

Tomasz Ciechanowski

Uniwersytet Rzeszowski

tciechanowski@ur.edu.pl

<http://orcid.org/0000-0002-3627-9803>

Ewolucja pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego

Wstęp

Samorząd terytorialny stanowi jeden z kluczowych filarów demokratycznego państwa prawa, będąc jednocześnie wyrazem zasady decentralizacji władzy publicznej. Jego istota przejawia się w wykonywaniu przez wspólnoty lokalne zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w granicach określonych przez Konstytucję oraz ustawy.

W ujęciu ustrojowym samorząd terytorialny nie ogranicza się do funkcji administracyjnej – należy go postrzegać jako formę władzy publicznej, reprezentującą interesy społeczności lokalnych i regionalnych, zdolną do samodzielnego działania w sferze publicznoprawnej.

W ramach państw współczesnych samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę ustrojową, stanowiąc nie tylko mechanizm decentralizacji państwa, lecz także narzędzie realizacji zasady subsydiarności. Jako struktura działająca z mocy prawa i w granicach prawa krajowego pełni funkcję pośrednika między obywatelami a władzą centralną, jednocześnie umożliwiając społecznościom lokalnym aktywne uczestnictwo w sprawowaniu władzy publicznej¹.

Charakterystyczne cechy samorządu terytorialnego obejmują posiadanie osobowości prawnej, demokratyczną organizację opartą częściowo na wyborach

¹ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, LEX 2016.

powszechnych, realizację określonych zadań z zakresu administracji publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, względną samodzielność podlegającą ustawowemu nadzorowi oraz obligatoryjne członkostwo wszystkich mieszkańców jednostki samorządowej².

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie ewolucji pozycji ustrojowej samorządu terytorialnego w Polsce – od jego historycznych korzeni, poprzez zmienne regulacje konstytucyjne, aż po współczesny model wypracowany na gruncie Konstytucji z 1997 roku. Analiza koncentruje się na przeobrażeniach normatywnych oraz instytucjonalnych, które kształtowały status samorządu na tle zmieniających się ustrojów politycznych i modeli administracji publicznej.

Punktem wyjścia dla rozważań jest założenie, że pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce podlegała dynamicznym zmianom, ściśle związanym z transformacjami modelu państwa. W tym kontekście szczególnym przedmiotem analizy pozostaje stopień realnej autonomii samorządu oraz mechanizmy jego nadzoru przez władzę państwową.

W związku z powyższym w niniejszym opracowaniu postawiono następujące pytania badawcze:

1. W jaki sposób kształtowała się pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego w Polsce w świetle kolejnych aktów konstytucyjnych – od Konstytucji 3 maja z 1791 roku po Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku – oraz jakie czynniki historyczne i polityczne determinowały jej ewolucję?
2. W jakim zakresie odmienne modele ustrojowe państwa – II Rzeczypospolitej, Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz III Rzeczypospolitej Polskiej – wpływały na stopień autonomii i rzeczywistą samodzielność jednostek samorządu terytorialnego?

Podstawę analizy stanowią **źródła normatywne**, w szczególności kolejne polskie konstytucje: Konstytucja 3 maja z 1791 roku, Konstytucja marcowa z 1921 roku, Konstytucja kwietniowa z 1935 roku, Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 roku wraz z późniejszymi nowelizacjami, Mała Konstytucja z 1992 roku oraz Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, a także ustawy samorządowe. Materiał źródłowy został uzupełniony o **literaturę przedmiotu**, obejmującą opracowania doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego oraz analizy historyczno-prawne.

W artykule przyjęto metodologię opartą na połączeniu metody dogmatyczno-prawnej oraz metody historyczno-prawnej. Analiza dogmatyczno-prawna

² P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021; J. Oniszcuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 664.

pozwoliła na szczegółowe badanie obowiązujących i historycznych aktów normatywnych w zakresie ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego, identyfikację zasad jego funkcjonowania oraz mechanizmów nadzoru. Równolegle zastosowanie metody historyczno-prawnej umożliwiło uchwycenie genezy i ewolucji instytucji samorządu terytorialnego w kontekście zmieniających się modeli państwa i uwarunkowań politycznych, co pozwala na ukazanie zarówno zmian normatywnych, jak i praktycznych konsekwencji tych zmian.

