

Decentralizacja

1. „Decentralizacja jest pojęciem relatywnym. Jej korelatem jest pojęcie centralizacji. Nas interesuje decentralizacja w znaczeniu administracyjno-prawnym... Przez nią rozumie się system, w którym istnieje obok centrum (rządu) więcej podmiotów samodzielnie administrujących [...] W ustroju decentralistycznym nie ma podporządkowania hierarchicznego. Organ niższy ma decydować samodzielnie, jego decyzja nie może być zmieniona z urzędu przez władzę wyższą, chyba tylko w przypadkach wyjątkowych, taksatywnie w ustawie wyliczonych [...] Dla pojęcia decentralizacji nie jest istotną rzeczą treść i przedmiot działania administracji. Nie chodzi o to, co należy do organu decentralistycznego, tylko kto wykonuje władzę administracyjną i w jaki sposób (samodzielny)”¹.

2. Tadeusz Bigo przeniósł do wykładu koncepcję decentralizacji przedstawioną w sposób rozwinięty w monografii *Związki publiczno-prawne*. Zwrócił tam uwagę na względność decentralizacji, wskazując, że jej korelatem jest centralizacja². Jako przykład leżący między granicznymi przypadkami skrajnej centralizacji i skrajnej decentralizacji autor podał osobliwy przykład decentralizacji – podział władzy między organy ustawodawcze i wykonawcze. Decentralizacja jest bowiem instytucją ustrojową administracji publicznej, a nie trójpodziału władzy państwowej. Skupił się na prawnej decentralizacji, nazwanej przez niego decentralizacją prawn-administracyjną, wykonywaną przez podmioty samorządowe jako formy decentralizacji korporacyjnej i podmioty administracji zakładowo-fundacyjnej. Istota samorządu polega wg T. Bigo na istnieniu większej liczby samodzielnych ośrodków (podmiotów) sprawujących administrację³, nad którymi jest usytuowane centrum administracyjne, podtrzymujące jedność systemu. Podmioty zdecentralizowane mają jednak samodzielność w stosunkach z tym centrum. Stwierdził, że

¹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948, s. 84–86.

² Takie ujęcie jest reprezentowane w literaturze niemieckojęzycznej; zob. np. A. Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Darmstadt 1969, s. 348 i n.

³ Oparcie decentralizacji na wielości odrębnych od państwa podmiotów administrujących będących osobami prawa publicznego jest podstawą koncepcji pośredniej administracji państwowej (*mittelbare Staatsverwaltung*), wykonywanej przez takie podmioty; zob. np. I. v. Münch (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1988, s. 632 i n. oraz cyt. tam literatura.

decentralizacja może być stopniowana. Zwrócił ponadto uwagę na to, że w dekoncentracji też następuje zróżnicowanie podmiotowe administracji, ale brakuje samodzielności, gdyż nie jest uchylone podporządkowanie hierarchiczne.

3. Do terenowej administracji państwowej w Polsce Ludowej nie miała zastosowania zasada decentralizacji. Jej ustrój był bowiem zbudowany w oparciu o zasadę centralizmu demokratycznego, przeniesioną ze Związku Radzieckiego do państw tzw. demokracji ludowej, obowiązującą w partiach komunistycznych i w aparacie państwowym. Zasada ta była jednym z najważniejszych dogmatów ustrojowych tych państw⁴. W Polsce Ludowej jej istota polegała na tym, że nadzór nad radą narodową niższego szczebla i jej organami wewnętrznymi (komisjami) sprawowała rada narodowa bezpośrednio wyższego szczebla. Nadzór zwierzchni nad systemem rad narodowych sprawowała Rada Państwa. Kryterium tego nadzoru było prawo i otwarte kryterium polityczne, czyli zasadnicza linia polityki państwa. Wskazywano, że nadzór miał aspekt pozytywny, realizowany w formie obowiązujących wytycznych i instrukcji, oraz aspekt negatywny, realizowany przez uchylanie uchwał nadzorowanych organów kolegialnych (rad narodowych i ich prezydiów) sprzecznych z prawem lub z zasadniczą linią polityki państwa⁵.

W konsekwencji przemian po październiku 1956 r. uchwalono ustawę z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych⁶, w której zadeklarowano decentralizację, wszakże z utrzymaniem zasady, że rady narodowe są jedynymi terenowymi organami władzy państwowej działającymi na zasadzie centralizmu demokratycznego⁷. W dyskusji nad prawnymi aspektami ustroju administracji terenowej wyrażano także pogląd, że rady narodowe stanowią zarówno formę organizacyjną decentralizacji administracji państwowej o największej doniosłości społecznej, jak i formę demokratyzacji życia społecznego⁸.

J. Starościak wyróżnił w tym okresie jako prawne formy decentralizacji jednolitej administracji państwowej: przedsiębiorstwo, zakład administracyjny, samorząd oraz zlecenie funkcji administracji państwowej. Stwierdził, że formy te umożliwiają organizację i funkcjonowanie administracji zarówno według kryteriów terytorialnych, jak i spełnianych rodzajów funkcji administracyjnych. Istotną cechą decentralizacji było jego zdaniem prawne ograniczenie ingerencji organów nadrzędnych wobec organów

⁴ Zob. M. Kasiński, *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019, s. 21 i n.

