

WPROWADZENIE

Koncepcje decentralizacji i centralizacji administracji publicznej w powiązaniu z dekoncentracją i koncentracją od dawna stanowią przedmiot zainteresowania doktryny prawa administracyjnego. Modele ustrojowe współczesnych demokratycznych państw prawnych oparte są na idei decentralizacji, co wynika z przekonania, że nie może być właściwie rozumianego państwa prawnego, które nie jest równocześnie demokratyczne, co z kolei oznacza istnienie systemu instytucji samorządowych jako formy partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy publicznej.

Konstytucja RP wprowadza zasadę decentralizacji ustroju terytorialnego państwa, a zarazem proklamuje zasadę jednolitości państwa polskiego. Polski model administracji publicznej po transformacji ustrojowej zakłada współistnienie układu zdecentralizowanego i układu scentralizowanego. Mimo niekwestionowanych walorów administracji zdecentralizowanej, istnieją też takie sfery aktywności publicznej, które muszą być realizowane w ramach układu scentralizowanego. Dlatego także w państwie demokratycznym model administracji zdecentralizowanej współistnieje z modelem administracji scentralizowanej. Decentralizacja i centralizacja to zjawiska ciągłe, to procesy o zmiennych tendencjach, których etapy są wyznaczane przez kolejne reformy administracji publicznej i które mają silne konotacje polityczne. Nasilenie tendencji centralizacyjnych oznacza automatyczne ograniczenie stopnia decentralizacji. Współistnienie modelu administracji zdecentralizowanej z modelem administracji scentralizowanej przybiera bowiem postać „naczyń połączonych”, im więcej administracji zdecentralizowanej, tym mniej scentralizowanej i odwrotnie.

Chodzi tylko o to, aby proporcje między tymi dwoma modelami administracji układały się w myśl zasady: tyle decentralizacji, ile tylko można, tyle centralizacji, ile niezbędnie potrzeba.

Szczególną pozycję prawnoustrojową w układzie zdecentralizowanym zajmuje samorząd terytorialny, a jego oddzielność organizacyjną i funkcjonalną określa już regulacja konstytucyjna. Podmioty zdecentralizowane wypełniają zadania publiczne i wiąże się z tym pytanie, jaki zakres tych zadań powinien być objęty decentralizacją. Konstytutywnym elementem decentralizacji jest samodzielność, wyłania się zatem kolejne pytanie o zakres i prawne granice tej samodzielności.

Fundamentalne pytania dotyczą też modelu ustrojowego administracji publicznej w Polsce i w Europie – w jakim kierunku model ten ewoluuje i w jakim powinien ewoluować, jakie wyznaczyć relacje i proporcje między strukturami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi. Generalnie chodzi o budowanie administracji publicznej w Polsce i o konstruowanie optymalnego jej modelu z uwzględnieniem doświadczeń innych państw europejskich. Poszukiwanie odpowiedzi na te i podobne pytania było przedmiotem Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Decentralizacja i centralizacja administracji – współczesny wymiar”, która odbyła się w Łodzi 15.11.2017 r. Jej uczestnicy wygłosili referaty uwzględniające powyższe zagadnienia i pytania.

Oddawaną do rąk Czytelników monografię otwiera ogromnie ważne i doniosłe opracowanie autorstwa M. Kasińskiego, *Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji procesu historycznego*, wprowadzające w tytułową problematykę z perspektywy historycznej. Wobec dominującej w doktrynie, co zrozumiałe, tendencji patrzenia na instytucje i zasady ustrojowe jedynie „w czasie teraźniejszym” znaczenie tego opracowania jest trudne do przecenienia w warstwie poznawczej. Opracowanie to pozwala też na uzyskanie swoistej głębi, pozwalającej na wnikliwszą ocenę współczesnych zjawisk centralizacji i decentralizacji. Podobne ujęcie w odniesieniu do problematyki decentralizacji w Słowacji prezentuje opracowanie M. Vrabko, B. Pekára i M. Horvata, *Decentralization in the Slovak Republic History – and*

