

ANNA WIERZBICA

MIASTO NA PRAWACH POWIATU

ZAGADNIENIA USTROJOWE



MONOGRAFIE



Oficya

a Wolters Kluwer business



W serii MONOGRAFIE ukazały się m.in.:

Marcin Kamiński
NIEWAŻNOŚĆ DECYZJI ADMINISTRACYJNEJ
Studium teoretyczne

Maciej Ślifirczyk
NADPŁATA PODATKU

Wojciech Jakimowicz
WYKŁADNIA W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM

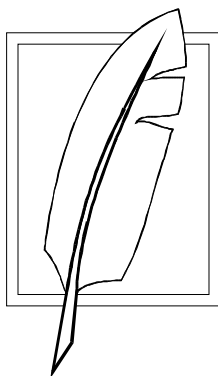
Antoni Hanusz
PODSTAWA FAKTYCZNA ROZSTRZYGNIĘCIA
PODATKOWEGO

POZYCJA SAMORZĄDOWYCH KOLEGIÓW ODWOŁAWCZYCH
W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM
pod red. Czesława Martysza, Andrzeja Matana

ANNA WIERZBICA

MIASTO NA PRAWACH POWIATU

ZAGADNIENIA USTROJOWE



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Stan prawny na 31 października 2006 r.

Redakcja:
Dagmara Wachna

Redakcja serii:
Alicja Pollesch

Wydawca:
Justyna Kossak

Skład, łamanie:
Faktoria Wyrazu, spółka z o.o.

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2006

ISBN: 83-7526-048-7

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Wydawnictw Książkowych i Czasopism Prawniczych
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00

Redakcja Książek
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Kształtowanie się miast na prawach powiatu w latach 1928–1998	15
1.1. Okres od 1928 do 1993 r.	17
1.2. Okres od 1993 do 1999 r.	26
1.2.1. Rozporządzenie pilotażowe	26
1.2.2. Ustawa o dużych miastach	29
1.3. Podstawowe kompetencje miasta na prawach powiatu nabyte z dniem oraz po 1 stycznia 1999 r.	35
1.3.1. Przejęcie urzędów rejonowych	35
1.3.2. Utworzenie jednostek administracji rządowej na terenie miasta na prawach powiatu	36
1.3.3. Utworzenie jednostek ochrony przeciwpożarowej	39
1.3.4. Przejęcie urzędów pracy	40
1.3.5. Zadania z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów	41
1.3.6. Zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym orzekania o stopniu niepełnosprawności	41
1.3.7. Utworzenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej	43
1.3.8. Zadania dotyczące cmentarzy komunalnych	46
1.3.9. Zadania z zakresu edukacji	47
1.3.10. Tworzenie bibliotek publicznych	49
1.3.11. Tworzenie instytucji filmowych i muzeów	49
1.3.12. Zadania z zakresu kultury fizycznej	50
1.3.13. Zadania z zakresu zarządu drogami	51
1.3.14. Przejęcie ośrodków dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej	54

1.3.15. Zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa	55
1.3.16. Przejmowanie instytucji i jednostek organizacyjnych z obszaru więcej niż jednej jednostki samorządu terytorialnego	57

Rozdział 2

Sytuacja prawna miasta na prawach powiatu	59
2.1. Uwagi ogólne	59
2.2. Stan prawny w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 29 maja 2001 r.	59
2.3. Miasto na prawach powiatu — gmina czy powiat?	63
2.4. Stan prawny od 30 maja 2001 r.	71

Rozdział 3

Struktura organizacyjna miasta na prawach powiatu	74
3.1. Lokalna wspólnota samorządowa	74
3.2. Osoba prawna korzystająca z ochrony sądowej	76
3.3. Statut	77
3.4. Tworzenie, łączenie, dzielenie i znoszenie miast na prawach powiatu oraz ustalanie ich granic	80
3.5. Jednostki organizacyjne	85
3.6. Jednostki pomocnicze	86
3.7. Zadania miasta na prawach powiatu	91
3.8. Odpowiedzialność miasta na prawach powiatu za szkody wyrządzone przy wykonywaniu władzy publicznej	97

Rozdział 4

Rada miejska	100
4.1. Uwagi ogólne	100
4.2. Skład, liczebność, sposób wyboru	100
4.3. Organ stanowiący i kontrolny	102
4.4. Zadania	104
4.5. Organizacja wewnętrzna	108
4.6. Status prawny radnego	110

Rozdział 5

Prezydent miasta na prawach powiatu	124
5.1. Uwagi ogólne	124
5.2. Wybór prezydenta miasta na prawach powiatu	125
5.3. Pracownik samorządowy	128

5.4. Zwierzchnik służbowy pracowników samorządowych	134
5.5. Zwierzchnik służbowy służb, inspekcji i straży	136
5.6. Monokratyczny organ wykonawczy	140
5.7. Ograniczenia wynikające z pełnienia funkcji prezydenta	150
5.8. Podobieństwo funkcji prezydenta miasta na prawach powiatu do funkcji starosty	160

Rozdział 6

Akty prawa miejscowego stanowione przez miasto na prawach

powiatu	166
6.1. Zakres obowiązywania	166
6.2. Przepisy prawa obowiązujące przy stanowieniu prawa miejscowego na szczeblu miasta na prawach powiatu	167
6.3. Rodzaje aktów prawa miejscowego	168
6.3.1. Przepisy powszechnie obowiązujące wydawane na podstawie delegacji ustawowej	169
6.3.2. Ustrojowe przepisy wewnętrzne	170
6.3.3. Przepisy porządkowe	174
6.4. Zasady i tryb uchwalania oraz wydawania aktów prawa miejscowego	176

Rozdział 7

Mienie miasta na prawach powiatu	179
7.1. Pojęcie mienia	179
7.2. Podmioty mienia	182
7.3. Pochodzenie mienia	183
7.4. Nabycie mienia	189
7.5. Zasady zarządzania mieniem	191
7.6. Oświadczenia woli	193
7.7. Mienie jednostek pomocniczych	195
7.8. Formy prowadzenia gospodarki komunalnej	197

