

**Tomasz Bojarowicz\***

**POMIĘDZY DECENTRALIZACJĄ A OMNIPOTENCJĄ.  
STOSUNKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
I ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ  
W II I III RZECZYPOSPOLITEJ**

**BETWEEN DECENTRALIZATION AND OMNIPOTENCE.  
RELATIONS BETWEEN THE LOCAL GOVERNMENT  
AND THE GOVERNMENT ADMINISTRATION IN THE SECOND  
AND THE THIRD REPUBLIC OF POLAND**

Abstract

The aim of the study is to compare the institutional solutions and practical activities of the government and local government administration in two periods: the Second and the Third Republic of Poland. Because of the need to refer to the documents from the period of the Second Republic of Poland, it was necessary to refer to the historical method. The study is based on the comparison of two orders from different periods, therefore it was necessary to use the comparative method for the purpose of the analysis conducted. In the study also a system approach was applied to the analysis of institutional solutions. Decentralist and centralist concepts clashed both in the period of the Second Republic of Poland and during the political transformation. The beginnings of the political change were characterised by the predominance of naturalist tendencies, while in the further stages of the development of the Polish state there were growing tendencies to increase the omnipotence of the state.

**Keywords:** local government, decentralization, centralization

**Wstęp**

Przedmiotem badań są relacje samorządu terytorialnego z administracją rządową. Analizie poddano ewolucję wzajemnych zależności pomiędzy samorządem terytorialnym a organami administracji centralnej. Celem pracy jest porównanie funkcjonowania administracji

---

\* Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Feliksa Szrajbera 11, 10-007 Olsztyn, e-mail: tomasz.bojarowicz@uwm.edu.pl, ORCID ID: 0000-0001-8094-8173

rządowej i samorządowej w dwóch okresach: II Rzeczypospolitej i III Rzeczypospolitej. W artykule dokonano analizy rozwiązań zastosowanych w okresie odradzania się polskiej państwowości po 1918 r. i w trakcie transformacji ustrojowej w Polsce po 1989 r. W opracowaniu ukazane zostały koncepcje decentralizacji państwa w różnych etapach odnawiania się polskiej państwowości w latach 1918–1939, a także w kolejnych fazach demokratyzacji Rzeczypospolitej Polskiej po 1989 r. Charakterystyce porównawczej poddano także środki nadzoru państwa nad samorządem terytorialnym. Hipoteza badawcza jest następująca: w okresie II Rzeczypospolitej oraz w trakcie budowy i konsolidacji III Rzeczypospolitej ścierały się ze sobą koncepcje decentralistyczne i centralistyczne. We wstępnych fazach obu omawianych okresów pierwszeństwo miały tendencje do zwiększenia samodzielności samorządu. Natomiast w kolejnych stadiach rozwoju uaktywniały się koncepcje dążące do wzmocnienia omnipotencji państwa. W celu weryfikacji hipotezy badawczej postawiono następujące pytania badawcze: Czy można znaleźć podobieństwa w kształtowaniu się koncepcji decentralistycznych i centralistycznych w II i III RP? Jakie były przyczyny zmian w tendencjach decentralistycznych i centralistycznych w różnych etapach rozwoju II i III RP? Jak wyglądał nadzór nad samorządem terytorialnym w II i III RP? W opracowaniu odwołano się do metody historycznej, którą zastosowano podczas analizy dokumentów z okresu II RP. Wykorzystano metodę porównawczą do badania dwóch systemów, wywodzących się z różnych okresów. W celu analizy rozwiązań instytucjonalnych zastosowano także metodę systemową.

W obu omawianych okresach odmienne koncepcje funkcjonowania samorządu wynikały z przeciwstawnych wizji dotyczących kształtowania systemu politycznego. Wzorce koegzystencji pomiędzy samorządem a władzą państwową były projekcją szerszych programów politycznych.

Problematyka centralizacji i decentralizacji stanowi istotne zagadnienie dotyczące administrowania. Jej istotą jest zderzenie dwóch zasadniczych tendencji w sposobie zarządzania państwem. Decentralizacja ma istotny wpływ na właściwe funkcjonowanie władzy centralnej. Przeniesienie części odpowiedzialności rządu na szczebel lokalny i regionalny uwalnia centrum władzy wykonawczej od obowiązków bieżącego administrowania i zarządzania, umożliwiając mu odpowiedzialne rządzenie krajem (Kulesza, 2000, s. 82). Badacze za jedną z najważniejszych wartości samorządu terytorialnego uznają wolność. Kwintesencją wolności samorządu terytorialnego jest jego samodzielność ograniczona jedynie wymogiem zgodnego z prawem działania, kontrolą i nadzorem ze strony państwa (Ganowicz, 2014, s. 57).

Sterowanie centralne ma zapewniać ochronę interesów państwa, a także stwarzać szansę na stopniowe wyrównywanie różnic między regionami i subregionami. Z kolei drugi trend ma polegać na stopniowym powiększaniu zakresu decentralizacji i prowadzić do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego poprzez przenoszenie uprawnień decyzyjnych oraz źródeł zasilania finansowego (Flejterski i Ziolo, 2008, s. 77). Dwie przeciwstawne koncepcje administrowania państwem ścierały się i ścierają nadal w wielu państwach, także w Polsce. Dwie tendencje, które można określić jako maksymalistyczną i minimalistyczną, można było zaobserwować zarówno w okresie II Rzeczypospolitej Polskiej, jak i III Rzeczypospolitej Polskiej.

