

Czesław Martysz

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski w Katowicach

e-mail: czeslaw.martysz@us.edu.pl

ORCID: 0000-0002-8814-5954

POCZĄTKI ODRODZONEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – RYS HISTORYCZNO-PRAWNY

THE BEGINNING OF THE REBORN TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT – A HISTORICAL AND LEGAL OUTLINE

Abstract

Restoring in 1990 institutions of territorial self-government at the *gmina* level was one of the most profound measures undertaken for the purpose of transforming the political system of Poland. This reform did not close the path to further decentralisation of the state and to the creation of self-government institutions at other levels of the basic territorial division. Attempts made during 1992–1996 at establishing self-government at the *powiat* and voivodship level proved unsuccessful. There was no further, considerable decentralisation of the state, although the previous experiences of the functioning of *gminy* clearly indicated that territorial self-government effectively pursues the tasks and competences previously belonging to central government organs. As a result, the reform of the structure of public administration in Poland, introduced in 1990 and in the subsequent years, was considered unfinished. Following amendments were not made until 1998, when two acts were passed on 5 June 1998: on the *powiat* self-government and on the voivodship self-government, as well as many acts amending the scope of tasks and competences of organs of public administration. Thus, there was also fulfilled one of the fundamental assumptions of the state structural reform, which involved the grounding of local administration on the self-government system.

The study presents the process of developing the structure of territorial self-government in Poland during 1990–2000, with a particular consideration of the self-government's organs, the course of their formation and the rules of their functioning. It should be emphasised at this point that new acts on self-government of 1998 referred in their regulations to many solutions adopted back in 1990 in the act on *gmina* self-government, yet in some cases introducing entirely different regulation or only slightly similar to the one in force in *gminas*. On the other hand, some regulations adopted in the *powiat* and voivodship legislation became a starting point to the amendment of the act on *gmina* self-government. However, in some cases, there occurred differentiation of the constitution of particular units of territorial self-government which was removed by subsequent amendments of legislation in force.

KEYWORDS

self-government, commune, district, voivodeship, organization

SŁOWA KLUCZOWE

samorząd terytorialny, gmina, powiat, województwo, organizacja

Ponad 30-letnie istnienie samorządu gminnego w Polsce może skłaniać do refleksji nad jego początkami. W literaturze z tamtych lat zgodnie stwierdzano, że przywrócenie tej instytucji w 1990 r. było jednym z najdonioślejszych działań podjętych w celu przeobrażenia ustroju Polski¹. Dokonane zostało to dwiema podstawowymi ustawami z dnia 8 marca 1990 r.: o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² i o samorządzie terytorialnym³, które reaktywowały w Polsce instytucje samorządu terytorialnego, choć tylko na szczeblu gminy. Nie zamykały one jednak drogi do dalszej decentralizacji państwa i do tworzenia instytucji samorządowych na innych szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego. Świadczyła o tym wyraźnie treść art. 70 ust. 4 tzw. Małej Konstytucji⁴, który

¹ A. Agopszowicz, (w:) A. Agopszowicz, Z. Gilowska, M. Taniewska-Peszko, *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, Katowice 1997, s. 11.

² Dz.U. nr 16, poz. 94; dalej: ustawa gminna.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm. Z dniem 1 stycznia 1999 r. tytuł ustawy został zmieniony na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126). Trzeba też dodać, że posłem sprawozdawcą był prof. W. Pańko z Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

⁴ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426, z późn. zm.).

stanowił, że: „Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Możliwość taką zapowiadała także, choć w sposób bardziej zachowawczy, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵, stanowiąc w art. 164 ust. 2, że: „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”. Należy jednak podkreślić, że podejmowane w latach 1992–1996 próby utworzenia samorządu na szczeblu powiatowym i wojewódzkim nie powiodły się. Nie nastąpiła zatem dalsza, znacząca decentralizacja państwa, choć dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania gmin wyraźnie wskazywały, że samorząd terytorialny skutecznie wykonuje zadania i kompetencje należące dotychczas do organów rządowych. Z tego też powodu dokonana w 1990 r., jak również w latach następnych, reformę ustroju administracji publicznej w Polsce uznawano za niedokończoną, wyraźnie jednak podkreślając, że przyjęte rozwiązania konstytucyjne dają wystarczającą podstawę do podejmowania w trybie ustawowym dalszych reform ustrojowych⁶. Zmiany te zostały wprowadzone dopiero w 1998 r., uchwaleniem w dniu 5 czerwca 1998 r. dwóch ustaw ustrojowych: o samorządzie powiatowym⁷ oraz o samorządzie województwa⁸, a także wielu ustaw zmieniających zakres zadań i kompetencji organów administracji publicznej. Tym samym zostało spełnione także jedno z podstawowych założeń reformy ustrojowej państwa, przewidującej oparcie administracji terenowej na systemie samorządowym⁹.

