

Jolanta Behr  
*Uniwersytet Wrocławski*

## Ewolucja gminy w Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki

Evolution of the commune in the Republic of Poland – outline of the issue

### Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest gmina w Rzeczypospolitej Polskiej. Jest ona częścią administracji publicznej, funkcjonującej na zasadzie decentralizacji. Celem pracy jest przedstawienie gminy jako jednostki ukształtowanej w procesie ewolucji. Przyjęcie postawionej tezy uzasadnia zastosowanie metody historyczno-genetycznej, polegającej na analizowaniu procesu rozwoju danej instytucji oraz poszukiwaniu określonych związków przyczynowo-skutkowych. Podstawową metodę badawczą stanowi natomiast metoda formalno-dogmatyczna, opierająca się na analizie tekstów aktów prawnych. Uregulowania prawne dotyczące gminy są ponadto analizowane w kontekście ówczesnej sytuacji historycznej. Przedmiotowe rozważania są ograniczone temporalnie od powstania II Rzeczypospolitej Polskiej w 1918 r., po analizę aktualnych przepisów prawnych. Porównanie poszczególnych regulacji prawnych umożliwia dostrzeżenie określonych podobieństw ustroju gminy, w szczególności gminy w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej i gminy w III Rzeczypospolitej Polskiej. W kontekście rozważań zauważalna jest także ciągłość polskiej myśli samorządowej dotyczącej pozycji ustrojowej oraz funkcji gminy.

### Słowa kluczowe

samorząd terytorialny, gmina, historia, Polska, powstanie, ewolucja, decentralizacja, samodzielność

### Abstract

The subject of this article is the commune in the Republic of Poland. The commune is part of public administration, which is based on the principle of decentralization. The aim of the following work is to present the commune as a subject that has been created in an evolution process. Proposing this thesis in the article is a justification for the use of historical methodology, consisting in analyzing the evolution process of an institution and searching for concrete causality. The main methodology used in this work is based on the textual analysis of legal acts. Moreover, the specific solutions are analyzed in the context of their historical situations. The deliberations are chronologically limited from the creation of the II Republic of Poland in 1918 to analyzing current legal acts. Comparison of the aforementioned regulations leads to the conclusion that the commune system from the II Republic of Poland shows many resemblances to the commune system in the III Republic of Poland. Considerations also lead to the conclusion about consistency of thought related to the position of the commune and its function.

### Keywords

local government, commune, history, Poland, creation, evolution, decentralization, autonomy

## 1. Wprowadzenie oraz charakterystyka metod badawczych

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, stanowiącą część administracji publicznej funkcjonującej na zasadzie decentralizacji<sup>1</sup>. Będąc jednostką samorządową, „daje ona rozeznanie w potrzebach i warunkach lokalnych, których nie znają organy wyższego stopnia”<sup>2</sup>. Wykonując zadania publiczne dotyczące danej wspólnoty, zaspokajają potrzeby jej mieszkańców.

Gmina nie jest jednostką utworzoną *ad hoc*, w celu zaspokojenia doraźnych potrzeb. Jest ona trwałym elementem w strukturze administracji publicznej, który jest kształtowany w procesie ewolucji<sup>3</sup>. Na jego rozwój wywierają wpływ różnorodne czynniki, w tym stopień zaawansowania określonego kręgu kultury prawnej. Dlatego też w każdym ustawodawstwie, w którym istnieje ta jednostka, posiada ona odmienny ustrój.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest gmina w Rzeczypospolitej Polskiej. Celem opracowania jest przedstawienie rozwoju tej jednostki od powstania „Państwa Polskiego [...] z woli całego narodu i oparcia się na podstawach demokratycznych”<sup>4</sup> w 1918 r. aż po analizę aktualnych regulacji prawnych. Dla osiągnięcia celu badawczego zastosowano metodę formalno-dogmatyczną, polegającą na dokonaniu analizy i wykładni tekstów aktów prawnych poprzez stosowanie narzędzi logiki formalnej. Wnioski wyprowadzone w ten sposób skonfrontowano z poglądami przedstawicieli nauki prawa.

Uznanie gminy za jednostkę ukształtowaną w procesie ewolucji uzasadnia również zastosowanie metody historyczno-genetycznej, która polega na analizowaniu procesu rozwoju danej instytucji oraz poszukiwaniu określonych związków przyczynowo-skutkowych. Przedmiotowe wywody poprzedza ponadto nakreślenie myśli ideologicznych uzasadniających istnienie gminy.

## 2. Powstanie samorządu terytorialnego w Europie

Korzenie samorządu sięgają czasów starożytnych<sup>5</sup>. Błędne byłoby jednak odnoszenie do tych konstrukcji pojęcia samorządu terytorialnego w jego obecnym znaczeniu i utożsamianie go z funkcjonującymi współcześnie rozwiązaniami. W nauce prawa

<sup>1</sup> W. Miemieć, M. Miemieć, *Reformowanie administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego*, s. 3, [www.wuwr.com.pl/online-texts/download/37.html](http://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/37.html) [dostęp 24.07.2015].

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, C. H. Beck, Warszawa 1998, s. 9.

<sup>3</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 5, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 129.

<sup>4</sup> J. Piłsudski, *Depesza do szefów mocarstw notyfikująca powstanie Państwa Polskiego*, Warszawa 1918, [w:] *Józef Piłsudski odezwy i mowy*, LitteratursällskapetLigaturs, Skultuna 2008, s. 12, [www.ligatur.se/shop/free/pilsudsk\\_odezwy\\_dekrety\\_mowy.pdf](http://www.ligatur.se/shop/free/pilsudsk_odezwy_dekrety_mowy.pdf) [dostęp 29.03.2015].

<sup>5</sup> Z. Niewiadomski, *System prawa administracyjnego*, t. 6, C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 2011, s. 104.

wskazuje się na istotną rolę, jaką w kształtowaniu pojęcia samorządu terytorialnego odegrały średniowieczne samorządy stanowe<sup>6</sup>. Nie sprawowały one jednakże władzy publicznej. Nie cechowały się również przymiotem niezależności. Dlatego też nie można uznać ich za prekursorów istniejącego obecnie samorządu terytorialnego.

