

Waldemar Janosiewicz

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

## Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny

Samorząd terytorialny jest w Polsce trwałym elementem ustroju państwa. Historia samorządu terytorialnego na naszych ziemiach sięga czasów średniowiecza. W dziejach każdego narodu wydarzeniem fundamentalnym było kształtowanie się państwa. Najstarszą formą osiadłego trybu życia, za sprawą rozwoju rolnictwa, stawała się wieś. Wraz z wyodrębnianiem się grup Słowian na przełomie V i VI wieku tworzyły się wspólnoty rodowe. Opole było pierwotną wspólnotą terytorialno-osadniczą, z której z czasem powstała wieś. Okres pierwszych Piastów to proces przekształcania się struktury rodowo-plemiennej w system prowincjonalny, tworzone okręgi grodowe z komesami grodowymi na czele, a opola utrzymywane były przez władze centralne jako jednostki pomocnicze. Na przełomie wieków XII i XIII opola zastąpiono organizacjami kasztelańskimi, kasztelani byli urzędnikami mianowanymi i pozostawali najważniejszymi przedstawicielami władzy książęcej<sup>1</sup>.

W Polsce dzielnicowej wraz z osadnictwem na prawie niemieckim (XIII wiek) pojawił się urząd sołtysa, który z czasem stał się i jest do dnia dzisiejszego jednym z najbardziej charakterystycznych elementów społeczności wiejskiej. W tym samym czasie w mieście zaistniała instytucja wójta, ale w ciągu XV stulecia instytucję wójta przeniesiono na wieś, i w ten sposób sołtys (od XIII wieku), a wójt (przełom XV i XVI wieku) stali się liderami społeczności wiejskich. Urzędowi sołtysa towarzyszyła instytucjonalna forma powstającego stopniowo samorządu terytorialnego – ława wiejska. W XVI wieku zniesiono dziedziczność urzędu sołtysa. Panowie wykupywali dziedziczne sołectwa, a na czele wsi stawiali wyznaczonego przez siebie wójta. Urząd sołtysa tracił znaczenie na rzecz urzędu wójta<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Hebda, *Z sołtysem i wójtem przez wieki. Opowieść o dziejach urzędu sołtysa i wójta w Polsce*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Tarnów–Warszawa 2016, s. 25–45.

<sup>2</sup> Tamże, s. 47–76.

W czasach zaborów, niezależnie od zaborowego zróżnicowania prawa, okrzepł samorząd terytorialny. Zaborcy wkomponowali urząd sołtysa i wójta w system administracji państwa na najniższym szczeblu. Po uwłaszczeniu samorząd wiejski wzmocnił swoje struktury i znaczenie, wielu sołtysów i wójtów rozwijało karierę, przechodząc do polityki państwowej. W czasach II RP do przestrzeni publicznej sołectw i gmin zaczęły przenikać ideologie partii chłopskich („Piaś”, Stronnictwa Ludowego)<sup>3</sup>.

W plemiennych państwach słowiańskich instytucją pozwalającą rozwiązywać kwestie dotyczące ogółu był wiec, czyli zgromadzenie starszyny plemiennej w celu podjęcia decyzji dotyczących na przykład spraw bezpieczeństwa czy wyboru władcy. W średniowiecznej Polsce od czasownika *wietati*<sup>4</sup> (*mówić*) określano radę możnych decydującą o sprawach dzielnicy, szczególnie w okresie rozbicia feudalnego. W tym czasie sprawy państwowe rozpatrywano na lokalnych zjazdach feudalnych: wiecach, kolokwiach, rokach oraz roczkach sądowych, które w XIV wieku przekształciły się w sejmiki<sup>5</sup>. Sejmiki ziemskie, czyli zjazd szlachty danej ziemi od schyłku XIV wieku pozostawał podstawowym organem samorządu szlacheckiego obejmującym określone terytorium. Sejmiki generalne były organem samorządu danej prowincji. Sejmiki podejmowały uchwały dotyczące między innymi wyznaczenia zakresu obowiązku chłopów, kar za zbiegostwo chłopów, wysokość dziesięciny uzgadniały z przedstawicielami Kościoła. Sejmiki dysponowały własnym skarbem. Część funduszy przeznaczano na opłacanie wysyłanych do króla posłów<sup>6</sup>.

Przywilej koszycki nadany w 1374 roku przez króla Ludwika Węgierskiego pozwalał szlachcie wpływać na wybór następcy tronu. Król nie tylko zmniejszył wysokość podatków dla szlachty, ale również zobowiązał się do niewprowadzania nowych podatków bez zgody stanu szlacheckiego. Ponadto zwolnił szlachtę z obowiązku budowy i naprawy zamków obronnych i z obowiązku utrzymywania króla podczas jego podróży po kraju. Dokument nakładał na szlachtę obowiązek obrony kraju, ale też obiecywał wynagrodzenie za udział w wyprawach zagranicznych. Na urzędy grodzkie i państwowe mieli być powoływani tylko Polacy. Przywilej ograniczał częściowo władzę króla na rzecz szlachty. Przywilej koszycki zapoczątkował niebezpieczne dla ustroju Polski praktyki nadawania przez kolejnych władców przywilejów zwiększających wpływ stanu szlacheckiego na prawodawstwo. Obejmujący rządy w 1386 roku Władysław Jagiełło wydał przywileje w Jedlni (1430) i Krakowie (1433). W celu zapewnienia panowania dynastii Jagiellonów w Polsce król obiecał szlachcie nienaruszalność osobistą oraz wyłączność na obejmowanie wyższych stanowisk kościelnych<sup>7</sup>.

Wydane w czasie wojny trzynastoletniej (1454) statuty cerekwicko-nieszawskie nadawały sejmikom funkcje ustawodawcze<sup>8</sup>. Znacząco ograniczały władzę króla na rzecz uprawnień sejmików generalnych i ziemskich. Król bez zgody sejmików szlacheckich nie miał prawa zwołać pospolitego ruszenia, nałożyć nowych podatków, zawierać sojuszy czy wydawać nowych ustaw. Statuty wprowadzały również zakaz łączenia urzędów kasztelana i woje-

<sup>3</sup> Tamże, s. 602–605.

<sup>4</sup> A. Brückner, *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985, s. 614.

