

**Magdalena Kalisiak-Mędelska**

Uniwersytet Łódzki

### **DECENTRALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ. ZARYS PROBLEMU**

**Streszczenie:** Rozważania w opracowaniu skoncentrowano w pierwszej kolejności na wyjaśnieniu terminu decentralizacji w ujęciu zarówno nauk organizacji i zarządzania, jak i prawa. Przybliżono również istotę decentralizacji publicznej oraz jej przebieg w Polsce po roku 1989. Opracowanie jest oparte przede wszystkim na przeglądzie wybranych pozycji literaturowych.

**Słowa kluczowe:** decentralizacja, administracja publiczna, samorząd terytorialny.

#### **1. Decentralizacja – wyjaśnienie pojęcia**

Decentralizacja jest zjawiskiem złożonym i wielowymiarowym. Rozpatrywana jest przede wszystkim w ujęciu nauki organizacji i zarządzania, co nie oznacza, iż w innych dziedzinach nie podjęto prób jej definiowania. Definicje te akcentują jednak inne elementy – kluczowe z punktu widzenia danej dziedziny. Decentralizacji nie da się w pełni i jednoznacznie określić. Jak pisze O. Lange, istnieje bowiem wiele rozmaitych możliwości, co za tym idzie może być wiele odmiennych rodzajów i stopni decentralizacji<sup>1</sup>. Nie wdając się w głębokie dywagacje pojęciowe, należy jednak choćby w sposób bardzo ogólny nakreślić znaczenie i istotę decentralizacji. Najogólniej i najprościej decentralizację definiuje się w opozycji do centralizacji – ujemne skutki centralizacji stanowią dodatnią stronę decentralizacji. Konsekwencją takiego podejścia jest jednakże traktowanie decentralizacji jako systemu wymuszonego przez niedociągnięcia centralizacji<sup>2</sup>.

Z punktu widzenia organizacji i zarządzania decentralizacja jest procesem rozproszenia prawa, uprawnień do korzystania z zasobów organizacji oraz odpowie-

<sup>1</sup> L. Kolarska-Bobińska, *Centralizacja i decentralizacja. Decyzje, władza, mity*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984, s. 27.

<sup>2</sup> Tamże, s. 13.

działności na wszystkie jej szczeble. W strukturach zdecentralizowanych następuje delegowanie uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble. Powstają autonomiczne jednostki o charakterze strategicznym, w których lokalne kierownictwo ma znaczny zakres władzy i ponosi odpowiedzialność za funkcjonowanie organizacji, systemu. Należy jednak zwrócić uwagę, iż decentralizacja może urzeczywistniać się w odmiennych wariantach. Mamy bowiem do czynienia z decentralizacją dającą większe możliwości usamodzielnienia kierowanych, czyli odnoszącą się zarówno do wyboru organizacyjnych celów, jak i metod ich osiągania. Z drugiej zaś strony można ją postrzegać jako bardziej ograniczającą samodzielność, czyli decentralizację tylko decyzji co do wyboru metod osiągania już narzuconych celów<sup>3</sup>.

Warto tutaj odnieść się jeszcze do podejścia T. Kotarbińskiego, pozwalającego, jak pisze L. Habuda, sformułować istotne dla rozważań o decentralizacji stwierdzenia, a mianowicie<sup>4</sup>:

1. Kierowanie nierozzerwalnie związane jest także z centralizacją, nie występuje zatem sytuacja pełnej decentralizacji – oznaczałoby to w konsekwencji brak kierowania.

2. Charakterystyczna dla kierowania jest jego relacyjna natura – ma ono miejsce zawsze pomiędzy dwoma podmiotami.

3. Kierujący dążą do skłonienia kierowanych do zachowania się zgodnie z ich wolą, ograniczając tym samym samodzielność kierowanych jako podmiotów działania.

W takim ujęciu decentralizacja to pewna doza samodzielności kierowanych, niezależnie od tego, czy uzyskiwana jest ona poprzez wycofywanie się kierujących z kierowania czy też poprzez zastępowanie kierowania bezpośredniego pośrednim<sup>5</sup>. Potwierdza to koegzystencję decentralizacji z centralizacją w myśli A. Jaya: „Dobrej decentralizacji musi towarzyszyć centralizacja; nie tylko nie są one odwrotnie proporcjonalne, ale raczej przeciwnie, są wprost proporcjonalne: im więcej tej drugiej, tym bardziej można sobie pozwolić na pierwszą”<sup>6</sup>.

