

Piotr Radzewicz

Decentralizacja jako pojęcie prawne

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/1/2, 7-36

2005

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

*Piotr Radzewicz**

DECENTRALIZACJA JAKO POJĘCIE PRAWNE

1. Decentralizacja może być badana z różnych punktów widzenia. Leży ona w polu zainteresowania nie tylko nauki prawa, ale również innych nauk, np.: socjologii, teorii organizacji i zarządzania, nauk politycznych, nauki administracji, ekonomii, które opisują ją stosując typowe dla siebie metody badawcze.

Celem opracowania jest analiza decentralizacji ze ściśle prawnego punktu widzenia, jako pojęcia nauki prawa. Dla osiągnięcia celu badawczego stosuję tzw. „podejście normatywne” („metodę normatywną”) w opisywaniu zjawisk prawnych¹, co oznacza przede wszystkim określony sposób argumentacji (dowodzenia) odwołujący się m.in. do potrzeby odseparowania prawnych i pozaprawnych stron badanego zagadnienia².

W związku z powyższym, przedmiot badania zawężony został do normatywnych aspektów decentralizacji, jako instytucji prawnej³, któ-

* Dr Piotr Radzewicz – Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu

¹ Na temat „podejścia normatywnego” i „podejścia empirycznego”, jako metod badania zagadnień prawnych zob. np. P. Radzewicz, *Państwo jako przedmiot poznania prawnego w świetle teorii Hansa Kelsena*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 10, s. 3-5.

² Por. np.: H. Kelsen, *Czysta teoria prawa*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1934, nr 7, s. 216-220; tenże, *Introductions to the Problems of Legal Theory*, Oxford 1996, s. 7-19; tenże, *Law, State and Justice [w:] What is Justice? Justice, Law and Politics in the Mirror of Science*, Berkely and Los Angeles 1957, s. 288-302; tenże, *Science and Politics [w:] ibidem*, s. 350-375.

³ Instytucja prawna to „zespół norm prawnych z takich czy innych względów wydzielony jako odrębna całość, np. ze względu na to, że normy te mają zmierzać do jakiegoś wyróżnionego stanu rzeczy (celu).” – Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 88-90.

ra może mieć swoje odzwierciedlenie w normach prawnych obowiązujących w określonym systemie prawa. Poza zakresem rozważań pozostały natomiast zagadnienia nie mające bliskiego związku z prawną istotą decentralizacji, takie jak np.: wpływ decentralizacji na kształtowanie postaw obywatelskich i demokratyzację życia publicznego; związki decentralizacji z zasadą pomocniczości, jako ideą kształtującą sposób myślenia o organizacji życia społecznego; efektywność systemu zdecentralizowanego w zarządzaniu sprawami publicznymi; skuteczność „przybliżania władzy do obywateli”; kształtowanie lokalnych elit politycznych itd.⁴ Zagadnienia te odnoszą się niewątpliwie do szeroko pojętego pojęcia decentralizacji i stanowią odrębne problemy badawcze. W mojej ocenie w pierwszej kolejności powinny one być jednak obiektem zainteresowania innych nauk społecznych, takich jak np.: socjologia, politologia, nauka o zarządzaniu, ponieważ, postawione w taki sposób, wykraczają poza problematykę ściśle prawną.

Metoda normatywna zakłada odrzucenie tzw. „wielopłaszczyznowego” podejścia do analizy pojęć prawnych („synkretyzm metodologiczny”), a więc odejście od łączenia rezultatów różnych metod badawczych przy konstruowaniu pojęcia prawnego. Zaproponowany sposób analizy zagadnień prawnych stanowi jedną z możliwości metodologicznych.

⁴ Na temat społecznych przyczyn decentralizowania zadań publicznych, „rachunku zysków i strat” decentralizacji oraz historii kształtowania się pojęcia, zob. m.in.: S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne, pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 58, 78–80; J. Starościek, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 41–42, 74; tenże, *Z problematyki decentralizacji administracji*, PiP 1956, z. 7, s. 22; tenże [w:] E. Iserzon, J. Starościek, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 67–69; tenże, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1977, s. 69–70; T. Rabska, *Samorząd robotniczy w PRL*, Poznań 1962, s. 39–40; H. A. Simon, *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Warszawa 1976, s. 391 i n.; H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Harvard 1949, s. 304–305 i 309; M. Turner, D. Hulme, *Governance, Administration and Development*, Basingstoke Macmillan 1997, s. 151; H. W. Hallman, *Administrative Decentralization and Citizen Control*, Washington 1971, s. 8; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 200; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 171–214, 259–281; Z. Niewiadomski [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 139–147; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 22–23, 30–66; A. Piekara, *Aksjologiczne i pragmatyczne aspekty samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 76–80; A. Błaś [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 173–178; M. Kulesza, *Miasto (gmina) jako podmiot prawa* [w:] tenże (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. II, Warszawa 1983, s. 20–30; tenże, *Samorządowy model ustroju terenowego* [w:] tenże (red.), *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. I, Warszawa 1982, s. 42–76; E. J. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 15–43; Z. Niewiadomski, *Kierunki rozwoju samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1–2, s. 81–85.

Równie częstym, zapewne nawet bardziej popularnym, jest podejście wielopłaszczyznowe⁵, które łączy różne postawy badawcze, wykorzystuje przy konstruowaniu pojęć prawnych dane empiryczne, uwzględnia argumenty o charakterze wartościującym itd. Nie ulega wątpliwości, że metoda badawcza wpływa na ostateczny kształt opracowania, w tym również na jego wnioski. Wybór metody ma jednak przede wszystkim uzasadnienie pragmatyczne, powinien być podyktowany oceną jej przydatności dla osiągnięcia celu badawczego, jakim – w tym przypadku – było stworzenie konstrukcji prawnej decentralizacji.

Budowana przeze mnie definicja decentralizacji ma charakter projektujący, a nie sprawozdawczy. Odwołując się do konwencji terminologicznej wypracowanej przez Z. Ziemińskiego można też powiedzieć, że moim celem jest rekonstrukcja a nie deskrypcja pojęcia decentralizacji⁶. Rezultatem przyjętej metody badawczej ma być stworzenie zarysu modelu teoretycznego, mogącego stanowić wzorzec normatywnego zorganizowania odpowiedniej struktury administracji publicznej. W tym sensie, merytoryczna zasadność podstawowych tez opracowania jest, z jednej strony, względnie niezależna od bieżącej praktyki legislacyjnej (nie stanowi tylko formalno-dogmatycznego komentarza do obowiązujących przepisów prawnych), a z drugiej strony, pozwala też ocenić jej poprawność lub trafność.

2. Źródłem decentralizacji są normy prawne. Decentralizacja nie istnieje jako czysty abstrakt, pojęcie-idea oderwane od swojej przyczyny. Wręcz przeciwnie, przesłanką decentralizacji w konkretnych warunkach ustrojowych musi być obowiązywanie odpowiednich norm prawnych (będących jej podstawą), a o procesie decentralizowania i o zdecentralizowanej administracji publicznej możemy mówić tylko

⁵ O wielopłaszczyznowej metodzie badania zagadnień prawnych zob. m.in.: P. Dobosz, *Problemy metodologii współczesnej nauki prawa administracyjnego na tle metody historyczno-prawnej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 1, s. 18–19; K. Opałek, J. Wróblewski, *Prawo, metodologia, filozofia, teoria prawa*, Warszawa 1991, s. 55–65; A. Peczenik, *Płaszczyzny badania prawa*, PiP 1968, z. 2, s. 232 i n.; Z. Ziemiński, *O trudnościach rozwoju teoretycznej problematyki prawoznawstwa*, „PiP 1968, z. 8–9, s. 222; J. Wróblewski, *Zagadnienia przedmiotu i metody teorii państwa i prawa*, PiP 1961, z. 11, s. 752 i n.; A. Peczenik, *Kierunki badania wykładni prawa*, PiP 1966, z. 2, s. 258 i n.; Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 53–54, 76–110, P. Radziejewicz, *Państwo...*, s. 6–7.

⁶ Zob. np.: Z. Ziemiński, *O aparaturze pojęciowej dotyczącej sytuacji prawnych*, PiP 1985, z. 3, s. 33; J. Nowacki, *Prawo publiczne-prawo prywatne*, Katowice 1992; P. Dobosz, op. cit., s. 27–28; J. Jendrońska, *Narzędzia badania prawa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2342, „Przegląd Prawa i Administracji” L, Wrocław 2002, s. 157.

wtedy, jeżeli dowiedziemy, że dany system prawa obejmuje swoim zakresem regulacji określone instytucje prawne.

Tezę, że zakres oraz trwałość instytucji decentralizacji administracji publicznej w systemie prawa jest zdeterminowana przez – podjętą w ramach obowiązującego porządku konstytucyjnego – każdorazową decyzję prawodawcy, potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. „Zasada decentralizacji władzy publicznej – czytamy w uzasadnieniu do wyroku TK z 25.11.2002 r. – została wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. [...] Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada decentralizacji nie może być rozumiana w taki sposób, że ustawodawca ma obowiązek rozczłonkowania jednostek organizacyjnych szczebla centralnego i ulokowania ich na poziomie gmin, powiatów czy województw. [...] Wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP zasada decentralizacji nie oznacza konstytucyjnego wymogu decentralizacji wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych. Do ustawodawcy należy ocena, czy i w jakim zakresie jednostki te powinny podlegać decentralizacji oraz na jakim szczeblu – województwa, powiatu czy gminy – mają zostać usytuowane. Zastane pojęcie decentralizacji dopuszcza również ingerencję w zakres samodzielności jednostek terytorialnych, lecz jedynie w granicach określonych ustawą. [...] Teza o jednokierunkowym procesie decentralizacji [...] nie znajduje uzasadnienia na gruncie systemu źródeł prawa, który nie przewiduje – poza konstytucją – ustaw o szczególnej „sztywności”. Taka „sztywność” może być uzasadniona względami politycznymi, ale nie znajduje podstaw w obowiązującym porządku prawnym” (sygn. akt K 34/01).

W innym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny wskazał z kolei, że ustrój demokratyczny charakteryzuje wielość rozwiązań systemowych i organizacyjnych, będących faktycznym urzeczywistnieniem jego chronionych konstytucyjnie zasad. W związku z tym nie ma „rozwiązań jedynie słusznych”, a za swoje rozstrzygnięcia, w tym również związane z tworzeniem prawa, ustawodawca ponosi odpowiedzialność przed wyborcami, których poparcie jest „miernikiem politycznej słuszności działań podejmowanych przez członków izb prawodawczych”. W tym samym orzeczeniu, odwołując się do przykładu jednej z prawnych form decentralizacji (samorządu terytorialnego), Trybunał zaznaczył także, że: „Decentralizacja nie wyklucza takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy”. Nie można więc – w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego – traktować sformułowań art. 15 Konstytucji RP jako

oderwanego od zasad racjonalności działania nakazu wyłączności przekazywania zadań „w dół”, gdyż w pewnych sytuacjach „scentralizowanie kompetencji i środków finansowych może być konieczne dla właściwej realizacji zadań publicznych”. W odniesieniu do struktury podziału terytorialnego nie można także posługiwać się pojęciem „praw nabytych” podmiotów zdecentralizowanych. Uznanie istnienia tego rodzaju praw uniemożliwiłoby bowiem jakąkolwiek reformę podziału terytorialnego państwa (orzeczenie TK z 18.2.2003 r., sygn. akt K 24/02⁷).

