

# Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej

**Abstrakt:** Prawidłowe funkcjonowanie samorządu terytorialnego, rozumianego jako związek mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego, jest zagwarantowane kilkoma zasadami wyrażanymi w aktach normatywnych rangi konstytucyjnej i ustawowej. W tekście szczególną uwagę skierowano na istotę zasady decentralizacji, a także omówienie, w jaki sposób ostatnie zmiany w legislacji zagrażają niniejszej zasadzie.

**Słowa kluczowe:** decentralizacja, centralizacja, samorząd terytorialny, Konstytucja, gmina

## 1. Wstęp

Na problematykę samorządu terytorialnego składa się wiele kwestii prawnych, społecznych czy finansowych. W kontekście określenia miejsca samorządu w strukturze państwa dwa zagadnienia prawne wydają się mieć fundamentalne znaczenie, ponieważ na nich opiera się konstrukcja samorządu. W związku z tym warto zwrócić uwagę na przepis art. 10 Konstytucji RP wskazujący na oparcie ustroju Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach podziału i równowagi władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Jednocześnie art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej ustala, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. W sprawowaniu władzy publicznej uczestniczy samorząd terytorialny tworzony *ex lege* przez ogół mieszkańców j.s.t. Jak akcentuje J. Korczak, odnoszenie zasady podziału władz art. 10 Konstytucji RP do samorządu terytorialnego pozostaje bez żadnego związku z umiejscowieniem go w ustroju władz publicznych i zasadą decentralizacji, ponieważ o ile podział władz odbywa się horyzontalnie na poziomie organów naczelnych, o tyle wyodrębnie-

nie samorządu dokonuje się wertykalnie w ramach wydzielonej już władzy wykonawczej<sup>1</sup>.

Pojęcie samorządu wywodzi się od niemieckiego słowa *Selbstverwaltung*. Pojawiło się ono w 1779 r. za sprawą J.A. Schlettweina w publikacji *Trwałe podstawy państw lub ekonomia polityczna*<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 16 i 163 Konstytucji RP, samorząd terytorialny stanowi tworzony z mocy prawa związek mieszkańców j.s.t., który wykonuje istotną część zadań publicznych, niezastrzeżonych przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Podobną definicję umieszczono w art. 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, gdzie samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców<sup>3</sup>. Mamy tutaj do czynienia z szeroko omawianą w literaturze zasadą domniemania zadań samorządu terytorialnego w systemie władz publicznych. Domniemanie ma charakter generalny, ponieważ nie sprecyzowano, które jednostki samorządu, na jakiej zasadzie i w jakim zakresie ono obejmuje. Można to uznać za zaletę, ponieważ niezależnie od obecnego i przyszłego ustroju samorządu terytorialnego jego jednostki będą beneficjentami tego podejścia<sup>4</sup>.

Zadania publiczne z kolei można rozumieć jako obowiązek administracyjny stanowiący konkretyzację celu działania organu administracji<sup>5</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania własne, czyli zadania publiczne mające na celu zaspokajanie potrzeb społeczności, „więc domyślnie powinny one realizować czy urzeczywistniać interesy mieszkańców danej jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa”<sup>6</sup>. Do kluczowych zadań własnych j.s.t. należą sprawy ochrony środowiska, edukacji, transportu czy pomocy społecznej.

---

<sup>1</sup> J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 197.

<sup>2</sup> K. Owsiak, *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754, s. 126, <https://r.uek.krakow.pl/bitstream/123456789/2753/1/142589839.pdf> [dostęp 30.12.2023].

<sup>3</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 201.

<sup>5</sup> L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000, s. 13-17.

<sup>6</sup> M. Grzywacz, *Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej a bezpieczeństwo państwa – rola gminy w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego kraju*, „Studia Iuridica” 2021, nr 85, s. 232.