Decentralizacja w naukach o organizacji i zarządzaniu w swojej istocie pozostaje zbieżna z podejściem formułowanym w naukach administracyjnych. Oba bowiem w dużej mierze skupiają się na samodzielności rozpatrywanej w układzie zależności wertykalnych. W ujęciu nauk prawnych decentralizacja ściśle związana jest z budową ustroju administracyjnego. Jej wyrazem jest taki system organizacyjny administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych – wyższych – szczebli (organów) w drodze ustawowej. Są one realizowane w sposób samodzielny i podlega-

---

<sup>3</sup> L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 134.

<sup>4</sup> Tamże, s. 130.

<sup>5</sup> Tamże, s. 131.

<sup>6</sup> A. Jay, *Machiavelli i zarządzanie*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1996, za: L. Habuda, wyd. cyt., s. 141.

ją w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych<sup>7</sup>. Wspomniana samodzielność jest konstytutywnym elementem decentralizacji. Oznacza to wyeliminowanie podporządkowania hierarchicznego z układu stosunków z organami zwierzchnimi. Przy tym, co należy podkreślić, samodzielność ta realizowana jest w ramach jednego porządku prawnego. Formą zapewnienia zgodności działań zdecentralizowanych z prawem jest właśnie przywołany wcześniej nadzór, którego kryterium stanowi zgodność z prawem i który sprawowany jest wobec podmiotu w określonym stopniu samodzielnego i niezależnego<sup>8</sup>.

## **2. Decentralizacja administracji publicznej a samorząd terytorialny**

Szerokie ujęcie oraz występowanie decentralizacji w różnych obszarach nauki pozwalają na wyodrębnienie różnych jej form, odnoszących się zarówno do procesu organizacji zarządzania przedsiębiorstwem, jak i do aparatu administracyjnego. Biorąc pod uwagę problematykę opracowania, warto nakreślić decentralizację ustrojowo-prawną oraz administracyjną. Pierwsza z nich jest przejawem stosunków między podmiotami prawa publicznego na wyższych i niższych szczeblach struktury organizacyjnej państwa. Jest ona tym większa, im większa jest niezależność ustrojowa organów niższego szczebla od rządu centralnego.

Decentralizacja administracyjna polega natomiast na wyodrębnieniu i precyzyjnym zdefiniowaniu zakresu zadań przynależnych niższemu szczeblom oraz na wyposażeniu ich w narzędzia administracyjne umożliwiające realizację powierzonych im zadań. Czynniki, które wpływają na zakres i formę decentralizacji administracyjnej, to przede wszystkim ustroj terytorialny (państwa jednolite i złożone) oraz przyjęty model samorządu terytorialnego<sup>9</sup>. Jednym z przejawów decentralizacji administracyjnej jest dekoncentracja, będąca przekazaniem zadań publicznych na poziom specjalnie wyodrębnionych w państwie struktur, tworzonych przez jednostki o równorzędnym statusie (samorząd terytorialny). Transferowi zadań towarzyszy powierzenie organom niższych szczebli uprawnień do podejmowania decyzji w ściśle ustalonym zakresie, z utrzymaniem szerokiej ingerencji organów szczebli wyższych. Wyodrębniona struktura jest integralną częścią państwa, a granice jej samodzielności określają właściwe ustawy.

Bardziej rozwiniętą formą decentralizacji administracyjnej jest delegacja, polegająca na przekazaniu zadań i części uprawnień decyzyjnych ze szczebla rządowego na szczebel samorządowy. Jest to pewien rodzaj upoważnienia do wykonywania czynności zastrzeżonych wcześniej dla organu wyższego szczebla.

---

<sup>7</sup> J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2007, s. 234.

<sup>8</sup> Tamże, s. 235.

<sup>9</sup> J. Kuciński, *Podstawy wiedzy o państwie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 24.

Dewolucja, kolejna z form decentralizacji administracyjnej, charakteryzuje się przekazaniem kompetencji decyzyjnych oraz określonych uprawnień uchwałodawczych i kontrolnych jednostkom autonomicznym. Jest ona charakterystyczna dla państw złożonych, wielokulturowych, odznaczających się widocznymi zróżnicowaniami regionalnymi pod względem np. języka, religii, historii<sup>10</sup>.

