

WOJCIECH WYTRĄŻEK

DECENTRALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

I. ORGANIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE PO 1990 ROKU I ZMIANY REFORMY SAMORZĄDOWEJ

Podstawową formą administracji zdecentralizowanej jest samorząd terytorialny. Proces jego przywracania w Polsce rozpoczął się niemal natychmiast po wyborach 4 VI 1989 r. Senat – restytuowana izba wyższa parlamentu – zainicjował prace legislacyjne, dające początek odrodzonym samorządom. 8 III 1990 r. uchwalono trzy ustawy. Były to:

1. ustawa o zmianie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. nr 16, poz. 94),
2. ustawa o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95),
3. ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz.U. nr 16, poz. 96).

Oprócz wymienionych uchwalono jeszcze kilka innych ustaw: o terenowych organach administracji rządowej administracji ogólnej (Dz.U. z 1990 r., nr 21, poz. 123), o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r., nr 21, poz. 124), Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 1990 r., nr 32, poz. 191), o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej (Dz.U. z 1990 r., nr 34, poz. 198), o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 1990 r., nr 34, poz. 200). Należy również wspomnieć o nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., nr 34, poz. 200).

Mgr WOJCIECH WYTRĄŻEK – asystent w Katedrze Prawa Zarządzania Środowiskiem KUL, adres do korespondencji: Katedra Prawa Zarządzania Środowiskiem KUL, Al. Raławickie 14, pok. C-716A, 20-950 Lublin.

Artykuł 5 ówczesnej *Konstytucji* z 22 VII 1952 r. zmieniono artykułem 1 ustawy z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 444): „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”. Cytowany artykuł wykraczał poza europejskie ujęcie samorządu terytorialnego, według którego gminę i jej organy traktuje się jako decentralizację administracji publicznej, mającą wykonywać zadania publiczne na szczeblu lokalnym¹. Samodzielność samorządu została zagwarantowana art. 44 Ustawy z dnia 8 III 1990 r. o zmianie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 94). Na podstawie wyżej wymienionych ustaw reaktywowano samorząd terytorialny z dniem 27 V 1990 r. na poziomie gminy.

Wielką rolę przy tworzeniu nowej ustawy samorządowej odegrał dorobek naukowy polskich teoretyków prawa z okresu międzywojennego, którzy w czasach II Rzeczypospolitej zaszczytli do nauki polskiej ideę samorządu i wszechstronnie ją naświetlili. Chodzi tu w szczególności o prace T. Bigo, J. Panejki i H. Dembińskiego². Koncepcje samorządu były zróżnicowane. J. Panejko określał go w sposób następujący: „Samorząd jest opartą na przepisach ustawy zdecentralizowaną administracją państwową, wykonywaną przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie innym organom i samodzielne w granicach ustawy i ogólnego porządku prawnego”³. Panejko traktował jednak osobowość prawną nie jako prawnie określoną formę, ale jako pewną ideę, która nie przyznaje żadnych praw publicznych, pozwalając jedynie na domniemanie, że dany organ spełnia władzę zwierzchnią. Temu pogładowi przeciwstawiał się T. Bigo, przypisując korporacyjnie zorganizowanym grupom społecznym (związki publicznoprawne) odrębną podmiotowość, oznaczającą zdolność stawania się podmiotem praw i obowiązków, opierającą się na aktach i postawie jednostek. Uważał on, że związki publicznoprawne, czyli korporacyjnie zorganizowane osoby prawne, to związki wyposażone przez

¹ B. D o l n i c k i, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 56.

² T. R a b s k a, *Polska myśl samorządowa i rola nauki w przywróceniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce – Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej pod patronatem marszałka Senatu prof. dr hab. Alicji Grześkowiak 23.05.2000 r.*, Warszawa 2000, s. 37.

³ J. P a n e j k o, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 111. Por. K. B y j o c h, J. S u l i m i e r s k i, J. P. T a r n o, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 14.

prawo pozytywne we władztwo administracyjne, oznaczające zdolność stosowania przymusu państwowego z wyłączeniem sądów⁴. Zdaniem E. Ochendowskiego „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań⁵”.

Samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej, wykonującą przydzielone mu w drodze ustawy zadania własne na własną odpowiedzialność⁶. Jednostki samorządu terytorialnego są adresatami norm prawnych, określających je jako podmioty prawne w strukturze organizacyjnej państwa. Reforma samorządowa, rozpoczęta na początku lat dziewięćdziesiątych, zastąpiła jednolitą, scentralizowaną i podporządkowaną hierarchicznie administrację państwową – administracją rządową i samorządową.

Obecnie istnieje pogląd, że konstrukcja prawna jednostki samorządu terytorialnego powoduje, iż jest ona osobą prawną prawa publicznego. Konstrukcja takiej jednostki wynika z trzech elementów: wyznaczonego terytorium, wspólnoty samorządowej oraz pozycji ustrojowej. Członkostwo w takiej korporacji jest przymusowe i tworzy się je do wykonywania zadań publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność, również przy pomocy środków władczych. Wymienione cechy, połączone z przyznaną ustawowo osobowością prawną, pozwalają na określenie jednostek samorządu terytorialnego jako osób prawnych prawa publicznego⁷. Istota nowego samorządu terytorialnego została zawarta w przepisach ogólnych ustawy o samorządzie terytorialnym. Ustalono, że mieszkańcy gminy stanowią wspólnotę, mającą osobowość prawną i wykonującą zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Takie postanowienie stworzyło ogólne ramy dla samodzielności i samorządności gmin, jednak nie nadało ono żadnych określonych uprawnień ani kompetencji. Pojęcie gminy objęło zarówno małe gminy wiejskie, jak i wielkie miasta, a samorząd w tak zróżnicowanych jednostkach zorganizowano jednakowo, przyznając jednakowe zadania i kompetencje. Zróżnicowania statutowe nie zastąpiły zróżnicowań ustawowych (których zresztą nie

⁴ Por. T. B i g o, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 39 nn.

⁵ E. O c h e n d o w s k i, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń 1998, s. 32.

⁶ Por. B y j o c h, S u l i m i e r s k i, T a r n o, dz. cyt., s. 15.

