

Bogdan Jaworski

Instytutu Nauk Prawnych, Kolegium Nauk Społecznych, Uniwersytet
Rzeszowski

e-mail: hr66@op.pl

ORCID: 0000-0001-7372-2803

POZYCJA USTROJOWOPRAWNA SAMORZĄDU GMINNEGO W SYSTEMIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

POLITICAL AND LEGAL POSITION OF MUNICIPAL SELF- GOVERNMENT IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Abstract

Public administration in Poland has taken the form of a system of entities with different tasks and objectives, as well as different competences. It is a part of the classical model based on the functioning of two separate components, such as the state administration, including the government and local self-government. From the perspective of a democratic state governed by the rule of law, the existence of local self-government is extremely important, and even becomes a necessity. Therefore, the deliberations addressed in the paper focus on the functioning of this form of public administration at the lowest level of basic division of the state, which is the commune. The presented research is an attempt to indicate the legal status and position of commune self-government not only in the broadly understood local self-government but also in the whole public administration system.

KEYWORDS

public administration, local self-government, commune, self-government bodies

SŁOWA KLUCZOWE

administracja, administracja publiczna, samorząd terytorialny, gmina, organy samorządu

1. WPROWADZENIE

Administracja jako zjawisko ma swoją historię tak długą, jak głębokie są korzenie działalności dążącej do zaspokojenia potrzeb ludzkich i społecznych. Z tego powodu terminologia odnosząca się do administracji jest bardzo rozległa i, zdaniem większości badaczy problematyki, związana z takimi pojęciami jak służba, zarządzanie czy kierowanie. Zdaniem S. Kasznicy, „używa się tego słowa dla określenia czyjejś działalności trwałej i planowej, ogarniającej pewną ilość ludzi i wielkość dóbr, a zmierzającej w ostatecznym swym celu do zaspokojenia własnych administrującego lub cudzych potrzeb”¹. Należy ją rozpatrywać również jako system podmiotów czy pewną organizację, której celem jest realizacja postawionych przed nią zadań mających na względzie zabezpieczenie tego, co jest niezbędne i ważne dla człowieka, a czego sam nie może osiągnąć. Trafnie w tym względzie wypowiedziała się E. Ura, która uważa, że „administracja jest organizacją ludzi wyodrębnioną w celu realizacji zadań wymagających wspólnego działania”².

Cała administracja, wykonywana przez państwo i przez związki publiczno-prawne, zwie się administracją publiczną, w przeciwieństwie do administracji prywatnej wykonywanej przez jednostki i dobrowolne ich zrzeszenia, które nie dysponują władztwem³. Od wielu lat administracja ulega więc podziałowi na dwa główne komponenty, jakimi są administracja prywatna i publiczna. Przyjmując takie ujęcie, pojawia się ukształtowany podział administracji publicznej na wąsko rozumianą administrację państwową, administrację rządową oraz samorząd terytorialny.

¹ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 7.

² E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 80.

³ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 8.

Funkcjonowanie administracji państwowej i rządowej opiera się na zasadzie centralizacji z wieloma przypadkami dekoncentracji rzeczowej oraz miejscowej. W tym wypadku ciężar zarządzania, administrowania spoczywa na organach usytuowanych na stopniu centralnym, natomiast terenowe funkcjonują w ramach hierarchicznego podporządkowania podmiotom wyższego szczebla. Z kolei samorząd terytorialny zorganizowany jest na podstawie konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej dającej poszczególnym stopniom tegoż samorządu dużą samodzielność i brak hierarchiczności w relacjach organów. Obecnie wykształcony podział samorządu terytorialnego zakłada jego istnienie na wszystkich trzech stopniach zasadniczego podziału terytorialnego państwa.

W przedstawionym układzie bardzo interesujące wydaje się funkcjonowanie samorządu terytorialnego na stopniu podstawowym, do którego kompetencji należy wiele spraw z zakresu administracji publicznej. Przedmiotem podjętych badań jest więc samorząd gminny, jako ta część administracji publicznej, która jest najbliższa społecznościom lokalnym. Podejmując się rozważań dotyczących samorządu gminnego w Polsce, należy postawić hipotezę, że jest to najdłużej funkcjonująca forma samorządu terytorialnego mająca swoje podstawy ustrojowo-prawne w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Samorząd gminny stanowi ważną część złożonego systemu administracji publicznej w naszym państwie.

2. SYSTEM ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Początków współczesnego rozumienia administracji należy doszukiwać się na przełomie XVIII i XIX w., kiedy przestała ona być utożsamiana wyłącznie z policją, a nauka o policji stała się nauką administracji. Pojawiły się normy dwustronnie wiążące, czyli administracja przestała być jedynie źródłem nakazów, została zaś obarczona pewnymi obowiązkami. Koncepcja państwa prawnego zakładała, że administracja ingeruje w ochronę interesów ogółu oraz wydaje nakazy, zakazy i pozwolenia. Takie ujęcie znajduje swoje odniesienie zarówno we współczesnym rozumieniu, jak i w wielu definicjach administracji publicznej.