Geneza samorządu terytorialnego – wybrane ujęcia doktrynalne i historyczne

Kwestia genezy samorządu terytorialnego w Polsce była przedmiotem licznych analiz w doktrynie nauk prawnych i historycznych. Pomimo rozbieżności interpretacyjnych dominują dwa główne nurty, które w odmienny sposób identyfikują momenty początkowe tej instytucji³.

Pierwszy nurt wskazuje, że początków samorządu terytorialnego należy upatrywać w okresie średniowiecza i feudalnego Państwa Polskiego. Zwolennikiem tego nurtu jest Andrzej K. Piasecki, który zakłada, że początki samorządu terytorialnego w Polsce należy wiązać ze średniowiecznym procesem osadniczym. W tym okresie dominowało prawo zwyczajowe, natomiast sam proces lokacji wsi odbywał się na podstawie dokumentów lokacyjnych, głównie opartych na prawie niemieckim. Przyjęte wówczas rozwiązania instytucjonalne stworzyły podstawy do kształtowania się pierwszych form wiejskich samorządów stanowych⁴.

Przedstawicielami drugiego nurtu są Zbigniew Leoński oraz Dorota i Jerzy Malec, którzy genezę samorządu terytorialnego wiążą z XVIII wiekiem. Autorzy ci podkreślają, że nie należy utożsamiać średniowiecznych miast z nowoczesnym samorządem terytorialnym, ponieważ tamte jednostki miały charakter prywatnoprawny. W ich ocenie punktem wyjścia dla analizy rozwoju samorządu terytorialnego powinien być dopiero samorząd „nowoczesny” – pozbawiony cech ustrojowych właściwych modelowi prywatnoprawnemu, funkcjonujący w ramach struktur państwa publicznego⁵.

Na kształt polskiego samorządu terytorialnego wpływ wywarły również idee rewolucji francuskiej, szczególnie w kontekście nowoczesnego pojmowania decentralizacji władzy publicznej. Należy jednak zauważyć, że był to okres, w którym Polska nie istniała jako suwerenne państwo – jej terytorium zostało

³ B. Rozczyński, M. Mączyński, *Samorząd terytorialny w materii konstytucyjnej – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, s. 97.

⁴ A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 105.

⁵ Z. Leoński, *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1992, s. 7; D. Malec, J. Malec, *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003, s. 72–73 i 96–97.

podzielone pomiędzy trzech zaborców. W poszczególnych zaborach wykształciły się odmienne instytucje samorządowe, których struktury i funkcjonowanie opierały się na rozwiązaniach prawnych właściwych dla systemów administracyjnych państw zaborczych. Formy samorządu terytorialnego pojawiały się przede wszystkim w zaborze pruskim i austriackim, gdzie funkcjonowały również elementy autonomii. Pewne regulacje dotyczące samorządu można odnaleźć w aktach konstytucyjnych, takich jak Konstytucja Księstwa Warszawskiego, Konstytucja Królestwa Polskiego czy Konstytucja Wolnego Miasta Krakowa – dokumenty te w różnym zakresie odnosiły się do problematyki samorządu terytorialnego⁶.

Na szczególną uwagę w kontekście samorządu terytorialnego zasługuje utworzenie Wolnego Miasta Krakowa, ustanowionego na mocy postanowień Kongresu Wiedeńskiego. Miasto to pozostawało pod wspólną ochroną trzech zaborców: Austrii, Prus oraz Rosji. Na tym terytorium obowiązywała Ustawa Konstytucyjna Wolnego Miasta Krakowa i Jego Okręgu z dnia 3 maja 1815 roku, która została zmieniona 11 września 1818 roku. Zgodnie z art. 9 tej konstytucji obszar Wolnego Miasta Krakowa był podzielony na gminy miejskie i wiejskie, na których czele stał wybierany wójt, pełniący funkcję jednoosobowego organu administracji⁷.

