

Radosław Kamiński

Centralizacja i decentralizacja w systemie administracji państwowej jako problem organizacyjny i prawny

Civitas Hominibus : rocznik filozoficzno-społeczny 7, 51-63

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Radosław Kamiński

Centralizacja i decentralizacja w systemie władzy państwowej jako problem organizacyjny i prawny

Problematyka dotycząca centralizacji i decentralizacji ma charakter interdyscyplinarny i stanowi jeden z projektów badawczych dotyczących funkcjonowania współczesnych organizacji oraz systemu administracyjnego państwa, stając się jednocześnie jednym z najistotniejszych parametrów ich opisu. Należy podkreślić, że tematyka dotycząca centralizacji i decentralizacji nie ogranicza się wyłącznie do nauk o organizacji i zarządzaniu oraz o polityce, ale również zajmuje ważne miejsce w socjologii, ekonomii politycznej, mikroekonomii oraz naukach związanych z regionalistyką, co oznacza z kolei, że dyskusja dotycząca wyboru między centralizacją a decentralizacją jest ponadczasowa.

Terminy *centralizacja* i *decentralizacja* są całkowicie sobie przeciwstawne, a wykorzystanie ich w praktyce lub nadanie im mocy prawnej powoduje odmienny i różny od siebie sposób funkcjonowania danej struktury. Pojęcia te stanowią nierozstrzygnięty spór o rolę państwa w gospodarce¹ oraz dyskurs w kwestii tworzenia struktur organizacyjnych i administracyjnych oraz zarządzaniu nimi.

Centralizacja i decentralizacja zajmują również poczesne miejsce w dorobku klasyków nauk organizacji i zarządzania, m.in. H. Fayola i M. Webera, a także T. Kotarbińskiego i K. Kumanieckiego. Dyskusja nad przedmiotowymi pojęciami prowadzi do wyznaczenia – przez dowolną, funkcjonującą strukturę organizacyjną – kierunku działania i realizacji wewnętrznej i zewnętrznej polityki organizacji lub państwa. Praktycznie – we współczesnym, globalizującym się świecie – nie zdarza się, aby centralizacja lub decentralizacja występowały w klasycznej postaci, ponieważ nie ma możliwości, aby daną strukturę w pełni

¹ Zob.: S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2008, nr 3(33), s. 76–77.

scentralizować lub zdecentralizować. Istotny jest również fakt, że centralizacja i decentralizacja nie są celem samym w sobie, tylko środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest zdolność, możliwość i motywacja do podejmowania racjonalnych decyzji. Wybór określonej strategii nie sprowadza się więc do określenia, która z nich jest bardziej efektywna, ale do tego, czy możliwe jest (jeśli tak, to w jakim zakresie) połączenie jednej z drugą.

Centralizacja i decentralizacja jako parametr opisu struktury organizacji

Z punktu widzenia nauki o organizacji i zarządzaniu kwestia rozmieszczenia uprawnień decyzyjnych jest kluczowa dla funkcjonowania danej organizacji. To bowiem od przyjętej struktury organizacyjnej zależy jej sukces oraz zachodzące w niej procesy.

Przy charakterystyce struktury organizacyjnej zawsze jednym z najważniejszych parametrów jej opisu jest ocena stopnia jej scentralizowania lub zdecentralizowania. Zjawiskiem, do którego charakterystyka ta jest odnoszona jest kierowanie, które

[...] najogólniej polega na tym, że impuls dowolny danego osobnika jest dziełem innego osobnika. Osobnik B działa przeto starając się wykonać plan przyjęty przez innego osobnika, osobnika A, w odniesieniu do działania osobnika B. Tak bywa, gdy np. uczeń idzie za wskazówkami nauczyciela².

W strukturze organizacyjnej jednostka organizacyjna kierowana, w takim zakresie, w jakim jest kierowana, podporządkowuje się w swoim funkcjonowaniu oczekiwaniom jednostki organizacyjnej kierującej. Kierowanie to relacja nadrzędności i podporządkowania między dwoma podmiotami. Podstawy władzy kierowniczej mogą być bardzo różne. J. Kurnal nawiązując bezpośrednio do tego, co pisał o źródłach władzy M. Weber wymienia wśród nich następujące: przemoc fizyczną, a właściwie groźbę jej użycia, prawo własności łącznie z prawem własności osób, uznana za prawomocną, upoważniająca do kierowania pozycję w organizacji (miejsce w hierarchii), wyróżniające kwalifikacje oraz uczucia, które sprawiają, że podporządkowujemy się innym³. Istotą centralizacji jest zależność praktyczna pewnych członków zespołu od pewnego członka tego zespołu. Co istotne, stosunek zależności praktycznej danego podmiotu od drugiego podmiotu pod danym względem polega na tym, że dowolne zachowanie się owego pierwszego podmiotu pod tym względem jest dziełem umyślnym również tego drugiego podmiotu. W poszczególnym przypadku jest to stosunek wykonawcy do rozkazodawcy.