Rozdział 8

Formy współdziałania miasta na prawach powiatu	200
8.1. Uwagi ogólne	200
8.2. Związki miast na prawach powiatu	202
8.2.1. Tryb utworzenia związku	202
8.2.2. Zadania związku	204
8.2.3. Organizacja związku	205

8.3. Porozumienia miast na prawach powiatu	207
8.4. Stowarzyszenia miast na prawach powiatu, przystępowanie do międzynarodowych zrzeszeń i społeczności regionalnych	210
Rozdział 9	
Nadzór nad działalnością miasta na prawach powiatu	213
9.1. Kryteria i organy nadzoru	213
9.2. Postępowanie w ramach nadzoru pełnionego przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową	215
9.3. Zatwierdzenie, uzgodnienie lub zaopiniowanie przez inny organ	221
9.4. Postępowanie w ramach nadzoru pełnionego przez Prezesa Rady Ministrów i Sejm RP	221
9.5. Zaskarżalność rozstrzygnięć nadzorczych	224
9.6. Nadzór nad poleceniami i żądaniami prezydenta miasta	225
9.7. Środki ochrony sądowej	226
Rozdział 10	
Wybrane dane statystyczne dotyczące miast na prawach powiatu	228
Zakończenie	232
Załącznik	
Wykaz miast na prawach powiatu; wybrane dane statystyczne na podstawie informacji GUS — grudzień 2005	243
Bibliografia	247

Wykaz skrótów

Biul. SN — Biuletyn Sądu Najwyższego

GP — Gazeta Prawna

k.c. — ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

k.p. — ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. — Kodeks pracy, Dz. U. Nr 24, poz. 141 z późn. zm.

k.p.a. — ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

M. Praw. — Monitor Prawniczy

NP — Nowe Prawo

NSA — Naczelny Sąd Administracyjny

ONSA — Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OSA — Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych

OSN — Orzecznictwo Sądu Najwyższego

OSNAPiUS — Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNCP — Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSP — Orzecznictwo Sądów Polskich

OSPika — Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych

OSS — Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych

OTK — Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK ZU — Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zakład Ubezpieczeń

o.w. — ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. — Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1547

pr. bud. — ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.

przepisy wprowadzające — ustawa z dnia 13 października 1998 r. — Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz. U. z 1998 r. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.

PS — Przegląd Sądowy

RPEiS — Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

SN — Sąd Najwyższy

ST — Samorząd Terytorialny

TK — Trybunał Konstytucyjny

u.a.r. — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

u.b.w. — ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.

u.f.p. — ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.

u.p.s. — ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 z późn. zm.

u.s.g. — ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

u.s.p. — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

u.s.o. — ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 z późn. zm.

u.s.t. — ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.

ustawa antykorupcyjna — ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, Dz. U. Nr 106, poz. 679 z późn. zm.

ustawa kompetencyjna — ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. Nr 106, poz. 668 z późn. zm.

ustawa wdrożeniowa — ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz. U. Nr 162, poz. 1126 z późn. zm.

u.s.w. — ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

u.z.z.d., ustawa miejska — ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.

Wstęp

Obecny model samorządu terytorialnego kształtował się na przestrzeni kilkunastu lat. Dzięki zmianom ustrojowym, politycznym i gospodarczym w roku 1990 reaktywowano samorząd terytorialny, który ustawą z dnia 8 marca 1990 r. został ustanowiony jako podstawowa forma organizacji życia publicznego w gminach. Do zakresu działania gminy zaliczono wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty stało się zadaniem własnym gminy.

Kolejne działania ustawodawcy stanowiły przygotowania do wprowadzenia zasadniczej reformy ustrojowej państwa. Działania te w odniesieniu do miast na prawach powiatu polegały m.in. na stopniowym różnicowaniu poszczególnych gmin poprzez przekazywanie im w drodze porozumień zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej wraz z mieniem służącym do ich wykonywania. Zadania i kompetencje przekazywano największym miastom polskim wymienionym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz. U. Nr 14, poz. 64 z późn. zm.). Następnym etapem było wejście w życie ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 36, poz. 224 z późn. zm.), która obowiązywała do 31 grudnia 1998 r. Mocą tej ustawy miasta wymienione w załączniku do niej (tożsamym z treścią załącznika nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r.), gminy warszawskie i miasto stołeczne Warszawa oraz miejskie strefy usług publicznych przejęły jako własne albo zlecone wymienione w ustawie zadania z zakresu administracji rządowej. Utrata mocy obowiązującej

powyższej ustawy¹ pozostała bez wpływu na zakres przejętych wcześniej zadań i kompetencji 46 miast. Ostatecznie miasta te, łącznie z innymi, których status określono w art. 91 u.s.p., stały się miastami na prawach powiatu. Wymienione jednostki samorządu terytorialnego stanowią przedmiot zainteresowania niniejszej pracy.

Ze względu na to, że miasta na prawach powiatu, podobnie jak gminy i powiaty są jednostkami samorządu terytorialnego, zasadne było zbadanie specyfiki tych miast i wykazanie, czym różnią się one od innych jednostek i w których kwestiach są do nich podobne. W doktrynie panuje bowiem powszechnie przekonanie, że miasta na prawach powiatu są typowi gminami, z nielicznymi tylko różnicami zbliżającymi je do powiatów. Konieczne było także skorygowanie błędnego twierdzenia o prawidłowości stosowania wprost przepisów ustawy o samorządzie powiatowym do zadań powiatu realizowanych przez miasta na prawach powiatu, pomimo że art. 92 ust. 2 u.s.p. stanowi, iż: „Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie”. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wykonywanie zadań powiatu wykracza poza ustawę o samorządzie powiatowym i wynika także z wielu innych ustaw i aktów normatywnych niższego stopnia.

Tylko kilku autorów, a wśród nich K. Podgórski, A. Matan, J.P. Tarno, M. Miemiec, K. Mońko i J. Ciemniowski, podjęło się w mniejszym lub większym stopniu analizy wybranych zagadnień dotyczących powiatów grodzkich. Teza o możliwości traktowania miast na prawach powiatu niemalże tak samo jak gminy we wszystkich aspektach związanych z funkcjonowaniem tych jednostek samorządu terytorialnego ujawnia wymagającą wypełnienia lukę w piśmiennictwie i wywołuje chęć jej weryfikacji.