### **Samorząd w II Rzeczypospolitej**

W początkowym okresie tworzenia się niepodległego państwa polskiego, ze względu na skomplikowaną sytuację geopolityczną, władze centralne skupiały się przede wszystkim na kwestiach międzynarodowych oraz ustabilizowaniu granic. Jednakże w okresie odradzania się niepodległego państwa polskiego w dyskursie politycznym zaistniała także dyskusja dotycząca kształtu samorządu terytorialnego. Biorąc pod uwagę wprowadzane rozwiązania instytucjonalne, należy stwierdzić, że wiodącą była wówczas koncepcja szerokiej samodzielności samorządu terytorialnego. Większość partii politycznych zgodnie deklarowało konieczność decentralizacji i wprowadzenie samodzielnego samorządu jako zabezpieczenie wolności obywatelskiej i gwarancję demokracji państwa (Babiak i Ptak, 2010, s. 25–27).

Także podejście teoretyków samorządu w ówczesnym okresie zdecydowanie wskazuje na opowiadanie się za koncepcją naturalistyczną (Wałdoch, 2018, s. 185–188). Przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego stali na stanowisku, że samorząd to organizacja obdarzona osobowością prawną, odznaczająca się samodzielnością instytucjonalną (Chochowski, 2011, s. 82–83). Koncepcja ta znalazła odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawnych.

W 1918 r. na ziemiach polskich funkcjonowało kilka systemów samorządu terytorialnego, co wynikało z wcześniejszej przynależności poszczególnych terytoriów do różnych zaborów. Stopniowo wprowadzano rozwiązania, które miały doprowadzić do utworzenia jednolitego systemu samorządu terytorialnego. Jeszcze w 1918 r. opublikowano Dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego. Do dokumentów, które regulowały funkcjonowanie samorządu terytorialnego, należały także: Dekret o tymczasowej ordynacji wybor-

czej do sejmików powiatowych z 5 grudnia 1918 r., Dekret o wyborach do Rad Miejskich na terenie byłego Królestwa Kongresowego z 13 grudnia 1918 r., Dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów Polski byłego zaboru rosyjskiego z 4 lutego 1919 r. oraz Dekret o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 r. wydany przez Naczelnika Państwa. W duchu koncepcji naturalistycznej w 1919 r. wiele uprawnień, które dotychczas posiadały urzędy i instytucje podległe ministrom, zostało przekazanych wojewodom i starostom (Warzocha, 2012, s. 357).

Istotnym dokumentem regulującym funkcjonowanie samorządu była Konstytucja z 17 marca 1921 r. Nadawała ona samorządowi terytorialnemu szerokie uprawnienia. Już w art. 3 zapisano, iż przedstawicielstwu samorządu terytorialnego zostanie przekazany „właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa” (Ustawa z dnia 17 marca 1921 r., art. 3). Model samorządu uchwalony w konstytucji marcowej sprzyjał wzajemnej współpracy pomiędzy administracją centralną a samorządem lokalnym (Wojnicki 2018, s. 37).

Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że w ramach jednolitego państwa unitarnego decentralizacja powinna łączyć się koniecznością zastosowania nadzoru państwa. Nadzór ten powinien oznaczać uprawnienie jedynie na podstawie kryteriów uchwalonych w ustawach. Postanowienia dotyczące nadzoru umieszczono już w Dekrecie o samorządzie miejskim z 4 lutego 1919 r. wydanym przez Naczelnika Państwa. W Tytule VI zatytułowanym Nadzór nad miastami wskazywano jako organy nadzorcze: w przypadku miast niewydzielonych z powiatów – w pierwszej instancji wydziały powiatowe, w drugiej Ministra Spraw Wewnętrznych. W przypadku miast wydzielonych z powiatów nadzór sprawował Minister Spraw Wewnętrznych. Mógł on odwołać radę miejską poza radą miasta stołecznego Warszawy. Takie uprawnienie posiadał jedynie Naczelnik Państwa (Dekret..., 1919, art. 63–67). Według postanowień Konstytucji marcowej nadzór nad samorządem miał być sprawowany przez wydziały samorządu wyższego stopnia, ewentualnie w drodze ustawy przekazany sądownictwu administracyjnemu.

Należy zaznaczyć, że w pierwszym okresie Rzeczypospolitej trudności we wzajemnych relacjach pomiędzy administracją centralną a samorządem wynikały z różnic pomiędzy poszczególnymi częściami państwa wchodzącymi wcześniej w skład różnych państw zaborczych. W początkowym okresie funkcjonowania państwa polskiego istniały odmienne modele administracyjne. Nie można było ad hoc zmienić tych rozwiązań, były one inkorporowane stopniowo.