⁷ S. F u n d o w i c z, *Jednostka samorządu terytorialnego – konstrukcja prawna*, [w:] *Studia z prawa publicznego*, t. I: *Współczesne problemy prawa publicznego*, Lublin 1999, s. 70.

było), ponieważ statuty muszą się mieścić w ramach ustawowych. Nie zorganizowano samorządu na szczeblu wojewódzkim, gdzie działał tylko jednoosobowy organ administracji ogólnej – wojewoda. Był on powoływany i odwoływany przez premiera (na wniosek ministra właściwego do spraw administracji – art. 5 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej) i całkowicie mu podporządkowany jako reprezentant rządu na terenie województwa. Sejmik samorządowy, będący przedstawicielstwem gmin w skali województwa, miał prawo opiniowania kandydatów na wojewodów (art. 77 ust. 1 pkt 7 ustawy o samorządzie terytorialnym), jednak organ powołujący nie miał obowiązku zasięgnięcia tej opinii.

Krótko po wprowadzeniu reformy uważano, że usytuowanie wojewody po wprowadzeniu ustaw z marca 1990 r. stanowi krok wstecz w stosunku do jego pozycji pod rządami ustawy o radach narodowych⁸, zwłaszcza po jej nowelizacji w 1988 r.⁹, która umożliwiła skuteczny sprzeciw rady wojewódzkiej przeciw konkretnej obsadzie stanowiska wojewody oraz spowodowanie jego odwołania. Po wprowadzeniu ustawy o samorządzie terytorialnym wojewoda stał się niezależnym od opinii społecznej funkcjonariuszem rządu wyposażonym w rozległe uprawnienia. Politykę prowadzoną przez wojewodę wykonywał urząd wojewódzki oraz rejonowe urzędy rządowej administracji ogólnej. Jednakże z treści rozdz. 8 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (rejonowe organy rządowej administracji ogólnej) nie wynika, że urząd rejonowy czy jego kierownik jest organem. Nad samorządem gminnym działały dwa szczeble scentralizowanej administracji ogólnej – rejonowy i wojewódzki. Organami nadzoru, zgodnie z art. 86 omawianej ustawy, zostały organy administracji rządowej: Prezes Rady Ministrów, wojewoda i regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych. Kompetencje typu nadzorczego przewidziano również dla sejmików samorządowych (art. 45 ust. 2, 77 ust. 1, 96 ust. 2). Krąg podmiotów, którym powierzono funkcje nadzoru, został określony inaczej niż w poprzednim ustawodawstwie, gdzie formalnie (praktyka była często odmienna) przyjęto nadrzędność organów reprezentujących tzw. czynnik społeczny¹⁰.

W ustawie konstytucyjnej z dnia 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz

⁸ Tamże.

⁹ Dz.U. z 1988 r., nr 19, poz. 130.

¹⁰ Por. Z. L e o Ń s k i, *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 marca 1990 r.*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 12, s. 54 n.

o samorządzie terytorialnym¹¹ wyrażono ideę samorządu i określono w zarysie jego pozycję prawną: „Art. 70. 1. Samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji lokalnego życia publicznego. 2. Jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium. 3. Przysługujące jednostce samorządu terytorialnego prawo własności i inne prawa majątkowe stanowią mienie komunalne. 4. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Pozostałe rodzaje jednostek samorządu terytorialnego określa ustawa”. Wykonywanie zadań publicznych powierzono jednostkom samorządu terytorialnego – są one wykonywane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców (art. 71, 72).

Regulacja pozycji samorządu terytorialnego w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r.*¹² jest inna niż w poprzednich konstytucjach. Dzięki niej zasada samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy publicznej stała się naczelną zasadą ustrojową wyrażoną w rozdz. I: „Rzeczpospolita”. Artykuł 15 brzmi: „1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa”. Artykuł 16: „1. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”.

Waga zasad naczelných konstytucji przejawia się w tym, że:

- a) z norm tych wynikają inne normy konstytucyjne;
- b) określają one cechy danej konstytucji;
- c) wyrażają one podstawowe wartości konstytucyjne i są za takie uznawane w orzecznictwie i doktrynie¹³.

Istota samorządu terytorialnego jest zwykle definiowana za pomocą określenia podmiotu i przedmiotu samorządu, jego zadań oraz nadzoru nad nim¹⁴,

¹¹ *Mała Konstytucja* – Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426.

¹² Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

¹³ M. G r a n a t, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997, s. 124.

¹⁴ Por. D o l n i c k i, dz. cyt., s. 57; B y j o c h, S u l i m i e r s k i, T a r n o, dz. cyt., s. 15.

co już zostało zaznaczone wyżej. Teoretycy są zgodni co do tego, że samorząd polega na wykonywaniu administracji państwowej i w tym celu się go powołuje. Samo powołanie samorządu w drodze ustawowej oznacza utworzenie organizacji zdolnej ze swej istoty do wykonywania władzy publicznej ze wszystkimi jej atrybutami¹⁵.

Senat III Rzeczypospolitej opowiedział się za podmiotową koncepcją samorządu. Samorządowi przyznano osobowość prawną i wyposażono go w atrybuty władzy publicznej właściwe organom państwowym, jednak gmina formalnie osobowości publicznoprawnej nie otrzymała. Brak wprowadzenia pojęcia osobowości publicznoprawnej do ustawy samorządowej z 1990 r. można tłumaczyć ówczesnym stanem teorii prawa oraz pozostałościami dawnego systemu, który nie uznawał podziału prawa na publiczne i prywatne. Wzmocniona dyskusja na temat osób prawnych prawa publicznego miała miejsce dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych.

Omówiony wyżej okres można określić jako pierwszy etap reform samorządowych – tworzenie samorządu. Krótko po wprowadzeniu opisanych zmian pierwszoplanowymi zagadnieniami były: wieloszczeblowość samorządu, charakter poszczególnych podmiotów samorządu wraz z zakresem ich zadań oraz kwestia wprowadzenia nowego podziału terytorialnego kraju.

W drugim okresie reform samorządowych bardzo dużą rolę odegrało pojęcie decentralizacji jako warunku koniecznego dalszej przebudowy aparatu administracji Polski. W dyskusji odwoływano się m.in. do teoretycznych prób przełamania jednolitych struktur ustroju socjalistycznego¹⁶. Monografie i artykuły przyczyniły się do zrozumienia istoty samorządu oraz kwestii związanych z jego organizacją i funkcjonowaniem.

