

STANISŁAW WÓJCIK

### PROBLEMY DECENTRALIZACJI ADMINISTRACJI

Fenomen odrodzenia się samorządu terytorialnego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku staje się bardziej zrozumiały, gdy ukaże się ten proces w kontekście porównawczym historyczno-politycznych i teoretycznych rozwiązań decentralizacyjnych, zważając, jak centralizacja i decentralizacja rozwija się w innych państwach europejskich. Podstawowe zasady, które kształtują współcześnie ustrój administracji państwa, to centralizm i decentralizacja. Mają one znaczenie nie tylko organizacyjno-strukturalne, tj. głównie prawnicze, charakteryzujące się swoistą techniką funkcjonowania administracji, mającej gwarantować praworządność, fachowość w zakresie podejmowanych uchwał i decyzji oraz prężność działania władz administracyjnych, lecz również spełniają doniosłą rolę polityczną i ideowo-filozoficzną. O ile teoria państwa ukształtowana w okresie starożytności i rozwijająca się w średniowieczu, a także w czasach nowożytnych, była zbudowana na pojęciu państwa centralistycznego, to idea decentralizacji państwa wyłania się z określonych prądów umysłowych i walk politycznych dopiero na przełomie XVIII-XIX wieku i rozwija się w nową teorię państwa za sprawą konstytucjonalizmu francusko-belgijskiego, szczególnie od 1830 r., a w latach następnych, po tzw. Wiośnie Ludów, także niemieckiego. Określone przekonania ideowo-filozoficzne, najpierw liberalizmu, a następnie socjalizmu, anarchizmu, marksizmu, syndykalizmu i katolicyzmu, odnoszone do panujących reguł funkcjonującego systemu prawnopolitycznego, stały się wyrazem nacisku coraz to nowych sił społecznych, ich krytycznych refleksji oraz walk politycznych, wymierzonych w istniejący układ stosunków społecznych, panujący ład polityczny i administracyjny (centralizm – absolutyzm).

Decentralizacji sprzyjał nadto szereg względów natury kulturalno-gospodarczej, jak przeciwieństwa narodowościowe, zróżnicowany poziom rozwoju kultury i gospodarki, budzenie się zainteresowania społeczeństwa sprawami publicznymi, wzrost wśród obywateli poczucia odpowiedzialności za losy państwa, przerzucanie kosztów funkcjonowania samorządów na bezpośrednio zainteresowanych, nakładanie na społeczeństwo praw lub obowiązków itp.

W aspekcie politycznym dość wcześnie zwrócono uwagę, że centralizm i decentralizacja oddziałują bądź na wzrost siły władzy wykonawczej państwa, bądź na rozwój sfery wolności, podmiotowości społecznej, obywatelskiej. Jakkolwiek względ polityczny sugeruje, że zapewnienie siły administracji rządowej z jednej strony, a gwarantowanie wolności politycznej społeczeństwu z drugiej jest zagadnieniem przeciwstawnym, to jednak – moim zdaniem – obie te tendencje polityczne łączą się w dążeniu do osiągnięcia zasadniczego celu, jakim jest zapewnienie dobra wspólnego, tj. bytu i rozwoju państwa i społeczeństwa. W tym kontekście będę starał się wykazać, iż decentralizacja stała się stopniowo równoprawną centralizmowi zasadą, na której można obecnie oprzeć nowy ustrój administracji państwa, oraz że istotną funkcją decentralizacji będzie ograniczanie dążenia władz centralnych do nadmiernego centralizmu i przerostów biurokratyzmu. Podzielam w tym względzie pogląd Władysława Komarnickiego, który pisał, że od konkretnego ukształtowania się stosunków politycznych, kulturalnych, gospodarczych i prawnych w danym państwie zależy większe uwydatnienie się w jego ustroju administracyjnym bądź zasady autorytetu, bądź autonomii<sup>1</sup>. Zasada autorytetu znajdowałaby zastosowanie w centralizacji ustroju administracyjnego, a zasada autonomii – czy raczej określonej samodzielności w działaniu administracyjnym – w decentralizacji.

Problematyka decentralizacji i centralizmu jest kluczową kwestią ustroju administracyjnego każdego państwa. Jeszcze do niedawna uważało się – zresztą głównie pod wpływem absolutyzmu i heglizmu – że państwu właściwa jest tendencja centralistyczna, że stanowi ona jego siłę, za pomocą której koordynuje swoją organizację i działania w społeczeństwie i nierzadko podporządkowuje je sobie całkowicie. Z kolei społeczeństwo spontanicznie, niejako naturalnie, wytwarza własne struktury organizacyjne. Funkcjonują

---

<sup>1</sup> W. K o m a r n i c k i. *Polskie prawo polityczne*. Warszawa 1924 s. 355. Należy przy tym wyjaśnić, że chociaż autonomia jest także formą decentralizacji, dotyczącą stanowienia prawa, to w niniejszej pracy koncentruję uwagę na innym aspekcie decentralizacji, a mianowicie na realizowaniu przez administrację prawa. Przy tym różnorodny kontekst polityczny sprawa, iż autonomia należy do pojęć wyjątkowo nieostrych.

one opierając się na decentralizacji, która staje się siłą gwarantując jego egzystencję i rozwój, ale również reaguje przeciwko dążeniom do wszechwładzy państwa.

Tymczasem już w II połowie XIX wieku pogląd na państwową naturę samorządu, jednej z najstarszej form decentralizacji, krystalizuje się w europejskiej nauce prawniczej coraz wyraźniej. Ówczesne państwo bowiem bardzo zdecydowanie rozwinęło swoją ingerencję w stosunki społeczno-gospodarcze poprzez interwencjonizm, etatyzm, protekcjonizm. W efekcie wszechwładza państwa stała się faktem. Państwo zmonopolizowało władzę ustawodawczą, sądowniczą i całą administrację. Poza państwem – jak pisał Maurycy Jaroszyński – nie ma miejsca na samorząd, bo poza państwem nie ma zadań publicznych. Tylko w państwie jest więc miejsce dla samorządu. Dlatego samorząd musiał się stać i stał się rzeczywiście organem państwa (oczywiście nie rządu!)<sup>2</sup>.

Ale proces ten niósł z sobą ogromne niebezpieczeństwo nadmiernej centralizacji i – jako jej następstwo – biurokratyzacji życia społecznego. Zauważono też szybko, że przerost centralizacji, której celem miało być podniesienie potęgi państwa, w praktyce państwo osłabia. I w tym przypadku potwierdziło się, że gwarancja trwałości państwa łączy się z wszechstronnym rozwojem poszczególnych klas i warstw społecznych oraz wszystkich ogniw władzy składających się na instytucję państwa.