Stąd współcześnie kluczowy dla realizacji zadań publicznych wydaje się być zarówno charakter podmiotowości prawnej samorządu, jak i pojęcie decentralizacji w ścisłym jej związku z zasadą subsydiarności<sup>7</sup> z uwagi na aktualność tej tematyki. W związku z tym wystarczy wskazać na pogląd I. Niżnik-Dobosz, która zwraca uwagę, że prawny ustawowy podział zadań publicznych pomiędzy administrację państwową, rządową i samorządową powinien uwzględniać istotę bytu tych administracji, przy czym trzeba zauważyć, że ustawowy podział zadań może się zmieniać ze względu na dynamikę stosunków społecznych, a także europejskie i globalne uwarunkowania władzy państwa. Następuje wówczas recentralizacja zadań publicznych, dopuszczalna wtedy, gdy jest prawnie uzasadniona stawianiem akcentu przy ich wykonaniu przede wszystkim na dobro ogółu, państwa<sup>8</sup>. Widząc ścisłą korelację obu zjawisk, warto uczynić decentralizację podstawowym zagadnieniem rozpatrywanym w niniejszej pracy. Na wstępie zostaną omówione zagadnienia dotyczące istoty i funkcjonowania samorządu terytorialnego, a następnie szczegółowo przeanalizowane zostaną cechy zasady decentralizacji oraz jej wpływ na działanie samorządu terytorialnego. W dalszej części opracowania należy wskazać na niepokojące tendencje legislacyjne, które można uznać za potencjalne zagrożenie dla zasady decentralizacji, noszące znamiona recentralizacji. W celu przeprowadzenia tych analiz została wykorzystana metoda analityczno-dogmatyczna.

## 2. Zasada decentralizacji i jej znaczenie dla funkcjonowania samorządu terytorialnego

Decentralizacja tworzy zjawisko niejednoznaczne i wielowymiarowe, które jest analizowane na potrzeby różnych dziedzin nauki. W niniejszej pracy pojęcie decentralizacji będzie rozpatrywane z perspektywy prawnej.

Aby zrozumieć istotę zasady wyrażonej w art. 15 Konstytucji RP, należy rozpocząć od zdefiniowania pojęcia *decentralizacja*. Co ważne, nie zostało ono wyjaśnione w żadnym akcie normatywnym, czego skutkiem jest brak jednoznacznego

---

<sup>7</sup> T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 42, <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/243e70bd-d7ae-40ac-ba9e-fa1127106802/content> [dostęp 30.01.2023].

<sup>8</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4, s. 24.

jej rozumienia. W literaturze przedmiotu występuje wiele różnych znaczeń tego terminu. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* decentralizacja tworzy przeniesienie części uprawnień władzy centralnej na lokalne organy władzy<sup>9</sup>.

Według T. Bigi decentralizacja jest pojęciem relatywnym, a jej korelat stanowi pojęcie centralizacji. W znaczeniu administracyjno-prawnym tworzy ona system, w którym istnieje obok centrum (rządu) więcej podmiotów samodzielnie administrujących. W decentralistycznym ustroju nie ma hierarchicznego podporządkowania, co oznacza, że organ niższy posiada samodzielność w podejmowaniu decyzji. Jego rozstrzygnięcia nie mogą być z urzędu zmieniane przez władzę wyższą, z wyjątkiem określonych przypadków, które są enumeratywnie wymienione w ustawie. Dla pojęcia decentralizacji nie są istotne treść i przedmiot działania administracji<sup>10</sup>.

Również P. Tuleja podkreśla, że istotną cechą decentralizacji jest brak hierarchicznego podporządkowania. W jego ujęciu decentralizacja oznacza zorganizowanie aparatu państwa w taki sposób, że organy niższego stopnia nie są podporządkowane hierarchicznie organom wyższego stopnia<sup>11</sup>.