We wzajemnych relacjach pomiędzy samorządem a administracją centralną istotną rolę odgrywały finanse. Nadawane samorządowi

w początkowym okresie tworzenia państwowości szerokie uprawnienia dotyczące m.in. budowy szkół powszechnych, budowy i utrzymania dróg, systemu ochrony zdrowia, weterynarii, bezpieczeństwa publicznego, przeprowadzania spisu ludności i pobierania opłat publicznych nie szły w parze z przyznawaniem środków finansowych na ich realizację (Pacanowska, 2014, s. 92). Warto zauważyć, że w tym okresie stan środków publicznych był katastrofalny, tym bardziej że państwo zabierało podatki. Zapisany w Konstytucji marcowej postulat „szerokiego samorządu” okazał się jednak daleko posuniętą deklaracją, ponieważ w latach dwudziestych był pozbawiony środków finansowych (Pacanowska, 2014, s. 86).

Pewnym odciążeniem dla samorządów było wprowadzenie Ustawy z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego (pisownia oryg. – T. B.). W ustawie tej przyznawano miastom i miasteczkom byłego zaboru rosyjskiego z państwowego podatku dochodowego 30%, a miastu Warszawa – 50%. Ponadto miejscowościom tym wprowadzono raty umorzenia (annuitety) od długów zaciąganych od 1914 r., na pokrycie wydatków ponoszonych w zastępstwie państwa. Gminom miejskim przekazano także podatek od nieruchomości miejskich (o jego wysokości miała decydować „reprezentacja miejska”), a także podatek od obrotu od przedsiębiorstw oraz zajęć zawodowych. Czynności związane z poborem podatku od nieruchomości przekazano organom i urzędom miejskim (Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 roku...).

Wprowadzenie zapisów ustawy o zasileniu finansów miejskich przyczyniło się do oddłużenia samorządów i uporządkowania finansów lokalnych. Zapisy te miały obowiązywać do 1923 r. W tym roku na fali postępującej inflacji wprowadzono Ustawę o tymczasowym (pisownia oryg. – T. B.) uregulowaniu finansów komunalnych. Zgodnie z zapisami tej ustawy samoistne podatki komunalne musiały podlegać nadzorowi ze strony państwa (Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 roku..., art. 1).

W pierwszym okresie funkcjonowania II Rzeczypospolitej przeważała tendencja do zwiększania samodzielności i rozszerzania uprawnień samorządu terytorialnego. Świadczą o tym przepisy dotyczące samorządu terytorialnego wprowadzone w Konstytucji marcowej oraz innych aktach dotyczących funkcjonowania samorządu terytorialnego. Oczywiście istotnym problemem z praktyczną realizacją idei samodzielności były wspomniane wcześniej kwestie finansowe.

Po przewrocie majowym w 1926 r. stopniowo ograniczano autonomię samorządu, co wiązało się przede wszystkim z wprowadzaniem

sanacyjnej koncepcji sprawowania władzy. Nadzór państwa nad samorządem terytorialnym został wzmocniony po wejściu w życie tzw. ustawy scaleniowej. Wojewodowie i starostowie sprawowali nadzór nad wójtami w zakresie czynności związanych z wykonywaniem zadań zleconych przez administrację rządową. Władzom administracji ogólnej przyznano uprawnienia, by wydawać wójtowi polecenia, zarządzenia i wskazówki, które w ustawie określono jako wiążące. Zyskiwały one także prawo wglądu do akt spraw dotyczących zadań zleconych oraz „rozstrzyganie w toku instancji oraz inne uprawnienia przewidziane dla władz instancji odwoławczej w myśl przepisów o postępowaniu administracyjnym” (Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku..., art. 64–74). Starosta powiatowy mógł nałożyć na wójta i podwójciego jedną z kar dyscyplinarnych w przypadku stwierdzenia dopuszczenia się przez wójta lub podwójciego w pełnieniu swoich obowiązków zaniedbań lub przekroczeń. Przed nałożeniem jednej z tych kar na wójta lub podwójciego starosta musiał zasięgnąć opinii wydziału powiatowego. Ustawa scaleniowa w znaczący sposób rozszerzyła nadzór nad gminami wiejskimi i gromadami. Zdaniem badaczy nadzór nie był potrzebny tylko do kontroli organów samorządowych pod względem zgodności działania z administracją rządową, lecz również do obsadzania stanowisk osobami zaufanymi (Podkowski, 2010, s. 351).

Wzmocnienie władzy wykonawczej w 1926 r. oznaczało ograniczenie znaczenia samorządu terytorialnego. W 1928 r. wprowadzono zasadę domniemania kompetencji organów administracji rządowej, która polegała na działalności organów samorządowych w sprawach wyraźnie im przekazanych (Babiak i Ptak, 2010, s. 31). Ukoronowaniem dominacji administracji rządowej nad państwem były zapisy Konstytucji kwietniowej (Piasecki, 2009, s. 129). W dokumencie tym rola samorządu została bardzo mocno ograniczona. W art. 75 samorząd terytorialny zaliczony został, wraz z administracją rządową oraz samorządem gospodarczym, do administracji państwowej. Podział terytorialny państwa nie miał służyć jego decentralizacji, lecz jak to zapisano w art. 73 „dla celów administracji ogólnej” (Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku..., art. 75).