Na gruncie socjologii polityki dowodzi się dzisiaj, iż istotną cechą władzy politycznej jest nieustanne parcie do panowania, reglamentacji i kontroli nad społeczeństwem, z której to tendencji wyrastają przerosty centralizmu i biurokracyzm. Proces ten może być skutecznie powstrzymany dzięki wprowadzeniu do ustroju państwa zasady decentralizacji. Dwie jej cechy mają tu rozstrzygające znaczenie: antycentralizm i antybiurokracyzm. Samorząd mianowicie, będąc instytucją niezależną od organów administracji rządowej, tym samym przeciwdziała nadmiernej centralizacji, a opierając się na czynniku społecznym, powołując obywateli do decydowania o sprawach publicznych, stanowi barierę przed zalewem biurokracyzmu.

Aby samorząd terytorialny mógł spełnić swe funkcje, należy stworzyć właściwą jego organizację wewnętrzną. Przede wszystkim przez samorząd powinna wyrażać się rzeczywista wola i władza miejscowej ludności. By to nastąpiło, należy stworzyć odpowiednią procedurę powoływania członków

---

<sup>2</sup> M. J a r o s z y ń s k i. *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*. Warszawa 1936 s. 7.

organów stanowiących. Przy tym chodzi nie tylko o prawo ordynacji wyborczej, lecz w znacznie większym stopniu o zapanowanie ducha demokracji. Dalszym istotnym składnikiem organizacji jest odpowiednio duży zakres zadań organu stanowiącego i precyzja kompetencji dla organu zarządzającego. Z zakresem działania łączy się dostateczne uposażenie finansowe. Pod tym względem nie można popełnić błędu nadmiernej „ochrony” prawnej miejscowej ludności przed samorządem. Ostatni postulat dotyczy nadzoru nad samorządem. Jest on niezbędny w zakresie kontroli legalności, działania na podstawie i w granicach prawa, ale powinien być ograniczony w sferze celowości, interesu społeczności lokalnej i w tym względzie mieć charakter weryfikujący.

Tak naszkicowana konstrukcja samorządu będzie nieodzowna dla rozwoju kultury, gospodarki, a także autorytetu państwa, jak i podniesienia pozycji społeczeństwa. Ale to nie wszystko. Potrzeba jeszcze odpowiedniego prawnego zabezpieczenia samorządu. Jest to obszar należący do teorii prawa administracyjnego.

Problematykę teoretyczną wyznacza w niniejszej pracy analiza funkcjonowania zasady decentralizacji w ustroju administracyjnym państwa. Przez centralizm należy rozumieć taki system administracji państwa, w którym hierarchicznie zorganizowane organy administracji państwowej, podporządkowane centralnemu ośrodkowi decyzyjnemu państwa – rządowi, funkcjonują na podstawie dyrektyw i ścisłych wytycznych. System administracji scentralizowanej może funkcjonować w formie skoncentrowanej lub przy niewielkiej dekoncentracji władzy państwa. W pierwszym przypadku ogół spraw z zakresu administracji państwem należy do wyłącznej kompetencji organów centralnych. Terenowe organy administracji państwowej są tu jedynie technicznymi wykonawcami decyzji podjętych przez centrum. Przy zaistnieniu drugiej formy – dekoncentracji, lokalna administracja państwowa otrzymuje niewielki zakres działania, który podlega jej decyzjom władczym. W tej nieco mniej skrajnej formie centralizm rozróżnia sprawy ogólnopaństwowe i lokalne. Centralizm skoncentrowany cechował monarchie absolutne XVIII wieku, przetrwał i rozwijał się w niektórych państwach europejskich XIX wieku, a także istniał w państwach typu faszystowskiego i dyktatury socjalistycznej w XX wieku, gdzie mimo licznych zmian prowadzących do formalnego ustanowienia rozdziału władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, zasadniczo w administracji przeważał zdecydowanie system scentralizowany, czyli układ hierarchicznego podporządkowania organów administracji terenowej i realizowania przez nie dyrektyw wydawanych przez centralne i wyższe organy administracji państwowej.

Decentralizacja kształtuje taki system administracji, w którym przy funkcjonującym centrum decyzyjnym – rządzie i jego organach terenowych – występuje inny rodzaj administracji terenowej, sprawowany przez organy utworzone drogą wolnych wyborów przez społeczność lokalną, w zgodzie z obowiązującym porządkiem prawnym, samodzielnie i niezależnie od administracji rządowej. Niezależność ta gwarantowana jest ustawowo i chroniona na drodze sądowej. Oto państwo na mocy swej władzy ustawodawczej ogranicza możliwość ingerencji centralnych i terenowych organów administracji rządowej, stwarzając sferę samodzielności dla organów terenowej administracji samorządowej, tj. sferę administracji zdecentralizowanej. Ta prawem określona niezależność i wypływająca z niej samodzielność stanowi istotę decentralizacji.

Innymi słowy: aby przeprowadzić faktyczną decentralizację administracji państwa, należy zapewnić organom samorządu niezależność, tj. organy samorządu wyłączyć z drabiny hierarchicznej administracji państwa, a nawet niekiedy zlikwidować terenowe organy administracji rządowej i samorząd uczynić podległym jedynie ustawom i nadzorowi weryfikacyjnemu rządu; nadto należy przeprowadzić podział zadań publicznych między rząd a samorząd. Czy można to uczynić przyznając samorządowi terytorialnemu osobowość prawną, tj. zdolność do władczych działań publicznoprawnych?

Problematyka osobowości prawnej jest wciąż istotnym i kontrowersyjnym zagadnieniem teorii samorządu, wyjaśniającym genezę i istotę zależności władzy samorządowej od władzy państwa oraz kwestię odrębności organizacyjnej samorządu od państwa. Przez decentralizację rozumiemy, jak już mówiłem, system administracji będący przeciwieństwem administracji scentralizowanej i polegający na realizowaniu administracji przez samych zainteresowanych. Czy oznacza to, że sam już udział poszczególnych obywateli w działalności organów administracji państwowej, np. urzędników honorowych, można uważać za formę decentralizacji? Wprowadzenie czynnika obywatelskiego, jak należy sądzić, byłoby tylko jednym z elementów decentralistycznych. Właściwa forma decentralizacji polega na udziale w administracji nie indywidualnych osób, lecz grup społecznych. Dopiero w tym znaczeniu przejawia się w pełni i wyraziście sprawowanie administracji przez samych zainteresowanych.

Jak domaga się tego ustawodawca, samorząd terytorialny tworzą grupy oparte na więziach społecznych, wspólnego zamieszkania, sąsiedztwa oraz na wspólnych interesach gospodarczych i kulturalnych, uznanych przez państwo; dla zrealizowania owych interesów państwo nadaje tym grupom, zwanym korporacją, lub związkom publicznym osobowość prawną w znaczeniu prawa

prywatnego, jak i publicznego. Osobowość prywatnoprawną posiadają samorządy dla osiągnięcia wielu swoich zadań społeczno-gospodarczych, a zwłaszcza administracji swoim majątkiem. Z tego punktu widzenia osobowość prywatnoprawna byłaby zasadniczo wystarczająca. Głównym jednak celem samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań publicznych, z którymi wiąże się kwestia wyposażenia związku w egzekutywę, zaopatrzoną sankcją przymusu prawnego. I tu wyłania się zagadnienie nadania samorządom osobowości publicznoprawnej.

