

PIOTR JUREK (Wrocław)

Samorząd terytorialny w PRL*

Udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej uważa się za zasadę ustrojową cywilizowanego, nowożytnego państwa. Samorząd terytorialny jest traktowany jak wyodrębniona część administracji państwowej, która jest zdecentralizowana i niehierarchizowana, lecz zależna od miejscowej ludności. Odrodzona po zakończeniu I wojny światowej Polska w marcowej konstytucji stwarzała podstawy prawne dla samorządu na szczeblu gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Jednak pełne wprowadzanie samorządu terytorialnego dokonało się dopiero w 1933 r., gdy wprowadzono ustawę o częściowej zmianie samorządu terytorialnego, zwaną ustawą „scaleniową”. W obu konstytucjach Polski międzywojennej samorząd terytorialny zaliczono do władzy wykonawczej. Do wybuchu II wojny poza województwami poznańskim, pomorskim i śląskim nie udało się jednak wprowadzić trzystopniowego samorządu terytorialnego.

Głównym zadaniem samorządu terytorialnego było zaspakajanie zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty mieszkańców w zakresie gospodarki komunalnej, mieszkaniowej, opieki zdrowotnej i społecznej oraz oświaty. Czyniły to społeczności lokalne w swoim imieniu, dla siebie i na własny rachunek. Wykonywanie zadań zapewniały dochody uzyskiwane za zbieranie podatków państwowych, własne podatki i opłaty lokalne, kary i grzywny. Pokażnym źródłem dochodów niektórych samorządów terytorialnych było prowadzenie przez nie działalności gospodarczej. Samorzady posiadały własne banki (Komunalne Kasy Oszczędności), były właścicielami gazowni, wodociągów, zakładów oczyszczających miasta, przedsiębiorstw przemysłowych itp.¹

Podstawową jednostką samorządu była gmina posiadająca osobowość prawną. Organami stanowiącymi w gminach i powiatach były rady (gminne,

* Tekst jest referatem, wygłoszonym na Ogólnopolskiej Konferencji Katedr Historyczno-Prawnych, jaka odbyła się w Zajączkowie w dniach 14–17 września 1995 r.

¹ Zob. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, w: (red.) A. Piekara, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, UW, Warszawa 1992, ss. 86 i n.

miejskie, powiatowe), a organami wykonawczymi zarządy (gminne, miejskie — magistraty i w powiatach — wydziały). Na czele zarządu stał wójt, burmistrz, prezydent, a przewodniczącym rady powiatowej i wydziału powiatowego był z urzędu starosta. Wójtowie i burmistrzowie oraz prezydenci jako przełożeni gmin i kierownicy administracji samorządowej byli wybierani przez rady, zaś rada gminna (miejska) była wyłaniana w drodze wyborów powszechnych. Rada wyłaniała zarząd jako organ wykonawczo-zarządzający, powoływała urzędników gminnych oraz ustalała ich wynagrodzenia. Można powiedzieć, że od sprawności i przygotowania fachowego lokalnych polityków zależała zasobność gminy i jej mieszkańców. Najważniejszym aktem działalności władz lokalnych było coroczne uchwalanie budżetu. Planowanie dochodów i wydatków było dla lokalnych polityków szkołą demokracji. Powiedzieć możemy zdecydowanie, że przedwojenny samorząd terytorialny gwarantował lokalnej społeczności autentyczny udział w sprawowaniu władzy.

W ramach tzw. centralizmu demokratycznego Polski Ludowej nie możemy już mówić o takim, jak przed wojną samorządzie, gdyż zanikła podmiotowość społeczeństwa. Obraz dodatkowo zaciera chaos terminologiczny w rozumieniu samorządu (brak względnie precyzyjnej definicji kreślącej istotę samorządu terytorialnego), czego wynikiem było mówienie o „systemie rad narodowych różnych szczebli”. Liczne wydawane ustawy odnoszące się do tej sfery, które poniżej sygnalizujemy, dowodzą, że władza ludowa przeprowadzała permanentne zmiany, które coraz bardziej odchodziły od ukształtowanych historycznie tradycji, wypaczały ideę samorządu i mogą być uznawane za dewiację ustrojową. Cezurą odrodzenia samorządu terytorialnego jest w Polsce rok 1990. Wraz z przeprowadzoną wówczas decentralizacją władzy na najniższym szczeblu rozpoczął się nowy okres w dziejach polskiego państwa.

