

DECENTRALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W POLSCE.

WNIOSKI DLA UKRAINY

Wstęp

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.

Determinanty decentralizacji administracji publicznej

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.

W literaturze przedmiotu wraz z pojęciem „samodzielność” występuje również pojęcie „niezawisłość”. W takim przypadku samodzielność definiowana jest jako możliwość swobodnego działania (w ramach prawnie ustalonych) podmiotów niższego stopnia, natomiast „niezawisłość” definiowana jest jako brak ingerencji organów wyższych w szerszym zakresie niż dopuszczają normy prawne¹. W innych polskich opracowaniach można spotkać rozdzielenie samodzielności na stronę aktywną i bierną. Od strony aktywnej samodzielność oznacza prawo do samodzielnego podejmowania inicjatywy przez organ niższego stopnia, natomiast od strony biernej występuje brak swobodnej ingerencji organu wyższego w sferę określonej (prawnie) samodzielności organu niższego².

Warto również dokonać rozróżnienia między decentralizacją a autonomią. Najbardziej ogólnie można stwierdzić, iż decentralizacja oznacza samodzielność w zakresie wykonywania prawa, natomiast autonomia oznacza samodzielność w stanowieniu prawa³. Sytuacja jednak nie jest tak jednoznaczna w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ one również mogą stanowić akty prawne. Dlatego lepiej jest mówić o autonomii w przypadku, gdy samodzielność stanowienia prawa występuje na szczeblu bezpośrednio niższym od rangi ustawy, a jego zakres jest gwarantowany aktami prawnymi rządu ustawy. W takim przypadku w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego nie można mówić o autonomii.

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

¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934, s. 131.

² J. Starościk, *Decentralizacja administracji publicznej*, ..., s. 11.

³ *Ibidem*, s. 20.

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

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 sądowniczej 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, trwałe 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 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.

Proces decentralizacji administracji publicznej jest jednym z kluczowych elementów rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które jest podstawą ustroju demokratycznego. W zdecentralizowanym państwie unitarnym najlepiej realizowane jest prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi w sposób najbardziej bezpośredni.

Administracja w nowoczesnym państwie ma przede wszystkim służyć należycie jego obywatelom. Wypełnianie zadań przez władze lokalne jest czynnikiem decydującym o sukcesie lub porażce podmiotów samorządowych, szczególnie jeżeli interpretuje się je w myśl zasady, że „działania samorządów nie są podejmowane dla nich samych, ale po to, by zapewnić mieszkańcom dostęp do usług”¹. Decentralizacja administracji publicznej, poprzez powierzenie zadań samorządom jako własnych, zapewnia lepsze ich wykonanie.

Najważniejsze zalety decentralizacji są następujące:

- samodzielne wykonywanie powierzonych zadań daje większy wpływ na kształtowanie sytuacji regionalnej,
- wzrasta świadomość społeczna i kreatywność, obywatele zaczynają włączać się w działanie samorządu, wiedząc, że los ich społeczności zależy od nich samych,
- demokratyzacja, upodmiotowienie jednostek lokalnych wytwarza w świadomości mieszkańców przekonanie o poszerzeniu zakresu wolności,
- możliwość działania zbiorowego i indywidualnego w zakresie zaspokajania potrzeb, obywatele stają się bardziej zaangażowani i sprawni w wymiarze indywidualnym i społecznym,
- umacniają się więzi społeczne, wzrasta integracja społeczna mieszkańców i ich zbiorowości,
- decydent jest blisko przedmiotu decyzji, szybko uzyskuje lepsze informacje (z mniejszymi deformacjami i przekłamaniami),
- zmniejsza się stopień hierarchicznego podporządkowania, będącego źródłem niskiej sprawności administracji (takiej jak na przykład w czasach PRL-u)
- wzrasta kultura administracji a skuteczne mechanizmy demokracji lokalnej ograniczają warunki zaistnienia centralistyczno-biurokratycznych

¹ M. Clarke, J. Stewart, Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach, Cyt. za: P. Swianiewicz (red.), Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej, Warszawa 1997, s. 79.

dysfunkcji¹.

Decentralizacja ma wiele zalet, niestety może być ona na różne sposoby deformowana. Zagrożenia mogą wynikać z uwarunkowań zewnętrznych lub wewnętrznych społeczności lokalnych². Wśród najważniejszych zagrożeń należy wskazać ryzyko sytuacji anarchicznych jeżeli wraz z przekazaniem władzy nie nastąpi prawne i społeczno-moralne zdyscyplinowanie. Czynnikiem zabezpieczającym przed taką ewentualnością jest prawo odpowiadające warunkom i potrzebom społecznym, jednocześnie spójne i skuteczne. Decentralizacja oddzielona od rozwoju demokracji lokalnej może doprowadzić do tego, że przekazana władza znajdzie się w rękach sił społecznych nie nadających się do efektywnego sprawowania administracji (ze względu na prymitywność i biurokrację) a nawet grup o skłonnościach kryminalnych. Dlatego decydujące znaczenie ma tutaj rzetelnie i wszechstronnie informowana opinia publiczna i nadzór aparatu państwowego. Nie można tutaj zapomnieć o roli kultury politycznej i świadomości społecznej, rozwijanej najlepiej poprzez codzienny kontakt z instytucjami demokracji lokalnej, na przykład poprzez członkostwo w organizacjach obywatelskich.