⁵ M. Jaroszyński, [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 280 i n.

⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 16.

⁷ E. Sokalska, *Organizacja administracji lokalnej w Polsce w latach 1950–1956*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2006, nr 6, s. 200.

⁸ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 5, 65.

podporządkowanych, oparte na przepisach prawnych nienaruszalnych dla organów nadrzędnych. Samodzielność nie musiała obejmować całego zakresu działania organu zdecentralizowanego i w zasadzie miała charakter względny. Z uwagi na specjalizację administracji na znaczeniu miała zyskiwać administracja funkcjonalna⁹.

4. W wyniku transformacji ustrojowej zapoczątkowanej w 1989 r. zniesiono zasadę jednolitości administracji państwowej i zasadę centralizmu demokratycznego. Umożliwiono w ten sposób wprowadzenie decentralizacji jako zasady ustrojowej administracji publicznej. Proces ten rozpoczęło uchwalenie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰ oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹¹.

W nauce prawa przyjęto, że decentralizacją jest taki system organizacyjny administracji publicznej, w którym: „poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych”¹². Samodzielność prawna jest cechą konstytutywną decentralizacji. Ma ona charakter względny, ponieważ bezwzględna samodzielność prawna ograniczona jedynie przepisami konstytucyjnymi, występuje w autonomii. Zgodność z prawem działania podmiotu zdecentralizowanego zapewnia nadzór weryfikacyjny. Decentralizacja może objąć całość lub część zadań podmiotu (kompetencji jego organu). Za podstawową kategorię zdecentralizowanej administracji uznano samorząd terytorialny. Poza tym w tej kategorii wymieniono także przedsiębiorstwo państwowe i komunalne; zakład administracyjny – państwowy, niepaństwowy i samorządowy; społeczny podmiot administracyjny¹³. Podkreślono specyfikę przedsiębiorstwa polegającą na produkcji dóbr czy świadczeniu usług materialnych. W porównaniu z katalogiem J. Starościaka wyliczenie uzupełniono o przedsiębiorstwa i zakłady samorządowe. Formę funkcjonalną zlecenia funkcji administracji publicznej zastąpiono natomiast formą organizacyjną, czyli społecznymi podmiotami administracyjnymi¹⁴.

Ten kierunek badań decentralizacji administracji publicznej jest kontynuowany, w oparciu o analizę literatury, także z okresu II Rzeczypospolitej, obowiązującym prawie i orzecznictwie oraz praktyce. Przedmiotem tych badań jest w pierwszym rzędzie samorząd terytorialny.

⁹ J. Starościak (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 79 i n.

¹⁰ Dz. U. Nr 16, poz. 94.

¹¹ Dz. U. Nr 16, poz. 95.

¹² J. Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993, s. 138.

¹³ *Ibidem*, s. 139.

¹⁴ *Ibidem*, s. 140.

Bibliografia

- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część I. Instytucje ogólne. Opracowane przez Dr. Władysława Kawkę, Adiunkta U. Wr. na podstawie wykładów uniwersyteckich prof. dr. T. Bigo*, Wrocław 1948.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 1993.
- Jaroszyński M., [w:] M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kasiński M., *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, [w:] R. Budzisz, Jaworska-Dębska B., Olejniczak-Szałowska E. (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa 2019.
- Merkl A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Darmstadt 1969.
- Münch I. v. (red.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin–New York 1988.
- Sokalska E., *Organizacja administracji lokalnej w Polsce w latach 1950–1956*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2006, nr 6.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965.

* * *

Streszczenie: Tadeusz Bigo przedstawił koncepcję decentralizacji w monografii *Związki publiczno-prawne*. Zwrócił tam uwagę na to, że jej korelatem jest centralizacja. Skupił się na decentralizacji nazwanej przez niego decentralizacją prawno-administracyjną, wykonywaną przez podmioty samorządowe jako formy decentralizacji korporacyjnej, a także przez podmioty administracji zakładowo-fundacyjnej. Istota samorządu polega według T. Bigo na istnieniu większej liczby samodzielnych prawnie ośrodków (podmiotów) sprawujących administrację, nad którymi jest usytuowane centrum administracyjne, podtrzymujące jedność systemu. Podmioty zdecentralizowane mają samodzielność w stosunkach z tym centrum. Stwierdził, że decentralizacja może być stopniowana. Zwrócił uwagę na to, że w dekoncentracji też następuje zróżnicowanie podmiotowe administracji, ale brakuje samodzielności prawnej, gdyż nie jest uchylone podporządkowanie hierarchiczne.

Słowa kluczowe: decentralizacja, samodzielność prawna, nadzór, dekoncentracja, podmioty samorządowe, podmioty zakładowo-fundacyjne.