Samorząd terytorialny w polskiej materii konstytucyjnej

Pierwszych polskich regulacji konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego można doszukać się w Konstytucji 3 maja 1791 roku, która inkorporowała do swojego porządku prawnego **Ustawę o miastach** z dnia 18 kwietnia 1791 roku pt. „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej”. Akt ten przyznawał miastom królewskim prawo do „wolności”, co oznaczało możliwość samodzielnego zarządzania sprawami lokalnymi, w tym prowadzenia własnego sądownictwa. Ustanowiono także możliwość wyboru lokalnych organów władzy – takich jak magistraty, burmistrzowie, wójtowie oraz inni urzędnicy miejscy – przez mieszkańców tych miast. Dodatkowo mieszczanom przyznano przywilej

⁶ Z. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985, s. 16–43; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, s. 161, Warszawa 2001; M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002; M. Klimek, *Samorząd terytorialny w konstytucjach polskich XX wieku*, Kraków 2021, s. 37 i n.

⁷ Z. Brzezinski, *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce*, Warszawa 1932, 8 i n.

udziału w życiu politycznym poprzez możliwość doradzania Sejmowi w sprawach dotyczących ich miast⁸.

Odzyskanie niepodległości przez Polskę w 1918 roku oraz odbudowa państwowości zapoczątkowały nowy etap w kształtowaniu ustroju samorządu terytorialnego. Należy jednak podkreślić, że odrodzone państwo polskie obejmowało terytoria trzech byłych zaborów, co skutkowało znacznymi rozbieżnościami w ustroju państwa, w tym zwłaszcza w zakresie ustroju samorządowego⁹. Różnicowanie rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w poszczególnych częściach kraju było na tyle głębokie, że konieczne stało się podjęcie działań zmierzających do kompleksowej unifikacji zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Pierwszy akt ustrojowy odrodzonego państwa – Uchwała Sejmu Ustawodawczego z dnia 20 lutego 1919 roku w sprawie powierzenia Józefowi Piłsudskiemu dalszego sprawowania urzędu Naczelnika Państwa – nie zawierał jednak żadnych odniesień do kwestii samorządu terytorialnego. Ówczesny ustawodawca nie uchwalił również jednolitej ustawy regulującej ustrój samorządu w skali całego kraju¹⁰.

Po odzyskaniu niepodległości pierwszym aktem prawnym zawierającym postanowienia dotyczące ustroju samorządu terytorialnego była Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 roku¹¹. Ustawa zasadnicza postrzegała samorząd jako odrębny i istotny element systemu władzy państwowej. Wyraz temu nadano już w rozdziale poświęconym władzy ustawodawczej, gdzie w art. 3 wskazano: „*Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaze przedstawicielstwu samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi*”¹².

Postanowienie to należy interpretować jako wyraz dążenia do budowy zdecentralizowanego modelu państwa, w którym samorząd terytorialny pełniłby nie tylko funkcje administracyjne, lecz również – przynajmniej potencjalnie – uczestniczył w procesie stanowienia prawa w określonych obszarach życia publicznego, w szczególności w zakresie administracji, kultury oraz gospodarki. W ten sposób Konstytucja marcowa włączała samorząd terytorialny w strukturę państwa jako jeden z kluczowych filarów ustroju demokratycznego.

⁸ J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 7–12; zob. też W. Uruszczak, *Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1791 i 1792 roku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, nr 6(3), s. 249.

⁹ W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007, s. 341.

¹⁰ M. Klimek, *Samorząd terytorialny w konstytucjach polskich XX wieku...*, s. 48.

¹¹ Ustawa z 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).

¹² *Ibidem*.

Natomiast w art. 65 Konstytucji wskazano, że jednostkami samorządu terytorialnego są województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, które mogą współpracować ze sobą w celu realizacji zadań samorządowych. Ustrój państwa, w tym samorządu terytorialnego, oparto na zasadzie decentralizacji administracji państwowej, z uwzględnieniem udziału obywateli powołanych w drodze wyborów.

Zgodnie z art. 67 Konstytucji stanowienie prawa w sprawach należących do zakresu działania samorządu było prerogatywą rad obieralnych. Artykuł 69 deklarował rozgraniczenie źródeł dochodów między samorządem a państwem, co w praktyce oznaczało przyznanie jednostkom samorządu samodzielności finansowej.

Nadzór nad samorządem zgodnie z art. 70 należał do Państwa i był realizowany przez wydziały samorządowe wyższego szczebla oraz sądy administracyjne, działające na podstawie odrębnych regulacji ustawowych¹³.

