

Received: 14.02.2022
Accepted: 20.02.2022
Published: 31.03.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XX, z. 1: s. 75-85
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0015.9112
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Artur Lis*
Nr ORCID: 0000-0003-4613-0671

EWOLUCJA USTROJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W KONSTYTUCJACH POLSKI XX W.¹

EVOLUTION OF THE LOCAL GOVERNMENT SYSTEM IN POLISH CONSTITUTIONS OF THE 20TH CENTURY

Streszczenie: Artykuł recenzyjny został poświęcony publikacji Marka Klimka pt. „Samorząd terytorialny w konstytucjach Polski XX wieku. Wybrane aspekty politologiczno-ustrojowe”. Mimo przyjętej w tytule monografii cezury czasowej XX wieku, czytelnik znajdzie lapidarne ujęcie uregulowań konstytucyjnych z XVIII (prawo o miastach jako integralna część Konstytucji 3 maja 1791 roku) i XIX wieku (konstytucja Księstwa Warszawskiego, konstytucje Królestwa Polskiego czy konstytucje Rzeczypospolitej Krakowskiej). Publikacja M. Klimka dotyczy regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego z perspektywy politologiczno-ustrojowej. W pierwszej części Autor scharakteryzował pojęcie i istotę samorządu terytorialnego, rolę konstytucji w regulacji prawa samorządowego oraz regulacje konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego przed XX wiekiem na ziemiach polskich. Następnie omówiono konstytucję z 17 marca 1921 roku, przeobrażenia ustrojowe samorządu po przewrocie majowym i nowelizacji konstytucji, a także konstytucję z 1935 roku. Dalej znajduje się analiza administracji terenowej w latach 1944-1950 oraz omówienie Konstytucji PRL z 1952 roku i jej nowelizacji. W ostatniej części monografii scharakteryzowano „małą konstytucję” z 1992 roku oraz konstytucję z 2 kwietnia 1997 roku. Ewolucję rozwiązań konstytucyjnych ukazano na tle ogólnych przeobrażeń politycznych i ustrojowych. W szczególności podjęto próbę określenia, jakie miejsce zajmował samorząd terytorialny w uregulowaniach konstytucji XX wieku w Polsce; w jaki sposób określano w nich miejsce samorządu w całym systemie administracji publicznej w państwie; jak odnoszono się do jego podmiotowości prawnej; jak określano jego strukturę oraz zadania; jak regulowano jego relacje z organami administracji rządowej;

* dr; Katolicki Uniwersytet Lubelski, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Historii Ustroju i Prawa. Źródła finansowania publikacji: środki własne autora; e-mail: arturlis@op.pl
¹ W związku z pracą: M. Klimek, *Samorząd terytorialny w konstytucjach Polski XX wieku. Wybrane aspekty politologiczno-ustrojowe*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego, Kraków 2021, ss. 156.

jaki wpływ miały obce rozwiązania ustrojowe na konstytucyjne regulacje samorządowe w Polsce; jakie miejsce dla samorządu przewidywano w ustroju państwa podczas poszczególnych etapów jego ewolucji w XX wieku.

Słowa kluczowe: konstytucja marcowa 1921, konstytucja kwietniowa 1935, Konstytucja PRL 1952, Konstytucja RP z 1997 roku, samorząd terytorialny

Summary: The review article was devoted to the publication of Marek Klimek entitled "Local government in the constitutions of Poland of the 20th century. Selected political and political aspects". Despite the time limit of the 20th century adopted in the title of the monograph, the reader will find a concise approach to the constitutional regulations of the 18th (the law on cities as an integral part of the Constitution of May 3, 1791) and the 19th century (the constitution of the Duchy of Warsaw, constitutions of the Kingdom of Poland or the constitutions of the Republic of Krakow). The publication of M. Klimek, concerns regulations relating to local self-government from the political and political perspective. In the first part, the author characterized the concept and essence of local government, the role of the constitution in the regulation of local government law, and constitutional regulations concerning local government before the 20th century in Poland. Then the constitution of March 17, 1921, the systemic transformations of the local government after the May coup and the amendment to the constitution, as well as the 1935 constitution were discussed. Going further, there is an analysis of the local administration in the years 1944-1950 and an overview of the constitution of the Polish People's Republic of 1952 and its amendments. The last part of the monograph describes the "little constitution" of 1992 and the constitution of April 2, 1997. The evolution of constitutional solutions has been shown against the background of general political and system transformations. In particular, an attempt was made to define the place of local self-government in the regulations of the 20th century constitution in Poland; how they defined the place of self-government in the entire system of public administration in the state; how was his legal subjectivity referred to; how its structure and tasks were determined; how his relations with government administration bodies were regulated; what impact did foreign system solutions have on the constitutional local government regulations in Poland; what place for self-government was envisaged in the state system during the various stages of its evolution in the 20th century.