Na przestrzeni wieków definicja samorządu terytorialnego uległa zmianie. Przyjmuje się, że samorząd w ujęciu prawnym powstał, kiedy stosunek panującego do poddanych w monarchii absolutnej uległ zmianie. Nastąpiło to wówczas, gdy nabyli oni prawa publiczne, „gdy powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swych celów i włączyło je jako jednostki publiczno-prawne w swój organizm”<sup>7</sup>. Ewoluowała również struktura samorządu. Jego kształt determinowały liczne czynniki, w tym: historyczne, społeczne, geograficzne oraz narodowościowe<sup>8</sup>.

Nowożytny model samorządu terytorialnego został natomiast ukształtowany w czasie rozprzestrzeniania się idei Wielkiej Rewolucji Francuskiej. „Pod wpływem tego nurtu cała administracja lokalna została zbudowana na zasadzie samorządności (decentralizacji). Wszystkie komuny miejskie i wiejskie uzyskały osobowość prawną i samorządność”<sup>9</sup>. Ich istnienie, autonomię i przynależne im odwieczne i niezbywalne prawa uzasadniano, odwołując się do idei prawnonaturalnych. Akcentowały one pierwotność tych jednostek względem państwa<sup>10</sup>. W konsekwencji gminy stanowiły podmioty równe państwu, a państwo stanowiło wyłącznie federację gmin. Istniało ono w celu urzeczywistnienia praw poszczególnych jednostek gminnych. Nie posiadało jednak prawa do ingerowania w zakres ich działania<sup>11</sup>. Gminy były zatem, podobnie jak obywatele, niezależne. Stanowiły one odrębny podmiot praw i obowiązków<sup>12</sup>. Prezentowana idea „czwartej władzy” nie została jednak przyjęta w ustawodawstwie francuskim.

Odmienny model samorządu terytorialnego wykształcił się w Prusach, w okresie reform ministra von Steina. Pruską ordynacją miejską z 1808 r. (*Preußische Städteordnung vom 19.11.1808*) ustanowiono samorząd miejski nowego typu. Akt ten, poprzez wprowadzenie samorządu w sensie politycznym, zmniejszył dystans między obywatela-

<sup>6</sup> Z. Leoński, Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, Zachodnie Centrum Organizacji Sp. z o.o. w Zielonej Górze, Warszawa – Zielona Góra 1994, s. 6.

<sup>7</sup> J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 10.

<sup>8</sup> E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, wyd. 8, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 126.

<sup>9</sup> E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1968, s. 98.

<sup>10</sup> A. Brzostek, [w:] B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj (red.), *Nauka administracji*, WoltersKluwer, Warszawa 2009, s. 102.

<sup>11</sup> J. Jendrośka, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13 poprawione, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 182.

<sup>12</sup> M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2013, wyd. 5, s. 359

mi a państwem<sup>13</sup>. Zawierał on postępowe rozwiązanie, którym było włączanie obywateli w działanie władz państwowych. Wyrażał on ponadto ideę państwowej teorii samorządu, zgodnie z którą samorząd został powołany przez państwo i do wykonywania jego zadań. Samorząd stanowił więc byt wtórny względem państwa<sup>14</sup>. Oznaczało to, że wszelkie prawa i obowiązki gmin były określone przez państwo i miały na celu efektywniejszą realizację jego zadań<sup>15</sup>. Nie istniała więc rywalizacja między państwem a gminą (*Die Gemeinde ist keine Rivalin des Staates*)<sup>16</sup>. Prezentowana teoria z upływem czasu zdobywała coraz większą liczbę zwolenników.

Przedstawione idee określają podstawy istnienia samorządu terytorialnego. Każda z nich posiada jednakże odmienne założenia. Model francuski zakłada pierwotność samorządu terytorialnego względem państwa. Uznaje on, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego posiadają prawa *per se*. Model pruski wywodzi natomiast podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego z podmiotowości państwowej oraz woli państwa. Zgodnie z założeniami tej koncepcji poszczególne jednostki samorządowe posiadają prawa, gdy zostaną one im przyznane wolą państwową wyrażoną przepisami prawa. Wprowadzenie określonego modelu samorządu terytorialnego determinuje zatem pozycję gminy względem państwa.

## 2.1. Gmina w II Rzeczypospolitej Polskiej

### 2.1.1. Mozaika uregulowań prawnych

Analizowanie określonego etapu rozwoju gminy wyłącznie za pomocą instrumentów wykładni formalno-dogmatycznej powodowałoby nieuprawnione izolowanie tej jednostki od środowiska społecznego, w którym ona funkcjonowała. Mając na uwadze powyższe, jest uzasadnione uwzględnienie podejścia historyczno-sytuacyjnego. Polega ono na badaniu zjawiska w przeszłości, w kontekście ówczesnej sytuacji historycznej.

II Rzeczpospolita Polska<sup>17</sup> została utworzona po ponad 120 latach zaborów. Do czasu unifikacji uregulowań prawnych, stanowiła ona mozaikę złożoną z różnych systemów prawnych funkcjonujących na terenach byłych zaborów<sup>18</sup>. Podstawy prawne działania jednostek

<sup>13</sup> M. Burgi, *Kommunalrecht*, wyd. 4, C. H. Beck, München 2012, s. 21.

<sup>14</sup> T. Jefferson, [za:] H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*, wyd. 1, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 341.

<sup>15</sup> B. Guziejewska, *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5, s. 9.

<sup>16</sup> F. Fleiner, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 1923, s. 18–19. Cyt. za: A. Gill, *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11, s. 4.

<sup>17</sup> Zwana dalej: „II RP”.