Odpowiednie procesy przedstawiały się następująco.

Po drugiej wojnie światowej najpierw restytuowano autentyczny samorząd terytorialny. Reaktywowano go dekretem PKWN *o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego* z 23 XI 1944 r. Władze komunistyczne w samorządzie lokalnym widziały demokratyzację systemu politycznego — nieodzowne uzupełnienie demokracji parlamentarnej². Wzmiankowany akt prawny poprzedza dekret PKWN z 21 VIII 1944 r. *O trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji*³ oraz ustawa KRN z 11 IX 1944 *O organizacji i zakresie działania rad narodowych*⁴. Pierwszy z tych aktów normatywnych ustanowił organy wykonawcze administracji ogólnej w postaci urzędów wojewódzkich z wojewodami (II instancja) oraz starostwa powiatowe ze starostami (I instancja), zaś drugi określił rady narodowe organami samorządowymi i dał im bardzo szerokie kompetencje.

² Zob. J. Zając *Terenowe organy władzy w programach i dokumentach partii politycznych 1940–1950*. Warszawa 1988.

³ Dz.U. z 1944 r., nr 2, poz. 8.

⁴ Dz.U. z 1944 r. nr 5, poz. 22.

Ustawa z 11 IX 1944 r. była wielokrotnie nowelizowana, a jej jednolity, ostateczny do 1950 r. tekst ustalono 14 I 1946 r.⁵ Na jej podstawie rady narodowe (gminne, miejskie, powiatowe i wojewódzkie) z własnymi organami wykonawczymi, do 1950 r. były uważane za organa samorządu terytorialnego. Do ich zadań należało nie tylko planowanie działalności publicznej, ale także kontrola działalności organów rządowych. Samorządy, tak jak przed wojną — dysponowały własnymi organami wykonawczymi (zarządy gmin, zarządy miejskie, wydziały powiatowe, wydziały wojewódzkie). Administracja rządowa, tzw. ogólna (zespólna), poprzez wojewodów i starostów była związana z organami samorządu, gdyż byli oni zarazem przewodniczącymi wydziałów wojewódzkich i powiatowych. To rozwiązanie ustrojowe kreślące pionowo administrację rządową i samorządową określa się tzw. systemem dualistycznym administracji terenowej⁶.

Przyjęty z konieczności system ustrojowego uregulowania samorządu terytorialnego rychło uznany został przez władze komunistyczne za obcy ustrojowo. W praktyce nie funkcjonował sprawnie, był przede wszystkim ubezwłasnowolniony z powodu ograniczenia mechanizmów demokratycznych wyborów. Rady wszystkich szczebli, aż do 1954 r. tworzone były nie w drodze wyborów, ale w drodze delegowania. W ten sposób zwalczano opozycję i ludzi, którzy w swoich środowiskach cieszyli się autorytetem i uznaniem. Zatem i poprzez rady dokonywało się zniewolenie polityczne obywateli. Partia typu leninowskiego (PPR, następnie PZPR) gruntuwała monopol na decyzje we wszystkich dziedzinach życia.

Diametralna zmiana, która — powiedzieć możemy — kończy historię rad narodowych jako instytucji samorządu terytorialnego i wpisuje te rady w dzieje administracji państwowej, dokonała się na mocy ustawy sejmu RP z 20 III 1950 r. *O terenowych organach jednolitej władzy państwowej*⁷. Ustawa ta do 1956 r. była wyrazem patologicznego mechanizmu funkcjonowania państwa, była wzorem zastosowania mechanizmów ustrojowych Związku Radzieckiego i stanowiła podstawę zlikwidowanego na okres 40 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Ustawa z 20 marca zniósła związki samorządu terytorialnego, przekazując majątek tych związków państwu. Upaństwowienie majątku gminnego odziedziczonego jeszcze po rozwiązaniach międzywojennych zlikwidowało podstawę samodzielności terytorialnej i toczyło się równolegle z upaństwowieniem przedsiębiorstw przemysłowych i likwidacją własności prywatnej w rolnictwie. W ówczesnej prasie atakując samorząd terytorialny podkreślano jego „klasowy charakter”, uznawano go za instrument wyzysku ludu pracującego. Ustawa znosząc dualizm w administracji (podział na administrację rządową i samorządową) uznaje rady narodowe za organy będące przedłużeniem państwa w terenie. Społeczność lokalna straciła podmiotowość praw-

⁵ Dz.U. z 1946 r., nr 3, poz. 26.