Z kolei A. Myna wskazuje na istnienie trzech głównych wymiarów decentralizacji, jakimi są: przekazanie zasad i kompetencji szczeblowi lokalnemu, określenie zakresu „samodecydowania” władz lokalnych przy wykonywaniu zadań i kompetencji oraz zapewnienie środków finansowych organom lokalnym poprzez ustanowienie źródeł finansowania zadań i kompetencji z dochodów własnych samorządów terytorialnych<sup>12</sup>.

Idea decentralizacji znajduje także odzwierciedlenie w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który podkreśla, że ta konstytucyjna zasada oznacza nie tylko konieczność zagwarantowania samodzielności w działaniu organów terenowych (samodzielność organizacyjna i finansowa), ale też decentralizację na etapie kreowania tych organów, która przejawia się m.in. w art. 170 zdanie 1 Konstytucji RP. Artykuł ten dopuszcza możliwość decydowania przez członków

---

<sup>9</sup> *Decentralizacja*, [w:] *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/decentralizacja;2554318.html> [dostęp 25.04.2023].

<sup>10</sup> 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, nakładem Studentów Koła Prawników Uniwersytetu Wrocławskiego, s. 84-86.

<sup>11</sup> P. Tuleja, *Komentarz do art. 15*, [w:] P. Czarny et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.

<sup>12</sup> A. Myna, *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 34.

wspólnoty o odwołaniu pochodzących z wyborów bezpośrednich organów samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. W innym wyroku zwrócono uwagę, na to, że zasada decentralizacji władzy publicznej polega na trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na poziomami ogólnokrajowym – podmiotom kooperacyjnym funkcjonującym w różnych skalach podziału terytorialnego kraju, a ponadto jest realizacją zasady subsydiarności<sup>14</sup>.

Na podstawie przytoczonych stanowisk można wyróżnić kilka cech zasady decentralizacji. Po pierwsze, zasadę decentralizacji należy analizować wspólnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości), wyrażoną w preambule Konstytucji RP<sup>15</sup>. Istotny jest brak hierarchicznego podporządkowania<sup>16</sup>. Kolejną cechą jest samodzielność organów<sup>17</sup>.

Decentralizacja ma liczne zalety, z których za kluczową uznaje się możliwość szybkiego reagowania i decydowania w przypadku pojawiających się problemów i potrzeb<sup>18</sup>. Naturalne jest, że organy na poziomie lokalnym ze względu na bliskie położenie w stosunku do obywatela posiadają zdolność do szybkiej komunikacji, najlepiej znając lokalną społeczność i otoczenie. To umożliwia im skuteczne podejmowanie decyzji i sprawne wdrażanie środków mających na celu rozwiązanie różnorodnych problemów społecznych. Co więcej, lokalne organy mają większe szanse na zaangażowanie obywateli w proces podejmowania decyzji, co sprzyja zwiększeniu partycypacji społecznej, a tym samym legitymacji działań władz.

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.

<sup>14</sup> Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80.

<sup>15</sup> Zasada subsydiarności jest wyrażona w preambule Konstytucji RP. Jak pisze E. Popławska, można ją sprowadzić do trzech podstawowych postulatów odnoszących się do relacji: jednostka–społeczność–państwo–organizacja między- lub ponadnarodowa: tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba; tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile koniecznie trzeba; tyle państwa, ile można, tyle organizacji między(pomad)narodowej, ile koniecznie trzeba. Zob. *eadem*, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 1.

<sup>16</sup> Podporządkowanie to polega na jednostronnej zależności organu niższego stopnia od organu wyższego stopnia. Składa się ona z dwóch elementów: zależności osobowej oraz zależności służbowej. Hierarchiczne podporządkowanie jest cechą charakterystyczną centralistycznego systemu administracji, w którym funkcjonuje administracja rządowa.

<sup>17</sup> Konstytucja oraz ustawy sam rządowe stanowią, że j.s.t. wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Należy wyróżnić samodzielność finansową, samodzielność organizacyjną czy samodzielność w sferze prawotwórczej.