Wykorzystanie w pracy metody analitycznoprawnej pozwoliło na sformułowanie koniecznych ustaleń i wniosków. Prezentowane rozważania oparte zostały zarówno na materiale normatywnym, jak również na literaturze i doktrynie prawa samorządu terytorialnego i prawa administracyjnego. Ponieważ opracowań poświęconych wyłącznie miastom na prawach powiatu nie ma zbyt wiele, starano się wykorzystać orzecznictwo sądowe, orzecznictwo organów nadzoru oraz akty prawa miejscowego odnoszące się do podstawowych problemów rozprawy. Umożliwiło to sformułowanie szeregu postulatów *de lege ferenda* jako metody pozwalającej jednoznacznie określić, które przepisy prawa mają zastosowanie do miast na prawach powiatu realizujących zadania dwóch rodzajów jednostek samorządu terytorialnego.

¹ Mocą art. 109 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. — Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.).

Książka porusza przede wszystkim zagadnienia ustrojowe. Z tego też względu poza zakresem tematycznym znalazły się zagadnienia dotyczące finansów miasta na prawach powiatu. Rozważono natomiast kwestie dotyczące jego pozycji prawnej oraz struktury organizacyjnej. Poruszono także problematykę statusu miasta na prawach powiatu, tj. podjęto próbę określenia, czy jest ono gminą, czy powiatem. Zagadnienia te miały szczególnie istotne znaczenie przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497 z późn. zm.), w której jednoznacznie stwierdzono, że miasto na prawach powiatu jest gminą. Przedmiotem analizy w tej części opracowania są także m.in. kwestie dotyczące mieszkańców miasta na prawach powiatu jako podmiotów tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową. Odniesiono się do uregulowań prawnych oraz procedur związanych z tworzeniem, łączeniem, dzieleniem i znoszeniem miast na prawach powiatu, z uwzględnieniem znaczenia opinii zainteresowanych rad gmin oraz konsultacji z mieszkańcami. Opisane zostały zagadnienia dotyczące jednostek pomocniczych tworzonych przez miasta na prawach powiatu, przeprowadzono też rozważania odnoszące się do jednostek organizacyjnych tworzonych przez miasto w celu wykonywania jego zadań. Celem tych przemyśleń było przede wszystkim udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy dopuszczalne jest wykonywanie zadań gminy i powiatu realizowanych przez miasto na prawach powiatu w ramach jednej jednostki organizacyjnej, czy też konieczne jest tworzenie odrębnych jednostek. Te kwestie potwierdzają bowiem odmiennność powiatów grodzkich od gmin, które nie realizują zadań powiatu.

Przedmiotem zainteresowania stała się także problematyka dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej przez miasta na prawach powiatu wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Zagadnienie to budzi liczne wątpliwości w doktrynie, głównie ze względu na rozbieżne prawne uregulowanie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej przez gminy oraz przez powiaty. W obecnym stanie prawnym rodzi się pytanie, czy miasto na prawach powiatu w ogóle może prowadzić taką działalność, a jeśli tak, to w jakim zakresie.

W dalszej części książki omówione zostały organy miasta na prawach powiatu, tj. rada miejska i prezydent miasta. Poruszona też została tematyka dotycząca zarządu miasta na prawach powiatu, który mocą przepisów

ustawy z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.) utracił status organu wykonawczego w mieście na prawach powiatu na rzecz prezydenta. Organ ten w niniejszym opracowaniu został porównany ze starostą pełniącym funkcję przewodniczącego zarządu w powiecie ziemskim. Poruszono również problematykę aktów prawa miejscowego stanowiących przez miasto na prawach powiatu, ze szczególnym uwzględnieniem zarządzeń prezydenta, których charakter prawny budzi wiele kontrowersji w doktrynie.

Kwestie dotyczące mienia miasta na prawach powiatu zostały ujęte w rozdziale siódmym obejmującym m.in. sposoby nabycia mienia, zasady zarządzania mieniem oraz formy prowadzenia gospodarki komunalnej. Omówiono tu także zagadnienia związane z mieniem jednostek pomocniczych miasta na prawach powiatu.

Rozdział ósmy poświęcono formom współdziałania miast na prawach powiatu. Ta część książki odnosi się do związków komunalnych, których członkiem jest miasto na prawach powiatu. Tu poruszona zostaje także tematyka dotycząca porozumień zawieranych przez miasto na prawach powiatu, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów, z którymi powiat grodzki może porozumienia zawierać. W rozdziale tym omówiono również uczestnictwo miast na prawach powiatu w stowarzyszeniach, jak również zasady przystępowania do zrzeszeń i społeczności regionalnych.

Zakres tematyczny opracowania obejmuje także zagadnienia związane z nadzorem nad działalnością miasta na prawach powiatu.

Książkę kończą wybrane dane statystyczne dotyczące miast na prawach powiatu. Zebrane informacje pozwalają ocenić zróżnicowanie poszczególnych powiatów grodzkich m.in. ze względu na ich powierzchnię, zaludnienie, dochody ich budżetów i inne.

Rozdział 1

Kształtowanie się miast na prawach powiatu w latach 1928–1998

1.1. Okres od 1928 do 1993 r.

Instytucja miasta na prawach powiatów miała zastosowanie już przed drugą wojną światową. Podstawy prawne funkcjonowania ówczesnych powiatów grodzkich stworzyło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej². Przepisy rozporządzenia przewidywały, że dla celów administracji ogólnej utrzymuje się podział terytorialny państwa na województwa, powiaty i gminy. Władzami administracji ogólnej, poza wojewodami, organami komunalnymi i komisarzami rządu, byli starostwie powiatowi oraz starostowie grodzcy. Starostwie grodzcy sprawowali władzę w powiatach miejskich, tj. miastach liczących powyżej 75 000 mieszkańców. Liczbę tę określano na podstawie powszechnego spisu ludności. Rozporządzenie przewidywało możliwość odstępstwa od generalnie określonej liczby kwalifikującej miasto jako powiat miejski. Rada Ministrów mogła bowiem wyjątkowo, w drodze odrębnego rozporządzenia, tworzyć powiaty miejskie z miast liczących poniżej 75 000 mieszkańców dla celów administracji państwowej. Do kategorii powiatów miejskich zaliczono: Białystok, Bydgoszcz, Częstochowę, Gniezno, Grudziądz, Inowrocław, Kraków, Lublin, Lwów, Łódź, Poznań, Sosnowiec, Toruń i Wilno.

