

Marek Jakubiak

<https://orcid.org/0000-0001-7087-393X>

Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej

## Tworzenie systemu władzy terytorialnej w Drugiej i w Trzeciej Rzeczypospolitej. Analiza porównawcza

**Zarys treści:** Artykuł dotyczy problematyki budowy systemu samorządu terytorialnego w II i III RP. Przedstawiono zarys rozwoju władzy lokalnej jako formy administracji publicznej w Europie końca XIX w. i początku XX w. Na tym tle omówiono pokrótce sytuację w tym zakresie na ziemiach polskich pod zaborami przed odzyskaniem niepodległości. Następnie opisano proces legislacyjny prowadzący do ukonstytuowania administracji samorządowej II i III RP, z uwzględnieniem uwarunkowań politycznych i społecznych obydwu okresów. Na koniec podsumowano przebieg tworzenia systemu władzy terytorialnej w obu przypadkach w ujęciu komparatywnym.

**Outline of content:** The article raises the issues of building a local government system in the Second and the Third Republic of Poland. In the introduction, the author presents the development of local government as a form of public administration in Europe at the end of the nineteenth and in the early twentieth centuries. Against this background, he briefly discusses the situation in this respect in the Polish territories before Poland regained independence. In the following parts, the legislative process leading to the constitution of the local government administration of the Second and Third Republic of Poland is described, taking into account the political and social conditions of both periods. Finally, the course of creating the system of territorial authority is summarised in both cases from a comparative perspective.

**Słowa kluczowe:** II Rzeczpospolita Polska, III Rzeczpospolita Polska, administracja publiczna, samorząd terytorialny, akty prawne

**Keywords:** Second Republic of Poland, Third Republic of Poland, public administration, local government, legal acts

## Rozwój samorządu terytorialnego jako formy administracji publicznej w Europie na przełomie XIX i XX wieku

Współczesne formy samorządu terytorialnego jako organizacji społeczności lokalnej (np. gmina, powiat) oraz regionalnej w przypadku większego obszaru (np. województwo) sięgają drugiej połowy XIX w. W dziewiętnastowiecznej Europie istniały różnorodne postacie tej samorządności, oparte najczęściej na tradycji sięgającej średniowiecza. Z nielicznymi wyjątkami nie miały one stabilnego umocowania prawnego, a powszechny monarchistyczny system władzy państwowej ograniczał ich znaczenie. Szybki rozwój przemysłu i zachodzące przemiany polityczno-społeczne w tym okresie były jednym z ważniejszych impulsów do przeprowadzenia istotnych zmian w systemach administracyjnych większości państw europejskich. Zagadnienie to stało się również przedmiotem badań i dociekań na wiodących uniwersytetach. Znaczące uznanie i popularność uzyskała koncepcja (zwana niekiedy konstrukcją) państwa prawnego, opracowana w latach 1860–1869 przez Roberta von Mohla, niemieckiego profesora uniwersytetów w Tybindze i Heidelbergu oraz posła do Zgromadzenia Narodowego we Frankfurcie i w niemieckim Reichstagu<sup>1</sup>. Na jej podstawie m.in. została przeprowadzona przez Rudolfa von Gneista reforma samorządu terytorialnego w Prusach w latach siedemdziesiątych XIX w.<sup>2</sup> W odniesieniu do samej koncepcji Mohla warto zwrócić uwagę, że zawierała ona fundamentalne założenia i pojęcia, takie jak konstytucjonalizm, samorząd terytorialny czy też kontrola zwierzchnia instytucji administracyjnych różnego szczebla. Stopniowe wprowadzanie w życie zasad państwa prawnego kończyło w Europie epokę rządów absolutnych oraz monarchii konstytucyjnych i otwierało drogę rozwoju państw liberalnych, a następnie demokratycznych. Natomiast reforma samorządowa Gneista została uznana za pierwszą, która zawierała przepisy legitymizujące funkcjonowanie administracji w oparciu o zasadę decentralizacji. Na jej podstawie samorząd terytorialny został podzielony na jednostki, które w ramach współpracy z administracją rządową mogły, oprócz przydzielonych im ustawowo zadań własnych, realizować za jej aprobatą zadania zlecone.

Wprowadzanie systemów administracji publicznej opartych na samorządności terytorialnej oraz realizacja zadań wynikających ze statusu i podziału kompetencji okazały się bardzo efektywne w państwach, których sytuacja polityczna była ustabilizowana i w których rozszerzał się zakres swobód obywatelskich. W takich krajach, jak Francja, Wielka Brytania czy też Holandia zakres przemian administracyjnych polegał na decentralizacji i rozdzieleniu kompetencyjnym władz państwowych od

<sup>1</sup> A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX w. – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 57 (2005), z. 1, s. 180.

<sup>2</sup> R. Kmiecik, *Wielowymiarowość pojęcia samorządu. Od związków terytorialnych do specjalnych*, Poznań 2015, s. 50.

jednostek samorządu terytorialnego, przy jednoczesnym utrzymaniu zależności tych ostatnich od wytycznych polityki rządowej i prawa ustawowego. Reformy te spowodowały rozpowszechnienie i popularyzację nowoczesnego konstytucjonalizmu, wiodącego ku pełnej demokracji.

W przypadku pozbawionej niepodległości Polski, której terytoria w omawianym okresie znajdowały się pod władzą trzech mocarstw – Rosji, Austro-Węgier i Prus, samo posiadanie wyodrębnionej administracji było uzależnione od zakresu swobód politycznych przyznawanych przez władze tych państw. W mocarstwach zaborczych, ze względu na głęboko ugruntowane tradycje monarchiczne, istniały poważne przeszkody w podjęciu inicjatyw mających na celu dostosowanie tych „przedawnionych” systemów sprawowania władzy do modernizujących się realiów polityczno-społecznych większości pozostałych krajów europejskich<sup>3</sup>. Niemniej jednak pod presją socjalnych i rewolucyjnych prądów, które ujawniały się wśród społeczeństwa, oraz ze względu na zakorzenioną w Polsce przedrozbiorowej tradycję funkcjonowania władzy terytorialnej<sup>4</sup> rządy zaborcze umożliwiały tworzenie struktur samorządowych. Miały one najczęściej formułę znacznie ograniczoną pod względem zakresu działania i wielkości środków materialnych, a przede wszystkim zgodną z prawodawstwem obowiązującym na terytorium danego mocarstwa. Sytuację komplikował dodatkowo fakt, że systemy administracyjne państw zaborczych były pod względem struktury instytucjonalnej bardzo zróżnicowane. Każda z części Rzeczypospolitej, należących do różnych zaborców, posługiwała się odmiennymi normami prawnymi zarówno odnośnie do przepisów ustrojowych, kompetencyjnych, jak i nazw władz, instytucji, organów itp. Przyczyna tej dywersyfikacji wynikała m.in. z odmiennego stanowiska w zakresie uznawania konstytucji jako najwyższego aktu prawnego, stanowiącego punkt odniesienia dla pozostałych regulacji tworzących niższe szczeble hierarchii aktów prawnych. Opisane czynniki negatywnie wpływały na podejmowane przez Polaków wysiłki zmierzające do stopniowego zwiększania zasięgu ich wpływu na sposób zarządzania ziemią polską pod zaborami i opóźniały przeprowadzenie reform administracji terytorialnej na obszarach Królestwa Polskiego, Galicji oraz ziem polskich pod jurysdykcją Prus. Stworzenie systemu samorządności, zgodne z wprowadzaną w Europie koncepcją demokratycznych rządów parlamentarno-gabinetowych, było przed odzyskaniem przez Polskę niepodległości celem praktycznie nie do osiągnięcia.

