Od urzędnika ziemskiego do samorządu terytorialnego

# Starosta jako królewskie ramię

**W czasie zjazdów dzielnicowych główną rolę odgrywali biskupi, a samorząd terytorialny na wszystkich szczeblach zaczął funkcjonować dopiero na mocy dekretu PKWN. Historia polskiej samorządności może zaskakiwać...**

Sejmik w kościele, rysunek Jana Piotra Norblina

Upoczątków państwa polskiego nie było podziału na władzę centralną i lokalną. Urzędy na dworze książęcym w każdej dzielnicy miały charakter urzędów centralnych, a sprawowali je jedynie możni. Pewne odrębności w zakresie zarządu występowały jedynie na Śląsku oraz Pomorzu Zachodnim. W XIII wieku na Śląsku utworzono urząd marszałka, wywodzący się z dawnego urzędu koniuszego, który zarządzał dworem władcy. Na Pomorzu Zachodnim pierwszym urzędnikiem książęcym od połowy XIII wieku był również marszałek. W dzielnicy tej nie utworzono urzędu wojewody.

### Urzędnicy ziemscy i królewscy

W XIV wieku zarząd terytorialny kraju sprawowali urzędnicy lokalni. Dzielili się oni na urzędników ziemskich oraz królewskich. System urzędów ziemskich powstał w wyniku ewolucji urzędów nadwornych oraz urzędów zarządu lokalnego. Należały do niego urzędy dygnitarskie oraz niższe urzędy ziemskie. Na stanowiska te pod koniec XIV wieku król nominował dożywotnio danego właściciela ziemskiego. Na obsadę urzędu ziemskiego musiał jednak uzyskać zgodę rady panów ziemi.

### Ewolucja urzędu starosty

W okresie monarchii stanowej miała miejsce ewolucja urzędu starosty. Byli swobodnie powoływani, jak i odwoływani przez króla. Na czele prowincji stali starostowie generalni. Z biegiem czasu zostały utworzone starostwa grodowe obejmujące gród i jego okolice. Starosta był namiestnikiem króla na terytorium, które podlegało jego zarządowi. Wydawał przywileje, a w zastępstwie monarchy wypełniał jego uprawnienia, co sprawiało, iż starostę nazywano ramieniem królewskim. Wkrótce stał się on głównym królewskim urzędnikiem lokalnym mającym uprawnienia sądowe, policyjne oraz skarbowe. Na swoim terytorium zarządzał on majątkiem królewskim. Urzędnik ten był otoczony mirem starościńskim. Oznaczało to, iż osoba dobywająca miecza w jego obecności była karana śmiercią.

### Dzielnicowe zjazdy urzędnicze

Wyrazem udziału czynnika społecznego w sprawowaniu władzy państwowej w XIII wieku były okresowe zjazdy określane jako wiece. Po pewnym czasie przybrały one postać międzydzielnicowych, jak i dzielnicowych zjazdów urzędniczych z udziałem książąt. Przy współudziale zjazdów, gdzie główną rolę odgrywali biskupi oraz komesi, książę podejmował najważniejsze decyzje państwowe. Na wiecach książęta sprawowali również sądy. W ciągu XIV wieku nastąpiła reorganizacja wiecu dzielnicowego. Wyodrębnił się z niego sąd wiecowy rozstrzygający w ważnych sprawach sądowych oraz rada panów zajmująca się ustawodawstwem, a także sprawami lokalnymi.

Na wiece te zaczął z czasem przybywać ogół szlachty danej ziemi, chociaż jeszcze w połowie XV wieku ważną rolę odgrywała na nich rada panów. W wyniku tych zmian powstały sejmiki ziemskie. Były one dobrowolnym zgromadzeniem członków stanu uprzywilejowanego, czyli szlachty danej ziemi, województwa, czy prowincji i pełniły dwojaka rolę. Były podstawową instytucją szlacheckiego samorządu lokalnego i jednocześnie głównym sposobem uczestnictwa szlachty w życiu politycznym państwa.

