generalnego przywrócenia organów rządowej administracji ogólnej, organy wykonawcze samorządu terytorialnego funkcjonowały w ramach dualizmu zasadniczo bliskim rozwiązaniom przyjętym przed wojną w odniesieniu do powiatów, choć funkcjonującemu w nowym otoczeniu politycznym i instytucjonalnym.

Z drugiej strony mimo wyraźnych początkowo prób zachowania rodzimych, tradycyjnych instytucji administracji publicznej i rozwiązań prawnych w tej sferze (pod hasłem tworzenia „demokracji ludowej” jako trwałej formuły pośredniej między klasyczną demokracją burżuazyjną a radziecką dyktaturą proletariatu) Polska Ludowa była zmuszona do coraz rozleglejszej recepcji instytucji radzieckich.

Początkowo była to recepcja częściowa, dokonywana pod hasłami demokratyzacji. Mieściła się ona zatem w formule Manifestu PKWN z 22 lipca 1944 r.: odrzuca się, jako

faszystowską, Konstytucję Kwietniową, a przywraca demokratyczne zasady Konstytucji Marcowej. Nie stanowiło to jednak przywrócenia konstytucji z 1921 r. jako takiej. Ta częściowa recepcja od samego początku dotyczyła jednak podstawowych czynników władzy, a przede wszystkim zasad sprawowania władzy politycznej, aparatu przymusu (aparatu bezpieczeństwa publicznego i milicji) oraz po części także administracji terytorialnej. Do odtworzonych w 1944 r. przedwojennych instytucji administracji rządowej i samorządu terytorialnego dodano istotny element nowego systemu, przejęty ze Związku Radzieckiego, mianowicie rady narodowe.

Rady narodowe zaczęły powstawać jako tymczasowe organy przyszłej władzy obozu promoskiewskiego, który przeciwstawiał się emigracyjnemu rządowi Rzeczypospolitej w Londynie i „państwu podziemnemu” w kraju. Według Statutu tymczasowych rad narodowych z 1 stycznia 1944 r. rady miały składać się z przedstawicieli „wszystkich organizacji i zrzeszeń demokratyczno-niepodległościowych” oraz, ewentualnie, z osób dokooptowanych przez daną radę w liczbie nie przekraczającej 1/5 ogółu delegowanych członków rady. Na wzór radziecki rady miały działać na zasadzie jednolitości władzy, nie przewidywano bowiem istnienia innych organów terenowych. Jednolitość władzy miała być podkreślona przez hierarchiczny układ rad; na szczycie ich hierarchii usytuowano Krajową Radę Narodową.

Manifest PKWN o tyle wprowadzał pewną zmianę w odniesieniu do rad, że obok terenowych rad narodowych: wojewódzkich, powiatowych i gminnych, przewidywał także „upełnomocnionych przedstawicieli” Krajowej Rady Narodowej. Dekretem z 21 sierpnia 1944 r. przywrócono urzędy wojewodów i starostów jako organów rządowej administracji ogólnej, a wspomniany dekret z 23 listopada 1944 r. przywracał samorząd terytorialny. Administracja rządowa i samorząd terytorialny funkcjonowały jednak w nowym kontekście instytucjonalnym, przede wszystkim ze względu na funkcjonowanie rad narodowych, dla których podstawowym aktem prawnym stała się ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych.

Rady terenowe, które były zhierarchizowane i wciąż pochodziły z delegacji uprawnionych organizacji (nawet bez formalnego odwoływania się do wyborców, co zachowano do 1954 r.), stały się organami uchwałodawczymi samorządu terytorialnego, a ponadto przyznano im zadania wykraczające poza tradycyjne uprawnienia organów samorządu. Wojewódzkie i powiatowe rady narodowe opiniowały kandydatury na stanowiska odpowiednio wojewody i starosty, jak również mogły wnioskować o ich odwołanie. Wojewodowie i starostowie winni byli składać radom okresowe sprawozdania, a prezydium rad miały sprawować tzw. społeczną kontrolę nad właściwymi organami rządowej administracji ogólnej. Nowela z 1946 r. odwróciła kolejność zadań rad narodowych i wzmacniała w ten sposób elementy recepcji instytucji radzieckiej. Mianowicie rady zostały określone w pierwszej kolejności jako organy planowania działalności publicznej i

kontroli, a wykonywanie zadań organów uchwałodawczych samorządu stało się szczególnie zadaniem powierzonym.