<sup>3</sup> W. Uruszczak, *Zasady ustrojowe na ziemiach polskich w okresie zaborów. Od suwerenności monarchy do suwerenności narodu. Przyczynek do historii administracji w XIX w.*, Tarnów 2018, s. 23–30.

<sup>4</sup> W Polsce już w drugiej połowie XVI w. wykształcił się ustrój federacyjny z sejmikami ziemskimi jako najwyższymi organami lokalnymi. Zob. S. Płaza, *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, Warszawa–Kraków 1984, s. 13.

## Główne problemy w tworzeniu administracji samorządowej II i III Rzeczypospolitej

Analizując początki reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. oraz po przemianach politycznych w 1989 r., warto zwrócić uwagę na fakt, że obydwie daty miały z perspektywy rozwoju polskiej administracji lokalnej znaczenie przełomowe. W pierwszych dwóch dekadach po 1918 r. politycy z większości gabinetów II RP koncentrowali swoją aktywność wokół kluczowego problemu, jakim było opracowanie, doprowadzenie do uchwalenia w formie ustawy, a następnie wdrożenie zunifikowanego systemu administracji obowiązującego na całym terytorium kraju. Do pewnego stopnia analogiczna sytuacja charakteryzowała dwa dziesięciolecia, które nastąpiły bezpośrednio po transformacji ustrojowej w 1989 r. Przeprowadzone wówczas reformy administracji publicznej miały na celu usprawnienie funkcjonowania organów władzy państwowej i rekonstrukcję ich struktur w oparciu o zasady demokracji parlamentarnej. Istotnym aspektem przemian stało się także przywrócenie zlikwidowanych w PRL jednostek samorządu terytorialnego, wyposażonych w instrumenty władztwa administracyjnego typowe dla państw demokratycznych.

W obydwu przypadkach przedstawiciele aparatu administracyjnego różnego szczebla musieli zmierzyć się z węzłowym zagadnieniem restytucji systemu instytucjonalnego państwa, którego fundamentalną zasadą miało być nieustanne odwoływanie się do norm konstytucyjnych, jak również ponoszenia odpowiedzialności politycznej za podejmowane w tym zakresie decyzje.

Niezależnie od istnienia pomiędzy okresem Polski międzywojennej a początkami III RP wielu uwarunkowanych historycznie podobieństw co do sposobu funkcjonowania i polityczno-społecznego znaczenia ukonstytuowania organów władzy państwowej i terytorialnej w nowej formule, warto także zwrócić uwagę na cechujące te dwa okresy różnice. Do podstawowych należy zaliczyć zróżnicowanie w obrębie złożoności charakteryzowanego problemu. Pomimo że zarówno w latach 1918–1939, jak i w pierwszym dziesięcioleciu po 1989 r. zasadniczym celem polityki rządowej była odbudowa systemu politycznego zgodnego z zasadami ustroju obowiązującego w krajach demokracji parlamentarnej, odbywało się to w zupełnie innych realiach społeczno-politycznych. Poważną trudnością determinującą rozwój samorządności w Polsce międzywojennej stanowiła kwestia silnego zróżnicowania jednoczonych terytoriów pod względem norm prawnych, zarówno w zakresie przepisów ustrojowych, kompetencyjnych, jak i nazw władz, instytucji, organów itp. Najsłabiej rozwinięty system władzy samorządowej funkcjonował na terenach centralnych ziem polskich podporządkowanych Rosji, gdzie do 1861 r. nie było praktycznie na żadnym szczeblu organów samorządowych. Podjęte później inicjatywy i działania przyniosły ograniczone rezultaty jedynie na poziomie gmin wiejskich<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2012, s. 149–156.

Zdecydowanie lepsza sytuacja była na terenach zaboru austriackiego, gdzie w połowie XIX w. został ostatecznie ukształtowany samorząd terytorialny w ramach autonomii tzw. krajów koronnych. W zaborze pruskim już w 1808 r. nadano stonkowo rozległe uprawnienia gminom miejskim, ale dopiero w 1891 r. wprowadzono właściwy samorząd terytorialny o szerokich kompetencjach<sup>6</sup>.

Kolejna zasadnicza trudność to sporna kwestia przynależności terytorialnej wielu obszarów, które po I wojnie formalnie powinny znaleźć się pod jurysdykcją administracji II RP, a z wielorakich, złożonych przyczyn nie od razu było to możliwe do zrealizowania. W konsekwencji doszło do poważnego kryzysu w rozpoczętym już w 1919 r. procesie unifikacji systemu administracyjnego, w tym samorządu terytorialnego<sup>7</sup>. Zmiana istniejącej sytuacji mogła nastąpić poprzez definitywne rozstrzygnięcia konfliktów granicznych. Dotyczyło to sporów z Czechosłowacją o tereny Spiszu, Orawy i Zaolzia, z Niemcami w Wielkopolsce, na Pomorzu Gdańskim, Warmii, Mazurach i Górnym Śląsku oraz z Litwą i Rosją<sup>8</sup>. Należy zauważyć, że pomimo zintensyfikowanych działań ze strony polskiej rozwiązywanie sporów granicznych przebiegało stopniowo i było nacechowane różnym stopniem efektywności. W przypadku ziem byłego zaboru pruskiego uzgodnienia doprecyzowywano w latach 1920–1922, odwołując się do regionalnych rozwiązań plebiscytowych i referendalnych (Warmia, Mazury, Górny Śląsk) i kończąc je podpisaniem w 1922 r. w Genewie porozumienia w sprawie podziału Górnego Śląska<sup>9</sup>. Spór z Litwą o Wilno rozstrzygnięto najpierw w drodze referendum, a później ustawy parlamentarnej z 22 grudnia 1925 r. Dokonanie ustaleń granicznych z Rosją nastąpiło po zwycięstwie wojsk II RP w wojnie polsko-bolszewickiej 1920 r. Dużą trudność sprawiało także wypracowanie kompromisu z Czechosłowacją w kwestii jurysdykcji nad Śląskiem Cieszyńskim, Orawą i Spiszem, który ostatecznie uzgodniono dopiero w 1938 r.<sup>10</sup>