Administracja publiczna jest celową strukturą organizacyjną i funkcjonalną powołaną do realizacji zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb ludzi⁴. Administracja publiczna w ujęciu formalnym jest to cała działalność wykonywana przez podmioty administracji (mająca zarówno charakter administracyjny, jak i inna, niemająca tego charakteru)⁵. W prawie policyjnym zostało przyjęte

⁴ J. Jendrośka, *Reguły i zasady postępowania w administracji publicznej*, (w:) A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 141.

⁵ J. Gierszewski (red.), *Administracja publiczna*, Chojnice 2012, s. 9.

stanowisko prezentowane przez E. Ochendowskiego, że „administracja publiczna to celowo zorganizowany i wyraźnie wyodrębniony zespół ludzi i środków utworzony i działający na podstawie prawa, wykonujący w imieniu państwa określone zadania i mogący korzystać ze środków władczych”⁶. Analizując pojęcie administracji publicznej, nauka prawa administracyjnego określa ją jako ustrojowo i funkcjonalnie związaną z państwem; nieodłączną część tego państwa czy też, w zależności od punktu widzenia, jedną z jego władz; jedną z jego funkcji⁷.

Badania administracji publicznej w dużej mierze są ukierunkowane na jej aspekt podmiotowy. Administracja w tym ujęciu to organizacyjnie, funkcjonalnie i prawnie zamknięta całość, która da się odgraniczyć od innych rodzajów administracji i innych funkcji państwa (ustawodawstwa i sądownictwa)⁸. Z pewnością na uwagę zasługuje pogląd prezentowany przez J. Bocia, który twierdził, że „administracja publiczna jest to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także przez organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach”⁹. Z prezentowanej definicji zarysowuje się przedstawiony powyżej podział administracji publicznej oraz rola samorządu terytorialnego, jako jej integralnej części. Wynikający z tego podmiotowy układ administracji publicznej sprowadza się w warunkach polskich do organów administracji państwowej i organów jednostek samorządu terytorialnego.

W innym ujęciu, także podmiotowym, wskazuje się na administrację publiczną jako system zróżnicowanych organów, zakładów, instytucji i innych podmiotów wyposażonych w kompetencje do wykonywania funkcji administracji publicznej¹⁰. Podmioty administracji publicznej cechujące się wzajemnymi więzami organizacyjnymi oraz funkcjonalnymi tworzą system administracji publicznej¹¹. System ten kojarzony jest z organizacją jej podmiotów, zaś czynnikiem wyróżniającym staje się realizacja przez nie zadań publicznych. Kategoria zadań publicznych wyodrębniona w ustawodawstwie i w doktrynie przynależy do państwa i jego administracji – rządowej, scentralizowanej oraz administracji

⁶ M. Róg, *Administracja publiczna*, (w:) W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001, s. 11.

⁷ M. Hauser, M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 383.

⁸ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 14–15.

⁹ J. Boć, *Pojęcie administracji*, (w:) *Prawo administracyjne. Wydanie trzynaste poprawione*, Wrocław 2010, s. 15.

¹⁰ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 11.

¹¹ B. Jaworski, *Pozycja prawna Komendanta Głównego Policji jako centralnego organu administracji rządowej*, Rzeszów 2016, s. 18.

samorządowej (zdecentralizowanej)¹². Z tej perspektywy w systemie administracji publicznej w ramach jej zdecentralizowanej części funkcjonuje samorząd terytorialny, którego z kolei integralną częścią jest samorząd gminny usytuowany na jej stopniu podstawowym. Samorząd gminny ma najdłuższą historię spośród wszystkich stopni samorządu terytorialnego w Polsce.

3. GENEZA SAMORZĄDU GMINNEGO

Samorząd terytorialny jest związkiem o charakterze publicznoprawnym, w pewnym stopniu przeciwstawnym administracji państwowej, gdyż inny jest układ jego organizacji oraz występuje bardzo duża autonomia jego organów. Genezy samorządu terytorialnego można poszukiwać w istniejących przed wiekami gminach miejskich i wiejskich, które miały prawo samodzielnego zarządzania, a od XIX w. zaczęto traktować go jako formę udziału obywateli w rządzeniu¹³. Doszukując się jego początków, należy przenieść się w dwudziestolecie międzywojenne, kiedy to w ramach dualistycznego układu władzy w terenie istniał samorząd terytorialny. Pozostałe po zaborach doświadczenia i różne systemy prawne dały podwaliny pod ewolucyjną budowę samorządu terytorialnego w odradzającej się Polsce. Naturalną, odwieczną jego jednostką jest gmina – społeczność ludzi związanych ze sobą bezpośrednim sąsiedztwem¹⁴.