<sup>5</sup> H. Samsonowicz, *Historia Polski do roku 1795*, WSiP, Warszawa 1985, s. 106.

<sup>6</sup> *Encyklopedia szkolna. Historia*, WSiP, Warszawa 1995, s. 587.

<sup>7</sup> Tamże, s. 480–481.

<sup>8</sup> Tamże, s. 480–481.

wody z urzędem starosty. Król nie miał prawa zastawiania starostw grodowych. Natomiast wojewodowie zostali wyposażeni w prawo ustanawiania cenników na wyroby rzemieślnicze w miastach. Kasztelanom ograniczono kompetencje karno-sądowe i zlikwidowano sądy kasztelańskie. Cofnięto niektóre przywileje dla Żydów. Postanowienia statutów nieszawskich powtórzono i rozszerzono w przywileju piotrowskim z 1496 roku. W celu zdobycia zgody szlachty na udział w wyprawie do Mołdawii król Jan Olbracht dołożył do dotychczasowych przywilejów prawo kupowania i sprzedawania towarów za granicę bez opłacania cła. Dodatkowo na korzyść szlachty działały zakazy obejmowania urzędów i posiadania ziemi przez mieszczan oraz opuszczania wsi przez chłopów (w ciągu roku jeden chłop miał prawo przenieść się do miasta). Powyższe postanowienia uczyniły ze szlachty grupę wyjątkowo uprzywilejowaną pod względem politycznym i ekonomicznym<sup>9</sup>.

Ukoronowaniem zdobycy stanu szlacheckiego było ustanowienie za rządów Aleksandra Jagiellończyka (1505) konstytucji *Nihil novi* (łac. *nic nowego*) „odtąd na potomne czasy nic nowego stanowionym być nie ma przez nas i naszych następców, bez wspólnego zezwolenia senatorów i posłów ziemskich, co by było ujmą i ku uciążeniu Rzeczypospolitej oraz ze szkodo i krzywdą czyjąkolwiek tudzież zmierzało ku zmianie prawa ogólnego i wolności publicznej”<sup>10</sup>. W ten sposób ukształtował się ustrój monarchii stanowej, w której w sprawowaniu władzy obok króla uczestniczył tylko i wyłącznie stan szlachecki. Pozostałe stany były bardzo ograniczone w swoich prawach (mieszczanie) lub ich zupełnie pozbawione (chłopi). Rzeczpospolita szlachecka funkcjonująca w latach 1454–1795 obejmuje trzy fazy ustrojowe:

- demokrację szlachecką od daty nadania przywilejów cerekwicko-nieszawskich do zerwania sejmu zasadą liberum veto (1454–1652),
- oligarchię magnacką do sejmu konwokacyjnego (1652–1764),
- monarchię konstytucyjną do obalenia Konstytucji 3 maja (1764–1792)<sup>11</sup>.

Wprowadzony od 1493 roku zwyczaj zwoływania przez króla sejmu walnego<sup>12</sup> miał ograniczyć wpływy magnaterii, a zwiększyć kompetencje średniej szlachty. Posłowie szlacheccy obradowali oddzielnie w izbie poselskiej, natomiast wcześniejsza rada królewska przekształciła się w senat. W rezultacie ukształtował się sejm o trzech stanach sejmujących; królu, senacie i izbie poselskiej. Najważniejszymi kompetencjami sejmu było uchwalanie podatków, zwoływanie pospolitego ruszenia, zawieranie pokoju i sojuszy, przyjmowanie poselstw dyplomatycznych. Sejm walny posiadał również uprawnienia dotyczące kontroli monarchy. Powstanie sejmu ograniczyło rolę sejmików szlacheckich i wpłynęło na zmianę ich funkcji. Sejmiki zachowały swoje uprawnienia w obrębie danej ziemi lub prowincji. Funkcjonowały jako sejmiki przedsejmowe, generalne, kapturowe i deputackie. Najważniejsze były przedsejmowe, gdyż ich zadaniem był wybór posłów danej ziemi na sejm walny. Najczęściej na jedno województwo przypadał jeden sejmik. W województwach dzielących się na ziemie każda z ziem miała swój sejmik. Były one zwoływane przez wojewodę lub starostę na podstawie uniwersału królewskiego na pewien czas przed zwołaniem sejmu walnego.

<sup>9</sup> H. Samsonowicz, dz. cyt., s. 106–108.

<sup>10</sup> *Konstytucja Nihil novi (1505 r.)*, <https://historia.org.pl/2009/10/27/konstytucja-nihil-novi-1505-r/> [dostęp: 31.10.2018].

<sup>11</sup> *Encyklopedia szkolna. Historia*, dz. cyt., s. 625, 359, 231.

<sup>12</sup> H. Samsonowicz, dz. cyt., s. 106–108.