<sup>18</sup> D. Sieklucki, *Decentralizacja – podstawowe zagadnienia teoretyczne*, „Politeja” 2022, nr 2, s. 26.

Omawiana zasada ma także negatywne aspekty funkcjonowania decentralizacji, pośród których wymienia się niebezpieczeństwo dezintegracji, obniżenie efektywności wskutek dublowania niektórych funkcji oraz niebezpieczeństwo utrwalenia istniejącego poziomu rozwoju (silne jednostki będą się rozwijać, natomiast słabe zatrzymają się w rozwoju ze względu na brak środków i brak pomocy z zewnątrz)<sup>19</sup>. Mówiąc o cechach decentralizacji, należy także pamiętać, że ma ona swoje granice, ponieważ nie każde zadanie nadaje się do zdecentralizowania. Co do zasady nie podlegają jej zadania publiczne, od których realizacji zależy bezpośrednio dobro, bezpieczeństwo, sprawne funkcjonowanie całego państwa<sup>20</sup>.

### 3. Zmiany legislacyjne zagrażające konstytucyjnej zasadzie decentralizacji

Analizę konkretnych przykładów rozwiązań legislacyjnych naruszających zasadę decentralizacji można rozpocząć od ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>21</sup>, która jest wyrazem implementacji ośmiu dyrektyw Unii Europejskiej<sup>22</sup>. Znalazły się w niej także przepisy niebędące transpozycją prawa unijnego, lecz stanowiące wolę polskiego prawodawcy<sup>23</sup>. Jej przykładem jest powołanie nowego podmiotu w postaci Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, który uznaje się za państwową osobę prawną, całkowicie zależną od ministra ds. gospodarki wodnej.

Nowa instytucja przyjęła znaczną część dotychczasowych kompetencji Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, siedmiu regionalnych zarządów zajmujących się gospodarowaniem wodami, a także samorządów. Ustawa z 2017 r. w istotnym stopniu ograniczyła kompetencje marszałka województwa, który w poprzednim stanie prawnym był podmiotem odpowiedzialnym za wyda-

---

<sup>19</sup> S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3, s. 78, [https://studreg.uw.edu.pl/pdf/2008\\_3\\_flejterski\\_ziolo.pdf](https://studreg.uw.edu.pl/pdf/2008_3_flejterski_ziolo.pdf) [dostęp 6.01.2023].

<sup>20</sup> I. Niżnik-Dobosz, *op. cit.*, s. 24.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 z późn. zm.).

<sup>22</sup> M. Kruś, *Wody Polskie – nowy podmiot w Prawie wodnym*, s. 615, [https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/39885/615-629\\_Kru%C5%9B.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/39885/615-629_Kru%C5%9B.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [dostęp 6.01.2023].

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 616.

wanie dziewięciu rodzajów pozwoleń wodnoprawnych, zarządzał sprawami związanymi z programowaniem, planowaniem oraz nadzorowaniem urządzeń melioracji wodnych oraz wydawał zwolnienia do zakazów mających na celu zapewnienie szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych<sup>24</sup>. Wszystkie omawiane kompetencje wykonują teraz Wody Polskie, co bez wątpliwości należy uznać za jeden z przejawów centralizacji.

Za inny przejaw centralizacji, tym razem finansowej, należy uznać pozbawienie samorządu województwa części środków na rzecz aparatu centralnego w związku z tym, że opłaty za usługi wodne, które w poprzednim stanie prawnym były opłatami środowiskowymi z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych i stanowiły przychód samorządu województwa, są aktualnie, zgodnie z art. 255 ustawy Prawo wodne, uiszczane na rzecz Wód Polskich<sup>25</sup>.