<sup>18</sup> J. Babiak, A. Ptak, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, s. 23, [www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf](http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf), [dostęp 29.03.2015].

gminnych stanowiły regulacje poszczególnych państw zaborczych<sup>19</sup>. Zdaniem W. Witkowskiego „w żadnej dziedzinie życia publicznego odrodzonego państwa różnice dzielnicowe nie zaznaczyły się tak silnie, jak w obszarze samorządu terytorialnego”<sup>20</sup>. Konstanty Grzybowski uważa, że istniały wówczas co najmniej cztery typy samorządu terytorialnego, które były również wzbogacone o odmiany lokalne<sup>21</sup>. Potwierdzenie powyższego stanowi analiza ustroju dokonana przez Kazimierza Władysława Kumanieckiego, Bohdana Wasiutyńskiego i Jerzego Panejkę<sup>22</sup>. W niniejszym opracowaniu zostaną zaprezentowane ustroje gmin z uwzględnieniem podziału na poszczególne terytoria pozaborcze.

Na terenie byłego zaboru austriackiego obowiązywały odmienne regulacje na obszarze byłej Galicji i Śląska Cieszyńskiego. W pierwszym istniał jednolity model ustrojowy gminy. Organami gminy były rady gminne oraz kolegialne zwierzchności gminne. Na czele zwierzchności stał naczelnik. Istniało zatem formalne oddzielenie organów uchwałodawczych i wykonawczych. Ustrój gminy na obszarze Śląska Cieszyńskiego wykazywał wiele podobieństw. Różnice istniały jednakże na poziomie terminologicznym. Organ uchwałodawczy zwany był wydziałem, wykonawczy natomiast radą lub przełożnictwem. Odmienne uregulowano samorząd miejski we Lwowie i Krakowie<sup>23</sup>.

Na ziemiach byłego zaboru pruskiego istniały gminy jednostkowe. Posiadały one organy uchwałodawcze, takie jak zgromadzenie gminne i rady gminne. Wprowadzenie określonego organu oparto na kryterium ilościowym osób uprawnionych do głosowania. Organem wykonawczym był zarząd, w którego skład wchodził sołtys oraz ławnicy. Na tym obszarze również odmiennie ukształtowano samorząd miejski<sup>24</sup>.

Struktura wewnętrzna gminy na ziemiach byłego Królestwa Polskiego została uregulowana w pierwszej kolejności. Jej organizację, prócz dotychczasowych przepisów, określały dekrety Naczelnika Państwa z 1918 i 1919 r.<sup>25</sup> Zawierały one rozwiązania demokratyzujące samorząd. Wszystkim pełnoletnim mieszkańcom przyznano prawo udziału w zebraniach gminnych. Wyłącznymi cenzusami był wiek i konieczność zamieszkiwania w gminie przez określony czas. W skład organów gminy wchodziło: zebranie gminne (organ uchwałodawczy), rada gminna (organ wykonawczo-kontrolny) i wójt (organ wyko-

---

<sup>19</sup> Szczegółowe wyliczenie aktów zawarte [w:] W. Wytrążek, *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 52–57.

<sup>20</sup> W. Witkowski, *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 341.

<sup>21</sup> Za: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5, s. 34.

<sup>22</sup> K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1929, s. 1075–1089.

<sup>23</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 34.

<sup>24</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 345.

<sup>25</sup> J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 531.

nawczo-zarządzający). Prócz gminy jednostkowej istniała także gmina zbiorowa oraz samorząd miejski<sup>26</sup>.

Po proklamowaniu niepodległości w II RP istniał początkowo pluralizm regulacji prawnych określających ustroj wewnętrzny gmin. Rozbieżności istniały pomiędzy regulacjami poszczególnych terytoriów pozaborecznych oraz w obrębie terytoriów należących do jednego zaboru. W części występował jednolity model gminy jednostkowej. W innych natomiast gmina miejska i wiejska. Prócz nich wyróżniano również gminy zbiorowe. W tym zakresie istniała znaczna różnorodność. Różnice występowały także w sferze: nomenklatury organów, ich szczegółowych kompetencji oraz faktycznego zakresu sprawowanej przez nie władzy. Proces unifikacji utrudniał ponadto brak jednolitego modelu budowy administracji terenowej<sup>27</sup>.

Trwale zniwelowanie wymienionych różnic i wprowadzenie ujednoczonego modelu gminy stanowiło wyzwanie dla polskiego ustawodawcy. Wciąż istniały różnice kulturowe oraz ideologiczne. Ostateczna decyzja określająca kierunki zmian musiała więc stanowić rezultat pogodzenia skrajnie odmiennych poglądów. Koncepcja prawicowa uznawała konieczność stworzenia struktury organów samorządu terytorialnego, która cechowałaby się silną centralizacją. Koncepcja lewicowa postulowała natomiast wprowadzenie szerokiej samodzielności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego<sup>28</sup>.

### 2.1.2. Tworzenie jednolitej koncepcji budowy ustroju gminy

Dyskusja na temat wprowadzenia jednolitego ustroju gminy toczyła się jeszcze w 1904 r. Zorganizowano wówczas dwie konferencje, których przedmiotem była reorganizacja samorządu gminnego. Za zasadne uznano wówczas włączenie ludności gminy w decydowanie o jej sprawach. Powyższe postanowienie odnoszono wtedy wyłącznie do terenu zaboru austriackiego<sup>29</sup>. W późniejszym okresie rozszerzono jednakże jego obowiązywanie na cały obszar II RP.

Pełna unifikacja rozwiązań prawnych dotyczących ustroju gmin musiała jednak stanowić rezultat uwzględnienia koncepcji prezentowanych przez poszczególne stronnictwa polityczne<sup>30</sup>. Dlatego też akty prawne reformujące samorząd terytorialny, wydawane w początkowym okresie po proklamowaniu niepodległości II RP, miały charakter przejściowy i dostosowawczy. Nie regulowały one w sposób kompleksowy zagadnień

<sup>26</sup> W. Witkowski, *Historia administracji...*, s. 341–342.

<sup>27</sup> Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2013, s. 43.

<sup>28</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, Katowice 1993, s. 16.

<sup>29</sup> W. Wytrązek, *Samorząd terytorialny...*, s. 32.

<sup>30</sup> Szerzej na ten temat: M. Sidor, *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2010.

związanych z funkcjonowaniem gmin. Ich celem było natomiast zniwelowanie różnic między poszczególnymi gminami<sup>31</sup>.

