

Aleksandra Wiktorowska

Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski

e-mail: a.wiktorowska@wpia.uw.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0834-5455

GRANICE DECENTRALIZACJI

LIMITS OF DECENTRALISATION

Abstract

The concept of decentralization has fixed content and the scope of meaning. At present, defining decentralization only through the lack of hierarchical dependence would be incorrect. One can speak of the external and internal limits of decentralization. The internal limits of decentralization are political or legal determinants of decentralization. The external limits of decentralization are those which closely interact with centralization – as an opposite category, but complementary to decentralization. Outside of decentralization and centralization, there is a place for autonomy. Autonomy is in contradiction with the state's unitarian character.

KEYWORDS

centralization, decentralization, local self-government, autonomy

SŁOWA KLUCZOWE

centralizacja, decentralizacja, samorząd terytorialny, autonomia

Pojęcie decentralizacji ma utrwaloną treść i zakres znaczeniowy zarówno w doktrynie prawa administracyjnego, jak i w przepisach.

Na ogół w literaturze przedmiotu utożsamia się decentralizację jako samodzielność (niezależność) prawno-organizacyjną pewnych podmiotów administrujących (części aparatu administracji publicznej) wobec innych podmiotów administrujących (innej części aparatu administracji publicznej) albo wprost utożsamia się decentralizację z samorządem terytorialnym, inaczej zwanym zdecentralizowaną administracją publiczną. Na ogół administracja rządowa jest scentralizowana, bo jest administracją państwową, natomiast samorząd terytorialny – tam gdzie występuje w porządku prawnym państwa – jest zdecentralizowaną administracją publiczną. Jednak nawet w porządku prawnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w którym samorząd terytorialny nie funkcjonował, w ówczesnej literaturze przedmiotu zauważano decentralizację w odniesieniu do pewnej części aparatu administracyjnego państwa, bowiem znane były rozwiązania prawne dotyczące takich podmiotów, jak np. zakłady administracyjne, organizacje społeczne, stowarzyszenia itp., funkcjonujące na zasadzie względnej niezależności od innych podmiotów administrujących, i o takich właśnie podmiotach mówiono wówczas jako o zdecentralizowanych. Przy czym, nie wolno utożsamiać tej niezależności z samodzielnością jakiegoś podmiotu, bo takowej po prostu w ówczesnym prawie nie było. O samodzielności można mówić tylko wówczas, jeśli dany podmiot ma niezależność co najmniej finansową i majątkową oraz nie podlega hierarchicznemu podporządkowaniu. O ile to ostatnie, czyli brak hierarchicznego podporządkowania pewnych organów, było możliwe w prawie PRL, o tyle samodzielność finansowa i majątkowa organu w aparacie administracji państwowej była *ex definitione* wykluczona i niemożliwa. Należy jednak zauważyć, że utożsamianie decentralizacji jedynie z brakiem hierarchicznego podporządkowania, jak to czyniono dawniej w prawie polskim i w polskiej literaturze prawniczej, to za mało. Zdefiniowanie decentralizacji jedynie poprzez brak hierarchicznego podporządkowania obecnie byłoby nieprawidłowe, głównie z uwagi na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego instytucji samorządu terytorialnego¹ jako podstawowej formy decentralizacji administracji publicznej.

Próbując ustalić granice decentralizacji, odwołujemy się nie do czego innego aniżeli do ustalenia definicji dla tej kategorii pojęciowej. Mówiąc o granicach decentralizacji, mam na myśli zarówno granice wewnętrzne dla decentralizacji, jak i jej granice zewnętrzne.

Granice wewnętrzne decentralizacji są wyznaczone przez elementy stanowiące o istocie decentralizacji, kwalifikujące ją jako pewną kategorię pojęciową (prawną albo polityczną), czyli elementy w istocie ją definiujące. Możemy tu mówić o politycznych lub prawnych determinantach decentralizacji.

¹ Uczyniono to ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95).