### Burmistrz podległy prefektowi

Jednostkami podziału administracyjnego w czasach Księstwa Warszawskiego były departamenty, powiaty oraz gminy wiejskie i miejskie. Na czele departamentu stał nominowany przez monarchę prefekt. Sprawowanie administracji w powiecie konstytucja powierzała podprefektowi, który również pochodził z nominacji królewskiej. Na czele gminy miejskiej stał burmistrz podległy podprefektowi. Do obowiązków burmistrza należało administrowanie miastem oraz nadzór nad policją. Na czele gminy wiejskiej stał wójt, który był powoływany przez prefekta najczęściej spośród dziedziców. Zadaniem wójta było sprawowanie funkcji administracyjnych oraz policyjnych. W tym czasie wójtowie, w odróżnieniu od pozostałych urzędników publicznych nie pobierali pensji.

### Obradami kierowali marszałkowie

Kiedy Polska została wykreślona z mapy Europy, jedynie w zaborze rosyjskim przez kilkadziesiąt lat utrzymano samorząd szlachecki. Rolę tę spełniały sejmiki powiatowe i gubernialne, których obradami kierowali wybrani marszałkowie. Sejmiki te decydowały o sprawach lokalnych oraz dokonywały wyboru licznych urzędników administracyjnych i sądowych. Stopniowo ograniczano jednak liczbę szlachty osiadłej, uprawnionej do udziału w tych zgromadzeniach poprzez m.in. zwiększenie cenzusu majątkowego. Do czasu upadku powstania listopadowego na ziemiach polskich zaboru rosyjskiego utrzymano wiele instytucji ustrojowych z okresu I Rzeczypospolitej. Po roku 1831 roku sytuacja ta zmieniła się na niekorzyść. Jeszcze pełniejsze upodobnienie administracji Królestwa Polskiego do rosyjskiej nastąpiło po upadku powstania styczniowego. Od 1866 roku gubernator, jako przedstawiciel rządu kierował administracją guberni oraz uzyskał uprawnienia o charakterze policyjnym. Sprawował też nadzór nad samorządem gminnym.

### Zarząd gminy, czyli wójt z ławnikami

Dopiero na początku XX wieku zaczęto powszechnie uznawać samorząd za podstawową formę decentralizacji administracji państwowej. W 1918 roku na ziemiach polskich istniało kilka typów samorządu terytorialnego o zróżnicowanych formach organizacyjnych. W okresie II Rzeczypospolitej nastąpiła znaczna ewolucja instytucji samorządowych, gdzie dążono do ich unifikacji. Ustawa scaleniowa z 1933 roku wprowadziła samorząd terytorialny w gminach wiejskich, miejskich oraz powiatach. W gminie wiejskiej organem uchwałodawczym była rada gminy, którą wyłaniano w wyborach pośrednich. Organem wykonawczym był natomiast zarząd gminy, w skład którego wchodził wójt z ławnikami. W gminach miejskich rady miejskie wybierano w wyborach powszechnych. Z ich wyboru pochodził zarząd miasta w skład którego wchodził burmistrz z ławnikami. W powiatach zamiast sejmików, w wyborach pośrednich wyłaniano rady powiatowe, które były organami uchwałodawczymi. Z ich wyboru pochodził wydział powiatowy, który był organem wykonawczym samorządu powiatowego. Na jego czele stał starosta. **woj**

Jeszcze przed zakończeniem II wojny światowej, w 1944 roku, na mocy dekretu PKWN przywrócono samorząd terytorialny. Jego organami ustawodawczymi stały się terenowe rady narodowe. Charakterystyczne jest, że właśnie na mocy tego dekretu po raz pierwszy w dziejach Polski samorząd funkcjonował na wszystkich szczeblach podziału terytorialnego kraju. Ustawa z 1950 roku zlikwidowała samorząd terytorialny. Aż do 1989 roku nie był on przedmiotem regulacji prawnych.

**Źródło: Marian Kallas, Historia Ustroju Polski, Warszawa 2005.**