Starostę grodzkiego kierującego powiatem miejskim mianował minister spraw wewnętrznych. Starosta ten osobiście podlegał ministrowi w granicach przepisów regulujących stosunki państwowej służby cywilnej w wojewódz-

² Dz. U. Nr 11, poz. 86 z późn. zm.

twie³. Służbowo starosta grodzki był podporządkowany wojewodzie, a do zakresu jego działań jako szefa administracji ogólnej należały wszystkie sprawy administracji państwowej na obszarze powiatu, o ile z mocy obowiązujących wówczas przepisów nie zostały one zastrzeżone do właściwości władz naczelnych, wojewody i innych władz państwowych. Właściwość rzeczową starosty grodzkiego wyłączała także przynależność sprawy do zakresu działania powiatowych związków komunalnych, gmin miejskich i wiejskich oraz obszarów dworskich. Można przyjąć, że rola starosty grodzkiego sprowadzała się do pełnienia funkcji przedstawiciela rządu w terenie (co upodobniało go do obecnego wojewody) oraz szefa administracji ogólnej. W zakresie spraw administracji ogólnej starosta grodzki został określony jako „odpowiedzialny wykonawca zleceń wojewody”, tj. jako organ wykonujący na obszarze swojej właściwości takie same funkcje jak wojewoda⁴. Starosta grodzki realizował swoje zadania przy pomocy starostwa oraz innych podległych mu na obszarze powiatu władz, urzędów i organów. Zastępował go jeden z urzędników starostwa, wyznaczony przez wojewodę.

Funkcja starosty grodzkiego mogła być powierzona przez ministra spraw wewnętrznych staroście powiatowemu powiatu sąsiadującego z powiatem miejskim. Poza tym przekazanie wszystkich lub poszczególnych funkcji starostów grodzkich mogło nastąpić w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na rzecz prezydentów miast. Warunkiem przekazania było posiadanie przez miasta warunków zabezpieczających należyte prowadzenie administracji państwowej⁵. Do współdziałania ze starostą grodzkim w wykonywaniu zadań administracji ogólnej powołane zostały powiatowe organa kolegialne reprezentujące czynnik obywatelski. Były to: kolegium składające się z członków rady miejskiej oraz kolegium powołane z członków magistratu⁶. Kolegia

³ Paragraf 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r. w sprawie powiatów miejskich (Dz. U. Nr 45, poz. 426) przesądził sprawę stosowania w odniesieniu do starostów grodzkich przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz. U. Nr 11, poz. 86) dotyczących starostów powiatowych, tj. art. 64–71.

⁴ Por. art. 67 i art. 29 pkt 2, 3 i 4 oraz art. 27 rozporządzenia o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej.

⁵ Stosowanie do postanowień § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 marca 1928 r. w sprawie powiatów miejskich (Dz. U. Nr 45, poz. 426) funkcje starostów grodzkich powierzono prezydentom: Bydgoszczy, Gniezna, Grudziądza, Inowrocławia, Poznania, Torunia oraz Krakowa i Lwowa. Prezydenci sprawowali swe funkcje przy pomocy funkcjonariuszy miejskich (urzędników miejskich), którzy bezpośrednio im podlegali.

⁶ W Krakowie i Lwowie starostowie grodzcy załatwiali sprawy należące do ich zakresu działania samodzielnie i jednoosobowo, bez udziału powiatowych organów kolegialnych. W miastach tych dotychczasowi dyrektory policji otrzymali tytuł i stanowisko starostów grodzkich.

te zbierały się i obradowały na wezwanie i pod przewodnictwem starostów grodzkich. Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia powierzyć wydziałom powiatowym i magistratom miast wydzielonych z powiatowego związku komunalnego zarządzanie niektórymi działami administracji ogólnej. Dotyczyło to administracji drogowej, zdrowia publicznego, administracji weterynaryjnej, budowlanej, opieki społecznej i pośrednictwa pracy⁷.

Częściowe ujednolicenie przepisów prawnych obowiązujących w okresie międzywojennym przyniosła ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294). Zauważyć jednak należy, iż pomimo prób unifikacji nadal istniały różnice w ustroju samorządu terytorialnego w poszczególnych dzielnicach. Regulacją ustawy nie zostało objęte województwo śląskie, mające własny stan prawny⁸, oddzielnym aktem prawnym uregulowano także ustrój gminy stołecznej Warszawy⁹, Krakowa¹⁰ i Gdyni¹¹.

Ustawa o częściowej zmianie ustroju samorządu oparła strukturę samorządu terytorialnego na samorządach gminnych (wiejskich i miejskich) oraz powiatowych. Gminę miejską tworzyło miasto. Organem stanowiącym i kontrolującym w miastach była rada miejska, a w związkach powiatowych rada powiatowa. Funkcje organów zarządzających i wykonawczych w miastach pełnił zarząd miejski, a w powiatowych związkach samorządowych — wydział powiatowy. Szefem zarządu miejskiego był burmistrz. Na czele powiatowych związków samorządowych stał prezydent miasta. Do zadań rady miejskiej należało powoływanie i kontrola organów zarządzających oraz stanowienie norm i zasad dotyczących zarządu i gospodarki gminy¹². Zauważyć należy, że

⁷ Zob. więcej: K.W. Kumaniecki, B. Wasiutyński, J. Panejko, *Polskie prawo administracyjne w zarysie*, Księgarnia Powszechna, Kraków 1929, s. 1064–1066.