Podstawową determinantą polityczną decentralizacji jest wola polityczna i odzwierciedlające ją przepisy prawne (konstytucyjne, ustawowe) zabezpieczające samodzielność podmiotów uznawanych za zdecentralizowane oraz pewne manifesty polityczne czy programowe rozmaitych legalnych ugrupowań politycznych.

Pierwotną, podstawową determinantą decentralizacji (tożsamej z samodzielnością) jest zatem państwowy porządek prawny – konstytucja i ustawy, które normują pozycję prawną podmiotu zdecentralizowanego (samorządu terytorialnego jako całości albo inaczej gminy, powiatu i województwa jako wspólnot samorządowych). Wizja polityczna i wtórna wobec niej wizja normatywna (prawna) powinny być koherentne wobec siebie i spójne z całym systemem prawnym państwa jako całości. Te koncepcje powinny być jasne i precyzyjne oraz zupełne.

Potrzeba decentralizacji, jej prawne i faktyczne zaistnienie stymulowane są przez kategorię interesu lokalnego – jego afirmację i uznanie obok interesu państwowego za kategorię obiektywnie istniejącą, a więc i za determinantę poczynań ustawodawcy, który musi mu zapewnić niezbędny (właściwy) zakres ochrony. Interes lokalny (interes wspólnoty samorządowej) musi być uznany przez obowiązujące prawo za odrębną kategorię podlegającą ochronie prawnej. W efekcie tego wspólnota lokalna może stać się podmiotem praw i obowiązków w celu wyartykułowania, realizacji oraz zabezpieczenia interesu lokalnego (interesu wspólnotowego). Stąd też zasadne jest, a nawet konieczne wyposażenie podmiotów zdecentralizowanych (wspólnot samorządowych) w osobowość prawną i zdolność procesową. Interes lokalny, osobowość prawna i zdolność procesowa to warunki *sine qua non* zaistnienia i funkcjonowania podmiotów zdecentralizowanych. Są to niezbędne atrybuty prawne podmiotów zdecentralizowanych. Wyodrębnienie prawne kategorii interesu lokalnego obok interesu państwowego musi z kolei zaowocować podziałem zadań jednostki samorządu terytorialnego na zadania własne (lokalne) i zlecone (państwowe). Oba typy zadań to zadania publiczne – zadania państwa jako całości. Interes lokalny musi być wkomponowany w interes państwa. Interes lokalny jest bowiem interesem publicznym, a nie prywatnym (indywidualnym). Celem podmiotu zdecentralizowanego, tak jak i każdego podmiotu administrującego, jest realizacja interesu publicznego. Interesy lokalne mogą doznawać zabezpieczenia i ochrony tylko w zdecentralizowanym modelu administracji publicznej.

Atrybutem decentralizacji (każdego podmiotu zdecentralizowanego) jest samodzielność prawna. Jest to cecha i zarazem granica decentralizacji. Zakres i stopień tej samodzielności prawnej, a nie faktycznej, określają normy obowiązującego prawa – normy konstytucyjne i ustawowe. Pewne ograniczenia samodzielności jednostki zdecentralizowanej mogą wystąpić w ustawie z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego, w tym interesu państwa albo interesu bezpieczeństwa państwa. Granice wewnętrzne decentralizacji, czyli statuujące jej istotę, są wyznaczone za pośrednictwem samodzielności organizacyjnej

i zadaniowej jednostki zdecentralizowanej, samodzielności finansowej i majątkowej oraz braku hierarchicznego podporządkowania innym podmiotom².

Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna jednostki zdecentralizowanej oznacza potrzebę wyposażenia pierwotnie wspólnoty samorządowej, a wtórnie organów działających w jej imieniu (organów gminy, powiatu, województwa) w zadania i kompetencje. Istotne znaczenie odgrywają tu rozwiązania prawne determinujące korporacyjny charakter wspólnoty samorządowej, w tym osobowość publicznoprawna wspólnoty, władztwo publiczne gminy (powiatu, województwa), kompetencje prawotwórcze organów wspólnoty i możliwość podejmowania działań w innych formach prawnych (porozumień, umów cywilnoprawnych czy umów administracyjnych, apeli i programów itp.). Władztwo publiczne jednostki zdecentralizowanej (wspólnoty samorządowej) jest reminiscencją władztwa państwowego, zawsze jest wtórne wobec imperium państwowego, albowiem nie wynika ono z naturalnych praw gminy do autonomii, ale każdorazowo musi wynikać z przepisów obowiązującego prawa. Władztwo publiczne wspólnoty samorządowej jest konsekwencją jej udziału w sprawowaniu władzy publicznej, o czym stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji RP³. Przejawem władztwa publicznego o zasięgu lokalnym jest możliwość zawierania porozumień z innymi podmiotami (zdecentralizowanymi albo nie), możliwość uchwalenia statutu (gminy, powiatu, województwa) oraz inne uprawnienia prawotwórcze. Uprawnienia prawotwórcze podmiotu zdecentralizowanego nie mają charakteru autonomicznego wobec państwa i jego porządku prawnego. Wręcz przeciwnie, kompetencje te muszą mieć wyraźną podstawę prawną w konkretnej ustawie (wtedy są to przepisy wykonawcze do ustawy) albo mogą mieć bardziej ogólną, ale także wyraźną podstawę w ustawie (wtedy są to tzw. przepisy porządkowe, wydawane w celu ochrony życia, zdrowia, mienia, spokoju i porządku publicznego). Należy jednoznacznie podkreślić, że podmioty zdecentralizowane (wspólnoty samorządowe) nie mogą tworzyć przepisów prawa powszechnie obowiązującego, wysokiej rangi w hierarchii źródeł prawa – byłoby to bowiem przejawem autonomii, a nie decentralizacji, a dopuszczalne jest jedynie tworzenie przepisów prawa miejscowego – lokalnie obowiązującego. W administracji zdecentralizowanej niemożliwa jest, a nawet niedopuszczalna także całkowita samodzielność prawotwórcza wspólnoty samorządowej, w znaczeniu tworzenia prawa bez jakiejkolwiek podstawy prawnej – normy ogólnokompetencyjnej lub normy szczegółowej. Norma szczegółowa, czyli tzw. klauzula wykonawcza, jest podstawą prawną dla aktów prawa miejscowego wykonawczych do ustawy. Natomiast norma ogólnokompetencyjna, zwana klauzulą porządku publicznego, zamieszczona w ustawie, jest podstawą prawną tworzenia przepisów prawa miejscowego w celu ochrony życia, zdrowia, mienia,

² Szerzej na ten temat por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 278.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.); dalej: Konstytucja RP.

spokoju lub porządku publicznego, zwanych przepisami porządkowymi. W tym ostatnim przypadku luz decyzyjny podmiotu zdecentralizowanego w dziedzinie tworzenia prawa miejscowego daje więcej samodzielności, jednak są to zawsze działania oparte na przepisach prawnych porządku państwowego, które stanowią granicę tej samodzielności, czyli granicę decentralizacji.

Samodzielność majątkowa jednostki zdecentralizowanej jest zdeterminowana przede wszystkim kategorią osobowości prawnej i możliwością uczestniczenia przez wspólnotę samorządową (podmiot ją reprezentujący) w obrocie cywilnoprawnym oraz instytucją własności komunalnej. Granice decentralizacji wyznaczone są tutaj przez prawne i faktyczne możliwości zarządzania i dysponowania posiadanym majątkiem przez wspólnotę samorządową.