Keywords: March Constitution 1921, April Constitution 1935, Constitution of the People's Republic of Poland 1952, Constitution of the Republic of Poland of 1997, local government

Odrodzenie państwowości w 1918 roku rozpoczyna nowy okres w historii prawa polskiego. Okres dwudziestolecia międzywojennego podlega periodyzacji, opartej na głównych aktach ustrojowych: po fazie prowizorium lat 1918-1922, jego cezury wyznaczają kolejne dwie ustawy zasadnicze: konstytucja marcowa z 1921 r., obowiązująca w pierwotnej postaci do tzw. noweli sierpniowej z 1926 r., oraz konstytucja kwietniowa z 1935 r.

Już w przepisie art. 3 tej konstytucji z dn. 17 marca 1921 roku możemy znaleźć wzmiankę o samorządzie mówiącą: „Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekazuje przedstawicielstwom samorzą-

du właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi”². Zgodnie z art. 65 Konstytucji, jednostkami samorządu terytorialnego zostały województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Na podstawie art. 67 Konstytucji prawo stanowienia w sprawach należących do zakresu działania samorządu przysługiwało radom obieralnym. Istotne znaczenie dla organizacji samorządu w gminach i powiatach miało uchwalenie 23 marca 1933 r. ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Dnia 23 kwietnia 1935 r. uchwalono konstytucję kwietniową, którą podpisał prezydent Ignacy Mościcki³. W art. 72 ust. 2 pkt b Konstytucji stwierdzono, że samorząd terytorialny sprawuje administrację państwową. Z kolei art. 75 stanowił, iż stosownie do podziału państwa na obszary administracyjne powołuje się do urzeczywistnienia zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Z tego okresu pochodzi także słynny spór dwóch wybitnych prawników z zakresu prawa administracyjnego – Tadeusza Bigo i Jerzego Panejki o istotę samorządu terytorialnego i jego relacji do państwa. Osiągnięcia tego okresu zostały jednak przekreślone już niedługo po II wojnie światowej, wraz z likwidacją samorządu terytorialnego ustawą z 20 marca 1950 r. o jednolitych organach władzy państwowej. W latach 1972-1975 powrócono w podziale terytorialno-administracyjnym do gmin, które zastąpiły wcześniejsze gromady. Za początek odrodzenia samorządu terytorialnego uznaje się wprowadzenie samorządu gminnego na podstawie ustawy z 8 marca 1990 roku⁴.

Pojawienie się na rynku monografii Marka Klimka pt. „Samorząd terytorialny w konstytucjach Polski XX wieku. Wybrane aspekty politologiczno-ustrojowe” trzeba przyjąć z dużą satysfakcją. Recenzowana publikacja wydana została nakładem Wydawnictwa Naukowego Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie.

Autor monografii – Marek Klimek jest absolwentem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Przez wiele lat związany z Wydziałem Zamiejscowym Prawa i Nauk o Społeczeństwie KUL w Stalowej Woli. Obecnie profesor nadzwyczajny w Instytucie Spraw Społecznych Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie. Autor kilkudziesięciu publikacji, głównie z zakresu samorządu terytorialnego, socjologii, politologii, polityki społecznej i pomocy społecznej⁵.

² Ustawa z 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 44, poz. 267).

³ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227).

⁴ *Koncepcje samorządu terytorialnego w nauce polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J.P. Tarno, Warszawa 2004, s. 17-19; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006, s. 1-5; E.J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 68-70; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008, s. 59-67; W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007, s. 388-389; T. Maciejewski, *Historia administracji*, Warszawa 2002, s. 288; *Synteza prawa polskiego 1918-1939*, red. T. Guz, J. Gluchowski, M.R. Pałubska, Warszawa 2013.