Pierwszym aktem normatywnym, który dotyczył samorządu gminnego, był dekret z dnia 27 listopada 1918 r. o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze byłego Królestwa Kongresowego¹⁵. Zgodnie z art. 2 i 3 tego dekretu w każdej gminie były tworzone Rady Gminne, składające się z wójta i dwunastu członków, wybieranych za pomocą tajnego głosowania przez Zgromadzenie Gminne względną większością głosów. Kadencja członków Rady Gminnej i ich zastępców trwała trzy lata. Dekretem tym do dotychczasowej regulacji rosyjskiej wprowadzono powszechność głosowania (zniesiono cenzus płci i majątku), a jedynymi cenzusami były: wiek – skończonych 21 lat, domicyl – zamieszkiwanie w gminie od 6 miesięcy oraz polska przynależność państwowa¹⁶.

¹² M. Kisała, *Granice decentralizacji*, (w:) B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, s. 70.

¹³ J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019, s. 45.

¹⁴ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 65.

¹⁵ Dz.U. z 1918 r., nr 18, poz. 48.

¹⁶ M. Kotulski, *Samorząd terytorialny w dwudziestolecu międzywojennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3888, Prawo CCCXXVII, s. 137.

Na pozostałych ziemiach wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej samorząd był kształtowany na podstawie przepisów rozporządzenia Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym¹⁷. Na jego mocy zniesiono stanowy (wyłącznie chłopski) charakter samorządu, a jako organy samorządu gminnego wskazano pochodzącą z wyborów radę gminy (jako organ stanowiący i kontrolny) oraz zarząd (jako organ wykonawczy) składający się z wójta, jego zastępcy i ławnika¹⁸. Gmina wiejska miała charakter zbiorowy, dzieląc się na gromady obejmujące z reguły jedną wieś, kolonię, zaścianek lub folwark¹⁹.

Na ziemiach byłego zaboru austriackiego ustrój gminy wiejskiej opierał się na ustawie gminnej z 1866 r., *novum* była jedynie demokratyzacja struktur samorządu Galicji Zachodniej, przeprowadzona przez Polską Komisję Likwidacyjną, która wprowadziła dodatkowe kurie wyborcze²⁰. Natomiast na ziemiach byłego zaboru pruskiego zgodnie z rozporządzeniem Ministra byłej Dzielnicy Pruskiej z dnia 25 marca 1920 r. pozostawiono gminy jednowioskowe, a prawo znoszenia dotychczasowych i tworzenia nowych przysługiwało rządowi Rzeczypospolitej²¹.

Na mocy dekretu z dnia 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim²², który dotyczył ziem Polski należących przed wojną do Rosji, wprowadzono przepisy odnoszące się do samorządu miejskiego. Zgodnie z art. 2 tego dekretu gmina miejska była samorządną jednostką terytorialną i osobą publicznoprawną. Organami gminy była rada miejska, która miała kompetencje uchwałodawcze i kontrolne, a także magistrat będący organem zarządzającym i wykonawczym. Przedstawicielem i kierownikiem magistratu był burmistrz lub prezydent, którzy posiadali m.in. kompetencje do zarządzania miejscową policją.

Na ziemiach wschodnich kwestię samorządu miejskiego regulowało rozporządzenie Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 27 czerwca 1919 r.²³ o tymczasowej ustawie miejskiej. Na jego podstawie były powoływane magistraty pochodzące z nominacji władz państwowych. Drugie rozporządzenie z dnia 14 sierpnia 1919 r. kształtowało ustrój gmin miejskich na zasadach przyjętych dla byłego Królestwa Polskiego.

W zaborze austriackim i pruskim zmiany, które się pojawiły, były znikome. Na ziemiach byłego zaboru austriackiego funkcjonowanie samorządu terytorialnego

¹⁷ Dz.Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich z 1919 r., nr 21, poz. 215.

¹⁸ M. Kotulski, *Samorząd...*, s. 138.

¹⁹ M. Gałędek, *Odrębność ustroju samorządu terytorialnego na ziemi wileńskiej*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010, s. 25.

²⁰ T. Maciejewski, *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010, s. 20.

²¹ M. Kotulski, *Samorząd...*, s. 140.

²² Dz.U. z 1919 r., nr 13, poz. 140.

²³ Dz.Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich z 1919 r., nr 7, poz. 46.

opierało się na dotychczasowych regulacjach. Nadzór nad samorządem sprawowali: starostowie (I instancja), wojewodowie (II instancja) oraz organy wykonawcze samorządów stopnia wyższego²⁴. Natomiast na ziemiach byłego zaboru pruskiego uprawnienia nadzorcze nad samorządem terytorialnym były w gestii sądownictwa administracyjnego.

Podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce były uregulowania zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.²⁵. Konstytucja marcowa w art. 3 stanowiła, że Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego, przekaże przedstawicielom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa. Akceptowała ona system wprowadzony przez ustawy tymczasowe i inne przepisy dotyczące samorządu terytorialnego. Wynikający z art. 65 podział państwa na województwa, powiaty oraz gminy miejskie i wiejskie był również właściwy dla samorządu terytorialnego. Nadzór nad działalnością samorządu został przypisany do państwa i był realizowany przez wydziały samorządu wyższego stopnia. Przepisy dopuszczały możliwość przekazania tego nadzoru na mocy uregulowań ustawowych sądownictwu administracyjnemu. Konstytucja marcowa zapowiadała również wprowadzenie przepisów nadzorczych nad działalnością samorządu oraz odwołanie się od orzeczeń organów administracji rządowej, jak również samorządowej do sądów administracyjnych, na czele z Najwyższym Trybunałem Administracyjnym²⁶.

Ujednolicenie organizacji samorządu terytorialnego odbyło się dopiero na mocy ustawy z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego²⁷ (zwanej ustawą scaleniową), która dotyczyła obszaru całego państwa z wyjątkiem województwa śląskiego i znosiła dotychczasowe akty odnoszące się do samorządu terytorialnego. Prawodawca zdecydował się w niej na podział gmin na wiejskie i miejskie oraz uzdrowiskowe o charakterze użyteczności publicznej. Jednolity model gminy wiejskiej zakładał podział na gromady obejmujące jedną lub więcej miejscowości, w tym osiedla, wsie, sioła, kolonie, osady, miasteczka, zaścianki czy folwarki.

Organy gminy zostały podzielone na stanowiące i kontrolne oraz zarządzające i wykonawcze. Do organów stanowiących i kontrolnych w gminie wiejskiej zaliczana była rada gminna, a w miastach była to rada miejska. W myśl art. 1 ustawy scaleniowej organem zarządzającym i wykonawczym w gminie wiejskiej był zarząd gminny na czele z wójtem i jego zastępcą określanym jako podwójci. W miastach był to zarząd miejski na czele z burmistrzem, a w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych – z prezydentem miasta.

²⁴ T. Maciejewski, *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów...*, s. 21.

²⁵ Dz.U. nr 44, poz. 267; dalej: Konstytucja marcowa.

²⁶ J. Przygodzki, *Komisje...*, s. 60.

²⁷ Dz.U. nr 35, poz. 294.

Zastępcą burmistrza był wiceburmistrz, a prezydenta miasta – wiceprezydent. Członkowie zarządu gminnego i miejskiego byli określani jako ławnicy, a członkowie rad gminnych i miejskich zostali nazwani radnymi. Zarząd gminny składał się z wójta, podwójciego oraz dwóch lub, w gminach liczących ponad 10 tys. mieszkańców, trzech ławników²⁸. Członkami rady gminnej byli: wójt jako przewodniczący, podwójci, ławnicy oraz radni, których liczba była uzależniona od liczby mieszkańców. Radzie miejskiej przewodniczył burmistrz (wiceburmistrz) bądź prezydent miasta (wiceprezydent), zaś w jej skład wchodził radni w liczbie określonej w ustawie. Z kolei zgodnie z art. 37 ustawy scaleniowej zarząd miejski (magistrat) składał się z burmistrza i wiceburmistrza lub prezydenta i wiceprezydenta miasta oraz odpowiedniej liczby ławników. Ustawa scaleniowa określała również kompetencje organów gminy oraz podział zadań na własne i zlecone.

Podstawy ustrojowe samorządu terytorialnego brały swój początek także z Ustawy Konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r.²⁹ (zwanej Konstytucją kwietniową). Z art. 4 Konstytucji kwietniowej wynikało, że „państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy do udziału w wykonywaniu zadań życia zbiorowego”. Samorząd terytorialny, obok administracji rządowej i samorządu gospodarczego, został wtedy uznany jako administracja państwowa będąca służbą publiczną. Tworzenie gmin miejskich zostało zastrzeżone do kompetencji powiatu lub województwa grodzkiego, a szczegółowy tryb regulowały przepisy ustawowe. Stosownie do podziału państwa na obszary administracyjne powoływany był samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny do urzeczywistniania zadań administracji państwowej w zakresie potrzeb miejscowych³⁰.

Podjęte w latach 30. XX w. próby ujednolicenia podstawowego podziału terytorialnego państwa nie zostały dokończone ze względu na wybuch II wojny światowej (należy przypomnieć, że początkowo na ziemiach b. zaboru rosyjskiego funkcjonowały gminy zbiorowe, podzielone na gromady, podczas gdy na ziemiach b. Austro-Węgier i Prus występowały gminy jednostkowe)³¹. Wydaje się, że proces tworzenia samorządu na wszystkich szczeblach nie został w pełni zrealizowany. Samorząd gminny w okresie dwudziestolecia międzywojennego podlegał wielu przemianom, co jest zrozumiałe ze względu na złożone procesy polityczne, gospodarcze i ustrojowe.