Obecnie obowiązująca konstytucja Rzeczypospolitej z 22 września 1997 r. przyznaje samorządowi terytorialnemu tylko osobowość cywilnoprawną. W wielu krajach europejskich samorząd terytorialny wyposażony jest zasadniczo w oba rodzaje osobowości prawnej.

Moim zdaniem, ujmując ten problem historycznie, nie można zgodzić się ze stanowiskiem Tadeusza Bigo, który (w okresie międzywojennym) w przyznaniu przez państwo polskie osobowości publicznoprawnej samorządowi dopatrywał się jego władczej i organizacyjnej niezależności od państwa w sprawach mu powierzonych. Podzielam natomiast punkt widzenia Jerzego Panejki, a także pozornie rozbieżne z nim stanowisko Józefa Staryszaka<sup>3</sup>. Pierwszy uznawał osobowość publicznoprawną samorządu za zbędną, traktował bowiem samorząd terytorialny jako organ państwa, ale niezależny i samodzielny w stosunku do organów administracji rządowej. Dopuszczał jednak przyznaną przez ustawę podmiotowość samorządu dla podkreślenia jego odrębności od administracji rządowej. Z kolei J. Staryszak w przyznaniu osobowości publicznoprawnej widział jedynie podmiotowość delegowaną samorządowi przez państwo. W państwie widział on podmiot pierwotny i samorodny. Uważał on – moim zdaniem słusznie – że samorząd jako osoba prawa publicznego nie stanowi własnej woli, lecz ją tylko realizuje opierając się na ustawie. Byt samorządu opiera się na ustawie państwa, dlatego jego władza i organizacja jest zależna od państwa. Wyposażenie samorządu w podmiotowość ma go jedynie chronić przed sprzecznym z wolą państwa działaniem władz biurokratycznych, przed nadmiernym lub złym nadzorem, powinno usprawniać jego działalność.

Współcześnie istnieje w tej materii równie obfita literatura prawnicza i politologiczna. Zwolennicy samorządności, przekonani o zasadności decen-

---

<sup>3</sup> T. B i g o. *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa 1928 s. 109 n.; J. P a n e j k o. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934 s. 106 n.; J. S t a r y s z a k. *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*. Warszawa 1931 s. 30 n.

tralizacji administracji państwa, na podstawie dotychczasowych ośmioletnich doświadczeń domagają się stanowczo prawnego sprecyzowania samodzielności samorządu, w szczególności zaś wyraźnego określenia dwóch filarów, na których opiera się konstrukcja samorządu terytorialnego, tj. podmiotowości i decentralizacji. Swoją uwagę koncentrują na nieprzyznaniu samorządowi w nowej konstytucji, jak i wcześniejszych projektach (z wyjątkiem jednego), osobowości publicznoprawnej<sup>4</sup>.

W świetle tego, co już zostało powiedziane, ustawodawca mógł przyznać samorządom osobowość publicznoprawną. Jeśli działacze samorządowi, część prawników i publicystów domaga się przyznania samorządowi terytorialnemu osobowości publicznoprawnej jako przekazania społeczeństwu władzy administracyjnej, a politycy stoją na stanowisku suwerennej władzy państwa i wstrzymują się z jej przyznaniem, to warto uzmysłowić sobie, iż dzisiaj chodzi tu o obawy samorządowców przed skłonnością do recentralizacji władzy publicznej, tj. o możliwość przeciwstawienia się jego organom biurowym, dążącym naturalnie do rozszerzania swej sfery kontroli i panowania nad społeczeństwem. Z tym zagadnieniem łączy się niepokój wynikający z faktu zahamowania prac nad rozbudową systemu samorządu terytorialnego. Jest to błąd, który należy szybko naprawić.

Należy jeszcze zwrócić uwagę na problem historyczności, zmienności idei decentralizacji. Wsuwały ją bowiem jakże odmienne prądy ideowo-filozoficzne. Historia ostatnich dwóch wieków coraz bardziej komplikujących się stosunków społecznych, olbrzymiego rozrostu zadań państwa i związane z tym trudności wewnętrznego zarządu – administrowania państwem – przekonuje, że centralizm i decentralizacja to dwa współistniejące, chociaż także i ścierające się, zasadnicze systemy administrowania państwem.

---

<sup>4</sup> M. K u l e s z a. *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*. „Państwo i Prawo” 1990 nr 1 s. 19 n.; t e n ż e. *Samorząd terytorialny w Rzeczypospolitej – stan obecny i perspektywy*. „Samorząd Terytorialny” 1995 nr 5 s. 7 n.; T. R a b s k a. *Pozycja samorządu terytorialnego w konstytucji*. „Samorząd Terytorialny” 1995 nr 5 s. 17 n.; A. P i e k a r a. *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 1-2 s. 76 n.; Z. N i e w i a d o m s k i. *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*. „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 1-2 s. 81 n.; J. R e g u l s k i. *Samorząd terytorialny – skąd i dokąd?* „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 1-2 s. 104 n.; J. S t ę p i e Ń. *Samorząd a państwo*. „Samorząd Terytorialny” 1991 nr 1-2 s. 91 n.; t e n ż e, *Samorząd w ustawie zasadniczej, cz. I*. „Samorząd Terytorialny” 1992 nr 11 s. 40 n.; K. P o d g ó r s k i. *Sytuacja prawna samorządu terytorialnego I kadencji 1990-1994*. „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 10 s. 3 n.; E. N o w a c k a. *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*. „Samorząd Terytorialny” 1992 nr 4 s. 3 n.

Niewątpliwie nowoczesna instytucja samorządu wytworzyła się w okresie kryzysu, a następnie upadku państwa absolutystycznego pod silnym naporem społeczeństwa francuskiego, domagającego się praw publicznych, tj. ograniczenia władzy absolutnej przez uwzględnienie obywatelskiego udziału we władzy politycznej. W efekcie zmieniło to stosunek panującego do poddanych ze stosunku władczyego w stosunek prawny. Powstałe na gruzach absolutyzmu państwo konstytucyjne powołało na mocy swej władzy ustawodawczej samorządną gminę. Podstawę dla uzasadnienia dążenia gminy do samorządu niezależnego od państwa stanowiła teza prawników i polityków francuskich (Jacques Thouret, Anne Robert Jacques Turgot, Marc René d'Argenson) o własnym zakresie spraw gminy samorządowej. Została ona urzeczywistniona w ustawie z 14 grudnia 1789 r. występując pod nazwą „décentralisation”, tworząc podstawę dla rozwoju teorii decentralizacji, która uzasadniała podział spraw administracyjnych gminy na takie, które wypływają z tzw. spraw własnych gminy i należą tylko do nadzoru państwowego, oraz na sprawy państwowe, zlecone gminom do wykonania na podstawie delegacji państwowej<sup>5</sup>.

