

# Rozdział I

## Samorząd terytorialny

### 1.1. Istota samorządu terytorialnego

Administracyjny podział Polski sięga XIII wieku, gdy rozpoczął się proces scalania kraju po rozbiciu dzielnicowym<sup>1</sup>. Natomiast początek intensywnego rozwoju władz samorządowych w Polsce nastąpił XVI wieku, po zakończeniu obrad Sejmu Lubelskiego. Pierwotną wersją władz lokalnych w Polsce był szlachecki samorząd ziemski, który obejmował sejmik, sąd ziemski oraz własną strukturę urzędniczą. w kompetencji sejmiku znajdowały się wszelkie kwestie związane ze stanem szlacheckim. w miastach królewskich funkcjonowały samorzady z radami miejskimi i burmistrzem na ich czele.

Prawo z 1791 roku wprowadziło obowiązek utworzenia w miastach zgromadzeń uchwalających, składających się z właścicieli nieruchomości. Wybierały one miejski magistrat. Powołany został również samorząd miejski wyższego szczebla.

Kraj podzielony został na dwadzieścia cztery okręgi – wydziały<sup>2</sup>. Organem samorządowym na wsiach były gromady z wójtami i przysiężnymi jako organami gminy podlegającymi właścicielom wsi. Wraz z rozbiorami Polski struktura samorządów została podporządkowana strukturom funkcjonującym w państwach zaborczych. w granicach zaboru pruskiego samorząd terytorialny został wprowadzony na poziomie gminy, powiatu i województwa. w zaborze austriackim funkcjonowały gminy miejskie i wiejskie oraz powiaty. Natomiast na terenie zaboru rosyjskiego istniał tylko najniższy poziom rozwoju administracji samorządowej, gdzie funkcjonowała ona tylko na poziomie gminnym<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Sujka A., *Samorząd terytorialny. Realne obywatelstwo*, Oficyna Wydawnictw Promocyjnych Civitas Christiana, Warszawa 2012, s. 19.

<sup>2</sup> Szczypliński M., *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2004, s. 12-13.

<sup>3</sup> Suchodolski B., *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce, (w) Administracja i Zarządzanie, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach*, Nr 96, 2013, s. 184.

## 1.2. Podstawy prawne samorządu terytorialnego

Samorząd stanowi przedmiot zainteresowania nauki prawa administracyjnego, jednakże dotychczas nie wypracowano jego jednolitego pojęcia. w literaturze pojawiło się wiele koncepcji zmierzających do wyjaśnienia istoty samorządu. Niektóre z nich często różnią się od siebie.

Pojęcie samorządu definiowane jest jako samodzielne i niezależne wykonywanie funkcji o charakterze administracyjnym przez wskazany organizm wykonawczy<sup>4</sup>. Administracja natomiast (łac. Administratio) to kierowanie, zarządzanie czymś<sup>5</sup>.

Aby samorząd mógł powstać, musi istnieć grupa ludzi o wspólnych interesach i sprawach do rozwiązania, czyli określona wspólnota. Biorąc pod uwagę powyższe można stwierdzić, iż samorząd obejmuje:

- wspólnotę zainteresowanych ludzi,
- władze wybierane przez tych ludzi dla rozwiązywania wspólnych spraw,
- majątek wspólnoty,
- urzędy, przedsiębiorstwa, instytucje powoływane przez wspólnotę,
- różnorakie narzędzia, w tym instrumenty prawne, służące realizacji wspólnych celów<sup>6</sup>.

## 1.3. Stopnie podziału samorządu terytorialnego

Podział administracyjny to podział terytorium państwa na mniejsze obszary, jednostki. Jego celem jest usprawnienie procesu administrowania państwem. Rozróżnia się trzy rodzaje podziału terytorialnego:

1. Podział zasadniczy - tworzony dla organów terenowych o kompetencjach ogólnych tj. dla terenowych organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego, powstaje na potrzeby wykonywania podstawowych zadań publicznych.

W Polsce jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego są:

- gmina (I stopień) - podstawowa i najmniejsza jednostka samorządu terytorialnego, która zaspokaja zbiorowe potrzeby swoich mieszkańców;

---

<sup>4</sup> Pod red. Dubisz S., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 2012, t. 3, s. 18.

<sup>5</sup> Tamże, s. 8.

<sup>6</sup> pod red. Pytasz E., *Poradnik dla radnych. ABC samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2015, s. 13.

- powiat (II stopień) - kilka graniczących ze sobą gmin (powiat ziemski)
- cały obszar miasta (miasto na prawach powiatu), realizuje on zadania uzupełniające w stosunku do gminy tj. wykonuje te zadania, o charakterze ponadgminnym;
- województwo (III stopień) - składa się z powiatów, największa jednostka podziału terytorialnego, regionalna wspólnota samorządowa, realizuje m.in. zadania z zakresu rozwoju regionu.

#### **1.4. Struktura samorządu terytorialnego**

„Samorząd terytorialny w Polsce obejmuje wszystkie szczeble podziału terytorialnego. Wewnętrzna struktura organizacyjna jednostek samorządu terytorialnego jest kształtowana w zależności do potrzeb występujących na danym terenie. Zostało ustalone przez prawodawcę, że zarówno w gminie, powiecie i w województwie występują obligatoryjnie organy stanowiące, wykonawcze i komisje rewizyjne będące wewnętrznymi organy kontroli. Statuty jednostek samorządowych określają organizację tychże podmiotów.”<sup>7</sup>.

W wyniku reformy administrację publiczną sprawują:

- samorząd gminny - wykonuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami dla innych podmiotów, w szczególności zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy;
- samorząd powiatowy - wykonuje zadania publiczne, o charakterze ponadgminnym, które enumeratywnie wylicza art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym;

---

<sup>7</sup> M. Szypliński, *Organizacja, zadania i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2006, s. 23.