Nowelizacja Konstytucji marcowej z 1926 roku w niewielkim stopniu odnosiła się do kwestii samorządu terytorialnego, jednak zapoczątkowała proces odchodzenia od zasady decentralizacji na rzecz centralizacji oraz podporządkowania samorządu administracji rządowej. Ustrój i organizację ówczesnego samorządu terytorialnego uzupełniła ustawa z 1933 roku¹⁴.

Następnie, 23 kwietnia 1935 roku uchwalono tzw. konstytucję kwietniową¹⁵, która w znacznym stopniu ograniczyła dotychczasową pozycję ustrojową samorządu terytorialnego, przy czym sama instytucja samorządu została uregulowana w sposób lakoniczny¹⁶.

W ramach zasad ustrojowych w art. 4 ust. 3 konstytucji wskazano, że państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego. Następnie zgodnie z art. 72 ust. 2 pkt b przesądzono, że samorząd terytorialny sprawuje administrację państwową, a administracja państwowa została określona jako służba publiczna.

W konsekwencji doprowadziło to do sytuacji, w której samorząd przestał być pojmowany jako niezależny od państwa byt ustrojowy.

¹³ Zob. M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2007, s. 391.

¹⁴ S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. 2, s. 96; zob. P. Cichoń, *Wpływ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. na kształtowanie się samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2021, t. 14, nr 4, s. 495–510.

¹⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

¹⁶ M. Klimek, *Samorząd terytorialny w konstytucjach polskich XX wieku...*, s. 66.

W art. 73 konstytucji zapisano, że terytorium państwa polskiego zostało podzielone do celów administracyjnych na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie, nie precyzując jednak, które z tych jednostek posiadają charakter samorządowy. Powyższy podział administracyjny miał zostać uzupełniony przez odrębny akt ustawodawczy. Ponadto gminy miejskie, na podstawie stosownych ustaw, mogły tworzyć powiaty lub województwa grodzkie.

W art. 75 wskazano, że stosownie do podziału państwa na obszary administracyjne powołuje się samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny w celu realizacji zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych. Jednocześnie przyznano samorządom prawo do wydawania aktów prawa obojętnych na danym terytorium, pod warunkiem ich zatwierdzenia przez władzę nadzorczą. Samorządy mogły również łączyć się w związki dla realizacji zadań szczególnych (art. 75 ust. 3 konstytucji), którym ustawa mogła nadać osobowość prawną o charakterze publicznoprawnym.

Nadzór nad działalnością samorządu zgodnie z art. 75 ust. 5 konstytucji sprawował Rząd oraz odpowiednie organy rządowe lub organy samorządu wyższego szczebla. Jednak zakończenie II wojny światowej przyniosło istotne zmiany w ustroju samorządu terytorialnego, który oparto na połączeniu trzech odrębnych podsystemów organizacyjnych.

Był to samorząd terytorialny funkcjonujący na podstawie dekretu z dnia 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1944 r. Nr 14, poz. 74), administracja rządowa I i II instancji działająca na mocy dekretu z dnia 21 lipca 1944 roku o trybie powołania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz.U. z 1944 r. Nr 2, poz. 8) oraz rady narodowe powołane zgodnie z ustawą z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. z 1944 r. Nr 5, poz. 22).

Samorząd terytorialny oraz rady narodowe funkcjonujące na podstawie wymienionych aktów prawnych nie były wybierane w drodze wolnych wyborów i pełniły przede wszystkim rolę narzędzi w realizacji władzy wykonawczej, nie reprezentując tym samym rzeczywistych interesów społeczności lokalnych¹⁷.

Następnie 19 lutego 1947 roku Sejm Ustawodawczy przyjął ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, która była trzykrotnie nowelizowana. Niniejsza ustawa konstytucyjna nie regulowała jednak funkcjonowania samorządu ani administracji na szczeblu lokalnym, odnosiła się jedynie do rad narodowych, nad którymi nadzór miała sprawować Rada Państwa. W kolejnych latach ustawą z dnia 20 marca 1950 roku

¹⁷ *Ibidem*, s. 77.

o jednolitych organach władzy państwowej zlikwidowano instytucję samorządu terytorialnego, przekazując jej dotychczasowe kompetencje radom narodowym.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku¹⁸ zawierała w swojej treści rozdział V dotyczący terenowych organów władzy państwowej, jednakże ustroj ten opierał się wyłącznie na radach narodowych, instytucja samorządu terytorialnego zaś nie była w nim uwzględniona.