Jakkolwiek tendencja ta we Francji trwała krótko (do 1800 r.), to dalszy rozwój tej teorii dokonywał się w warunkach walk politycznych Belgów ok. 1830 r., a także w latach Wiosny Ludów i po niej. Najkonsekwentniej myśl o niezależności gminy od państwa wyraziła się w państwach niemieckojęzycznych (Prusy, Austria i inne), znajdując wyraz także na ziemiach polskich. Politycy mianowicie i prawnicy niemieccy – zwolennicy politycznego liberalizmu – domagali się wolności gmin, wyprowadzając ją z połączenia naturalnego prawa gminy, jakim była autonomia miast średniowiecznych, stanowiąca osobne źródło prawa obok ustawodawstwa państwowego, z teorią francusko-belgijskiego konstytucjonalizmu o koordynacji władzy gminnej z władzą państwową (C. Aretin-Rotteck)<sup>6</sup>.

Teoria o własnym i poręczonym zakresie działania gminy samorządowej wywołała w niemieckiej nauce prawniczej długie spory, przyczyniając się do powstania kilku efektownych, ale dowolnych teorii samorządu: teorii naturalistycznej o własnych zadaniach oraz niepaństwowych zadaniach gmin oraz teorii o państwowej naturze samorządu, które wynikają z ustawodawstwa państwowego (L. von Stein, R. Gneist, O. Gierke, O. Mayer, P. Laband, G. Jelinek i inni). W przypadku tych teorii własny zakres spraw gminy miał wynikać nie z natury gminy, lecz z przysługującego jej publicznego prawa podmiotowego.

---

<sup>5</sup> P a n e j k o. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* s. 78.

<sup>6</sup> Tamże s. 79-80.



Jednakże i w odniesieniu do krajów niemieckich dość szybko zarysowały się kontrowersje między wciąż jeszcze silnym aparatem władzy scentralizowanej a dążeniami społeczeństw tych krajów, niezadowolonych mimo wszystko z uzyskanego zakresu wolności społecznej i narodowej. W efekcie stopniowy rozwój samorządności łączył się z dalszym kryzysem monarchii absolutystycznych, jak i wzrostem świadomości, gwałtownymi żądaniem społeczeństw domagających się dalszej decentralizacji ustroju, tj. uzyskania wpływu na wewnętrzny zarząd swych krajów. Wąski zakres działania ówczesnej administracji państwowej, sprowadzający się do spraw kontrolno-porządkowych, powodował, że postulaty decentralizowania administracji dotyczyły *de facto* utworzenia samorządu terytorialnego opartego na coraz szerszych kompetencjach.

Od drugiej połowy XIX wieku aż do zakończenia II wojny światowej współwystępowały obie te zasady, ograniczając się nawzajem. Tendencja do centralizowania administracji wynikała na ogół z wewnętrznej sytuacji politycznej tych państw, w których występowały silne konflikty społeczne i narodowościowe, wspierane ideologiami absolutnego faszystu oraz leninowskiego i stalinowskiego komunizmu. Na gruncie tych systemów uważa się, że panowanie nad silnymi sprzecznościami społecznymi, nawet na krótki czas, mógł zapewnić niezależny od obywateli aparat administracji scentralizowanej. Gdy na skutek oporu społecznego dochodziło do zdecentralizowania administracji, było to traktowane przez partie – rządy – jako zło konieczne, co w konsekwencji prowadziło do ograniczania rozwiązań decentralizacyjnych.

Dążenie do decentralizacji administracji miało wówczas silne oparcie w rozwijającej się nadal doktrynie neoliberalizmu oraz w kierunku zwanym pluralizmem. Argumentacja liberałów i ich coraz liczniejszych zwolenników położyła nacisk na krytykę żywiołowo rozwijającego się interwencjonizmu państwowego i etatyzmu, opierających się istotnie na scentralizowanej administracji. Przestrzegali oni społeczeństwa przed pójściem w niewolę wszechwładztwa państwowego. Z kolei w teoriach przedstawicieli pluralizmu (A. de Tocqueville'a, A. Comte'a, E. Durkheima, L. Duguity i innych) dążono do ograniczenia centralizmu jako całkowicie nieuzasadnionego w pewnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego, do przeciwstawienia się uniformizmowi. Nadto zgłaszali oni postulaty rozczłonkowania istniejących państw i połączenia ich na zasadzie federacji, co miało warunkować likwidację pozornej jedności i uwypuklać faktyczne zróżnicowania regionalne<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> S. E h r l i c h. *Oblicza pluralizmu*. Warszawa 1985 s. 13.

Dla samorządowców punktem oparcia stawała się zasada pomocniczości. Została ona mocno wyartykułowana na gruncie katolickiej nauki społecznej i była rozwijana w encyklikach papieskich, od *Quadragesimo anno* z 1931 r. poczynając. Czesław Strzeszewski – reprezentant tego kierunku – sądzi, iż zasada pomocniczości ukazuje źródło koncepcji samorządowych<sup>8</sup>. Na gruncie tej nauki uważa się mianowicie, że w sprawach lokalnych pomoc społeczeństwa staje się wprost bezcenna zarówno dla interesów państwa, jak i obywateli. Nadto rozstrzyganie spraw lokalnych przy pomocy społeczeństwa wnosi elementy, którymi nie dysponują na ogół urzędnicy państwowi: doskonała znajomość stosunków i potrzeb lokalnych, a także kontrola wykonania decyzji. Samorząd spełniał także rolę wychowawczą. Stawał się szkołą życia publicznego, kształtował działaczy samorządowych, a nawet – jak trafnie zauważa Aleksander Łuczak – uczył znajomości i należytego rozumienia spraw państwowych, narzucał myślenie i pracę wybiegającą poza sprawy osobiste<sup>9</sup>. Pomocniczość papież Pius XI podniósł do rangi jednego z najwyższych praw filozofii społecznej:

[...] co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i natury ma charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać [...] Sprawujący władzę winni być przekonani, że im doskonalej na podstawie tej zasady pomocniczości przeprowadzony będzie stopniowy ustrój między poszczególnymi społecznościami, tym większy będzie autorytet społeczny i energia społeczna, tym też szczęśliwszym i pomyślniejszym będzie stan państwa<sup>10</sup>.