Samodzielność finansowa jednostki zdecentralizowanej zdeterminowana jest przez instytucję źródeł dochodów własnych, uprawnienie do samodzielnego wydatkowania posiadanych dochodów oraz uprawnienie do prowadzenia lokalnej polityki podatkowej w takim rozumieniu, iż jednostka samorządowa może decydować na podstawie ustawy państwowej o rodzaju i wysokości podatków lokalnych. Granice decentralizacji w tej sferze stymuluje również instytucja subwencji i dotacji państwa na rzecz wspólnoty. Subwencje i dotacje zmniejszają zakres samodzielności jednostki zdecentralizowanej, szczególnie w przypadku tzw. dotacji celowych, toteż mają wpływ na zawężenie obszaru decentralizacji.

Wreszcie wskaźnikiem *sine qua non* decentralizacji jest brak hierarchicznego podporządkowania w systemie organizacyjnym wspólnot samorządowych jako jednostek zdecentralizowanych. Nie są one ani podporządkowane sobie wzajemnie, ani też nie są hierarchicznie podporządkowane żadnym organom państwa. Więż funkcjonalna, jaka je łączy z organami państwa, może przybrać jedynie walor nadzoru weryfikacyjnego, nigdy nadzoru hierarchicznego, czyli kierownictwa. Nadzór weryfikacyjny jest determinantą samodzielności, czyli wyznacza granice decentralizacji od wewnątrz. Całkowity brak nadzoru nad jednostkami zdecentralizowanymi, jakkolwiek teoretycznie zabezpieczałby wyższy stopień ich samodzielności, to właśnie teoretycznie jest niedopuszczalny ze względu na to, że podmioty zdecentralizowane nie są autonomiczne, lecz są instytucjami publicznymi, działającymi w określonym państwie, a więc są podporządkowane prawu tego państwa i także jego polityce. Istnienie nadzoru nad jednostką zdecentralizowaną (samorządową) ze strony państwa jest uzasadnione tym, że samorząd terytorialny, jako forma administracji zdecentralizowanej, jest instytucją publiczną i jako instytucja publiczna w państwie od tego państwa zależy. Jednostka zdecentralizowana, realizując zadania publiczne (własne lub zlecone), realizuje także cele ogólne, a państwo kontroluje czy robi to zgodnie z prawem i ewentualnie z interesem publicznym. Chodzi o to, aby jednostka zdecentralizowana nie wykorzystywała swojej samodzielności (atrybutu decentralizacji) w sposób sprzeczny z prawem lub niezgodnie z interesem ogólnym (publicznym). Prawny model nadzoru w koncepcji decentralizacji jest jedną

z podstawowych determinant prawnej samodzielności podmiotu zdecentralizowanego. Władza nadzorcza może ingerować tylko wówczas i tylko takimi środkami, na jakie zezwala obowiązująca ustawa, zgodna z konstytucją. Podstawą ingerencji nadzorczej może być jedynie wyraźna norma ustawowa, określająca podmioty uprawnione do sprawowania nadzoru, kryteria sprawowania nadzoru (legalność – nadzór wąski; celowość – nadzór szerszy) oraz środki nadzorcze (tzw. prawną listę środków nadzoru). Należy jednak podkreślić, że tradycyjna koncepcja nadzoru weryfikacyjnego w administracji zdecentralizowanej współcześnie ustępuje miejsca nowoczesnym ekonomicznym instrumentom oddziaływania państwa na samorząd terytorialny (administrację zdecentralizowaną). Instrumenty prawno-finansowego oddziaływania państwa na samorząd terytorialny skutecznie redukują potrzebę intensywnego i szerokiego, opartego na kryteriach legalnościowych i celowościowych, nadzoru nad samorządem. Stąd też i prawna koncepcja nadzoru nad samorządem musi ulegać modyfikacjom w kierunku zawężenia kryteriów sprawowania nadzoru jedynie do legalności oraz ograniczenia ilości i intensywności środków nadzorczych, którymi dysponuje władza nadzorcza.