Nowelizacja Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 grudnia 1989 roku¹⁹ w art. 5 gwarantowała udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Przedmiotowa nowelizacja została przyjęta na trzy miesiące przed uchwaleniem przez Sejm ustawy o samorządzie terytorialnym²⁰.

W ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, obowiązującej od 8 grudnia 1992 roku do 16 października 1997 roku – zwanej również „Małą Konstytucją” – samorządowi terytorialnemu poświęcono odrębny rozdział V, zatytułowany „Samorząd terytorialny”.

Przepisy zawarte w tym rozdziale precyzowały kluczowe kwestie dotyczące ustroju i funkcjonowania samorządu, w tym jego formy organizacyjne oraz nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, co potwierdzało ich samodzielność prawną.

Istotnym elementem regulacji było również zagwarantowanie mienia komunalnego, stanowiącego własność jednostek samorządowych i będącego fundamentem ich stabilności finansowej oraz efektywności działania.

„Mała Konstytucja” ustanawiała gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, pozostawiając ustawodawcy kompetencje do określania innych form organizacyjnych. Zostały również uregulowane zasady realizacji zadań publicznych powierzonych samorządom, które wykonywały je we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co podkreślało ich autonomię w zaspokajaniu potrzeb lokalnych społeczności.

Jednostki samorządu terytorialnego mogły także realizować zadania zlecone przez administrację rządową, otrzymując na ten cel odpowiednie środki finansowe. Organy stanowiące i wykonawcze samorządu posiadały swobodę w kształtowaniu własnych struktur organizacyjnych, pod warunkiem zgodności z obowiązującym prawem.

¹⁸ Ustawa z dnia 22 lipca 1952 roku Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).

¹⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

²⁰ **PUSTY PRZYPIS**

W zakresie ustroju demokratycznego „Mała Konstytucja” gwarantowała, że wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego mają charakter powszechny, równy i tajny. Mieszkańcom przysługiwało również prawo do podejmowania decyzji w drodze lokalnych referendów, których zasady i tryb określała ustawa. System finansowania samorządów opierał się na dochodach własnych, subwencjach i dotacjach, których źródła były gwarantowane ustawowo, co stanowiło istotny element ich niezależności finansowej.

Ponadto ustawa konstytucyjna regulowała kwestie nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ich zrzeszania się i reprezentowania interesów wobec organów państwowych²¹.

W rezultacie regulacje zawarte w „Małej Konstytucji” z 1992 roku stworzyły solidne podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce jako autonomicznej, demokratycznej i stabilnej instytucji, działającej na rzecz lokalnych wspólnot i realizującej zadania publiczne w ich interesie.

Natomiast Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku²² jednoznacznie wskazuje na fundamentalne znaczenie samorządu terytorialnego w strukturze organizacyjnej państwa. Ustanawia go jako autonomiczną i samodzielną wspólnotę mieszkańców, która – obok administracji rządowej – współtworzy system władzy publicznej.

Nadanie samorządowi konstytucyjnej rangi wynika z założenia o potrzebie trwałego i normatywnie umocowanego modelu decentralizacji, służącego efektywnemu wykonywaniu zadań publicznych, adekwatnie do potrzeb społeczności lokalnych i regionalnych.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla innych organów władzy publicznej. Kluczowe znaczenie ma przy tym konstytucyjne rozróżnienie zadań własnych i zleconych.

Ustawodawca przyznał jednostkom samorządu terytorialnego samodzielność w realizacji zadań własnych, służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty lokalnej, przy jednoczesnym umożliwieniu powierzenia im zadań zleconych – w drodze ustawy i w ramach racjonalnych potrzeb państwa. Takie rozwiązanie potwierdza dwutorowy charakter działalności samorządu oraz jego odpowiedzialność za wykonywane kompetencje.

Zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji samorząd terytorialny posiada osobowość prawną, co wiąże się z prawem do własności, gospodarowania mieniem

²¹ Zob. Z. Witkowski, *Samorząd terytorialny w Małej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 11, s. 19–23.

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

oraz autonomią finansową. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie, co wzmacnia ich niezależność od organów administracji rządowej. Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu, wykonuje wszystkie zadania nieprzypisane innym szczeblom²³.