Wnioski, jakie się tu nasuwają, pozwalają na stwierdzenie – w odniesieniu do kontynentu europejskiego – o dążeniu do współistnienia obu kluczowych zasad ustrojowych administracji państwowej. Oznacza to, że ani społeczeństwo, ani władze państwa nie godziły się na panowanie przez dłuższy okres ustroju administracji opartego na monopolu centralizmu bądź decentralizmu. Pewna dominacja jednej bądź drugiej zasady wyrażała tendencje rozwojowe danego systemu administracji państwa. Świadczy to o tym, że ani system administracji scentralizowanej, ani zdecentralizowanej nie był systemem do-

<sup>8</sup> Cz. S t r z e s z e w s k i. *Katolicka nauka społeczna*. Lublin 1985 s. 531.

<sup>9</sup> A. Ł u c z a k. *Samorząd terytorialny w programach i działalności stronnictw ludowych 1918-1939*. Warszawa 1973 s. 18.

<sup>10</sup> P i u s X I. *Encyklika „Quadragesimo anno”*. W: *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*. Red. M. Radwan, L. Dyczewski, A. Stanowski. Cz. 1. Lublin 1994 s. 85-86 pkt. 79-80.

wolnie wybieranym, lecz wyłaniał się z panującego w danym czasie układu stosunków społecznych, ich napięcia, interesów ekonomicznych, dążeń politycznych uzasadnianych odpowiednią filozofią.

Współczesne stanowisko nauki prawa administracyjnego na temat istoty i wartości systemów administracji scentralizowanej i zdecentralizowanej uległo wzbogaceniu pod wpływem nowych doświadczeń, jakie przeżyły państwa i społeczeństwa od zakończenia II wojny światowej, szczególnie na obszarze środkowej i południowo-wschodniej Europy. Także najnowsze dzieje, lata dziewięćdziesiąte, uznawane powszechnie za okres transformacji systemowej tych państw – przechodzenia od socjalizmu do kapitalizmu, dają nowy, interesujący materiał do porównań.

W pierwszych latach po zakończeniu II wojny światowej, do 1950 r., kiedy rekonstruowano ustrój państwa polskiego, nawiązując w szerokim zakresie do konstytucji marcowej z 1921 r., wydawało się, iż obie zasady ustroju administracyjnego znajdują właściwe, niewykluczone, że nowe zastosowanie. Można się było spodziewać, że państwo socjalistyczne, pragnące realizować zasady „ludowładztwa”, społecznej własności środków produkcji, a w następstwie ewoluując w kierunku komunistycznego samorządu społecznego, stworzy jak najpełniejsze warunki do wykorzystania zwłaszcza zasady decentralizacji. W pierwszych sześciu latach (1944-1950) ustrój administracji terytorialnej w Polsce miał charakter dualistyczny, co wyrażało się w przyjęciu podsystemu organów administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego połączonych z systemem rad narodowych. Taki ustrój administracji państwowej wymusiła ówczesna sytuacja polityczna. Na fakt ten zwracają uwagę politolodzy i prawnicy. Zdaniem Wacława Dawidowicza początkowe wykluczenie pełnej realizacji radzieckiego modelu ustrojowego, wyrażanego w hasle „cała władza w ręce rad”, wynikało ze szczególnych warunków, w jakich znalazła się Polska po 1944 r., a mianowicie, że pełna władza rad była wówczas zupełną niemożliwością. Uznaje on opinię wybitnych samorządowców okresu międzywojennego, Maurycego Jaroszyńskiego i Czesława Ury, którzy zwrócili uwagę na słabość organizacyjną PPR, brak pełnej koncepcji ustrojowej, atakowanie przez opozycję nowo tworzonych rad narodowych<sup>11</sup>. Odmiennego zdania jest Andrzej Antoszewski, według którego ogólna koncepcja polityczno-ustrojowa rad narodowych istniała i sprowadzała

---

<sup>11</sup> W. D a w i d o w i c z. *Kształtowanie się ustroju organów administracji terytorialnej w okresie 30-lecia PRL*. „Państwo i Prawo” 1974 z. 7 s. 38; M. J a r o s z y ń s k i. *Zagadnienia rad narodowych*. Warszawa 1961 s. 14; Cz. U r a. *Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950*. Warszawa 1972 s. 20-21.

się (od swego pierwowzoru – Komuny Paryskiej, a następnie Rewolucji Październikowej) do połączenia w rękach jednego organu atrybutów władzy państwowej oraz organizacji społecznej. Po zwycięstwie rewolucji socjalistycznej radom należało przekazać całą władzę państwową. W myśl marksistowskiej teorii państwa rady winny być z jednej strony elementem systemu scentralizowanej władzy państwowej, z drugiej zaś wyrazem demokracji bezpośredniej. Równoczesną realizację tych dwóch zamierzeń zapewnić miała jednolitość polityki państwowej przy maksymalnym wyeksponowaniu lokalnej specyfiki i odrębności lokalnych interesów. Dlatego też, jak przypuszcza A. Antoszewski, w ustawodawstwach niektórych państw socjalistycznych (Polska, Jugosławia) znalazł wyraz ów dwoisty charakter rad jako organów władzy państwowej i samorządu. Praktyka natomiast, i to nie tylko polska, dowiodła, że realizacja centralizmu łącznie z decentralizacją jest zadaniem niezmiernie skomplikowanym, samorządność bowiem daje się ograniczyć daleko łatwiej niż nadmierną centralizację władzy<sup>12</sup>.

Od tych poglądów odbiega stanowisko Jerzego Starościaka, którego zdaniem to konieczność przejścia od odbudowy do planowej rozbudowy gospodarki socjalistycznej wymagała umocnienia centralnego kierowania działalnością organów głęboko dotychczas usamodzielnionych jednostek zdecentralizowanej administracji państwowej. Obiektywna potrzeba umocnienia scentralizowanego kierowania organami administracji terenowej stworzyła jednak, według J. Starościaka, dogodny grunt dla zjawisk niekorzystnych, które proces centralizowania administracji posunęły tak daleko, że mając realizować ideę centralizmu demokratycznego, zaczęły nasiąkać elementami centralizmu biurokratycznego. Do głównych źródeł narastania tego nadmiernego centralizmu zaliczył stalinowską tezę o zaostrzeniu się walki klasowej w miarę umacniania się porządku socjalistycznego, nieporozumienia co do głębokości, zasięgu planowania centralnego (rozrostu jego szczegółowości) oraz aprobatę władz centralnych dla teorii woluntaryzmu w polityce i ekonomice. Ujemne jednak strony centralizacji administracji, zwłaszcza marnotrawstwo gospodarcze, wynikłe z niedostosowania zbyt drobiazgowych planów centralnych do warunków terenowych, zamieranie inicjatywy i odpowiedzialności osobistej w organach aparatu państwowego, naruszanie więzi między organami państwa a społeczeństwem, nieposzanowanie obiektywnych praw ekonomii wymusi, zdaniem Starościaka, przeprowadzenie reform ustroju administracji państwa. Jej

---

<sup>12</sup> A. A n t o s z e w s k i. *Władza i samorząd a zagadnienie kompetencji rad narodowych*. „Państwo i Prawo” 1983 z. 4 s. 96.

sens powinien się sprowadzać do rozszerzenia samodzielności i zakresu działania rad narodowych. Podkreślając ten pogląd stwierdzał przeżywanie się idei decentralizacji terytorialnej na rzecz decentralizacji funkcjonalnej i dekoncentracji zadaniowej<sup>13</sup>.