Przez centralizację rozumiemy zmiany organizacji zespołu idące w kierunku coraz mniej pośredniego i coraz pełniejszego uzależnienia praktycznego działań wykonawców od wskazań kierowników, tak że w zespole całkowicie scentralizowanym wszystkie działania wszystkich członków zespołu jako takich byłyby całkowicie wyznaczone przez wskazania jedyne go kierownika całości. Jest to, rzecz jasna, fikcyjna ewentualność. W rzeczywistości

² T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław–Warszawa–Kraków, 1969, s. 99.

³ J. Kurnal, *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa, 1970, s. 359–363. Por. także M. Weber, *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Warszawa, 2002, s. 158 i nast.

spotyka się zespoły mniej lub bardziej scentralizowane, nie spotyka się zespołów scentralizowanych zupełnie⁴.

O organizacji scentralizowanej mówimy wtedy, gdy

[...] zdecydowana większość uprawnień do podejmowania decyzji skupiona jest na szczycie hierarchii – w zębach *top managers* – i gdy rzeczywiście decyzje zapadają *na samej górze*. Niższe szczeble zarządzania pełnią w tym przypadku rolę przekaznika i nadzoru odpowiedzialnego za wykonywanie zadań i procedur zatwierdzonych przez dyrektora (dyrektorów).

W przypadku natomiast decentralizacji zauważamy, że

[...] szereg istotnych uprawnień decyzyjnych posiadają kierownicy niższych szczebli zarządzania, niekiedy nawet pracownicy na stanowiskach wykonawczych⁵.

Przyjęcie takiego ustawowego rozwiązania w przedmiocie jednego z wcześniej wyróżnionych źródeł władzy kierowniczej sprowadza samodzielność tak podporządkowanej jednostki organizacyjnej (organu czy osoby) formalnie do zera. Nie ma już potrzeby sięgania do innych źródeł władzy kierowniczej, aby zachowywać ją formalnie w „100 procentach”. W przypadku takiego ukształtowania relacji kierowniczych podmiot (szczebel) kierujący jest prawnie upoważniony do przekazywania dyrektyw co do działalności szczebla kierowanego, zaś podmiot (szczebel) kierowany ma obowiązek zastosować się do dyspozycji organu kierującego; dyspozycje te – to zależy tylko od uznania podmiotu kierującego – nie zawsze muszą mieć charakter nakazowy, mogą być zaleceniami bądź instrukcjami⁶.

Z pojęciem organizacji zdecentralizowanej mamy do czynienia wówczas, gdy poszczególne jednostki organizacyjne (organy czy osoby) podporządkowane – w stosunku do jednostek organizacyjnych (organów, osób) – zachowują pewien określony, wyłączny i zagwarantowany stopień samodzielności w wykonywaniu swych zadań. Na tyle na ile korzystanie z kierowniczych uprawnień wymaga dysponowania przez uprawnionych rów-

⁴ T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, dz. cyt., s. 228 i 234.

⁵ Zob.: A. Sobczak, *Struktury organizacyjne*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa, 1996, s. 359–360. Tym samym scentralizowany typ układu polega na związaniu jednostek organizacyjnych niższego szczebla dyrektywami jednostek organów nadrzędnych, na ingerencji w sferę działania szczebli niższych. Ten układ zależności ciągle odnoszony jest do władzy kierowniczej (stosunku nadrzędności i podporządkowania). W stopniu, w jakim funkcjonowanie organizacji jest regulowane przez przepisy prawa, kierowanie jest przedmiotem normatywnych regulacji. W państwie prawa tak też w szczególności rzecz się ma z administracją państwową. To właśnie regulacje prawne stały się podstawą wyodrębnienia w doktrynie prawa administracyjnego tzw. hierarchicznego podporządkowania, na które składają się w zasadzie prawnie niczym nieograniczone: a) zależność służbowa, w której chodzi o prawo szczebla nadrzędnego do wydawania obowiązujących szczeble podległe aktów generalnych (zarządzeń), indywidualnych poleceń i przejmowania od organu podległego spraw i podejmowania zamiast niego rozstrzygnięć (prawo substytucji) oraz b) zależność osobowa, prawo do obsadzania stanowisk na szczeblu podległym, prawo stosowania środków odpowiedzialności służbowej i dyscyplinarnej, prawo do decydowania o awansowaniu, wynagradzaniu itp.

⁶ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa, 2000, s. 124. Zob. także: J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa, 1990.

niez realnymi możliwościami wykorzystania ich, każde kierowanie jest w mniejszym lub większym stopniu ograniczone⁷.

Co istotne, w przypadku wielu różnych współczesnych organizacji bardzo trudno jest podjąć decyzję o przyjęciu zdecentralizowanego modelu administrowania, pomimo że – bez najmniejszych wątpliwości – decentralizacja pozwala na lepsze dostosowanie się do potrzeb zmiennego i zróżnicowanego rynku. Jak stwierdza A. Sobczak:

Decentralizacja jest wyrazem zaufania do umiejętności i chęci korzystnego dla organizacji działania kierowników niższego szczebla i pracowników wykonawczych⁸.