⁶ *Prawo administracyjne*, red. J. Boć. Warszawa 1993, s. 110–111.

⁷ Dz.U. z 1950 r., nr 14, poz. 130.

ną, a rady narodowe (formalnie wybierane) faktycznie mianowane, przestały reprezentować wyłącznie interesy lokalnej ludności. Zgodnie z założeniami, rada reprezentowała nie tylko lokalne społeczeństwo, ale cały naród.

Marcowa ustawa z 1950 r. zmienia strukturę organów, dotychczas samorządowych. Poza likwidacją wspomnianych już związków samorządu terytorialnego (art. 32 ustawy) zlikwidowano organy wykonawcze samorządu, tj. wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i gminne. Uwagę zwraca przeniesienie stanowiska wojewody, starosty, prezydenta, burmistrza i wójta oraz urzędu wojewódzkiego i starostwa. Od 1950 r. nowa rada narodowa otrzymała organ wykonawczy i zarządzający o nazwie prezydium. Prezydium rad wszystkich szczebli na podległym sobie terenie sprawowały wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej. Rady wykonywały jednak przede wszystkim dyspozycje płynące z góry oraz z lokalnych komitetów Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Instytucje te funkcjonowały w systemie centralizacji opartym na decyzjach politycznych.

Utrwalenia zasad przeprowadzonej w marcu 1950 r. reformy dokonał Sejm Ustawodawczy w konstytucji z lipca 1952 r. Podstawowe unormowania marcowej ustawy odnoszące się do rad narodowych uzyskały w niej pozycję zasad konstytucyjnych. Konstytucja lipcowa w rozdziale piątym wyraźnie zakwalifikowała organy samorządowe do określonej kategorii ustrojowej, a mianowicie terenowych organów władzy państwowej. Rady narodowe były organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach (art. 34). Zastosowano tu, nieznaną dotychczas w Polsce systematykę organów, dzieląc je na organy władzy i administracji. W terenie fikcyjną władzą była rada wraz z wybranym przez nią organem wykonawczym — prezydium. Pozycję „władczą” rady oddawały unormowania konstytucji, w których określono ich funkcje. Czytamy tam, iż rady narodowe: *wyrażając wolę ludu pracującego* (art. 35), *umacniają więź władzy państwowej z ludem pracującym miast i wsi, przyciągają (...) ludzi pracy do udziału w rządzeniu państwem* (art. 36), *troszczą się stale o codzienne potrzeby i interesy ludności...* (art. 38) itp. Ówczesna propaganda usiłowała przekonać, że cała władza w naszym kraju należy do mas pracujących miast i wsi, a przekazanie w terenie tej władzy radom narodowym i zlikwidowanie dualizmu (administracja państwowa i administracja samorządowa) stanowi w kształtowaniu ludowego aparatu państwa nowy, wyższy etap jego rozwoju.

Marazm w funkcjonowaniu systemu, który powielał wzory radzieckie nie przerywają ani zmiany w podziale administracyjnym kraju z 1954 r., ani październikowa odwilż z 1956 r. Ustawa z 25 IX 1954 r. *O reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych*⁸, w miejsce dotychczasowych gminnych rad narodowych wprowadziła tylko (kilkakrotnie więcej) gromadzkie rady narodowe, podobnie zresztą jak z tego samego dnia

⁸ Dz.U. z 1954 r., nr 43, poz. 191.

*Ustawa o osiedlach i radach narodowych osiedli*⁹, która umożliwiała funkcjonowanie rad narodowych osiedli.

Przemiany polityczne października 1956 r. pomimo szczytnych zapowiedzi (poszerzania kompetencji i umacniania samorządności rad) nie odzwierciedla wydana z pewnym opóźnieniem kolejna ustawa o radach narodowych datowana 25 stycznia 1958 r., ani też jej liczne nowelizacje, tekst jednolity tej ustawy ogłosił obwieszczeniem Prezes Rady Ministrów dopiero 5 lipca 1963 r.¹⁰ W styczniowej ustawie z 1958 r. nie doszło do zdecentralizowania licznych i znaczących kompetencji władzy, na rzecz rad zwłaszcza szczebla najniższego. Przeprowadzona modyfikacja ustroju rad nie zmieniła ich istoty, pomimo pewnego rozszerzenia zadań, które spoczęły na radach. Z nowych rozwiązań uwagę zwraca stabilizacja prezydium rady, którego kompetencje określono względnie precyzyjnie. W ten sposób prezydium rady ustabilizowało swoją pozycję jako organ wykonawczy i zarządzający rady. Rozszerzono też niektóre uprawnienia rad co, zdaniem władzy, miało być niezbędne do zabezpieczenia jednolitej polityki państwa na całym jego obszarze. W praktyce, pomimo zmian w ustawie, a zwłaszcza głoszonych haseł, które miały podnieść pozycję rady jako gospodarza terenu, pozostawano przy formalnej koncepcji omniopencji rad. Stanu tego nie zmienia nawet kolejna ustawa z 25 lipca 1963 r. *O zmianie ustawy o radach narodowych*¹¹, formalnie tylko wzmacniająca pozycję rady, radnego czy komisji.