Także praktyka świadczyła o zwiększeniu ingerencji władz centralnych w funkcjonowanie organów samorządowych. Zdarzały się przypadki niezatwierdzania przez ministra spraw wewnętrznych wybranych prezydentów miast oraz wprowadzania komisarzy w miejsce wybranych prezydentów (Piasecki, 2009, s. 130). Spór pomiędzy samorządem a administracją rządową miał także wymiar polityczny. W lokalnych strukturach samorządowych upatrywano przede wszystkim opozycję wobec rządów sanacyjnych (Pacanowska, 2014, s. 86).

Trzeba przyznać, że tendencje centralistyczne były też widoczne jeszcze przed przewrotem majowym. Przyczyną tego stanu rzeczy było długo utrzymujące się oczekiwanie na ustawę ujednociającą urząd samorządu. Istnienie długo funkcjonujących obcych, wywodzących się z zaborów rozwiązań wymuszało na władzy państwowej organizowanie prowizorycznych władz lokalnych. Posługiwano się przy tym instytucją zarządu komisarycznego, rozwiązując dawne organy gminne i powiatowe, zastępując je nominowanymi polskimi zarządcami (Wałdoch, 2018, s. 191).

Zmiany zapoczątkowane w 1926 r., wprowadzenie ustawy scaleniowej oraz późniejsze konstytucyjne ograniczanie samorządu były w istocie realizacją stanowiska, iż samorząd terytorialny jest jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej. Należy go w pewnym stopniu traktować jako instytucję zastępczą i pomocniczą w stosunku do administracji państwowej (Babiak i Ptak, 2010, s. 31). Ówczesni teoretycy uzasadniający koncepcję samorządu państwowego twierdzili, że samorząd terytorialny jest „zdecentralizowaną administracją państwową” podporządkowaną nie tylko organom samorządowym wyższego stopnia, ale także administracji rządowej (Wałdoch, 2018, s. 191).

### **Samorząd w III Rzeczypospolitej**

Podobnie, jak w okresie kształtowania się II Rzeczypospolitej, także w początkowym okresie zmiany politycznej po 1989 r. panowała zgodność co do konieczności wprowadzenia samorządu terytorialnego, który miał być jednym z filarów nowego państwa. Samorząd terytorialny miał stanowić przeciwwagę dla dotychczas funkcjonującego skoncentrowanego i scentralizowanego państwa oraz być uosobieniem przekazania władzy obywatelom.

Dla twórców koncepcji samorządu terytorialnego istotne było jej oparcie na kilku podstawowych filarach. Pierwszym było wprowadzenie osobowości prawnej gminy, rozumianej jako wspólnoty jej mieszkańców oraz zajmującej określone terytorium. Za niezwykle ważne uznawano istnienie odrębnych od budżetu państwa budżetów gmin zasilanych dochodami własnymi oraz subwencjami i dotacjami na cele zlecone gminom do realizacji przez państwo, oraz odrębnego od mienia Skarbu Państwa zasobu mienia komunalnego, stanowiącego wyłącznie własność każdej gminy. Rządzić w gminach miały demokratycznie legitymizowane władze z wyraźnym ich podziałem na część stanowiącą (polityczną) i wykonawczą (administracyjną). Istotną była ustrojowa samodzielność gmin, gwarantowana ochroną sądową. Gminy powinny posiadać konsty-

tucyjną kompetencję do wydawania przepisów gminnych (prawa miejscowego) z jednoczesnym domniemaniem kompetencji we wszystkich sprawach o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych organów państwa (Stępień, 2014, s. 11).

Idea przywrócenia samorządu terytorialnego w pierwszym okresie zmiany politycznej była szczególnie ważna. Dlatego już podczas obrad Okrągłego Stołu dyskutowano o przyszłości samorządu terytorialnego w ramach zespołu ds. stowarzyszeń i samorządu terytorialnego, z którego wydzielono podzespół ds. samorządu (Olszewski, 2007, s. 94). Warto zauważyć, iż pomimo istotnych różnic co do kształtu przyszłego samorządu pomiędzy stroną koalicyjno-rządową a opozycyjno-solidarnościową, kontrowersji nie budziła kwestia nadzoru nad samorządem lokalnym. Obie strony zgadzały się, że w przypadku zadań własnych samorządu zakres kontroli organów państwa powinien ograniczać się tylko do kryterium legalności. Strona koalicyjno-rządowa postulowała ponadto, by w zakresie zadań zleconych wprowadzić dodatkowo kryterium celowości. Zgodzono się również na zagwarantowanie samorządowi możliwości zaskarżania decyzji władz państwa do sądów powszechnych oraz NSA (Olszewski, 1997, s. 99).

W wyłonionym w wyborach z 1989 r. sejmie kontraktowym podjęto prace nad przywróceniem samorządu terytorialnego. Należy wskazać na bardzo szybkie tempo prac legislacyjnych nad rozwiązaniami dotyczącymi restaurowanego samorządu terytorialnego. Trwały one od stycznia do marca 1990 r. Ich efektem było uchwalenie 8 marca pakietu ustaw. Należy do nich zaliczyć Ustawę o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Ustawę o samorządzie gminnym oraz Ordynację wyborczą do rad gmin. W Konstytucji wprowadzono zapis stwierdzający, że podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie jest samorząd terytorialny. Gmina stała się samodzielnym podmiotem realizującym zadania własne oraz zadania zlecone administracji rządowej (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji..., art. 1).