⁸ B. Dolnicki podaje, że „ustrój samorządu powiatowego regulowała ustawa pruska z dnia 13 grudnia 1872 r. o ustroju powiatu, utrzymana w mocy i nieco zmodyfikowana rozporządzeniem wojewody śląskiego z dnia 17 czerwca 1922 r. (Dz. U. Śl. Nr 3); gmin wiejskich w części górnośląskiej — Ordynacja dla gmin wiejskich z dnia 3 lipca 1891 r. (zbiór ust. pr., s. 233 z późn. zm.), w części cieszyńskiej — ustawa krajowa śląska z dnia 15 listopada 1863 r. (Dz. Urz. I rozporządzeń krajowych Nr 17 z późn. zm.); gmin miejskich — ustawy śląskie z dnia 5 maja 1926 r. (Dz. U. Śl. Nr 22) oraz z dnia 25 stycznia 1938 r. (Dz. U. Śl. Nr 2)”, zob. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 48.

⁹ Ustawa z dnia 16 sierpnia 1938 r. o samorządzie gminy m. st. Warszawy (Dz. U. Nr 63, poz. 479).

¹⁰ W Krakowie obowiązywała ustawa krajowa z 16 października 1904 r. nadająca statut dla tego miasta (Dz. U. Nr 108 z późn. zm.).

¹¹ Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 24 listopada 1930 r. o ustroju miasta Gdyni (Dz. U. Nr 80, poz. 630 z późn. zm.).

¹² Zob. więcej art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 35, poz. 294).

ustawa w dwojaki sposób ujmowała zarząd — jako organ kolegialny złożony z burmistrza (prezydenta miasta), jego zastępców oraz ławników wybieranych przez radnych, a także jako organ jednoosobowy, którym był przełożony miasta — burmistrz (prezydent). Na rzecz przełożonego miasta działającego w charakterze organu jednoosobowego ustawa ustanowiła kompetencję generalną, wyliczając szczegółowo kwestie powierzone zarządowi kolegialnemu. Artykuł 46 stwierdza natomiast, że „we wszystkich innych sprawach zarząd działa jednoosobowo (...), samodzielnie pod osobistą odpowiedzialnością przy pomocy innych członków zarządu i funkcjonariuszy gminnych”. Do zadań przekazanych zarządowi kolegialnemu zaliczono m.in. przygotowanie i zajmowanie się sprawami podejmowanymi dotąd przez radę gminy, ustalanie planu realizacji budżetu, kwestie organizacyjne (wydawanie regulaminów i instrukcji dla urzędów, zakładów i przedsiębiorstw gminnych), sprawy gospodarcze, majątkowe i finansowe oraz prawo wszczynania sporów sądowych, jak również inne sprawy zastrzeżone do „kolegialnego decydowania w myśl postanowień ustawy”. Ta konstrukcja legislacyjna spowodowała wykonywanie większości kompetencji należących do samorządu terytorialnego przez organ wykonawczy, działający najczęściej jednoosobowo¹³.

Ustawa z 1933 r. wprowadziła kategorię samodzielnych powiatów miejskich. Były to miasta liczące ponad 25 000 mieszkańców. Miasta mniejsze mogły być wyłączone z powiatów w drodze ustawowej. Organami samorządu powiatowego były: rada powiatowa (organ stanowiący i kontrolny) oraz wydział powiatowy (organ zarządzający i wykonawczy). Funkcję przewodniczącego rady i wydziału powiatowego pełnił starosta powiatowy. Do zadań rady powiatowej należało m.in. zatwierdzanie budżetu, zaciąganie pożyczek, uchwalanie statutów powiatowych w sprawach podatków i opłat, wybór członków wydziału powiatowego, ustanawianie w razie potrzeby komisji do załatwienia spraw specjalnych, uchwalanie regulaminów, załatwianie spraw przekazanych jej ustawami szczegółowymi itp.

Wydział powiatowy zajmował się m.in. wszystkimi sprawami, które nie wymagały uchwał rady, i decydował o nich, przygotowywał obrady rady i realizował jej uchwały, dokonywał czynności powierzonych przez ustawy i władze rządowe, był także władzą dyscyplinarną w stosunku do pracowników powiatowego związku samorządowego.

W zakresie kompetencji starosty powiatowego mieściło się: przygotowywanie uchwał rady i wydziału powiatowego, kierowanie obradami rady

¹³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny...*, s. 45.

i wydziału oraz wykonywanie uchwał tych organów. Starosta załatwiał także wszystkie sprawy bieżące. Ponadto w sytuacjach niecierpiących zwłoki miał prawo podjęcia wszystkich czynności należących do zakresu działania wydziału powiatowego, warunkiem prawomocności tych działań było jednak ich zatwierdzenie przez wydział powiatowy na najbliższym posiedzeniu¹⁴.

Nadzór nad działalnością miast niewydzielonych z powiatowych związków samorządowych sprawował wydział powiatowy. W stosunku do miast pozostałych i powiatowych związków samorządowych funkcję organu nadzorczego powierzono wojewodzie, który współdziałał z wydziałem wojewódzkim (izbą wojewódzką).

Dalsza unifikacja rozwiązań prawnych dotyczących samorządu terytorialnego miała być dokonywana w trybie rozporządzeń Prezydenta RP w ciągu najbliższych dwóch lat od chwili wejścia w życie ustawy o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, a więc do 12 lipca 1935 r. Podstawę prawną kontynuowania zmian stanowił art. 122 ustawy. Przepis ten upoważniał Prezydenta RP do ustalenia w drodze rozporządzeń z mocą ustawy dla całego państwa lub poszczególnych jego obszarów tekstów ustaw o ustroju gminy wiejskiej, miasta i powiatowego związku samorządowego, uzgadniających dotychczasowe ustawodawstwo w dziedzinie samorządu terytorialnego z omawianą ustawą. Z udzielonych pełnomocnictw Prezydent RP nie skorzystał¹⁵.

Ogólne ramy ustrojowe samorządu terytorialnego po II wojnie światowej wyznaczyły: dekret PKWN z dnia 21 sierpnia 1944 r. o trybie powoływania władz administracji ogólnej I i II instancji (Dz. U. Nr 2, poz. 8), ustawa z dnia 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 22) oraz dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 14, poz. 74). Przepisy dekretu z dnia 21 sierpnia 1944 r. reaktywowały wojewodów i starostów w roli organów ogólnej administracji rządowej. Dekret z dnia 11 września 1944 r. wprowadził system rad narodowych¹⁶. Do kompetencji terenowych rad narodowych zaliczono m.in. powoływanie samorządowych organów wykonawczych, kontrolę działalności organów wykonawczych (państwowych i samorządowych), z punktu widzenia legalności, celowości i zgodności z zasadniczą

¹⁴ Tamże, s. 46–47.