Contemporary Issues. Z kolei spojrzenie na decentralizację w ujęciu zarówno międzynarodowym, jak i lokalnym zawiera opracowanie autorstwa J. Zoltána, *Decentralization: International Experiences and Local Solutions*. Również szerszą perspektywę decentralizacji, tym razem konstytucyjną i prawnomiędzynarodową, zawiera opracowanie K.M. Ziemskiego i M. Karciarza, *Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego*. Spojrzenie z perspektywy konstytucyjnej na funkcjonowanie samorządu terytorialnego w poszukiwaniu decentralizacji zapewnia opracowanie autorstwa J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*. W grupie opracowań ujmujących szeroko tytułową problematykę znajdują się też opracowania M. Kisały, *Granice decentralizacji*, M. Kozłowskiej *Autonomia i regionalizm a integralność państwa* oraz P. Lisowskiego, *Samodzielność w administrowaniu*.

Formą decentralizacji jest samorząd terytorialny, który, zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych. Zawarte w niniejszej monografii referaty dotyczące tej problematyki ujęte są przede wszystkim w części II *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*. Znajdują się tu opracowania o różnym stopniu szczegółowości. Niewątpliwie samodzielność jest zasadniczym atrybutem samorządu terytorialnego. Samodzielności jednostek samorządu terytorialnego współdziałających w ramach związków komunalnych oraz związku metropolitalnego poświęcone jest opracowanie autorstwa B. Jaworskiej-Dębskiej, *Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego w wybranych formach publicznoprawnych a ich samodzielność*. Znaczenie tej problematyki potwierdzają też opracowania M. Jankowskiej, *Podmiotowość i samodzielność związku międzygminnego w świetle decentralizacji władzy publicznej* oraz P. Łazutki-Gawędy, *Zasada decentralizacji a współdziałanie publicznoprawne jednostek samorządu terytorialnego – wzajemne relacje*. Natomiast S. Nitecki w swoim opracowaniu *Wspólna obsługa jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego*

jako przejaw centralizacji czy koncentracji zastanawia się nad oceną innej formy współdziałania, jaką jest wspólna obsługa jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego z perspektywy centralizacji czy raczej koncentracji. O realnym wymiarze samodzielności samorządu stanowi określony model nadzoru nad nim. Tej niezmiernie ważnej problematyce poświęcone jest opracowanie autorstwa J. Korczaka, *W sprawie rewizji modelu nadzoru ogólnego nad działalnością komunalną*. Na odrębną uwagę zasługuje zawarte w tej części opracowanie autorstwa R. Budzisa, *Zmiana zasad organizacji i funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – wzmacnianie czy osłabianie decentralizacji?*, ukazujące obserwowaną ostatnio tendencję w świetle najnowszych zmian legislacyjnych dotyczących organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego w kontekście decentralizacji. W tej części publikacji zawarte jest również opracowanie J. Polanowskiego, *W kwestii odpowiedzialności radnego za prowadzenie działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego*.

Część III monografii zawiera opracowania dotyczące zjawiska decentralizacji i centralizacji w materialnym prawie administracyjnym. Jest tu opracowanie autorstwa E. Csatlós, *Organisational Principles in European Administration: Focusing on Foreign Policy Organs and the Administrative Procedure of Consular Protection in Third Countries*. Szeroki zakres spraw regulowanych materialnym prawem administracyjnym w kontekście decentralizacji obejmuje opracowanie autorstwa J. Jóźwiak, *Decentralizacja zadań w sferze rozwiązywania problemów społecznych*. Podobnie szeroki zakres spraw, obejmujący ochronę środowiska, jest polem poszukiwania decentralizacji w opracowaniu E.N. Jurkianiec, *Decentralizacja w polskim systemie ochrony środowiska*. Wykonywanie zadań z zakresu ochrony zdrowia stanowi płaszczyznę poszukiwań decentralizacji oraz centralizacji w trzech opracowaniach: autorstwa R. Michalskiej-Badziak, *Udział samorządu lekarskiego w wykonywaniu zadań administracji publicznej* – ukazującym rolę samorządu lekarskiego w ich realizacji jako wyraz decentralizacji, autorstwa K. Świtały, *Koncepcja systemu informacji w ochronie zdrowia – decentralizacja czy centralizacja procesów przetwarzania danych dotyczących zdrowia?* – oceniającym system informacji w ochronie zdrowia z perspektywy centralizacji oraz decentralizacji, a także