Brak możliwości skutecznej unifikacji struktur administracji publicznej i terytorialnej przez władze państwowe Polski międzywojennej wynikał także z częstych zmian rządów<sup>11</sup> oraz braku zgodności wśród liderów partii politycznych co do ostatecznej koncepcji wdrażanych zmian<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 183–189.

<sup>7</sup> Dekret z dnia 27 listopada 1918 roku o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego, Dz.Pr.P.P. 1918, nr 18, poz. 48; Dekret z dnia 4 lutego 1919 roku o samorządzie miejskim, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 140.

<sup>8</sup> M. Kotulski, *Samorząd terytorialny w dwudziestolecu międzywojennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 327 (2019), nr 3888, s. 136.

<sup>9</sup> Polsko-Niemiecka Konwencja dotycząca Górnego Śląska zawarta w Genewie dnia 15 maja 1922, Dz.U. 1922, nr 44, poz. 371, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19220440371>.

<sup>10</sup> S. Żerko, *Polska wobec autonomicznej Słowacji (październik 1938 – marzec 1939)*, „Colloquium” (2014), nr 2, s. 78.

<sup>11</sup> B. Sygit, *Exposé premierów polskich 1918–2009*, Toruń 2010.

<sup>12</sup> J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, red. J. Babiak, A. Ptak, Kalisz–Poznań 2010, s. 25.

Scharakteryzowane uwarunkowania stanowiły istotną przyczynę, która uniemożliwiła przeprowadzenie w Polsce międzywojennej w szybkim czasie jednorazowej, a zarazem kompleksowej reformy administracyjnej dotyczącej zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Analizując problematykę formowania aparatu administracyjnego II RP na szczeblu samorządowym, należy podkreślić, że pomimo negatywnych czynników zewnętrznych i wewnętrznych prace nad osiągnięciem kompromisu dotyczącego ostatecznej organizacji systemu zarządzania na szczeblu lokalnym zostały podjęte już od 1919 r. i były konsekwentnie prowadzone w następnych latach. W rezultacie stworzono jednolity system samorządności terytorialnej dla całego obszaru kraju, zawarty m.in. w aktach prawnych omówionych w dalszej części artykułu.

W zupełnie innej sytuacji znalazły się władze III RP. W latach 1945–1989 funkcjonowała w Polsce Ludowej namiastka samorządu terytorialnego, całkowicie scentralizowanego z aparatem władzy państwowej i rządzącej partii komunistycznej. Istniały zatem pewne jednolite struktury organizacyjne, które mogły podjąć działania w nowych ramach prawnych. Oczywiście okres przemian był trudny, przede wszystkim ze względów gospodarczych, niemniej jednak w latach 1990–1999 udało się przeprowadzić reformę systemu władzy lokalnej. Uchwalane w tym okresie akty prawne stały się podstawą nowej formy ustrojowej samorządu terytorialnego, dając zarazem impuls do dalszego udoskonalania tej struktury adekwatnie do dynamicznie zmieniających się realiów polityczno-społecznych III RP.

W kontekście omówionych w skrócie uwarunkowań można wysnuć wniosek badawczy, porównując genezę systemów administracji lokalnej w II i III Rzeczypospolitej. Wniosek ten jest potwierdzeniem następującej tezy problemowej: organizacja struktur władzy terytorialnej w latach 1918–1939 wymagała znacznie większego zaangażowania ze strony polityków, aniżeli reformy przeprowadzane w wymienionym zakresie w czasie polskiej transformacji ustrojowej lat dziewięćdziesiątych XX w. Finalizując działania podjęte w celu stabilizacji państwa po odzyskaniu niepodległości, należało opracować i powołać z wykorzystaniem parlamentarnej procedury legislacyjnej całkowicie nowe struktury jednostek samorządu terytorialnego wraz z lokalnym aparatem władzy, przy wykorzystaniu wzorców i zasad funkcjonowania tego rodzaju organów w europejskich państwach demokratycznych. W III RP natomiast reforma administracyjna, choć oczywiście wymagała również pewnych nowelizacji w obszarze organizacji działalności jednostek samorządu terytorialnego, ograniczała się przede wszystkim do dostosowania istniejącego aparatu administracyjnego do skutecznego działania w nowych realiach ustrojowych i polityczno-społecznych. W przeciwieństwie do osób sprawujących władzę w II RP politycy III RP nie musieli także niwelować barier związanych z brakiem jednolitego terytorium państwa i precyzyjnie wytyczonych granic, dzięki czemu podjęty wysiłek na rzecz dokonania szeroko zakrojonych przemian systemu administracyjnego mógł przynieść efekty w znacznie krótszym czasie.