⁵ *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006; *10-lecie funkcjonowania samorządu powiatowego (1999-2009). Doświadczenia i perspektywy*, red. M. Klimek,

Publikacja „Samorząd terytorialny w konstytucjach Polski XX wieku. Wybrane aspekty politologiczno-ustrojowe” składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym pt. „Konstytucja jako źródło prawa samorządu terytorialnego” scharakteryzowano pojęcie i istotę samorządu terytorialnego, rolę konstytucji w regulacji prawa samorządowego oraz regulacje konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego przed XX wiekiem na ziemiach polskich. W rozdziale drugim pt. „Konstytucyjne podstawy samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej” omówiono konstytucję z 17 marca 1921 roku⁶, przeobrażenia ustrojowe samorządu po przewrocie majowym i nowelizacji konstytucji⁷, a także konstytucję z 1935 roku⁸. W kolejnym, trzecim rozdziale pt. „Konstytucyjne determinanty systemu administracji terenowej w PRL” czytelnik znajdzie analizę trójtorowości administracji terenowej w latach 1944-1950⁹ i omówienie Konstytucji PRL z 1952 roku¹⁰ i jej nowelizacji. Ostatni, czwarty rozdział monografii zatytułowano „Samorząd terytorialny w świetle regulacji konstytucyjnych III Rzeczypospolitej”. W tej części scharakteryzowano między innymi „małą konstytucję” z 1992 roku¹¹ oraz konstytucję z 2 kwietnia 1997 roku¹².

Jak we wstępie wskazuje Autor, „celem niniejszej publikacji jest analiza regulacji zawartych w konstytucjach polskich XX wieku, odnoszących się do samorządu terytorialnego. Ewolucję rozwiązań konstytucyjnych ukazano na tle ogólnych przeobrażeń politycznych i ustrojowych. W szczególności podjęto próbę określenia, jakie miejsce zajmował samorząd terytorialny w uregulowaniach konstytucji XX wieku w Polsce; w jaki sposób określano w nich miejsce samorządu w całym systemie administracji publicznej w państwie; jak odnoszono się do jego podmiotowości prawnej; jak określano jego strukturę oraz zadania; jak regulowano jego relacje z organami administracji rządowej; jaki wpływ miały obce rozwiązania ustrojowe na konstytucyjne regulacje samorządowe w Polsce; jakie miejsce dla samorządu przewidywano w ustroju państwa podczas poszczególnych etapów jego ewolucji w XX wieku w Polsce; w jaki sposób ewolucja ustrojowa Polski II RP i PRL wpływała na regulacje konstytucyjne

J. Czerw, Stalowa Wola 2010; *Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. 20 lat doświadczeń (1990-2010)*, red. M. Klimek, B. Więckiewicz, J. Czerw, Lublin 2013.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).

⁷ Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. *zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r.* (Dz.U. RP z 1926 r., nr 78, poz. 442).

⁸ Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).

⁹ Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71); ustawa konstytucyjna z 8 listopada 1949 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1949 r., nr 57, poz. 447); ustawa konstytucyjna z 20 marca 1950 r. zmieniająca ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1950 r., nr 14, poz. 129).

¹⁰ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

¹¹ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426).

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

i ustawowe dotyczące samorządów lokalnych; jakie miejsce odgrywał samorząd terytorialny w państwie demokratycznym, a jakie w niedemokratycznym (Polska po 1926, a szczególnie po 1935 czy też po 1944 roku); czy rady narodowe należy traktować jako zaprzeczenie, czy też namiastkę idei samorządowej”.

Przyjęta w pracy cezura czasowa obejmuje zasadniczo XX wiek. Zakres analizy jest jednak szerszy, ponieważ nawiązano również do wcześniejszych doświadczeń historycznych samorządu na ziemiach polskich. Szczególnie należy tu zwrócić uwagę na uregulowania konstytucyjne z XVIII (prawo o miastach jako integralna część Konstytucji 3 maja 1791 roku) i XIX wieku (konstytucja Księstwa Warszawskiego, konstytucje Królestwa Polskiego czy konstytucje Rzeczypospolitej Krakowskiej), w których w różnym zakresie uwzględniono zagadnienia samorządu terytorialnego¹³. W pracy podjęto próbę syntetycznego ujęcia problematyki konstytucyjnych regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego z perspektywy politologiczno-ustrojowej¹⁴.