W obradach sejmiku uczestniczyli magnaci, szlachta średnia, zagrodowa i gołota. Obrady prowadził wybierany przez nich marszałek. Tematem obrad sejmików przedsejmowych było wysłuchanie listu królewskiego dotyczącego powodów zwołania sejmu, wybór posłów na sejm i ułożenie im instrukcji poselskiej. Instrukcja zawierała zalecenia dla posłów w sprawie stanowiska, jakie mają zająć wobec problemów przedkładanych przez króla. Rzadziej dawano posłom swobodę działania tzw. zupełną mocą. Sejmiki generalne zbierały się dla: Małopolski w Nowym Mieście Korczynie, Wielkopolski w Kole, Mazowsza w Warszawie, Prus Królewskich w Malborku lub Grudziądzu, Litwy w Wołkowysku lub Słonimiu, Rusi w Sądowej Wiszni. Przedmiotem obrad było uzgodnienie wspólnego stanowiska prowincji wobec spraw rozstrzyganych na sejmie walnym. Po zakończeniu sejmu walnego zwoływano sejmiki relacyjne, na których posłowie składali szlachcie sprawozdanie ze swojej działalności na sejmie walnym. Zastanawiano się również nad sposobem realizowania uchwał podjętych przez sejm. Sejmiki relacyjne obradowały regularnie od 1589 roku. Sejmiki elekcyjne zajmowały się wyborem kandydatów na wakujące urzędy ziemskie. Od 1572 roku funkcjonowały sejmiki kapturowe, których zadaniem było przejście władzy w danej ziemi w okresie bezkrólewia i zapewnienie bezpieczeństwa na danym terenie. Sejmiki deputackie funkcjonowały od czasów utworzenia Trybunału Koronnego (1578), ich zadaniem był wybór deputatów trybunalskich. Uchwały sejmikowe zwane laudami od końca XVI wieku wprowadzano do ksiąg grodzkich. Znaczenie sejmików ziemskich wzrosło na przełomie XVII i XVIII wieku, kiedy podupadł sejm walny, a sejmiki stały się miejscem ścierania się różnych frakcji magnackich posługujących się swoją klientelą szlachecką. W drugiej połowie XVII wieku rozpoczął się okres rządów sejmikowych, które przejmowały znaczną część funkcji administracyjnych od coraz słabiej działających władz centralnych. Sejmiki uchwały i ściągały podatki, decydowały o ich przeznaczeniu, administrowały częścią podatków państwowych, powoływały pod broń żołnierzy powiatowych i opłacały dowódców. Początkowo stosowana zasada jednomyślności była od drugiej połowy XVII wieku coraz częściej zrywana. Uprawnienia podatkowe sejmików ograniczały od 1717 roku postanowienia Sejmu Niemego. Sejm Niemy ograniczył też zakres uprawnień senatu i wprowadził zakaz tworzenia konfederacji. W XVIII wieku sejmiki ziemskie zostały zdominowane przez frakcje magnackie<sup>13</sup>.

Sejm walny zwoływany był przez króla, a w czasach bezkrólewia przez prymasa. Początkowo król zwoływał go, gdy zaszła potrzeba, a miejsce obrad nie było stałe. Po 1569 roku obrady odbywały się w Warszawie, natomiast od 1673 roku co trzeci sejm walny odbywał się w Grodnie. Od 1573 roku sejmy walne zwyczajne zwoływano co dwa lata na sześć tygodni, w razie potrzeby zwoływane były sejmy nadzwyczajne obradujące przez dwa tygodnie. Nie opracowywano ścisłego porządku obrad. Przyjęte było, że po nabożeństwie senatorowie spotykali się z królem, a izba poselska pod przewodnictwem najstarszego z posłów dokonywała wyboru marszałka. Po sprawdzeniu mandatów poselskich posłowie udawali się do króla i wspólnie obradowano. Powody zwołania sejmu przedstawiał kanclerz. Przyjmowano posłów z innych państw i słuchano sprawozdań finansowych. Następnie głos zabierali senatorowie, wygłaszając tak zwane wota senatorskie. Dalszy ciąg obrad toczył

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 216–217.

się oddzielnie w senacie i oddzielnie w izbie poselskiej. Posłowie przedstawiali projekty ustaw marszałkowi, ale to król decydował o tym, czy będą one przedmiotem obrad sejmku walnego. Deputaci wytypowani przez izbę poselską i senat wzajemnie informowali się o przebiegu obrad. W końcowym etapie obrad sejmku walnego głos zabierał król, zasięgając opinii senatu, odpowiadał na pytania poselskie. Wraz z ograniczaniem władzy królewskiej wzrastały kompetencje sejmku walnego. Po ogłoszeniu konstytucji Nihil novi tylko sejm walny miał prawo decydować o zawieraniu sojuszy czy warunkach traktatów pokojowych. Od pierwszych lat XVII wieku przysługiwało mu prawo wypowiedzania wojny, sprawowania kontroli nad urzędnikami ministerialnymi oraz królem (za pośrednictwem tzw. senatorów-rezydentów). Sejm walny miał prawo łaski i amnestii<sup>14</sup>.

Od połowy XVII wieku sejm walny działał w coraz trudniejszych warunkach (liberum veto, liczne wojny, decentralistyczne działania magnaterii). Rosła liczba zrywanych sejmów, coraz trudniej było podjąć uchwałę. Za rządów Augusta III Sasa (1733–1763) tylko jeden sejm doszedł do skutku. Coraz częściej obrady sejmku były wykorzystywane do załatwiania interesów reprezentowanych przez państwa sąsiednie Rzeczypospolitej. Szczególnie aktywni byli dyplomaci rosyjscy i pruscy. Senat będący izbą wyższą sejmku walnego skupiał arcybiskupów, biskupów, wojewodów, kasztelanów i ministrów, którzy zasiadali w nim dożywotnio. Liczył 140 senatorów. Przewodniczącym senatu był król. Głównym zadaniem senatu było przyjmowanie projektów ustaw opracowanych w izbie poselskiej. Załatwiano również sprawy bieżące, zwłaszcza wymagające podjęcia decyzji, co było istotne w okresach, gdy sejmy były zrywane. Izba poselska to niższa izba sejmku walnego. Stanowiło ją 170 posłów (z czego 48 z Litwy). Była reprezentacją wyłącznie stanu szlacheckiego. Konstytucja Nihil novi ugruntowała pozycję szlachty, ograniczyła rolę magnaterii. W myśl jej postanowień jedynie sejm walny mógł stanowić nowe ustawy, a bez zgody sejmku walnego nie wolno było zmieniać postanowień przywilejów szlacheckich.

Liberum veto użyte zostało po raz pierwszy w 1652 roku przez posła upickiego Władysława Sicińskiego z inspiracji magnata Janusza Radziwiłła. Zasada była krytykowana dopiero pod koniec XVIII wieku, jej likwidację postulował Sejm Czteroletni, a znosiła ją Konstytucja 3 maja. Konstytucja majowa definiowała pojęcie narodu jako wspólnotę szlachty, mieszczan i chłopów, a termin *obywatel* odnosił się do wszystkich mieszkańców Rzeczypospolitej. Na mocy jej uchwał szlachta pozostawała stanem uprzywilejowanym, ale pozbawiona była prawa najwyższej zwierzchności wobec chłopów, których ustawa brała „pod opiekę prawa i rządu krajowego”. Konstytucja pozostawiała sejm najwyższym organem władzy w kraju, dawała mu kompetencje w zakresie ustawodawstwa, uchwalania podatków, kontrolowania rządu. Ustawa precyzowała regulamin obrad sejmowych oraz narzucała zasadę podejmowania uchwał większością głosów. Na sejmikach zapewniała głos tylko szlachcie – posesjonatom, szlachta gołota miała nie uczestniczyć w pracach sejmiku. Konstytucja utrzymała sejmiki elekcyjne (wybierające posłów na sejm) oraz sejmiki relacyjne, które miały możliwość pozbawić posła mandatu. Połączono sejmiki deputackie z gospodarczymi. Senat miał prawo zawiesić uchwałę sejmową, jednak w przypadku ponownego jej uchwalenia przez izbę poselską wchodziła ona w życie bez głosowania w senacie. Król