## Budowa struktur jednostek samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej w aspekcie prawnym

Prace nad rozwojem samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej zostały zapoczątkowane już w listopadzie 1918 r. Pierwszym dokumentem, jaki ukazał się po ogłoszeniu niepodległości i obejmował m.in. sprawy zarządzania lokalnego, był dekret Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 r., w którym uwagę skoncentrowano na reorganizacji struktury samorządu gminnego wchodzącego w skład administracji terytorialnej byłego Królestwa Polskiego<sup>13</sup>. W kolejnych miesiącach zostały ogłoszone dekrety regulujące kwestię wyborów do Rady Miejskiej<sup>14</sup> (grudzień 1918), kompetencje samorządów miejskich<sup>15</sup> (luty 1919) oraz ordynację powiatową<sup>16</sup> (luty 1919). W 1919 r. ukazały się rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich w kwestii działalności samorządu gminnego i systemu zarządzania miastami<sup>17</sup>. Od 1920 r. w II RP wyraźnie nasiliły się tendencje do unifikacji systemu administracji terytorialnej. Istnienie znaczących różnic pomiędzy strukturami i sposobem funkcjonowania organów na obszarach odzyskanych po zakończeniu I wojny światowej bardzo utrudniało prowadzenie jednolitej polityki administracyjnej odrodzonego państwa. Ustawa z 30 stycznia 1920 r., powołująca na terenach byłej Galicji w miejsce Sejmu i Wydziału Krajowego Tymczasowy Wydział Samorządowy<sup>18</sup>, zapoczątkowała dalsze przemiany mające doprowadzić do unifikacji prawa, na mocy którego winien funkcjonować w II RP samorząd terytorialny. Takim uchwalonym parlamentarnie aktem prawnym była Konstytucja marcowa z 1921 r.<sup>19</sup> Wdrożona ustawa konstytucyjna odpowiadała pod względem zawartości bieżącym potrzebom polityczno-społecznym reaktywowanego państwa polskiego. Jako ustawa zasadnicza obejmowała wszystkie dziedziny prawa II RP, stając się tym samym najważniejszym aktem prawnym w kraju, a zarazem sukcesem endecji z Romanem Dmowskim na czele, wyrażającej głębokie poparcie programowe dla rozwoju idei samorządu terytorialnego, jak również decentralizacji administracji publicznej<sup>20</sup>. W odniesieniu do zasad organizacji społeczności lokalnej w Polsce niepodległej po I wojnie światowej kluczowe artykuły

<sup>13</sup> Dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego, Dz.Pr.P.P. 1918, nr 18, poz. 48, art. 2, s. 133.

<sup>14</sup> Dekret o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego, Dz.Pr.P.P. 1918, nr 20, poz. 58, art. 2–4, s. 150–151.

<sup>15</sup> Dekret o samorządzie miejskim, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 140, art. 1, s. 161.

<sup>16</sup> Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 141, art. 5–7, s. 172.

<sup>17</sup> W. Witkowski, *op. cit.*, s. 343–344.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkim Księstwem Krakowskim, Dz.U. 1920, nr 11, poz. 61, art. 7, s. 113.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.

<sup>20</sup> T.A. Kisielewski, *Piłsudski, Dmowski i Niepodległość. Osobno, ale razem*, Poznań 2018.

konstytucji z 17 marca 1921 r. obejmowały numery od 65 do 73. Pod względem formalnym można je podzielić na dwie grupy: artykuły dotyczące bezpośrednio funkcjonowania samorządu lokalnego oraz artykuły regulujące wzajemne relacje pomiędzy administracją rządową i terytorialną. Konstytucja precyzyjnie określała strukturę samorządu terytorialnego jako składającego się z trzech głównych szczebli: gminnego, powiatowego i wojewódzkiego. Wszystkie wymienione jednostki mogły wchodzić w związki. Konstytucja zawierała także zapis o dekoncentracji systemu administracji publicznej, spełniając tym samym postulat programowy Narodowej Demokracji. Dekoncentracja administracji nie stanowiła przeszkody, aby organa państwowe przy poszczególnych jednostkach terytorialnych otrzymały status administracji zespolonej, z zasadą podporządkowania jednego urzędu jednemu zwierzchnikowi<sup>21</sup>.

Węzłowy aspekt w rozwoju systemu administracji publicznej (w tym terytorialnej) w latach 1918–1939 odnosił się do podziału kompetencji władz samorządowych na terytorium II RP. Również i w tym wypadku ustawa zawierała ustalenia dotyczące uprawnień do stanowienia w przypadku spraw podległych bezpośrednio jednostkom samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 67 przysługiwało ono radom obieralnym. Czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego należały natomiast do organów utworzonych na zasadzie zespolenia kolegów wybieranych przez ciała reprezentacyjne, z przedstawicielami państwowych władz administracyjnych i pod ich przewodnictwem<sup>22</sup>.

Druga grupa artykułów z rozdz. III ustawy konstytucyjnej z marca 1921 r. koncentrowała się wokół władzy wykonawczej i możliwości prawidłowego realizowania działalności przez jej organa, zwłaszcza w kontekście relacji administracja rządowa a samorządowa. Państwo miało sprawować nadzór nad działalnością samorządów za pośrednictwem wydziałów samorządu wyższego stopnia, zachowując prawo do przekazania części tych kompetencji sądownictwu administracyjnemu. Ponadto ustawodawca przewidział sytuacje, w których uchwały podejmowane przez organa władzy na szczeblu lokalnym musiały wyjątkowo uzyskać zatwierdzenie przez organa stopnia wyższego przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że ich właściwości będą poddane procedurze legislacyjnej i określone oddzielnymi ustawami<sup>23</sup>. Warto także nadmienić, że art. 70 ustawy ograniczał liczbę instancji rozpatrujących i orzekających o ważności/nieważności uchwał samorządowych do jednej – Sądu Administracyjnego, co bardzo wzmocniło jego pozycję na tle innych organów władzy państwowej<sup>24</sup>.

Istotne dla ugruntowania stabilności samorządu w Polsce międzywojennej było definitywne usankcjonowanie w 1928 r. Rozporządzeniem Prezydenta

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921..., art. 66.

<sup>22</sup> *Ibidem*, art. 67.

<sup>23</sup> *Ibidem*, art. 70.

<sup>24</sup> *Ibidem*, art. 73.



Rzeczypospolitej podziału terytorialnego państwa na województwa, powiaty i gminy<sup>25</sup>. Uzasadnienie wydania takiego rozporządzenia stanowił zapis konstytucyjny z 1921 r., jednoznacznie wskazujący na konieczność legitymizacji publicznoprawnego charakteru jednostek samorządu terytorialnego na mocy odrębnych rozporządzeń<sup>26</sup>. Na podstawie prezydenckiego rozporządzenia zapoczątkowano stosowanie „zasady domniemania kompetencji organów administracji rządowej polegającej na działaniu organów samorządowych tylko w sprawach wyraźnie im przekazanych”<sup>27</sup>.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. odegrało istotną rolę dla obu rodzajów władzy administracyjnej. Z jednej strony bowiem definitywnie kończyło etap organizacji samorządu terytorialnego, zapoczątkowany przez polityków jeszcze w 1919 r., z drugiej strony świadczyło o poparciu dla nasilających się tendencji zmierzających do wzmocnienia znaczenia administracji rządowej kosztem uprawnień samorządowych. Warto w tym kontekście wyeksponować również fakt, że po przewrocie majowym z 1926 r. był to pierwszy wydany akt prawny dotyczący bezpośrednio charakteru układu władza centralna a lokalna. Nadanie mu statusu rozporządzenia obowiązującego stało się jednym z czynników, które od początku rządów sanacji wywarły wpływ na stopniowe powstrzymywanie prac legislacyjnych nad dalszym rozwojem samorządu terytorialnego<sup>28</sup>.