¹⁵ C. Ura, *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944–1950*, PWN, Warszawa 1972, s. 26.

¹⁶ Struktura hierarchiczna rad narodowych była następująca: a) Krajowa Rada Narodowa, b) wojewódzkie rady narodowe, c) powiatowe rady narodowe, d) miejskie rady narodowe, e) gminne rady narodowe. Zakres działalności terytorialnej rad narodowych wymienionych w pkt b–e opierał się na podziale administracyjnym kraju.

linią działalności Krajowej Rady Narodowej, planowanie działalności publicznej, w szczególności ustalanie budżetu oraz planu świadczeń w naturze. Niezależnie od uprawnień przyznanych radom narodowym mocą postanowień dekretu Krajowa Rada Narodowa na podstawie art. 29 mogła w drodze uchwały przekazać radom inny „właściwy zakres ustawodawstwa”.

Dekret PKWN z dnia 23 listopada 1944 r. utrzymał w mocy instytucję samorządu terytorialnego. Administrację rządową obejmującą różne dziedziny podlegającą na szczeblu centralnym kierownikom resortów powierzono w województwie i powiatach wojewodzie i staroście. Wojewodowie i starostowie byli przedstawicielami rządu na swoim terenie¹⁷. Samorząd terytorialny określono wówczas jako korporację prawa publicznego posiadającą osobowość prawną reprezentowaną przez terenową radę narodową. Ustalono hierarchiczne podporządkowanie rad niższego stopnia radom narodowym stopnia wyższego. Przejawiało się to m.in. tym, że wszystkie uchwały rad narodowych: wojewódzkiej, powiatowej, miejskiej i gminnej dotyczące spraw majątkowych wymagały zatwierdzenia przez prezydium rady narodowej wyższego stopnia. Do zakresu działania samorządu terytorialnego zaliczono sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie zastrzeżono ich do kompetencji władz państwowych. Ponadto stworzono enumeratywne wyliczenie zadań nienależących do kompetencji samorządu. Były to sprawy zagraniczne i handlu zagranicznego, sprawy wojskowe, wymiaru sprawiedliwości, lasów, górnictwa, lotnictwa, kolei, dróg państwowych i wojewódzkich oraz dróg wodnych, sprawy poczty i telekomunikacji, waluty i ubezpieczeń oraz podatków państwowych, opłat, cel, akcyz i monopolii. Organem wykonawczym na szczeblu powiatowej rady narodowej był wydział powiatowy stanowiący jednocześnie „władzę porządkową” dla burmistrzów oraz członków zarządów miast niewydzielonych. Organem wykonawczym miejskiej rady narodowej był zarząd miejski. W miastach wydzielonych zarząd ten składał się z prezydenta i wiceprezydenta oraz 3 do 6 członków zarządu. Zakres działania miejskich rad narodowych i ich organów wykonawczych nadal określała ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego. Zauważyć należy, że mocą art. 29 dekretu funkcje działających wcześniej starostów grodzkich powierzono prezydentom miast.

W literaturze podkreśla się, że w kolejnych latach rozpoczął się proces polegający na recepcji wzorców radzieckich na grunt prawa polskiego¹⁸. Mocą

¹⁷ M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, PWN, Warszawa 1961, s. 16.

¹⁸ Por. H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 58 oraz Z. Leoński, *Radę narodowe. Zasady organizacji i funkcjonowania*, PWN, Warszawa 1969, s. 12.

ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130) zniesiono samorząd terytorialny (art. 32) oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej (województw i starostw). Zlikwidowano urzędy wojewódzkie, starostwa, wydziały wojewódzkie i powiatowe oraz zarządy miejskie i gminne. Rady narodowe określono jako terenowe organy jednolitej władzy państwowej w gminach, miastach i w dzielnicach większych miast, w powiatach i województwach. Organami wykonawczymi i zarządzającymi rad narodowych stały się prezydium rad, sprawujące na podległym sobie terenie wszystkie funkcje wykonawcze władzy państwowej. Poszczególnymi dziedzinami spraw, należących do właściwości rad narodowych, zarządzały wydziały prezydium. Zwierzchni nadzór nad radami narodowymi powierzono Radzie Państwa.

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. obowiązywała do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych (Dz. U. Nr 5, poz. 16), która zmodyfikowała podstawowe zasady ustroju. Zadaniem jej było m.in. umocnienie samodzielności rad narodowych. Powiatowe rady narodowe i rady miejskie w miastach stanowiących powiaty miejskie były właściwe we wszystkich sprawach należących do zakresu działania rad narodowych. Wyjątek stanowiły sprawy zastrzeżone do właściwości rad narodowych niższego lub wyższego stopnia. Powiatowe i miejskie rady narodowe (w miastach stanowiących powiaty miejskie) sprawowały administrację państwową w zakresie określonym obowiązującymi wówczas przepisami. Rady narodowe miast stanowiących powiaty miejskie wykonywały zadania należące zarówno do kompetencji powiatowych rad narodowych, jak i miejskich rad narodowych w miastach niestanowiących powiatów miejskich (art. 21 ust. 4). Podstawowym zadaniem miejskich rad narodowych było prowadzenie gospodarki komunalnej oraz zaspokajanie potrzeb bytowych i kulturalnych mieszkańców miasta. Przykładowy katalog zadań tych organów wymieniał art. 21 ust. 3. Kompetencje powiatowych rad narodowych określono w art. 19 ust. 1. Były to m.in. zadania dotyczące budowy i utrzymania dróg lokalnych, zakładów pomocy społecznej, lecznictwa o zasięgu powiatowym (otwarte, specjalistyczne, powiatowe stacje pogotowia ratunkowego), budownictwa wiejskiego, szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych, przedsiębiorstw przemysłu terenowego, miejskiego handlu detalicznego i przedsiębiorstw gastronomicznych, powiatowych domów kultury, teatrów, kin, muzeów i archiwów regionalnych.