Samorząd terytorialny jako podstawowa forma zdecentralizowanej administracji publicznej stanowi filar demokratycznego ustroju państwa i jedną z najważniejszych jego instytucji prawno-ustrojowych. Stanowi podstawową formę decentralizacji władzy publicznej, polegającą na wykonywaniu istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przez organy jednostek samorządu terytorialnego, wyłonione przez ustawowo utworzone lokalne i regionalne wspólnoty ogółu mieszkańców w ramach ustaw, przy wykorzystaniu również instrumentów demokracji bezpośredniej pod dokonywanym obecnie wyłączenie z punktu widzenia zgodności z prawem nadzorem organów administracji państwowej.

Jak zaznacza Klimek, zagadnienie samorządu terytorialnego obecne jest także w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego. Istotne znaczenie w kontekście wyznaczenia miejsca samorządu terytorialnego w całym systemie administracji państwowej i podziału zadań między różnymi jego organami ma szczególnie zasada pomocniczości (subsydiarności). Po raz pierwszy została ona sformułowana w 1931 roku przez papieża Piusa XI w encyklice *Quadragesimo anno*. W myśl tej zasady pierwszeństwo w realizacji zadań publicznych powinny mieć podmioty będące najbliżej obywateli. Odniesienie do zasady pomocniczości znajduje się również w preambule do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku.

Istotą samorządu terytorialnego jest samodzielne i niezależne realizowanie zadań publicznych związanych z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej na obszarze

¹³ Por. Z. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985; A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001; M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791-1997*, Warszawa 2002.

¹⁴ *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, red. J. Babiak, A. Ptak, Kalisz-Poznań 2010; R. Stawicki, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*, Warszawa 2015; J. Dziobek-Romański, *Proces ujednoczenia ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. XXII, nr 2, s. 149-177; W. Wytrążek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009; M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013; G. Górski, *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Toruń 2018.

jego funkcjonowania. Zasada samodzielności samorządu bezpośrednio wynika z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP: „Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Wśród najważniejszych wyznaczników samodzielności jednostek samorządu terytorialnego wymienia: 1) przyznanie im wyłączności w realizacji ich zadań; 2) posiadanie przez nie odrębnej struktury organizacyjnej; 3) nadanie im osobowości prawnej oraz prawa do posiadania własnego mienia; 4) zapewnienie im środków finansowych niezbędnych do realizacji nałożonych na nie zadań; 5) ograniczenie ingerencji w ich działalność przez administrację rządową wyłącznie do procedur nadzoru; 6) zagwarantowanie im sądowej ochrony ich praw.

Można także wskazać pięć aspektów samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, wynikającej z postanowień Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku: 1) samodzielność w zakresie kształtowania ich ustroju wewnętrznego (wynikająca z art. 169 ust. 4 Konstytucji); 2) samodzielność finansową – możliwość wykonywania powierzonych im zadań publicznych i prowadzenia przez nie gospodarki finansowej we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (mającą umocowanie w art. 167 Konstytucji); 3) samodzielność podatkową – prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych według zasad określonych w ustawodawstwie (na podstawie art. 168 Konstytucji RP); 4) samodzielność majątkową – prawo dysponowania osobowością prawną, prawem własności i innymi prawami majątkowymi (zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP); 5) samodzielność publicznoprawną – prawo do samodzielnego wykonywania zadań publicznych (określone w art. 163 i 166 Konstytucji RP)¹⁵.