W latach 1992-1993 rozpoczęła się długa publiczna debata dotycząca przynależności gmin do powiatów oraz zakresu zadań i kompetencji projektowanego nowego szczebla samorządu terytorialnego. W tym czasie zaczęły się umacniać organizacje samorządu terytorialnego, a świadomość społeczna roli samorządu wzrosła. Głównymi argumentami za wprowadzeniem powiatów były m.in.: dysfunkcyjność dotychczasowego podziału terytorialnego i wykonywanie części zadań właściwych samorządowi przez administrację rządową; niektórym z tych zadań nie mógłby z różnych powodów (finansowych, kadrowych) sprostać samorząd gminny i dlatego wprowadzenie powiatów jest

¹⁵ Por. R a b s k a, art. cyt., s. 42.

¹⁶ Na przykład monografia J. Starościana *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960; również tegoż *System prawa administracyjnego*, t. I, 1977, s. 313 nn.

wskazane; nie wszystkie sprawy z zakresu administracji publicznej rozstrzygane na szczeblach terenowych powyżej gminy należą do właściwości wojewody. Kolejnym argumentem przemawiającym za utworzeniem powiatów była możliwość skoncentrowania na tym szczeblu i powiązanie z samorządem powiatowym różnych służb administracyjnych, tworząc warunki do prowadzenia spójnej polityki regionalnej w skali ponadgminnej. Powiat miał być traktowany nie jako szczebel samorządu terytorialnego nadrzędny w stosunku do gminy, ale komplementarny wobec niego¹⁷.

Latem 1993 r. powołano Komisję Wspólną Rządu i Samorządu. Jesienią 1993 r. po wyborach zmieniła się koalicja rządząca, a środowiska samorządowe, polityczne oraz uwaga mediów skupiły się wokół miejskiego programu pilotażowego, który był praktycznym wdrożeniem niektórych elementów reformy administracyjnej w 40 największych miastach Polski. Program ten nie tylko umożliwił obserwacje, ale zarówno rządowi, jak i samorządowi dał wiele korzyści i doświadczeń.

W 1993 r. pojawił się w Sejmie projekt ustawy powiatowej, jednak silne tendencje centralistyczne i wstrzymywanie reform wciąż dawały o sobie znać. Nie jest też wykluczone, że odżywały przywiązanie i tęsknota za „jedyną władzą w terenie”¹⁸.

Postanowienia *Konstytucji RP z 1997 r.* dotyczące kwestii samorządu terytorialnego pozostały bez zmian. Były one przygotowane pod kątem przyszłej reformy, a ich postanowienia były na tyle ogólne, że zmieściły się w nich nowe rozwiązania prawne, np. kwestia wprowadzenia samorządu na wyższych szczeblach niż gminny¹⁹. Podstawą dokonywania zmian w strukturze samorządu terytorialnego było przekształcenie podziału terytorialnego. W tej materii podstawowe znaczenie mają dwa akty prawne: ustawa z dnia 24 VII 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r., nr 96, poz. 603) oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 VIII 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. nr 103, poz. 652). Aktami tymi zlikwidowano dotychczasowe województwa, tworząc 16 nowych województw oraz 208 powiatów ziemskich i 64 grodzkie.

Nowe uregulowania dotyczące ciał przedstawicielskich samorządu terytorialnego zawarto w Ordynacji wyborczej z 16 VII 1998 r. do rad gmin, rad

¹⁷ B. Z a w a d z k a, *Czy potrzebne są powiaty*, „Państwo i Prawo”, 1994, z. 11, s. 10-12.

¹⁸ R a b s k a, art. cyt., s. 50.

¹⁹ Artykuł 164 ust. 2 *Konstytucji*: „Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa”.

powiatów i sejmików województw (Dz.U. nr 95, poz. 602), uchylającej ordynację wyborczą do gmin z 8 III 1990 r. Nowa ordynacja zawiera zasady kształtowania składu osobowego organów uchwałodawczych samorządu danego stopnia oraz reguluje sprawy wygasania mandatów radnych w trakcie kadencji i przeprowadzania wyborów uzupełniających.

Zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego w nowej, trójstopniowej strukturze określono w trzech ustawach. Były to:

1. ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578),
2. ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576),
3. ustawa z dnia 24 VII 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej (Dz.U. nr 106, poz. 668), zwana ustawą kompetencyjną.

Przepisy derogacyjne i wprowadzające zawarto w ustawie z dnia 24 VII 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz.U. nr 133, poz. 872). Ustawą tą wprowadzono instytucję Delegata Rządu do Spraw Reformy Ustrojowej w Województwie. Miał on szerokie kompetencje oraz działał do czasu powołania nowych wojewodów. W ustawie tej określono również przekształcenia jednostek organizacyjnych lub włączenie ich do nowych struktur, uregulowano sprawy pracownicze oraz zmieniono i uchylono kilka aktów ustawowych. Duże znaczenie miało uchycenie ustawy z dnia 24 XI 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, oraz uregulowanie spraw nabywania mienia od Skarbu Państwa i państwowych jednostek organizacyjnych przez samorząd powiatowy i wojewódzki.

W związku z reformą zmieniono wiele ustaw, np. ustawą kompetencyjną dokonano zmian w ustawie z dnia 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9, poz. 31) oraz w Ustawie z dnia 20 XII 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. nr 9, poz. 43). Bardzo ważnym aktem prawnym reformy ustrojowej była ustawa z dnia 29 XII 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz.U. nr 162, poz. 1126). Mimo że weszła ona w życie dopiero 1 I 1999 r., ma znaczenie dla ustaw samorządowych, przede wszystkim dlatego, że zmienia dotychczasową ustawę o samorządzie terytorialnym z 8 III 1990 r., jednocześnie nadając jej nowy tytuł: ustawa o samorządzie gminnym. Znowelizowano ustawę z dnia 22 III 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 21 poz. 124 ze zm.)

i rozszerzono jej zakres na pracowników urzędów marszałkowskich i starostw powiatowych. Wśród innych zmian jako najważniejsze można wskazać zmiany dokonane ustawami z 18 XII 1998 r. Zmieniono wtedy ustawę z dnia 7 X 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1992 r., nr 85, poz. 428; zmiana: Dz.U. z 1998 r., nr 160, poz. 1062) i ustawę z dnia 12 X 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz.U. nr 122, poz. 593; zmiana: Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1124).