### 2.1.3. Gmina w Konstytucji marcowej

Kolejny etap rozwoju gminy zapoczątkowało uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.<sup>32</sup> Artykuł 3 Konstytucji stanowił, że Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Przekazanie miało nastąpić w drodze ustawy. Konstytucja marcowa wprowadzała również szczegółowe rozwiązania dotyczące samorządu terytorialnego, na mocy których gminie przyznano prawo stanowienia o sprawach mieszczących się w obszarze jej działania (art. 67). Szczegółowe decyzje w tym zakresie miały jednak podejmować „rady obieralne”. Przesądzało to o kolegialnym składzie organu uchwałodawczego oraz wyłanianiu jego członków w drodze wyborów. Zdaniem Bogdana Dolnickiego potwierdzało to korporacyjny charakter jednostek gminnych, ich prawo samostanowienia oraz polegało na samodzielnym decydowaniu przez gminę o jej sprawach<sup>33</sup>.

Konstytucja wprowadziła również finansową gwarancję samorządności gmin, którą było oddzielenie źródła dochodów gmin od dochodów państwa (art. 69). W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego przewidziano ponadto możliwość tworzenia związków samorządowych. Ich członkami mogły być również gminy (art. 65).

Wprowadzenie do porządku prawnego zasady decentralizacji, urzeczywistnianej poprzez samorząd terytorialny zyskało aprobatę przedstawicieli polskiej nauki prawa. Jednym z nich był B. Wasiutyński. W jego ocenie „podstawy zjednoczenia są duchowe – wspólne dzieje i tradycje, wspólna kultura, wspólne dążenia narodowe. Mechaniczne zaś centralizowanie wedle pomysłów lub zachcianek biurokratycznych działa wręcz odwrotnie, potęgując odwieczne odrębności [...], ponieważ przymusowe łączenie uwidocznia nie cechy wspólne, lecz przeciwstawne. [...] W interesie samej biurokracji leży zatem rozwój samorządu”<sup>34</sup>. Ryszard Szwed twierdził, że Konstytucja marcowa zawierała postępowe poglądy dotyczące istoty i roli samorządu terytorialnego. Wyznaczyła

---

<sup>31</sup> M. Grzybowska, *Samorząd miejski w II Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 6, s. 8.

<sup>32</sup> Dz. U. Nr 44, poz. 267; zwana dalej konstytucją marcową.

<sup>33</sup> B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 5, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2012, s. 49.

<sup>34</sup> B. Wasiutyński, *Centralizm a samorząd*, „Przegląd Narodowy”, rok X, nr 2, Warszawa 1921, [www.czasnairp.pl/index.php/pl/teksty-zrodlowe/panstwo-i-prawo/119-bohdan-wasiutyński-centralizm-a-samorząd](http://www.czasnairp.pl/index.php/pl/teksty-zrodlowe/panstwo-i-prawo/119-bohdan-wasiutyński-centralizm-a-samorząd), [dostęp 29.03.2015].

niezwykle rozległy zakres działania, zapewniając także znaczną samodzielność prawną względem państwa<sup>35</sup>.

Przedstawione rozwiązania, do momentu wprowadzenia uregulowań szczególnych, pozostawały jednakże wyłącznie „martwą literą prawa”. Jednolite przepisy dotyczące samorządu terytorialnego na terenie całego państwa uchwalono dopiero w 1933 r.<sup>36</sup> Była to ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego<sup>37</sup>, zwana również ustawą scaleniovą.

Do tego czasu funkcjonowały odmienne modele ustroju gminy. Niemniej jednak wciąż wkładano ogromny wysiłek w zunifikowanie samorządu terytorialnego w skali całego państwa. Przeszkodę w osiągnięciu zamierzonego celu stanowił jednak opór ówczesnych przedstawicieli władz samorządowych. Nie był on wyłącznie efektem przywiązania do dotychczasowych uregulowań. Jak zauważa Irena Lipowicz, szczególną rolę w tym dyskursie odegrały napięcia polityczne między województwami wschodnimi i zachodnimi oraz dostrzegalny w debatach „ton wyższości «cywilizacyjnej» województw zachodnich”<sup>38</sup>.

#### 2.1.4. Wprowadzenie jednolitego modelu ustroju gmin

Mimo niesprzyjających warunków uchwalono ustawę scaleniovą wprowadzającą jednolity na terenie całego państwa<sup>39</sup> model gminy zbiorowej. Została ona przyjęta krytycznie przez opozycję<sup>40</sup>. Znosiła gminy jednowioskowe funkcjonujące na terenie byłych zaborów – austriackiego i pruskiego. Wprowadziła także podział gmin na wiejskie i miejskie. Wydzieliła jednostki pomocnicze gmin, którymi były gromady<sup>41</sup>. Stworzyła ponadto możliwość utworzenia nowego rodzaju gminy, którym była gmina uzdrowiskowa o charakterze użyteczności publicznej (rozdział 7 u.s.).

Ustawa określała wprost organy gminy oraz wyznaczała ich kompetencje. Organem stanowiącym i kontrolnym w gminie była rada gminna. W miastach nosiła ona miano rady miejskiej (art. 1 u.s.). Ustawa wprowadzała domniemanie kompetencji na rzecz rady w zakresie wykonywania zadań gminy. Zadania wykonywane przez radę określono

<sup>35</sup> R. Szwed, *Samorząd terytorialny w drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939). Zarys problematyki*, [w:] *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, Częstochowa 2002, s. 15.

<sup>36</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 2.

<sup>37</sup> Dz. U. Nr 35, poz. 294; zwana dalej u.s.

<sup>38</sup> I. Lipowicz, *Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 430

<sup>39</sup> Z wyjątkiem województwa śląskiego.

<sup>40</sup> A. Ajnenkiel, *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, wyd. 2 poprawione, Książka i Wiedza, Warszawa 1977, s. 100.