Samodzielność bądź niezależność organów niższych szczebli w stosunku do organów centralnych stanowi właśnie istotę decentralizacji administracji publicznej, wyrażającą się nieobecnością w zdecentralizowanych strukturach hierarchicznego podporządkowania. Kolejną właściwością jest podział kompetencji między organami wyższego i niższego stopnia. Podział ten ma fundamentalne znaczenie dla decentralizacji, która nie występuje bez dekoncentracji. Nie ma bowiem konstytuującej zdecentralizowaną administrację samodzielności bez określenia, czego ta samodzielność dotyczy i na wykonywaniu jakich kompetencji polega<sup>11</sup>. Do kwestii rozmieszczenia zadań i kompetencji odnosi się również J. Boć, który definiując decentralizację, wskazuje na taki system organizacyjny administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone lub też przekazane w drodze ustawowej. Wykonywane są one samodzielnie, przy czym podlegają nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych<sup>12</sup>.

Państwo decyduje się na zdecentralizowanie zadań publicznych najczęściej wtedy, gdy nie jest w stanie wykonać ich za pomocą swojego własnego aparatu, lub też gdy świadomie przekazuje do wykonania określony pakiet zadań odrębnym i samodzielnym strukturom, przy zachowaniu oczekiwanych korzyści. W sposób kompleksowy źródła decentralizacji zidentyfikowała J. Starościak, wskazując na ich charakter jako<sup>13</sup>:

1) społeczno-polityczny, zakładający włączenie czynnika obywatelskiego w proces administrowania, co za tym idzie – wpływ na bieg spraw publicznych,

2) ekonomiczny, wynikający z faktu dysponowania przez administrację ogromnym majątkiem publicznym, wymagającym efektywnego i odpowiedzialnego zarządzania zgodnie z interesem publicznym,

3) techniczny, umożliwiający zapewnienie bezpośredniej styczności aparatu administracji z załatwianymi sprawami przy zachowaniu wagi zadań publicznych ze stopniem organu, który je realizuje – „ucieczka” od centralizacji prowadzi do niwelowania zakłóceń w załatwianiu spraw publicznych, przeciwdziałania biurokracyzmowi i nadmiernej komplikacji funkcjonowania administracji.

W literaturze przedmiotu decentralizacja administracji publicznej najczęściej traktowana jest jako przeniesienie części uprawnień władzy centralnej na organy

<sup>10</sup> S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3 (33).

<sup>11</sup> L. Habuda, wyd. cyt., s. 155.

<sup>12</sup> J. Boć (red.), wyd. cyt., s. 237.

<sup>13</sup> M. Cherka, *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna*, Studia Iuridica XLIII, 2004.

niższych szczebli oraz miejscowych, lokalnych samorządów, urzędów, instytucji. Inne definicje skupiają się przede wszystkim na zaakcentowaniu relacji w zakresie zadań i kompetencji między administracją rządową a samorządem terytorialnym, przy prawnym zagwarantowaniu względnej samodzielności. Samorząd jest tutaj jednocześnie formą decentralizacji i upodmiotowieniem tych, na rzecz których dokonano wcześniej decentralizacji. L. Habuda polemizuje jednak ze zwolennikami traktowania samorządu właśnie jako szczególnej formy decentralizacji. Jego zdaniem jest to nic innego jak upodmiotowienie administrowanych, to mniej lub bardziej zróżnicowane formy uczestnictwa administrowanych w sprawowaniu wcześniej zdecentralizowanego administrowania<sup>14</sup>. Przyznaje jednak, że bez terytorialnej decentralizacji nie ma samorządu terytorialnego.

Odniesienie do idei decentralizacji odnajdujemy również w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, który wskazuje, iż opiera się ona na przekazaniu kompetencji władzy państwowej organom jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionym w sposób demokratyczny przez społeczności lokalne. Zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule konstytucji<sup>15</sup>. Pomocniczość sprowadza się tutaj przede wszystkim do stanu, zgodnie z którym wszystkie decyzje dotyczące obywateli podejmowane będą na jak najniższych, a zarazem jak najbliższych obywatelowi, szczeblach administracji publicznej. Na szczeblach wyższych powinny być podejmowane tylko te decyzje, których efektywność, przy zastosowaniu takiego rozwiązania, będzie największa. Podstawowym założeniem społecznym i konstytucyjnym w tym zakresie jest lokowanie aparatu wykonującego zadania publiczne z uwzględnieniem wszelkich okoliczności społeczno-gospodarczych warunkujących wprowadzone zmiany<sup>16</sup>.