---

<sup>14</sup> *Encyklopedia szkolna*..., dz. cyt., s. 587–588.

stracił rolę „trzeciego stanu sejmującego”. Otrzymał funkcję przewodniczącego Straży Praw (organ władzy wykonawczej). Obok niego w rządzie zasiadali prymas i pięciu ministrów oraz marszałek sejmu i następca tronu (bez prawa głosu). Konstytucja wprowadzała po raz pierwszy w świecie zasadę odpowiedzialności ministra za jego działalność. Sejm miał prawo pozbawić ministra urzędu przez uchwalenie wotum nieufności większością dwóch trzecich głosów sejmu i senatu. Konstytucja z 3 maja 1791 roku zawierała ordynację miejską oraz prawo o sejmikach. Wprowadzała trójpodział władzy. Regulowała prawo własności mieszczan, prawo nabywania szlachectwa, posiadania majątków ziemskich, zajmowania stanowisk oficerskich. Konstytucja znosiła wolną elekcję i zastąpiła ją władzą dziedziczną. Wprowadzono stałą armię w liczbie 100 tysięcy żołnierzy, ustanowiono podatki w stałej wysokości 10 procent dla szlachty i 20 procent dla duchowieństwa. Ustalono jednocześnie możliwość zbierania się sejmu konstytucyjnego w celu uaktualniania zapisów w konstytucji. Powołano dwuizbowy parlament, w którym izba poselska liczyła 204 posłów szlachty ziemiańskiej i 24 plenipotentów reprezentujących miasta królewskie, a izba senacka liczyła 132 członków, w jej skład wchodził senatorowie, wojewodowie kasztelani, ministrowie oraz biskupi. Władzą wykonawczą została rada królewska, którą tworzyli król (jako przewodniczący), pięciu ministrów, prymas Polski (jako przewodniczący Komisji Edukacji Narodowej) oraz (bez prawa głosu) następca tronu, marszałek sejmu i dwóch sekretarzy<sup>15</sup>.

Konstytucja 3 maja wywołała ostrą reakcję ze strony Rosji. Postanowienia ustawy majowej nie weszły nigdy w życie. Po trzecim rozbiorze Polacy związali swoje nadzieje na niepodległość z Francją. Konstytucja Księstwa Warszawskiego nadana przez Napoleona Bonaparte 22 lipca 1807 roku obalała nierówności społeczne, znosiła feudalne przywileje stanowe, zapewniała chłopom wolność osobistą, niestety bez prawa do własności ziemi. Nie zwalniała ich też z obowiązków świadczenia pańszczyzny. Wprowadzała zasadę równości wobec prawa (art. 4). Konstytucja likwidowała odrębne sądy i ujednotaczała system sądownictwa dla wszystkich obywateli Księstwa Warszawskiego. Przyznawała prawa wyborcze części mieszczan, jednak przy wyborach do sejmu zachowywała uprzywilejowaną pozycję szlachty (art. 35). Wprowadzała świeckie prawo małżeńskie, rozwody i śluby cywilne. Zasady ustrojowe były wzorowane na porządku politycznym we Francji. Królowi pozostawiono prawo inicjatywy ustawodawczej, zatwierdzanie ustaw, możliwość wydawania dekretów oraz stosowania prawa łaski. Sejm pozostawał dwuizbowy, z prawem obradowania co dwa lata (nie dłużej niż 15 dni) w Warszawie. Projekty ustaw miały być głosowane tajnie i zatwierdzane większością głosów, a następnie kierowane do senatu (art. 22). Konstytucja pozostawiała sejmiki, zgromadzenia szlachty powiatu (art. 50) oraz zgromadzenia gminne wszystkich mieszkańców gminy (art. 51)<sup>16</sup>.

Po klęsce Napoleona I ziemie Księstwa Warszawskiego zostały na nowo podzielone między trzech zaborców, a zasadniczą ich część zagarnęła Rosja. Konstytucja Królestwa Polskiego nadana przez cara Aleksandra I w 1815 roku czyniła z Królestwa monarchię konstytucyjną połączoną z Cesarstwem Rosyjskim unią personalną. Była konstytucją liberalną, nadającą obywatelom polskim szerokie uprawnienia, między innymi wolność wyznania, nietykalność osobistą, swobodę druku, gwarancję używania języka polskiego. Król mianował

<sup>15</sup> H. Samsonowicz, dz. cyt., s. 263–264.

<sup>16</sup> *Encyklopedia szkolna...*, dz. cyt., s. 263–265.



marszałków sejmików i zgromadzeń gminnych oraz zwoływał zgromadzenia wyborcze. Zwoływał, odraczał i rozwiązywał sejmy zwyczajne i nadzwyczajne. Zachował prawo powoływania senatorów i wyższych urzędników, dysponował inicjatywą ustawodawczą, miał prawo sankcji ustaw sejmowych. Sejm pozostawał w składzie trzech stanów sejmujących: króla, senatu i izby poselskiej, zachowując pełnię władzy prawodawczej. Posłów wybierano na sześć lat, zmieniając co dwa lata jedną trzecią składu izby. Prawo wyborcze przyznano jedynie szlachcie, która w 77 powiatach wybierała po jednym pośle, natomiast w 51 okręgach gminnych wyborcy nienależący do stanu szlacheckiego wybierali jednego deputowanego. Czynne prawo wyborcze przysługiwało mężczyznom po 21. roku życia, mającym prawa obywatelskie. Bierne prawo wyborcze posiadały osoby o określonym cenzusie wykształcenia i cenzusie majątkowym. Praw wyborczych nie posiadali wojskowi pozostający w służbie czynnej. Izba poselska podejmowała decyzje w zakresie sądownictwa, administracji i spraw cywilnych. Decydowała o sprawach podatkowych, zaciągu do wojska i systemie monetarnym w zakresie zleconym przez króla. Sprawowała kontrolę nad rządem i miała prawo składania petycji<sup>17</sup>.