W przypadku, gdy organizacja jest scentralizowana, istnieje bowiem duże ryzyko podejmowania błędnych decyzji i spowolnienia działań. Tym samym – jak zauważa H. Fayol

[...] kwestia centralizacji lub decentralizacji jest sprawą umiaru, sprawą znalezienia rozwiązania, które byłoby najkorzystniejsze dla przedsiębiorstwa. [...] Stopień centralizacji powinien być zmienny, zależnie od potrzeb⁹.

Centralizacja i decentralizacja to określenia relatywne, a terminów tych możemy używać w odniesieniu do stanu organizacji lub też do procesów w niej zachodzących. Organizacja jest uważana za scentralizowaną, gdy wszystkie uprawnienia do podejmowania decyzji skupione są na szczycie hierarchii i gdy rzeczywiste decyzje zapadają tylko „na samej górze”. Niższe szczeble zarządzania pełnią w tym przypadku jedynie rolę przekąźnika. Organizacja jest zdecentralizowana, gdy szereg istotnych uprawnień decyzyjnych posiadają osoby lub części składowe organizacji na niższych szczeblach zarządzania¹⁰. Autorzy, jak np. H.A. Simon, eksponujący w kierowaniu uprawnienia do podejmowania decyzji, centralizację i decentralizację sprowadzają do rozmieszczenia decyzji w pionowej strukturze organizacji. Fakt podejmowania decyzji na wysokim szczeblu organizacji pozwala uważać ją za scentralizowaną, a przekazanie tych kompetencji na niższy poziom struktury upoważnia do posługiwania się terminem „decentralizacja”¹¹.

Wszelkie koncepcje centralizacji i decentralizacji odnoszą się do sfery samodzielności i niezależności od siebie poszczególnych szczebli organizacyjnej hierarchii, na zewnątrz ujawniającej się w rozmieszczeniu władzy i uprawnień do podejmowania decyzji. W przypadku decentralizacji mamy do czynienia z jej lokalizacją na niższych szczeblach organizacyjnej hierarchii, natomiast w przypadku centralizacji z ich przesuwaniem możliwie

⁷ Należy również pamiętać, że brak pewnych źródeł władzy kierowniczej – np. sprowadzającego się do wspomnianego wcześniej tzw. hierarchicznego podporządkowania – nie sprawia, iż w jego miejsce jako faktyczna podstawa władzy kierowniczej mogą być wykorzystane inne jej źródła: pieniądze, dostęp do deficytowych a potrzebnych dóbr itp. A jeśli tak, to trzeba się liczyć z tym, że „nieobecność” tzw. hierarchicznego podporządkowania jako najbardziej ograniczającego samodzielność jednostek podporządkowanych może być zastąpiona sięgnięciem do innych podstaw władzy kierowniczej.

⁸ Tamże, s. 361.

⁹ H. Fayol, *Administracja przemysłowa i ogólna*, [w:] J. Kurnal (red.), *Ogólne zasady administracji*, Poznań, 1947.

¹⁰ A. Sobczak, *Struktury organizacyjne*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa, 1996, s. 360.

¹¹ H.A. Simon, *Działanie administracji*, Warszawa, 1976, s. 168 i nast. Gdyby w ten sposób ocenianą centralizację–decentralizację skonfrontować z wynikami ocen dokonywanych z wykorzystaniem innych kryteriów, mogłyby się one okazać mniej lub bardziej rozbieżne.

w górę, do jej kierownictwa naczelnego. Naczelnym kierownikiem organizacji znajduje się na samym szczycie, a od niego władza spływa na wszystkich pozostałych. Decentralizacja odciąża naczelne kierownictwo, zbliża decyzje do problemów, które rozwiązuje się na niższych szczeblach, umożliwia samorealizację, wreszcie przyspiesza podejmowanie decyzji w szybko zmieniającym się otoczeniu. Jednakże całkowita decentralizacja oznaczałaby brak kierowania w ogóle¹².

Nigdy nie można mówić ani o pełnej centralizacji ani o pełnej decentralizacji. Jak uważa A. Jay:

[...] dobrej decentralizacji musi towarzyszyć centralizacja; nie tylko nie są one odwrotnie proporcjonalne, ale, raczej przeciwnie, są wprost proporcjonalne; im więcej tej drugiej, tym bardziej można sobie pozwolić na pierwszą¹³.

Brak scentralizowanego kierowania grozi załamaniem realizacji podstawowego celu organizacji, uniemożliwia skuteczne integrowanie części składowych w imię dobra zorganizowanej całości. Z tego względu zawsze należy odpowiedzieć na pytanie nie czy decentralizować organizację, lecz w jakim stopniu?