Samorząd terytorialny wykonuje zatem zadania publiczne wynikające z konstytucji i innych ustaw, a jego samodzielność jest gwarantowana konstytucyjnie<sup>17</sup>. Zasada decentralizacji dotyczy jednakże organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samorządu terytorialnego<sup>18</sup>. Trybunał podkreślił także, że udział samorządu w sprawowaniu władzy publicznej nie polega na podejmowaniu działań zawsze wtedy, gdy uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko fakt lokalnego charakteru

---

<sup>14</sup> L. Habuda, wyd. cyt., s. 164.

<sup>15</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2005 r. w sprawie Kp 3/05, za: A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Państwo – koncepcje i zadania*, Studia Erasmiana Wratislaviensia zeszyt III, Wrocław 2008.

<sup>16</sup> A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Państwo – koncepcje i zadania*, Studia Erasmiana Wratislaviensia Zeszyt III, Wrocław 2008.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. w sprawie K 31/06, Trybunał Konstytucyjny [http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/K\\_31\\_06\\_PL.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/K_31_06_PL.pdf), 11.08.2011.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 1998 r. w sprawie K 38/97, OTK z 1998 r., 3/18, poz. 31.

spraw publicznych<sup>19</sup>. Samorząd ma prawo wykonywać tylko tę część administracji publicznej, która nie została zastrzeżona ustawowo do kompetencji administracji rządowej.

Rola samorządu terytorialnego w sprawowaniu administracji publicznej została zawarta w Konstytucji RP w zapisie ustępu 2, art. 16, jako przysługująca mu w ramach ustaw istotna część zadań publicznych, wykonywanych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zadania przekazywane są na zasadzie decentralizacji przez państwo będące suwerenem. Oznacza to, iż kształt i zakres działalności samorządu uzależniony jest od woli ustawodawcy, a przynależność do określonej jednostki samorządu terytorialnego wynika z mocy prawa, w związku z zamieszkaniem na danym obszarze, a nie z samej woli przynależności. Wydzielenie jednostek samorządu terytorialnego utożsamiane jest z uznaniem odrębności interesu lokalnego, a co za tym idzie przyznaniem swobody realizacji ochrony tego interesu<sup>20</sup>. Spełniony jest również warunek samodzielności, wyodrębnionej w drodze decentralizacji struktury. Samorząd terytorialny jest bowiem samodzielny w wykonywaniu swoich zadań, choć samodzielność ta nie oznacza jednak całkowitego uniezależnienia od państwa. Państwo, zgodnie z art. 171 Konstytucji RP, może w określonych przypadkach ingerować w sferę działalności samorządu, przy czym jego organy upoważnione są do prowadzenia kontroli jedynie w oparciu o kryterium zgodności z prawem (legalności).

Decentralizacja administracji publicznej na rzecz samorządu terytorialnego, pomimo pojawiających się sceptycznych opinii, nie jest aktem bezcelowym. Stawiane są przed nią trzy podstawowe cele: polityczny, efektywnościowy i społeczny<sup>21</sup>. Cel pierwszy jest wyrazem motywowania obywateli do zwiększenia zainteresowania i aktywniejszego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych. Ponadto decentralizacja wzmacnia mechanizm kontroli społecznej. Efektywnościowa funkcja decentralizacji sprzyja tworzeniu lepszych warunków do zarządzania sprawami publicznymi. Wymiar celu społecznego przejawia się zaangażowaniem obywateli w sprawy społeczne; zwiększa się ich wpływ na zarządzanie lokalnymi instytucjami społecznymi, a samorządne struktury mogą być bazą rozwoju kapitału społecznego, samopomocy i obywatelskich inicjatyw.

Obok decentralizacji administracji publicznej poprzez samorząd terytorialny coraz częściej wskazuje się rzeczywistą lub potencjalną potrzebę obecności podmiotów niepublicznych w obszarze działalności samorządu terytorialnego. Akcentował to M. Kulesza w swojej interpretacji pojęcia decentralizacji administracji publicznej.

---

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 1994 r. w sprawie K 14/93, OTK z 1994 r., poz. 13, za: W. Wytrzązek, *Decentralizacja administracji publicznej*, <http://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf>, 10.08.2011.

<sup>20</sup> J. Drażkowski, *Decentralizacja zarządzania państwem jako czynnik rozwoju turystyki na szczeblu samorządu terytorialnego w Polsce*, „Problemy Turystyki” 2007, nr 1-4.

<sup>21</sup> S. Golinowska, *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych*, [w:] S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Raporty CASE nr 65.