Jak słusznie zauważa M. Kruś, przykładów centralizacji w Prawie wodnym jest więcej, co przykładowo potwierdza nadzór nad związkami spółek wodnych sprawowany przez marszałka województwa, przekazany następnym wojewodzie, w przedmiocie ustalenia w drodze decyzji linii brzegu przez starostę lub marszałka, które stało się kompetencją Ministra właściwego ds. gospodarki wodnej<sup>26</sup>. Zaistniały proces można nazwać zakamuflowaną recentralizacją, ponieważ kompetencje nie zostały przekazane bezpośrednio jednemu z resortów, ale nowo utworzonej jednostce, której strukturze trzeba się najpierw przyjrzeć, by zauważyć scentralizowanie kompetencji<sup>27</sup>.

Inną wartą analizy przestrzenią prawną jest zagospodarowanie przestrzenne, w którym zauważalne są tendencje centralizacyjne. Choć formalnie nie wprowadzono zmian w zakresie ustawowych kompetencji gmin dotyczących zadań planistycznych, to faktycznie wdrożono w życie liczne ustawy sektorowe i specustawy, takie jak ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tzw. lex deweloper)<sup>28</sup>, ustawa o Centralnym Porcie Komunikacyjnym<sup>29</sup>, Specjalnych Strefach

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 623.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 624.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 624.

<sup>27</sup> D. Sześciło *et al.*, *Indeks Samorządności 2023*, s. 13, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Indeks-Samorzadnosci-2023.pdf> [dostęp 15.01.2024].

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1538 z późn. zm.).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 892 z późn. zm.).

Ekonomicznych<sup>30</sup> czy o inwestycjach w zakresie budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 – Oddziału Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku, które przyczyniły się do ograniczenia władztwa planistycznego gmin<sup>31</sup>.

Ustawodawca nie wyrażał zamiaru przekazywania samorządom kompetencji w zakresie podejmowania decyzji dotyczących inwestycji w elektrownie wiatrowe na obszarze gminy. Chodzi tutaj o nowelizację ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, gdzie wprowadzono wymóg umieszczania wiatraków 700 metrów od zabudowań, wbrew wcześniejszym ustaleniom i konsultacjom z samorządowcami, że odległość ta będzie wynosić 500 metrów<sup>32</sup>.

Przed przyjęciem wspomnianej ustawy samorządowcy w apelu skierowanym do premiera i parlamentarzystów zwrócili uwagę na zagrożenie wynikające z utraty nakładów poniesionych na obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uwzględniających inwestycje w elektrownie wiatrowe, które zostaną zmarnowane<sup>33</sup>. Konieczne będzie bowiem ich ponowne dostosowanie do nowych wymogów wprowadzonych przez nowelizację ustawy, co pochłonie czas i pieniądze. Mimo że samorządowcy podnosili fakt, iż we własnych sprawach powinni decydować samodzielnie, prawodawca przyjął ustawę w pierwotnym kształcie i nie przychylił się do apelu.

Tendencje centralizacyjne można rozpoznać także w ustawie Prawo oświatowe<sup>34</sup>, gdzie nowelizacją z 29 grudnia 2015 r. przywrócono instytucję pozytywnej opinii kuratora oświaty, a tym samym nadano jej charakter wiążący<sup>35</sup>. Pozytywna opinia kuratora jest wymagana m.in. w przypadku ustalania planu

---

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1604).

<sup>31</sup> D. Sześciło *et al.*, *op. cit.*, s. 13.

<sup>32</sup> Zob. Art. 4 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 724 z późn. zm.).