Centralizacja i decentralizacja jako przykład regulacji prawnych i refleksji nauki prawa administracyjnego

Pomimo że zjawisko centralizacji i decentralizacji występuje przede wszystkim w naukach o organizacji i zarządzaniu, to w dalszym toku rozważań pojęciem tym zajmiemy się tak jak ono jest rozumiane w refleksji nad administracją państwową, przy opisie rozmieszczenia zadań i kompetencji w układzie wertykalnym¹⁴. Organizacja administracji jest przedmiotem rozbudowanej regulacji prawnej, na którą składają się przepisy należące do różnych dziedzin prawa¹⁵. W systemie administracji wyróżnia się dwa podstawowe podejścia w opisie, analizie i w ogóle badaniach struktur administracyjnych. Podejście pierwsze traktuje swój przedmiot badań jako system organizacji funkcjonalnej dekomponowany według kryterium przedmiotu działania, stanowiący podstawę podziału administracji na resorty. W podejściu drugim to struktura podmiotowa, jednostki organizacyjne, organy i obsługujący je aparat pomocniczy o określonym przedmiotowo i przestrzennie zakresie działania, to system organizacji terytorialnej (przestrzennej), w którym przesłanką jest zasięg działania jednostki. Oba te systemy muszą współistnieć we współczesnym państwie¹⁶.

¹² M. Koster, *Zarządzanie międzykulturowe*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie...*, dz. cyt., s. 518 i nast.; W. Piotrowski, *Organizacje i zarządzanie – kierunki, koncepcje, punkty widzenia*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie...*, dz. cyt., s. 579–627.

¹³ A. Jay, *Machiavelli i zarządzanie*, Warszawa, 1996, s. 73.

¹⁴ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Reforma terytorialnej organizacji kraju: wnioski po dwóch latach*, [w:] G. Gorzelak, B. Jałowiecki (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Warszawa, 2001, s. 13.

¹⁵ Podstawy ustroju administracji zawarte są w Konstytucji, a jej postanowienia rozwijane są przez ustawy zwykłe.

¹⁶ Zob. R. Michalska-Badziak, *Organy administracji publicznej – zagadnienia ogólne*, [w:] M. Stahl (red.), *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej*, Warszawa, 1991, s. 40.

W nauce prawa administracyjnego centralizacja jest to taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego, w którym organy niższego szczebla są hierarchicznie podporządkowane (służbowo i osobowo) organom wyższego szczebla. Brak samodzielności organów niższego stopnia wyraża się w prawnie określonych uprawnieniach organu nadrzędnego do powoływania i odwoływania kierownika organu niższego szczebla. Niższy szczebel nie ma prawnie zagwarantowanej sfery samodzielnego podejmowania decyzji. Organ wyższego szczebla ma nieograniczone możliwości ingerowania w działalność podległych organów przy pomocy poleceń, wytycznych i innych aktów kierowania¹⁷.

Centralizacja – stwierdza T. Bigo – oznacza taki układ przedmiotów (jak sądzę powinno być podmiotów – R.K.), w którym istnieje tylko jeden ośrodek, jedno centrum, jako źródło siły wiążącej przedmioty (podmioty – R.K.), należące do układu w jedną całość. Decentralizacja zaś ma miejsce wtedy, gdy takich źródeł jest wiele¹⁸.

Gdyby te kompetencje, które dotychczas wykonywało jedno centrum przydzielić podmiotom wcześniej mu podporządkowanym – przy zachowaniu między nimi tzw. hierarchicznego podporządkowania, mielibyśmy do czynienia, mimo przesunięcia kompetencji w dół, nie z decentralizacją, lecz – ciągle posługując się prawniczą terminologią – z dekoncentracją. W przypadku przekazania kompetencji nowym podmiotom ulokowanym w pionowej strukturze administracji identycznie jak centrum, byłaby to nawet nie (prawnicza) dekoncentracja, lecz po prostu rozproszenie. Dokonując takiej wykładni cytowanej wypowiedzi postępuję niezgodnie z intencjami jej autora.

Dla Bigo decentralizacją jest nawet podział władzy:

W tym rozumieniu będzie już decentralizacją np. rozdział władzy między organ ustawodawczy i wykonawczy; pierwszy wytwarza ustawy, drugi przez ich stosowanie do konkretnych wypadków stwarza sytuacje prawne (normy indywidualne). Decentralizacją będzie podział terytorialny państwa połączony z podziałem władzy między różne organy [...]¹⁹.

W takim ujęciu każde uszczuplenie kompetencji centrum jest decentralizacją. Wszakże ten sam autor kilkanaście wierszy dalej pisze:

Działalność administracyjna polega na realizacji norm ustawowych przez tworzenie indywidualnych sytuacji prawnych (wyjątkowo na wydawaniu norm ogólnych, rozporządzeń). O decentralizacji możemy mówić wtedy, gdy podmioty administrujące są źródłami tej działalności, to znaczy – gdy samodzielnie ją rozwijają. W systemie dekoncentracją zwanym o tej samodzielności nie może być mowy. Urzędy niższe są podporządkowane wyższym względnie najwyższym (tj. rządowi) w tym sensie, że akty ich nie są ostateczne ani samodzielne. To podporządkowanie wyraża się w ustroju ciała administracyjnego, mianowicie w podziału na stopnie. Taką budowę nazywamy hierarchią. Otóż dekoncentracja nie uchyla hierarchicznego podporządkowania, decentralizacja zaś jest jego negacją; polega na zniesieniu tego podporządkowania²⁰.