Na skutek zaborów prawo na ziemiach polskich dostosowano do praw zaborców. W Królestwie Kongresowym funkcjonowanie samorządu terytorialnego było w dużym zakresie ograniczone. Nieco inaczej było w zaborze pruskim, gdzie wprowadzono podział administracyjny trójstopniowy. Najlepiej sytuacja wyglądała na obszarze zaboru austriackiego, na terenie którego bardzo mocno wykształcił się samorząd w miastach, a po 1867 roku wprowadzono szerokie swobody obywatelskie i narodowe. O pełnym zakresie działania samorządu terytorialnego w Polsce możemy mówić od momentu odzyskania niepodległości w 1918 roku i zjednoczenia ziem trzech zaborów, różniących się kulturowo, społecznie, a przede wszystkim gospodarczo. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 roku (art. 65) wprowadzała podział państwa na województwa, powiaty, gminy miejskie i wiejskie będące równocześnie jednostkami samorządu terytorialnego. Konstytucja głosiła oparcie ustroju państwa „na zasadzie szerokiego samorządu” terytorialnego i zawodowego (art. 3 i 68) oraz decentralizację administracji państwowej, a wzmocnienie czynnika obywatelskiego powoływanego w drodze wyborów (art. 66). Wyjątkiem był tu Śląsk, którego jednoizbowy Sejm Śląski na mocy Statutu Organicznego z dnia 15 lipca 1920 roku zachował autonomię i zyskał kompetencje ustawodawcze (bez kompetencji związanych z wojskiem oraz polityką zagraniczną)<sup>18</sup>.

Po przewrocie majowym (1926) ustrój Polski ulegał procesowi centralizacji. W 1933 roku tzw. ustawa scaleniowa<sup>19</sup> i wprowadzona w 1935 roku konstytucja kwietniowa<sup>20</sup> doprowadziły do ujednoczenia struktur samorządu terytorialnego na terenie całego kraju, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli urzędów administracji ogólnej, czyli wojewodów i starostów, a ograniczeniu zakresu bezpośredniego oddziaływania społeczeństwa na działalność

<sup>17</sup> Tamże, s. 251–252.

<sup>18</sup> M. Adamczyk, S. Pastuszka, *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, WSiP, Warszawa 1985, s. 234.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294.

<sup>20</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. 1935, nr 30, poz. 227.

jednostek samorządu terytorialnego<sup>21</sup>. Konstytucja kwietniowa potwierdziła zapisy dotyczące trójszczeblowego podziału władzy w województwach, powiatach i gminach. W tym okresie w Polsce istniały 264 powiaty (w tym 23 grodzkie), 611 gmin miejskich, 3195 gmin wiejskich oraz 40 tysięcy gromad, które działały jako jednostki pomocnicze.

Funkcjonowanie tych struktur zostało przerwane w 1939 roku przez wojnę. W czasie działań wojennych starano się zachować trójstopniowy podział władzy. Polskie Państwo Podziemne stworzyło instytucje państwowe na wszystkich trzech szczeblach (gminy, powiaty, województwa), które były przygotowane do przejścia władzy w momencie uzyskania niepodległości. Niestety rzeczywistość powojenna była nieco inna od zakładanej. Władze stalinowskie nie pozwoliły na odbudowę struktur. Po wyzwoleniu spod okupacji niemieckiej w 1944 roku deklaracje dotyczące modelu władzy państwowej i samorządu terytorialnego zawarte zostały w przepisach dekretu PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 roku o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji, które reaktywowały urząd wojewody i starosty w roli organów administracji rządowej. Natomiast dekret PKWN z 23 listopada 1944 roku o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego przywracał instytucje tego samorządu w oparciu o ustawę samorządową z 1933 roku. Ustawa z dnia 11 września 1944 roku o organizacji i zakresie działania rad narodowych uzupełniła model administracji terenowej o system rad narodowych. Sfałszowane wybory 1947 roku dały nowej władzy możliwość wprowadzenia na wzór sowiecki wojewódzkich, powiatowych i gminnych rad narodowych, w których stanowiska były obsadzane przez ludzi służących nowej władzy i przez nią wyznaczanych. Ustawa z dnia 20 marca 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>22</sup> wprowadzała rozwiązania zaczerpnięte z ustroju Związku Radzieckiego. Zlikwidowano urzędy wojewodów i starostów, ograniczono zasady samorządności, a uprawnienia zniesionych organów przejęły rady narodowe (art. 37).

Do 1950 roku w Polsce dokonano zmian w podziale administracyjnym i z dotychczasowych 14 województw utworzono 17 (dodatkowo Warszawa i Łódź były na prawach województwa). Zostało to zmienione w 1957 roku poprzez wyodrębnienie trzech kolejnych miast – Krakowa, Wrocławia i Poznania. W 1975 roku zmieniono dotychczasowy podział, w wyniku czego powstało 49 województw, zlikwidowano jednocześnie powiaty (podział ten obowiązywał do 1989 roku). Reformy samorządu terytorialnego w Polsce przeprowadzane w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych XX wieku opierały się na wzorach z okresu II Rzeczypospolitej. Po okresie pełnej kontroli administracji państwowej nad wszystkimi dziedzinami życia społecznego i wszechwładzy PZPR zaczęto realizować postulaty odbudowy autentycznego samorządu terytorialnego opartego na wspólnocie ludzi wolnych<sup>23</sup>. Środowiska opozycyjne lansowały koncepcje współdziałania małych i samodzielnych grup społecznych w celu realizowania swoich interesów. Powstanie w 1980 roku Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” zapoczątkowało budowę społeczeństwa obywatelskiego. Postulowana przez związek reforma samorządowa miała

---

<sup>21</sup> M. Sidor, *Samorząd terytorialny myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130.