Koniec II wojny światowej obfitował w wiele uregulowań prawnych odnoszących się do ustroju państwa. Kwestie samorządu terytorialnego poruszał dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego³². Zgodnie

²⁸ Art. 12 ust. 1 ustawy scaleniowej.

²⁹ Dz.U. nr 30, poz. 227.

³⁰ Art. 75 ust. 1 Konstytucji kwietniowej.

³¹ J. Dziobek-Romański, *Proces ujednolicenia ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, t. XXII, nr 2, s. 171.

³² Dz.U. nr 14, poz. 74.

z art. 1 tego dekretu do zakresu działania samorządu terytorialnego należały sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, o ile nie były wyraźnie zastrzeżone do kompetencji władz państwowych. Z przepisów wynikała organizacja i pozycja prawna organów samorządu terytorialnego na wszystkich stopniach. Samorząd terytorialny reprezentowany był przez terenową radę narodową funkcjonującą w układzie hierarchicznym, czyli rada niższego szczebla była podległa tej wyższego stopnia. Organem wykonawczym miejskiej rady narodowej był zarząd miejski, gminnej rady narodowej – zarząd gminny³³. Zarząd miejski składał się w miastach wydzielonych z prezydenta i wiceprezydenta, a w niewydzielonych – z burmistrza i wiceburmistrza, a także w obu przypadkach – z trzech do sześciu członków zarządu. Z kolei zarząd gminny składał się z wójta, podwójciego i trzech członków zarządu. Wójtowi dla celów administracji gromad podlegali sołtysi i podsołtysi (po jednym sołtysie i podsołtysie dla każdej gromady) wybrani przez ogólne zebranie mieszkańców gromady³⁴.

W powojennych realiach i w sytuacji narastających radzieckich wpływów funkcjonowanie samorządu terytorialnego nie trwało długo. Na mocy ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej³⁵ rady terenowe stały się organami jednolitej władzy państwowej. Z dniem wejścia w życie cytowanej ustawy samorząd terytorialny w Polsce przestał istnieć. Na podstawie art. 32 tej ustawy zostały zniesione związki samorządu terytorialnego, a ich majątek stał się majątkiem państwa. Zniesione zostały stanowiska m.in. prezydenta miasta i wiceprezydenta, burmistrza i wiceburmistrza oraz wójta i podwójciego. Pracownicy samorządowi z mocy prawa stali się pracownikami państwowymi zatrudnionymi w wydziałach rad narodowych.

Sytuacji nie zmieniły kolejne ustawy odnoszące się do rad narodowych, tj. ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych³⁶ oraz ustawa z dnia 29 listopada 1972 r. o utworzeniu gmin i zmianie ustawy o radach narodowych³⁷. Wprawdzie ta druga wskazywała, że gminna rada narodowa jest podstawowym organem samorządu społecznego na terenie gminy, jednak podkreślała jej status jako organu władzy państwowej. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego³⁸ określała, że rady narodowe są organami władzy państwowej i podstawowymi organami samorządu społecznego oraz organami samorządu terytorialnego ludności w gminach, miastach, dzielnicach miast i województwach. Miały one tworzyć wraz z samorządem

³³ Art. 24 i 30 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

³⁴ Art. 32 § 1 dekretu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego.

³⁵ Dz.U. nr 14, poz. 130.

³⁶ Dz.U. nr 5, poz. 16.

³⁷ Dz.U. nr 49, poz. 312.

³⁸ Dz.U. nr 41, poz. 185.

mieszkańców miast i wsi samorząd terytorialny oraz urzeczywistniać jego zadania. Pozostawianie pod pieczę Sejmu i nadzorem Rady Państwa spowodowało, że samorządowi terytorialnemu w tamtych czasach było daleko do rzeczywistych realiów przyświecających demokratycznym państwom.

Można z pełną świadomością podkreślić, że w okresie określanym jako „Polska Ludowa” ze sfery życia publicznego została wymazana idea samorządu terytorialnego, a administracja publiczna została sprowadzona do administracji państwowej. Przemiany ustrojowe państwa, jakie nastąpiły w 1990 r. były motorem do odbudowy samorządu terytorialnego w Polsce. Utworzony na stopniu gminy samorząd terytorialny stał się początkiem odbudowy tej części administracji publicznej.