Odwrót od tego kierunku polityki władz sanacyjnych nastąpił dopiero w 1933 r. Uchwalona wówczas tzw. ustawa scaleniowa stała się impulsem do wypracowania na gruncie administracji lokalnej kierunku przemian strukturalno-organizacyjnych samorządu terytorialnego, adekwatnego do bieżącej polityki rządowej państwa. W konsekwencji udało się uchwalić, a następnie wdrożyć akt prawny normujący funkcjonowanie samorządu szczebla gminnego i powiatowego na prawie całym terytorium kraju (wyjątek stanowiło województwo śląskie)<sup>29</sup>. W praktyce oznaczało to ujednoczenie w tych jednostkach struktur organów zarządzających i wykonawczych wraz z nomenklaturą dotyczącą nazewnictwa osób stojących na czele tych instancji. Na mocy tzw. ustawy scaleniowej zarządem gminy kierował wójt, miasta – burmistrz miasta, a powiatu – starosta. Wyjątek stanowiły miasta wydzielone spod jurysdykcji powiatowych związków samorządowych – na czele tego rodzaju jednostek stał prezydent miasta<sup>30</sup>. Dodatkowo ustalono także najważniejsze zasady ordynacji wyborczej, które miały zapewnić obywatelom zarówno

<sup>25</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz.U. 1928, nr 11, poz. 86.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921..., art. 65.

<sup>27</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 69.

<sup>28</sup> M. Kotulski, *op. cit.*, s. 145.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 145.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294, art. 1–2.

bierne, jak i czynne prawo wyborcze, a tym samym udział w życiu politycznym i publicznym państwa<sup>31</sup>.

Wraz z umacnianiem się pozycji politycznej obozu sanacyjnego i administracji rządowej pozycja samorządu terytorialnego, jako współpracującego z aparatem administracyjnym, lecz zarazem do pewnego stopnia niezależnego ośrodka władzy lokalnej, ulegała regularnemu osłabieniu. Nadzór administracji centralnej nad sposobem wydatkowania części budżetu przynależnej samorządom terytorialnym oraz ograniczanie możliwości prowadzenia samodzielnej polityki w zakresie lokalnych inicjatyw związanych z usprawnieniem funkcjonowania miejscowych organów administracyjnych świadczyły dobitnie o tym, że koncepcja ideologii państwowej, propagowana przez Józefa Piłsudskiego, zakładała powolne ograniczanie samodzielności samorządów na rzecz omówionego wcześniej wzrostu znaczenia organów administracji centralnej<sup>32</sup>.

Powyższe założenia dotyczące kierunków rozwoju administracji publicznej (w tym samorządowej) zostały precyzyjnie unormowane w Ustawie Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., nazywanej Konstytucją kwietniową<sup>33</sup>. W przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, która pomimo pewnego nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym zakładała stopniowe zwiększanie możliwości jego suwerenności decyzyjnej w określonych obszarach polityki i gospodarki, Konstytucja kwietniowa przewidywała honorowanie przez władze prawa władz lokalnych do wydawania decyzji w sektorach podlegających ich kompetencjom, ale pod warunkiem stałego zatwierdzania ich przez specjalnie powołaną do tego celu władzę nadzorczą. Na mocy konstytucji z 1935 r. utworzono również samorząd gospodarczy, któremu powinny podlegać wszystkie izby handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, wytwórcze itp. Nad działalnością tej formy samoorganizacji obywatelskiej kontrolę miała sprawować Naczelna Izba Gospodarcza<sup>34</sup>.

Tak więc na skutek coraz bardziej radykalnej polityki władz Konstytucja kwietniowa zawierała zapisy „przyczyniające się do coraz bardziej restryktywnego w stosunku do samorządu orzecznictwa Najwyższego Trybunału Administracyjnego, który był właściwy w sprawach o legalności decyzji władz nadzorczych. Samorząd terytorialny formalnie jeszcze istniał, ale faktycznie był tylko tolerowany”<sup>35</sup>.

Po śmierci Piłsudskiego dynamizm zmian związanych z osłabianiem pozycji administracji terytorialnej uległ zdecydowanemu spowolnieniu. W latach 1936–1937 nie przeprowadzono w zakresie ustawodawstwa procedur legislacyjnych, które mogły wywierać istotniejszy wpływ na układ strukturalno-organizacyjny systemu administracji terytorialnej II RP. Odmiennie natomiast przedstawiała się sytuacja

<sup>31</sup> M. Kotulski, *op. cit.*, s. 148.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

<sup>34</sup> *Ibidem*, art. 75–76.

<sup>35</sup> J. Pokładecki, *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996, s. 25. Zob. też: J. Babiak, A. Ptak, *op. cit.*, s. 33.

w tym obszarze w latach 1938–1939. Uchwalono wówczas dwie ustawy – jedną o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych<sup>36</sup> oraz drugą dotyczącą sposobu wyboru radnych miejskich<sup>37</sup>.

Uchwalenie tych ustaw wskazywało na stopniowy odwrót od dotychczasowego kierunku polityki rządowej, której realizatorzy byli zdeterminowani, by samorządność terytorialna stała się jedynie aparatem administracyjnym wspomagającym organa administracji centralnej w rozwiązywaniu bieżących problemów i podejmowaniu różnorodnych inicjatyw, przy jednoczesnym przestrzeganiu zasady podległości wobec władz państwowych utrzymujących pakiet kontrolny nad większością decyzji samorządu<sup>38</sup>.

Jednymi z ważniejszych celów wytyczonych przez pierwsze władze III RP były przeprowadzenie procedur legislacyjnych i uchwalenie w parlamencie ustaw pozwalających na dokonanie reformy administracji publicznej, w tym samorządowej, która umożliwiłaby reorganizację jej struktur z dotychczasowych „socjalistycznych” na w pełni demokratyczne.