Kolejnym przejawem konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności samorządu jest wyodrębnienie organów stanowiących i wykonawczych, wybieranych w drodze powszechnych, równych i bezpośrednich wyborów, przeprowadzanych w głosowaniu tajnym.

Władze wykonawcze – takie jak wójt, burmistrz czy prezydent miasta – są wybierane bezpośrednio przez mieszkańców, co dodatkowo zwiększa ich demokratyczną legitymizację i polityczną niezależność.

Konstytucja zapewnia również samorządowi terytorialnemu udział w dochodach publicznych proporcjonalnie do realizowanych zadań, wskazując przy tym, że źródłami dochodów są dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe.

Samorząd ma także prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawowo. Tak ukształtowany system finansowy stanowi jeden z filarów instytucjonalnej niezależności samorządu i warunek realizacji jego ustawowych kompetencji²⁴.

Obecne mechanizmy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego ograniczają się wyłącznie do kontroli legalności, co stanowi istotne ograniczenie możliwości ingerencji administracji rządowej w działania organów samorządowych. Należy jednak zaznaczyć, że jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania zlecone przez administrację rządową, które to z kolei podlegają bardzo szerokim mechanizmom kontrolnym.

Nadzór jest sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów oraz wojewodów, a w kwestiach finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Wyjątkowo w przypadku rażącego naruszenia Konstytucji lub ustaw Sejm – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – może rozwiązać organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego²⁵.

Konstytucja RP gwarantuje również prawo mieszkańców do uczestnictwa w zarządzaniu wspólnotą lokalną poprzez mechanizmy demokracji bezpośredniej,

²³ Zob. H. Izdebski, *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2, s. 69–76.

²⁴ zob. A. Olechno, *Konstytucyjna zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 7, s. 26–29.

²⁵ Zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009, s. 387.

takie jak referendum lokalne. Umożliwia ono rozstrzyganie istotnych spraw wspólnoty, w tym odwoływanie organów pochodzących z wyborów bezpośrednich²⁶.

Przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku tworzą trwałe i spójne ramy ustrojowe dla funkcjonowania samorządu terytorialnego, przyznając mu autonomię organizacyjną, funkcjonalną i finansową. Ustawa zasadnicza wzmacnia pozycję samorządu jako niezależnego podmiotu władzy publicznej, zdolnego do samodzielnej realizacji interesów wspólnot lokalnych i regionalnych. Model konstytucyjny oparty na zasadzie decentralizacji oraz demokratycznym mandacie władz lokalnych potwierdza kluczowe znaczenie samorządu terytorialnego w strukturze współczesnego państwa prawa.

Podsumowanie

Uregulowanie samorządu terytorialnego w materii konstytucyjnej podkreśla jego istotną rolę ustrojową. Analiza poszczególnych konstytucji obowiązujących w Polsce wskazuje jednak na istotne różnice w zakresie regulacji tej instytucji.

Konstytucja z 1921 roku, określana jako „konstytucja marcowa”, zawierała przepisy dotyczące samorządu terytorialnego w rozdziałach poświęconych władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wprowadzała instytucję nadzoru nad samorządem terytorialnym oraz traktowała samorząd jako odrębny element systemu władzy państwowej, któremu – obok funkcji administracyjnych – przypisywano również potencjalne funkcje ustawodawcze. Choć konstytucja marcowa nie zawierała kompleksowej regulacji ustroju samorządu terytorialnego, to jednak wyznaczała ogólne kierunki jego rozwoju i tworzyła ramy prawne jego funkcjonowania.

Z kolei konstytucja z 1935 roku, zwana „konstytucją kwietniową”, znacząco ograniczyła ustrojową pozycję samorządu terytorialnego. Został on ujęty jedynie jako jedna z form administracji państwowej – obok administracji rządowej i samorządu gospodarczego. Konstytucja ta zawierała jedynie cztery artykuły odnoszące się do samorządu terytorialnego, co świadczy o jego marginalizacji i podporządkowaniu silnej władzy wykonawczej. Akt ten należy postrzegać jako wyraz ograniczenia zasad demokracji oraz odchodzenia od idei decentralizacji władzy publicznej.