<sup>41</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. 6, Dom Organizatora, Toruń 2004, s. 291.



w art. 43 u.s. Należało do nich przykładowo: powołanie organu zarządzającego i kontrola nad jego działalnością, stanowienie o dobrowolnym podejmowaniu zadań o charakterze publicznym oraz uchwalanie regulaminów obrad rady i jej komisji.

Organem zarządzającym i wykonawczym był zarząd gminny. W miastach nosił on miano zarządu miejskiego (art. 1 u.s.). Był to organ kolegialny, na którego czele stał wójt, burmistrz albo prezydent. Określona nomenklatura (gmina wiejska, miejska, miasta wydzielone z powiatów) była związana z rodzajem gminy i realizowanymi przez nią zadaniami. Zostały one określone w sposób enumeratywny w art. 44 u.s.

Kadencja członków obieralnych organów kolegialnych wynosiła 5 lub 10 lat (art. 2 u.s.). Długość kadencji uzależniono od rodzaju członkostwa – zwykłego lub zawodowego<sup>42</sup>. Aby zostać członkiem zawodowym należało spełnić wymagania przewidziane dla członków organów kolegialnych określone w rozdziale II ustawy. Stanowiły je np.: wiek, zamieszkanie w obszarze wyborczym, posiadanie prawa wybieralności (art. 3 u.s.). Prócz nich ubiegający się o stanowisko zawodowego członka musieli posiadać odpowiednie kwalifikacje. Określał je Minister Spraw Wewnętrznych (art. 19 u.s.). Dokonanie skutecznego wyboru osób zarządzających w gminach następował dopiero po ich zatwierdzeniu przez odpowiednią władzę (np. starostę powiatowego lub Radę Ministrów). Odmówienie zatwierdzenia było natomiast jednoznaczne z przeprowadzeniem nowych wyborów (art. 59 u.s.).

Zatwierdzenie kandydata, choć niewyrażone *expressis verbis* jako środek nadzorczy, było elementem oddziaływania na gminę. Pozostałymi środkami nadzorczymi było: zatwierdzanie uchwał, stwierdzenie nieważności z mocy prawa postanowień organów ustrojowych gminy, wstrzymanie wykonania uchwały, inspekcje lub rewizje, wgląd w dokumenty oraz delegowanie przedstawicieli władz nadzorczych na posiedzenie organów gmin i utworzonych przez nie komisji (art. 66, 67 u.s.).

Organy nadzorcze posiadały zatem instrumenty prawne umożliwiające ingerencję w działania gmin. Nie były one jednak nadużywane w praktyce. Analiza zakresu zastosowania nadzoru umożliwiła wyznaczenie zakresu samorządności danego podmiotu. Oznacza to, że im większy jest zakres sprawowanego nadzoru oraz ingerencja w działania podmiotu, tym mniejszy jest zakres jego samorządności. Dlatego też nadzór bywa traktowany jako „instrument państwowego sterowania lokalnymi jednostkami administracyjnymi”<sup>43</sup>.

Zdaniem Jana Szreniawskiego powyższa ustawa „ograniczyła zadania samorządu terytorialnego do potrzeb miejscowych [...] opierając się na koncepcji administracji du-

---

<sup>42</sup> Regulacje prawne dotyczące zawodowych członków zostały opisane w rozdziale 6 ustawy scaleniowej.

<sup>43</sup> E. Schmidt-Assman, *Nadzór państwowy nad administracją lokalną w Republice Federalnej Niemiec*, [w:] K. Podgórski (red.), *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, Katowice 1987, s. 248.

alistycznej”<sup>44</sup>. Czesław Burek uważa natomiast, że stanowiła ona przejaw „postępującego ograniczania uprawnień samorządu i sukcesywnego włączania go do aparatu państwowego. [...] ograniczała ona samodzielność samorządu i podporządkowała go administracji rządowej”<sup>45</sup>.

### 2.1.5. Gmina w Konstytucji kwietniowej

Kolejny etap rozwoju gminy zapoczątkowało uchwalenie ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.<sup>46</sup> Regulowała ona w sposób niezwykle lakoniczny kwestię samorządu terytorialnego. Pozycję gminy wyznaczały bowiem tylko cztery artykuły. Treść art. 73 Konstytucji kwietniowej wprowadzała podział terytorium państwa dla celów administracyjnych na: województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie. Ustalono więc dychotomiczny podział gmin na wiejskie i miejskie. Gminy miejskie zostały ponadto upoważnione do tworzenia większych jednostek – powiatów lub województw grodzkich. Szczegółowe warunki miała określać ustawa.

W świetle postanowień Konstytucji kwietniowej, samorząd terytorialny sprawował administrację publiczną, którą uznawano za służbę publiczną (art. 72). W tym zakresie gmina zaspokajała bieżące potrzeby społeczności gminnej poprzez wykonywanie zadań życia zbiorowego. Brała ponadto udział w wykonywaniu zadań administracji państwowej (art. 4 i art. 75).

W celu realizacji zadań samorząd gminny został upoważniony do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących. Warunkiem ich obowiązywania było ich uprzednie zatwierdzenie przez organ nadzorczy, którym był rząd działający poprzez swoje organy lub organy samorządu wyższego stopnia. Ustawa nie przyznawała gminie osobowości prawnej wprost. Stanowiła wyłączenie o możliwości jej przyznania w drodze ustawy (art. 75).

Lakoniczność materii Konstytucji kwietniowej w zakresie ustroju gmin została również podkreślona w piśmiennictwie. Zbigniew Leoński w rozważaniach dotyczących tradycji samorządu terytorialnego całkowicie pomija tę kwestię<sup>47</sup>. Powyższe stanowisko potwierdza tendencję marginalizowania tego etapu podczas analizowania rozwoju gminy. Stanowi to konsekwencję postrzegania Konstytucji kwietniowej jako wyniku emanacji idei autorytarnych oraz przypisywanie jej nawet faszystowskiego charakteru<sup>48</sup>. Podstawę wymienionych poglądów stanowi odrzucenie przez Konstytucję kwietniową

<sup>44</sup> J. Szreniawski, [za:] J. Boć, *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2007, wyd. 12, s. 186.