Od 1950 r. komunistyczne władze Polski, przejmując pełnię władzy, zerwały radykalnie z koncepcją trójpodziału władzy, wprowadzając model radziecki – system jednolitej władzy państwowej. Ustrój władzy administracyjnej, ukształtowany ustawą z 20 marca 1950 r. o radach narodowych, nawiązywał do obowiązujących wówczas wszystkie rządzące partie komunistyczne teorii J. W. Stalina o zaostrażaniu się walki klasowej w procesie budowy socjalizmu. Uznaniu więc teoretycznej doniosłości decentralizacji administracji państwa nie towarzyszyła praktyka. Na przeszkodzie stanęły realne warunki pierwszego okresu kształtowania się w Polsce dyktatury PPR i PZPR. Postępująca centralizacja zarządzania gospodarką i towarzyszący jej biurokracyzm ograniczały istniejące jeszcze przejawy działalności samorządowej. Wyrażały się one w naruszaniu podstawowych uprawnień samorządu, lekceważeniu społecznej inicjatywy w traktowaniu samorządu jako uzupełnienia administracji. W następnych latach rozwijającego się tzw. centralizmu demokratycznego uważano, że samorząd jest sprzeczny z tą zasadą. Z kolei nowe tendencje technokratyczne, które ujawniły się w okresie tzw. rozwiniętego socjalizmu, zanegowały potrzebę uczestniczenia społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Jednakże nie można nie wspomnieć, że w latach wielkich kryzysów społecznych w Polsce (1956, 1968-1970, 1981, 1989) pojawiały się i zanikały reformy samorządowe. Takie instytucje jak KSR, samorząd spółdzielczy, samorząd mieszkańców, samorząd robotniczy i inne w istocie samorządami nie były. Dawały one ludziom jedynie przesłanki bardzo skromnej partycypacji w podejmowaniu mniej ważnych decyzji. Dopiero w latach osiemdziesiątych, gdy w zasadzie doszło do całkowitego skompromitowania w oczach społeczeństwa idei samorządności realizowanej przez rady narodowe i do zaniku społecznego nimi zainteresowania, część polityków i prawników zaczęła nieśmiało przyznawać, że jedną z organicznych wad systemu rad narodowych, poczynając od 1950 r. aż do końca lat pięćdziesiątych, był olbrzymi rozróż między nieograniczonymi niemal zadaniami przyznanymi im przez ustawy a nikłym rozmiarem kompetencji do samodzielnego realizowania tych zadań. W rezultacie rady narodowe, nie mogąc być w zakresie

---

<sup>13</sup> J. S t a r o ś c i a k. *Decentralizacja administracji*. Warszawa 1960 s. 122-124, 131-132, 136, 111-113.

swych zadań ani samodzielne, ani samorządne, okazały się bezbronne wobec wszechwładnych ingerencji centralnych ośrodków władzy i nie mogły skutecznie reprezentować interesów lokalnej społeczności. Wtedy też zasugerowano potrzebę przywrócenia samorządu terytorialnego<sup>14</sup>.

Chociaż odbudowa samorządu terytorialnego, poczynając od 1990 r., jest niezaprzeczalnym osiągnięciem obozu solidarnościowego, to jednak – jak zauważa Kazimierz Ujazdowski – dokonała się ona początkowo wbrew jego linii programowej. „Solidarność” – pisze on – nie stawiała decentralizacji państwa jako podstawowego postulatu ustrojowego. Opozycja piętnowała wprawdzie totalitarny charakter PRL, nie uznawała jednak centralizmu za wadę ustrojową. Politycy i niektórzy eksperci tej nowej elity traktowali samorząd jako część ruchu społecznego, który uzupełni i wzmocni tradycyjny demokratyzm parlamentarny<sup>15</sup>. W każdym razie samorząd nie był uważany za nową władzę publiczną, lecz za element demokratyzacji państwa. Także w uchwale programowej I Krajowego Zjazdu „Solidarność” samorząd terytorialny miał spełniać rolę drugorzędną, wzmacniając związki zawodowe i samorząd pracowniczy<sup>16</sup>. Zdaniem K. Ujazdowskiego idea odbudowy samorządu terytorialnego rozwijała się poza najbardziej wpływowymi politycznie ośrodkami opozycji. Zagadnienie decentralizacji wysunęły kręgi liberalne, Ruch Młodej Polski oraz środowiska naukowo-ekspertkie, którym przewodniczyli Jerzy Regulski, Michał Kulesza, Jerzy Stępień i inni. To głównie dzięki ich pracy i przekonaniu rosło zrozumienie, że gruntowna zmiana struktury władzy może dokonać się tylko dzięki decentralizacji państwa, ale nie w ramach ustroju rad narodowych, lecz przez powołanie nowej instytucji – samorządu terytorialnego i nieterytorialnego (gospodarczo-kulturalnego) i przekazanie władzy obejmującej całą organizację życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego gminy i regionu pod nadzorem centralnej administracji państwowej. Dopiero w 1989 r. „Solidarność” wprowadziła do swego programu zasadę decentralizacji państwa i odbudowy samorządu terytorialnego<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> W. D a w i d o w i c z. *Jeszcze jedna reforma rad narodowych czy przywrócenie samorządu terytorialnego?* „Państwo i Prawo” 1982 z. 3-4 s. 107.

<sup>15</sup> K. U j a z d o w s k i. *Opozycja demokratyczna i solidarność wobec samorządu terytorialnego (1976-1989)*. „Samorząd Terytorialny” 1996 nr 5 s. 14-15.

<sup>16</sup> *Program NSZZ Solidarność uchwalony na I Krajowym Zjeździe Delegatów*. „Tygodnik Solidarność” 1981 nr 29.

<sup>17</sup> U j a z d o w s k i. *Opozycja demokratyczna* s. 17; J. B a r t y z e l. *Ku czemu winna zmierzać „Solidarność”*. „Bratniak” 1981 nr 5; L. B e n t k o w s k i. *Twarcą do przyszłości*. Gdańsk 1978.