<sup>33</sup> *Apel samorządów do Premiera Mateusza Morawieckiego i Sejmu RP o pozostawienie 500 metrów w ustawie wiatrakowej i przekazanie decyzyjności gminom i społeczności lokalnej*, [https://prod-zmp.s3.pl-waw.scw.cloud/uploads/attachment/file/6673/Apel\\_samorządy\\_500\\_metrów.pdf?X-Amz-Expires=600&X-Amz-Date=20240122T151213Z&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=SCWNS07DYNDXX7TN9XNZ%2F20240122%2Fpl-waw%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=7c2a5981ea0ee0395a94e8f81baabf27b3dde96e9b886ad13c2eef2867f3afd2](https://prod-zmp.s3.pl-waw.scw.cloud/uploads/attachment/file/6673/Apel_samorządy_500_metrów.pdf?X-Amz-Expires=600&X-Amz-Date=20240122T151213Z&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=SCWNS07DYNDXX7TN9XNZ%2F20240122%2Fpl-waw%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=7c2a5981ea0ee0395a94e8f81baabf27b3dde96e9b886ad13c2eef2867f3afd2) [dostęp 15.01.2024].

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.).

<sup>35</sup> D. Sześciło, *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Warszawa 2018, s. 12, [https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/D\\_Szescilo%20Recydywa%20centralizmu.pdf](https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/D_Szescilo%20Recydywa%20centralizmu.pdf) [dostęp 15.01.2024].

sieci publicznych szkół przez gminę, założenia szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego czy likwidacji szkoły lub placówki publicznej prowadzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego. W kontekście prawnym mamy tu do czynienia z uprawnieniem kuratora do swoistego zawetowania sprawy, która jest kluczowym obszarem kompetencji samorządu w dziedzinie polityki oświatowej. W szerszym sensie ta zmiana oznacza również odebranie omawianej kwestii z zakresu decyzji wspólnoty lokalnej i przeniesienie jej na terenowy organ administracji rządowej<sup>36</sup>. Należy zwrócić przy tym uwagę na sformułowanie *pozytywna opinia*, które ma w pewien sposób złagodzić rzeczywiste zamiary ustawodawcy. Faktycznie prowadzca uzależnił od woli kuratora liczne decyzje, nie określając przy tym żadnych konkretnych kryteriów, co oznacza ograniczenie autonomii samorządów w podejmowaniu decyzji dotyczących własnych spraw.

#### 4. Zakończenie

Bez wątpliwości należy stwierdzić, że zasada decentralizacji wyrażona w Konstytucji RP jako jedna z zasad określających ustrój państwa, jest jedną z kluczowych zasad działania samorządu terytorialnego. Decentralizacja władzy skutkuje lepszym przepływem informacji, szybszym procesem decyzyjnym, większym poczuciem odpowiedzialności władz za wykonywane działania, a przede wszystkim możliwością precyzyjnego zidentyfikowania potrzeb lokalnej społeczności, a następnie wdrożeniem odpowiednich środków i programów w celu ich zaspokojenia. To może prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów. Swoistymi beneficjentami zasady decentralizacji są lokalne społeczności, które poprzez władze samorządowe mogą decydować o ważnych dla nich kwestiach.

Centralizacja zadań wiąże się z wydłużeniem procesu decyzyjnego i niską elastycznością, ponieważ władze centralne nie są w stanie tak szybko reagować na zmiany zachodzące w poszczególnych strukturach. Zachodzi także ryzyko wystąpienia zjawiska biurokratyzacji centrum, które jest oderwane od realnych problemów jednostek. Rezultatem nadmiernej zależności od centrum jest także narastająca bierność jednostek niższego stopnia<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> S. Flejterski, M. Zioło, *op. cit.*, s. 78.

Mając to na uwadze, należy zauważyć tendencje prawodawcy do przyjmowania aktów, które zagrażają zasadzie decentralizacji. Dokonywano tego w różny sposób, ale rezultat był jednakowy: j.s.t. traciły swoje wcześniejsze kompetencje bez rzetelnego uzasadnienia. W ten sposób ograniczono kompetencje marszałka w zakresie wydawania pozwoleń wodnoprawnych, ograniczono władztwo planistyczne gmin oraz uzależniono wykonywanie zadań z zakresu edukacji od pozytywnej opinii terenowego organu administracji rządowej – kuratora oświaty. Trudno powiedzieć, aby powodem recentralizacji omawianych zadań było dobro ogółu, więc równie trudno pozytywnie ocenić ten proces.