Wywody te nasuwają co najmniej trzy konkluzje: po pierwsze, Bigo posługuje się pojęciem decentralizacji w dwóch różnych znaczeniach, nazwijmy je szerszym i węższym; po

¹⁷ Tamże, s. 40.

¹⁸ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa, 1928, s. 120.

¹⁹ Tamże, s. 121.

²⁰ Tamże, s. 122.

drugie, jedyne dostrzegane przez autora źródło ograniczania samodzielności w strukturze administracji to prawnicze hierarchiczne podporządkowanie, bez rezygnacji z niego nie ma decentralizacji; po trzecie, wszystkie inne, czy to wertykalne, czy horyzontalne zmiany w kompetencjach to dekoncentracja²¹.

Dla J. Panejki „decentralizacja jest zupełnie identyczna z samorządem”²². Ale w takim mianowicie znaczeniu, że bez samodzielności w układzie wertykalnym nie ma samorządu, jeśli jest terytorialny samorząd, to musi być również samodzielność w stosunku do podmiotów usytuowanych wyżej.

Samodzielność, względnie niezależność od rządowych władz centralnych, należy do istotnych cech organów samorządowych. Samodzielność ta stanowi istotę tego, co nazywamy *decentralizacją* administracji państwowej²³.

Ewentualne różnice pomiędzy organami rządowymi i samorządowymi tkwią wyłącznie w ich organizacji, w podziale zadań oraz uprawnień pomiędzy organami administracji państwowej. W ujęciu tym usamorządowanie administracji państwowej polega na umożliwieniu mieszkańcom wywierania wpływu na sprawowanie zdecentralizowanej administracji²⁴. Nadzór to prawnie bardziej ograniczony przypadek kierownictwa. Środki nadzoru mogą być zastosowane tylko w sytuacjach, które wskazuje ustawa²⁵. W zdecentralizowanej administracji są one w ustawach szczegółowo i enumeratywnie określone; ponieważ ustanawiają wyjątek od zasady domniemania samodzielności i niezależności jednostki zdecentralizowanej – nie mogą być interpretowane rozszerzająco²⁶. Jeśli pominąć dalej sięgające niż centralizacja i decentralizacja kwestie terytorialnej samorządności, to różnice dzielące obydwu powoływanych bezpośrednio wyżej autorów, mogących uchodzić za klasyków w przedmiocie centralizacji i decentralizacji oraz terytorialnej samorządności, gotów byłbym uznać za bez znaczenia. W przypadku obydwu autorów tzw. hierarchiczne podporządkowanie wyklucza decentralizację, a bez decentralizacji nie ma terytorialnego samorządu.

Od poglądów cytowanych klasyków w osobach Bigi i Panejki zasadniczo nie odbiegają poglądy prezentowane przez ich pokoleniowych następców. W okresie powojennym za istotną cechę decentralizacji w sensie prawnym uważano ograniczenie dopuszczalności ingerencji organu szczebla wyższego w sferę działalności szczebla niższego oraz określoną samodzielność działania w ramach ustalonych centralnie przepisów prawa, przy czym pojęcie to wiązano było nierozzerwalnie z pojęciem centralizmu demokratycznego²⁷. Do niewątpliwie

²¹ Warto zauważyć, że od takiego pojmowania dekoncentracji w niczym nie odbiegają stanowiska późniejszych autorów. Por. J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa, 1969, s. 60 i J. Boć, *Samorząd terytorialny; Stosunki ustrojowo-prawne między podmiotami administrującym*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 231 i nast.

²² J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (reprint wydania z roku 1927), Warszawa, 1990, s. 6.

²³ Tamże, s. 96.

²⁴ Tamże, s. 124.

²⁵ J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa, 1960, s. 20–24.

²⁶ Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne...*, dz. cyt., s. 124. Zob. także: J. Lętowski, *Prawo administracyjne*, dz. cyt.

²⁷ Por. H. Sochacka-Krysiak, *Problemy decentralizacji terytorialnej w podziale wydatków budżetu państwa*, [w:] Z. Jaśkiewicz (red.), *Studia podatkowe i budżetowe*, Toruń, 1964, s. 201.

wyróżniających się i najbardziej znaczących autorów wypowiadających się na temat centralizacji i decentralizacji należał J. Starościak. W podręczniku jego autorstwa czytamy:

To ograniczenie dopuszczalności ingerencji organu wyższego stopnia tworzy względną samodzielność dla organów stopnia niższego, tworzy zdecentralizowanie administracji²⁸.

Sposobem podporządkowania wykluczającym samodzielność jednostki organizacyjnej jest jej hierarchiczne podporządkowanie przejawiające się

[...] w podwójnej zależności organu niższego od organu wyższego – w zależności osobowej i służbowej. Zależność (podległość) osobowa polega na tym, że organ wyższy ma prawo obsadzania stanowisk w organach bezpośrednio lub pośrednio niższych. To samo dotyczy zwolnień, awansów, nagród itp. przyznawanych pracownikom organu niższego. [...]

Zależność (podległość) służbowa w systemie hierarchicznego podporządkowania polega na braku prawnego ograniczenia wydawania poleceń służbowych w pewnej sferze przez organ wyższy organowi niższemu²⁹.