4. WSPÓŁCZESNE UWARUNKOWANIA PRAWNE FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Odrodzenie gminnego samorządu terytorialnego nastąpiło na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym³⁹, która weszła w życie z dniem 27 maja 1990 r. Na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych⁴⁰ utraciły moc dotychczasowe przepisy m.in. o radach narodowych. Istnienie samorządu terytorialnego zostało sprowadzone jedynie do stopnia podstawowego, ale był to krok w dobrą stronę i kwestią czasu stała się rozbudowa tej części administracji publicznej.

Jednym z podstawowych zagadnień, które zostały unormowane poprzez ówczesne prawodawstwo, było określenie wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 1 u.s.t. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, a przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Gmina jest zatem prawnie zorganizowanym terytorialnym związkiem osób określonym w ustawie jako wspólnota samorządowa⁴¹. Takie rozumienie pozostało niezmienione przez okres trzydziestu lat istnienia samorządu terytorialnego.

Istotne w budowie samorządu terytorialnego stało się ratyfikowanie przez Polskę w 1994 r. Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.⁴², która reguluje status samorządów

³⁹ Dz.U. nr 16, poz. 95; dalej: u.s.t.

⁴⁰ Dz.U. nr 32, poz. 191.

⁴¹ A. Błaś, J. Boć, *Samorząd terytorialny*, (w:) *Prawo administracyjne. Wydanie trzynaste poprawione*, Wrocław 2010, s. 196.

⁴² Dz.U. nr 124, poz. 607, ze sprost.

lokalnych. W 2006 r. nastąpiło sprostowanie nazwy i od tego czasu w polskim systemie prawnym obowiązuje nazwa Europejska Karta Samorządu Lokalnego⁴³. Zgodnie z art. 3 tegoż aktu przez samorząd lokalny rozumie się prawo i rzeczywistą zdolność wspólnot lokalnych do regulowania i zarządzania, w ramach prawa, na ich własną odpowiedzialność i na rzecz ich ludności, istotną częścią spraw publicznych.

Wprowadzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁴⁴ zostało połączone z utworzeniem samorządu terytorialnego na wszystkich stopniach podziału zasadniczego. Utworzenie samorządu terytorialnego na trzech szczeblach podziału terytorialnego pozwala na wyróżnienie organów gmin, organów powiatów oraz organów województw samorządowych, a także wyróżnienie organów samorządu lokalnego i organów samorządu regionalnego oraz organów związków gmin i organów związków powiatów⁴⁵. Zgodnie z art. 10 pkt 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa⁴⁶, ustawa o samorządzie terytorialnym otrzymała nazwę „o samorządzie gminnym”. Ustawa o samorządzie gminnym⁴⁷ była osiemdziesiąt siedem razy zmieniana, a jej tekst jednolity był opublikowany dziewięciokrotnie. Świadczy to o randze regulacji prawnej dotyczącej ustroju samorządu gminnego oraz jego istotnym znaczeniu z perspektywy działalności jako podmiotu administracji publicznej. Mówiąc o gminie, należy pamiętać, że o ustroju gminy stanowi jej statut, który określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów.

Krokiem w kierunku budowy samorządu terytorialnego na wyższych stopniach podziału administracyjnego państwa było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁸. Jednak to co najważniejsze z tej perspektywy, to gwarancja konstytucyjna istnienia samorządu terytorialnego na stopniu gminy i przypisanie jej wszystkich zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek. Gmina jest więc podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Uprawnienia do tworzenia, łączenia, dzielenia, znoszenia gminy oraz ustalania granic, a także nadawania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic oraz ustalania i zmieniania nazwy gmin oraz siedziby ich władz posiada Rada Ministrów. Gmina z kolei ma prawo tworzenia jednostek pomocniczych, w szczególności takich jak sołectwa, dzielnice czy osiedla, co jest dokonywane po konsultacji z mieszkańcami.

⁴³ Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U. nr 154, poz. 1107).

⁴⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz. 603, z późn. zm.).

⁴⁵ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 75.

⁴⁶ Dz.U. nr 162, poz. 1126.

⁴⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 713, z późn. zm.

⁴⁸ Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.; dalej: Konstytucja RP.

Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez nią lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Zapewnienie decentralizacji władzy publicznej przekłada się na samorząd terytorialny, który jest jej podstawową postacią. Wykonywanie zdecentralizowanych zadań jest możliwe dzięki zasadzie udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej⁴⁹. Uczestniczy on w sprawowaniu władzy publicznej, a istotną część przyporządkowanych do niego zadań publicznych realizuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 2 ust. 1 i 2 wyraźnie wskazuje, że gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność oraz że posiada osobowość prawną.

Z ustawy zasadniczej wynika, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne, a na mocy uregulowań ustawowych jego jednostki mogą wykonywać inne zadania publiczne, określane jako zlecone. Przyjęty został więc podział zadań samorządu terytorialnego na własne i zlecone, co doskonale przekłada się na poziom gminy. W zależności od przydzielonych zadań jednostki samorządu terytorialnego mają zapewniony udział w dochodach publicznych oraz otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa.