Likwidacja rad narodowych, powołanie gminy samorządowej jako terenowego organu administracji samorządowej ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym i przeprowadzone wybory samorządowe z 27 maja 1990 r. spowodowały, że terminy „decentralizacja” i „samorząd” znów stały się przedmiotem dociekań, gorących dyskusji i opracowań nie tylko w nauce prawa administracyjnego, lecz także w teorii i historii państwa i prawa, na gruncie konstytucjonalizmu i politologii. Przede wszystkim zaczęto podkreślać, że idee decentralizacji i samorządności wyrażają najadekwatniej ideę podmiotowości politycznej ogółu obywateli. W toczonych dyskusjach niektórzy polemicy dowodzili, że samorządność łączy się istotnie z zasadą suwerenności narodu, że w istniejących poglądach na zasadę samorządności społeczeństwa niedostatecznie akcentuje się tożsamość jej szerokiego rozumienia z zasadą suwerenności narodu, co w przeszłości oznaczało osłabienie obydwu tych oddzielnie traktowanych zasad. Jeżeli bowiem ujmuje się je oddzielnie, to zasada suwerenności narodu jawi się jako nader abstrakcyjna, słabo egzekwowalna, co tłumaczono dawniej technicznymi trudnościami w urzeczywistnieniu rządów narodu. Z kolei zasada samorządności społeczeństwa wąsko rozumiana, w oderwaniu od zasady suwerenności narodu, była sprowadzana do pomocniczych i drugorzędnych działań (aktywu) na obrzeżach funkcjonowania aparatu państwowego<sup>18</sup>.

Nie wszyscy jednak teoretycy państwa i prawa podzielają taki punkt widzenia. Niektórzy z nich uważają, że idea samorządu terytorialnego wyrażać się winna w zasadzie równorzędności władz samorządowych i rządowych, funkcjonujących na zasadzie podziału pracy, różniących się wprawdzie w zakresie techniki sprawowanej władzy, wszelako zharmonizowanych z ogólnymi celami i zadaniami państwa<sup>19</sup>.

Z kolei przedstawiciele koncepcji technokratycznych wypowiadają przekonania o nieuchronnym dążeniu do centralizacji i zmierzchu idei samorządności; samorząd może stanowić jedynie ramię administracji rządowej, będąc w hierarchii władz na ostatnim miejscu<sup>20</sup>.

Problematyka decentralizacji wysunęła się jednak na plan pierwszy w dyskusjach i opracowaniach teoretyków prawa administracyjnego. Ale i wśród

---

<sup>18</sup> A. B a ł a b a n. *Ustawowa koncepcja samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Samorząd terytorialny w nowych warunkach ustrojowych*. Red. A. Sosnowski, B. Ziemiński. Warszawa 1991 s. 5-22.

<sup>19</sup> G. L. S e i d l e r, H. G r o s z y k, J. M a l a r c z y k. *Wstęp do teorii państwa i prawa*. Lublin 1982 s. 93.

<sup>20</sup> Tamże s. 96.

nich ujawniła się różnica zdań. Dla części z nich (przeciwników podmiotowości) decentralizacja tworzy warunki rozwoju demokracji na szczeblu lokalnym. Uważają oni, że ma ona na celu tworzenie warunków efektywniejszego wykorzystania potencjału gospodarczego społeczności lokalnych. Samorząd nie może mieć własnych praw, bo instytucja ta jest powołana przez państwo i traktowana jest celowościowo i funkcjonalnie jako jedno z ogniw przezwyciężania kryzysu społeczno-politycznego.

Na uwagę zasługuje stanowisko Huberta Izdebskiego, który do kwestii istoty samorządu podchodzi od strony genezy. Jego zdaniem należy zacząć od rozstrzygnięcia kwestii podstawowej, mianowicie od odpowiedzi na pytanie, jak będzie się rozumieć samorząd – w sposób klasyczny czy według modelu radzieckiego. Jest to wartościowa uwaga metodologiczna, pozwalająca już na wstępie uniknąć błędu w kwestii zacierania zakresu tego pojęcia. Autor ten kategorycznie opowiada się za powrotem do klasycznego dziewiętnastowiecznego rozumienia samorządu jako sprawowania części władzy wykonawczej przez samorząd, a w szczególności za jego przymusowym charakterem wynikającym z woli ustawodawcy, koniecznym udziałem w wykonywaniu zadań samorządu, przy maksymalnie szerokim ustaleniu zakresu zadań własnych, demokratycznym mechanizmie wyboru organów samorządowych, poddania ich nadzorowi organów administracji rządowej, ale ograniczonemu w zakresie zadań własnych do sfery legalności, przy jak najszerszym wykorzystaniu sądów jako organów rozstrzygających w sprawach nadzorczych<sup>21</sup>. Jednocześnie odrzuca on model radziecki, gdyż jego zdaniem rozmywa on samorządność w żywiołowej aktywności społecznej.

Na koniec nie można nie odnotować faktu odrodzenia się w latach osiemdziesiątych XX wieku idei decentralizacji pod hasłem reformy Europy regionalnej. W aspekcie prawno-politycznym zjawisko to na przykładzie Francji analizuje Krzysztof Chorąży<sup>22</sup>. Prezentowany przez niego materiał pozwala na wysnuć kilku istotnych spostrzeżeń. Decentralizacja terytorialna znalazła sobie nowe pole aktywności w sferze stosunków międzynarodowych, jakkolwiek pojęcie regionalizacji Europy nie jest jeszcze przez wszystkich członków Unii Europejskiej jednakowo rozumiane. O ile np. dla Francuzów regionalizacja jest uzasadniona przez korzyści gospodarczo-administracyjne i oznacza tworzenie nowych okręgów administracyjnych, to dla Włochów i Hiszpa-

---

<sup>21</sup> *Prawo obywateli do samorządu. Ankieta redakcji. „Samorząd Terytorialny” 1994 nr 11 s. 14.*

<sup>22</sup> *Ewolucja pozycji prawnej regionów we Francji.* Lublin 1986.



nów oznacza autonomię terytorialną. Znacznie zaś mniejszy zapał polemiczny wywołuje ta kwestia w państwach związkowych: w Niemczech i w Szwajcarii. Ten polityczno-prawny aspekt decentralizacji wywołał zainteresowanie wśród teoretyków prawa administracyjnego, dając podstawę do uwypuklenia dwóch znaczeń decentralizacji: 1) decentralizację administracyjną, w zakresie realizowania prawa przez jednostki samorządowe, oraz 2) decentralizację polityczną – jako autonomię i federalizm, z możliwością stanowienia prawa, a nawet z przyznaniem suwerenności regionom. W związku z tym rozumieniem wielu autorów dopatruje się w autonomizacji regionów zmiany organizacyjnej formy państwa z jednolitej na federacyjną. Czas więc pokazuje, iż nie sprawdzają się prognozy tych autorów, którzy przewidywali malejące znaczenie tradycyjnej decentralizacji (terytorialnej i zadaniowej) w nadchodzących latach. Realizowana w Europie, a zapewne także wkrótce w Polsce, reforma regionalna na podstawie decentralizacji terytorialno-funkcjonalnej (zadaniowej) nie tylko zaprzecza tezie o ograniczonym zainteresowaniu tą formą administracji, a zarazem świadczy o jej szerokich możliwościach praktycznych i teoretycznych.