Boć pod pojęciem decentralizacji rozumie

[...] taki system organizacyjny administracji, 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 kompetencyjnych³⁰.

Dalej znajdujemy identyczne jak wcześniej wyjaśnienia dotyczące tzw. hierarchicznego podporządkowania, które

[...] oznacza taką zależność organu niższego od organu wyższego, w której organ wyższy ma prawo kierowania pracą organu niższego za pomocą poleceń oraz decyduje o jego obsadzie personalnej. Hierarchicznie więc podporządkowanie oznacza brak samodzielności organów niższego stopnia i cechuje centralistyczne systemy organizacji administracji³¹.

Inny z autorów dodaje, że pełna decentralizacja istnieje tam, gdzie na normy tworzone przez podmioty administracji publicznej nie mają wpływu instrukcje i polecenia wydawane przez inne podmioty administracji oraz gdy akty podmiotów zdecentralizowanych nabierają po ich wydaniu ostateczności i prawomocności. Oznacza to, że nie mogą być wzruszone pod kątem legalności i celowości³². Zdaje się to oznaczać, że zdecentralizowanie administracji polega na całkowitym zerwaniu w niej z tzw. hierarchicznym podporządkowaniem przynajmniej w niektórych sferach administracyjnej aktywności. Tylko w takim wypadku można mówić o decentralizacji, ponieważ jedynym ogranicznikiem dla tych działań „organów” może być prawo³³.

²⁸ J. Starościak, *Prawo administracyjne...*, dz. cyt., s. 61.

²⁹ Tamże.

³⁰ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, dz. cyt., s. 27.

³¹ Z. Cieślak, *Prawo administracyjne*, Warszawa, 2001, s. 101.

³² Tak szeroko pojmowana decentralizacja pozostaje wyłącznie tworem idealnym, ponieważ centra administracji publicznej nigdy nie zrezygnują ze środków umożliwiających podporządkowanie im interesów innych podmiotów. Działanie centrum administracji publicznej ma bowiem zapewnić jednolitość polityki państwa na całym jego terytorium.

³³ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, dz. cyt., s. 205.

Zdaniem A. Zalewskiego,

[...] decentralizacja polega na ustawowym podziale władzy politycznej, fiskalnej i administracyjnej pomiędzy rząd i samorządy terytorialne. Opiera się na podziale kompetencji i zadań między te władze. Ten podział stanowi podstawę decentralizacji finansów publicznych, czyli decentralizacji decyzji o wydatkowaniu środków publicznych, co sprzyja racjonalnemu ich wykorzystaniu³¹.

Poza – używając skrótu myślowego – nieobecnością tzw. hierarchicznego podporządkowania jako nieodzownego warunku decentralizacji uznaje się, że dla istnienia decentralizacji konieczne jest posiadanie przez określony (zdecentralizowany) podmiot samodzielności finansowej. Musi on posiadać własne źródła dochodu oraz mieć możliwość samodzielnego decydowania o sposobie wydatkowania posiadanych środków finansowych³². Rozważając zagadnienia zakresu centralizacji vs. decentralizacji finansowej, należy mieć świadomość, że nie powinno się ich rozpatrywać *in abstracto*, w żadnym systemie prawno-ustrojowym. W przypadku samorządu terytorialnego należy liczyć się z wyborami wynikającymi z bardziej ogólnej i podstawowej koncepcji modelu ustrojowego i gospodarczego, przyjętego przez władzę polityczną państwa w danym okresie. Z koniecznością wyboru, a może lepiej wyważenia między dwoma rodzajami możliwych rozwiązań, które z pewnym uproszczeniem można przedstawić następująco:

- dążenie do rozszerzenia zakresu decentralizacji, samodzielności funkcjonalnej i terytorialnej (opartej na szerokich uprawnieniach decyzyjnych oraz wydajnych i licznych źródłach dochodów własnych);
- dążenie do centralnego sterowania zapewniającego ochronę interesów państwa i jak najszerzego wyrównania różnic rozwoju ekonomicznego jednostek lokalnych³³.

Przy takim powiększeniu „pojemności” centralizacji i decentralizacji zmienia się, jak zauważa J. Reguński, ich metodologiczny status, w tym znaczeniu, że przy ich ocenie muszą być brane pod uwagę nie tylko rozwiązania prawne (uprawnienia do podejmowania decyzji), ale ich następstwa faktyczne. Wkraczając na taką drogę rozumowania J. Reguński pisze:

Decentralizacja może być [...] rozumiana dwojako: jako poszerzenie zakresu władztwa i wielkości środków będących w dyspozycji władz lokalnych lub też jako proces zmian w stosunkach między władzami centralnymi a lokalnymi. W pierwszym rozumieniu decentralizacja oznacza przekazanie władzy i środków przez władze rządowe instytucjom lokalnym, przez co zwiększają one swój potencjał. [...] Stosunki między dwoma partnerami mogą jednak ulec też zmianie, gdy jeden z nich uzyska dodatkowy dopływ

³¹ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Warszawa, 2005, s. 66.