Prawna samodzielność podmiotów zdecentralizowanych w demokratycznym państwie prawa musi podlegać kontroli sądowej, jako władzy odrębnej od władzy administracyjnej. Uprawnione organy jednostek zdecentralizowanych (samorządu terytorialnego) dla zabezpieczenia samodzielności wspólnot samorządowych muszą mieć prawo skargi do sądów administracyjnych na działania nadzorcze wobec samorządu, prawo powództwa do sądów powszechnych w sprawach ze sfery obrotu cywilnoprawnego i prawo wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie jego kompetencji. Kontrola sądowa, zabezpieczając samodzielność podmiotów zdecentralizowanych, wyznacza, i to skutecznie jako gwarancja tej samodzielności, granice decentralizacji. Działając sprawnie i skutecznie sądy mogą być nie tylko gwarantem zabezpieczenia samodzielności samorządu terytorialnego, lecz także – od strony teoretycznej, konceptualnej – wytyczają i zabezpieczają granice decentralizacji w państwie prawa.

Konkludując, można powiedzieć, że granice wewnętrzne decentralizacji to granice prawnej samodzielności podmiotów zdecentralizowanych (samorządu terytorialnego), i odwrotnie, granice samodzielności samorządu terytorialnego są równoznaczne z granicami decentralizacji w danym porządku prawnym. Co ciekawe, jest to relacja zwrotna, podobnie jak w naukach ścisłych.

Natomiast granice zewnętrzne decentralizacji, to są granice, gdzie dochodzi do styku z centralizacją – jako kategorią przeciwstawną, ale uzupełniającą do decentralizacji. Decentralizacja i centralizacja to kategorie (zjawiska) jednorodnie pojęciowo, przeciwne sobie, ale jednocześnie uzupełniające się. Są to odrębne kategorie pojęciowe i prawne, i potrzebują odmiennych rozwiązań prawnych dla swojego wyartykułowania. Tam, gdzie jest decentralizacja, tam nie ma i nie może być jednocześnie centralizacji, i tam, gdzie jest centralizacja, nie ma już miejsca

dla decentralizacji. Jest dokładnie tak jak w naczyniach połączonych – im bardziej decentralizacja rośnie, rozszerza się, tym bardziej centralizacja maleje, zawęża się, aż do uzyskania pewnego punktu równowagi pomiędzy obu kategoriami. Mają one bowiem jakby wspólne pole do zagospodarowania, wspólny obszar, którym jest organizacja aparatu administracyjnego państwa. Jednak tyle, ile z tego obszaru zajmie jedna z kategorii, tego już nie może zająć jednocześnie ta druga. Obie, czyli centralizacja i decentralizacja, są oparte na odmiennych metodach i środkach działania, bowiem mają odmienne cele do osiągnięcia. Celem decentralizacji jest uzyskanie jak największej samodzielności dla jednostek aparatu administracyjnego. Stąd też metody i środki muszą być adekwatne do osiągnięcia tego celu, o czym pisałam wyżej. Natomiast celem centralizacji jest skupienie funkcji decyzyjnej w jednym ośrodku, usytuowanym centralnie albo co najmniej nadrzędnie wobec innych podmiotów administracji, i jednolite zarządzanie całością w celu jak najpełniejszej realizacji polityki państwowej oraz skuteczne zabezpieczenie interesu publicznego. Administracja scentralizowana zorganizowana jest według zasady hierarchicznego podporządkowania i zasady kierownictwa. Organy nadrzędne stosują jako podstawowe instrumenty prawne wobec organów podporządkowanych polecenia służbowe, instrukcje, wytyczne i inne akty tzw. kierownictwa wewnętrznego, a także instrumenty politycznego oddziaływania. Stąd też centralizacja jest potrzebna i uzasadniona w tych dziedzinach funkcjonowania państwa, gdzie w sposób jednolity dla całego państwa trzeba realizować interes publiczny i zadania ogólnopaństwowe. Są to takie dziedziny jak bezpieczeństwo zewnętrzne państwa i bezpieczeństwo wewnętrzne – ochrona porządku publicznego, zarządzanie antykryzysowe, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo zdrowotne, transport itp. Zadania realizowane w tych dziedzinach powinny być scentralizowane nie tylko z powodu potrzeby zabezpieczenia interesu publicznego, lecz także z uwagi na potrzebę szybkości i skuteczności zarządzania w tych dziedzinach.

