

DECENTRALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE: WNIOSKI DLA UKRAINY

Uwarunkowania sprzed 1990 roku miały istotny wpływ na proces decentralizacji administracji publicznej w Polsce po 1990 roku. Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL-u), a w zasadzie jego końcówka stanowiła bazę do reformy administracji publicznej. Oceniając proces decentralizacji administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej można wyróżnić dwa podstawowe okresy: lata 1991 – 1998 oraz 1999 – do chwili obecnej. Punktem granicznym tych okresów jest rok 1999. W pierwszym okresie funkcjonował w Polsce samorząd terytorialny jedynie na poziomie gminnym. Od 1999 roku w wyniku II etapu reformy administracji publicznej samorząd terytorialny funkcjonuje na trzech szczeblach (gmina, powiat, województwo samorządowe). Podział na te dwa okresy nie wynika jedynie z analiz empirycznych. Równie ważne, jeśli nie ważniejsze są analizy sensualistyczne. Analizy empiryczne są jedynie skutkiem analiz sensualistycznych. Celem artykułu jest przedstawienie najważniejszych uwarunkowań jakie towarzyszyły wdrażaniu reformy administracyjnej w Polsce, modelu nowopowstałych powiatów i województw samorządowych oraz dokonania próby oceny determinant w oparciu o które one funkcjonują. Warunkiem koniecznym, (choć niewystarczającym) decentralizacji administracji publicznej jest samodzielność jednostek administracyjnych. Samodzielne jednostki to takie, które wykonują zadania publiczne na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. Decentralizacji administracji publicznej to proces przekazywania jednostkom organizacyjnym administracji publicznej zadań, które są wykonywane na własną odpowiedzialność, we własnym imieniu i w sposób wolny od wytycznych, nawet jeśli pozostają pod nadzorem państwowym¹.

Decentralizacja administracji publicznej musi opierać się na przepisach prawnych. Można bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której organy administracji publicznej posiadają faktyczną samodzielność w wykonywaniu zadań publicznych, wynikającą z przyjętej przez organ wyższy zasady unikania ingerencji w działalność organów niższych, z powodu bierności, nieudolności lub braku możliwości ogarnięcia przez organ wyższy całej działalności organu niższego. Jednak taka samodzielność nawet faktyczna, ale zależna od „dobrej woli” organów wyższego stopnia i nie jest samodzielnością prawną. Z przedstawionych wyżej definicji wynika, że decentralizacja może dotyczyć jedynie państw o unitarnej strukturze terytorialnej i jednocześnie demokratycznym reżimie politycznym. Jedynie w państwach unitarnych można badać proces decentralizacji administracji publicznej oraz określać jego zakres (poprzez stopień samodzielności samorządów lokalnych i regionalnych). Państwa złożone ze swej istoty są zdecentralizowane. W państwach o niedemokratycznym reżimie politycznym (nawet jeśli ich struktura terytorialna jest unitarna) również nie może być mowy o decentralizacji administracji publicznej, ponieważ z istoty państw niedemokratycznych wynika, iż administracja jest niepodzielna. W państwach tych można co najwyżej mówić o dekoncentracji administracji publicznej. W państwach federalnych istnieje pionowy podział władzy wykonawczej, ustawodawczej i sędziowskiej między federacją, a jej częściami składowymi. Relacje te zwykle są regulowane przez konstytucję federalną. Istnienie suwerenności między federacją, a jej częściami składowymi powoduje, że państwo federalne jest państwem niescentralizowanym. W państwach unitarnych poszczególne szczeble administracji publicznej nie posiadają przymiotów suwerenności państwowej. W państwach tych występuje jedynie poziomy podział administracji. Pionowy podział administracji oznaczałby bowiem istnienie suwerenności pomiędzy poszczególnymi częściami (terytoriami) państwa. Istnienie samorządu terytorialnego jest wprawdzie elementem pionowego podziału administracji, jednak ogranicza się on do władzy wykonawczej i w dodatku nie występuje z podziałem suwerenności. W innym ujęciu centralizacji państw unitarnych instytucje publiczne są hierarchicznie podporządkowane instytucjom centralnym. Centralizacja odnosi się zwykle do władzy wykonawczej. W opozycji do tak rozumianej centralizacji występuje pojęcie decentralizacji.