³² Wskazanie na samodzielność finansową jako dodatkowy warunek decentralizacji to swoiste uchYLENIE w konstrukcji centralizacji i decentralizacji „furtki” dla innych, a nie tylko tzw. hierarchiczne podporządkowanie źródeł wertykalnych zależności w strukturze aparatu państwowej administracji. Jedno z tych innych źródeł zależności bądź niezależności (samodzielności) to dysponowanie odpowiednimi zasobami finansowymi. A jeśli taką „furtkę” można otworzyć dla zasobów finansowych, to dlaczego nie otworzyć jej dla ewentualnych innych możliwych – choćby tylko w wersji M. Webera – podstaw organizacyjnej władzy.

³³ E. Chojna-Duch, *Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa, 1998, s. 331–332.

sił czy środków z zewnątrz, gdy stanie się silniejszy nie dlatego, że zabrał partnerowi, lecz przejął jakieś zasoby od innych lub też wzmocnił się dzięki własnej pracy³⁴.

Decentralizacja – szczególnie w przypadku Polski – stanowi jedną z podstawowych operacji, jakie trzeba wykonać w procesie transformacji ustrojowej państwa. Za jej wskaźnik służyć powinna zasada pomocniczości wyznaczająca podział kompetencji. Przyjęte założenie, że państwo jest organizacją pomocniczą oznacza konieczność decentralizacji i przekazywania kompetencji w dół. Zasada pomocniczości odrzuca zależność hierarchiczną. Jak słusznie zauważa J. Regulski, nie można bowiem wymagać, aby jednostka „niższa” była podporządkowana „wyższej”, jeśli ta ostatnia ma być jedynie pomocnicza w stosunku do tej „niższej”³⁵.

W tym miejscu ponownie powracam do rozróżnienia decentralizacji i dekoncentracji.

Decentralizacja – pisze Regulski – to przekazywanie władzy i środków finansowych między autonomicznymi jednostkami, natomiast dekoncentracja to przekazanie uprawnień w dół w ramach tego samego systemu zarządzającego³⁶.

Uprawnienia „dekoncentrowane” można w każdej chwili cofnąć, ponieważ odpowiedzialność za ich właściwe wykorzystanie pozostaje w gestii tego samego ośrodka. Regulski zauważa:

Dekoncentracja ma na celu jedynie zwiększenie efektywności działania, podczas gdy decentralizacja jest zmianą ustroju³⁷.

Chciałoby się zapytać: a decentralizacja to nie może pociągać za sobą zwiększenia efektywności działania? Czy takiego zwiększenia efektywności działania nie należałoby oczekiwać zwłaszcza od decentralizacji respektującej zasadę pomocniczości? Skąd owo niejako wskazanie na pierwszeństwo centralizacji? Dlaczego trwale poprzestając na dekoncentracji i poprzez przyznanie ochrony prawnej jej trwałości nie uczynić kroku dalej i nie przejść do decentralizacji?

Podsumowując należy podkreślić, że współczesny sposób postrzegania pozycji państwa przez pryzmat funkcji, jakie powinno spełniać, wyzwala potrzebę poczynienia zmian w systemie sprawowania władzy, polegających na przejściu od władzy monolitycznej i scentralizowanej w stronę bardziej pluralistycznej i zdecentralizowanej. Szeroki i poszerzający się zakres zadań współczesnego państwa wymusza na nim decentralizację i sprawia, że powołanie terytorialnego samorządu jest nie tylko aktem dobrej woli państwa, ale i środkiem umożliwiającym władzom centralnym skoncentrowanie się na sprawach dla państwa pod-

³⁴ J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2000, s. 369.

³⁵ J. Regulski, *Polityka regionalna a wielopodmiotowość władz publicznych*, www.infoport.pl/content/?dn=7%2C22%2C3%2C16, stan z 10.12.2011 r. W użytym w tym przypadku terminie „pomocniczość”, inaczej niż w obiegowej polszczyźnie, chodzi nie o pomniejszanie wagi zadań wykonywanych zgodnie z zasadą pomocniczości, lecz wskazanie, że zgodnie z tą zasadą wyżej usytuowani przejmują tylko te zadania, których nie są w stanie równie sprawnie wykonać usytuowani niżej. Najpierw w pełni „obciążamy” usytuowanych niżej, a dopiero pozostałą resztę przekazujemy usytuowanym wyżej. Dekoncentracja nie ma nic wspólnego z tak rozumianą zasadą pomocniczości, przeciwnie – jest jej zaprzeczeniem.

³⁶ J. Regulski, *Samorząd...*, dz. cyt., s. 369.

³⁷ J. Regulski, *Polityka...*, dz. cyt.

stawowych. Więcej, decentralizacja władzy wykonawczej – a w miarę możliwości i innych władz – to, zdaniem wielu teoretyków, jeden z głównych warunków uznawanych za sprzyjający utrwalaniu i konsolidacji demokracji, czynienia z niej tzw. silnej demokracji³⁸.