Na podstawie ustawy o samorządzie gminnym zainicjowano w ponad dwóch tysiącach istniejących wówczas gmin organy samorządu terytorialnego. W miejsce dotychczas funkcjonujących rad narodowych wprowadzono rady gmin o znacznie większych uprawnieniach. 27 maja 1990 r. przeprowadzono wybory do rad gmin. Należy zauważyć, że były to pierwsze całkowicie wolne wybory po 1989 r.

Według badaczy ustawa realizowała najważniejsze założenia koncepcji samorządu terytorialnego, które doprowadziły do przełamania pięciu monopolów państwa: monopolu władzy politycznej oraz jednolitego systemu organów państwa, a także jednego budżetu państwa, monopolu własności publicznej (państwowej) Skarbu Państwa, a także monopolu



urzędników państwowych (Stępień, 2014, s. 12). Samorząd terytorialny stał się integralnym ogniwem systemu władzy publicznej (Lutrzykowski, 2009, s. 24).

Dopełnieniem reformy samorządowej było wprowadzenie trójstopniowego podziału terytorialnego. W 1998 r. przywrócono powiaty oraz wprowadzono samorząd województwa. Nowo utworzone szczeble samorządowe uzyskały szerokie uprawnienia, które dotychczas były przypisane administracji rządowej.

Dlatego zmiany, które były wyrazem daleko posuniętej decentralizacji państwa, oceniano pozytywnie.

Przed wprowadzeniem zmian w 1998 r. toczyły się dyskusje dotyczące istoty, kształtu i miejsca powiatu w strukturze administracji lokalnej. W myśl jednej z koncepcji powiat miał być jednostką rządowo-samorządową z przewagą kompetencji rządowych, a na jego czele miał stać starosta mianowany przez administrację rządową. Zgodnie z tą koncepcją powiat sprawowałby nadzór nad samorządem gminnym (Strus, 2009, s. 91). W projekcie trójstopniowego podziału było tworzenie powiatów według zasady „5 – 10 – 15”, czyli co najmniej 5 gmin, 10 tys. mieszkańców stolicy powiatu oraz 50 tys. na obszarze całego powiatu. Zgodnie z tym kryterium powiatów powinno być 150–200, ostatecznie powstało 380 powiatów. Niektórzy z badaczy negatywnie oceniają również utworzenie zbyt wielu powiatów miejskich, zwłaszcza tam, gdzie jednocześnie funkcjonują powiaty ziemskie. W tym przypadku dekoncentracja została oceniana negatywnie jako nadmierne rozłożenie sił i środków (Antkowiak, 2011, s. 170).

Ustawą z 1998 r. powiatowi przyznano szerokie uprawnienia. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury i ochrony dóbr kultury, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu, współpracy z organizacjami pozarządowymi (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym..., art. 4).

Z kolei samorząd województwa uzyskał znaczne uprawnienia do wykonywania zadań o charakterze wojewódzkim określonych ustawami, w szczególności w zakresie: edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego, promocji i ochrony zdrowia, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy, działalności w zakresie telekomunikacji oraz ochrony roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa..., art. 14).

Należy stwierdzić, że w wyniku zmian nastąpiła daleko posunięta decentralizacja aparatu administracyjnego. Wprowadzono wielość podmiotów publicznoprawnych, uczestniczących obok państwa i jego organów w sprawowaniu władzy publicznej. Zadania administracyjne zostały podzielone, wykonuje je zarówno scentralizowany aparat administracji rządowej, ale także rozbudowany układ organów i instytucji działających samodzielnie (Antkowiak, 2011, s. 155).

Twórcy koncepcji restaurowanego samorządu byli zgodni, że nadzór nad działalnością samorządu ze strony państwa powinien być prowadzony jedynie według kryterium legalności, a nie celowości i rzetelności (Stępień, 2014, s. 11). Takie rozwiązania zostały zastosowane zarówno w 1990 r. w stosunku do samorządu gminnego, jak i w 1998 w odniesieniu do samorządu powiatowego i wojewódzkiego.

Zgodnie z art. 48 Ustawy o samorządzie gminnym nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem. Nadzór sprawowany przez Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe. Decyzje nadzorcze podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem (Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie..., art. 48).

Analogiczne rozwiązania zastosowano po wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego w 1998 r. Za najbardziej dolegliwy środek ingerencji w działalność samorządu należy uznać możliwość rozwiązania rady gminy, rady powiatu oraz sejmiku województwa w przypadku rażącego naruszania postanowień Konstytucji lub ustaw.

Jako chęć wyeliminowania podstaw do sporu o państwowy charakter samorządu należy interpretować zapisy Konstytucji RP z 1997 r. W odniesieniu do administracji użyto określenia administracja publicz-

na, unikając pojęcia administracja państwowa, stosując jednocześnie określenie administracja rządowa. Samorząd terytorialny jest rozumiany jako część władzy publicznej znajdującej się poza państwem, ale pod nadzorem państwa (Izdebski, 2009, s. 17).