<sup>45</sup> C. Burek, *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3, s. 55–56.

<sup>46</sup> Dz. U. Nr 30, poz. 227, zwana dalej „Konstytucją kwietniową”.

<sup>47</sup> Z. Leoński, *Samorząd terytorialny...*, s. 3.

<sup>48</sup> D. Dudek, *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2009, s. 129.

monteskiuszowskiej zasady trójpodziału władz i zastąpienie jej zasadą jednolitości władzy, którą sprawował Prezydent będący zwierzchnikiem organów państwowych<sup>49</sup>.

Odmienny pogląd wyraża Leonard Górnicki. Odrzuca tezę, że instytucja samorządu była marginalizowana postanowieniami Konstytucji kwietniowej. Zauważa jednocześnie zmianę „idei samorządu”, która przejawiała się w odmiennym postrzeganiu jego istoty, funkcji oraz roli sprawowanej w państwie. Samorząd nie stanowił już odrębnego, niezależnego od państwa bytu. Niemniej jednak wciąż zajmował szczególne miejsce w ramach organizacji państwa, które samodzielnie organizowało społeczeństwo w struktury samorządowe<sup>50</sup>.

Gmina stanowiła w przedstawionym ujęciu brakujące ogniwo między państwem i organizowanym przez nie społeczeństwem (art. 4 Konstytucji kwietniowej). Powyższe trafnie ilustruje wyrażone w powojennej nauce prawa twierdzenie, że „w linii człowiek – rodzina – społeczeństwo-państwo, gmina jako naturalna jedność stoi między rodziną a społeczeństwem”<sup>51</sup>. Opisane regulacje funkcjonowały na tym terytorium do momentu wprowadzenia ustawodawstw państw okupacyjnych w czasie II wojny światowej. Regulowały one w sposób odmienny ustrój samorządu terytorialnego.

#### 2.1.6. Gmina od 1944 r.

Analizowanie rozwoju gminy od schyłku II Rzeczypospolitej do czasu ustanowienia III Rzeczypospolitej Polskiej z wyłącznym zastosowaniem metody formalno-dogmatycznej prowadziłoby do zafałszowania wyników badawczych. Przyczyną tego jest istniejąca wówczas zależność Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej od Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz funkcjonująca wówczas cenzura przewencyjna<sup>52</sup>. Dlatego też okres ten należy analizować za pomocą metody empirycznej.

Podział terytorialny państwa polskiego po II wojnie światowej oparto na rozwiązaniach funkcjonujących w okresie międzywojennym. Dekretem PKWN<sup>53</sup> uchylono funkcjonujący dotychczas podział administracyjny<sup>54</sup>. Aktem z dnia 23 listopada 1944 r. przywrócono gminę<sup>55</sup>. „Ustawodawstwo powojenne, nawiązując do wzorów z okresu

<sup>49</sup> J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, WoltersKluwer Polska, Warszawa 2012, s. 294

<sup>50</sup> L. Górnicki, *Idea samorządu w konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, [w:] M.J. Ptak (red.), *Samorząd i samorządność w przeszłości i teraźniejszości*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 125–134.

<sup>51</sup> H. Peters, *Lehrbuch der Verwaltung*, Springer – Verlag, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1949, s. 282.

<sup>52</sup> S. Dorcz (red.), *Propaganda Polski Ludowej*, Instytut Pamięi Narodowej, Łódź 2007, s. 10, [www.ipn.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/52259/1-21975.pdf](http://www.ipn.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0005/52259/1-21975.pdf), [dostęp 29.03.2015].

<sup>53</sup> Art. 11 Dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-jej Instancji, Dz. U. Nr 2, poz. 8.

<sup>54</sup> Z. Leoński, [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 404.

<sup>55</sup> Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 14, poz. 74.

międzywojennego, wprowadziło dualistyczny system administracji terenowej oparty [...] na organach administracji rządowej [...] i samorządu terytorialnego<sup>56</sup>.

Gmina reprezentowana przez terenową radę narodową stanowiła korporację prawa publicznego i posiadała osobowość prawną (art. 3 dekretu). Posiadała także własne organy. Ich członkowie nie pochodzili jednak z wyborów bezpośrednich. Byli delegowani przez wybrane organizacje polityczne<sup>57</sup>. Powyższe rozwiązania czyniły gminę podmiotem zależnym od władz państwowych. Przepisy, których literalne brzmienie stwarzało pozory samorządności, były w istocie fasadowe. Praktyka ustrojowa znacznie odbiegała od stanu wyznaczanego przepisami prawa. W nauce prawa podkreślano ideowe nawiązanie samorządu terytorialnego funkcjonującego w tym okresie do tradycji istniejących w II RP<sup>58</sup>. Próby uchwycenia faktycznych podobieństw w porównywanych instytucjach należy jednak uznać za bezcelowe.

Kolejny etap ewolucji gminy stanowiło uchwalenie ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej<sup>59</sup>. Nastąpiło wówczas przejście radzieckich rozwiązań ustrojowych. Zniesiono m.in. stanowiska: wojewody, starosty i burmistrza (art. 33). Zniesiono także wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i zarządy gminne (art. 34). Wprowadzono natomiast model rad funkcjonujący zgodnie z zasadą podwójnego podporządkowania<sup>60</sup>. Nadzór zwierzchni nad radami narodowymi sprawowała Rada Państwa (art. 25). Była ona upoważniona w szczególności do: udzielania radom narodowym wytycznych i instrukcji, nadawania im kierunku działalności w dziedzinie kontroli społecznej oraz rozpatrywania spraw związanych z funkcjonowaniem rad narodowych i ich organów (art. 26). Organem wykonawczym i zarządzającym rad były prezydium rad narodowych (art. 12). Sprawowały one na podległym sobie terenie wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej (art. 16 ust.1).

Pozycję rad narodowych utwierdziły postanowienia Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>61</sup> W myśl art. 34 były one organami władzy państwowej w gminach, miastach, dzielnicach większych miast, powiatach i województwach. Ich organami wykonawczymi i zarządzającymi były natomiast wybieralne przez nie prezydium, podlegające radzie narodowej, która je wybrała, oraz prezydium rady wyższego stopnia (art. 42). Występowała zatem zasada centralizacji.