Konstytucyjna zasada decentralizacji powinna być interpretowana w harmonii z innymi zasadami ustrojowymi, a w szczególności z zasadą dobra wspólnego i efektywności działania. Ustalanie znaczenia zasady decentralizacji w konkretnej dziedzinie życia społecznego, będącej przedmiotem regulacji, oraz przyjęcie szczegółowych rozwiązań normatywnych w tym zakresie, należy do ustawodawcy zwykłego (art. 15 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP). To ustawodawca określa granice decentralizacji, biorąc pod uwagę (miarkując), obok wskazanych powyżej zasad: dobra wspólnego i zapewnienia organom państwa efektywności realizacji zadań publicznych, obowiązywanie również innych zasad konstytucyjnych, np.: zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji RP). Oznacza to m.in. konieczność utrzymania równowagi między potrzebami i interesami o charakterze lokalnym, znajdującymi wyraz w kompetencjach przyznanych społecznościom lokalnym, a potrzebami i interesami o charakterze ponadlokalnym⁸.

W polskich warunkach ustrojowych ustawowe zagwarantowanie funkcjonowania zdecentralizowanej administracji publicznej nie jest więc przejawem tylko racjonalności działania lub dobrej woli „władz centralnych”, ale przede wszystkim wykonaniem przez ustawodawcę konstytucyjnego obowiązku. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, proces decentralizowania nie może być jednak pojmowany w sposób absolutny i musi uwzględniać szereg innych przesłanek, które również są wartościami chronionymi konstytucyjnie. Ocena, jaki ma być zakres oraz „intensywność” decentralizacji konkretnych zadań publicznych, leży w polu odpowiedzialności publiczno-prawnej ustawodawcy⁹.

⁷ W przywołanym orzeczeniu, Trybunał Konstytucyjny wskazał również na bliski związek między zasadą decentralizacji (art. 15 Konstytucji) i zasady pomocniczości (Wstęp do Konstytucji) oraz na utylitarne aspekty organizacji ustroju administracji publicznej (sygn. akt 24/02).

⁸ Ibidem.

⁹ Decyzje w sprawie decentralizacji zadań publicznych ograniczone są przez dyspozycje norm Konstytucji. Należy jednak zwrócić uwagę, że Konstytucja posługuje się w tej materii pojęciami ogólnym, które dają różne możliwości interpretacyjne dla usta-

3. Należy rozróżnić dwie strony decentralizacji:

- stronę przedmiotową (przedmiot decentralizacji – czyli to co jest decentralizowane) oraz
- stronę podmiotową (formy prawne decentralizacji, strukturę podmiotów zdecentralizowanych – czyli to co jest przejawem strony przedmiotowej).

Zarówno strona podmiotowa jak i przedmiotowa mogą stanowić samodzielny przedmiot badania nauki prawa (osobne zagadnienia badawcze). Ich znaczenie dla prawnego pojęcia decentralizacji nie jest jednak jednakowe.

Strona podmiotowa ma znaczenie drugoplanowe i pomimo faktu, że z metodologicznego punktu widzenia dopełnia konstrukcję normatywną decentralizacji, nie przesądza o istocie pojęcia, a jedynie daje wyraz występowaniu prawnych form funkcjonowania jej przedmiotu. Zagadnienia prawnych form decentralizacji (podmiotów zdecentralizowanych) mogą być sprowadzone do normatywnych konsekwencji albo przejawów sposobu zorganizowania przedmiotu. Stanowią one środek prawny, konieczny dla praktycznego funkcjonowania pojęcia decentralizacji, są „nośnikami” władzy publicznej.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że zagadnienie prawnych form decentralizacji posiada sens poznawczy, a co za tym idzie powinno być obiektem pogłębionej analizy prawnej. Składa się na nie m.in.: kompleks problematyki związanej z opisem układów strukturalnych oraz modeli organizacji administracji publicznej (tzw. „aparatu” administracyjnego), a także sprawy dotyczące klasyfikowania cech prawnych podmiotów zdecentralizowanych i wyjaśniania zasad wykonywania przez nie zadań publicznych.

Warto zaznaczyć, że wykonywanie władzy publicznej może podlegać „rozdziałowi” między różne podmioty prawne¹⁰. Wypełnianie obo-

wodawcy (szeroki zakres swobody regulacyjnej ustawodawcy, możliwość wyboru celów i środków prawnych do ich realizacji). W przypadku jednostek samorządu terytorialnego mamy np. do czynienia z pojęciami „istotna część zadań publicznych” (art. 16 Konstytucji) oraz „zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej” (art. 166 ust. 1 Konstytucji), które określają generalną zasadę „podziału” kompetencji między jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty administracji publicznej. Ostatecznie, legalność działań ustawodawcy weryfikuje Trybunał Konstytucyjny.

¹⁰ Problematyka ta określana jest w nauce prawa jako zagadnienie „pluralizmu podmiotów wykonujących administrację publiczną” lub „policentryzmu administracji publicznej” (zob. na ten temat np.: M. Kulesza, *Niektóre zagadnienia prawne definicji samorządu terytorialnego*, PiP 1990, z. 1, s. 27; T. Rabska [w:] *System prawa administracyjnego*, t. I, (red. J. Starościak), Warszawa 1977, s. 275–278; E. Olejniczak-Szałowska [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii*

wiązków władczych może być przypisane w normie prawnej zróżnicowanym, tak co do pozycji prawnej, jak i struktury organizacyjnej, podmiotom prawnym. Wydaje się również, że nie istnieją żadne, określone z góry, pozaprawne cechy, które determinowałyby status danego podmiotu w obowiązującym prawie, a co za tym idzie, przesądzały o jego „zdolności” do stania się podmiotem zdecentralizowanym. W związku z powyższym, uwzględniając idealizacyjne domniemanie racjonalności prawodawcy oraz względy skuteczności prawnej systemu administracji publicznej, można sformułować tezę, iż potencjalny katalog podmiotów zdecentralizowanych ma charakter otwarty i w zasadniczy sposób uzależniony jest od decyzji prawodawcy, który ma w tym zakresie daleko posuniętą swobodę działania. Potwierdza to bieżąca praktyka legislacyjna¹¹.

4. Elementem pojęcia decentralizacji, który ją wyodrębnia i charakteryzuje, jest jej przedmiot i – w dalszej kolejności – sposób (metoda) jego prawnej organizacji. Zasadniczą rolę przy definiowaniu pojęcia odgrywa zatem materia decentralizacji.

Przedmiotem decentralizacji jest władztwo publiczne (władza publiczna w znaczeniu przedmiotowym). Oznacza to, że nie można określać jako decentralizację przypadków, kiedy mamy do czynienia wy-

i praktyce, Warszawa 2000, s. 129; M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny jako podmiot prawa publicznego – recydywa zapomnianego pojęcia*, „Głosa” 2001, nr 7, s. 10–11; E. Ochendowski, op. cit., s. 24; P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999, s. 11; K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczołnowa*, PiP 2001, z. 12, s. 64; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, Kraków 1999, s. 73 i n; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 58; z kolei W. i M. Miemcowie, w zbliżonym kontekście prawnym, piszą o „poziomym podziale władzy wykonawczej” – W. Miemiec, M. Miemiec, *Podmiotowość publicznoprawna gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, z. 11–12, s. 16.

¹¹ Ustawowe obowiązki z zakresu administracji publicznej o charakterze władczym, a co za tym idzie – gwarantowany ustawowo szeroki zakres samodzielności prawnej przy ich realizacji, posiadają tak zróżnicowane, pod względem struktury organizacyjnej oraz pozycji prawnej, podmioty jak np.: Centrum Akredytacji – „krajowa jednostka akredytująca” będąca „państwową osobą prawną” (ustawa z dnia 28 kwietnia 2000 r. o systemie oceny zgodności – Dz.U. z 2002 r., Nr 166 poz. 1360 z późn. zm.); Polski Klub Wyścigów Konnych – „państwowa osoba prawna” (ustawa o wyścigach konnych – Dz.U. z 2001 r., Nr 11 poz. 86 z późn. zm.); Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych – „spółka akcyjna” (ustawa – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi – Dz.U. z 2002 r., Nr 49 poz. 447 z późn. zm.); Polski Związek Łowiecki – zrzeszenie (ustawa – Prawo łowieckie – Dz.U. z 2002 r., Nr 42 poz. 372 z późn. zm.); Społeczna Straż Rybacka – organizacja społeczna (ustawa o rybactwie śródlądowym – Dz.U. z 1999 r., Nr 66 poz. 750 z późn. zm.); czy też izby rolnicze – samorząd gospodarczy (ustawa o izbach rolniczych – Dz.U. z 2002 r., Nr 101 poz. 927 z późn. zm.).

łącznie z „niewładczymi”¹² aspektami działania administracji publicznej, np. z zagadnieniami o charakterze ściśle gospodarczym (z administracją gospodarczą). Występowanie w danym przypadku władztwa publicznego, jako cechy uprawnień i obowiązków podmiotów prawa, jest pierwszym i zarazem najważniejszym sprawdzianem zastosowania pojęcia decentralizacja (choć nie jedynym).

Władztwo publiczne należy w tym kontekście traktować szeroko i odnosić nie tylko do – przyjętych powszechnie w literaturze prawnej – aktu normatywnego i aktu administracyjnego, ale i do innych prawnych form działania administracji, których powinność zrealizowania przez adresata czynności (podporządkowania się im) wynika bezpośrednio z brzmienia normy prawnej. W tym kontekście władczy charakter można przypisać również niektórym aktom nadzorczym, kontrolnym, a nawet niektórym czynnościom obowiązkowego współdziałania podmiotu lub obowiązkowego uczestniczenia w podejmowaniu określonych działań faktycznych. Innymi słowy, okoliczność posiadania przez podmiot prawny (np. organ administracji publicznej) szczególnego rodzaju uprawnień i obowiązków, które realizowane są mocą samej normy prawnej, jednostronnie, bez wdawania się w spór przed sądem oraz bez konieczności uzyskiwania zgody adresata czynności prawnej na jej dokonanie, jest przejawem władczego charakteru tych uprawnień i obowiązków. O podmiocie takim powiemy, że – na zasadach określonych w dyspozycji normy prawnej – dysponuje władztwem publicznym¹³.

Na poziomie semantycznym powiązanie decentralizacji z władztwem publicznym, w dużym stopniu ma charakter aksjomatyczny, stanowi wybór określonej konwencji językowej. Nie ulega wątpliwości, że istnieje potrzeba zachowania stosownych dystynkcji terminologicznych, tak aby pojęcie decentralizacji posiadało wyraźnie sprecyzowany zakres znaczeniowy. Zjawisko prawne powinno mieć adekwatną nazwę, która będzie je jasno i komunikatywnie identyfikowała. Na dobór nazwy wpływ ma przy tym nie tylko jej semantyczna trafność, ważne jest również uzgodnienie nazwy z funkcjonującymi dotychczas (zastany)

¹² Na przykład w rozumieniu jakie temu pojęciu nadał T. Kuta (T. Kuta, *Pojęcie działań niewładczych w administracji na przykładzie administracji rolnictwa*, Wrocław 1963).