w opracowaniu K. Kulińskiej, *Recentralizacja systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Zarys problemu*. Zadania z zakresu ochrony zdrowia psychicznego w kontekście decentralizacji i ich finansowania stanowią przedmiot opracowania M. Kobaka, P. Niemczuka i L.J. Żukowskiego, *Decentralizacja i finansowanie zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego*. W opracowaniu autorstwa D. Trzcińskiej, *Decentralizacja zadań w sprawach kształtowania ładu przestrzennego* płaszczyzną poszukiwań rozwiązań wskazujących na decentralizację jest planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Mając na względzie zakres spraw regulowanych materialnym prawem administracyjnym, relatywnie wąskie pole do poszukiwań przejawów decentralizacji określił Ł. Kamiński w swoim opracowaniu *O modelu administracyjnoprawnego nadzoru nad pewnymi szczególnymi kategoriami zgromadzeń z perspektywy zasady decentralizacji*. Jednocześnie podkreślić trzeba, że problematyka wolności zgromadzeń i zakresu ograniczeń w tym przedmiocie ma ogromny „ciężar gatunkowy”, jest bowiem swoistą miarą demokratycznego państwa. Natomiast na odrębną uwagę zasługuje opracowanie autorstwa J.S. Kierzkowskiej, *Praktyczny wymiar decentralizacji oraz scentralizowania części zadań w sytuacji kryzysowej na przykładzie podejmowanych działań po nawałnicach w Borach Tucholskich*. Ukazuje ono praktyczne znaczenie systemu scentralizowanego i zdecentralizowanego dla możliwości szybkiego i skutecznego działania administracji publicznej w sytuacji kryzysowej, jaką spowodowała nawałnica w Borach Tucholskich latem 2017 r.

Część IV monografii, poświęcona wymiarowi procesowemu decentralizacji i centralizacji administracji publicznej, jest objętościowo dość skromna, bo obejmuje jedynie dwa opracowania: autorstwa I. Oleksy-Piesik, *Miejsce samorządowych kolegiów odwoławczych w scentralizowanych i zdecentralizowanych strukturach administracji publicznej* oraz autorstwa M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zdecentralizowane i scentralizowane postępowania administracyjne w Unii Europejskiej*.

Ostatnia, V część monografii zawiera opracowania zebrane jako inne przejawy decentralizacji i centralizacji administracji publicznej. Część ta skupia opracowania eksponujące głównie aspekt podmiotowy decentralizacji i centralizacji. Należą do nich opracowania autorstwa:

E. Dziuban, *Przejawy recentralizacji na przykładzie konstrukcji zespolenia powiatowych służb, inspekcji i straży*, B. Jaworskiego, *Centralizacja i dekoncentracja terytorialna Policji*, M. Karcz-Kaczmarek, *Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego: dylematy, wyzwania, perspektywy*, E. Komierzyńskiej-Orlińskiej, *Problem centralizacji i decentralizacji w kontekście funkcjonowania nadzoru bankowego w Polsce*, B. Kowalczyk, *Tendencje centralizacyjne we Wspólnym Europejskim Systemie Azylowym*, M. Krusia, *Wody Polskie – nowy podmiot w prawie wodnym*, S. Pawłowskiego, *Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, J. Siket, *Centralisation – Decentralisation – Deconcentration in the Context of Local Public Service Provision*, E. Wituskiej, *W kierunku centralizacji państwowych służb bezpieczeństwa żywności oraz* A. Żywickiej, *Współczesny wymiar administracji publicznej w Polsce na przykładzie zmian w modelu organizacyjnym administracji miar*.

Warto tu zaznaczyć, że autorzy opracowań reprezentują większość polskich ośrodków akademickich, a także Uniwersytet w Szegedzie oraz Uniwersytet w Bratysławie.

Niniejsza monografia, odzwierciedlająca niewątpliwie aktualny stan badań nauki polskiej oraz – w pewnym zakresie – także nauki słowackiej nad tytułową problematyką, może też posłużyć jako kanwa dla dalszej, szerszej dyskusji nad tymi fundamentalnymi zagadnieniami ustrojowymi.

Barbara Jaworska-Dębska
Ewa Olejniczak-Szałowska
Rafał Budzisz