Organem wykonawczym i zarządzającym powiatowej rady narodowej (miejskiej w mieście stanowiącym powiat miejski) było prezydium. Rada na-

rodowa wybierała prezydium spośród radnych lub spoza grona rady w następującym składzie: przewodniczący, jego zastępcy, sekretarz i członkowie. Wybór przewodniczącego prezydium powiatowej rady narodowej (miejskiej w mieście stanowiącym powiat miejski) podlegał zatwierdzeniu przez Prezesa Rady Ministrów. W przypadku odmowy zatwierdzenia rada narodowa dokonywała ponownego wyboru. Zadaniem prezydium rady było reprezentowanie rady narodowej na zewnątrz, wykonywanie uchwał rady, prezydium rady narodowej wyższego stopnia i Rady Ministrów oraz organizowanie wykonywania zadań rady narodowej. Prezydium rady narodowej było także organem odpowiedzialnym za przygotowanie i zwołanie sesji rady, uchwalenie projektu planu gospodarczego i budżetu oraz rozpatrzenie okresowych sprawozdań z ich wykonania, nadawanie kierunku działalności wydziałów, podległych przedsiębiorstw, zakładów i instytucji oraz nadzorowanie i koordynowanie ich działalności, wydawanie zarządzeń na podstawie obowiązujących przepisów i w celu ich wykonania. Zadaniem prezydium było również tworzenie wydziałów stanowiących terenowe organy administracji państwowej. Wydziały były odpowiedzialne za kierowanie poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rad narodowych. Ustawa dopuszczała możliwość wspólnego tworzenia wydziałów dla powiatu i miasta stanowiącego powiat miejski. Odpowiednikami wydziałów były także zarządy, oddziały, referaty, kolegialne komisje lub urzędy o innej nazwie. Nadzór nad działalnością powiatowej rady narodowej (miejskiej w mieście stanowiącym powiat miejski) sprawowała Rada Państwa oraz rady narodowe wyższego stopnia, zaś nad działalnością wydziałów właściwi ministrowie i kierownicy urzędów centralnych oraz właściwe wydziały wyższego stopnia.

Ustawę o radach narodowych znowelizowano w roku 1972. Mocą ustawy z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych (Dz. U. Nr 49, poz. 312) pozbawiono prezydium gminne i miejskie roli wykonawczo–zarządzającej, wprowadzając nowy organ wykonawczy i zarządzający w postaci naczelnika gminy (miasta). Naczelnik gminny (miasta) został także określony jako organ administracji państwowej w gminie (mieście). Kompetencje naczelnika zostały wymienione w art. 65n ustawy. W realizacji zadań pomagali mu podległy urząd gminy i kierownicy zakładów podporządkowanych gminnej radzie narodowej. W zakresie oświaty naczelnik wykonywał zadania przy pomocy gminnego dyrektora szkół sprawującego nadzór nad działalnością szkół na terenie gminy. Naczelnikowi przyznano uprawnienia kierownika urzędu stanu cywilnego.

Ustawa przewidywała możliwość tworzenia wspólnych rad narodowych dla dwóch jednostek podziału terytorialnego. Decyzję dotyczącą powyższej kwestii podejmowała Rada Państwa na wniosek Rady Ministrów. Rada Ministrów, po uzyskaniu zgody Rady Państwa, miała możliwość podporządkowania rady narodowej miasta stanowiącego powiat nadzorowi rady narodowej miasta wyłączonego z województwa jako organu bezpośrednio wyższego stopnia. Aby takie podporządkowanie było możliwe, obszary obu jednostek musiały ze sobą sąsiadować. Analogicznie, wojewódzka rada narodowa mogła, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych rad narodowych, podporządkować określoną gminną (miasta i gminy) radę narodową lub miejską radę narodową miasta niestanowiącego powiatu nadzorowi rady narodowej miasta stanowiącego powiat. Warunkiem realizacji wniosku było sąsiadowanie ze sobą obszarów tych jednostek oraz stwierdzenie, że podporządkowanie takie jest celowe ze względów społecznych i gospodarczych. Konsekwencją zmiany podporządkowania gminnej (miasta i gminy) rady narodowej lub miejskiej rady narodowej miasta niestanowiącego powiatu było przejście odpowiednich kompetencji powiatowej rady narodowej przez miejską radę narodową stanowiącą powiat. Ponadto w skład rady narodowej miasta stanowiącego powiat wchodził radni odpowiedniej powiatowej rady narodowej zamieszkujący na terenie gminy lub miasta, którego rada narodowa została podporządkowana. Dotychczasowy mandat w powiatowej radzie narodowej wygasł.

Organem terenowej administracji państwowej w mieście liczącym powyżej 100 000 mieszkańców oraz w mieście będącym siedzibą wojewódzkiej rady narodowej został prezydent miasta. W powiecie funkcją tę pełnił naczelnik powiatu. W przypadku utworzenia wspólnej rady narodowej dla miasta stanowiącego powiat i powiatu, wspólnym terenowym organem administracji państwowej oraz organem wykonawczym i zarządzającym rady narodowej był naczelnik miasta i powiatu. Prezydenta miasta, naczelnika powiatu i naczelnika miasta stanowiącego powiat powoływał Prezes Rady Ministrów, po zaopiniowaniu kandydatów przez właściwą radę narodową. Powołanie następowało na czas nieoznaczony. Prezydent miasta i naczelnik miasta wykonywali swoje zadania przy pomocy podległych im urzędów miejskich. Naczelnik miasta i powiatu wykonywał swoje zadania przy pomocy podległego mu urzędu miasta i powiatu. Kompetencje terenowych organów administracji państwowej określono w art. 55.