Zagrożeniem dla rozwoju lokalnego i lokalnej administracji jest decentralizacja pozorna polegająca na przekazywaniu zadań bez odpowiednich uprawnień decyzyjnych, czyli bez kompetencji – aktywność społeczna w takiej sytuacji nie rozwija się. Podobny skutek miało na początku lat 90-tych ubiegłego wieku przekazanie gminom w Polsce zadań bez zagwarantowania niezbędnych środków finansowych umożliwiających realizację zadań na skutek braku przepisów regulujących finansowanie gmin i funkcjonowanie gospodarki finansowej (przykładem był „program pilotażowy”). Trzeci przypadek to sytuacja, w której jednostki samorządu terytorialnego otrzymały zadania, kompetencje i dysponują odpowiednim budżetem, ale nadzór administracji rządowej jest zbyt silny i ogranicza samodzielność organów samorządowych. Może to być również decentralizacja wymuszona przez oddolne siły społeczne – przedwczesne przekazanie zadań przekraczających możliwości samorządu doprowadza do dysfunkcji i ponownej centralizacji – zadania przechodzą na rzecz rządowej administracji lokalnej.

Jako wady decentralizacji wskazuje się najczęściej następujące

¹ A. Piekara, Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalnych a lokalna jakość życia, „Samorząd terytorialny” 1995 nr 5, s. 58

² Ibidem, s. 58.

zjawiska i poglądy:

- decentralizacja prowadzi do preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa,
- brak spójności aparatu terenowego, czasem nieopłacalność wprowadzenia na niższych szczeblach niektórych rozwiązań,
- niebezpieczeństwo niepodejmowania działań niepopularnych, chociaż koniecznych, szczególnie jeśli organom pochodzącym z wyboru zależy na ponownym wyborze¹.

Decentralizacja nie może być stosowana w niektórych rodzajach administracji wymagających jednolitości działania w skali państwa i większej dyscypliny².

Zakończenie

W latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku toczyła się dość żywiołowa 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)³, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE), który opracował Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego⁴, a także szereg idealistów filozofii samorządu terytorialnego⁵. Założenia do przemian ustrojowych w zakresie samorządu terytorialnego w Polsce pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku w dużej mierze bazowały na

¹ Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 10.

² Tamże, Centralizacja jest stosowana w aparacie wojskowym i aparatach do niego zbliżonych, w czasie wojen, odbudowy kraju ze zniszczeń, w sytuacjach klęsk żywiołowych, gdy konieczne jest sprawne przenoszenie środków finansowych i materialnych w skali kraju oraz przy realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

³ Szerzej na ten temat m.in.: Kard. J. Höffner: *Chrześcijańska nauka społeczna*, WAM (księża Jezuit), Kraków 1994, s. 219 i nast., M. Spieker: *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1.

⁴ 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.

⁵ W Polsce najważniejszymi przedstawicielami idealistów filozofii samorządu terytorialnego są m.in. Hubert Izdebski, Jerzy Regulski, Michał Kulesza czy Grzegorz Gorzelak.

doświadczeniach wypracowanych w II Rzeczypospolitej Polskiej¹.

Obecnie przed ekspertami finansów publicznych stoi zadanie odpowiedniego opracowania postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda* tak, aby zrationalizować lub zlikwidować udział „pozostałych podmiotów systemu finansów publicznych” w systemie finansów publicznych na korzyść jednostek samorządu terytorialnego (być może również w jakieś 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 (a więc większość) zadań publicznych na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu.

Bibliografia

1. Clarke M., Stewart J., *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*, Cyt. za: P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997
2. Kard. J. Höffner, *Chrześcijańska nauka społeczna*, WAM (księży Jezuitów), Kraków 1994
3. Leoński Z., *Samorząd terytorialny w RP*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 1999
4. Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wilno 1934,
5. Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd terytorialny” 1995 nr 5
6. Spieker M., *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1
7. Starościak J., *Decentralizacja administracji publicznej*, Warszawa 1960

¹ 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).

REGULACJE PRAWNE DOTYCZĄCE OCHRONY ŚRODOWISKA W SIŁACH ZBROJNYCH RP

Obronność kraju, której zapewnienie jest jednym z głównych zadań jednostek wojskowych, jest coraz częściej i w coraz większym stopniu źródłem wielu problemów dla środowiska naturalnego. Dotyczy to nie tylko działań wojennych, choć w tym przypadku zagrożenia dla środowiska są ogromne, ale również tych prowadzonych w warunkach pokojowych. Zmienność sytuacji międzynarodowej, postęp techniczny i technologiczny, a także różnorodność zadań stawianych przed dowódcami w związku z uczestnictwem w wielu różnych operacjach w kraju oraz poza jego granicami, rodzi konieczność ciągłego doskonalenia umiejętności żołnierzy, a także szkolenia ich w obsłudze i eksploatacji sprzętu.

Siły Zbrojne RP realizując politykę państwa, wypełniają przepisy prawne ustanowione dla ogółu społeczeństwa. Wymaga to nieustannego kompromisu pomiędzy wymogami ochrony środowiska a szkoleniem i działalnością wojska tak by nie ucierpiały na tym zdolności obronne Polski. Celem polityki ekologicznej państwa jest zapewnienie właściwego użytkowania środowiska, gwarantującego zrównoważony rozwój. Realizacja tego zadania jest możliwa jedynie poprzez uporządkowanie i konsekwentne działanie, przypisanie odpowiedzialności i ciągłą kontrolę realizacji. Obowiązki i odpowiedzialność w tym zakresie regulują akty prawne ogólnopaństwowe i przepisy wewnątrz resortowe [Kowalski 2005, s. 142]

Głównymi aktami prawnymi zawierającymi przepisy dotyczące działalności wszystkich instytucji, a zatem również i wojska, w obszarze ochrony środowiska są:

- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹. Ustawa określa zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju;
- ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach². Ustawa określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz

¹ Dz.U. 2001 nr 62 poz. 627 z późn. zm.

² Dz.U. 2013 poz. 21 z późn. zm.