Artykułem 65 ustawy z dnia 26 XI 1998 r. o dochodach samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz.U. nr 150, poz. 983) uchylono *Ustawę* z dnia 10 XII 1993 r. o finansowaniu gmin, jednocześnie określając źródła dochodów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na okres przejściowy 1999-2000 r. Działem VI ustawy z dnia 26 XI 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 155, poz. 1014) uchylono Prawo budżetowe z 1991 r. oraz wprowadzono odrębne postanowienia dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego. „W celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa” ustanowiono służbę cywilną – ustawa z dnia 18 XII 1998 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r., nr 49, poz. 483)²⁰.

II. MIEJSCE I ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZDECENTRALIZOWANYM SYSTEMIE ADMINISTRACJI

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce nie jest dokładnie określony w *Konstytucji*. Kwestia ta jest pozostawiona ustawodawcy zwykłemu, zobowiązanemu jednak przez ustawę zasadniczą do takiego kształtowania ustroju terytorialnego, aby zgodnie z art. 15 *Konstytucji* zapewniał decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja obejmuje nie tylko przekazywanie zadań w płaszczyźnie pionowej, ale również w układzie poziomym, jednak tu jej

²⁰ Lista aktów wykonawczych do wyżej wymienionych ustaw jest dość obszerna – z tego względu zostaje pominięta. Oprócz tego podstawowe ustawy samorządowe uzupełnione są innymi ustawami, których liczba utrudnia stosowanie przepisów samorządowych w praktyce, zwłaszcza osobom bez wykształcenia prawniczego. W przyszłości wskazana byłaby bardziej kompleksowa regulacja, co jednak nie zmienia faktu, że jednoczesne uchwalenie trzech ustaw samorządowych oraz ustawy o nowym podziale terytorialnym kraju było wielkim przedsięwzięciem ustrojowym. Dzięki nim powstał nowy kształt samorządu terytorialnego, wpisany w nowoczesny system administracji publicznej – zdecentralizowanej i upodmiotowionej. Jej konstrukcja jest zakorzeniona w zasadzie suwerenności narodu i doktrynie państwa prawa.

możliwości są ograniczone. Ograniczenie to jest uwarunkowane faktycznymi możliwościami realnej rozbudowy aparatu centralnego. Na tym szczeblu bowiem ograniczona jest pojemność kompetencyjna poszczególnych organów. Dlatego właśnie tak ważna jest decentralizacja zadań społecznych państwa oparta na samorządzie terytorialnym. Odciąża ona władze centralne od wykonywania spraw szczegółowych, umożliwiając im skupienie się na rozwiązywaniu spraw ogólniejszych. Dla struktur terenowych oznacza skuteczniejsze załatwianie spraw lokalnych²¹.

Zadania i kompetencje samorządu terytorialnego zostały unormowane w drodze ustawodawstwa zwykłego, w szczególności w wymienionych w poprzedniej części pracy ustawach ustrojowych: o samorządzie gminnym²², o samorządzie powiatowym²³ i o samorządzie województwa²⁴.

Ważna grupa regulacji znajduje się w ustawach prawa materialnego, takich jak:

- ustawa z dnia 7 VII 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst pierwotny: Dz.U. z 1994 r., nr 89, poz. 415; tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139),
- ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny: Dz.U. z 1997 r., nr 115, poz. 741; tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r., nr 46, poz. 543),
- ustawa z dnia 7 VII 1994 r. Prawo budowlane (tekst pierwotny: Dz.U. z 1994 r., nr 89, poz. 414; tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r., nr 106, poz. 1126),
- ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998 r., nr 106, poz. 668 z późn. zm.).

Obraz decentralizacji władzy publicznej na rzecz samorządu terytorialnego powstaje na podstawie analizy wyżej wymienionych ustaw. Próby takiej analizy miały miejsce w literaturze przedmiotu. Decentralizacja na szczeblu gmin i powiatów została określona jako znaczna, jednak na szczeblu wojewódzkim występuje w mniejszym stopniu.

²¹ Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny”, 2002, nr 3, s. 3 n.

²² Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

²³ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

²⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

Miejsce i rola samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej mają wpływ na kształt ustroju terytorialnego, wyznaczanego również przez zasadniczy podział terytorialny kraju²⁵. Podział ten, według art. 15 ust. 2 *Konstytucji*, powinien uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze oraz kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Jest on określony w ustawie z dnia 24 VII 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. z 1998 r., nr 96, poz. 603) oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 VIII 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów wraz z załącznikiem (Dz.U. z 1998 r., nr 103, poz. 652).

Zasada decentralizacji władzy publicznej była przedmiotem badania Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 28 VI 1994 r., K 14/93 (OTK, 1994, cz. I, poz. 13) Trybunał stwierdził, że udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiany w ten sposób, iż może on podejmować działania zawsze, gdy uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych („[...] samorząd wykonuje część administracji publicznej nie zastrzeżonej ustawowo do kompetencji administracji rządowej”). Wynika z tego, że Trybunał Konstytucyjny nie absolutyzuje zasady decentralizacji. W innym orzeczeniu (wyrok z 23 X 1995 r., K 7/95, OTK, 1995, cz. II, poz. 31) Trybunał stwierdził jednorodność zadań publicznych samorządu terytorialnego i państwa, z jednoczesnym brakiem materialnego kryterium jednoznacznego rozróżnienia zadań samorządu terytorialnego i administracji rządowej. W sprawie K 38/97 (OTK, 1998, nr 3/18, poz. 31) Trybunał zauważył obecność zasady decentralizacji w organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samorządu terytorialnego. Na podstawie wymienionych orzeczeń jasno widać, że zasada decentralizacji władzy publicznej jest nie tylko gwarantowana konstytucyjnie, ale również chroniona przez Trybunał Konstytucyjny w szerokim zakresie, co pociąga za sobą jej konkretyzację w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego.