Działania na rzecz zrealizowania tych założeń zostały zapoczątkowane już na przełomie 1989 i 1990 r. Pierwsza faza przemian strukturalno-organizacyjnych samorządu zakładała odtworzenie jego wszystkich jednostek terytorialnych, poczynając od gminy, przez powiat, a na województwie kończąc<sup>39</sup>. O znacznej intensyfikacji działań podjętych w tym celu przez polityków III RP świadczyły m.in. szybkie przeprowadzenie procedury legislacyjnej i uchwalenie w 1990 r. ustaw: o samorządzie terytorialnym<sup>40</sup>, o pracownikach samorządowych<sup>41</sup>, o przepisach wprowadzających powyższe ustawy<sup>42</sup>, o podziale kompetencji między organa administracji rządowej a organa gminy<sup>43</sup>. Uchwalenie tych ustaw w znaczący sposób wpłynęło na przyspieszenie procesu rekonstrukcyjnego administracji publicznej i samorządowej. Warto również zwrócić uwagę, że ich wdrożenie umożliwiło zapoczątkowanie drugiego etapu przemian, w którym jednostki samorządu terytorialnego uzyskały status podmiotów prawnych wykonujących dwa rodzaje zadań: własne i zlecane (poruczone) i biorących za ich prawidłową realizację pełną odpowiedzialność<sup>44</sup>.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych, Dz.U. 1938, nr 63, poz. 481.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich, Dz.U. 1938, nr 63, poz. 480.

<sup>38</sup> J. Babiak, A. Ptak, *op. cit.*, s. 38.

<sup>39</sup> M. Kocięcka, *Droga do restytucji samorządu powiatowego*, w: *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – teoria i praktyka*, red. nauk. K. Popik, B. Szmulik, M. Mazuryk, Lublin 2016, s. 36.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 124.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990, nr 32, poz. 191.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.

<sup>44</sup> M. Jakubiak, *Początki samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej w ujęciu historyczno-prawnym*, w: *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce...*, s. 26.

Dokonując w ramach zapoczątkowanych reform ustrojowych stopniowej transformacji systemu administracyjnego, politycy III RP zdawali sobie sprawę z konieczności ustalenia nowej hierarchii aktów prawnych oraz uchwalenia zbioru przepisów prawnych, które mogłyby pełnić rolę nadrzędną w stosunku do wydawanych ustaw parlamentarnych. Rezultatem ich wysiłków było doprowadzenie w 1992 r. do opracowania i wdrożenia małej Konstytucji<sup>45</sup>. Mając status ustawy, konstytucja systematyzowała wszystkie uchwalone po 1989 r. ustawy, przepisy i normy prawne, w tym również kodyfikacje związane z precyzyjnym określeniem pozycji, zadań i kompetencji samorządu terytorialnego w realiach państwa o ustroju demokratycznym. Analizując jej rozdz. 5, zawierający przepisy dotyczące zasad legitymizacji władz lokalnych, warto zwrócić uwagę na art. 70–75. Ustawodawcy skoncentrowali się na zdefiniowaniu samorządu terytorialnego jako podstawowej formie organizacji lokalnego życia publicznego. Istotny był także zapis nadający samorządowi osobowość prawną i strukturę złożoną z jednostek, ze szczególnym uwzględnieniem gminy jako najmniejszej i podstawowej jednostki terytorialnej. Pozostałe natomiast miały zostać uregulowane w odrębnych ustawach<sup>46</sup>.

W konstytucji z 1992 r. zawarto także regulacje odnoszące się bezpośrednio do relacji na gruncie administracja rządowa a terytorialna. Zgodnie z art. 71 samorząd terytorialny w III RP uzyskał kompetencje do realizacji części zadań administracji publicznej, z wyjątkiem tych, które wcześniej zostały zastrzeżone do wyłącznej realizacji przez organa władzy państwowej<sup>47</sup>.

Poza kwestiami związanymi ze strukturą samorządu terytorialnego i możliwościami realizowania zadań publicznych, warto także zauważyć, że w małej Konstytucji zostały ustawowo zagwarantowane środki budżetowe na działalność administracyjno-inwestycyjną, co zapewniało szansę na systematyczny rozwój poszczególnych regionów<sup>48</sup>. Nie bez znaczenia była również gwarancja przeprowadzania wyborów do władz samorządowych, dająca obywatelom szansę na udział w lokalnym życiu politycznym<sup>49</sup>.

Pomimo że scharakteryzowana ustawa wniosła znaczący wkład w reformę administracji publicznej i samorządu terytorialnego, jej uchwalenie nie rozwiązało wszystkich problemów w tym zakresie. Kontynuując podjęte wysiłki na rzecz wypracowania ostatecznego i stabilnego systemu administracyjnego, w 1993 r. została powołana Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST). Zasadniczym celem tego organu miało być wypracowanie satysfakcjonujących obie

<sup>45</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.

<sup>46</sup> *Ibidem*, art. 70.

<sup>47</sup> *Ibidem*, art. 71.

<sup>48</sup> *Ibidem*, art. 73.

<sup>49</sup> *Ibidem*, art. 72.

strony rozwiązań w zakresie stopnia samodzielności jednostek samorządowych oraz możliwości ich wpływu na treść założeń polityki rządowej dotyczącej działalności i rozwoju administracji lokalnej. KWRiST funkcjonowała na podstawie przepisów regulujących, które podlegały stałej nowelizacji<sup>50</sup>.

Następna dekada prac dotyczących samorządności terytorialnej w III RP została zapoczątkowana uchwaleniem w 1997 r. obowiązującej do dnia dzisiejszego ustawy konstytucyjnej<sup>51</sup>, pakietem ustaw samorządowych z 1998 r. wraz z ich nowelizacjami, które nastąpiły w latach 1999–2013, m.in. z powodu przygotowań do późniejszego procesu dostosowania przepisów prawnych wewnętrznych do prawa obowiązującego w Unii Europejskiej (UE)<sup>52</sup>.

Ustawa konstytucyjna z 1997 r. normowała najistotniejsze kwestie związane z rozdziałem kompetencji pomiędzy szczeblami samorządu terytorialnego, ustanawiając zasadę, że gmina jako jednostka podstawowa nie może na gruncie administracji lokalnej realizować zadań innych niż wynikające z przynależnych jej kompetencji<sup>53</sup>. Na uwagę zasługuje także doprecyzowanie zasad czasowego przekazywania przez administrację rządową części kompetencji administracji publicznej do realizacji samorządom, co miało kluczowe znaczenie dla ostatecznego ukształtowania relacji wzajemnych<sup>54</sup>. Porównując z poprzednimi regulacjami ustawodawczymi, nowością okazało się wprowadzenie kontroli zwierzchniej nad pozostałymi szczeblami jednostek samorządu terytorialnego nie tylko przez prezesa Rady Ministrów, lecz także przez wojewodę<sup>55</sup>. W stosunku do małej Konstytucji z 1992 r. odmienne została potraktowana kwestia podatków i opłat lokalnych, których wysokość ograniczać miały odtąd ramy prawa ustawowego<sup>56</sup>.