## **7.4 Rady narodowe zamiast samorządu (lata 1950-1990)**

W latach 1949-1950 rozpoczął się proces całkowitej recepcji ustrojowych wzorców radzieckich, w którego ramach dokonane zostało przejście modelu rad. Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej zniósła samorząd terytorialny oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej. Cała władza miała należeć do rad narodowych, z tym że w ich ramach organami administracji państwowej stały się prezydium rad, określone jako organy wykonawczo-zarządzające. Na wzór radziecki mówiono o centralizmie demokratycznym (co miało stanowić uzasadnienie zhierarchizowania rad poddanych nadzorowi Rady Państwa, istniejącej od 1947 r.) oraz o podwójnym podporządkowaniu prezydium rad (własnej radzie oraz prezydium wyższego stopnia, a w odniesieniu do prezydium wojewódzkiej rady narodowej - Radzie Ministrów). W praktyce podporządkowanie pionowe zdecydowanie przeważało nad podporządkowaniem poziomym. Podstawowe znaczenie miało zresztą inne podporządkowanie - odpowiednim strukturom Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Nowe zasady ustrojowe, także w odniesieniu do administracji terenowej, utrwalała Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, z 22 lipca 1952 r., wzorowana ściśle na stalinowskiej konstytucji ZSRR z 1936 roku.

Pierwsze wybory do rad narodowych, mające zresztą charakter plebiscytarny, charakterystyczny dla nowego ustroju, przeprowadzono dopiero ponad dwa lata po wejściu w życie Konstytucji PRL. Odbyły się one do rad wojewódzkich, powiatowych i gromadzkich, a nie gminnych; przed wyborami dokonano bowiem zmiany podziału na jednostki najniższe, znosząc gminy i wprowadzając trzykrotnie mniejsze od nich gromady.

Podział terytorialno-administracyjny uległ istotnej zmianie w 1972 r., kiedy to najpierw zastąpiono gromady dwukrotnie od nich większymi gminami, a następnie zniesiono powiaty i województwa, a na ich miejsce wprowadzono nowe jednostki o nazwie województw, kompetencyjnie bardziej jednak odpowiadające dawnym powiatom. Natomiast podstawowe zasady ustrojowe przyjmowane z ZSRR - w tym zasada jednolitości władzy państwowej, która oznaczała kwalifikowanie rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej - przetrwały aż do 1990 r., co nie oznacza, że w ustawodawstwie o radach narodowych nie zachodziły zmiany. Przeciwnie, zmian tych, czasem także poważnych, było stosunkowo wiele.

Uchwalono zatem dwie kolejne ustawy. Pierwszą wydano, pod modnym wówczas hasłem decentralizacji, 25 stycznia 1958 r.; była to ustawa o radach narodowych. Została ona zasadniczo znowelizowana w latach 1972-1975, kiedy to, powracając częściowo do



rozwiązań sprzed 1950 r., pozbawiono prezydium roli wykonawczo-zarządzającej, wprowadzając jako organy wykonawcze rad wojewodów i prezydentów miast oraz naczelników miast i gmin, a na krótko także naczelników powiatów. Drugą była ustawa z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego.

Dokonywano przy tym jeszcze częstszych zmian strukturalnych. Kilkakrotnie tworzono, a następnie likwidowano, samodzielne prawnie, fachowe organy administracji terenowej o kompetencji specjalnej (wydziały), którym na zmianę przypisywano i odbierano kompetencje administracyjne. Podobnie na zmianę zespalało organizacyjnie administrację terenową albo wydzielano z niej organy niezespalone. Model administracji terenowej nie był zatem utrwalony, a reforma z lat 1972 -1975, ze względu na konieczność znacznego rozwinięcia organów niezespionych, wprowadzała wręcz rozproszenie organizacyjne, a nawet elementy anarchizacji administracji terenowej.

W ustawodawstwie wydawanym od lat siedemdziesiątych rady narodowe określano jako organy władzy państwowej i samorządu - początkowo „samorządu społecznego”, w latach osiemdziesiątych nawet „samorządu terytorialnego”. Określenia te, wobec utrzymywania podstawowej zasady jednolitości władzy państwowej, nie oznaczały jednakże powrotu, choćby częściowego, do rzeczywistego samorządu terytorialnego.

## **7.5 Przywracanie samorządu terytorialnego po 1989 roku**

Powrót do samorządu terytorialnego w klasycznym, właściwym rozumieniu tej instytucji stał się możliwy dopiero po „okrągłym stole”, częściowo już demokratycznych wyborach parlamentarnych 4 czerwca 1989 r. oraz powołaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego. Początek tego procesu stanowiło - pionierskie wśród państw postkomunistycznych - wprowadzenie samorządu gminnego na mocy serii ustaw z 1990 r., w tym ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (która od 1999 r. nosi, wobec wprowadzenia samorządu wyższych szczebli, tytuł o samorządzie gminnym). Przywracając samorząd gminny, wyraźnie nawiązywano do tradycji z czasów II Rzeczypospolitej - co oznaczało pośrednie nawiązywanie do klasycznego modelu niemieckiego. Zarazem, co w państwach postkomunistycznych było wówczas wyjątkowe, radykalnie zerwano z instytucjami typu radzieckiego, nie „cywilizując” rad narodowych, lecz znosząc je, by od nowa stworzyć rzeczywisty samorząd.