Kolejną zmianę w strukturze terytorialnej kraju przyniosła 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). Zlikwidowano powiaty stanowiące dotychczas jednostki podziału administracyjnego, podział miast na miasta stanowiące powiaty i miasta niestanowiące powiatów oraz podział miast Poznania, Gdańska i Szczecina na dzielnice. Zniesiono także wcześniejszy podział na województwa oraz miasta wyłączone z województw. Ustawa wprowadziła dwustopniowy podział administracyjny państwa na jednostki stopnia podstawowego w postaci gmin, miast i dzielnic większych miast oraz stopnia wojewódzkiego w postaci województw (w liczbie 49), miasta stołecznego Warszawa, miasta Kraków, miasta Łódź i miasta Wrocław. Zadania i uprawnienia oraz sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej wykonywane dotychczas przez powiatowe rady narodowe i powiatowe organy administracji państwowej przejęły odpowiednie organy stopnia podstawowego. Zadania i uprawnienia oraz sprawy indywidualne z zakresu administracji państwowej należące wcześniej do kompetencji miejskich rad narodowych miast stanowiących dotychczas powiaty i do miejskich organów administracji państwowej w tych miastach przekazano do właściwości odpowiednich organów władzy i administracji państwowej w tych miastach.

Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych oraz ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych utraciły moc obowiązującą z dniem 1 lipca 1984 r., tj. z dniem ogłoszenia ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego¹⁹. Ostatni z przywołanych aktów prawnych przywrócił pojęcie samorządu terytorialnego, którym zostały określone rady narodowe będące zarazem „przedstawicielskimi organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego”. Rady stały się organami samorządu terytorialnego ludności w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach. Rady narodowe wraz z mieszkańcami miast i wsi zaczęły tworzyć system samorządu terytorialnego. Organy samorządu stały się właściwe do podejmowania wszelkich działań organizatorskich i gospodarczych zgodnie z zasadami określonymi omawianą ustawą. W tym zakresie ustanowiono także samodzielność działania organów samorządu terytorialnego, przyjmując, że jest ona chroniona przez nadzór Rady Państwa i pozostaje pod pieczę Sejmu. Organami rad narodowych były ich prezydium i komisje. Kompetencje tych organów określono w rozdziale 9 i 10 ustawy.

¹⁹ Artykuł 186 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 41, poz. 185).

Terenowe organy administracji państwowej stanowiły organy zarządzające i wykonawcze rad narodowych. Prowadziły one działalność w ramach swojej właściwości terytorialnej. Ustawa wprowadziła dwie kategorie terenowych organów administracji państwowej: organy właściwości ogólnej oraz organy właściwości szczególnej. W jednostkach terytorialnych stopnia podstawowego terenowymi organami administracji państwowej o właściwości ogólnej byli naczelnicy miast lub gmin. Wyjątek stanowiły miasta liczące powyżej 50 000 mieszkańców oraz będące siedzibą wojewódzkiej rady narodowej — tu funkcję terenowych organów administracji państwowej o właściwości ogólnej pełnili prezydenci miast. Na poziomie województwa organem terenowym administracji państwowej o właściwości ogólnej był wojewoda. Terenowymi organami administracji państwowej o właściwości szczególnej na poziomie miast, gmin i dzielnic byli kierownicy wydziałów urzędów miejskich, gminnych i dzielnicowych. Wyjątek stanowiły miasta liczące do 50 000 mieszkańców, gdzie prezydent miasta oraz naczelnik wykonywali równocześnie kompetencje terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej, jeżeli przepisy ustaw szczególnych lub uchwały rady narodowej stopnia podstawowego nie stanowiły inaczej. Na poziomie wojewódzkim terenowymi organami administracji państwowej o właściwości szczególnej byli kierownicy wydziałów oraz innych równorzędnych komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. utrzymała obowiązujący wcześniej dwustopniowy podział terytorialny państwa, przewidywała jednak możliwość ustawowego wprowadzania podziałów specjalnych uwzględniających potrzeby określonych działów gospodarki lub administracji państwowej bądź w innych celach uzasadnionych społecznie lub gospodarczo. Ustawa, o której mowa, utraciła moc obowiązującą na podstawie art. 2 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. — Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, chyba że przepisy tej ustawy stanowiły inaczej (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.).

Dualistyczny model administracji wprowadziła ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 16, poz. 94 z późn. zm.). W art. 5 Konstytucji zapisano, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu.

Zapowiedź współczesnej formy samorządu terytorialnego wprowadzała ustawa z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o sa-

morządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn. zm.). W rozdziale 5 tej ustawy, poświęconym samorządowi terytorialnemu, przyjęto m.in., że samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. Za podstawową jednostkę samorządu uznano gminę.

1.2. Okres od 1993 do 1999 r.

1.2.1. Rozporządzenie pilotażowe

Idea programu pilotażowego zakładała stworzenie systemu zarządzania państwem opartego na zasadach demokratycznych i mechanizmach rynkowych, czemu miała towarzyszyć przebudowa aparatu władzy wykonawczej i aparatu administracyjnego. Program przewidywał zbudowanie administracji służebnej wobec społeczeństwa, oszczędnej, o racjonalnym podziale kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową²⁰. Jego zadaniem — jak pisali autorzy — było zintegrowanie rozproszonych dotąd zadań, kompetencji i finansów na terenie największych miast polskich, ustalenie jasnego podziału kompetencji i odpowiedzialności między administracją rządową i samorządową. Program pilotażowy zakładał samodzielność decyzyjną samorządów w zakresie przystąpienia gmin do jego realizacji²¹. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli celem programu pilotażowego było m.in. sprawdzenie sposobów i możliwości wprowadzenia reformy ustrojowej (przede wszystkim utworzenia powiatów) na wybranej próbie gmin. Następnym planowanym etapem reformy miało być uchwalenie przez Sejm odpowiedniej ustawy i przekazanie zadań pilotażowych przyszłym powiatom jako zadań własnych lub zleconych ustawowo²². Podstawę prawną

²⁰ Orzeczenie TK z dnia 13 maja 1997 r., K 20/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 18, por. także wyrok SN z dnia 29 stycznia 2002 r., V CKN 702/00, Biul. SN 2003, nr 9, s. 11.

²¹ M. Barański, *Program pilotażowy w opiniach środowiska samorządowego i pracowników administracji rządowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995, s. 7 i 8.

²² *Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli podejmowania przez administrację rządową i samorządową działań w celu usprawnienia wykonywania zadań publicznych, na przykładzie rozporządzenia Rady Ministrów z 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji w zakresie rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miast, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybów przekazania* (Dz. U. Nr 65, poz. 309 z późn. zm.), ST 1966, nr 6 (66), s. 6 i 81.