W okresie transformacji ustrojowej, pomimo zastosowanych rozwiązań instytucjonalnych, które nadawały szerokie uprawnienia samorządowi, ścierały się tendencje: decentralistyczna i centralistyczna. W 2005 r. jeden z twórców reformy samorządowej w następujący sposób oceniał postępy w decentralizacji państwa: „Brak kontynuacji polityki decentralizacyjnej doprowadził do odrodzenia się hydry centralizmu w administracji centralnej. Jest trudno, po kilku latach zastoju reform, recentralizacji zarządzania i – dodatkowo – degradacji moralnej sfery polityki, przywrócić uczucie zaufania obywateli do władzy oraz poczucie wagi samorządu w realizacji zadań publicznych [...]. Trzeba skoncentrować funkcje wojewody przede wszystkim na reprezentowaniu rządu w terenie oraz kwestiach bezpieczeństwa zbiorowego i kontroli przestrzegania prawa przez samorząd, należy natomiast wzmocnić samorząd regionalny, przekazując mu wiele poważnych zadań publicznych ze szczebla centralnego i od wojewodów. Samorząd regionalny powinien mieć instrumenty i środki pozwalające na prowadzenie polityki regionalnej i konkurencyjny rozwój regionów” (Kulesza, 2005, s. 18). Podobnie jak w początkowym okresie II RP, samorzady borykały się z niedostatecznym finansowaniem ze strony państwa. Braki w finansowaniu dotyczyły przede wszystkim oświaty i służby zdrowia. Powodowało to konflikty i tarcia pomiędzy władzą centralną a samorządem terytorialnym.

Po 2015 r. widoczny był wzrost napięć pomiędzy rządem a samorządem. Wynika to w dużej mierze z istniejącego wyraźnego konfliktu politycznego pomiędzy formacją rządzącą Prawo i Sprawiedliwość oraz opozycją reprezentowaną głównie przez Platformę Obywatelską i Polskie Stronnictwo Ludowe. Badacze samorządu terytorialnego wskazują na zauważalną, wyraźnie zaznaczoną w sferze ustaw i projektów ustawodawczych tendencję do centralizacji w obszarze samorządu województwa (Sobczak, 2017, s. 110). Najbardziej wyrazistymi tego przykładami są zmiany dotyczące organizacji oświaty, sposobu dysponowania środkami wojewódzkich funduszy ochrony środowiska oraz ustanawiania opłat za wodę i ścieki (Makowski, 2019, s. 18).

Kurator oświaty, czyli organ państwa, uzyskał prawo weta wobec decyzji samorządów co do organizacji sieci szkół na ich terenie. Po zmianach wojewodowie otrzymali decydujący głos w organach zarządczych wojewódzkich funduszy ochrony środowiska. Przejęcie kontroli nad funduszami dysponującymi co roku miliardami złotych należy odbierać jako cios w autonomię władzy lokalnej. Z kolei wprowadzenie

przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków pozbawiły rady gmin możliwości decydowania o wysokości opłat za wodę i odprowadzanie ścieków. Nowo powołana rządowa instytucja – Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, uzyskało kompetencje polegające na zatwierdzaniu wniosków samorządów o ustalenie taryf (Makowski, 2019, s. 18).

Za dążenie do centralizacji należy uznać inicjatywę PiS dotyczącą zmiany ustawy o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (zawetowanej przez Prezydenta). Zdaniem badaczy samorządu terytorialnego: „Projekt w wersji przyjętej przez parlament był najpoważniejszą, ustrojową wręcz zmianą w relacjach między rządem a samorządem, o potencjalnie największych konsekwencjach dla samodzielności tego ostatniego. Nie było to bowiem – jak w przypadku innych omawianych tu zmian – sektorowe czy punktowe wzmocnienie administracji rządowej, ale zmiana o charakterze horyzontalnym i całościowym. Kluczowa sfera samodzielności komunalnej, czyli kwestie finansowe i budżetowe, miała zostać poukładana na nowo, w sposób, który ewidentnie zacieśniał gorset rządowego nadzoru” (Sześciło, 2018, s. 20).

Ustawa mogła dać rządowi potężny instrument wywierania wpływu na samorząd lokalny. Planowano poszerzyć kompetencje RIO o możliwość merytorycznej oceny wydatków samorządów na podstawie dowolnych przesłanek. Szefowie izb mieli być powoływani uznaniowo przez premiera na wniosek ministra spraw wewnętrznych i administracji, a o obsadzie stanowisk w izbach również miał decydować minister. Takie rozwiązania „dawałyby władzom centralnym szerokie możliwości naciskania na niewygodnych lokalnych włodarzy lub wręcz eliminowania ich z życia publicznego” (Makowski, 2019, s. 18).

Stosunek do samorządu prezentowany przez partię Prawo i Sprawiedliwość należy rozpatrywać poprzez pryzmat krytyki przemian III Rzeczypospolitej. Formacja ta uznaje samorządność jako jedno z niewielu osiągnięć III RP, jednocześnie wskazując na patologie w jej funkcjonowaniu. Zaliczono do nich: kształtowanie się lokalnych układów politycznych i biznesowych, dominację wpływowych na danym terenie grup społecznych, alienowanie się władz samorządowych. Według PiS: „władza samorządowa na poziomie wojewódzkim jest przede wszystkim władzą rozdawniczą, ma więc bardzo znaczny wpływ na samorządy niższego szczebla; może też przy użyciu narzędzi finansowych wpływać na wyniki wyborów samorządowych, w ten sposób wzmacniając nową nomenklaturę” (Program Prawa..., 2014, s. 31).