Działania na rzecz zmierzających w takim kierunku zmian są tym bardziej pożądane, że integralność struktur państwa – poprzez ujawnianie się różnorodności w jedności – prowadzi zarazem do sytuacji, w której rozszerzanie władzy lokalnej wzmacnia całe państwo i czyni jego działania bardziej efektywnymi. Samorząd terytorialny

[...] jest wyrazem uznania wielości odrębnych interesów w ramach państwa i rezygnacją z zasady bezwzględnej prymatu interesu ogólnopaństwowego³⁹.

Należy w tym miejscu dodać, że szeroko pojmowana decentralizacja pozostaje swego rodzaju tworem idealnym. Centra administracji publicznej, opanowane przez elity władzy, mimo pozostawienia znacznej swobody korporacjom terytorialnym, nie zrezygnują nigdy ze środków umożliwiających podporządkowanie sobie interesów mniejszych i większych terytorialnych społeczności. Jak zauważa A. Gill:

[...] działanie centrum administracji publicznej ma bowiem zapewnić jednolitość polityki państwa na całym terytorium, a także zagwarantować jedność całej administracji publicznej⁴⁰.

Powszechna, współcześnie realizowana zasada państwa prawa z jednej strony ograniczając decentralizację, z drugiej jednak – wiążąc wszystkich jednakowo i czyniąc przyszłe zachowania bardziej przewidywalnymi – stabilizuje grunt, na którym może się ona rozwijać⁴¹.

Bibliografia

Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928.

Cieślak Z., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.

Chojna-Duch E., *Teoretyczne i legislacyjne problemy decentralizacji finansowej samorządu terytorialnego*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1998.

³⁸ M. Król, *Decentralizacja po polsku*, „Tygodnik Powszechny” 2003, nr 32. Należy jednak podkreślić, że by tak się stało, konieczne wydaje się umożliwienie społecznościom lokalnym szerszego uczestnictwa w administrowaniu. A żeby uczestniczyć trzeba jednak mieć w czym uczestniczyć, nie ma więc terytorialnej samorządności bez jednoczesnej decentralizacji administrowania. Stąd nierozzerwalność połączenia samorządności z decentralizacją.

³⁹ M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, [w:] M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa, 1991, s. 40. Należy jednak podkreślić, że nie jest w interesie państwa w ogóle podporządkowywanie sobie zawsze i bez wyjątku poszczególnych interesów częściowych.

⁴⁰ A. Gill, *Decentralizacja i nadzór*, „Wspólnota”, 1999, nr 34, s. 20.

⁴¹ Tym samym praworządność chroni sferę wolności jednostki niejednokrotnie zagrożonej przez działalność podmiotów administracji publicznej.

Chojna-Duch E., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2000.

Fayol H., *Administracja przemysłowa i ogólna*, [w:] J. Kurnal (red.), *Ogólne zasady administracji*, Księgarnia Wł. Wilak, Poznań 1947.

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

Gill A., *Decentralizacja i nadzór*, „Wspólnota”, 1999, nr 34.

Gorzela G., Jałowiecki B., *Reforma terytorialnej organizacji kraju: wnioski po dwóch latach*, [w:] G. Gorzela G., B. Jałowiecki (red.), *Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, 2001.

Jay A., *Machiavelli i zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 1996.

Kostera M., *Zarządzanie międzykulturowe*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1996.

Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków, 1969.

Król M., *Decentralizacja po polsku*, „Tygodnik Powszechny” 2003, nr 32.

Kurnal J., *Zarys teorii organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa, 1970.

Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa, 1990.

Madurowicz W., *Z zagadnień decentralizacji w terytorialnym przekroju gospodarki narodowej*, „Problemy Rad Narodowych” 1977, nr 38.

Michalska-Badziak R., *Organy administracji publicznej – zagadnienia ogólne*, [w:] M. Stahl (red.), *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, 1991.

Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego* (reprint wydania z roku 1927), Wydawnictwo Przemiany, Warszawa, 1990.

Piekara A., *Kontynuacja reformy decentralizacji państwa – problemy i koncepcje*, [w:] A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa, 1998.

Piotrowski W., *Organizacje i zarządzanie – kierunki, koncepcje, punkty widzenia*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1996.

Prawo administracyjne, J. Boć (red.), Kolonia Limited, Wrocław 2004, s. 231 i nast.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2000.

Regulski J., *Polityka regionalna a wielopodmiotowość władz publicznych*, www.infoport.pl/content/?dn=7%2C22%2C3%2C16, stan z 10.12.2011 r.

Sobczak A., *Struktury organizacyjne*, [w:] A. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1996.

Sochacka-Krysiak H., *Problemy decentralizacji terytorialnej w podziale wydatków budżetu państwa*, [w:] *Studia podatkowe i budżetowe*, Z. Jaśkiewicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1964.

Stahl M., *Samorząd terytorialny a państwo*, [w:] M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, FRDL, Warszawa, 1991.

Simon H.A., *Działanie administracji*, PWN, Warszawa, 1976.

Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1960.

Starościak J., *Prawo administracyjne*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1969.

Weber M., *Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 2002.

Wykrętowicz S., *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej*, [w:] S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, 1999.

Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa, 2005.