¹³ Na temat władztwa publicznego, zob. np.: Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1313, Wrocław 1992; F. Longchamps, *Współczesne problemy podstawowych pojęć prawa administracyjnego*, PiP 1966, z. 6; J. Borkowski, *Pojęcie władztwa administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 167, Wrocław 1972; J. Starościak [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, red. T. Rabska, J. Łętowski, Warszawa 1977, s. 61.

terminami, które stanowią tradycyjny aparat pojęciowy nauki prawa¹⁴. W szczególności dotyczy to tych pojęć, które bywają uznawane w doktrynie prawa administracyjnego za bliskoznaczne z decentralizacją, takich jak np.: „prywatyzacja zadań publicznych”, „zlecenie zadań administracji publicznych”¹⁵, „dekoncentracja”¹⁶, „autonomia”¹⁷. Na szcze-

¹⁴ W tym kontekście jako interesujący należy określić głos W. Dawidowicza, który wiele lat temu, komentując koncepcję prawnych form decentralizacji zaprezentowaną przez J. Starościaka, zwrócił uwagę, że: „W dotychczasowym piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego nie podjęto próby rozgraniczenia pojęć administracji państwowej i gospodarki państwowej, natomiast uczyniono wiele, by wykazać, iż pojęcie administracji państwowej obejmuje również gospodarkę państwową, co przy znanej zależności pomiędzy pojęciem administracji państwowej a pojęciem prawa administracyjnego oznaczało włączenie do prawa administracyjnego przepisów prawnych normujących organizatorskie i kierownicze oddziaływanie organów administracji państwowej na podporządkowane przedsiębiorstwa państwowe i ich organizacje. [...] Źródłem powyższej doktryny można by poszukiwać w pojmowaniu decentralizacji administracji państwowej jako „przeciwwagi” w stosunku do systemu organów administracji państwowej: obok tych organów przyjmuje się istnienie „ośrodków samodzielnie sprawujących administrację publiczną” w postaci m.in. przedsiębiorstw publicznych.” (W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawn-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 25–26). W. Dawidowicz uważał ponadto, że odpowiedzialne za taki stan rzeczy są: po pierwsze, tradycyjnie prezentowane w nauce prawa poglądy, iż decentralizację można rozpatrywać jako „zjawisko występujące poza systemem podmiotów administracji państwowej”, a po drugie, „...jest rzeczą znaną – pisał autor – iż przedstawiciele nauki prawa administracyjnego przystępowali do analizowania nowych zjawisk w dziedzinie gospodarki państwowej mając do dyspozycji stosunkowo skromny zestaw pojęć wypracowanych w innych warunkach i dla innych celów. Było to przyczyną wielu trudności.” (jw.) I jakkolwiek poglądy W. Dawidowicza sformułowane zostały w zupełnie odmiennych warunkach polityczno-ustrojowych, co do *meritum* nie tracą one nic na swojej wartości.

¹⁵ Zagadnienie „zlecenia funkcji administracji publicznej” w polskim piśmiennictwie najpełniej rozwinął J. Starościak, który zaliczał je do jednej z prawnych form decentralizacji. „Koncepcja zlecenia funkcji administracyjnych – pisał J. Starościak – polega na przekazywaniu wykonywania pewnych funkcji administracji, stowarzyszeniom, instytucjom gospodarczym lub nawet poszczególnym obywatelom, przy dopuszczeniu stosowania w tych wypadkach środków działania władczego. Jednostki te przez podjęcie się wykonywania tych funkcji i tymi środkami nie stają się przy tym organami administracji państwowej. [...] Zachowują swój dawny charakter prawny, występując „na prawach” organu państwowego w pewnym wąskim zakresie. [...] Zlecaniem funkcji administracyjnych będzie uprawnienie do rozstrzygania pewnych spraw w takiej formie prawnej, jak to czynią organy administracyjne, a zatem w drodze decyzji administracyjnej lub tzw. aktu normatywnego. [...] Zlecenie funkcji administracyjnych jednostkom nie będącym organami administracyjnymi może nastąpić tylko w drodze ustawy lub z mocy wyraźnego upoważnienia ustawy.” (J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 66–72, 223–229).

¹⁶ Dekoncentracja stanowi zagadnienie techniki administrowania, określa ilościowy rozkład obowiązków i uprawnień podmiotów prawa administracyjnego (obowiązków i uprawnień nie tylko o charakterze władczym), w obrębie ich struktury organizacyjnej lub systemu hierarchicznej podległości do którego one należą. Dekoncentracja nie

gólną uwagę zasługuje zwłaszcza pojęcie „prywatyzacji zadań publicznych”, które w sposób usystematyzowany wprowadził do polskiej nauki prawa S. Biernat. Wydaje się, że jako narzędzie prawne służące do analizy zagadnień administracji publicznej, pozostaje ono nie w pełni wykorzystane w polskiej nauce prawa¹⁸.

dotyczy natomiast, ani zasad organizacji administracji publicznej (zagadnień strukturalnych związanych z rozkładem zadań pomiędzy podmiotami usytuowanymi na różnych poziomach organizacji administracji publicznej, a także ich wzajemnych zależnościach prawnych), ani też sposobu wykonywania władztwa publicznego przez podmioty prawa administracyjnego. Występowanie dekoncentracji nie uchyla również hierarchicznego podporządkowania między podmiotami prawnymi. Na temat dekoncentracji zob. np.: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wilno 1928, s. 121–122; M. Zimmermann, *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne, część I*, Poznań 1949, s. 61; T. Rabska [w:] *System...*, s. 327–330; J. Filippek, op. cit., s. 79; A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 39, 43; Z. Cieślak [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne...*, s. 101–102; A. Wiktorowska, M. Wierzbowski [w:] J. Służewski (red.), *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1995, s. 37; T. Rabska, *Samorząd robotniczy...*, s. 48; J. Szreniawski, *Wstęp do prawa administracyjnego. Część ogólna*, Lublin 1992, s. 63; J. Starościak, *Prawo...*, s. 63; tenże [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Prawo...*, s. 55–56; H. Izdebski, M. Kulesza, op. cit., s. 122; J. Boć [w:] tenże (red.), *Prawo...*, s. 221–222.

¹⁷ W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że autonomia polega na przyznaniu podmiotowi prawa uprawnień do stanowienia przepisów rangi ustawowej (jest to więc w jakimś sensie decentralizacja ustawodawstwa) – por. np.: J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 98 oraz E. Ochendowski, op. cit., s. 200. Zob. też: A. Wiktorowska, M. Wierzbowski [w:] J. Służewski (red.), op. cit., s. 35; J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 19–20; D. Dąbek, *Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jedność i jednolitość systemu prawa* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 127; B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 30–33.

¹⁸ „Prywatyzacja zadań publicznych” jest terminem stosunkowo nowym, a jego popularyzacja na gruncie prawa polskiego stanowi niewątpliwą zasługę S. Biernata. W wydanej w 1994 r. monografii S. Biernat zdefiniował prywatyzację zadań publicznych jako: „Wszelkie przejawy odstępowania od wykonywania zadań przez podmioty administracji publicznej, działające w formach prawa publicznego.” (S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 25). W tym samym opracowaniu autor pisze ponadto, iż: „Prywatyzacja zadań publicznych w przyjętym tu rozumieniu może polegać: po pierwsze, na zmianie cech podmiotu wykonującego zadanie – miejsce podmiotu prawa publicznego zajmuje podmiot prawa prywatnego [...]; po drugie, na zmianie form wykonywania zadań z form prawa publicznego (administracyjnego) na formy prawa prywatnego oraz zmianie charakteru stosunków łączących podmioty wykonujące zadania publiczne z obywatelami. [...] Prywatyzacja zadań publicznych nie stanowi jednolitej instytucji prawnej. Jest to zbiorcze określenie dla zróżnicowanej grupy rozwiązań prawnych, które odzwierciedlają ogólną tendencję przemian występujących w administracji publicznej. [...] Należy w pierwszym rzędzie wyróżnić sytuacje, kiedy państwo rezygnuje z zajmowania się niektórymi

Stwierdzenie ścisłego powiązania pojęcia decentralizacji z władztwem publicznym zakłada merytoryczne znaczenie materialnych aspektów decentralizacji oraz sugeruje, że można – w określonym zakresie – wyznaczyć jej minimum treściowe. Z prawnego punktu widzenia decentralizacja to bowiem nie tylko technicznie pojmowana forma i strukturalne zagadnienia jej organizacji. Do opisanie decentralizacji jako konstrukcji prawnej niezbędne jest też kryterium materialne – przedmiot decentralizacji, rodzaj decentralizowanych spraw. Wskazanie materii decentralizacji zawęży jednocześnie zakres zastosowania pojęcia, określa jego granice.

Innego zdania na temat możliwości wyznaczenia materialnych elementów decentralizacji był T. Bigo, który uważał, że: „Decentralizacja nie ma nic wspólnego z wyobrażeniami treści działalności administracyjnej; [...] opiera się ona na momentach strukturalnych, moment treści jest zgoła nieistotny, bo nie chodzi o to co jest przedmiotem zdecentralizowanej administracji, tylko o to, kto (podmiot) i jak

sprawami i z odpowiedzialności za wykonywanie zadań, które dotąd do niego należały. Wówczas można mówić o pełnej i definitywnej prywatyzacji zadań publicznych albo inaczej – o prywatyzacji *sensu stricto*. W takich sytuacjach zadania publiczne przestają mieć charakter publiczny. [...] Częściej jednak występują przypadki, w których organa państwowe lub samorządowe zajmują pozycję organizatorów lub inicjatorów pewnych zadań, natomiast bezpośrednio wykonanie tych zadań jest przejmowane przez podmioty niepubliczne. Takie rozwiązania mogą być nazywane prywatyzacją wykonywania zadań publicznych, mieszczącą się w pojęciu prywatyzacji zadań publicznych *sensu largo*. [...] Generalnie jednak zdaje się nie ulegać wątpliwości, że w świetle obowiązującego prawa prywatyzacja zadań publicznych może zasadniczo obejmować obszary administracji gospodarczej i administracji świadczącej, a w znacznie węższym zakresie dziedzinę klasycznej administracji porządkowo-reglamentacyjnej. [...] Dokonywanie prywatyzacji zadań publicznych realizowanych w formach administracyjnoprawnych wymaga szczególnej rozważliwości, ponieważ występuje tu prywatyzacja władztwa publicznego [...].” Jednocześnie S. Biernat silnie akcentuje różnice jakie występują – jego zdaniem – pomiędzy zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych, „odpaństwowieniem” ww. zadań i „zlecaniem zadań publicznych organizacjom społecznym” (ibidem, s. 26–34, 92–93 oraz S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych*, PiP 1993, z. 5, s. 6–7, 12–13). Na temat „prywatyzacji zadań publicznych” zob. też m.in.: L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 18–33; L. Zacharko, *Ocena modelu prywatyzacji zadań publicznych gminy*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 785–791; M. Maciołek, *Przyczynki do zagadnienia kontroli gestii administracyjnej*, PiP 1995, z. 10–11, s. 134–136; A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] tenże (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 352–381; A. Habuda, *Prywatyzacja usług komunalnych*, [w:] J. Błaś (red.), ibidem, s. 382–396; Z. Leoński, *Problemy prywatyzacji administracji publicznej a ochrona praw jednostki*, [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2001, s. 275 i n.

(w sposób samodzielny) administruje. Nie treść działalności jest kryterium rozróżnienia systemów: decentralistycznego i centralistycznego. Nie można przeprowadzić rozgraniczenia według kryterium materialnego: nie ma spraw, które z natury swej należą do administracji zdecentralizowanej¹⁹.