Podstawowa rola samorządu terytorialnego w administracji publicznej została określona w art. 16 *Konstytucji*. Ustęp 2 określa ją jako udział w sprawowaniu władzy publicznej i wykonywanie we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność istotnej części zadań publicznych, przysługujących mu w ramach ustaw. Artykuł ten jest punktem wyjścia w poszukiwaniu ele-

²⁵ Por. Z. N i e w i a d o m s k i, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny”, 2002, nr 3, s. 4.

mentów składających się na samorząd terytorialny. W świetle ust. 1 wspomnianego artykułu²⁶ samorząd jest wspólnotą samorządową, której podmiotem jest społeczność zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Zadania są przekazywane na zasadzie decentralizacji przez państwo będące suwerenem samorządowi, który sam nie może mieć własnych, suwerennych praw, ponieważ nie można przeciwstawić interesów państwa interesom lokalnego społeczeństwa²⁷. Zatem byt samorządu jest uzależniony od woli ustawodawcy, a przynależność do określonej jednostki samorządu terytorialnego powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkaniem na określonym terenie i trwa tak długo, jak dana osoba stale tam zamieszkuje. Samodzielność samorządu nie oznacza uniezależnienia go od państwa – określone są przypadki, kiedy państwo może wkraczać w sferę działalności samorządu. Organy nadzoru mogą wkraczać w sferę jego działalności tylko w przypadkach określonych ustawami, a kontrola prowadzona jest na podstawie kryterium legalności²⁸.

Wraz z przekazaniem samorządowi zadań i kompetencji powinny być również przekazane materialne środki do ich realizacji. Zabezpieczenie materialne wykonywania zadań publicznych to w doktrynie państw Europy Zachodniej warunek uznania danej zbiorowości za wspólnotę terytorialną (Francja, Niemcy, Szwajcaria). Decentralizacja finansów publicznych działa na tej samej zasadzie, co decentralizacja zadań publicznych – polega na przesuwaniu środków finansowych ze szczebla centralnego do terytorialnych jednostek samorządowych. Poziom decentralizacji zależy w dużym stopniu od demokratyzacji życia politycznego państwa, a możliwość wyrażania niezadowolenia przez grupy społeczne i możliwości zmiany, często niekorzystnego, stanu rzeczy²⁹. Inne przesłanki decentralizacji finansów publicznych oparte są na zasadzie pomocniczości oraz na względach natury ekonomicznej, ponieważ przekazanie środków finansowych podmiotom niższych szczebli zapewni efektywne ich wydatkowanie. Realny obraz decentralizacji finansów publicznych, szczególnie na szczeblu wojewódzkim, odbiega od pierwotnych założeń reformy ustro-

²⁶ Art. 16 ust. 1 *Konstytucji*: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”.

²⁷ Por. M. K u l e s z a, *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej Polskiej – stan obecny i perspektywy*, „Samorząd Terytorialny”, 1995, nr 5, s. 7 n.

²⁸ Art. 171 *Konstytucji*, ust. 1: „Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności”.

²⁹ M. M i s z c z u k, *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, pod red. A. Pawłowskiej, s. 122 n.

jowej. Wciąż dochodzą do głosu tendencje umacniania scentralizowanego sektora finansów publicznych o wysokich kosztach utrzymania³⁰. W systemie finansowym nie uwzględniono możliwości przekazywania z budżetu województwa subwencji i dotacji celowych dla gmin i powiatów. Tym samym w pewnym stopniu uniemożliwiona jest współpraca pomiędzy jednostkami niższych szczebli samorządu terytorialnego w ramach województwa. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego są wyznaczane przez kompetencje i zadania. Ogólnie są one związane z zabezpieczeniem ludności szeroko rozumianej infrastruktury technicznej i społecznej, bezpieczeństwem publicznym oraz ochroną środowiska³¹. Zgodnie z artykułem 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gmina korzysta z domniemania właściwości. Oprócz wspomnianych wyżej kompetencji gmina od 1 I 1999 r. ma obowiązek prowadzenia publicznych gimnazjów i publicznych zakładów opieki zdrowotnej o charakterze ambulatoryjnym oraz scalania i wymiany gruntów³². Wymienione zadania są zadaniami własnymi. Oprócz nich władze gminy realizują szereg zadań zleconych i powierzonych przez administrację rządową. Zadania zlecone są podejmowane przez gminę na zasadzie dekoncentracji – gmina wykonuje je w imieniu administracji rządowej³³. Zadania zlecone określono w art. 8 ustawy o samorządzie gminnym; wyodrębniono dwa rodzaje: zadania nakładane na gminę w drodze ustawy (o charakterze obligatoryjnym, dotyczące wszystkich gmin w kraju, np. przeprowadzenie spisu ludności, przyjmowanie oświadczeń o wstąpieniu w związek małżeński, uznaniu dziecka itp., zadania z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych i referendum) i zadania nakładane na gminę w drodze porozumienia między gminą a organem administracji rządowej, np. wojewodą. Te zadania podejmowane są dobrowolnie i niezależnie od ustawowo nałożonego obowiązku. Wykonując zadania zlecone, gmina działa pod kontrolą właściwych organów administracji rządowej i zgodnie z ich wytycznymi. W tym przypadku oprócz

³⁰ L. P a t r z a ł e k, *Finanse samorządów województw w latach 1999 i 2000*, „Samorząd Terytorialny”, 2001, nr 1-2, s. 56 n.

³¹ Art. 7 *Ustawy o samorządzie gminnym*.

³² A. P o r a w s k i, *Nowe kompetencje samorządu terytorialnego*, [w:] *Reforma administracji publicznej. Nowy podział kompetencji i zadań w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1998, z. 3.

³³ M. C h m a j, *Zadania gminy*, [w:] *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, red. M. Chmaj, Lublin 1997, s. 160.

kryterium legalności organom administracji rządowej przysługują uprawnienia nadzorcze oparte na kryteriach celowości, rzetelności i gospodarności. Gmina ma również możliwość przejmowania zadań w drodze umów i porozumień z samorządem powiatowym i wojewódzkim.