Decentralizacja oznacza prawem chronione, trwale przekazanie podmiotom administracji regionalnej i lokalnej kompetencji w realizacji zadań wraz z odpowiednimi środkami finansowymi, które wcześniej realizowały instytucje administracji centralnej. Zdecentralizowane podmioty administracji publicznej wykonują

¹ J. Starościak: *Decentralizacja administracji publicznej*, Warszawa 1960, s. 10-11.

zadania publiczne na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu. Wymaga to oczywiście posiadania przez te podmioty osobowości prawnej, tak aby mogły one stać się właścicielami majątku oraz pobierać, gromadzić (w formie własnego budżetu) oraz wydatkować środki publiczne w procesie prowadzonej działalności. W efekcie decentralizacji, hierarchiczna zależność zostaje zastąpiona samodzielnością. Oczywiście samodzielność nie jest tożsama z suwerennością. Granice samodzielności zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej określone są z jednej strony poprzez odpowiednie ramy prawne, a z drugiej poprzez ograniczenia finansowe (transfery z budżetu państwa). Organy państwa zwykle posiadają również pewne uprawnienia kontrolne do zdecentralizowanych podmiotów administracji publicznej. Najczęściej są to kontrole z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności, nie przeprowadza zaś kontroli w zakresie celowości, gdyż to naruszałoby samodzielność tych podmiotów. Decentralizacja nie może być stosowana w niektórych rodzajach administracji wymagających jednolitości działania w skali państwa i większej dyscypliny. W latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku toczyła się dość żywa dyskusja na temat przyszłych przemian ustrojowych w naszym kraju. Jednym z najważniejszych elementów tej dyskusji publicznej była rola samorządu terytorialnego. Jej uczestnikami byli m.in. Episkopat Polski promujący w ramach Katolickiej Nauki Społecznej zasadę pomocniczości (subsydiarności)², Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE), który opracował Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego³, a także szereg idealistów filozofii samorządu terytorialnego⁴. Założenia do przemian ustrojowych w zakresie samorządu terytorialnego w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku w dużej mierze bazowały na doświadczeniach wypracowanych w II Rzeczypospolitej Polskiej⁵.

Obecnie przed ekspertami finansów publicznych stoi zadanie odpowiedniego opracowania postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda* tak, aby zracjonalizować lub zlikwidować udział „pozostałych podmiotów systemu finansów publicznych” w systemie finansów publicznych na korzyść jednostek samorządu terytorialnego (być może również w jakiej części na korzyść władz centralnych). Celem tych zmian powinna być jawność, przejrzystość, efektywność, legalność i celowość systemu finansów publicznych w Polsce. Natomiast efektem będzie prawdopodobnie wzrost samodzielności finansowej samorządu terytorialnego, do poziomu w którym samorząd terytorialny będzie wykonywał zasadniczą część zadań publicznych na własną odpowiedzialność.

² Szerzej na ten temat m.in.: Kard. J. Höffner: *Chrześcijańska nauka społeczna*, WAM (księży Jezuici), Kraków 1994, s. 219 i nast., M. Spieker: *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1.

³ W dniu 15 października 1985 roku weszła w życie Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST), podpisana początkowo przez cztery państwa będące członkami Rady Europy. Projekt EKST został przygotowany już w 1980 roku przez Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (CLRAE), stanowiącą jedyną oficjalną organizację samorządową działającą w ramach Rady Europy. Polska ratyfikowała EKST w dniu 22 listopada 1993 roku (obwieściła o jej ratyfikacji 14 lipca 1994 roku). Dz. U. nr 124, poz. 607 i 608, opublikowany 25 listopada 1994 roku. Obwieszczeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 roku dokonano zmiany nazwy z EKST na Europejską Kartę Samorządu Lokalnego.

⁴ W Polsce najważniejszymi przedstawicielami idealistów filozofii samorządu terytorialnego są m.in. Hubert Izdebski, Jerzy Regulski, Michał Kulesza czy Grzegorz Gorzelak.

⁵ Szczególnie do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia 1928 roku, które uregulowało organizację administracji ogólnej oraz wprowadzało na poziomie wojewódzkim i powiatowym instytucje komunalne o ograniczonym zakresie samorządności, a także do ustawy z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1933 nr 35, poz. 294).