J. Panejko podkreślał z kolei brak różnicy między przedmiotem administracji rządowej i samorządowej. „Pojęcie samorządu – pisał – nie uwydatnia różnicy pomiędzy administracją rządową i samorządową. Materialnej różnicy między administracją samorządową i rządową nie ma. Obie tworzą jedną administrację państwową. Różnicy należy szukać w formalnej stronie samorządu, tj. w jego organizacji²⁰”.

Stanowisko zbliżone do poglądu T. Bigo reprezentował również T. Kuta, zgodnie z którym: „Dla pojęcia decentralizacji nie jest istotny przedmiot działalności, nie ma bowiem określonego kręgu spraw, które z natury swej należałyby do administracji zdecentralizowanej. Istotne jest natomiast: kto (podmiot) i jak (w sposób samodzielny) administruje²¹. W podobnym duchu wypowiedzieli się także m.in.: T. Rabska²², Z. Niewiadomski²³ oraz P. Rączka²⁴. Wydaje się jednak, że czymś innym jest stwierdzenie braku materialno-prawnych różnic między przedmiotem działalności podmiotów administracji wykonujących swoje zadania w ramach systemu administracji scentralizowanej i strukturach administracji zdecentralizowanej²⁵ (należy się z tym poglądem zgodzić), a czymś innym jest wyodrębnienie przedmiotowej strony decentralizacji. Jeżeli jako sposób prezentacji cech prawnych decentralizacji przyjmujemy postawienie jej w opozycji do centralizacji, a następnie z uzyskanych w taki sposób różnic wywodzili będziemy podstawowe elementy definicyjne obu pojęć, to z pewnością można uznać tezę, że brak jest materialnego kryterium pozwalającego odróżnić przedmiot centralizacji i decentralizacji, a w szczególności za kryterium to nie powinno

¹⁹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 123.

²⁰ J. Panejko, op. cit., s. 81 i 95–96.

²¹ T. Kuta, op. cit., s. 39.

²² T. Rabska, *Samorząd robotniczy...*, s. 16–17. Por. też: T. Rabska [w:] *System...*, s. 314–315.

²³ Z. Niewiadomski, *Istota samorządu terytorialnego w Konstytucji RP* [w:] A. Piekara (red.) *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej. Księga jubileuszowa w dziesięciolecie istnienia Centrum Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego*, Warszawa 2002, s. 188–189.

²⁴ P. Rączka, op. cit., s. 16.

²⁵ Pogląd o braku materialnego kryterium rozróżnienia zadań samorządu terytorialnego i administracji rządowej jest mocno eksponowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zob. np. orzeczenia TK w sprawach: W 10/93, K 4/95, K 7/95, K 13/99.

służyć władztwo publiczne. Jeżeli natomiast zgodzimy się, że właściwości przedmiotu decentralizacji mają istotny wpływ na ostateczny kształt jej pojęcia prawnego (jako konstrukcji *per se*), to z całą pewnością materia zagadnienia musi zostać uwzględniona, jako jeden z fundamentalnych problemów badawczych. W tym sensie również w przypadku decentralizacji – a zapewne także centralizacji – władztwo publiczne stanowiło będzie znaczący czynnik przybliżający treść pojęcia.

Z prawnego punktu widzenia – w mojej ocenie – sensowność dyskusji o decentralizacji zachowana zostanie więc tak długo, jak długo jej cechy prawne odnosili będziemy bezpośrednio do władztwa publicznego. Wydaje się, że w konsekwencji można wyodrębnić sprawy, które z natury rzeczy stanowią potencjalny przedmiot decentralizacji, oraz takie obszary administracji publicznej, których pojęcie decentralizacji obejmować nie powinno.

Przedmiot nie jest oczywiście jedynym elementem konstrukcyjnym pojęcia i również na zdiagnozowaniu władztwa publicznego nie kończy się określenie decentralizacji. Faktem jest jednak, że element ten pełni ważną funkcję oraz stanowi punkt wyjścia do dalszych ustaleń definicyjnych, które *nota bene* dokonywane będą już tylko w jego obrębie.

Jak już wspomniałem, stanowisko łączące decentralizację z władztwem publicznym ogranicza zakres pojęcia decentralizacji. Trzeba jednak pamiętać, że podmioty zdecentralizowane, to przede wszystkim organy administracji publicznej, to nośniki władztwa publicznego, które zostały utworzone po to, żeby działać w imieniu państwa, podobnie jak np. organy administracji rządowej. Są one co prawda inaczej zorganizowane, funkcjonują w innym modelu administracyjnym (co buduje ich tożsamość prawną), ale należy je traktować – nade wszystko – jako organy administracji, których sens prawnego wyodrębnienia ma związek z potrzebą powierzenia im wykonywania typowych funkcji państwa. Wykonywania funkcji władczych nie można pozostawić aktywności obywatelskiej, pozostają one – co do zasady – w tradycyjnym obszarze odpowiedzialności administracji publicznej, ze względu na swoją wagę dla interesu publicznego. Mówiąc innymi słowami, zadania te stanowią „monopol prawny”²⁶ administracji publicznej lub zaliczają się do jej „naturalnej właściwości”²⁷.

5. Na władzę publiczną jako na przedmiot decentralizacji wskazują również przepisy Konstytucji RP z 2.4.1997 r. Zgodnie z art. 15 ust. 1

²⁶ S. J. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej. Reprint*, Kraków 2003, s. 198.

²⁷ Ibidem, s. 199.

Konstytucji RP: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”.

Pierwszy wniosek, który nasuwa się przy literalnej wykładni powyższego przepisu *de facto* powtarza przyjęte w nim założenie, iż co do zasady władza publiczna może być decentralizowana. Oznacza to, że nie powinno się wykluczać interpretacji prawnej konstytucyjnego pojęcia decentralizacji w bliskim związku z pojęciem „władza publiczna”, a co więcej, wydaje się, że sam ustrojodawca przesądza w tym przypadku taki właśnie wspólny normatywny kontekst obu pojęć. Związek między władzą publiczną a jedną z prawnych form decentralizacji (samorządem terytorialnym) akcentuje ponadto art. 16 ust. 2 zd. 1 Konstytucji.

Na gruncie art. 15 Konstytucji decentralizacja władzy publicznej ma być zrealizowana za pośrednictwem „ustroju terytorialnego”, a ściślej rzecz biorąc – za pośrednictwem takiego sposobu organizacji tego ustroju, który gwarantował będzie decentralizację władzy publicznej. Z brzmienia art. 15 ust. 1 Konstytucji – w szczególności w porównaniu z ustępem 2 tegoż artykułu, gdzie zastosowane zostało inne wyrażenie: „zasadniczy podział terytorialny państwa”²⁸ – wynika ponadto, że „decentralizacja władzy publicznej” nie ogranicza się tylko do ustroju terytorialnego administracji publicznej, ale jej zakres normowania jest szerszy i może obejmować także inne sfery władzy publicznej. „Władza publiczna” stanowi więc szeroką kategorię pojęciową, a decentralizacja jest jednym z potencjalnych modeli jej terytorialnej organizacji.

Ze względu na usytuowanie art. 15 w systematyce ustawy zasadniczej, decentralizacja nabiera znaczenia także jako reguła interpretacyjna w stosunku do innych norm Konstytucji dotyczących zagadnień ustroju administracji publicznej (na zasadzie relacji, jaka występuje między pojęciami części ogólnej i pojęciami części szczegółowych aktu prawnego). W opinii Trybunału Konstytucyjnego, w obecnym stanie konstytucyjnym, decentralizacja podniesiona została do rangi podstawowych zasad ustroju państwowego. „Należy podkreślić – czytamy

²⁸ W myśl art. 15 ust. 2 Konstytucji: „Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.” Zgodnie z jedną z podstawowych zasad wykładni prawnej, różnobrzmiącym pojęciom tekstu normatywnego należy przypisywać odmienną treść prawną i na odwrót, pojęcia mające jednakowe brzmienie powinny być interpretowane jako synonimiczne. Z różnicą jaka zachodzi pomiędzy wyrażeniami: „zasadniczy podział terytorialny państwa” (ust. 2) oraz „ustrój terytorialny państwa” (ust. 1) należy wiązać istotne skutki prawne, w szczególności co do zakresu pojęciowego wyrażenia „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej”, którego nie powinno się ograniczać wyłącznie do terytorialnego podziału na potrzeby administracji publicznej.

w wyroku TK z 4.5.1998 r. – że zasady decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych, to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego” (wyrok TK z 4.5.1998, sygn. akt K 38/97). Ponadto, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Decentralizacja, o której stanowi Konstytucja nie jest jednorazowym przedsięwzięciem organizacyjnym, lecz trwałą cechą kultury politycznej państwa zbudowanej na właściwych rozwiązaniach ustawowych, zgodnych z konstytucyjnymi zasadami ustroju Rzeczypospolitej” (wyrok z 18.2.2003 r. sygn. akt K 24/02²⁹).

Sposób skonstruowania normy w art. 15 ust. 1 Konstytucji dowodzi, że wyrażenie „władza publiczna” nie zostało w tym miejscu użyte w znaczeniu podmiotowym. Przepis nie mówi o decentralizacji podmiotów (władz, organów itp.), ale o pewnym rodzaju spraw, które powinny podlegać decentralizacji³⁰. W znaczeniu podmiotowym – na gruncie Konstytucji – pojęcie „władza” zastosowano np. w: art. 7 („Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”), art. 30 („Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”), art. 32 ust. 1 zd. 2 („Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”), art. 51 ust. 2 („Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”), art. 74 ust. 2 („Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”), art. 163 („Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Kon-

²⁹ Już w orzeczeniu z 27.9.1994 r., W 10/93, na temat zakresu znaczeniowego pojęcia „działalność komunalna”, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Znaczenie zasady sformułowanej w art. 5 pozostawionych w mocy przepisów konstytucji wynika nie tylko z jej merytorycznej treści, sytuującej samorząd terytorialny jako obowiązkowe ogniwo w systemie sprawowania władzy państwowej, lecz także dwóch okoliczności natury formalnej. Pierwszą z nich jest umieszczenie cytowanych przepisów art. 5 w rozdziale 1 zatytułowanym: Podstawy ustroju politycznego i gospodarczego, co oznacza, iż w intencji ustawodawcy konstytucyjnego leżało zaliczenie omawianej zasady do podstaw ustrojowych państwowości polskiej”. Podobnie: wyrok z 28.6.2001 r., U 8/00; orzeczenie z 23.10.1995 r., K 4/95.

³⁰ Wydaje się, że – generalnie – decentralizować można „coś”, a nie „kogoś”. Decentralizuje się zadania, kompetencje, uprawnienia itd., trudno natomiast zdecentralizować podmiot. Podmiot zazwyczaj się tworzy, likwiduje, modernizuje, ale nie decentralizuje, bo traci on wtedy swoją tożsamość. Taka była też do tej pory praktyka ustawodawcza. Decentralizowało się określone rodzaje zadań publicznych i powoływało się do życia, do wykonywania tych zadań, osobne podmioty prawne (jednostki samorządu terytorialnego, izby rolnicze, kasy chorych itd.).

stytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”). W znaczeniu przedmiotowym pojęcie „władza” użyte zostało np. w art. 4 („władza zwierzchnia należy do narodu” oraz „naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli”), art. 16 („Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej”), art. 37 ust. 1 („Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji”).