Rola powiatu w wykonywaniu zadań publicznych jest uzupełniająca, pomocnicza w stosunku do gminy – na szczeblu powiatowym realizowane są zadania przekraczające możliwości przeciętnej gminy. Na tym szczeblu nie stosuje się domniemania właściwości – są one ściśle określone na drodze ustawowej. Ich zakres obejmuje dziedziny edukacji publicznej (prowadzenie średnich szkół ponadgimnazjalnych), promocji i ochrony zdrowia (np. szpitale ogólne), wspierania osób niepełnosprawnych, transportu i dróg publicznych, ochrony środowiska i przyrody, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta i współpracy z organizacjami pozarządowymi³⁴. Samorząd powiatowy, podobnie jak gminny, może przejmować w drodze ustawy inne zadania od administracji rządowej oraz zawierać porozumienia z organami administracji rządowej i innymi jednostkami samorządowymi.

Samorząd województwa zasadniczo nie świadczy usług publicznych w przeciwieństwie do samorządu gminy i powiatu, określa jednak strategię rozwoju województwa na podstawie konkretnych celów, takich jak:

1. pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, a także pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
2. pobudzanie aktywności gospodarczej,
3. podnoszenie poziomu konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki województwa,
4. zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń,
5. kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego³⁵.

Zadania województw, podobnie jak powiatów, są dokładnie określone w ustawach szczególnych. Dziedziny, które obejmują, są analogiczne do zakresu zadań powiatowych, jednak ich charakter jest regionalny³⁶.

Przesunięcie środków publicznych z centrum do samorządów powinno być odpowiednie do zadań realizowanych przez władze gminne, powiatowe i wo-

³⁴ Por. art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

³⁵ Art. 11 ustawy o samorządzie województwa.

³⁶ Art. 14 ustawy o samorządzie województwa.

jewódzkie. Właściwe określenie środków publicznych, które zostaną przypisane jednostkom poszczególnych szczebli, jest sprawą trudną i wymagającą obliczeń uwzględniających przekazywane kompetencje³⁷. Przedstawiciele doktryny wielokrotnie krytykowali konstrukcję finansowania korporacji terytorialnych, wskazując brak zależności funkcjonalnych między decentralizacją ustrojową a przekształceniami systemu podatkowego. Ewolucja systemu podatkowego jest podporządkowana interesom aparatu centralnego państwa, a zamiast faktycznej decentralizacji finansów publicznych mamy do czynienia z poważną destabilizacją całego systemu budżetowego – budżet państwa jest słaby, a budżety powiatów i województw są pozbawione własnych dochodów³⁸.

Obok decentralizacji administracji publicznej poprzez samorząd terytorialny coraz częściej w doktrynie wskazuje się rzeczywistą albo przynajmniej potencjalną obecność podmiotów niepublicznych wkraczających w obszar działania samorządu terytorialnego. Obok jednostek samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej są też organy administracji rządowej, organy przedsiębiorstw realizujących zadania administracyjne, zakłady administracyjne, organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej oraz podmioty prywatne wykonujące funkcje administracji publicznej. W ostatnim przypadku chodzi o osoby fizyczne kwalifikowane jako podmioty wykonujące funkcje administracji publicznej na mocy postanowień ustawowych (ewentualnie aktów wykonawczych) albo decyzji administracyjnych. W literaturze panuje zgodność co do tego, że struktura podmiotowa administracji publicznej nie jest wyczerpująco uregulowana normami prawa powszechnie obowiązującego. Można wyróżnić cztery typy obecności podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej:

1. współdomena – 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 – podmiotowi niepublicznemu powierzono wykonywanie zadań administracji publicznej;

³⁷ Por. M i s z c z u k, art. cyt., s. 127.

³⁸ Por. Z. G i l o w s k a, *Finansowanie samorządu terytorialnego – Przestanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny”, 2001, nr 1-2, s. 39.

4. świadczenie usług przez podmioty niepubliczne – kooperacja polegająca na zleceniu przez podmioty publiczne świadczenia usług na rzecz adresatów działań administracji publicznej – zakup usług³⁹.

Opisana obecność podmiotów niepublicznych w sferze administracji publicznej jest umocowana konstytucyjnie zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule. Ich działalność jest związana m.in. z zawieraniem kontraktów, udzielaniem koncesji, stymulacją finansową firm prywatnych dla realizacji przez nie określonych świadczeń, wspomaganie organizacji samopomocowych czy podejmowaniem wspólnych przedsięwzięć⁴⁰.

Zaspokajanie potrzeb miejscowych grup i środowisk podejmowane jest przez organizacje obywatelskie. Taki stan pozwala na prawidłowe funkcjonowanie społeczności lokalnych (samorządowych), ponieważ organizacje nie tylko wykonują zadania samorządu terytorialnego, ale także są traktowane jako nieodzowny partner samorządu oraz źródło inspiracji i kontroli społecznej nad samorządem⁴¹. Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej mają istotne znaczenie dla kreatywności społeczeństwa i jego aktywizacji. Funkcjonowanie społeczeństwa w ramach różnych organizacji jest jednym z podstawowych wyznaczników społeczeństwa twórczego w znaczeniu zaspokajania potrzeb jednostkowych i społecznych. Tego typu upodmiotowienie grup społecznych w pewnym stopniu eliminuje z życia społecznego szkodliwe i destrukcyjne zjawiska związane z różnymi postaciami i skutkami alienacji społecznej⁴². W tym miejscu znów dochodzi do głosu zasada pomocniczości, która w omawianym kontekście określa pozycję lokalnych organizacji społecznych wobec szeroko rozumianych organów państwa oraz innych podmiotów niepublicznych.

Właściwe funkcjonowanie administracji w znaczeniu efektywnego wykonywania zadań publicznych jest uwarunkowane przez wiele czynników natury prawnej, ekonomicznej, społecznej i historycznej. Modele administracji w poszczególnych państwach europejskich powstawały we właściwy sobie

³⁹ P. W i l c z y ń s k i, *Podmioty niepubliczne w sferze administracji publicznej*, „Państwo i Prawo”, 2002, z. 2, s. 49 n.

⁴⁰ P. S w i a n i e w i c z, *Współczesne przemiany samorządu lokalnego w krajach zachodnich*, „Samorząd Terytorialny”, 1992, nr 5, s. 15.

⁴¹ A. P i e k a r a, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny”, 1995, nr 5, s. 63 n.