Środowisko PiS negatywnie ocenia funkcjonowanie głównie samorządów wojewódzkich. PiS opowiada się za silnym i sprawnym samorządem terytorialnym, ale jednocześnie nie zgadza się na „landyzację”

Polski ani na różnicowanie statusu bogatych „metropolii” i biedniejszej reszty (Program Prawa..., 2009, s. 41). Dlatego negatywnie oceniano plany PO dotyczące zwiększenia kompetencji samorządów kosztem administracji rządowej. W retoryce środowiska PiS wyrażane są także obawy związane z decentralizacją, która ma prowadzić do zbyt daleko posuniętej regionalizacji, określanej jako „rozbicie dzielnicowe”. Nadmierna decentralizacja miałaby zagrozić jednolitości i integralności państwa polskiego (Sanecka-Tyczyńska, 2011, s. 213–214).

Dlatego aktualnie spór na linii omnipotencja państwa – decentralizacja toczy się pomiędzy władzą rządową reprezentowaną przez PiS a administracją samorządową, uosabianą przez samorządowców wywodzących się z PO i PSL. Antagonizmy wynikają z głębokiego podziału społeczno-politycznego, który znajduje swoje odzwierciedlenie w otwartym konflikcie administracji centralnej i samorządu terytorialnego.

### **Zakończenie**

W początkowych okresach zmiany politycznej zarówno w II, jak i III Rzeczypospolitej Polskiej dominowała koncepcja naturalistyczna samorządu, by w późniejszych etapach ustępować tendencjom centralistycznym. W obu omawianych okresach wprowadzanie decentralizacji uzasadniano podobnymi przesłankami. Idea szerokiego samorządu znalazła odzwierciedlenie w aktach prawnych powstających w pierwszym okresie odradzania się polskiej państwowości po 1918 r. oraz tych, które uchwalono na początku transformacji ustrojowej po 1989 r. Samodzielny samorząd z szerokimi uprawnieniami miał stanowić podstawę zarówno odrodzonej II RP, jak i suwerennej III RP. Inspiracje dla polskiego ustawodawcy restaurującego samorząd w latach dziewięćdziesiątych XX w. stanowił dorobek przedwojennych przedstawicieli doktryny administracyjnej (Piekara, 2011, s. 18–19).

Idea samorządowa proponowana w pierwszych latach niepodległej Polski nie szła w parze z praktyką ustrojową. Koncepcja szerokiego samorządu była blokowana przez niedostateczne jego finansowanie. Problemy finansowe hamowały decentralizację także po 1989 r. Dlatego można stwierdzić analogię – brak środków był źródłem napięć pomiędzy samorządem a administracją centralną w obu okresach: II i III RP. W latach dwudziestych XX w. samorządom zlecano kolejne nowe zadania, bez wskazania źródeł dochodu na ich realizację (Pacanowska, 2014, s. 92). Brak adekwatności finansowania zadań publicznych zlecanych samorządom widoczny był także w okresie III RP (Krawczyk, 2016, s. 61).

W obu porównywanych okresach spór pomiędzy omnipotencją państwa a decentralizacją wynikał z pojawiających się nowych wizji funkcjonowania państwa. Centralizacja i ograniczanie samorządu w II RP były elementem wprowadzania władzy autorytarnej. Dążenia centralizacyjne w III RP także były częścią szerszego programu politycznego. Opierał się on na krytyce III RP – systemu politycznego zainicjowanego w 1989 r. oraz przekonaniu o konieczności jego naprawy i budowy nowej, IV Rzeczypospolitej.

Spory pomiędzy decentralizacją i omnipotencją wynikały z ostrego konfliktu politycznego. Samorząd był polem antagonizmów i napięć pomiędzy obozem rządzącym a opozycją zarówno w okresie II, jak i III RP. Po 1926 r. obóz rządzący dążył do centralizacji, natomiast formacje opozycyjne stawały na pozycjach obrony samodzielności samorządu terytorialnego. W okresie III RP, szczególnie po 2015 r. tendencje centralizacyjne były emanacją ostrego konfliktu politycznego pomiędzy rządzącymi a opozycją.

Porównując oba okresy, należy wskazać inne formy recentralizacji. W II RP dokonywano tego w radykalny sposób poprzez implementowanie ustawodawstwa o szerokim zakresie oddziaływania oraz zarządców komisarycznych. Odbieranie uprawnień samorządom wynikało z umacniania się władzy sanacyjnej.

Z kolei w III RP, szczególnie po 2015 r., mamy do czynienia z „punktową centralizacją” poprzez stopniowe, punktowe, sektorowe ograniczanie uprawnień dotychczas przynależnych samorządom. Warto zauważyć, że ścieranie się tendencji naturalistycznych i omnipotencyjnych wynika z głębokiej polaryzacji. Jedna ze stron sporu politycznego uzasadnia działania centralistyczne koniecznością dokonania korekty i naprawy państwa, w tym także instytucji samorządowych. Z kolei druga strona sporu traktuje te dążenia jako element bieżącej walki politycznej. W dążeniach do ograniczenia uprawnień samorządów upatruje ona odejście od, zapisanej w Konstytucji RP z 1997 r., decentralizacji władzy publicznej oraz chęć odebrania realnej władzy samorządowcom wywodzącym się z ugrupowań opozycyjnych.