<sup>23</sup> A. Michnik, *Szanse polskiej demokracji. Artykuły i eseje*, „Aneks”, Londyn 1984, s. 86–87.



być programem przebudowy moralnej społeczeństwa<sup>24</sup>. Przyjęty 2 września 1981 roku dokument *Podstawowe założenia reformy samorządu terytorialnego w Polsce* podkreślał, że podstawą samorządu terytorialnego jest społeczność lokalna, czyli gmina miejska lub wiejska rozumiana jako jednostka i korporacja terytorialna. Kryterium tworzenia tych jednostek miał stanowić interes lokalny, istnienie specyficznych potrzeb, które zaspokajane są przez wspólnotę w sposób samodzielny<sup>25</sup>.

Samorząd odzyskał swoje miejsce dopiero po odzyskaniu suwerenności w 1989 roku i pierwszych po wojnie wolnych wyborach. Przekształcenia ustrojowe pozwoliły odbudować samorząd terytorialny, czego zwieńczeniem były pierwsze wolne wybory do samorządów przeprowadzone w dniu 27 maja 1990 roku. Wybory samorządowe z maja 1990 roku to pierwsze wolne wybory od lat trzydziestych XX wieku. Trzeba wspomnieć, że Sejm RP w czerwcu 2000 roku ustanowił dzień 27 maja Dniem Samorządu Terytorialnego dla upamiętnienia wyborów z 1990 roku. Ustawa o samorządzie z 8 marca 1990 roku<sup>26</sup> miała zasadnicze znaczenie do przywrócenia dualizmu administracyjnego w kraju. Nastąpił podział organów dotychczasowej jednolitej władzy państwowej na organy terenowej administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego. Ustawa ustalała wzajemne relacje między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz zawierała zapisy o samorządzie terytorialnym<sup>27</sup>, zmieniając podział z dotychczasowego dwuszczeblowego (na szczeblu województw i gmin) na trójszczeblowy. Zapisy ustawy wniosły poza uzyskaniem podmiotowości prawnej znaczną niezależność ekonomiczną jednostek samorządowych. Ustawa wskazywała podział zadań oraz kompetencji pomiędzy samorządem a administracją rządową. Artykuł 1 ustawy o samorządzie terytorialnym znalazł odzwierciedlenie w Małej Konstytucji<sup>28</sup> (art. 70 ust. 2), potwierdzając przepis, że jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako usankcjonowane prawem wspólnoty mieszkańców określonego terytorium. Mała Konstytucja z dnia 17 października 1992 roku określa ideę samorządu terytorialnego „samorząd terytorialny jest podstawową funkcją organizacji lokalnego życia publicznego, a jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i wykonują zadania publiczne na własną odpowiedzialność i w imieniu własnym w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców (art. 71 i art. 72). Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 roku zawiera zapis, że ogół mieszkańców jednostek terytorialnych z mocy prawa stanowi wspólnotę samorządową<sup>29</sup>.

Samorząd terytorialny nie jest strukturą statyczną, znajduje się w ciągłym rozwoju. W Polsce w ostatnich latach nastąpiło wyraźne przesunięcie realizacji zadań z zakresu interesu publicznego ze szczebla rządowego na szczebel samorządowy, gdzie podstawową rolę odgrywają od 1990 roku gminy, a od 1999 roku kolejne szczeble samorządu: powiaty

<sup>24</sup> I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”, *Uchwała programowa z Aneksm*, Biuro Informacji Prasowej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1981.

<sup>25</sup> K. Mieczkowska-Czeriak, K. Radzik-Maruszak (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce: sukcesy, porażki, perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 22.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</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. 2002, nr 84, poz. 426 z późn. zm.

<sup>29</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 489.

i województwa rządowo-samorządowe. Zadania publiczne lokuje się możliwie jak najbliżej obywatela. Procesy demokratyzacji w Polsce i tworzenie gospodarki rynkowej to proces wprowadzania koncepcji społeczeństwa samorządowego. Społeczeństwo budowane oddolnie to społeczeństwo demokratyczne posiadające prawa i obowiązki przynależne wszystkim obywatelom wspólnoty. Biorąc udział w życiu lokalnej społeczności poprzez uczestnictwo w wyborach władz każdego szczebla obywatel może kształtować społeczno-gospodarcze otoczenie i przez to wykorzystywać swoje prawa nadane mu przez państwo demokratyczne. Radni wybrani przez mieszkańców mają wpływ na zatrudnienie urzędników, którzy działają na rzecz lokalnej społeczności. Regulacje prawne wprowadzone od 1990 roku pozwoliły na ukształtowanie trzyszczeblowej struktury samorządowej, tj. samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Ustawa z 1990 roku regulowała zasady wprowadzenia samorządu gminnego<sup>30</sup>.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, którą Polska ratyfikowała w kwietniu 1993 roku definiuje pojęcie samorządu lokalnego, wprowadza zasadę subsydiarności i reguluje istotę działalności organów władzy, będących najbliżej obywatela. Tylko zadania przekraczające możliwości gmin powinny zostać w gestii wyższych organów administracji publicznej. Kolejne lata to kolejne projekty i próby zmian liczby województw i powiatów. Prace nad zmianami w prawie dotyczącym samorządów zostały w 1993 roku zablokowane przez koalicję SLD-PSL. Późniejszy program pilotażowy wprowadzony 1 stycznia 1994 roku skierowany do władz największych polskich miast pozwalał przeciwiczyć możliwość przejścia dodatkowych zadań przez powiaty. Zapisy rozdziału VII Konstytucji z 1997 roku<sup>31</sup> pozwoliły wprowadzić zasady samodzielności, subsydiarności i domniemania kompetencji, a co za tym idzie, decentralizację władzy. Kolejnym krokiem przywracającym samorządność na szczeblach powiatowych i regionalnych była reforma administracji, która weszła w życie od 1 stycznia 1999 roku. Nastąpiła kolejna zmiana liczby województw, z dotychczasowych 49 utworzono 16, wydzielając jednocześnie ponad 370 powiatów oraz ponad 2450 gmin. Większość dotychczasowych miast wojewódzkich weszło do grupy miast na prawach powiatu<sup>32</sup>. Zmiany te wniosły jednocześnie zwiększenie uprawnień marszałka województwa i samorządu wojewódzkiego kosztem uprawnień wojewody. Wiązało się to z przekazaniem tym pierwszym udziału w podatku dochodowym od osób prywatnych, subwencji i dotacji. W 2002 roku wprowadzono ustawą bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast. W wyniku decentralizacji władzy samorząd wykonuje wiele zadań z zakresu umożliwia sprawniejsze jego zarządzanie, pozwala bowiem dotrzeć do każdego regionu wielokrotnie o różnej specyfice od pozostałych. Znaczącym bowiem kryterium w zarządzaniu jest jej jednolitość geograficzna, społeczna, gospodarcza, historyczna. Należy bowiem pamiętać, że samorząd to nie tylko urzędy, radni i urzędnicy w nich zasiadający, ale to wszyscy mieszkańcy gmin, wszyscy mieszkańcy powiatów oraz wszyscy mieszkańcy województwa.