<sup>56</sup> Z. Leoński, [w:] J. Jendrośka (red.), *System prawa administracyjnego*, t. II, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 107.

<sup>57</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 292.

<sup>58</sup> W. Kozyra, *Ustrój administracji w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, z. 1, s. 172., [www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/1821/1/06\\_Kozyra.pdf](http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/1821/1/06_Kozyra.pdf), [dostęp 29.03.2015].

<sup>59</sup> Dz. U. Nr 14, poz. 130.

<sup>60</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, s. 78.

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 33, poz. 232.

Kolejną zmianę stanowiło zniesienie instytucji własności komunalnej<sup>62</sup> oraz utworzenie nowych gromad będących jednostkami podziału administracyjnego wsi (art. 1). Gromadzkie rady narodowe były organami władzy państwowej w gromadach (art. 4 ust. 1). Organem gromadzkiej rady narodowej było natomiast prezydium gromadzkiej rady narodowej, funkcjonujące na zasadzie centralizacji. Potwierdzenie tego stanowi m.in. art. 27 ust. 1 ustawy. Zgodnie z nim prezydium gromadzkiej rady narodowej działa stosownie do uchwał swej rady oraz zgodnie z wytycznymi i instrukcjami prezydium powiatowej rady narodowej.

Utworzenie nowych gromad doprowadziło do znacznego zwiększenia liczby jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Były one jednostkami słabymi, które nie mogły wypełniać powierzonych im zadań. Uniemożliwiło to w rezultacie efektywne zarządzanie gospodarką. Stopniowo następowała redukcja ich liczby. Charakterystyczne w tym układzie było występowanie szerokiego zakresu kontroli i nadzoru sprawowanego przez organy państwowe<sup>63</sup>. Nastąpiła wówczas faktyczna marginalizacja znaczenia tych jednostek.

W literaturze przedmiotu prezentowano jednak zafałszowany obraz rzeczywistości. Przedstawiano istniejące państwo jako demokrację socjalistyczną, rzekomy wyższy etap rozwoju, której trwałym elementem było ludowładztwo, czyli udział mas w kierowaniu państwem. Zaznaczano również szczególną rolę, jaką odgrywał silny związek między formami demokracji przedstawicielskiej i demokracji bezpośredniej realizowanej przez samorząd mieszkańców<sup>64</sup>.

W 1975 r. zlikwidowano pośredni stopień administracji terenowej, czyli powiaty. Zadania i uprawnienia oraz sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej, które dotychczas były sprawowane przez powiatowe rady narodowe i powiatowe organy administracji państwowej, zostały przejęte przez odpowiednie organy stopnia podstawowego<sup>65</sup>. „Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego<sup>66</sup>, która – mimo swojego tytułu – nie przywróciła samorządu terytorialnego, stanowiła regulację prawną obowiązującą do 26 maja 1990 r.”<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz. U. Nr 43, poz. 191.

<sup>63</sup> N. Honka, *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 62–64.

<sup>64</sup> Z. Rybicki, *System Rad Narodowych w PRL*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1971, s. 7–9, s. 417 i n.

<sup>65</sup> Artykuł 37 ust. 1 ustawy z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. Nr 16, poz. 91.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 41, poz. 185.

<sup>67</sup> E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 310.

### 3. Gmina w III Rzeczypospolitej Polskiej

Przełomowe zmiany nastąpiły w 1990 r. Stanowiły efekt reform ustrojowych oraz wystąpienia z bloku państw komunistycznych. Uchwalono wówczas ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym<sup>68</sup> oraz ustawę z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej<sup>69</sup>. Wprowadziły funkcjonujący współcześnie model gminy. Pozycja tej jednostki została utrwalona postanowieniami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>70</sup> Na ich mocy gmina stanowi podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Zaspokaja ona potrzeby wspólnoty samorządowej poprzez wykonywanie wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji RP). Prócz zadań własnych gmina wykonuje zlecone zadania państwowe oraz zadania przekazane jej na mocy odrębnych porozumień (art. 166 Konstytucji RP). Działalność gminy podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (art. 171 Konstytucji RP).

Gmina jest podmiotem zdecentralizowanym i samorządnym, któremu została przyznana osobowość prawna (art. 15–16 Konstytucji RP i 2 u.s.g.<sup>71</sup>). Jej samodzielność podlega ochronie sądowej (art. 165 Konstytucji RP). Decyduje ona o kształcie ustroju wewnętrznego (art. 169 Konstytucji RP). Władzę w gminie sprawuje ogół mieszkańców gminy podejmujących rozstrzygnięcia w głosowaniu powszechnym lub za pośrednictwem organów gminy (art. 11 u.s.g.). W latach 1990–2002 były nimi rada gminy (organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd gminy (organ wykonawczy). W 2002 r. zastąpiono organ kolegialny organem monokratycznym, którym jest obecnie wójt (burmistrz, prezydent). Określono także zasady dokonywania jego bezpośredniego wyboru<sup>72</sup>.

### 4. Podsumowanie

Porównując przedstawione regulacje, można zauważyć podobieństwo aktualnych rozwiązań do rozwiązań funkcjonujących w II RP. Zdaniem R. Grynisa współczesna gmina jest wzorowana na przedwojennym modelu gminy i stanowi jego kontynuację. Dla potwierdzenia tej tezy wskazuje istniejące podobieństwa, którymi są: funkcjonowanie gminy w trójszczeblowej strukturze samorządowej, istnienie organu kolegialnego – rady, wybór

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 123.

<sup>70</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.; zwana dalej Konstytucją RP.

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 1318 z późn. zm.; zwana dalej u.s.g.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.

jej członków w wyborach powszechnych, jak również istnienie organu wykonawczego – wójta, burmistrza, prezydenta. Wskazuje ponadto na tożsamość podstawowych kategorii dochodów gmin oraz dychotomiczny podział zadań na własne i zlecone<sup>73</sup>.