Według niego polega ona na przekazywaniu zadań i kompetencji wcześniej wykonywanych przez aparat administracji państwowej na rzecz: społeczności lokalnych, przedsiębiorstw, organizacji społecznych czy też innych podmiotów spoza struktury administracji ustawowo umocowanych do ich przejmowania<sup>22</sup>. W przypadku podmiotów niepublicznych można identyfikować cztery typy ich obecności w obszarze administracji publicznej, a mianowicie<sup>23</sup>:

1) współdomenę – podmiot niepubliczny działa w sferze celów administracji, chociaż nie wykonuje jej zadań i nie jest wspierany przez podmioty należące do administracji,

2) wspieranie działalności podmiotów niepublicznych – podmiot niepubliczny działa w sferze celów administracji, chociaż nie wykonuje jej zadań, ale jest wspierany przez podmioty należące do administracji,

3) współuczestniczenie w realizacji zadań administracji publicznej – podmiot niepubliczny wykonuje zadania powierzone administracji,

4) świadczenie usług przez podmioty niepubliczne – kooperacja polegająca na zleceniu przez podmioty publiczne świadczenia usług na rzecz adresatów działań administracji publicznej (zakup usług).

Przytoczona obecność podmiotów niepublicznych jest umocowana konstytucyjną zasadą pomocniczości. Ich działalność związana jest między innymi z zawieraniem kontraktów, udzielaniem koncesji, wspomaganiami organizacji samopomocowych czy podejmowaniem wspólnych przedsięwzięć<sup>24</sup>.

Bardzo ważną kwestią, która powinna zostać poruszona przy okazji omawiania problematyki decentralizacji, są paradoksalnie niebezpieczeństwa, jakie może ona za sobą pociągnąć. Różnego rodzaju badania wskazują, iż mogą pojawić się tendencje do nieefektywnej alokacji środków, nepotyzm, korupcja, nadużycie władzy czy też klientelizm niższych szczebli wobec rządu centralnego. Nie są to jednak zjawiska mogące prowadzić do zakwestionowania potrzeby decentralizacji. Występowały one równie silnie w układach zamkniętych, tworzonych przez autorytarną władzę, niepoddawaną kontroli społecznej. Właśnie przeniesienie ciężaru odpowiedzialności za szereg spraw publicznych na niższe szczeble uruchamia, wzmacnia i rozszerza zakres tej kontroli, przeciwdziałając tym samym niekorzystnym układom na szczeblach władzy publicznej<sup>25</sup>. Niejednokrotnie również zbyt duża autonomia i brak dostatecznej presji z zewnątrz sprzyjają nie tylko swobodzie działania, ale także niechęci do podejmowania działań lub zaniechania działań potrzebnych<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> L. Habuda, wyd. cyt., s. 156.

<sup>23</sup> W. Wytrązek, *Decentralizacja administracji publicznej*, <http://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf>.

<sup>24</sup> Tamże.

<sup>25</sup> G. Gorzelak, *Decentralizacja – wiara czy wiedza? (Na marginesie tekstu wprowadzającego Stanisławy Golinowskiej)*, [w:] S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Raporty CASE nr 65.

<sup>26</sup> S. Golinowska, wyd. cyt.

Drugim niezmiernie ważnym zagadnieniem jest jakość społeczeństwa. Jak dowodzą S. Golinowska i M. Boni, społeczeństwa zmodernizowane, bogatsze i lepiej wykształcone są bardziej zainteresowane decydowaniem o sobie w szerokim zakresie spraw, a także znacznie lepiej potrafią organizować struktury instytucjonalne niezbędne do osiągnięcia ich celów. Społeczeństwa takie częściej podejmują inicjatywy na rzecz własnej wspólnoty, a ich realizację opierają na zaufaniu oraz poczuciu odpowiedzialności<sup>27</sup>. Decentralizacja w słabiej rozwiniętych społeczeństwach może pogłębiać i utrwalać zróżnicowania. Niebezpieczeństwa nie widzi w tym G. Gorzelak. Według niego zróżnicowania te będą rosnąć, ponieważ różne są zdolności społeczności lokalnych do wykorzystywania czynników rozwoju. Jest to jednak zbieżne z istotą społeczeństwa obywatelskiego. Prawom obywateli towarzyszą również obowiązki samoodpowiedzialności i samozaradności. Ich realizacja prowadzi do wykorzystania większej liczby szans, przy czym stopień ich wykorzystania nie jest taki sam w poszczególnych jednostkach terytorialnych<sup>28</sup>.