Należy przy tym podkreślić, że nowe ustawy samorządowe z 1998 r. nawiązywały w swych regulacjach do wielu rozwiązań przyjętych już w 1990 r. w ustawie o samorządzie gminnym, niemniej w niektórych sprawach wprowadziły regulację całkowicie odmienną lub tylko w niewielkim zakresie zbliżoną do tej obowiązującej w gminach. Zamierzenia były uzasadnione, a złożyły się na nie ośmioletnie doświadczenia w funkcjonowaniu odrodzonego samorządu gminnego. Niektóre jednak regulacje przyjęte w ustawie powiatowej i wojewódzkiej stały się punktem wyjścia do nowelizacji ustawy o samorządzie gminnym, bowiem nowelizacja tej ustawy przeprowadzona w 1998 r. miała raczej charakter kosmetyczny¹⁰. Należy także podkreślić, że nie wydaje się zasadne całkowite ujednolicenie organizacji i zasad działania samorządu na poszczególnych szczeblach, mają bowiem one do wykonania odmienne zadania, co tym bardziej uzasadnia dopuszczalność wprowadzenia zróżnicowanych unormowań prawnych.

⁵ Dz.U. nr 78, poz. 483.

⁶ Zob. np. T. Rabaska, *Regionalizacja a zasady*, „Biuletyn Rady do Spraw Reform Ustrojowych Państwa” 1998, nr 1, s. 16–17.

⁷ Dz.U. nr 91, poz. 578; dalej: ustawa powiatowa.

⁸ Dz.U. nr 91, poz. 576; dalej: ustawa wojewódzka.

⁹ Por. Z. Gilowska, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, E. Wysocka, *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 8–9, s. 3–136.

¹⁰ Zob. art. 10 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126).

Ponadto należy zaznaczyć, że niektóre istniejące różnicowania w organizacji i zasadach funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wydają się całkowicie nieuzasadnione, bowiem ich istnienie nie jest podyktowane przesłankami racjonalnej organizacji pracy czy teorii struktury administracji publicznej. Sam fakt jednak, że zarówno ustawa o samorządzie powiatowym, jak i ustawa o samorządzie wojewódzkim przed ich wejściem w życie były już nowelizowane¹¹, wskazuje raczej na pośpiech przy ich uchwalaniu, w wyniku którego dochodziło niekiedy np. do różnicowania pozycji prawnej radnego w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, a nawet do powstawania sprzeczności w ramach jednej ustawy¹².

Poniższe opracowanie przedstawia najważniejsze elementy składające się na strukturę samorządu terytorialnego w Polsce na podstawie trzech ustaw samorządowych, obowiązujących w latach 1990–2000. Tylko w niektórych, uzasadnionych przypadkach nastąpi odwołanie się ustawodawstwa późniejszego, a nawet do współczesności, bowiem pewnych błędów legislacyjnych nie udało się jeszcze wyeliminować. W szczególności dotyczyć to będzie organów samorządu, ich składu oraz organizacji wewnętrznej, podstawowego zakresu ich działania, a także zagadnień nadzoru, w tym tzw. nadzoru instancyjnego, odnoszącego się do weryfikacji decyzji administracyjnych podejmowanych przez organ samorządu. Na wstępie należy jednak podkreślić, że w sprawach podstawowych regulacja ta była na wszystkich szczeblach niemal jednakowa. Ustawy zgodnie stanowią, że wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa jej mieszkańcy, wszystkie samorządy mają osobowość prawną, która podlega ochronie sądowej, organy samorządu mogą w sposób samodzielny kreować ustrój poszczególnych jednostek samorządowych, kadencja organów stanowiących miała pierwotnie trwać 4 lata, organy samorządu mogły stanowić przepisy prawa miejscowego, wreszcie nadzór nad działalnością samorządu miał się odbywać na zasadach określonych w ustawach, a funkcje nadzorcze wykonywały te same organy. W kwestiach szczegółowych ta jednolitość rozwiązań ulega jednak niewielkiemu zachwianiu.