²⁶ P. Czarny [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 163–172; zob też. M. Szewczyk, *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej granice*, „GSP” 2002, nr 1, s. 105–114; por. A. Lis, *Ewolucja ustroju samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski XX w.*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 1, s. 75–88.

W okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej samorząd terytorialny został faktycznie zastąpiony przez system rad narodowych, które – jako organy podporządkowane władzy centralnej – stanowiły zaprzeczenie idei samorządności. W tym czasie struktura samorządu terytorialnego została całkowicie podporządkowana jednolitemu systemowi władzy państwowej, co wykluczało istnienie rzeczywistej autonomii lokalnej.

Warto też zaznaczyć, że „Mała Konstytucja” z 1992 roku po raz pierwszy wyodrębniła samorząd terytorialny w odrębnym rozdziale, nadając jednostkom samorządowym osobowość prawną, gwarantując mienie komunalne oraz określając zasady realizacji zadań publicznych. Ustanowiła gminę jako podstawową jednostkę samorządu, podkreśliła ich autonomię oraz demokratyczny charakter wyborów i lokalnych referendów, jednocześnie regulując nadzór nad samorządem i kwestie zrzeszania się jednostek.

Natomiast Konstytucja z 1997 roku podniosła samorząd terytorialny do rangi ustrojowej, umieszczając go w I rozdziale pt. *Rzeczpospolita*. Rozwinięcie ustroju samorządu znalazło się w Rozdziale VII, w całości poświęconym tej tematyce. W porównaniu z wcześniejszymi polskimi aktami konstytucyjnymi obecna ustawa zasadnicza poświęca samorządowi terytorialnemu najwięcej uwagi, podkreślając, że stanowi on formę zdecentralizowanej administracji publicznej.

Ustawodawca konstytucyjny nie określił w ustawie zasadniczej szczegółowej struktury ustroju terytorialnego państwa, wskazując jedynie gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego oraz zobowiązując ustawodawcę zwykłego do ukształtowania go w sposób uwzględniający zasadę decentralizacji administracji publicznej. Konstytucja po raz pierwszy wprowadziła także zasadę domniemania kompetencji samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych, która – w powiązaniu z zasadą subsydiarności – stanowi podstawę ideową tego samorządu.

Kolejną istotną konstrukcją prawną ustanowioną w Konstytucji jest przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, co wiąże się z przysługującym im prawem własności, innymi prawami majątkowymi, samodzielnością oraz prawem ustalania wysokości podatków lokalnych. Nadzór nad samorządem terytorialnym został ograniczony wyłącznie do kontroli legalności i sprawowany jest przez organy enumeratywnie wskazane w Konstytucji, tj. Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe.

Instytucja samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach niewątpliwie przeszła znaczną ewolucję, co potwierdzają kolejne ustawy zasadnicze, umieszczające regulacje dotyczące samorządu w różnych rozdziałach – dotyczących władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej, ustroju państwa lub w odrębnych rozdziałach poświęconych wyłącznie samorządowi terytorialnemu. Zakres tych

uregulowań nie jest jednolity: w niektórych konstytucjach problematyka samorządu obejmuje zaledwie kilka artykułów, w innych natomiast poświęcono jej obszerne, wyodrębnione rozdziały.

Co istotne, zakres uregulowań dotyczących samorządu terytorialnego nie jest jednolity, jednak we wszystkich aktach konstytucyjnych pojawia się instytucja nadzoru nad samorządem. Zakres tego nadzoru również przeszedł znaczną ewolucję – początkowo przepisy wspominały o nim ogólnie, bez precyzowania jego granic, co w praktyce prowadziło do podporządkowania samorządu władzom państwowym. Obecnie natomiast nadzór ten został ograniczony wyłącznie do oceny legalności działań samorządu terytorialnego.

Podsumowując, instytucja samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach przeszła proces od stopniowego wyodrębniania i wzmacniania jego pozycji w Konstytucji marcowej z 1921 roku, poprzez okres marginalizacji i podporządkowania przewidziany w Konstytucji kwietniowej z 1935 roku oraz w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, aż po pełną konstytucjonalizację i uznanie samorządu za jeden z filarów ustroju państwowego w Konstytucji z 1997 roku. Ewolucja ta dowodzi, że status samorządu terytorialnego był zawsze odzwierciedleniem dominującej koncepcji państwa – od centralizmu i podporządkowania władzy wykonawczej, po decentralizację i respektowanie zasady samodzielności wspólnot lokalnych.