Ponownie system rad narodowych reformowano w latach 1972–1975. Wprowadzone do ustawy z 1958 r. zmiany ogłoszono w jednolitym tekście tej ustawy dopiero 9 VII 1975 r.¹², a odzwierciedla je, bogate na ten temat piśmiennictwo¹³.

W ustawie z 29 XI 1972 r. *O utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych*¹⁴ najistotniejsze przemiany zmieniające ustawę o radach narodowych wyrażały się w szczególności w:

a) określeniu rad narodowych jako terenowych organów władzy państwowej, a zarazem podstawowych organów samorządu społecznego na swoim terenie, (niemniej nie rozwinięto regulacji, które zwiększyłyby samorządowe zadania rad narodowych);

b) zlikwidowaniu gromad oraz osiedli i powołaniu na ich miejsce przeciętnie ponad dwukrotnie większych gmin.

c) wprowadzeniu jednoosobowego organu administracji państwowej w terenie, to jest naczelnika gminy, któremu do wykonywania zadań przydano urząd gminy.

Reformy z 1972 r. nie umocniły pozycji rady narodowej, gdyż postępujący

⁹ Tamże, poz. 192.

¹⁰ Dz.U. z 1963 r., nr 29, poz. 172.

¹¹ Dz.U. z 1963 r., nr 28, poz. 164.

¹² Dz.U. z 1975 r., nr 26, poz. 139.

¹³ Zob. Jerzy Starościek, *Prawo administracyjne*, wyd. IV, Warszawa 1977, s. 129.

¹⁴ Dz.U. z 1972 r., nr 49, poz. 312.

technokratyczno-centralistyczny system zarządzania nie sprzyjał temu, a ustalona nowa struktura organizacyjna rad po reformie podziału terytorialnego kraju w 1975 r. wręcz ograniczyła ich samodzielność. *Ustawę o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych* sejm uchwalił 28 V 1975 r.¹⁵ Była to, jak wówczas mówiono, reforma o „historycznej doniosłości mająca na celu dostosowanie aparatu władzy do nowych zadań i potrzeb rozwiniętego społeczeństwa socjalistycznego”¹⁶.

Przejęcie na dwustopniowy podział terytorialny kraju, tj. na województwa oraz miasta i gminy (w więc skasowanie powiatów), spowodowało, że kompetencje organów stopnia powiatowego przeszły głównie w dół do gmin, bądź w mniejszym stopniu na organy wojewódzkie. Pomimo tego iż gmina stała się organem pierwszej instancji we wszystkich głównych sprawach społeczności lokalnych administracja uległa dalszemu scentralizowaniu i pogłębiło się osłabienie rad. Rady narodowe nie pełniły bowiem funkcji samorządowej. Podejmowane reformy tylko iluzorycznie próbowały temu przeciwdziałać. Ich wyrazem była kolejna zmiana przepisów dotycząca rad narodowych wyrażająca się w bardzo obszernej (16 rozdziałów, łącznie 187 artykułów) ustawie z 20 lipca 1983 r. *O systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego*¹⁷. Ten ustrojowy akt prawny, ujmujący w kompleksowy sposób przepisy odnoszące się do władz lokalnych nie przewidywał podstawowych zasad samorządu terytorialnego. Rady — w myśl artykułu 1. wzmiankowanej ustawy — były nadal „przedstawicielskimi organami władzy państwowej, podstawowymi organami samorządu społecznego oraz organami samorządu terytorialnego ludności...” Wszystkie te funkcje dawały radom tylko teoretycznie władcze uprawnienia. Unormowania były więc deklaracjami, których nie rozwijały nawet dalsze przepisy wspomnianej ustawy. Rady narodowe bowiem nie były w swym działaniu samodzielne i nawet rozpatrując sprawy lokalne nie mogły samodzielnie o nich decydować. Nowa ustawa nie zmieniła ustroju władz lokalnych, a niedemokratyczna ordynacja wyborcza do rad narodowych z 1984 r. zaowocowała odmową uczestnictwa znacznej części społeczeństwa w „farsie” wyborczej 1984 r.¹⁸