Podsumowując, należy zauważyć, że konstytucja z 1997 r. była ostatnim kluczowym, najwyższym aktem prawnym, który stał się punktem oddzielającym okres pierwszej dekady reorganizacji całego systemu administracji publicznej (w tym samorządowej) kraju od okresu dalszych reform z lat 1999–2013. Późniejsze reformy, zwłaszcza te z 2002 i 2004 r., pozwoliły wypracować reguły, których

<sup>50</sup> Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 20 z dnia 22 lipca 1993 r. w sprawie powołania Wspólnej Komisji Rządu i Samorządu Terytorialnego (zmienione zarządzeniem nr 43 z dnia 14 grudnia 1994 r.), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lipca 1997 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1997, nr 91, poz. 558; Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 2002, nr 13, poz. 124.

<sup>51</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

<sup>52</sup> M. Jakubiak, *op. cit.*, s. 27.

<sup>53</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997..., art. 164.

<sup>54</sup> *Ibidem*, art. 166.

<sup>55</sup> *Ibidem*, art. 171.

<sup>56</sup> *Ibidem*, art. 168.

przestrzeganie stało się argumentem umożliwiającym uzyskanie przez Polskę statusu państwa członkowskiego UE<sup>57</sup>.

## Podsumowanie

Przedstawiona w niniejszym artykule problematyka reaktywacji samorządu terytorialnego w II i III Rzeczypospolitej pozwala dostrzec tak podobieństwa, jak i różnice odnoszące się do fundamentalnych regulacji związanych z funkcjonowaniem administracji lokalnej. Zasadniczym czynnikiem stanowiącym podstawę dywersyfikacji są uwarunkowania, w których władze państwowe i politycy podejmowali wysiłki na rzecz osiągnięcia w tym zakresie wymiernych rezultatów. Zarówno w latach 1918–1939, jak i w czasie transformacji ustrojowej po 1989 r. organizacja efektywnie funkcjonującego systemu samorządu terytorialnego była trudnym wyzwaniem. Lata II RP wymagały od polityków zaangażowania na znacznie szerszą skalę niż w przypadku reorganizacji systemu administracji terytorialnej w III RP. Odzyskanie przez Polskę niepodległości po 123 latach rozbiorów było niewątpliwie ogromnym sukcesem. Nie zmienia to jednak faktu, że równocześnie należało koncentrować się na wypracowaniu nie tylko jednolitego systemu administracji lokalnej, lecz także całej administracji publicznej. Generalna trudność polegała na braku jednolitych wzorców i funkcjonujących organów władzy, które mogłyby stanowić podstawę dynamicznej odbudowy kompletnego systemu zarządczego II RP. Nakładały się na to również problemy z unifikacją, wynikające ze scalenia w jeden organizm państwowy terytoriów o różnych strukturach administracyjnych i poziomie gospodarczym. Poważnym problemem były prowadzone prawie do lat trzydziestych XX w. spory graniczne i konflikty dyplomatyczne o przynależność do Polski niektórych terytoriów, m.in. części Małopolski, Litwy, Zaolzia, Śląska Cieszyńskiego, Orawy i Spiszu. Skala tych problemów powodowała znaczącą niestabilność państwa, spowalniającą osiąganie wymiernych rezultatów w systemie ustrojowym.

Poza trudnościami w polityce terytorialnej istotną przeszkodą w opracowaniu stabilnego systemu administracji publicznej (w tym samorządowej) okazał się system sprawowania władzy w II RP. W latach 1918–1926 w okresie rządów Narodowej Demokracji, pomimo często zmieniających się gabinetów, udało się w znacznym stopniu zunifikować terytorium i uchwalić ustawy oraz Konstytucję marcową, która stworzyła podstawy rozwoju demokratycznego systemu samorządu terytorialnego. Rządy obozu sanacyjnego okazały się zdecydowanie mniej korzystne pod tym względem. Kładąc nacisk na rozwój znaczenia administracji rządowej, Piłsudski dążył do maksymalnego ograniczenia samorządności, czego świadectwem była m.in. Ustawa Konstytucyjna z kwietnia 1935 r.

<sup>57</sup> Ł. Zima, *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Rocznik Administracji Publicznej” (2016), nr 2, s. 331.

Na tle omówionych wyżej problemów polityczno-prawnych proces przemian administracji lokalnej w III RP przebiegał w bardziej korzystnych warunkach. Wprawdzie uchwalenie i wdrożenie ustaw oraz uchwalenie konstytucji wymagało znacznego zaangażowania sił politycznych i osiągnięcia kompromisów, ale wszystkie przemiany w zakresie samorządności ograniczały się *de facto* do reorganizacji istniejącego fasadowo systemu administracji publicznej i przekształcenia na analogiczny do funkcjonujących we współczesnych państwach europejskich. Wszystkie zmiany odbywały się jednak w zunifikowanym terytorialnie kraju, bez istnienia realnych zagrożeń dla suwerenności narodowej. Należy także podkreślić, że przy wprowadzaniu reform samorządowych w III RP w znacznym stopniu korzystano z koncepcji i doświadczeń systemu funkcjonującego w II RP, jak chociażby w przyjętej strukturze i systemie finansowania<sup>58</sup>. Wspólnym elementem obydwu reform było usankcjonowanie systemów władzy lokalnej na poziomie konstytucji, co dawało gwarancje stabilności i trwałości.

Wprowadzającym reformy samorządowe w tych dwóch okresach historycznych przyświecał wspólny cel – osiągnięcie rezultatów spełniających oczekiwania społeczeństwa i budowa systemu adekwatnego do aktualnych realiów życia publicznego. Tak jak w Polsce międzywojennej kluczowymi zadaniami były unifikacja i konstytucyjne usankcjonowanie przemian systemu administracji lokalnej, tak w przypadku reform samorządowych w III RP cel stanowiło również zorganizowanie systemu zdecentralizowanego, mogącego skutecznie zaspokajać lokalne potrzeby obywateli. System ten został kompleksowo opracowany pod względem prawnym, stając się m.in. czynnikiem ułatwiającym uzyskanie przez Polskę członkostwa w UE. Z perspektywy czasu wydaje się, że pomimo istniejących uwarunkowań i ograniczeń wytyczone cele w obydwu okresach historii Polski udało się w znacznym stopniu osiągnąć.