Należy zaznaczyć, że omówione przypadki nie są jedynymi, ponieważ w takich publikacjach, jak *Indeks Samorządności 2023* czy *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku* wskazano na inne, liczne przykłady recentralizacji zadań samorządu terytorialnego.

Wprowadzone zmiany legislacyjne zawarte zarówno w raportach, jak i literaturze przedmiotu oceniano negatywnie, podkreślając przy tym sens przywrócenia trójstopniowego samorządu terytorialnego w 1999 r. Omawiany problem podnoszą także samorządowcy, np. w 2021 r. z ich inicjatywy powstała ogólnopolska akcja *#wybierzSamorząd*, w której organizatorzy zachęcali, aby przy wyborze prezydenta wziąć pod uwagę poglądy kandydatów na małe ojczyzny<sup>38</sup>.

Jak wielokrotnie powtarzał Pan Profesor Jerzy Korczak – ustanowienie samorządu sprawiło, że nie trzeba jeździć do stolicy, gdzie siedzibę mają organy rządowe i wnioskować o pieniądze na lokalne inicjatywy i potrzeby, ponieważ sprawy społeczności będą załatwiane na poziomie lokalnym<sup>39</sup>. Tendencji centralizacyjnych należy się więc wystrzegać, mając nadzieję, że w przyszłości trend ten się odwróci.

## Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 z późn. zm.).

---

<sup>38</sup> A. Krzyżanowska, *Samorzady boją się centralizacji*, <https://sip.legalis.pl/documentfull.seam?documentId=oj5c4mrwgazdmmrv43q&refSource=search>, [dostęp 25.04.2024].

<sup>39</sup> Instytut Metropolitalny, *Studio Samorządowe IM: Rząd vs. samorząd. Ile centralizacji w decentralizacji?*, <https://www.youtube.com/watch?v=SP4nvqsxAnw&t=764s>, [dostęp 25.04.2024].

- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1604).
- Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 724 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 900 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1478 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 892 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1538 z późn. zm.).

## Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.
- Wyrok TK z dnia 18 lipca 2006 r., U 5/04, OTK-A 2006, nr 7, poz. 80.

## Literatura

- 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, nakładem Studentów Koła Prawników Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Flejterski S., Zioło M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3.
- Grzywacz M., *Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej a bezpieczeństwo państwa – rola gminy w procesie zapewniania bezpieczeństwa surowcowego kraju*, „Studia Iuridica” 2021, nr 85.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.
- Kruś M., *Wody Polskie – nowy podmiot w Prawie wodnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019.
- Krzyżanowska A., *Samorzady boją się centralizacji*, „Rzeczpospolita” 2020, nr 7.
- Myna A., *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Niżnik-Dobosz I., *Samorząd terytorialny wobec zasady podziału władzy*, „Ruch Prawni-

- czy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4.
- Owsiak K., *Z historii doktryny samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2007, nr 754.
- Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2.
- Sieklucki D., *Decentralizacja – podstawowe zagadnienia teoretyczne*, „Politeja” 2022, nr 2.
- Sześciło D. et al., *Indeks Samorządności 2023*, Warszawa 2023.
- Sześciło D., *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*, Warszawa 2018.
- Tuleja P., [w:] P. Czarny et al., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjno-prawne*, Katowice 2000.

## Internet

- Instytut Metropolitalny, *Studio Samorządowe IM: Rząd vs. samorząd. Ile centralizacji w decentralizacji?*, <https://www.youtube.com/watch?v=SP4nvqsxAnw&t=764s>, [dostęp 25.04.2024].

## Inne

- Apel samorządów do Premiera Mateusza Morawieckiego i Sejmu RP o pozostawienie 500 metrów w ustawie wiatrakowej i przekazanie decyzyjności gminom i społeczności lokalnej.*