Chociaż decentralizację uważa się dzisiaj za główny cel reform administracyjnych i politycznych Polski, to jednak historia rozwoju idei decentralizacji i samorządności nie daje podstaw do wniosku, że decentralizacja jest w każdym warunkach właściwym rozwiązaniem ustrojowym, a centralizacja zgubnym. Pomimo rysującej się krytyki wobec polityki centralizmu, jaka miała miejsce w okresie tzw. realnego socjalizmu, nie bez znaczenia są argumenty uzasadniające potrzebę centralizmu. W skrócie wskażę na kilka z nich:

1. Potrzeba interwencji państwa w zakresie polityki makrospołecznej i makroekonomicznej.
2. Kreacja zasad równości i sprawiedliwości społecznej.
3. Konieczność koordynacji i kontroli stosunków między rządem a samorządem terytorialnym.

Reasumując, aspekt centralizmu państwowego należy akceptować. Istnieją bowiem interesy społeczne, których realizacja wymaga centralizacji w zakresie tak planowania, jak i wykonywania. Można tu jeszcze dodać zagadnienie ochrony środowiska naturalnego, koordynację tworzących się stosunków własnościowych czy ujawniających się odśrodkowych tendencji narodowościowych. Warto przy tym zastrzec, iż tego nowego centralizmu nie należy chyba przesadnie oceniać jako nadciągającej recentralizacji, lecz poddawać analizie aktualne tendencje do tworzenia przez szczebel centralny nowych, może zbyt licznych instytucji, zadań, wzrastającej kontroli finansowej czy regulacji ustawodawczych.

Z kolei koncepcja decentralizacji administracji państwa, jakkolwiek wydaje się prosta i przynosząca już pewne wymierne korzyści polityczne i gospodarcze, na poziomie gminy samorządowej może w dalszej praktyce okazać się bardziej złożona. Na trudności wskazują autorzy zagraniczni przestrzegając, że nie można automatycznie utożsamiać władz lokalnych z demokracją ani też zakładać, że decentralizacja zadań, większa samodzielność finansowa muszą doprowadzić do zwiększenia demokracji, a to z powodu swojej wielowymiarowości (decentralizacji). Efekt zależy od tego, kto faktycznie sprawuje władzę: elity i urzędnicy, grupy nacisku, a także czy organy władzy rzetelnie reagują na naciski społeczne<sup>23</sup>.

Odnoszę wrażenie, że za nie dość konsekwentne realizowanie decentralizacji, za braki w systemie prawnym samorządu, niepewny jeszcze stan gospodarki i niejasność systemu politycznego ostatecznie odpowiada dotychczasowy, nieokreślony system filozofii samorządu. Moim zdaniem dobrym rozwiązaniem powinien okazać się personalizm społeczny, ale nie ten z początku XX wieku („człowiek jest osobą”), lecz – jak sądzi ks. Czesław S. Bartnik – oparty na całym systemie społecznym, głoszący, że dopiero osoba zintegrowana ze społeczeństwem może stworzyć właściwe miejsce dla samorządu<sup>24</sup>. Proces ten, jak sądzę, sprzyjać będzie temu, że władza administracyjna państwa nastawiona na realizację dobra wspólnego będzie ewoluować w kierunku państwa instytucji jako systemu cywilizacyjnego i tym samym przestanie być rywalem, opozycją dla społecznej samorealizacji istniejących grup i okaże się współelementem samorealizacji lub jej drugą stroną. Zarówno aprioryczna władza państwa, jak i oddolna, aposterioryczna władza społeczeństwa spotykają się na gruncie społeczeństwa. W starych koncepcjach heglizmu, liberalizmu, marksizmu samorząd i państwo były sprzecznościami, napotykały nieprzezwyciężalne przeszkody. W heglizmie państwo jest bogiem, może być tylko totalitarne. Prawa jednostek nadawane są na zasadzie odgórnego przydziału. Był to błąd koncepcyjny Hegla, a także Marksa i socjalistów. Tu jedność władz jest nie do pogodzenia. Z drugiej strony stoją indywidualizm, liberalizm i pluralizm, głoszące, że istnieje tylko samorealizacja jednostkowa i wąskogrupowa. Nie ma samorealizacji państwowej, wielkospołecznej. Państwo to fikcja, mit, nocny stróż, który krępuje człowieka. Potrzebna jest więc nowa wielka synteza filozoficzna, która mogłaby wykazać, że społeczeństwo

---

<sup>23</sup> Ch. P i c k v a n c e. *Decentralizacja i demokracja w Europie Wschodniej*. „Samorząd Terytorialny” 1995 nr 9 s. 26 n.; I. E l a n d e r. *Między centralizmem a lokalnością*. „Samorząd Terytorialny” 1995 nr 9 s. 7-23.

<sup>24</sup> Cz. S. B a r t n i k. *Personalizm*. Lublin 1995 s. 190-221.

współczesne realizuje jednostkę jako osobę, a osoba realizuje społeczność w sobie. Jest to nieuchronne sprzężenie. Nie ma prawdziwej władzy państwowej bez samorządu i nie ma samorządu bez władzy państwowej. Są to jakby dwa oblicza tej samej osoby kolektywnej, społecznej.

#### BIBLIOGRAFIA

- L e o ń s k i Z.: Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce. Poznań 1994.  
N i e w i a d o m s k i Z., S z r e n i a w s k i J.: Zarys ustroju administracji Rzeczypospolitej Polskiej. Lublin 1991.  
R a b s k a T.: Podstawowe pojęcia organizacji administracji. Prawna teoria samorządu. W: System prawa administracyjnego. T. 1. Red. J. Starościak. Wrocław 1977.  
R e g u l s k i J., G e o r g S., J e n s e n M. T., N e e d h a m B.: Local Government and Decentralization. Uniwersytet Łódzki–Roshilde University Press 1988.  
S t ę p i e ń J.: Problem decentralizacji. W: P. S w i a n i e w i c z. Podstawowe wartości samorządu terytorialnego. Warszawa 1997 s. 208 nn.

#### DECENTRALIZATION OF ADMINISTRATION

##### S u m m a r y

Assurance of government administration activity and security and guaranty of public freedom are both political tendency that aim at attaining basic purpose, that is to assure common weal – existence and development of State and community. Decentralization gradually possessed equal rights to centralization as a principle for new government administration system. Limiting the central government trend to excessive centralization and overgrowth of bureaucracy is the essential function in decentralization.

The problems of legal status is still up-to-date issue in self-government theory elucidating genesis and essence of dependence of self-government on national government and matter of self-government organization independence.

Self-government votaries, with base of eightyyear experience, convinced in necessity of decentralization of national government administration demand self-government autonomy to be specified in lawful means, especially to define clearly two pillows basic for territorial autonomy constitution, that is subjective side and decentralization.

*Summarized by Stanisław Wójcik*

**Słowa kluczowe:** administracja, centralizm, decentralizacja, samorząd, nadzór, partycypacja.

**Key words:** administration, centralization, decentralization, self-government, control, participation.