## Creating a System of Territorial Authority in the Second and the Third Republic of Poland. A Comparative Analysis

### Abstract

In the second half of the nineteenth century, many European countries introduced public administration systems based on territorial self-government in a form similar to that of today. In the Polish territories under partitions, the creation of such a self-governance system was practically impossible. Immediately after Poland regained independence, legislative work was undertaken in the so-called Second Republic of Poland to introduce a uniform and modern concept of local government units. These works, due to political changes, lasted almost two decades. A similar situation Poland faced after the political transformations of 1989. The false-front and wholly subordinated to the central regime territorial self-government had to be completely rebuilt, which took almost a decade. The article presents the process of creating local

<sup>58</sup> M. Jakubiak, *op. cit.*, s. 25.

government structures of the Second and the Third Republic of Poland in terms of legislation. A comparative analysis of the described legal regulations and the pace of their introduction (along with limitations and conditions) made it possible to assess and compare the processes of change in these two periods of Polish history. On this basis, conclusions were drawn about the similarities, differences and achieved goals.

## Создание системы территориальной власти во Второй и Третьей Польских Республиках. Сравнительный анализ

### Аннотация

Во второй половине XIX века во многих европейских странах были введены системы государственного управления, основанные на территориальном самоуправлении, в форме, схожей с современной. На разделенных польских территориях создать такую систему самоуправления было практически невозможно. Сразу же после восстановления независимости во Второй Речи Посполитой была проведена законодательная работа по введению единой и современной концепции единиц местного самоуправления. Эта работа, в связи с политическими изменениями, продолжалась почти два десятилетия. Польша оказалась в похожей ситуации после изменений государственного строя 1989 г. Фасадное местное самоуправление, полностью подчиненное центральной власти, пришлось полностью перестраивать, что заняло почти десятилетие. В данной статье представлен процесс создания структур местного самоуправления во Второй и Третьей Польских республиках в законодательном аспекте. Сравнительный анализ представленных правовых норм и темпов их внедрения (вместе с ограничениями и условиями) позволил оценить и сравнить процессы изменений в эти два периода польской истории. На этой основе были сформулированы выводы относительно сходств, различий и достигнутых целей.

### Bibliografia

#### Źródła drukowane

- Dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego, Dz.Pr.P.P. 1918, nr 18, poz. 48, art. 2.
- Dekret o wyborach do Rad Miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego, Dz.Pr.P.P. 1918, nr 20, poz. 58, art. 2–4.
- Dekret o samorządzie miejskim, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 140, art. 1.
- Dekret o ordynacji powiatowej z dnia 4 lutego 1919 roku, Dz.Pr.P.P. 1919, nr 13, poz. 171, art. 5–7.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Polsko-Niemiecka Konwencja dotycząca Górnego Śląska zawarta w Genewie dnia 15 maja 1922, Dz.U. 1922, nr 44, poz. 371.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej, Dz.U. 1928, nr 11, poz. 86.



- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 2002, nr 13, poz. 124.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426.
- Ustawa z dnia 30 stycznia 1920 r. o zniesieniu Sejmu i Wydziału Krajowego b. Królestwa Galicji i Lodomerji z Wielkiem Księstwem Krakowskim, Dz.U. 1920, nr 11, poz. 61, art. 7, s. 113.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294, art. 1–2.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych miejskich, Dz.U. 1938, nr 63, poz. 480.
- Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o wyborze radnych gromadzkich, gminnych i powiatowych, Dz.U. 1938, nr 63, poz. 481.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990, nr 21, poz. 124.
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, Dz.U. 1990, nr 32, poz. 191.
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198.
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów nr 20 z dnia 22 lipca 1993 r. w sprawie powołania Wspólnej Komisji Rządu i Samorządu Terytorialnego (zmienione zarządzeniem nr 43 z dnia 14 grudnia 1994 r.), Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 15 lipca 1997 w sprawie powołania Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1997, nr 91, poz. 558.

## Opracowania

- Babiak J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, red. J. Babiak, A. Ptak, Kalisz–Poznań 2010, s. 23–36.
- Dziedzic A., *Koncepcja państwa prawa w XIX w. – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 57 (2005), z. 1, s. 177–201.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 68–87.
- Jakubiak M., *Początki samorządu terytorialnego III Rzeczypospolitej w ujęciu historyczno-prawnym*, w: *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – teoria i praktyka*, red. K. Popik, B. Szmulik, Lublin 2016, s. 17–34.
- Kisielewski T.A., *Piłsudski, Dmowski i Niepodległość. Osobno, ale razem*, Poznań 2018.
- Kmieciak R., *Wielowymiarowość pojęcia samorządu. Od związków terytorialnych do specjalnych*, Poznań 2015.
- Kocięcka M., *Droga do restytucji samorządu powiatowego*, w: *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce – teoria i praktyka*, red. nauk. K. Popik, B. Szmulik, M. Mazuryk, Lublin 2016, s. 35–51.
- Kotulski M., *Samorząd terytorialny w dwudziestolecu międzywojennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 327 (2019), nr 3888, s. 129–153.
- Plaża S., *Sejmiki i zjazdy szlacheckie województw poznańskiego i kaliskiego. Ustrój i funkcjonowanie (1572–1632)*, Warszawa–Kraków 1984.
- Pokładecki J., *Samorząd terytorialny w warunkach transformacji systemu politycznego w Polsce*, Poznań 1996.

- Sygit B., *Exposé premierów polskich 1918–2009*, Toruń 2010.
- Uruszczak W., *Zasady ustrojowe na ziemiach polskich w okresie zaborów. Od suwerenności monarchy do suwerenności narodu. Przyczynek do historii administracji w XIX w.*, Tarnów 2018.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2012.
- Zima Ł., *Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Rocznik Administracji Publicznej” (2016), nr 2, s. 331–352.
- Żerko S., *Polska wobec autonomicznej Słowacji (październik 1938 – marzec 1939)*, „Colloquium” (2014), nr 2, s. 73–96.

**Marek Jakubiak**, dr hab. nauk historycznych, prof. ucz.; pracownik badawczo-dydaktyczny na Wydziale Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej. Prowadzi działalność badawczą z zakresu historii wyższego szkolnictwa technicznego w II Rzeczypospolitej oraz historii administracji i polityki gospodarczej (marek.jakubiak@pw.edu.pl).

**Marek Jakubiak**, PhD in Humanities, professor of the Warsaw University of Technology, employee of the Faculty of Administration and Social Sciences of the Warsaw University of Technology. His research activity is concentrated on a history of higher technical education in the Second Republic of Poland, a history of administration and economic policy (marek.jakubiak@pw.edu.pl).