## Bibliografia

- Antkowiak, P. (2011). Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego, *Studia Polityczne*, 2, 155–174.
- Babiak, J., Ptak, A. (2010). Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej. W: J. Babiak, A. Ptak (red.), *Władza lokalna w procesie transformacji systemowej* (s. 23–36). Kallisz–Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.

- Chochowski, K. (2011). Samodzielność jako jeden z wyznaczników samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie gminy. W: E. Jasiuk (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego* (s. 81–91). Radom: Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.
- Dekret o samorządzie miejskim. Dz. Pr. P. P. 1919. Nr 13, poz. 140.
- Flejterski, S., Ziolo M. (2008). Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny, *Studia Regionalne i Lokalne*, 3(33), 76–94.
- Ganowicz, E. (2014). Idea samorządności w Polsce – próba aksjologicznej systematyzacji w ujęciu politologicznym, *Przegląd Politologiczny*, 2, 53–66.
- Izdebski, H. (2009). *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Krawczyk, R.P. (2016). Samodzielność w praktyce działalności samorządu terytorialnego oraz w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W: R.P. Krawczyk, A. Borowiec (red.), *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia* (s. 43–83). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kulesza, M. (2000). Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000), *Studia Iuridica XXXVIII*, 79–86.
- Kulesza, M. (2005). Współczesne dylematy zarządzania publicznego w Polsce. Opracowanie przygotowane na posiedzenie seminaryjne Kolegium Najwyższej Izby Kontroli pt. „Dobra administracja” w dniu 20 kwietnia 2005 roku, 1–18.
- Lutrzykowski, A. (2009). Samorząd terytorialny a dynamika procesu przemian ustrojowych Polski w latach osiemdziesiątych XX wieku. W: A. Lutrzykowski (red.), *Samorząd terytorialny. Ale jaki?* (s. 10–25). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Makowski, G. (2019). Koncentracja władzy jako sposób rządzenia obozu Zjednoczonej Prawicy w latach 2015–2019. Diagnoza i konsekwencje, *Studia z Polityki Publicznej*, 4(24), 9–32.
- Nowoczesna solidarna bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości. (2009). Kraków.
- Olszewski, J. (2007). Problem samorządu terytorialnego w obradach „Okrągłego Stołu”, *Polityka i Społeczeństwo*, 4, 94–102.
- Pacanowska, R. (2014). Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r. W: J. Żarnowski (red.), *Metamorfozy Społeczne: 8. Państwo i społeczeństwo Drugiej Rzeczypospolitej* (s. 85–108). Warszawa: Instytut Historii PAN.
- Piasecki, A. (2009). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Piekara, A. (2011). Podstawy doktrynalne odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce. W: E. Jasiuk (red.), *XX lat odrodzonego samorządu terytorialnego* (s. 15–28). Radom: Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu.
- Podkowski, M. (2010). Nadzór nad samorządem gminnym w świetle ustawy scaleniowej z 1933 roku, *Acta Universitatis Wratislaviensis, 3270 PRAWO CCCXI*, 341–352.
- Program Prawa i Sprawiedliwości. (2014). Warszawa.
- Sanecka-Tyczyńska J. (2011), *Państwo obywatelskie i wspólnota polityczna. Studium o myśli politycznej Prawa i Sprawiedliwości*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Sobczak, J. (2017). Ewolucja zadań samorządu województwa w procesie decentralizacji i centralizmu. W: M. Chrzanowski, J. Sobczak (red.), *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej* (s. 109–120). Lublin: Stowarzyszenie Naukowe Pro Scientia Iuridica.

- Stępień, J. (2014). Kształt reaktywowanego samorządu terytorialnego w zamierzeniu jego twórców. W: *25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość* (s. 11–13). Warszawa: Kancelaria Senatu.
- Strus, D. (2009). Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej, *Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie*, 82, 87–96.
- Sześciło, D. (2018). *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 roku, Dz.U. z 1933 r. Nr 30, poz. 227.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998. Nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Dz.U. 1998. Nr 91, poz. 576.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach b. zaboru rosyjskiego i austriackiego. Dz.U. z 1922 r. Nr 2, poz. 6.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych. Dz.U. z 1923 r. Nr 94, poz. 747.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Dz.U. z 1933 r. Nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 94.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.
- Wałdoch, J. (2018). W poszukiwaniu uzasadnień dla centralizacji władzy. Zarys problemu ewolucji myśli samorządowej w II Rzeczypospolitej, *Folia Historica Cracoviensia*, 24 (2), 185–201. <http://dx.doi.org/10.15633/fhc.3313>.
- Warzocha, A. (2012). Samorząd terytorialny w II RP – w drodze ku własnemu państwu. *Prace naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Seria: Res Politicae, wydanie specjalne*, 351–363.
- Wojnicki, J. (2018). Regulacje konstytucyjne dotyczące samorządów terytorialnych na tle ujęcia historycznego w Polsce, *Teka of Political Science and International Relations – OL PAN/UMCS*, 13/1, 35–47. DOI: 10.17951/teka.2018.13.1.35-47