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

<sup>31</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dz. cyt.

<sup>32</sup> *Reforma administracyjna*, Monitor Samorządowy, <http://www.regioset.pl/monitor.php?lg=0&art=6&unit=4> [dostęp: 31.10.2018].

Największą jednostką samorządu terytorialnego jest województwo. W Polsce mamy 16 województw, z czego największym pod względem obszaru jest mazowieckie liczące ponad 35 558 km<sup>2</sup>, najmniejszym zaś opolskie liczące nieco ponad 9411 km<sup>2</sup>. Najwięcej mieszkańców liczy województwo mazowieckie – ponad 5188 tysięcy, najmniej lubuskie – około 1008 tysięcy<sup>33</sup>.

Kompetencje samorządu wojewódzkiego to m.in.:

- posiadanie osobowości prawnej,
- tworzenie aktów prawnych obowiązujących na obszarze województwa,
- wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- prowadzenie własnej gospodarki finansowej,
- rozwijanie i pielęgnowanie tożsamości lokalnej,
- troska o rozwój świadomości obywatelskiej i pielęgnowanie polskości,
- odpowiedzialność za gospodarkę przestrzenną,
- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- pozyskiwanie funduszy,
- wspieranie rozwoju nauki,
- wspieranie działań na rzecz innowacji i postępu technologicznego,
- prowadzenie działań mających na celu ochronę dziedzictwa kulturowego,
- promowanie walorów województwa,
- wspieranie rozwoju kultury,
- dbanie o ochronę środowiska,
- prowadzenie pomocy społecznej i polityki prorodzinnej,
- aktywizacja rynku pracy.

Sejmik województwa jest organem o charakterze stanowiącym i kontrolnym zgodnie z zapisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Sejmik województwa działa w obszarze ustalania strategii rozwoju województwa, jego budżetu, aktów prawa miejscowego. Jako organ kontrolny koncentruje się na sprawach związanych z wykonaniem budżetu przez zarząd województwa<sup>34</sup>.

Starostwo powiatowe to jednostka pomocnicza zarządu składająca się z wydziałów, które odpowiadają za konkretne rodzaje spraw. Najczęściej funkcjonują wydziały: finansowy, rolnictwa, kultury i sportu, geodezji, oświaty, gospodarki nieruchomościami, zarządzania kryzysowego. Samorząd powiatowy wypełnia określone ustawowo zadania publiczne ponadgminne. Pamiętać trzeba, że wysyłając wnioski czy pisma, zwracamy się do zarządu powiatu, a nie do starostwa powiatowego. W miastach na prawach powiatu nie ma starostwa powiatowego, a jego zadania wykonuje urząd miasta (rada miasta i prezydent miasta). Wykonują oni zadania według kompetencji odpowiednio rady gminy i rady powiatu oraz wójta (burmistrza) i starosty. Rada nie może wybierać organu wykonawczego i nie może go odwołać. Powiatowa administracja zespolona to trzy rodzaje urzędów składających się ze starostwa powiatowego, powiatowego urzędu pracy oraz jednostek organizacyjnych

<sup>33</sup> Polska. Podział terytorialny, Interia. Encyklopedia, <https://encyklopedia.interia.pl/geografia-na-uki-pokrewne/krainy-geograficzne/news-polska-podzial-terytorialny.nId.2025206> [dostęp: 31.10.2018].

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

stanowiących aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Do głównych obszarów zadań powiatu należą:

- edukacja publiczna,
- polityka rodzinna,
- kultura fizyczna i turystyka,
- transport publiczny i zbiorowy,
- geodezja, kartografia i kataster,
- ochrona środowiska i przyrody,
- ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa,
- aktywizacja lokalnego rynku pracy,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi,
- promocja powiatu.

Rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym. Jej kadencja trwa 4 lata, a członków rady wybierają pełnoletni mieszkańcy gminy. Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych. Na jej czele stoi przewodniczący Rady Gminy. Skład rady gminy zależy od liczby mieszkańców: w gminach do 20 tysięcy mieszkańców – 15 radnych, do 50 tysięcy – 21 radnych, do 100 tysięcy mieszkańców – 23 radnych, do 200 tysięcy mieszkańców – 25 radnych, natomiast po 3 radnych na kolejne rozpoczęte 100 tysięcy mieszkańców (nie więcej niż 45 radnych). Do zadań rady gminy należy podejmowanie uchwał dotyczących uchwalania budżetu, wysokości wynagrodzenia wójta, planów zagospodarowania przestrzennego. Organami o charakterze wykonawczym są:

- wójt, stojący na czele zarządu gminy wiejskiej,
- burmistrz, stojący na czele zarządu gminy w mieście liczącym do 100 tysięcy mieszkańców,
- prezydent, stojący na czele zarządu gminy w mieście powyżej 100 tysięcy mieszkańców.

Wszyscy trzej powoływani są na czteroletnią kadencję. Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy i do jego zadań należy: wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, gospodarowanie mieniem komunalnym, przygotowanie projektów uchwał rady gminy i określanie sposobu ich realizowania. W funkcjonowaniu gminy pomagają jednostki pomocnicze. Sołectwo to jeden z tych organów. Sołectwem kieruje sołtys, który jest organem wykonawczym. Sołectwo może obejmować jedną lub więcej miejscowości, może istnieć również kilka sołectw w jednej miejscowości. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Gmina wykonuje wszystkie działania na własną odpowiedzialność, realizuje zlecone przez organy administracji rządowej zadania. Jej podstawowym obowiązkiem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców związanych z ładem przestrzennym, drogami, gospodarką nieruchomościami, ochroną środowiska, edukacją, pomocą społeczną, transportem zbiorowym, porządkiem publicznym, cmentarzami, wodociągami i kanalizacją, bibliotekami gminnymi<sup>35</sup>.