Brak rozdzielenia organów administracji rządowej od organów samorządowych funkcjonujących w ramach tzw. zasady jednolitej władzy państwowej, brak samodzielności tych ostatnich dowodzi, że pomimo nowego unormowania z 1983 r. nie można mówić o odrodzeniu w PRL samorządu terytorialnego. Nie należy jednak zapominać, że nowa ustawa wzmocniła w pewnym zakresie rady narodowe, szczególnie w sprawach finansów, po-

¹⁵ Dz.U. z 1975 r., nr 46, poz. 91.

¹⁶ Por. przemówienie Prezesa Rady Ministrów Piotra Jaroszewicza na XVII Plenum KCPZPR opublikowane w czasopiśmie: „Rada Narodowa, Gospodarka, Administracja” 1975, nr 12.

¹⁷ Dz.U. z 1983 r., nr 41, poz. 185.

¹⁸ Organizację wyborów przejął na siebie specjalnie w tym celu powołany Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego, który ostatecznie wysuwał kandydatów na radnych.

szerzyła też rolę samorządu mieszkańców oraz po nowelizacji w 1988 r. dawała podstawy do przejmowania przez rady przedsiębiorstw dotychczas scentralizowanych oraz przydała im uprawnienia co do dysponowania majątkiem komunalnym.

Liczne reformy w istocie nie zmieniły systemu. Jego nieefektywność wpływała z założenia, że rada narodowa jednocześnie reprezentuje interes lokalnego społeczeństwa oraz całego narodu (państwa). W utożsamianiu interesu ogólnospołecznego i lokalnego tkwiła sprzeczność, której w Polsce Ludowej nie można było przezwyciężyć. Lokalna społeczność nie mogła decydować o swoich sprawach, a niedemokratyczna ordynacja wyborcza do rad narodowych powodowała, że system zarządzania terytorialnego w PRL był nieefektywny.

W okresie od lutego do kwietnia 1989 r. toczyły się dwustronne rokowania potocznie określane „obradami okrągłego stołu”. Odzwierciedlają one potrzebę zmian ustrojowych, także w zakresie samorządu terytorialnego. Strona rządowa opowiadała się za zachowaniem statusu rad narodowych jako organów władzy państwowej, zaś strona solidarnościowa podkreślała, że „zachowanie funkcji organów władzy państwowej pozostaje w sprzeczności z ideą samorządu terytorialnego”¹⁹. Nową formułą władz lokalnych i pełną podmiotowość społeczeństwa przyniosło dopiero uzgodnienie stanowisk w następujących sprawach:

- „... (1) definicji samorządu terytorialnego jako związku ogółu mieszkańców gminy miejskiej i wiejskiej z osobowością prawną gminy, a nie rady;
- (2) wprowadzenie własności komunalnej;
- (3) zapewnienie samodzielności finansowej i ustanowienia stałych źródeł dochodów własnych;
- (4) samodzielności gospodarczej;
- (5) związków międzykomunalnych jako formy realizacji zadań ponadlokalnych;
- (6) zapewnienie demokratycznej ordynacji wyborczej i pluralistycznego politycznie składu rad”²⁰

W rezultacie tej rewolucji demokratycznej lat 1989/90 doszło w Polsce do przekształceń ustrojowych. W zmienionej ustawie zasadniczej wprowadzono nowe zapisy dotyczące gmin. Przede wszystkim w końcu 1989 r. wprowadzono do konstytucji²¹ przepis stwierdzający *expressis verbis*, że „Państwo polskie gwarantuje samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy”. Samorządowi terytorialnemu poświęcono w konstytucji w brzmieniu z 1989 r. cały 6 rozdział, w którym postanowiono, że „Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”. Gminom nadano

¹⁹ M. Kulesza, *Druga rocznica wyborów komunalnych*, „Samorząd terytorialny”, nr 5/1992, s. 49.