Postanowienia dotyczące samorządu terytorialnego zostały ujęte w rozdziale I *Rzeczpospolita* (art. 15-16) oraz rozdziale VII *Samorząd terytorialny* (art. 163-172) Konstytucji RP z 1997 roku. W porównaniu z poprzednimi polskimi aktami konstytucyjnymi ta ustawa zasadnicza problematyce samorządowej poświęciła najwięcej miejsca. Już w art. 15 ust. 1 Konstytucji zawarto deklarację oparcia ustroju terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Podstawową formą zdecentralizowanej administracji publicznej jest samorząd terytorialny. Ustawodawca konstytucyjny nie określa w ustawie struktury ustroju terytorialnego państwa (wskazuje jedynie na gminę jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego), ale zobowiązuje ustawodawcę zwykłego do ukształtowania go w taki sposób, aby uwzględniał zasadę decentralizacji administracji publicznej. Podział terytorialny państwa zgodnie z art. 15 ust. 2 Konstytucji powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe oraz zdolność utworzonych jednostek do wykonywania zadań publicznych. Dopiero od 1 stycznia 1999 roku wprowadzono trójstopniowy

¹⁵ Por. B. Dolnicki, *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000; tenże, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018; M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008; J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

podział terytorialny, obejmujący gminy, powiaty i województwa (których liczbę ograniczono z 49 do 16).

Wspólnotę samorządową zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji stanowi z mocy prawa ogół mieszkańców poszczególnych jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Zgodnie z art. 16 ust. 2 samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw część zadań publicznych wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Stanowi to wyraz upodmiotowienia przez ustawodawcę konstytucyjnego społeczeństwa lokalnych i regionalnych. W art. 163 ustawodawca ustanawia dla samorządu terytorialnego zasadę domniemania kompetencji w zakresie wykonywania zadań publicznych. Należą one do jego właściwości, jeśli nie zostały zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dotyczące organów innych władz publicznych. Sformułowana w tym artykule zasada domniemania kompetencji jest pośrednim nawiązaniem ustrojodawcy do zasady subsydiarności (pomocniczości), stanowiącej również jedną z podstaw ideowych samorządu terytorialnego. Jako podstawową jednostkę samorządu terytorialnego ustawodawca w Konstytucji określił gminę (art. 164 ust. 1), dopuszczając jednocześnie możliwość tworzenia na mocy ustawy innych jednostek samorządu lokalnego lub regionalnego (art. 164 ust. 2). W chwili uchwalenia Konstytucji jedyną funkcjonującą jednostką samorządu terytorialnego była gmina. Należy podkreślić, iż na podstawie art. 164 ust. 2 powołano od 1 stycznia 1999 roku nowe szczeble samorządu terytorialnego, tj. samorząd powiatowy (na podstawie ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2020 r., poz. 920) oraz wojewódzki (na podstawie ustawy z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2020 r., poz. 1668), to jedna samorząd gminny ma najsilniejsze umocowanie prawne w ustroju RP, oparte na Konstytucji. Ewentualna zmiana dotycząca szczebla podstawowego samorządu terytorialnego musiałaby dokonać się przez zmianę Konstytucji, w przypadku pozostałych szczebli wystarczyłyby natomiast zmiany o charakterze ustawowym. Mimo braku innych, poza gminą, szczebli samorządu terytorialnego w chwili uchwalenia Konstytucji, ustawodawca w art. 164 ust. 3 sformułował zasadę domniemania kompetencji na rzecz gminy w obrębie jednostek samorządu terytorialnego.

Słusznie Autor monografii podkreśla, iż ważną konstrukcją prawną umożliwiającą jednostkom samorządu terytorialnego i ich organom korzystanie z przysługujących im uprawnień jest osobowość prawna, która przysługuje całej wspólnotie samorządowej, a nie określonym jej organom, które jedynie dysponują nią w imieniu wszystkich mieszkańców, mając umocowanie wynikające z poparcia uzyskanego podczas przeprowadzonych wyborów. Na podstawie art. 165 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku każda jednostka samorządu terytorialnego ma osobowość prawną, przysługuje jej prawo własności oraz inne prawa majątkowe. Przedmiotem prac samorządu terytorialnego jest administrowanie, tj. władcze wykonywanie zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, przypisanych danej jednostce samorządowej. Na podstawie art. 163 ustawy zasadniczej „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję

lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Realizując swoje zadania, samorząd dysponuje władztwem administracyjnym. W art. 165 Konstytucji przyznano jednostkom samorządu terytorialnego osobowość prawną, prawo własności i inne prawa majątkowe. Jednocześnie zagwarantowano im sądową ochronę ich samodzielności. W art. 166 ustawodawca dokonuje podziału zadań samorządu na własne i zlecone. Zadania własne określa jako „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” (art. 166 ust. 1). Ponadto w przypadku uzasadnionych potrzeb państwa ustawodawca może dodatkowo zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie zadań zleconych (art. 166 ust. 2). Zasady i tryb przekazywania przez państwo zadań zleconych jednostkom samorządowym miały być określone na drodze ustawowej. W art. 167 ust. 1 zadeklarowano jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych na poziomie umożliwiającym realizację wyznaczonych im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego określonymi w art. 167 ust. 2 są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Niewątpliwie samodzielność finansowa jest jednym z najważniejszych aspektów rzeczywistej samorządności: ustawowe przyznanie jednostkom samorządowym prawa do posiadania dochodów własnych; prawa do stanowienia przez nie przepisów dotyczących ich gospodarki finansowej; prawa do zaciągania przez nich kredytów, pożyczek, a także emisji obligacji; prawa do decydowania o wydatkach własnych i o trybie zamówień publicznych; prawa do uchwalania własnego budżetu, wieloletniej prognozy finansowej oraz dokonywania w nich zmian; prawa do przenoszenia oraz blokowania wydatków, tworzenia rezerw budżetowych oraz swobodnego nimi dysponowania, a także prawa do samodzielnego wykonywania budżetu przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz dokonywania jego oceny przez organ stanowiący na zasadzie udzielenia (bądź nieudzielenia) absolutorium.

Ustawodawca w art. 168 przyznał jednostkom samorządu terytorialnego władztwo podatkowe, tj. prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych, jednakże w zakresie określonym ustawowo. Rozwiązanie to umożliwia jednostkom samorządowym regularne określanie wysokości podatków i opłat lokalnych oraz stanowi podstawę do kształtowania ich polityki finansowej.

Artykuł 169 ust. 1 Konstytucji RP, poświęcony zagadnieniom ustrojowym, wskazuje, że jednostki „samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych”. Organy stanowiące mają kompetencje uchwałodawcze i kontrolne, a organy wykonawcze – kompetencje zarządzające. Na podstawie art. 169 ust. 2 wybory do organów stanowiących mają odbywać się na zasadach powszechności, równości i bezpośredniości oraz na drodze głosowania tajnego. Również tryb i zasady wyborów oraz odwołania organów wykonawczych zgodnie z art. 169 ust. 3 miały określić regulacje ustawowe. Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego zostały upoważnione do określenia swojego ustroju wewnętrznego. W art. 170 Konstytucja zapewnia mieszkańcom prawo podejmowania na drodze referendum

istotnych decyzji dotyczących wspólnoty samorządowej, w tym również dotyczących odwołania pochodzących z wyborów bezpośrednich organów samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP jedynym konstytucyjnym kryterium nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym jest legalność. Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 171 ust. 2 są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej – regionalne izby obrachunkowe. Artykuł 172 ust. 1 przyznaje z kolei jednostkom samorządu terytorialnego prawo do zrzeszania się. Mogą one przystępować na zasadzie dobrowolności do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz nawiązywać współpracę ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (art. 172 ust. 2)¹⁶.

Jak podkreśla Klimek, wydanie niniejszej publikacji wpisuje się w dwie ważne rocznice, tj. trzydziestolecie reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce¹⁷, przypadające na 2020 rok, oraz stulecie uchwalenia konstytucji marcowej z 1921 roku.

Opracowanie to może służyć jako pomocnicze kompendium wiedzy o ewolucji samorządu terytorialnego w świetle kolejnych ustaw zasadniczych. Niniejsza publikacja jest jedną z wielu podejmowanych prób przedstawienia problematyki zawartej w tytule pracy, niemniej jednak może stać się użyteczna w jak największym stopniu dla wszystkich osób, które mają do czynienia zarówno z samorządem, administracją, prawem konstytucyjnym, a także historią ustroju. W podsumowaniu należy stwierdzić, że „Samorząd terytorialny w konstytucjach Polski XX wieku. Wybrane aspekty politologiczno-ustrojowe” stanowi wartościowy elaborat naukowy. Niestety, nie zawsze przedstawione czytelnikom pojęcia stanowią zaktualizowany stan badań oraz zdarzają się powtórzenia tych samych treści. Niemniej jednak należy stwierdzić poprawność rzeczową i logiczną prezentowanej pracy. Autor w sposób pogłębiony, wszechstronny i przy użyciu bogatego instrumentarium badawczego nakreślili złożoność ewolucji samorządu w konstytucjach. Jedną z najważniejszych zalet tekstu jest przejrzystość i zwięzłość komentarza oraz umiejętna prezentacja poszczególnych problemów. Nie ulega wątpliwości, że recenzowana książka zasługuje na rekomendację i pozytywną opinię.