Ustawa zasadnicza przesądza tym samym, iż w sensie prawnym decentralizowana jest konkretna materia, oraz że władza publiczna to nic innego jak określony przedmiot, który może być poddany dalszym czynnościom prawnym³¹. Innymi słowy, na podstawie art. 15 ust. 1 Konstytucji, decentralizacja stanowi „czynność prawną z zakresu prawa publicznego”, której – jako przedmiot – podlega władza publiczna, co w konsekwencji ma na celu zorganizowanie fragmentu ustroju terytorialnego państwa. Z uwagi na przedmiotowy charakter ujęcia terminu „władza publiczna” w art. 15 ust. 1 Konstytucji, w niniejszym opracowaniu pojęciem tym posługuję się zamiennie z terminem „władztwo publiczne”³².

³¹ Pogląd odnośnie do przedmiotowego charakteru władzy publicznej zdaje się potwierdzać P. Winczorek. W swoim komentarzu do Konstytucji zwraca on uwagę, iż: „W art. 15 pojawia się pojęcie „władza publiczna”. Pojęcie to obejmuje łącznie władzę sprawowaną przez organy państwa usytuowane zarówno w ramach systemu trójpodziału władzy (art. 10), jak i pozostające poza jego zasięgiem, a także, na przykład, przez funkcjonujące w państwie – na podstawie i w zgodzie z jego prawem – organy samorządu, zwłaszcza terytorialnego.” – P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 27.

³² Pojęcie „władztwo publiczne” i „władza publiczna” (w znaczeniu przedmiotowym, czyli takim, o którym mowa w art. 15 ust. 1 Konstytucji), posługuję się w opracowaniu zamiennie, nie wiążąc z powyższą różnicą językową istotnych skutków prawnych. Moim zdaniem, pojęcia te określają te same desygnaty. W literaturze przedmiotu, szczególnie w pracach z zakresu prawa administracyjnego, spotyka się natomiast dodatkowo inne nazwy, np.: „władztwo administracyjne” lub „władztwo administracyjno-prawne”. Pojęcie „władztwo administracyjne” używano już w przedwojennej nauce prawa (T. Bigo, F. Zaremski, J. Panejko), wyodrębniając je za pomocą kryterium materialnego – „treści działalności administracyjnych organów państwa” – z szerszej kategorii „władztwa państwowego” (T. Bigo, *Związki publicznoprawne...*, s. 118). Uważano, że „władztwo administracyjne” to część „władztwa publicznego”, która przypisana została przez normy prawne podmiotom prawa administracyjnego (administracji rządowej i związkom publiczno-prawnym – T. Bigo), lub której cechą jest realizowanie administracyjno-prawnych zadań publicznych. Zob. też: Z. Pulka, op. cit., s. 137.

W niniejszym opracowaniu przełamuję tę konwencję i proponuję pojęcie – „władztwo publiczne”. Poza wszelkimi innymi powodami, skłoniły mnie do tego unormowania Konstytucji z 1997 r., które wyraźnie akcentują publiczno-prawny charakter „władztwa” i „władzy” (np. art. 7, art. 61 ust. 1 i 2, art. 72 ust. 1, art. 77 ust. 1, art. 163, art. 65 ust. 5, art. 68, art. 70, art. 71, art. 74, art. 75, art. 76), co można dostrzec przede wszyst-

W swoich wypowiedziach na temat art. 15 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że termin decentralizacja należy do kategorii pojęć zastanych, których znaczenie nie zostało wyczerpująco unormowane w ustawie zasadniczej. Obejmuje ono – według Trybunału – z jednej strony, zakaz skupiania władzy, z drugiej zaś, nakaz poszukiwania przez ustawodawcę najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych, pozwalających podmiotom zdecentralizowanym (zwłaszcza jednostkom samorządu terytorialnego) zachować zdolność do wykonywania zadań publicznych (wyrok z 18.2.2003 r., sygn. akt K 24/02). Trybunał odwołał się w powyższym zakresie do ustaleń nauki prawa administracyjnego, przyjmując, że: „Decentralizacja to taki sposób organizacji aparatu wykonawczego w państwie, w którym jednostki terytorialne lub inne mają samodzielność określoną ustawą, a ingerencja w zakres tej samodzielności może odbywać się tylko na podstawie ustawy i w formach nią przewidzianych, z których podstawową pozostaje nadzór weryfikacyjny oparty na kryterium zgodności z prawem” (wyrok z 25.11.2002 r., sygn. akt K 34/01).

W świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego na temat decentralizacji i samorządu terytorialnego, nie budzi również wątpliwości, że podmioty zdecentralizowane traktowane są przez Trybunał – przede wszystkim – jako organy władzy publicznej, których zadaniem jest wykonywanie funkcji państwa. Oznacza to m.in., że na gruncie polskiego prawa mamy do czynienia z zastosowaniem tzw. „państwowej” teorii samorządu terytorialnego (i innych podmiotów zdecentralizowanych)³³.

kim w tych przepisach ustawy zasadniczej, w których – zgodnie z przywołanym powyżej utrwalonym zwyczajem – ustawodawca konstytucyjny powinien był użyć pojęcia „władztwo administracyjno-prawne” lub „władztwo administracyjne” (np. art. 15 ust. 1).

Należy zwrócić uwagę, że źródło „władztwa publicznego” jest jednolite (są nim normy prawne), jego charakter prawny nie zmienia się w zależności od tego, czy dysponują nim organy administracji publicznej, czy też inne podmioty (np. sądy powszechne). Ta cecha władztwa powinna przesądzać również kwestie terminologiczne. Nie ma potrzeby, przynajmniej na użytek niniejszego opracowania, aby tworzyć odrębną kategorię pojęciową w zależności od kryteriów podmiotowych – na przykład dla wyodrębnienia władztwa, które na mocy norm prawnych przysługuje podmiotom prawa administracyjnego (byłoby to wtedy „władztwo administracyjne”). Z tego punktu widzenia, pojęcie „władztwo publiczne” („władza publiczna” w znaczeniu przedmiotowym) ma najszerszy zakres znaczeniowy („władztwo administracyjno-prawne” jest rodzajem „władztwa publicznego”, którego podmiotami są organy administracji publicznej).

³³ „Gwarantując samorządowi terytorialnemu udział w sprawowaniu władzy oraz powierzając implicite organom państwa określenie rozmiarów i form tego udziału, polski ustawodawca konstytucyjny ustanowił prawno-pozytywne podstawy działania samorządu terytorialnego i włączył go w struktury sprawowania władzy w demokratycznym państwie prawnym (z art. 1 pozostawionych w mocy przepisów konstytucji), a tym samym odmówił mu przymiotu władzy suwerennej, o innym niż prawo stanowione

Konstytucyjną problematykę decentralizacji uzupełniają inne przepisy Konstytucji, wśród nich na szczególną uwagę zasługują art. 16 i art. 17. Co prawda przepisy te dotyczą głównie indywidualnych cech prawnych podmiotowych form decentralizacji (jednostek samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządu), niemniej jednak, z ich treści można odczytać również niektóre elementy definicyjne samego pojęcia decentralizacji³⁴.

6. Ograniczenie zakresu przedmiotowego prawnego pojęcia decentralizacji do władztwa publicznego nie oznacza, że podmioty działające w systemie zdecentralizowanym nie mogą posiadać dodatkowych zadań publicznych (tzw. zadania „towarzyszące” funkcjom władczym), np. z zakresu administracji świadczącej lub gospodarczej. Wykonywanie tych zadań również oparte jest na normach prawnych. Przepisy prawne wprost włączają je do zakresu kompetencyjnego podmiotów zdecentralizowanych, traktując jako działalność samoistną (odrębny cel publiczny, który podmioty te muszą realizować) lub akcesoryjną (są tylko ustawowym instrumentem mającym wspomóc zaspokajanie innych zadań publicznych, np. poprzez pozyskiwanie środków finansowych).

Posiadanie tego typu zadań publicznych (najogólniej mówiąc o charakterze „niewładczym”) nie jest jednak warunkiem koniecznym decentralizacji i nie stanowi elementu definicyjnego jej pojęcia prawnego. Zadania te dookreślają natomiast pojęcie konkretnej podmiotowej formy decentralizacji (np. gminy), budują jej tożsamość prawną, tworzą różnicę gatunkową w stosunku do innych podmiotów prawnych (w szczególności w stosunku do innych podmiotowych form decentralizacji, np. samorządu notarialnego).

przez to państwo – źródle władzy publicznej.” (uchwała TK z 27.9.1994 r., W 10/93). Z kolei w wyroku z 3.11.1999 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „...źródłem istnienia i odrębności samorządu terytorialnego jest jego pozytywne unormowanie prawne.” (wyrok z 3.11.1999, K 13/99). Na ten temat zob. też np.: orzeczenie Z 28.6.1994 r., K 14/93; orzeczenie z 30.10.1996 r., K 3/96; wyrok z 24.11.1998 r., K 22/98; wyrok z 26.5.1998 r., K 17/98, wyrok z 19.4.1999 r., U 3/98.

³⁴ Wskazują one m.in. na: sposób wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny (i – należy przyjąć – przez inne podmioty zdecentralizowane), a więc samodzielność prawną przy realizowaniu zadań publicznych (wykonywanie obowiązków „w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” – art. 16 ust. 2 zd. 2, również art. 166 ust. 1 Konstytucji); zasady rozdziału kompetencji między różne organy administracji publicznej (art. 16 ust. 2 zd. 2, art. 17, art. 146 ust. 2, art. 163, art. 164 ust. 3 Konstytucji); korporacyjny charakter jednego z podmiotów zdecentralizowanych (art. 16 ust. 1 Konstytucji); wytyczne odnośnie kryteriów jakimi powinien kierować się ustawodawca przy tworzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa (art. 15 ust. 1 Konstytucji).

I tak np. gmina³⁵ jest podmiotem zdecentralizowanym, jest podmiotem administracji publicznej, posiada samodzielny status w sferze prawa publicznego, wykonuje obowiązki o charakterze władczym, ale oprócz tego ciążą na niej konstytucyjne zadania z zakresu administracji świadczącej i gospodarczej. Dla opisanego gminy, jako prawnej formy decentralizacji, zadania te mają istotne znaczenie, ponieważ stanowią jej element rozpoznawczy (indywidualizują ją), są to – można powiedzieć – *differentia specifica* gminy. Natomiast z punktu widzenia pojęcia decentralizacji, ich znaczenie jest co najwyżej drugoplanowe, dla decentralizacji ważne jest bowiem to, co generalnie decyduje o zaliczeniu do gatunku „podmiotów zdecentralizowanych”, co jest konieczne, aby w ogóle można było mówić o decentralizacji i podmiocie zdecentralizowanym (władztwo publiczne).

Posługując się dalej tym przykładem, można zauważyć, że – po pierwsze – gmina ma osobowość prawną, przysługuje jej własność i inne prawa majątkowe oraz w ograniczonym zakresie może prowadzić działalność gospodarczą. Tymczasem – dla porównania – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji³⁶, która również zaliczana jest do kategorii podmiotów zdecentralizowanych, nie ma, ani osobowości prawnej, ani majątku. Izby rolnicze, stanowiące „samorząd rolniczy działający na rzecz rozwiązywania problemów rolnictwa i reprezentujący interesy zrzeszonych w nim podmiotów”³⁷, nie mogą z kolei prowadzić działalności gospodarczej.