Pomimo że w Polsce tradycje samorządowe wydają się być stosunkowo bogate, to jednak społeczeństwo obywatelskie, będące jednym z warunków powodzenia decentralizacji, jest nadal stosunkowo słabe. Taki stan rzeczy wynika między innymi z płytkiego zakorzenienia w postawach i zachowaniach społecznych oraz braku wzajemnego zaufania, niskiego poziomu uczciwości obywatelskiej, przyzwolenia na negatywne zachowania rządzących. Niski jest także poziom identyfikacji obywatela z państwem, przy czym samo państwo nie stara się również „zbliżyć” do obywatela. Nie tworzy się realnych procedur ułatwiających włączenie się obywateli w proces podejmowania decyzji, brak jest pełnej przejrzystości życia publicznego (w niewielkim stopniu realizowany jest prawnie zagwarantowany dostęp do informacji publicznej, nadal funkcjonuje tzw. kultura tajności)<sup>29</sup>.

Bardzo trudnymi do zniwelowania barierami w procesie kształtowania społeczeństwa obywatelskiego są czynniki kulturowe odziedziczone po poprzednim systemie, który nie propagował tradycji obywatelskich i demokratycznych oraz potrzeby pracy społecznej. To także niski poziom świadomości obywatelskiej, brak poczucia wpływu na sprawy kraju i swojego środowiska (brak podmiotowości obywatelskiej), brak wiary w skuteczność działań obywatelskich, negatywna ocena polskiej sceny politycznej, niski poziom rozwoju „klasy średniej” czy brak finansowego i organizacyjnego wsparcia organizacji pozarządowych ze strony administracji publicznej<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> G. Gorzelak, wyd. cyt.

<sup>29</sup> M. Kalisiak-Mędelska, *Społeczeństwo obywatelskie. Próba identyfikacji*, [w:] A. Łuczyszyn (red.), *Rola instytucji publiczno-prywatnych w gospodarce regionu*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów nr 30, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów, Wrocław 2010, s. 48.

<sup>30</sup> *Społeczeństwo obywatelskie? Między aktywnością a biernością*, Komunikat z badań CBOS, BS/21/2000.



### 3. Wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce po 1989 roku

Proces decentralizacji w Polsce zapoczątkowany po 1989 roku niewątpliwie należy traktować w kategoriach zasadniczych zmian ustrojowych. W przeciwieństwie do państw Europy Zachodniej, w których decentralizacja dokonywała się w sposób ewolucyjny, w Polsce po okresie monowładzy musiała się rozpocząć od nowa<sup>31</sup>. Poprzedni ustroj pozostawił po sobie zachwiane proporcje pomiędzy sferą polityczną a funkcjami czysto administracyjnymi, co w efekcie doprowadziło do rozmycia odpowiedzialności politycznej i kompetencji urzędniczych. Z tego powodu proces decentralizacji nie był łatwy. Na wstępie wymagał opracowania i wdrożenia nowych zasad ustrojowych przewidujących istnienie wyodrębnionych struktur realizujących określone zadania publiczne.

Proces transformacji ustrojowej doprowadził do nadania samorządności w pierwszej kolejności gminie, będącej podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Rozszerzenie zakresu samorządu terytorialnego dokonało się w 1999 roku, kiedy pojawił się szczebel powiatowy i wojewódzki administracji samorządowej. Zachowano przy tym pełną autonomię jednostek terytorialnych względem siebie. W konsekwencji według stanu na 31 grudnia 2010 roku w ramach zdecentralizowanej administracji funkcjonuje 2479 gmin, 314 powiatów, 65 miast na prawach powiatu oraz 16 województw samorządowych<sup>32</sup>. Można zatem mówić o dwóch poziomach samorządu terytorialnego, pełniących odmienne funkcje: lokalnym, reprezentowanym przez gminy i powiaty, oraz o poziomie regionalnym (województwa). Tak dokonany podział zgodny jest z założeniami polityki strukturalnej Unii Europejskiej, która istotne kompetencje w kwestiach rozwoju społeczno-gospodarczego przypisuje dużym, silnym regionom. Województwo kształtuje środowisko gospodarcze, organizuje sieć kontaktów ponadregionalnych, a także reprezentuje interesy regionu wobec rządu.