⁴² P o r. t e n ż e, *Samorząd terytorialny, istota społeczna i prawna, uwarunkowania i funkcje*, [w:] *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Warszawa 1998, s. 22 n.

sposób, jednak łączy je wiele podobieństw i wspólnych cech. Wśród nich można wskazać przede wszystkim na fundamenty demokratycznego ustroju państwowego, takie jak: zasada suwerenności narodu, zasada państwa prawa z monteskiuszowskim modelem trójpodziału władz, zasady katolickiej nauki społecznej, a wśród nich w szczególności zasada pomocniczości.

III. ZALETY I WADY DECENTRALIZACJI

Administracja w nowoczesnym państwie ma przede wszystkim służyć nalezycie jego obywatelom. Wypełnianie zadań przez władze lokalne jest czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce podmiotów samorządowych, szczególnie jeżeli interpretuje się je w myśl zasady, że „działania samorządów nie są podejmowane dla nich samych, ale po to, by zapewnić mieszkańcom dostęp do usług”⁴³. Decentralizacja administracji publicznej, poprzez powierzenie zadań samorządom jako własnych, zapewnia lepsze ich wykonanie. Do najważniejszych zalet decentralizacji należą następujące:

- samodzielne wykonywanie powierzonych zadań daje większy wpływ na kształtowanie sytuacji regionalnej;
- powszechnie wiadomo, że bardziej dba się o coś własnego niż coś powierzonego z konieczności;
- wzrasta świadomość społeczna i kreatywność, obywatele zaczynają włączać się w działanie samorządu, wiedząc, że los ich społeczności zależy od nich samych;
- demokratyzacja, upodmiotowienie jednostek lokalnych wytwarza w świadomości mieszkańców przekonanie o poszerzeniu zakresu wolności;
- możliwość działania zbiorowego oraz indywidualnego w zakresie zaspokajania potrzeb; członkowie społeczności stają się bardziej zaangażowani i sprawni w wymiarze indywidualnym i społecznym;
- umacniają się więzi społeczne, wzrasta integracja społeczna mieszkańców oraz ich zbiorowości;
- decydent jest blisko przedmiotu decyzji, szybko uzyskuje lepsze informacje (z mniejszymi deformacjami i przekłamaniami);

⁴³ M. Clarke, J. Stewart, *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, red. P. Swianiewicz, Warszawa 1997, s. 79.

- zmniejsza się stopień hierarchicznego podporządkowania, będącego źródłem niskiej sprawności administracji (takiej, jak np. w czasach PRL);
- wzrasta kultura administracji, a skuteczne mechanizmy demokracji lokalnej ograniczają warunki zaistnienia centralistyczno-biurokratycznych dysfunkcji;

Decentralizacja ma wiele zalet, ale niestety, może być ona na różne sposoby deformowana. Zagrożenia mogą wynikać z uwarunkowań zewnętrznych lub wewnętrznych społeczności lokalnych⁴⁴.

Wśród najważniejszych zagrożeń należy wymienić ryzyko sytuacji anarchicznych, jeżeli wraz z przekazaniem władzy nie nastąpi prawne i społeczno-moralne zdyscyplinowanie. Czynnikiem zabezpieczającym przed taką ewentualnością jest prawo odpowiadające warunkom i potrzebom społecznym, jednocześnie spójne i skuteczne. Decentralizacja oddzielona od rozwoju demokracji lokalnej może doprowadzić do tego, że przekazana władza znajdzie się w rękach sił społecznych nie nadających się do efektywnego sprawowania administracji (ze względu na prymitywność i biurokrację), a nawet grup o skłonnościach kryminalnych. Dlatego decydujące znaczenie mają rzetelnie i wszechstronnie informowana opinia publiczna oraz nadzór aparatu państwowego. Nie można tutaj zapomnieć o roli kultury politycznej i świadomości społecznej, rozwijanej najlepiej poprzez codzienny kontakt z instytucjami demokracji lokalnej, np. poprzez członkostwo w organizacjach obywatelskich.

Zagrożeniem dla rozwoju lokalnego i lokalnej administracji jest decentralizacja pozorna, polegająca na przekazywaniu zadań bez odpowiednich uprawnień decyzyjnych, czyli bez kompetencji – aktywność społeczna w takiej sytuacji nie rozwija się. Podobny skutek ma przekazanie gminom zadań bez zagwarantowania niezbędnych środków finansowych umożliwiających realizację zadań na skutek braku przepisów regulujących finansowanie gmin i funkcjonowanie gospodarki finansowej. Trzeci przypadek to sytuacja, w której gmina otrzymała zadania, kompetencje i dysponuje odpowiednim budżetem, ale nadzór administracji rządowej jest zbyt silny i ogranicza samodzielność organów gminy. Może to być również decentralizacja wymuszona przez oddolne siły społeczne – przedwczesne przekazanie zadań przekraczających możliwości samorządu doprowadza do dysfunkcji i ponownej centralizacji – zadania przechodzą na rzecz rządowej administracji lokalnej.

⁴⁴ A. P i e k a r a, *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd Terytorialny”, 1995, nr 5, s. 58.

Jako wady decentralizacji wskazuje się najczęściej następujące zjawiska i poglądy:

- decentralizacja prowadzi do preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa;
- brak spójności aparatu terenowego, czasem nieopłacalność wprowadzenia na niższych szczeblach niektórych rozwiązań;
- niebezpieczeństwo niepodjęcia działań niepopularnych, chociaż koniecznych, szczególnie jeśli organom pochodzącym z wyboru zależy na ponownym wyborze⁴⁵.

Decentralizacja nie może być stosowana w niektórych rodzajach administracji wymagających jednolitości działania w skali państwa i większej dyscypliny⁴⁶.

IV. PODSUMOWANIE

Obecny stan samorządów terytorialnych w Polsce jest zróżnicowany. Różnice te można dostrzec na wielu płaszczyznach, takich jak stopień rozwoju gospodarczego regionów, zamożność i możliwości rozwoju poszczególnych społeczności. Różnie przyjęto nowe mechanizmy sprawowania władzy, uczestnicy życia zbiorowego mieli niekiedy problemy z przyzwyczajeniem się do nowych warunków. Zmiana systemowa na szczeblu lokalnym wiązała się przede wszystkim z wprowadzeniem samodzielności dysponowania środkami finansowymi oraz możliwościami określania celów ich zagospodarowania. W wielu samorządach podejmowano działania mające na celu podniesienie standardu danego obszaru i wzmocnienie potencjału rozwojowego. Szybko się okazało, że niektóre społeczności lokalne rozwijają się bardziej dynamicznie niż inne.