Po drugie – gmina jest korporacją o charakterze terytorialnym. Istnieją jednak także „nieterytoriale” podmioty zdecentralizowane, których kryterium przynależności stanowią wykonywanie określonego zawodu lub prowadzenie określonej działalności (np. samorząd lekarzy³⁸ lub izby rolnicze). Podmioty zdecentralizowane mogą opierać się na elemencie majątkowym (np. Bankowy Fundusz Gwarancyjny³⁹) lub być związane z wyodrębnieniem zadań publicznych z jakiejś ważnej dziedziny życia społecznego (np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji).

Po trzecie – organy wewnętrzne gminy pochodzą z powszechnych wyborów, co *de lege lata* częściowo wyróżnia gminę już nawet spośród

³⁵ Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

³⁶ Ustawa z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. z 2001 r., Nr 101, poz. 1114 z późn. zm.

³⁷ Ustawa z 14.12.1995 r. o izbach rolniczych.

³⁸ Ustawa z 17.5.1989 r. o izbach lekarskich, Dz.U. Nr 30, poz. 158 z późn. zm.

³⁹ Ustawa z 14.12.1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, Dz.U. z 2000 r., Nr 9, poz. 131 z późn. zm.

innych jednostek samorządu terytorialnego (powiatu⁴⁰ i województwa⁴¹). Sposób kreowania władz organów podmiotów zdecentralizowanych, czy też wyboru ich składu osobowego (np. członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji powoływani są przez Sejm, Senat i Prezydenta RP), nie przesądza jednak o prawnej istocie pojęcia decentralizacji. W sensie prawnym legitymowane do wykonywania zadań publicznych byłyby również podmioty zdecentralizowane, których organy pochodziłyby z mianowania, a nie z wyborów powszechnych (jeżeli taka byłaby dyspozycja normy prawnej).

A zatem, z jednej strony, można mówić o cechach prawnych podmiotów zdecentralizowanych, niejednorodnych, zmiennych w zależności od tego z jakim podmiotem mamy do czynienia, z drugiej strony natomiast, podmioty zdecentralizowane posiadają elementy charakterystyczne, które są im wspólne i przesądzają o tym, że zaliczamy te podmioty do kategorii prawnych form decentralizacji. Decentralizacja nie jest sumą wszystkich cech prawnych podmiotów zdecentralizowanych, jakie można wyodrębnić analizując obowiązujące normy prawne, będące prawną podstawą ich działania. Należy rozróżnić istotę pojęcia decentralizacji i różnice gatunkowe, które indywidualizują prawne formy decentralizacji. Różnice gatunkowe podmiotów nie stanowią składnika definicyjnego decentralizacji, jako konstrukcji prawnej. Nie powinno się utożsamiać cech prawnych podmiotu jako takiego i cech modelu organizacyjnego, w którym podmiot ten funkcjonuje.

7. Tym co wyróżnia pojęcie decentralizacji spośród innych konstrukcji normatywnych, mających za przedmiot władztwo publiczne (np. administracji scentralizowanej), i co ma dla jej definicji znaczenie istotnościowe, jest prawny sposób organizacji wykonywania władztwa publicznego.

Z kolei elementem, który charakteryzuje – wspomniany powyżej – sposób organizacji wykonywania władztwa publicznego, jest „prawna samodzielność” podmiotów zdecentralizowanych, występująca przy dokonywaniu przez nie czynności prawnych. Zdecentralizowane podmioty prawne (na podstawie dyspozycji norm prawnych) posiadają samodzielność prawną, która w analogicznym stopniu nie przysługuje żadnym innym podmiotom administracji publicznej.

⁴⁰ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

⁴¹ Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

Podstawowe ustalenia na temat decentralizacji, przy założeniu bliskiego związku decentralizacji i władztwa publicznego, można ułożyć w ciąg wzajemnie uzupełniających się twierdzeń. Mianowicie:

- po pierwsze – przedmiotem decentralizacji jest władztwo publiczne (władza publiczna w znaczeniu przedmiotowym);
- po drugie – decentralizacja jest prawnym sposobem organizacji wykonywania władztwa publicznego (sposobem organizacji przedmiotu decentralizacji);
- po trzecie – cechą charakterystyczną sposobu organizacji władztwa publicznego (organizacji przedmiotu decentralizacji) jest samodzielność prawna przysługująca podmiotom prawnym przy realizowaniu ich obowiązków i uprawnień.

Samodzielność prawna w systemie administracji zdecentralizowanej opiera się na uchyleniu hierarchicznego podporządkowania podmiotów funkcjonujących w tym systemie oraz zakazie wydawania w stosunku do nich, co faktycznie stanowi konsekwencję uchylenia hierarchicznego podporządkowania, poleceń służbowych przez inne podmioty prawne (zwłaszcza przez organy administracji rządowej)⁴².

Hierarchiczne podporządkowanie najczęściej opisywane jest jako metoda ułożenia prawnych relacji pomiędzy podmiotem nadrzędnym (wyższego stopnia) oraz podmiotem podporządkowanym (podmiotem niższego stopnia), która – co do zasady – polega na jednostronnej prawnej zależności podmiotu podporządkowanego. Tak zorganizowany sposób funkcjonowania podmiotów prawnych charakteryzuje przede wszystkim układy scentralizowane. Więzi organizacyjne występujące w systemie scentralizowanym określa się mianem kierownictwa lub kierowania. Z prawnego punktu widzenia, hierarchiczne podporząd-

⁴² Na temat uchylenia hierarchicznego podporządkowania jako istoty prawnej samodzielności podmiotów zdecentralizowanych w nauce prawa administracyjnego panuje względna zgoda. Zob. np.: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 123, 128 i n.; J. Panejko, op. cit., s. 95–97; A. Peretiatkiewicz, op. cit., s. 43; S. Kasznica, op. cit., s. 63; J. Boć [w:] tenże (red.), *Prawo...*, s. 225–226; J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 11–15; tenże, *Prawo...*, s. 64–65; T. Rabska, *Samorząd robotniczy...*, s. 12 i 16–17, 43; teźże [w:] *System...*, s. 324; P. Rączka, op. cit., s. 17–18; J. Filipek, op. cit., s. 80; E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 88; E. Ochendowski, op. cit., s. 199–201; J. Szreniawski, op. cit., s. 62; A. Wiktorowska, M. Wierzbowski [w:] J. Służewski (red.), op. cit., Warszawa 1995, s. 34; A. Wiktorowska, op. cit., s. 49, 50, 55–56; Z. Cieślak, [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, op. cit., s. 101; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 41; tenże, *Nadzór...*, s. 24. Samodzielność prawna jako istotna cecha podmiotów zdecentralizowanych (zwłaszcza gminy) wielokrotnie była również przedmiotem uwag Trybunału Konstytucyjnego (np. orzeczenia w sprawach: K 1/96, W 10/93, K 8/95, K 5/94, K 2/94, K. 11/94, K 7/93, K 38/97, K 35/98, U 3/98, K 24/02, K 22/98, K 12/98, K 20/97).

kowanie jest nazwą wiązki uprawnień, na którą składają się m.in.: zależność osobowa i zależność służbowa. Za element zależności służbowej należy w takich warunkach uznać możliwość wydawania poleceń i instrukcji służbowych, uprawnienie do wyznaczania celów, kierunków działania i zadań podmiotowi podporządkowanemu (podmiotowi niższego stopnia w układzie scentralizowanym) przez podmiot nadrzędny (podmiotu wyższego stopnia w układzie scentralizowanym)⁴³. Zależność osobowa obejmuje natomiast m.in. zależność w zakresie decydowania o przyjęciu do służby, dysponowanie w ramach służby osobą powołaną do pełnienia funkcji organu administracyjnego, upoważnienie w sprawie zawieszenia w urzędowaniu, stosowanie środków odpowiedzialności służbowej, wszczynanie i popieranie postępowania dyscyplinarnego, decydowanie w sprawach awansu, przeszerogowań płacowych, urlopów itp.⁴⁴

⁴³ Typowymi przykładami regulacji prawnych – w obowiązującym stanie prawnym – w których wykorzystana została konstrukcja hierarchicznego podporządkowania są: art. 16 ustawy o administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2001 r., Nr 80 poz. 872 z późn. zm.; art. 33b ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, Dz.U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548 z późn. zm.; oraz art. 34a ustawy o Radzie Ministrów, Dz.U. z 2003 r., Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

⁴⁴ Na temat hierarchicznego podporządkowania i polecenia służbowego, zob. np.: J. Filipek, op. cit., s. 80, 103–104; S. Kasznica, op. cit., s. 46; A. Peretiatkowicz, op. cit., s. 37; T. Rabska, [w:] *System...*, s. 310–311; Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, Warszawa 1988, s. 243–244; J. Boć [w:] tenże (red.), *Prawo...*, s. 223–224; J. Boć [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, (red. J. Boć), Wrocław 2003, s. 182–185; E. Ochendowski, op. cit., s. 198; P. Rączka, op. cit., s. 12–13; A. Wiktorowska, M. Wierzbowski [w:] J. Służewski (red.), op. cit., s. 34–35; J. Szreniawski, op. cit., s. 61–62; W. Dawidowicz, *Wstęp...*, s. 85, 87–91; J. Łętowski, *Polecenie służbowe w administracji*, Warszawa 1972; J. Łętowski, *Kierownictwo i podporządkowanie w administracji państwowej*, PiP 1974, z. 1, s. 29–30; tenże, *Polecenie służbowe w administracji w świetle ustawy o pracownikach rad narodowych*, PiP 1968, z. 12, s. 987; I. Lipowicz, *Pojęcie sfery wewnętrznej administracji państwowej*, Katowice 1991, s. 42–43, 86–87, 127; J. Wratny, *Kilka uwag w sprawie charakteru prawnego polecenia służbowego*, PiP 1969, z. 7, s. 131–134; J. Łętowski, *Jeszcze raz o poleceniach służbowych w administracji*, PiP 1969 r., z. 11, s. 858–859. Ciekawe rozważania na temat hierarchicznego podporządkowania można odnaleźć w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przy okazji ustalania zakresu normatywnego wyrażenia „źródła prawa o charakterze wewnętrznym” Trybunał Konstytucyjny przynajmniej dwukrotnie wyraził swoje stanowisko odnośnie sposobu interpretacji wyrażenia: „jednostki organizacyjnie podległe”, o których mowa w art. 93 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. W pierwszym przypadku rzecz dotyczyła oceny konstytucyjności przepisów przyznających Marszałkowi Sejmu prawo nadania statutu Najwyższej Izbie Kontroli oraz powoływania wiceprezesów i członków Kolegium NIK (wyrok TK z 1.12.1998 r., K 21/98, por. też: K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, tom II*, Warszawa 2001, komentarz do art. 93, s. 7–12.), za drugim razem natomiast, Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał, czy organy Narodowego Banku Polskiego mogą wydawać uchwały będące przepisami prawa powszechnie obowiązującego (wyrok TK

Uchylenie hierarchicznego podporządkowania można określić jako podstawowy wyznacznik samodzielności prawnej podmiotów zdecentralizowanych, jako prawne minimum tej samodzielności⁴⁵.

Za sprawdzian samodzielności prawnej prawnych form decentralizacji nie powinno natomiast służyć pojęcie osobowości prawnej.