Szczebel lokalny zaspokaja natomiast wszystkie podstawowe potrzeby wspólnot lokalnych natury bytowej i społecznej, wynikające z faktu zamieszkiwania na danym terenie. Należy tutaj zwrócić szczególną uwagę na powiat będący ogniwem pomiędzy gminą a województwem samorządowym. Pomimo ponaddziesięcioletniego istnienia tej jednostki samorządu terytorialnego nie milkną dyskusje na temat zasadności jej funkcjonowania. Niejednokrotnie traktowana jest ona jako najniższy element samorządu, dodatkowo występujący w nadmiernej ilości. Ponadto powiat grodzki rodzi wiele wątpliwości. Jak zauważa G. Gorzelak, to właśnie niedoskona-

---

<sup>31</sup> K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, *Blaski i cienie decentralizacji. Wprowadzenie*, [w:] K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa (red.), *Państwo, samorząd i społeczność lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 8.

<sup>32</sup> *Organizacja państwa*, Mały rocznik statystyczny Polski 2011, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

łości powiatu stają się źródłem krytyki zdecentralizowanego systemu terytorialnej organizacji kraju<sup>33</sup>. Niemniej spory wokół powiatu nie dyskwalifikują go jako jednostki samorządowej. Świadczy on te usługi, które przekraczają możliwości gmin, oraz posiada wszelkie predyspozycje do tego, by koordynować działania kilku niezależnych od siebie wyspecjalizowanych instytucji, np. edukacji czy rynku pracy.

Obok segmentu władzy samorządowej funkcjonuje rząd i administracja rządowa odpowiedzialna za sprawy o charakterze ogólnopaństwowym, a także za przestrzeganie prawa i nadzór wojewodów nad samorządem – w tym zakresie.

Decentralizacja w kierunku jednostek terytorialnych zdekoncentrowała kompetencje wielu instytucji centralnych. Każdy ze szczebli samorządu terytorialnego uzyskał określone zadania publiczne, realizowane w oparciu o właściwe regulacje prawne (ustawy) oraz środki finansowe własne i transferowane. Doszło do gruntownej przebudowy sektora publicznego, co za tym idzie – do zmian zasad organizacji i świadczenia usług publicznych. Spowodowało to, zdaniem M. Kuleszy<sup>34</sup>, liczne przeobrażenia w wielu dziedzinach życia społecznego:

1) w sferze społecznej nastąpił szybki rozwój organizacji i inicjatyw pozarządowych oraz innych form samoorganizacji społeczeństwa,

2) w sferze politycznej wyodrębniły się elity lokalne i regionalne, które przejęły odpowiedzialność za funkcjonowanie właściwych instytucji publicznych oraz proces świadczenia usług publicznych,

3) w sferze własności publicznej istotną rolę zaczęły odgrywać mechanizmy rynkowe, ponadto odbudowie poddana została infrastruktura techniczna i społeczna,

4) w sferze finansowej podjęto inicjatywy zmierzające do racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi,

5) w sferze administracyjnej centralistyczne mechanizmy zarządzania resortowego wkomponowano w systemy terytorialne – w dziedzinie administracji i usług publicznych,

6) w sferze współpracy międzypaństwowej stworzono szanse na szersze kontakty samorządu terytorialnego i instytucji publicznych z zagranicą.

Pomimo jawnego odrzucenia poprzedniego kształtu administracji publicznej decentralizacja w Polsce wywołuje skrajne opinie<sup>35</sup>. Pierwsza (poprawna politycznie) zalicza dokonane reformy administracji do udanych, a jako jedyne słabości traktuje dysonans pomiędzy skalą zadań a wielkością środków finansowych będących w dyspozycji poszczególnych jednostek. Druga opinia prezentuje decentralizację jako proces obarczony poważnymi wadami skutkującymi niewłaściwą realizacją przekazanych zadań, co deformuje i różnicuje rozwój społeczny kraju. Część specjalistów sceptycznie odnosi się także do samej liczby jednostek terytorialnych. Jak

<sup>33</sup> G. Gorzelak, wyd. cyt.

<sup>34</sup> M. Kulesza, *Transformacja ustrojowa administracji Polski (1990-2000)*, Studia Iuridica XXXVIII, 2000.

<sup>35</sup> S. Golinowska, wyd. cyt.

dowodzi L. Habuda: „Każdego z trzech rodzajów jednostek samorządu jest zbyt dużo, i nie widać [...] żadnych argumentów przemawiających za utrzymaniem – jeśli w ogóle – zwłaszcza tak dużej ilości powiatów, tym bardziej że znaczna ich część już w chwili powoływania nie spełniała i nadal nie spełnia – przewidzianych dla nich kryteriów utworzenia”<sup>36</sup>. Niezależnie od zasadniczego podziału terytorialnego w strukturze administracji funkcjonują jednostki podziałów specjalnych, np. administracji wodnej, górniczej, celnej. Stan taki nie jest korzystny ze względu na koszty, jakie za sobą pociąga, oraz ryzyko wystąpienia zjawisk dezintegrujących<sup>37</sup>.