¹⁶ Por. B. Roczniński, M. Mączyński, *Samorząd terytorialny w materii konstytucyjnej – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10, s. 96-112; Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 3-30.

¹⁷ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej po 20 latach obowiązywania*, red. A. Łabno, Warszawa 2020; *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość*, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014; *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, red. S. Michałowski, Lublin 2002; I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019; J. Wojnicki, *Ewolucja samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań innych państw Europy Środkowej*, [w:] *Logos i ethos w polityce. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Wójcika*, red. A. Łukasik-Turecka, K. Słowiński, Lublin 2020.

Bibliografia

Literatura

25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Kancelaria Senatu, Warszawa 2014.

Adamczyk Z., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791-1982*, Warszawa 1985.

Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001.

Babiak J., Ptak A. (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej*, Kalisz – Poznań 2010.

Borucki M., *Konstytucje polskie 1791-1997*, Warszawa 2002.

Dolnicki B., *Ewolucja pojęcia samorządu terytorialnego w polskich konstytucjach*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemyśl 2000.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2018.

Dziobek-Romański J., *Proces ujednociania ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. XXII, nr 2.

Górski G., *Polonia Restituta. Ustrój państwa polskiego w XX wieku*, Toruń 2018.

Guz T., Głuchowski J., Pałubska M.R. (red.), *Synteza prawa polskiego 1918-1939*, Warszawa 2013.

Izdębski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2008.

Kallas M., Lityński A., *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013.

Karpiuk M., *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym*, Lublin 2008.

Klimek M., Czerw J. (red.), *10-lecie funkcjonowania samorządu powiatowego (1999-2009). Doświadczenia i perspektywy*, Stalowa Wola 2010.

Klimek M., *Samorząd terytorialny w konstytucjach Polski XX wieku. Wybrane aspekty politologiczno-ustrojowe*, Kraków 2021.

Klimek M., Więckiewicz B., Czerw J. (red.), *Samorząd miast II Rzeczypospolitej. Publiczna debata i rozwiązania ustrojowe*, Lublin 2006.

Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 2006.

Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.

Łabno A. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej po 20 latach obowiązywania*, Warszawa 2020.

Maciejewski T., *Historia administracji*, Warszawa 2002.

Michałowski S. (red.), *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, Lublin 2002.

Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163-172)*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 3-30.

Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000.

Rozczyński B., Mączyński M., *Samorząd terytorialny w materii konstytucyjnej – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10.

Samorząd gminny w III Rzeczypospolitej. 20 lat doświadczeń (1990-2010), red. Lublin 2013.

Stawicki R., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawnohistoryczny*, Warszawa 2015.

Tarno J.P. (red.), *Koncepcje samorządu terytorialnego w nauce polskiej*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004.

Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764-1989*, Warszawa 2007.

Wojnicki J., *Ewolucja samorządu terytorialnego w Polsce na tle rozwiązań innych państw Europy Środkowej*, [w:] *Logos i ethos w polityce. Księga jubileuszowa Profesora Stanisława Wójcika*, red. A. Łukasik-Turecka, K. Słowiński, Lublin 2020.

Wytrzątek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009.

Akty normatywne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).

Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz.U. RP z 1926 r., nr 78, poz. 442).

Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).

Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1947 r., nr 18, poz. 71).

Ustawa konstytucyjna z 8 listopada 1949 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1949 r., nr 57, poz. 447).

Ustawa konstytucyjna z 20 marca 1950 r. zmieniająca ustawę konstytucyjną o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1950 r., nr 14, poz. 129).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r., nr 33, poz. 232).

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.).