Wyodrębnienie prawne, które dokonuje się za pośrednictwem osobowości prawnej, nie wpływa na status publiczno-prawny podmiotu⁴⁶. Osobowość prawna nie determinuje sposobu wykonywania władztwa publicznego, czyli elementu o bezpośrednich związkach z pojęciem decentralizacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że osobowość prawna odgrywa istotną rolę w sferze prawa prywatnego, w szczególności w obrocie gospodarczym. Podmioty posiadające osobowość prawną mogą samodzielnie zaciągać zobowiązania, być właścicielami określonych składników majątkowych. W niektórych przypadkach posiadanie osobowości prawnej ułatwia realizację celów publicznych. Tak jest zwłaszcza wówczas, gdy dla osiągnięcia takich celów, niezbędne jest, aby podmiot gospodarował mieniem lub uczestniczył w obrocie gospodarczym. Oso-

z 28.6.2000 r., K. 25/99, zob. na ten temat również: P. Radziejewicz, *O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 55–67; L. Garlicki, *Kto prostuje błędy w tekście ustawy?*, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 2, s. 69–74; M. Kulesza, *Przepisy administracyjne w „zamkniętym systemie źródeł prawa”. Opinia (dla Trybunału Konstytucyjnego) oraz Uzasadnienie opinii (wybrane wątki)*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9, s. 3–35).

⁴⁵ W nauce prawa administracyjnego pojęcie samodzielności prawnej traktuje się również jako zbiorcze określenie dla szeregu szczegółowych przejawów niezależności podmiotów zdecentralizowanych. Opierając się na przykładzie samorządu terytorialnego często wymienia się m.in.: samodzielność kompetencyjną, organizacyjną, majątkową, finansową, podatkową. Na ten temat zob. np.: B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 61; A. Wiktorowska, op. cit., s. 170–190 i cytowana tam literatura; J. Oniszczyk, *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2002, s. 313–322, 325–365; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001, s. 38–42, 44–55; J. Oniszczyk, *Zasada samodzielności finansowej gminy w Konstytucji z 1997 roku*, „Glosa” 1998, nr 10, s. 1 i n.; E. Chojna-Duch, *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe, zarys wykładu*, Warszawa 2000, s. 177; W. Miemieć, M. Miemieć, *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2018, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXVIII, Wrocław 1997, s. 157–166; P. Rączka, op. cit., s. 18. Na temat ogólnej metodologii badań „samodzielnosci działania organu administracji publicznej”, nie tylko w aspekcie decentralizacji, zob.: A. Błaś, *Samodzielność działania organu administracji publicznej – problem badawczy*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1931, „Przegląd Prawa i Administracji” XXXIII, Wrocław 1997, s. 7–11.

⁴⁶ P. Radziejewicz, *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 11–13, 15–17.

bowość prawna staje się więc narzędziem, środkiem służącym wykonywaniu przez podmiot części obowiązków prawnych⁴⁷.

Ograniczone znaczenie osobowości prawnej dla konstrukcji normatywnej organu państwa akcentował J. Starościak. Jego zdaniem: „Potrzeba wyodrębnienia zarządu części majątku państwowego, potrzeba wyodrębnienia odpowiedzialności określonego organu za zarząd tym majątkiem doprowadza [...] do nadawania jednostkom organizacyjnym tego zarządu osobowości prawnej. W tym ujęciu osobowość prawna jednostki powołanej do wykonywania zarządu częścią funduszu własności państwowej (niekiedy będzie tu chodziło o osobowość organu zarządzającego) nie ma żadnego innego uzasadnienia, jak tylko potrzeby obrotu cywilnoprawnego. Jest to zatem wyłącznie osobowość prawa cywilnego. Tylko bowiem w sferze prawa cywilnego występują bezpośrednie skutki prawne tej osobowości. Konstruowanie tej osobowości w innym zakresie jest zbędne, gdyż w sferze prawa administracyjnego z posiadania tej osobowości nie płyną ani żadne szczególne uprawnienia, ani obowiązki”⁴⁸.

Podobnie, zwolennikiem odróżniania cywilnoprawnych oraz administracyjnoprawnych aspektów działania organu administracji publicznej, była T. Rabska. „Osobowość prawna jednostek państwowych dla układów decentralizacji – czytamy w *Systemie prawa administracyjnego* – ma istotne znaczenie w sferze stosunków majątkowych i w obrocie, co z uwagi na szerokie zastosowanie stosunków umownych odgrywa dużą rolę. Osobowość prawna nie rozwiązuje jednakże wszystkich problemów strukturalnych, źródłem bowiem kompetencji – w obecnym stanie prawa – może być tylko norma prawna. Chodzi tu oczywiście o uprawnienia w znaczeniu administracyjnym (kompetencje), które wyznaczają równocześnie stosunek do jednostki nadrzędnej”⁴⁹.

Z kolei w przekonaniu M. Zimmermanna: „Możemy wyróżnić dwie formy decentralizacji – decentralizację przez odrębne osoby prawne, czyli samorząd, oraz te formy decentralizacji, gdzie takich odrębnych osób nie ma”⁵⁰. Myśl M. Zimmermanna wydaje się w tym przypadku szczególnie godna uwagi. W przekonaniu autora posiadanie przez dany

⁴⁷ Por. np.: M. Kulesza, *Bankowy Fundusz Gwarancyjny...*, s. 6; A. Wiktorowska, op. cit., s. 164–170; A. Oleszko, *Gmina jako osoba prawna (zagadnienia konstrukcyjne)*, „Samorząd Terytorialny” 1992, z. 6, s. 6 i n.; A. Doliwa, *Dychotomiczny charakter podmiotowości prawnej państwa (imperium i dominium)*, „Studia Prawnicze” 2002, z. 3, s. 39–41; T. Dybowski, *Mienie komunalne*, „Samorząd Terytorialny” 1991, s. 5–15.

⁴⁸ J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 37.

⁴⁹ T. Rabska [w:] *System...*, s. 325.

⁵⁰ M. Zimmermann, op. cit., s. 62.

podmiot osobowości prawnej nie przesądza, ani nie warunkuje, jego zdecentralizowanego charakteru, nie jest również koniecznym przymiotem żadnej z prawnych formy decentralizacji. Możliwe są dwie postacie organizacyjne decentralizacji – pisze Zimmermann – z osobowością prawną oraz bez osobowości prawnej. Jest to możliwe tylko przy założeniu, że osobowość cywilnoprawna nie stanowi warunku *sine qua non* decentralizacji, jako konstrukcji prawnej i ostatecznie nie wpływa na jej istotę. Oczywiście, prawne formy decentralizacji mogą i w praktyce dysponują osobowością cywilnoprawną. Trzeba jednak pamiętać, iż stanowi to konsekwencję innych zależności normatywnych, niż decentralizacja władztwa publicznego.

8. Samodzielność prawna przysługująca podmiotom zdecentralizowanym nie ma charakteru bezwzględnego i podlega ograniczeniom prawnym. System tych ograniczeń określany jest jako nadzór administracyjny nad działalnością podmiotów zdecentralizowanych

Zakres oraz granice samodzielności prawnej podmiotów zdecentralizowanych wyznaczają dyspozycje norm prawnych. Ustawodawca może ograniczyć swobodę działania podmiotów zdecentralizowanych, jeżeli uzna, że jest to konieczne z uwagi na interes publiczny, którym w tym przypadku mogą być np.: potrzeba zapewnienia skutecznej pracy innym podmiotom wykonującym uprawnienia i obowiązki władcze, konieczność poddania podmiotów zdecentralizowanych ocenie pod względem legalności działania albo też konieczność zapewnienia, aby podmioty zdecentralizowane realizowały powierzone im ustawowe obowiązki.

Zagadnienia ograniczeń prawnych samodzielności podmiotów zdecentralizowanych posiadają swoje niekwestionowane miejsce w piśmiennictwie na temat decentralizacji administracji publicznej. W pracy J. Panejko, dotyczącej genezy oraz podstaw samorządu terytorialnego, czytamy m.in., że: „Samodzielność związków samorządowych nie polega na usuwaniu ich spod wszelkiej kontroli, ale polega na tym, że organy samorządowe, jako niepodległe hierarchicznie wyższym władzom, mogą nieskrępowane dyrektywami tych władz, samodzielnie powziąć takie uchwały, które, będąc w zgodzie z przepisami prawa, odpowiadałyby wewnętrznemu przekonaniu tych organów o ich najlepszym zastosowaniu dla dobra ogólnego”⁵¹. W innym miejscu J. Panejko dodaje: „Gmina nie jest samoistną i niezawisłą od państwa istniejącą wspólnotą gospodarczą, ani też korporacją posiadającą prawa zwierzchnicze; z drugiej strony nie jest ona także tylko zakładem lub zwykłym

⁵¹ J. Panejko, op. cit., s. 103.

okręgiem administracyjnym. Jest ona organem państwa, powołanym do samodzielnego spełniania publicznych zadań w granicach ustaw państwowych, w obrębie swojego terytorium, bez kurateli organów rządowych, ale pod ich ustawowo uregulowanym nadzorem⁵².

Według T. Rabskiej: „Teoretycy są zgodni co do tego, że decentralizacja nie oznacza pełnej niezależności [...]. Skoro przy decentralizacji zakłada się istnienie centrum, to konsekwencją tego jest również oddziaływanie tego centrum i ustanowienie określonych form łączności. Tę szczególną formę nie naruszającą samodzielności prawnej (przynajmniej jej niezbędnego minimum), ale zapewniającą utrzymanie zorganizowanej całości, stanowi nadzór. [...] Nadzór jest zatem gwarancją prawidłowego wykorzystania samodzielności prawnej jednostek zdecentralizowanych, ale jednocześnie jego zakres (zakres ingerencji jednostek nadrzędnych) przesądza ostatecznie o stopniu tej samodzielności. Z tych względów nadzór stanowi nieodłączny element decentralizacji o szczególnej wymowie prawnej, ponieważ podlega ścisłej regulacji w przepisach prawnych. Jest konsekwencją przyznanej samodzielności prawnej, zabezpiecza zarówno interesy całości (możliwość ingerencji w wypadku przekroczenia granic samodzielności), jak i określa pozycję prawną jednostki zdecentralizowanej (ustanowienie granic, których organ nadrzędny nie może przekroczyć). Upraszczając znacznie problem można powiedzieć, że decentralizacja oznacza samodzielność prawną w ramach nadzoru”⁵³.

Sposób rozumienia pojęcia nadzoru – co do zasady – uzależniony jest od umiejscowienia go w szerszym kontekście teoretyczno-prawnym na gruncie prawa administracyjnego⁵⁴. W powyższym zakresie

⁵² Ibidem.

⁵³ T. Rabska [w:] *System...*, s. 317–318 oraz 324. Zob. też np.: tejże, *Samorząd robotniczy...*, s. 17; J. Starościak, *Prawo...*, s. 71; tenże [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Prawo...*, s. 57; tenże, *Decentralizacja...*, s. 34; Szreniawski, op. cit., s. 62 i 155; W. Dawidowicz, *Wstęp...*, s. 47; A. Peretiatkiewicz, op. cit., s. 43; Z. Leoński, *Nadzór nad działalnością gminy*, Warszawa 1991, s. 3; E. Iserzon, op. cit., s. 92; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 18–19; T. Kuta, op. cit., s. 39; J. Boć [w:] tenże (red.), *Prawo...*, s. 225; J. Filipek, op. cit., s. 80; E. Ochendowski, op. cit., s. 201; Z. Rybicki, S. Piątek, op. cit., s. 172; E. Olejniczak-Szałowska [w:] M. Stahl (red.), op. cit., s. 124; J. P. Tarno, M. Sieniuc, J. Sulimierski, J. Wyporska, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2002, s. 21; M. Miemiec, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego* [w:] J. Błaś (red.), *Studia...*, s. 269; P. Rączka, op. cit., s. 19 i 103; Z. Niewiadomski, *Istota samorządu terytorialnego...*, s. 189.