Znaczącą kwestią działań na rzecz rozwoju lokalnego jest partycypacja społeczna, która jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego. Udział jednostek w działaniach zbiorowych,

---

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dz. cyt.

podejmowanych w społecznościach, do których przynależą, polega na udziale w wyborach, referendach, konsultacjach społecznych, akcjach bezpośrednich czy postępowaniu administracyjnym. Partycypacja społeczna daje możliwość aktywnej obecności w kształtowaniu i funkcjonowaniu grup obywatelskich, organizacji pozarządowych. Jest to zgodne z definicją samorządu lokalnego zawartą w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego<sup>36</sup> (uchwalona 15 października 1985 roku) potwierdzającej, że samorząd to wspólnoty lokalne upoważnione do regulowania i zarządzania na rzecz jej ludności w ramach prawa poprzez rady lub zgromadzenia członków tego samorządu wybranych w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, tajnym, wolnym i równym. Sprawy samorządności ważne są w każdym społeczeństwie, potwierdzeniem tego faktu jest uchwalenie Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego na 27. Światowym Kongresie Międzynarodowym Związku Władz Lokalnych, który miał miejsce w dniach 22–26 września 1985 roku w Rio de Janeiro. Dokument ten definiuje samorząd lokalny jako „prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1)<sup>37</sup>. Mimo że w różnych państwach funkcjonują różne modele samorządu terytorialnego i są jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych, to w każdym istotą samorządności jest powyższe sformułowanie prawne.

## Bibliografia

- Adamczyk M., Pastuszka S., *Konstytucje polskie w rozwoju dziejowym 1791–1982*, WSiP, Warszawa 1985.
- Brückner A., *Słownik etymologiczny języka polskiego*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1985.
- Bukowski Z., Kamosiński S., *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty funkcjonowania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2014.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Dziurak A., Gałęzowski M., Kamiński Ł., Musiał F., *Od niepodległości do niepodległości. Historia Polski 1918–1989*, IPN, Warszawa 2014.
- Encyklopedia szkolna. Historia*, WSiP, Warszawa 1995.
- Hebda J., *Z sołtysem i wójtem przez wieki. Opowieść o dziejach urzędu sołtysa i wójta w Polsce*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Tarnów–Warszawa 2016.
- I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność”. Uchwała programowa z Anekssem*, Biuro Informacji Prasowej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1981.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 2004.
- Konstytucja Nihil novi (1505 r.)*, <https://historia.org.pl/2009/10/27/konstytucja-nihil-novi-1505-r/> [dostęp: 31.10.2018].
- Michnik A., *Szanse polskiej demokracji. Artykuły i eseje*, „Aneks”, Londyn 1984.

<sup>36</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

<sup>37</sup> Polski tekst Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego został opublikowany we wkładce do dwutygodnika „Gospodarka – Administracja Państwowa” z października 1988 r.

Mieczkowska-Czerniak K., Radzik-Maruszak K. (red.), *20 lat samorządu terytorialnego w Polsce: sukcesy, porażki, perspektywy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

Piasecki A., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, PWN, Warszawa 2009.

*Polska. Podział terytorialny*, Interia. Encyklopedia, <https://encyklopedia.interia.pl/geografia-nauki-pokrewne/krainy-geograficzne/news-polska-podzial-terytorialny.nId,2025206> [dostęp: 31.10.2018].

*Reforma administracyjna*, Monitor Samorządowy, <http://www.regiozet.pl/monitor.php?lg=0&art=6&unit=4> [dostęp: 31.10.2018].

Roszkowski W., *Historia Polski 1914–1990*, PWN, Warszawa 1992.

Samsonowicz H., *Historia Polski do roku 1795*, WSiP, Warszawa 1985.

Sidor M., *Samorząd terytorialny myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010.

Tazbir J. (red.), *Polska na przestrzeni wieków*, PWN, Warszawa 1995.

## Akty prawne

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, nr 78, poz. 489.

Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, Dz.U. 1950, nr 14, poz. 130.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. Metryka, Infor.pl, <https://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.1990.016.0000095,metryka,ustawa-o-samorzadzcie-terytorialnym.html> [dostęp: 8.02.2019].

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

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. 2002, nr 84, poz. 426 z późn. zm.

## Streszczenie

### Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny

Początki samorządu terytorialnego na naszych ziemiach wiążą się z powstaniem państwa polskiego. Samorząd terytorialny przez minione stulecia ulegał zmianom, których podłożem były losy państwa i społeczeństwa. Samorządność w postaci starostw i wieców przekształciła się w XV wieku w szlacheckie sejmiki decydujące zarówno



o sprawach lokalnych, jak i państwowych. Lata zaborów wpłynęły na ograniczenie kompetencji polskich instytucji samorządowych. Dopiero okres po odzyskaniu niepodległości sprzyjał budowaniu rodzimych struktur samorządu terytorialnego. Czas okupacji zmusił Polaków do tworzenia podziemnych struktur samorządowych. Z kolei lata powojenne narzuciły rozwiązania ustrojowe zaczerpnięte z wzorca sowieckiego. Przemiany ustrojowe 1989 roku otworzyły drogę do stworzenia społeczeństwa obywatelskiego.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, wiec, sejmiki, sołtys, wójt, burmistrz, gmina, powiat, województwo, ustawa, konstytucja

## Summary

### Territorial local government in Poland – an historical overview

The beginnings of territorial local government in our lands are connected with the creation of the Polish state. Territorial local government has changed over the past centuries, based on the fate of the state and society. Local government in the form of Old Slavic rallies evolved in the fifteenth century into dietines held by gentry deciding both on local and state matters. Years of partitions had an impact on limiting the competences of Polish government institutions. The period after regaining independence was conducive to building native territorial local government structures. The time of occupation forced Poles to create underground local government structures. The post-war years imposed constitutional solutions taken from the Soviet pattern. The political changes of 1989 opened the way to create a civil society.

**Keywords:** territorial local government, rally, dietine, village administrator, mayor, mayor (provost), commune, county, voivodship, statute, constitution