²⁰ P. Buczkowski, „Okrągły stół” i odrodzenie samorządu terytorialnego, w: Samorząd terytorialny I kadencji, Poznań 1994, t. 1, s. 24.

²¹ Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. (Dz.U. nr 75, poz. 444).

także osobowość prawną, przyznano im prawa majątkowe, wskazano na dochody własne gmin i zobowiązano państwo do skonstruowania systemu subwencji.

Po wyborach w 1989 r. jedną z pierwszych inicjatyw senatu był projekt ustawy o samorządzie terytorialnym, który po uchwaleniu go przez kontraktowy jeszcze sejm X kadencji w marcu 1990 r. nadal jest uważany za prawo kardynalne („konstytucję”) samorządu terytorialnego w Polsce. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym²², wraz z pakietem ustaw o systemie zarządzania lokalnego jest wyrazem odrodzenia samorządu terytorialnego w Polsce i kształtuje społeczeństwo obywatelskie w ramach państwa prawa. Ponownie zatem od początków 1990 r. rozpoczyna się historia, nie administracji państwowej, jak to było w latach 1950–1990, lecz historia odrodzonego samorządu terytorialnego, na razie tylko na najniższym poziomie gminy — co niestety dotychczas uważa się za poważne niedociągnięcie.

Zarysowe zestawienie wielokrotnie wydawanych i nowelizowanych ustaw dotyczących władzy ludowej w terenie dowodzi, że od 1950 r. w permanentnym procesie reformowania, czego dowodem są właśnie tak liczne regulacje prawne, zatraciła się istota samorządu terytorialnego. Charakterystyczny jest przy tym terminologiczny chaos zacierający istotę sprawy, gdyż określa się rady narodowe — jako „organy władzy państwowej” i jednocześnie „podstawowe organy samorządu społecznego” oraz „organy samorządu terytorialnego”. Samorząd lokalny występował zatem w PRL jako abstrakcyjna konstrukcja ustrojowa. Samorząd był pozbawiony podmiotowości prawnej, przede wszystkim uprawnień właścicielskich, a także takich, które pozwalały danej zbiorowości społecznej autentycznie podejmować rozstrzygnięcia stanowcze we własnych sprawach. Rada narodowa nie była więc organem samorządu, lecz stanowiła ogniwo w jednolitym systemie władzy państwowej. I nawet, wzmiankowana wyżej, drobiazgowa ustawa z 1983 r. nie wyjaśniła, co oznacza, iż obok rozmaitych funkcji rady narodowe „są zarazem organami samorządu terytorialnego”. Należy jednak pamiętać, że przy centralizacji władzy państwowej w PRL rady narodowe wszystkich szczebli były przede wszystkim przedłużeniem państwa w terenie. O samorządzie terytorialnym możemy mówić tylko wówczas, gdy podstawą jego wyodrębnienia jest więź terytorialna. Gwarantuje to obecnie tzw. Mała Konstytucja z 17 X 1992 r., stanowiąc iż „samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego”²³. Radykalna reforma samorządu terytorialnego upadabnia polski samorząd do standardów europejskich, które określa od 1984 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, przyjęta przez Polskę w listopadzie 1993 r.

²² Dz.U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.

²³ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426, art. 70, ust. 1).

Czas zadać pytanie dlaczego w radach narodowych czasów Polski Ludowej zatraciła się istota samorządności. PRL-owski system organizacji życia zbiorowego opierał się na zasadzie „centralizmu demokratycznego”, zaś decentralizacja naruszałaby kierowniczą rolę, jaką odgrywała wiodąca partia polityczna. Decentralizacja władzy mogłaby spowodować odzyskanie przez lokalną społeczność tożsamości. Mogło to doprowadzić do tworzenia nowego ładu społecznego w terenie, upodmiotowienia jednostki. Niekontrolowana aktywność indywidualna i zbiorowa w sferze publicznej, a szczególnie pomiędzy obywatelami a instytucjami publicznymi nie była możliwa w systemie ustrojowym PRL. Zagadnienie to należy do problematyki podmiotowości władzy, generalnie zawiera się w pytaniu: „kto w istocie rządzi”, nie tylko w centrum, ale i w terenie. Rozpatrując kwestię decentralizacji, należy przede wszystkim pamiętać, że samorząd lokalny jest formą organizacyjną wykonywania administracji publicznej. Stąd też stosunki ustrojowoprawne pomiędzy podmiotami administrującymi wyjaśnić możemy poprzez zrozumienie mechanizmów i poznanie relacji pomiędzy tymi podmiotami. Jest to możliwe tylko przy właściwym rozumieniu terminów: centralizacja, dekoncentracja, hierarchiczne podporządkowanie i decentralizacja. Pojęcia te przedstawiamy zarysowo z punktu widzenia prawa administracyjnego.