Podsumowując powyższą część rozważań odnoszących się do zjawiska decentralizacji administracji publicznej, należy podkreślić, iż nie jest ono aktem jednorazowym (na co wskazują chociażby reformy polskiej administracji publicznej). Decentralizacja jest procesem stałym i wielowymiarowym, jej granice wyznaczone są przez zasady ustrojowe. Jej zakres i przebieg nie może zakłócić równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym, znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym, a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym.

Decentralizacja jest przesłanką istotnych zmian modernizacyjnych w obrębie sektora publicznego, prowadzących w głównej mierze do zwiększenia sprawności administracji, jej przejrzystości, efektywności wydatkowania środków publicznych, a także do podwyższenia jakości obsługi obywateli wraz ze wzmocnieniem poczucia ich bezpieczeństwa. Stworzyła ona także podstawy do wdrożenia do procesu rządzenia mechanizmów demokratycznych, których następstwem jest odbudowa tożsamości lokalnej, oraz warunki do kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego.

## Literatura

- Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Wrocław 2007.
- Bondyra K., Szczepański M.S., Śliwa P., *Blaski i cienie decentralizacji. Wprowadzenie*, [w:] K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa (red.), *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Cherka M., *Decentralizacja – czy „reaktywacja” pojęcia jest groźna*, *Studia Iuridica* XLIII, 2004.
- Dobek A., *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Państwo – koncepcje i zadania*, *Studia Erasmiana Wratislaviensia* zeszyt III, Wrocław 2008.
- Drażkowski J., *Decentralizacja zarządzania państwem jako czynnik rozwoju turystyki na szczeblu samorządu terytorialnego w Polsce*, „Problemy Turystyki” 2007, nr 1-4.
- Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3 (33).
- Golinowska S., *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych*, [w:] S. Golinowska, M. Boni (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Raporty CASE nr 65.

---

<sup>36</sup> L. Habuda, wyd. cyt., s. 232.

<sup>37</sup> S. Golinowska, wyd. cyt.

- Gorzelał G., *Decentralizacja – wiara czy wiedza? (Na marginesie tekstu wprowadzającego Stanisławy Golinowskiej)*, [w:] Golinowska S., Boni M. (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, Raporty CASE nr 65.
- Habuda L., *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Jay A., *Machiavelli i zarządzanie*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1996.
- Kalisiak-Mędelska M., *Spółczesność obywatelskie. Próba identyfikacji*, [w:] A. Łuczyszyn (red.), *Rola instytucji publiczno-prywatnych w gospodarce regionu*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów nr 30, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów, Wrocław 2010.
- Kolarska-Bobińska L., *Centralizacja i decentralizacja. Decyzje, władza, mity*, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1984.
- Kuciński J., *Podstawy wiedzy o państwie*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Kulesza M., *Transformacja ustrojowa administracji Polski (1990-2000)*, Studia Iuridica XXXVIII, 2000.
- Organizacja państwa*, Mały rocznik statystyczny Polski 2011, GUS, Warszawa 2011.
- Spółczesność obywatelskie? Między aktywnością a biernością*, Komunikat z badań CBOS, BS/21/2000.
- Wytrzązek W., *Decentralizacja administracji publicznej*, <http://www.kul.pl/files/42/Decentralizacja.pdf>.

## Inne materiały

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 1994 r. w sprawie K 14/93, OTK z 1994 r., poz. 13.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 4 maja 1998 r. w sprawie K 38/97, OTK z 1998 r., 3/18, poz. 31.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2005 r. w sprawie Kp 3/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r. w sprawie K 31/06, Trybunał Konstytucyjny, [http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/K\\_31\\_06\\_PL.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/omowienia/documents/K_31_06_PL.pdf), 11.08.2011.

## DECENTRALIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION. OUTLINE OF THE PROBLEM

---

**Summary:** The article raises issues related to the concept of decentralization of public administration. It focuses primarily on explaining the term decentralization, both in terms of organization and management sciences and law. The author also describes the essence of decentralization and its course in Poland after 1989. Considerations in the article primarily base on a review of selected literature items. However, due to limited volume, the article does not exhaust all the issues, it only indicates the most important themes.

**Keywords:** decentralization, public administration, local government.