⁵⁴ Na temat teoretyczno-prawnych płaszczyzn badania pojęcia nadzoru, zob. np.: Z. Leoński, *Nadzór...*, s. 3–4; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 32–35; P. Rączka, op. cit., s. 86–87; B. Dolnicki, *Nadzór...*, s. 43–44.

istnieją dwie podstawowe możliwości: nadzór może zostać zaliczony do kategorii prawa ustrojowego, albo być traktowany jako pojęcie o charakterze materialnoprawnym.

Materialnoprawne rozumienie pojęcia nadzoru szeroko wykorzystywane jest przez prawodawcę w specjalistycznych ustawach tematycznych, zazwyczaj z odpowiednim przymiotnikiem wskazującym na przedmiotowy rodzaj nadzoru. Nadzór oznacza wtedy kompetencję organu administracji publicznej, wyrażającą się w prawie do kontroli określonej działalności, prowadzonej przez różne podmioty niezależne organizacyjnie od organu administracji (przede wszystkim przez obywateli), oraz korygowania działań niezgodnych z prawem. Tytułem przykładu można wymienić: nadzór budowlany, nadzór sanitarny, nadzór farmaceutyczny, nadzór weterynaryjny, nadzór bankowy, nadzór ubezpieczeniowy, nadzór górniczy itd. W teorii prawa administracyjnego nadzór tego typu określany bywa również jako: „inspekcja”, „dozór” lub „policja”. Przy analizie prawnej decentralizacji powyższe ujęcie nie będzie miało istotnego znaczenia⁵⁵.

Związki nadzoru z decentralizacją dają się stwierdzić tylko w przypadku przyjęcia prawno-ustrojowej interpretacji nadzoru, jako konstrukcji normatywnej, która opisuje zespół wzajemnych praw i obowiązków występujących między podmiotami administracji publicznej, w warunkach braku hierarchicznego podporządkowania. A zatem, wspólną płaszczyzną rozważań na temat decentralizacji władztwa publicznego oraz nadzoru może być wyłącznie ujęcie strukturalno-organizacyjne, odnoszące się do zdecentralizowanego modelu administracji publicznej⁵⁶.

⁵⁵ Na temat materialno-prawnego ujęcia pojęcia nadzoru zob. np.: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 53–54; tenże, *Nadzór jako instytucja materialnego prawa administracyjnego*, PiP 1997, z. 1, s. 19; S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej. Kontrola a nadzór. Struktura systemu, instytucje*, Toruń 1995, s. 11–14.

⁵⁶ O – szeroko pojętym – „ustrojowo-prawnym” ujęciu nadzoru zob. np.: J. Staryszak, *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*, Warszawa 1931, s. 24–49; W. Dawidowicz, *Wstęp...*, s. 104–106; tenże, *Polskie prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 163–164; tenże, *Zarys ustroju organów administracji terenowej w Polsce*, Warszawa 1978, s. 104; tenże, *Zagadnienie ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 210–311; T. Bigo, *Z problemów nadzoru nad administracją terenową*, „Kontrola Państwowa” 1964, nr 5; S. Jędrzejewski, *W kwestii ustawowej definicji pojęcia „Nadzór”*, „Organizacja-Metody-Technika” 1989, nr 8–9; A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1984, s. 8, 78, 136–138; J. Łętowski [w:] J. Łętowski, J. Szreniawski, *System prawa administracyjnego*, Warszawa 1978, s. 351 i n.; tenże, *Prawne problemy kierownictwa w administracji państwowej*, „Studia Prawnicze” 1975, z. 2; J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 12–13, 20–21, 56; M. Wierzbowski, *Nadzór w zdecentralizowanym aparacie*

W nauce prawa administracyjnego nadzór nad podmiotami zdecentralizowanymi, z jednej strony, traktowany był zazwyczaj jako gwarancja prawidłowego wykorzystania przez nie samodzielności prawnej, z drugiej strony natomiast, wielu przedstawicieli doktryny prawa stało na stanowisku, iż zakres oraz intensywność ingerencji nadzorczej determinuje stopień samodzielności podmiotów zdecentralizowanych. Można wyróżnić cztery podstawowe cele nadzoru:

- ochronę samodzielności podmiotów wykonujących administrację publiczną na zasadach zdecentralizowania,
- zapewnienie – w granicach norm prawnych – jednolitości sposobu działania podmiotów zdecentralizowanych oraz innych podmiotów wykonujących administrację publiczną (zharmonizowanie działań podmiotów funkcjonujących w różnych modelach organizacyjnych administracji publicznej),
- strzeżenie przestrzegania prawa,
- zapewnienie wykonywania funkcji publicznych przez podmioty zdecentralizowane.

W piśmiennictwie nadzór określany bywa jako: „korelat decentralizacji”⁵⁷, „nieodłączny element decentralizacji”⁵⁸, instytucja mająca swój własny, „równoległy” byt prawny⁵⁹. Istnieją niezaprzeczone zależności normatywne między oboma pojęciami. Przy bliższej analizie okazuje się bowiem, że wspólne dla nadzoru i decentralizacji – przynajmniej częściowo – są: zakres podmiotowy (obiektom czynności nadzorczych są podmioty zdecentralizowane) oraz zakres przedmiotowy (podmiot nadzorujący „bada” sposób realizowania zadań publicznych przez podmioty zdecentralizowane).

Nadzór, jako instytucję prawną, powinno wprowadzać się wszędzie tam, gdzie w systemie administracji publicznej występują elementy samodzielności prawnej przy realizacji zadań publicznych. W tym sensie nadzór ma charakter konstrukcji, która funkcjonuje w określonym układzie organizacyjno-prawnym, jako swego rodzaju „uzupełnienie” podstawowych więzi strukturalnych danego modelu organizacyjnego administracji publicznej, w szczególności modelu zdecentralizowanego.

państwowym [w:] M. Kulesza (red.), *Model...*, t. I, s. 139; J. Służewski, *Wojewoda w systemie administracji państwowej*, Warszawa 1981, s. 163–164; B. Dolnicki, *Nadzór...*, s. 62; A. Wiktorowska, op. cit., s. 192; P. Rączka, op. cit., s. 93, 96–99, 106, 110–111, 116–117, 202.

⁵⁷ W. Miemiec, M. Miemiec, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 155; B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 25; tenże, *Nadzór...*, s. 29.

⁵⁸ J. Starościak, *Prawo...*, s. 318; A. Wiktorowska, op. cit., s. 45.

⁵⁹ P. Rączka, op. cit., s. 107.

Elementem dopełniającym obraz nadzoru nad podmiotami zdecentralizowanymi jest problematyka „ochrony prawnej podmiotów nadzorowanych” przed niezgodnymi z prawem działaniami podmiotów nadzorujących, podejmowanych w ramach czynności nadzorczych. Problematyka ta stanowi fragment szerszego zagadnienia – „ochrony samodzielności prawnej podmiotów zdecentralizowanych”, obejmującego ponadto m.in.: procedury rozstrzygania sporów kompetencyjnych oraz ochronę działalności podmiotów zdecentralizowanych o charakterze cywilnoprawnym.

9. Współczesna administracja publiczna podejmuje coraz więcej zadań na obszarach, które jeszcze do niedawna pozostawały typową domeną podmiotów prawa prywatnego. Podmioty administracji publicznej wkroczyły – między innymi – w sferę działalności gospodarczej, przejawiając tym samym aktywność motywowaną chęcią zysku, objęły dziedziny związane z zaspokajaniem podstawowych potrzeb bytowych ludności i świadczeniem usług, zwłaszcza tych dotyczących opieki społecznej, opieki zdrowotnej, oświaty, zapewnienia infrastruktury technicznej, zaznaczyły swoją obecność nawet na polu rozrywki i kultury. Wyznaczając nowe obszary aktywności administracji publicznej prawodawca niewątpliwie zerwał ze skromną rolą „państwa” jako „nocnego stróża”.

Sam fakt ograniczenia zakresu przedmiotowego pojęcia decentralizacji można uzasadniać również przez odwołanie się do argumentów o charakterze pozaprawnym, konfrontując kierunki zmian norm prawnych dotyczących administracji publicznej z przekonaniem na temat docelowej funkcji administracji publicznej i jej roli w kształtowaniu stosunków społecznych (w tym zasadności oraz granic organizowania przez administrację publiczną życia obywateli i innych podmiotów podobnych).

Tworzenie nowych zdecentralizowanych podmiotów prawnych stanowi doniosłą decyzję prawodawcy, która ma swoje przełożenie nie tylko na kształt organizacyjny systemu administracji publicznej, w danym miejscu i czasie, ale dotyka również złożonej materii:

- korelacji prawnych zachodzących między podmiotami wchodzącymi w skład struktury administracji publicznej,
- rozdziału zadań publicznych,
- konieczności wprowadzenia do systemu prawnego licznych instrumentów prawnych, o charakterze informacyjnym, korygującym i koordynującym, które będą gwarantowały zachowanie zasady praworządności oraz jednolitości działania administracji publicznej.

Dlatego też, decyzja o powołaniu do życia podmiotu zdecentralizowanego powinna posiadać silne uzasadnienie merytoryczne, być niezbędną z punktu widzenia interesu publicznego i dotyczyć spraw o dużej doniosłości społecznej. Trzeba pamiętać, iż jako model ustrojowy, decentralizacja wiąże się z dużym wysiłkiem organizacyjnym, a w sensie formalno-prawnym powoduje liczne implikacje, które w istotny sposób komplikują system zależności prawnych w strukturze administracji publicznej.

W tym sensie, wydaje się, iż można próbować bronić tezy, że – z punktu widzenia ogólnej racjonalności działania oraz pożądanego, w świetle przekonań autora opracowania, kształtu organizacyjnego administracji publicznej – wykonywanie funkcji świadczących przez podmioty administracji publicznej, nie wymaga konstrukcji decentralizacji. Istnieje wiele instytucji prawnych pozwalających na dostarczanie usług i dóbr przez administrację publiczną, które w wystarczający sposób spełniają swoje zadania. Można w tym miejscu wymienić chociażby: przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, zakłady budżetowe, spółki, fundacje, różnego rodzaju organizacje pożytku publicznego lub inne podmioty, które prawodawca nierzadko wymienia z nazwy w ustawach oraz wyposaża w mienie publiczne i osobowość prawną.

W moim przekonaniu, tylko ustawowe powierzenie realizacji władztwa publicznego może być uzasadnieniem dla skorzystania przez prawodawcę ze zdecentralizowanego modelu organizacyjnego administracji publicznej. Zakres zastosowania pojęcia decentralizacji sytuowałby je – co do zasady – w obrębie funkcji reglamentacyjno-porządkowej, czyli funkcji, która opisuje nade wszystko władcze obowiązki podmiotów administracji publicznej.

Warto również zwrócić uwagę, iż rzeczowy zakres zadań administracji publicznej o charakterze władczym stanowi element zmienny pojęcia decentralizacji, w takim sensie, że zarówno rodzaj, jak i ilość zadań władczych administracji publicznej w porządku prawnym, nie jest wielkością stałą. Z teoretycznego punktu widzenia, w obowiązujących przepisach prawnych zadań władczych może być uregulowanych więcej lub mniej i również w zależności od tego faktu, zdecentralizowany model organizacyjny będzie mógł być wykorzystywany przez ustawodawcę często lub tylko na zasadzie wyjątku i w sprawach o najwyższym priorytecie.