Jak już wcześniej wspomniano, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.s.g. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Katalog tych zadań obejmuje wiele różnorodnych spraw, które mają cechę publicznych⁵⁰. Należy również zwrócić

⁴⁹ M. Kisała, *Granice decentralizacji*, (w:) B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja...*, s. 67.

⁵⁰ W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego; edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku

uwagę na obowiązki gminy w zakresie organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów, co w obecnej sytuacji kryzysowej nabiera szczególnego wymiaru.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują swoje zadania za pośrednictwem organów stanowiących i wykonawczych, a ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące⁵¹. Podstawowy podział organów jednostek samorządu terytorialnego to konstytucyjny podział, oparty na kryterium funkcji, na organy stanowiące i wykonawcze, i na kryterium sposobu kształtowania składu – na organy pochodzące z wyborów powszechnych i na organy wyłaniane przez organy stanowiące⁵². Organy gminy są w pewnym sensie reprezentantami mieszkańców i w ich imieniu podejmują rozstrzygnięcia. Organem stanowiącym i kontrolnym gminy jest rada gminy lub rada miejska, jeżeli jej siedziba znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, a jej kadencja trwa 5 lat od dnia wyboru. Liczba radnych rady gminy jest uzależniona od liczby mieszkańców w gminie i oscyluje od 15 w gminach do 20 000 mieszkańców, do 25 w gminach do 200 000 mieszkańców, za każde kolejne 100 000 mieszkańców dodaje się 3 radnych, lecz ich liczba nie może przekroczyć 45. W celu organizacji prac rady gminy organ ten wyłania przewodniczącego oraz maksymalnie do trzech wiceprzewodniczących.

Do kompetencji rady gminy zostały przypisane liczne zadania, wśród których dominuje podejmowanie uchwał we wszystkich sprawach gminy, z wyłączeniem tych, które na mocy ustaw zostały przypisane innym podmiotom⁵³. Drugą funk-

publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1057); współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

⁵¹ Art. 169 ust. 1 i 4 Konstytucji RP.

⁵² M. Stahl, *Zagadnienia ogólne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 75.

⁵³ Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy w szczególności: uchwalanie statutu gminy; ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności; powoływanie i odwoływanie skarbnika gminy, który jest głównym księgowym budżetu – na wniosek wójta; uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu; rozpatrywanie raportu o stanie gminy oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu; uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; uchwalanie programów gospodarczych; przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; ustalanie zakresu działania jednostek pomocniczych, zasad przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasad przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki; podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu; określanie wysokości sumy, do której wójt może samodzielnie zaciągać zobowiązania; podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 2a; podejmowanie uchwał w sprawach współdziałania z innymi gminami oraz wydzielanie na ten cel odpowiedniego majątku; podejmowanie uchwał w sprawach współpracy

cją rady gminy są uprawnienia kontrolne w stosunku do organu wykonawczego oraz jednostek pomocniczych gminy, które wykonuje ona przy pomocy komisji rewizyjnej.

Organem wykonawczym gminy jest wójt, a jego kadencja rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru przez radę gminy i kończy się z dniem upływu kadencji rady gminy⁵⁴. Z kolei w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, organem wykonawczym jest burmistrz. Do organów wykonawczych gminy zaliczany jest także prezydent miasta, który funkcjonuje w miastach liczących powyżej 100 000 mieszkańców lub w miastach, w których przed wejściem w życie ustawy był organem wykonawczo-zarządzającym.

Wójt, burmistrz oraz prezydent miasta jako organy wykonawcze podlegają radzie gminy (miasta) oraz wykonują podjęte przez nią uchwały. Spełniają oni określoną w przepisach rolę, a także realizują charakterystyczne dla nich zadania, do których zalicza się m.in.: przygotowywanie projektów uchwał rady gminy; opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju; określanie sposobu wykonywania uchwał; gospodarowanie mieniem komunalnym; wykonywanie budżetu oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. O roli organu wykonawczego gminy świadczy chociażby fakt, że zadaniem wójta jest opracowanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego, a także możliwość zarządzania ewakuacji z obszarów zagrożonych.

Organy gminy, realizując przypisane im zadania, kształtują sytuację mieszkańców wspólnoty lokalnej i dbają o ich potrzeby. Realizacja następuje w zróżnicowanych formach działania, także tych o charakterze władczym, co jest właściwe dla podmiotów administracji publicznej. Wykonywanie administracji publicznej z możliwością stosowania władztwa należy do istoty samorządu, przy czym o ile jeszcze do niedawna władztwo to sprowadzało się w literaturze do władztwa administracyjnego, o tyle ostatnio konstruuje się szersze pojęcie władztwa gminy obejmujące swoim zakresem różne rodzaje władztwa (terytorialne, organizacyjne, planistyczne, osobowe, finansowe, prawotwórcze, kulturalne)⁵⁵. Współczesny samorząd, podobnie zresztą jak cała administracja publiczna, posługuje

ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych; podejmowanie uchwał w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów będących drogami publicznymi lub nazw dróg wewnętrznych, a także wznoszenia pomników; nadawanie honorowego obywatelstwa gminy; podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów; stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

⁵⁴ Art. 26 ust. 1 u.s.g.