Centralizacja jest potocznie rozumiana jako skupienie czegoś w jednym centralnym punkcie lub w jednych rękach. Skupienie uprawnień do podejmowania decyzji w organach centralnych ogranicza jednocześnie uprawnienia organów lokalnych. Centralizacją będzie więc taka struktura organizacyjna, której decyzje podejmowane są jedynie przez organy centralne, a jednostki organizacyjne niższego stopnia pełnią tylko funkcje pomocnicze, jak np. opiniowanie, zbieranie materiałów w danej sprawie itp. Układ ten blokuje sprawność i skuteczność działania. Zatem pomimo cyklicznych reform systemu rad narodowych, podejmowanych przez 40 lat (od 1950 r.) nie mogło dojść w PRL do przywrócenia lokalnym społecznościom podmiotowości, która czyniłaby z nich prawdziwego i samodzielnego gospodarza terenu.

W dzisiejszym modelu ustrojowym centralizację rozumie się jako specyficzny układ wewnętrznych relacji w funkcjonowaniu aparatu administracyjnego państwa. Najważniejsza w organizacji administracji publicznej państwa jest tu relacja wyrażająca się wyodrębnieniem kompetencji pomiędzy administracją państwową a samorządową. Kompetencje organów samorządowych określają przepisy prawa, przede wszystkim ustawy. Przepisy te, nie tak jak w Polsce Ludowej, względnie rozgraniczają zadania i kompetencje organów administracji rządowej i samorządowej. Zbyt ogólnikowe określanie zadań tak organów centralnych państwa, jak też i organów terenowych w tym organów samorządu terytorialnego uznać bowiem można za poszerzenie centralizacji.

Dekoncentracja jest działaniem przeciwnym koncentracji władzy i może być uważana za ilościowy wyraz stopnia centralizacji. Jej symptomem jest przenoszenie kompetencji na organy niższego stopnia. Dekoncentrację rozpa-

truje się w sensie statycznym i dynamicznym, jako rozkład bądź przesuwanie kompetencji pomiędzy poszczególne organy aparatu państwowego. Przenoszenie kompetencji na organy niższe nazywamy dekoncentracją terytorialną. Ten rozkład kompetencji wynika już z ogólnego, ustrojowego uwarunkowania, a zwłaszcza z politycznej koncepcji rozdziału administracji rządowej od samorządowej. Ustawa z 17 maja 1990 r. *„o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw”* określa właśnie ów podział kompetencji²⁴.

Hierarchiczne podporządkowanie wyraża zależność organu niższego stopnia od organu stopnia wyższego. Ta zależność może występować jako podporządkowanie personalne i służbowe. Hierarchiczne podporządkowanie pracowników samorządu terytorialnego kreśli ustawa z dnia 22 marca 1990 r. *o pracownikach samorządowych*²⁵. I tak, np. art. 16 tej ustawy postanawia, że obowiązkiem pracownika samorządowego jest sumienne i staranne wykonywanie zadań poleconych przez przełożonego.

Decentralizacja administracji wyraża się przeniesieniem uprawnień organów centralnych na organy terenowe. Na podstawie ustawy organy niższe realizują w ten sposób powierzone im zadania, obecnie w ten sposób, że czynią to samodzielnie, podlegając jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu kompetentnych organów. Ta samodzielność jest fundamentalnym elementem decentralizacji, zaś brak podporządkowania stanowi podstawowy atrybut różniący decentralizację od dekoncentracji²⁶.

W klasycznym rozumieniu pojęcia „samorząd terytorialny” utrwalonym już w przedwojennym ustawodawstwie komunalnym, a także i w literaturze samorząd jest uważany za formę decentralizacji administracji publicznej. Wyraża się to szczególnie poprzez decentralizację władzy wykonawczej (administracyjnej) i w możliwości uznania „samorządu terytorialnego” za „czwartą władzę”. W PRL, łącząc samorząd z zasadą jednolitości władzy państwowej, na której opierał się system rad narodowych, zniekształcono istotę samorządu jako zjawiska prawnoustrojowego powiązanego z zasadą podziału władzy. Samorząd terytorialny, właśnie jako forma decentralizacji egzekutywy, musi wyrażać dualizm zarządu publicznego. System dualistyczny uniemożliwia bowiem lokalnym organom uchwałodawczym przekształcenie się w organy władzy państwowej w dawnym rozumieniu tego pojęcia. W ten sposób wyraża się decentralizacja władzy publicznej.