Jeśli chodzi o organy samorządu, to we wszystkich ustawach, oprócz istnienia organów stanowiących i wykonawczych, przyjęto możliwość rozstrzygania w niektórych sprawach w formie referendum, ustalając także identyczne zasady ich przeprowadzania. Ta forma demokracji bezpośredniej nie odgrywa jednak w Polsce znaczącej roli, stąd zasadniczy ciężar wykonywania zadań w poszczególnych jednostkach samorządu spoczął na organach wybieralnych. Organami

¹¹ Zob. Dz.U. z 1998 r., nr 155, poz. 1014; Dz.U. z 1998 r., nr 160, poz. 1060; Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126.

¹² Np. art. 34 ust. 4 ustawy o samorządzie województwa w pierwotnym brzmieniu przewidywał w przypadku odwołania zarządu województwa równoczesne odwołanie marszałka województwa z funkcji przewodniczącego sejmiku województwa. Tymczasem art. 20 ust. 4 tej ustawy stanowił, że przewodniczący i wiceprzewodniczący sejmiku nie mogli wchodzić w skład zarządu województwa.

tymi były rady (w powiecie i gminie) oraz sejmik w województwie – jako organy stanowiące, pochodzące z wyborów bezpośrednich – oraz zarządy gmin, powiatów i województw – jako organy wykonawcze. Te ostatnie pochodziły z wyborów dokonywanych przez organy stanowiące. Dopiero w 2002 r. zarząd gminy został zastąpiony organem monokratycznym, wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, pochodzącym z wyborów powszechnych¹³.

Struktura organów w poszczególnych jednostkach samorządu była w zasadzie podobna, niemniej można było zauważyć istotne różnice. O ile więc np. ustawa gminna określała w art. 17 liczbowy skład rady gminy, uzależniony od liczby mieszkańców w danej gminie, to podobnego przepisu nie było ani w ustawie powiatowej, ani w ustawie wojewódzkiej. W odniesieniu do tych ostatnich liczbowy skład organów stanowiących określał odpowiednio art. 132 i 160 ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw¹⁴. Takie odmienności utrudniały analizę porównawczą tych ustaw, zważywszy, że ponad ośmioletni okres obowiązywania ustawy gminnej wskazywał na racjonalność umieszczenia podobnych przepisów w ustawie powiatowej i wojewódzkiej. Uchybienie to zostało usunięte ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹⁵.

Zróżnicowanie występowało także w organizacji wewnętrznej organów stanowiących. O ile więc w gminie rada wybierała oprócz przewodniczącego rady także od 1 do 3 zastępców, to w powiecie wybierano 1 lub 2 zastępców, a w województwie nie więcej niż 3 zastępców. Co ciekawe, zróżnicowania te istnieją do dnia dzisiejszego. W pierwotnej wersji ustawa gminna w art. 19 przewidywała wybór przewodniczącego rady zwykłą większością głosów oraz nie określała trybu jego odwołania. Przepis ten uzupełniono mocą ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw¹⁶, wprowadzając jednocześnie wymóg uzyskania większości bezwzględnej. Wymogi te wprowadzono także w ustawie powiatowej (art. 14), z nieznanymi jednak przyczyn podobnego przepisu nie było w ustawie wojewódzkiej, nie określono także niezbędnego w tym przypadku kworum. Skłaniało to do poglądu, że przewodniczącego sejmiku województwa nie można odwołać w okresie kadencji. Uprawnienia do jego odwołania nie można było też wywodzić z ogólnej kompetencji

¹³ Na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz.U. nr 113, poz. 984).

¹⁴ Dz.U. nr 95, poz. 602, z późn. zm.; dalej: ordynacja wyborcza. Liczbowy skład rady powiatu i sejmiku województwa został wprowadzony do tych ustaw dopiero z dniem 30 maja 2001 r. na mocy ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 497).

¹⁵ Dz.U. nr 45, poz. 497.

¹⁶ Dz.U. nr 124, poz. 601.