⁵⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 122.

się formami niewładczymi, które uzupełniają działania władcze lub samodzielnie stosowane prowadzą do realizacji określonych celów.

5. UWAGI KOŃCOWE

Czuwając nad zróżnicowanymi stanami bezpieczeństwa, samorząd gminny jest tą częścią administracji publicznej, z którą najczęściej mają do czynienia mieszkańcy danego terytorium, i który ma być im pomocny w potrzebach, z którymi nie mogą sobie poradzić. Wieloletnie doświadczenia w funkcjonowaniu samorządu gminnego są powiązane z licznymi przeobrażeniami związanymi ze zmianami społecznymi, gospodarczymi, politycznymi i ustrojowymi państwa. Bezsprzeczne jest, już od samych jego początków, oparcie samorządu terytorialnego na jego strukturach, które znajdują się na stopniu podstawowym, co stanowi potwierdzenie postawionej na wstępie hipotezy. Zebrany materiał badawczy, w tym liczne prawodawstwo, wskazuje, że ustrój samorządu gminnego ma swoje źródło w przepisach Konstytucji RP oraz aktach rangi ustawowej.

Jak słusznie zauważył Z. Niewiadomski, „samorząd powstaje po to, aby przejąć część zadań wykonawczych państwa, aby uczestniczyć w wykonywaniu administracji publicznej”⁵⁶. Przypisane do samorządu gminnego zadania, układ organów oraz właściwe mu prawne formy działania przeświadczają o jego przynależności do systemu administracji publicznej. W obecnej rzeczywistości samorząd gminny stał się jednym z fundamentów systemu administracji publicznej w Polsce, bez którego zabezpieczenie podstawowych potrzeb społecznych wydaje się niewyobrażalne. Samorząd gminny jest również urzeczywistnieniem konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej, w myśl której społeczności lokalne mają prawo do uczestniczenia w zarządzaniu, w ramach prawa, istotną częścią spraw publicznych. Podejmuje się on realizacji spraw publicznych na rzecz ludności zamieszkałej na danym terytorium, za co ponosi wyłączną odpowiedzialność. Przedstawiona istota samorządu gminnego jest wypełnieniem postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego i dokładnie wpisuje się w jej postanowienia.

Podkreślenia wymaga ugruntowana pozycja ustrojowoprawna samorządu gminnego w systemie administracji publicznej, co jest z pewnością dużym osiągnięciem w jego trzydziestoletniej współczesnej historii. Przypisana mu ranga i ważkość realizowanych zadań powodują postrzeganie tego samorządu jako narzędzia w zaspokajaniu podstawowych potrzeb środowisk lokalnych. Z tego

⁵⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System...*, s. 125.

powodu należy wyrazić nadzieję, że nieodwracalne stało się funkcjonowanie samorządu gminnego jako trwałego elementu systemu administracji publicznej.

REFERENCES

- Błaś A., Boć J., *Samorząd terytorialny*, (w:) *Prawo administracyjne. Wydanie trzynaste poprawione*, Wrocław 2010
- Boć J., *Pojęcie administracji*, (w:) *Prawo administracyjne. Wydanie trzynaste poprawione*, Wrocław 2010
- Dziobek-Romański J., *Proces ujednolicenia ustroju samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, t. XXII, nr 2
- Gałędek M., *Odrębność ustroju samorządu terytorialnego na ziemi wileńskiej*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010
- Gierszewski J. (red.), *Administracja publiczna*, Chojnice 2012
- Hauser M., Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 2. Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012
- Jaworski B., *Pozycja prawna Komendanta Głównego Policji jako centralnego organu administracji rządowej*, Rzeszów 2016
- Jendrońska J., *Reguły i zasady postępowania w administracji publicznej*, (w:) A. Błaś, K. Nowacki (red.), *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej*, Wrocław 2005
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947
- Kisala M., *Granice decentralizacji*, (w:) B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019
- Kotulski M., *Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2019, nr 3888, Prawo CCCXXVII
- Maciejewski T., *Samorząd terytorialny II Rzeczypospolitej (1918–1939)*, (w:) T. Maciejewski, J. Gierszewski (red.), *Z problemów administracji. Administracja publiczna*, Chojnice 2010
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Przygodzki J., *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019

- Róg M., *Administracja publiczna*, (w:) W. Pływaczewski, G. Kędzierska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne*, (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010