W obecnym etapie przekształceń ustrojowych samorząd ma jeszcze ograniczone możliwości. Decentralizacja jest jednak zjawiskiem nieuchronnym. Należy ją traktować jako proces ciągły, aczkolwiek o zmiennym nasileniu. Jej uszczuplanie zależy jednak nadal od praktyki i tendencji politycznych.

²⁴ Dz.U. z 1990 r. nr 32, poz. 191 ze zmianami.

²⁵ Dz.U. z 1990 r. nr 32, poz. 191 ze zmianami.

²⁶ Zob. Prawo administracyjne, op. cit. s. 139.

Samorząd terytorialny w Polsce od 1990 r. działa już jako podmiot zdecentralizowany. Odrodzony po blisko półwieczu samorząd uruchomił proces decentralizacji państwa i pozwolił, aby decyzje zapadały jak najbliżej tych, których one dotyczą.

Samorząd terytorialny stał się rzeczywiście autentyczną formą organizacyjną wykonywania administracji publicznej. Ten samorząd lokalny tworzą mieszkańcy gminy, którzy z mocy samego prawa (art. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym) są wspólnotą samorządową. Prawo o samorządzie terytorialnym z 1990 r. już kilkakrotnie zmieniane i wymagające niestety dalszych korekt, wraz z pakietem ustaw towarzyszących²⁷, może być uważane za cezurę kończącą okres PRL w dziejach tzw. „samorządu terytorialnego” wyrażanym poprzez system rad narodowych. Wybory do rad gmin, które odbyły się 5 lat temu (27 maja 1990 r.), pierwsze po II wojnie światowej wolne i demokratyczne, były autentycznym krokiem ku demokracji i otworzyły nowy okres w dziejach samorządu terytorialnego. Od tego czasu o kształcie wybranych władz i ich funkcjonowaniu decydują wyłącznie współobywatele danego terytorium, ponoszący zatem ciężar odpowiedzialności za swoje lokalne „ojczyzny”. Podjęta na najniższym szczeblu reforma samorządowa uruchomiła proces decentralizacji państwa i usprawnienia administracji centralnej. Wyrazem tego nieuchronnego procesu są unormowania przewidywane w opracowywanej obecnie konstytucji RP, gdzie wyróżnia się trzy szczeble samorządu terytorialnego: gminę, powiat i województwo, postulując wskrzeszenie systemu trójstopniowego.

AUTO-GESTION TERRITORIALE EN RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE

Résumé

Le sujet du travail porte sur les régulations légales fondamentales du domaine de droit administratif de la République Populaire de Pologne relatives à l'autogestion territoriale. Elles y sont toutes citées et discutées chronologiquement pour la période dès la fin de la IIe guerre mondiale jusqu'aux transformations de système des années 1989–1990. L'auteur attire l'attention sur l'essence même de l'autogestion territoriale et sur son rôle joué dans la vie de toute société de l'Etat polonais de l'époque. D'incessantes réformes auxquelles l'auto-gestion a été soumise, étaient, selon l'auteur, l'expression d'une expérimentation en matière de personnalité la société polonaise qui, cette dernière, ne participait que d'une façon minime à l'exécution du pouvoir public.

Les Conseils nationaux qui jusu'en 1950 fonctionnaient à la base de la législation d'avant-guerre pouvaient encore se prévaloir d'une certaine autonomie et authenticité. Après la suppression de la séparation entre l'administration gouvernementale et auto-gestionnaire — les populations locales se sont vues priver de leur propre personnalité et autonomie. Une auto-gestion authentique n'est renée dans l'Etat de droit démocratique qu'avec la loi du 8 Mars 1990. Cette auto-gestion diffère décidément du système de Conseils nationaux de l'époque de la Pologne Populaire.

Traduit par PIOTR PODGÓRSKI

²⁷ O niektórych z nich wspominaliśmy powyżej. Podstawowe akty prawne zestawia Samorządowy poradnik budżetowy na rok 1995 pod red. W. Miemiec i B. Cybulskiego, Warszawa 1995, s. 303 i n.