Analiza konstytucyjnych uregulowań samorządu terytorialnego potwierdza, że jego pozycja ustrojowa stanowi istotny wskaźnik stopnia demokratyzacji państwa oraz poziomu realizacji zasady subsydiarności i decentralizacji władzy publicznej.

Bibliografia

Literatura

- Adamczyk Z., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, Warszawa 1985.
- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Borucki M., *Konstytucje polskie 1791–1997*, Warszawa 2002.
- Brzezinski Z., *Terytorialna organizacja gminy wiejskiej w Polsce*, Warszawa 1932.
- Cichoń P., *Wpływ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. na kształtowanie się samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2021, t. 14, nr 4.
- Czarny P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 163–172.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, LEX 2016.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.

- Izdebski H., *Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 1–2.
- Kallas M., *Historia ustroju Polski*, Warszawa 2007.
- Klimek M., *Samorząd terytorialny w Konstytucjach Polski XX wieku. Wybrane aspekty politologiczno-ustrojowe*, Kraków 2021.
- Klimek M., *Samorząd terytorialny w konstytucjach polskich XX wieku*, Kraków 2021.
- Krukowski S., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. 2.
- Leoński Z., *Ustrój samorządu terytorialnego w RP*, Poznań 1992.
- Lis A., *Ewolucja ustroju samorządu terytorialnego w konstytucjach Polski XX w.*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2022, nr 1.
- Malec D., Malec J., *Historia administracji i myśli administracyjnej*, Kraków 2003.
- Olechno A., *Konstytucyjna zasada samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2013, nr 7.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Rozczyński B., Mączyński M., *Samorząd terytorialny w materii konstytucyjnej – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017.
- Staryszak J., *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931.
- Szewczyk M., *Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu terytorialnego i jej granice*, „GSP” 2002, nr 1.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el. 2021.
- Uruszczak W., *Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1791 i 1792 roku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, nr 6(3).
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Witkowski Z., *Samorząd terytorialny w Małej Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 11.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku (Dz.U. Nr 30, poz. 227).
- Ustawa z 17 marca 1921 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267).
- Ustawa z dnia 22 lipca 1952 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

Streszczenie: Artykuł analizuje ewolucję ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego w Polsce – od jego genezy w okresie średniowiecza, przez przemiany ustrojowe w czasach zaborów, II Rzeczypospolitej, okres PRL, aż po odbudowę i umocnienie jego pozycji po 1989 roku. Autor omawia kolejne akty konstytucyjne oraz ustawy regulujące funkcjonowanie samorządu, wskazując na zmieniający się stopień jego autonomii, mechanizmy nadzoru ze strony państwa oraz zakres powierzanych mu zadań. Szczególną uwagę poświęca znaczeniu samorządu jako wyrazu zasady decentralizacji władzy publicznej i realizacji idei państwa demokratycznego. Samorząd terytorialny jest ukazany jako dynamiczna instytucja, która mimo historycznych ograniczeń i prób centralizacji zyskała współcześnie stabilną i silną pozycję w strukturze władzy publicznej, umożliwiając społecznościom lokalnym realny wpływ na sprawy publiczne.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny; decentralizacja; autonomia; konstytucja; ustrój; demokracja; administracja publiczna; nadzór; PRL; reforma samorządowa

The Evolution of the Constitutional Position of Local Self-Government

Abstract: The article analyzes the evolution of the constitutional position of local self-government in Poland – from its origins in the medieval period, through systemic transformations during the partitions, the Second Polish Republic, and the communist era (PRL), to its reconstruction and strengthening after 1989. The author discusses successive constitutional acts and laws regulating local government, highlighting the changing degree of its autonomy, the mechanisms of state supervision, and the scope of its delegated responsibilities. Special attention is given to the role of local self-government as an expression of the principle of decentralization of public authority and the implementation of the idea of a democratic state. Local self-government is presented as a dynamic institution which, despite historical limitations and attempts at centralization, has gained a stable and strong position in the structure of public authority, enabling local communities to have a real impact on public affairs.

Keywords: local self-government; decentralization; autonomy; constitution; political system; democracy; public administration; supervision; PRL; local government reform