Nie wszystkie wprowadzone rozwiązania są jednak tożsame. Tytułem przykładu można wskazać, że w II RP organ wykonawczy gminy był organem kolegialnym, obecnie jest to organ monokratyczny. Długość kadencji członków obieralnych organów kolegialnych uległa ponadto znacznemu skróceniu (z 5 lub 10 do 4 lat). Nie istnieje również odmienny rodzaj członkowstwa tych organów – zwykle i zawodowe. Obecnie funkcjonuje jednolity model członkowstwa. Dokonanie skutecznego wyboru osób zarządzających w gminach w II RP następowało dopiero po ich zatwierdzeniu przez odpowiednią władzę (np. starostę powiatowego lub Radę Ministrów). W aktualnym stanie prawnym nie istnieje taki wymóg.

Mając jednak na uwadze liczne podobieństwa tej materii, głównie w zakresie terminologii, można stwierdzić, że są to instytucje o podobnej, wewnętrznej strukturze. Konkludując niniejsze rozważania, uzasadnione jest zatem postawienie tezy dotyczącej istnienia ciągłości polskiej myśli samorządowej w zakresie pozycji ustrojowej oraz funkcji gminy. Mimo wystąpienia wskazanych wyżej zmian pozycja gminy będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego, realizującą określony typ zadań pozostaje bowiem niezmienna.

## Bibliografia

### Literatura

- Ajnenkiel A., *Administracja w Polsce. Zarys historyczny*, wyd. 2 poprawione, Warszawa 1977.
- Babiak J., Ptak A., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej*, [www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf](http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/2579/1/II%20RP.pdf) [dostęp 29.03.2015].
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2005.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, wyd. 12.
- Boć (red.), *Prawo administracyjne*, wyd. 13 poprawione, Wrocław 2010.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2013.
- Burek C., *Status prawny wójta w samorządzie gminy wiejskiej II RP*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 3.
- Burgi M., *Kommunalrecht*, wyd. 4, München 2012.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Dorc S. (red.), *Propaganda Polski Ludowej*, Łódź 2007, [www.ipn.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/52259/1-21975.pdf](http://www.ipn.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0005/52259/1-21975.pdf) [dostęp 29.03.2015].
- Dudek D., *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.

---

<sup>73</sup> R. Grynis, *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2, s. 51–52.

- Górnicki L., *Idea samorządu w konstytucji kwietniowej z 1935 r.*, [w:] Ptak M.J. (red.), *Samorząd i samorządność w przeszłości i teraźniejszości*, Wrocław 2013.
- Grynis R., *Przedwojenny samorząd terytorialny podstawą odbudowy samorządu lokalnego w III Rzeczypospolitej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 1–2.
- Guziejewska B., *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 5.
- Gill A., *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11.
- Honka N., *Ewolucja systemu samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej*, Wrocław 2012.
- Kuciński J., Wołpiuk W.J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Kudrycka B., Peters B.G., Suwaj P.J. (red.), *Nauka administracji*, Warszawa 2009.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne*, wyd. 1, Warszawa 2010.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. Część I: zagadnienia ogólne. Samorząd przed 1933 r.*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 5.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Jendroška J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. II, Wrocław 1977.
- Kozyra W., *Ustrój administracji w Polsce w latach 1944–1950*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, t. LXIII, z. I, Poznań 2011, [www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/1821/1/06\\_Kozyra.pdf](http://www.repozytorium.amu.edu.pl/jspui/bitstream/10593/1821/1/06_Kozyra.pdf) [dostęp 29.03.2015].
- Kumaniecki K.W., Wasiutyński B., Panejko J., *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Kraków 1929.
- Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1998.
- Leoński Z., Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa – Zielona Góra 1994.
- Miemiec W., Miemiec M., *Reformowanie administracji publicznej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego*, [www.wuwr.com.pl/online-texts/download/37.html](http://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/37.html) [dostęp 29.03.2015].
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2011.
- Niewiadomski Z., *System prawa administracyjnego*, Warszawa 2011.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, wyd. 6, Toruń 2004.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Peters H., *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin – Göttingen – Heidelberg 1949.
- Piłsudski J., *Depesza do szefów mocarstw notyfikująca powstanie Państwa Polskiego*, Warszawa 1918, [w:] *Józef Piłsudski odezwy i mowy*, Skultuna 2008, [www.ligatur.se/shop/free/pilsudsk\\_odezwy\\_dekrety\\_mowy.pdf](http://www.ligatur.se/shop/free/pilsudsk_odezwy_dekrety_mowy.pdf) [dostęp 29.03.2015].
- Podgórski K. (red.), *Administracja terenowa po reformie 1983 roku*, Katowice 1987.
- Rybicki Z., *System Rad Narodowych w PRL*, Warszawa 1971.
- Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, wyd. 5, Warszawa 2013.
- Starościak J. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. I, Wrocław 1977.



- Supernat J. (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczypospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, wyd. 8, Warszawa 2009.
- Wasiutyński B., *Centralizm a samorząd*, Warszawa 1921, [www.czasnairp.pl/index.php/pl/teksty-zrodlo-we/panstwo-i-prawo/119-bohdan-wasiutynski-centralizm-a-samorzad](http://www.czasnairp.pl/index.php/pl/teksty-zrodlo-we/panstwo-i-prawo/119-bohdan-wasiutynski-centralizm-a-samorzad) [dostęp 29.03.2015].
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2007.
- Wytrzątek W., *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*, Lublin 2009.

## Źródła prawa

- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 14, poz. 74.
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powołania władz administracji ogólnej I-szej i II-ej Instancji, Dz. U. Nr 2, poz. 8.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r., Dz. U. Nr 44, poz. 267.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 176, poz. 1191.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych, Dz. U. Nr 16, poz. 91.
- Ustawa z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego wsi i powołaniu gromadzkich rad narodowych, Dz. U. Nr 43, poz. 191.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 594, 1318 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 16, poz. 95.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 41, poz. 185.
- Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej Dz. U. Nr 14, poz. 130.
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej, t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 123.