Niejednakowy rozwój wynika m.in. ze słabości społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, o czym może świadczyć np. niska frekwencja w wyborach do władz samorządowych. Możliwości działania i osiągnięcia określonych celów często są niewykorzystywane ze względu na niewielkie zaangażowanie członków społeczności lokalnych, a często również zablokowane przez brak środków

⁴⁵ Z. L e o Ń s k i, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 10.

⁴⁶ Tamże. Centralizacja jest stosowana w aparacie wojskowym i aparatach do niego zbliżonych w czasie wojen, odbudowy kraju ze zniszczeń, w sytuacjach klęsk żywiołowych, gdy konieczne jest sprawne przenoszenie środków finansowych i materialnych w skali kraju oraz przy realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

finansowych i złą sytuację gospodarczą w regionie⁴⁷. Zarazem oddolny nacisk na rzecz powołania wieloszczeblowego i zdecentralizowanego samorządu terytorialnego w czasie debat nad reformą ustrojową świadczy w pewnym stopniu o odradzaniu się świadomości i odpowiedzialności obywatelskiej.

Według Centrum Badań Regionalnych potencjał rozwojowy jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie powiatów) zależy od:

- aktywności gospodarczej: liczby prywatnych firm, tempa ich przybywania, poziomu zatrudnienia, wielkości sektora biznesowego,
- aktywności obywatelskiej: liczby organizacji *non-profit*, frekwencji w wyborach samorządowych,
- salda migracji,
- jakości infrastruktury; stanu dróg, telekomunikacji,
- średniej inwestycji samorządowych na jednego mieszkańca⁴⁸.

Optymizmem na przyszłość napawa fakt, że w niektórych samorządach, rozumiejących rolę doskonalenia wykonywanych usług (obsługa administracyjna w urzędach) zdecydowano się na wdrożenie systemów zarządzania przez jakość oraz poddanie się procedurom certyfikacji zgodności z normami ISO 9000.

Rozwoju samorządności nie można wprowadzić odgórnym zarządzeniem. Zmiany w systemie prawnym są konieczne, ale faktycznie są one dopiero początkiem reformy, początkiem rzeczywistych zmian, decydującym o ich powodzeniu. Jej dalszy ciąg to praktyczna realizacja nowych norm prawnych oraz weryfikacja ich adekwatności do warunków stosowania. Władza samorządowa poprzez swoje działania ma duży wpływ na aktywizację mieszkańców w wykonywaniu administracji. Dbłość o jakość zarządzania w samorządach terytorialnych ogranicza ilość oraz intensywność konfliktów, które mogą wstrzymywać rozwój. Ich całkowite wyeliminowanie jest niemożliwe, szczególnie w sytuacji po reformie, ważne jest jednak, aby je rozwiązywać i wyciągać z nich wnioski, poszukiwać słabych punktów w systemie administracji. Wśród słabych punktów reformy administracji publicznej można wskazać pewne wady w prawie, a mianowicie: dużą liczbę ustawowych źródeł prawa samorządowego, czasem nawet nadmiar regulacji prawnych, niespójność przepisów, luki w prawie i zróżnicowanie rozwiązań prawnych⁴⁹.

⁴⁷ Szerzej na temat uwarunkowań sytuacji w samorządach terytorialnych: P. Ś l i w a, *Czynniki warunkujące efektywność zarządzania i rozwiązywania konfliktów w samorządach terytorialnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 2000, nr 3, s. 179.

⁴⁸ Por. W. S u r a ż s k a, *Gdzie Polska rozwija się najszybciej*, „Rzeczpospolita”, 17 IX 1999, nr 218.

⁴⁹ Por. A. S z e w c, *O prawie samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo”, 2000, z. 8, s. 18.

Decentralizacja administracji w Polsce nie osiągnęła jeszcze poziomu, jaki jest w krajach Europy Zachodniej, i z pewnością na prawdziwą decentralizację trzeba będzie jeszcze poczekać. Widmo poprzedniego scentralizowanego systemu co jakiś czas pojawia się w wypowiedziach niektórych polityków, którzy najwyraźniej pragną jego przywrócenia, nie mogąc odnaleźć się w nowej, zdecentralizowanej rzeczywistości, a rozwiązania z epoki PRL-u uważają za słuszne. Ujmując decentralizację bardziej ogólnie i biorąc pod uwagę jej obecność i rolę w państwach zachodnich, można stwierdzić, że jest ona podstawą właściwego funkcjonowania administracji w demokratycznym państwie prawnym.

DECENTRALISATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

S u m m a r y

Decentralisation of public administration in Poland has been discussed many times, especially in the period when the guidelines of the political reform of the state were being worked out. The introduction of decentralisation into the Polish legal order in the 1990s constituted an enormous breakthrough. It was important not only for the functioning of the state, but also had a political character that meant departure from the former system. The administrative apparatus is one of the elements of a democratic state of law; it is a component that ensures a proper activity of the state. Public administration is a group of organs working in the state. It can also be understood as fulfilling administrative functions by non-state subjects, i.e. the fulfilment of public tasks on the part of self-governmental units or non-public subjects in particular cases. The fact that intervention of a higher organ is limited makes it possible that lower organs can be independent. This independence is obviously limited within the framework of the binding legal system, and is at the same time a border of decentralisation. This is the foundation of a proper functioning of administration in a democratic legal state. It consists first of all on the departure from a hierarchic subordination between the organs of the authorities and administration and is based on the instruments of control. Decentralisation is a process that occurs within administrative structure, but it is also the system of administrative organisation itself. As opposed to centralisation, which holds power on a higher level, decentralisation ensures making decisions on lower levels. The public tasks are performed by decentralised subjects on their own behalf and their own liability.

Translated by Jan Kłos

Słowa kluczowe: administracja, administracja publiczna, samorząd terytorialny, decentralizacja, dekoncentracja, centralizacja, zadania publiczne, wojewoda, organ, reforma, system.

Key words: administration, public administration, territorial self-government, decentralisation, centralisation, public tasks, governor, organ, reform, system.