Administracja państwowa, patrząc od strony organizacyjnej, jest albo scentralizowana, albo zdecentralizowana. Innej formuły nie ma. Na zewnątrz decentralizacji i centralizacji lokuje się autonomia, jako kategoria polityczna i prawna całkowicie odmienna od decentralizacji i dotycząca innej sfery problemów niż decentralizacja.

Autonomia oznacza pewien zakres własnej suwerenności, czyli wolności jednostki autonomicznej od władzy państwowej, na której terenie właściwości istnieje jednostka autonomiczna. Przy czym, nie chodzi tu o niezależność czy samodzielność wobec władz państwowych, lecz właśnie o wolność od tego państwa i jego władz, co musi się wyartykułować w pewnej suwerenności jednostki autonomicznej wobec tego państwa i jego organów. Stąd też polityczna konstrukcja autonomii zarezerwowana jest dla mniejszości narodowych, ewentualnie wyznaniowych lub innych funkcjonujących na terytorium danego państwa.

W państwie unitarnym (a takim jest Rzeczpospolita Polska w świetle Konstytucji RP) autonomia nie jest potrzebna od strony politycznej, a więc z punktu widzenia zabezpieczenia jednolitości tego państwa jest niedopuszczalna, jako zagrażająca jego suwerenności. Autonomia pozostaje w sprzeczności z unitarnością państwa. Zaprzecza suwerenności państwa unitarnego i na ogół wchodzi w konflikt z państwem, na którego terenie funkcjonuje podmiot autonomiczny (obwód, region itp.).

Autonomia – jako zabezpieczająca pewien stopień własnej suwerenności i wolności jednostki autonomicznej wobec centralnej i terenowej władzy państwowej, na której obszarze istnieje i funkcjonuje ta jednostka – cechuje się możliwością samodzielnego, w znaczeniu samoistnego, tworzenia prawa wysokiej rangi, co z kolei zakłada konieczność posiadania własnych ciał ustawodawczych, oraz uprawnieniami do nawiązywania samodzielných relacji z podmiotami obcymi, usytuowanymi na zewnątrz państwa, które użycza jednostce autonomicznej swojego terytorium. Na ogół też jest konflikt o to właśnie terytorium pomiędzy jednostką autonomiczną a tym państwem. Konkludując, należy wyraźnie odróżnić decentralizację od autonomii – ani decentralizacja nie jest tożsama z autonomią, ani autonomia nie ma nic wspólnego z decentralizacją. Są to kategorie i polityczne, i prawnie całkowicie odmienne i odrębne, o wyraźnie zaznaczonych swoich granicach. Stąd też prawna samodzielność samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa, miasta) nie oznacza jego autonomii, bowiem wspólnoty samorządowe są jednostkami zdecentralizowanymi, a nie autonomicznymi w państwie. Wspólnoty samorządowe – gminne, miejskie, powiatowe czy wojewódzkie – nie są i nie mogą być suwerenne wobec państwa, bowiem samorząd terytorialny podlega prawu tworzonemu przez uprawnione organy państwowe (sejm, senat, prezydent). Stąd też samodzielność wspólnot samorządowych zdefiniowana jest przez państwowy porządek prawny – konstytucję i ustawy zwykłe. W koncepcji samorządu terytorialnego chodzi o samodzielność w państwie podmiotów administracji zdecentralizowanej (gmin, powiatów, województw, miast) w odniesieniu do podmiotów administracji scentralizowanej, czyli organów administracji rządowej (województw, regionalnych izb obrachunkowych), nie zaś o samodzielność wspólnot samorządowych wobec państwa. Należy tu wyraźnie odróżnić decentralizację od autonomii, jako zupełnie odrębnej i odmiennej kategorii pojęciowej.

REFERENCES

Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002