System samorządu terytorialnego w ramach trójstopniowego podziału administracyjnego państwa stworzyło następnie, znów zresztą nawiązując do tradycji II Rzeczypospolitej (przynajmniej w odniesieniu do powiatu), ustawodawstwo z 1998 roku. Przywrócenie samorządu terytorialnego uzyskało, co istotne, od razu sankcję konstytucyjną. Jednocześnie z uchwaleniem ustawy o samorządzie terytorialnym dokonano zmiany Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (noszącej już jednak od grudnia 1989 r. tytuł Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Mianowicie, zmieniono tytuł rozdziału 6 Konstytucji - z

„Terenowe organy władzy i administracji państwowej” na „Samorząd terytorialny”; pierwszy przepis tego rozdziału otrzymał treść: „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”. Na docenienie roli samorządu wskazywał już sam tytuł tzw. Małej Konstytucji (Ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym) z 17 października 1992 r., która zasadniczo zastępowała Konstytucję z 22 lipca 1952 roku.

Mała Konstytucja poświęciła samorządowi terytorialnemu rozdział V. Stanowił on konstytucyjne utrwalenie i rozwinięcie zasad ustawodawstwa o samorządzie terytorialnym z 1990 r., kiedy to przez „samorząd terytorialny” rozumiano jednak - co prawda tymczasowo - wyłącznie gminę. Stąd art. 70 ust. 4 Małej Konstytucji stanowił: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Pod rządem tej konstytucji nie wydano zresztą żadnej ustawy dotyczącej innych niż gmina jednostek samorządu, poza ustawą z 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, która nadała mu status szczególnego związku 11 gmin warszawskich.

Mała Konstytucja określała samorząd terytorialny jako „podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego” (art. 70 ust. 1), co również zdawało się wykluczać wystąpienie w jej ramach samorządu regionalnego, jak również:

- 1) przyznawała jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną (art. 70 ust. 2), z czego wynikało działanie w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 71 ust. 2),
- 2) zapewniała uprawnienia do mienia komunalnego (art. 70 ust. 3),
- 3) formułowała, choć w sposób dorozumiany, zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w stosunku do zadań i kompetencji organów administracji rządowej, przy wprowadzeniu materialnoprawnej zasady określającej sferę zadań samorządu - „Samorząd terytorialny wykonuje w ramach ustaw istotną część zadań publicznych” (art. 71 ust. 1),
- 4) zapewniała mieszkańcom prawo podejmowania rozstrzygnięć w drodze referendum lokalnego (art. 72 ust. 2),
- 5) przyznawała rangę konstytucyjną podziałowi zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, przy czym wykonywanie tych drugich łączyła z wyposażeniem w odpowiednie środki finansowe (art. 71 ust. 2 i 3),
- 6) zapewniała jednostkom samorządu terytorialnego swobodę określania w granicach ustaw swoich struktur wewnętrznych, przy wyodrębnieniu organów stanowiących,

wybijanych w wyborach powszechnych, równych i w głosowaniu tajnym, oraz organów wykonawczych (art. 71 ust. 4 i art. 72 ust. 2),

- 7) jako dochody jednostek samorządu terytorialnego wskazała dochody własne, subwencje i dotacje, zastrzegając, że źródła dochodów w zakresie zadań publicznych są gwarantowane ustawowo (art. 73 ust. 1 i 2),
- 8) zastrzegła konieczność ustawowego uregulowania materii zlecenia zadań administracji rządowej (art. 71 ust. 3), warunków i trybu przeprowadzania referendum lokalnego (art. 72 ust. 2), nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego (art. 74), zasad zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego oraz reprezentowania ich interesów wobec władz państwowych (art. 75).

Sformułowania Małej Konstytucji w oczywisty sposób wpłynęły na przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., która jest obecnie podstawowym dokumentem prawnym z dziedziny ustroju i zadań samorządu terytorialnego.

W 1998 r., już pod rządami Konstytucji RP, która weszła w życie 17 października 1997 r., przeprowadzono - w ramach szerszego programu reform ustrojowych rządu Jerzego Buzka - reformę samorządową polegającą na utworzeniu dwóch wyższych szczebli jednostek samorządu terytorialnego: powiatu i województwa, przy całkowitej zmianie kształtu terytorialnego województwa. Reforma weszła w życie 1 stycznia 1999 roku. Składało się na nią wiele ustaw, a przede wszystkim dwie ustawy z 5 czerwca 1998 r.: o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa. Dokonano również pewnych zmian w ustawie o samorządzie terytorialnym, która od 1 stycznia 1999 r. nosi tytuł: ustawa o samorządzie gminnym. Ustawy te poddano dalszym nowelizacjom, przy czym szczególne znaczenie należy przypisać nowelizacji z 2001 roku.