
Adam Jakuszewicz

DETERMINANTY DECENTRALIZACJI WŁADZY PUBLICZNEJ W KONSTYTUCJI RP

1. Wprowadzenie

Model ustrojowy Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest na wyrażonej w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP zasadzie decentralizacji władzy publicznej. Realizowana jest ona w wielu różnych formach (np. fundacje prawa publicznego, zakłady administracyjne, samorząd zawodowy), niewątpliwie jednak najważniejsze miejsce wśród nich zajmuje ta realizowana przez samorząd terytorialny. Jest to podstawowa forma decentralizacji, ponieważ w swojej istocie ma charakter demokratyczny i oznacza oddanie w ręce organów lokalnych i regionalnych wyłonionych w demokratycznych wyborach znacznej części zadań publicznych¹. Zasada decentralizacji władzy publicznej jest więc istotną częścią składową zasady demokratycznego państwa prawnego. O tym, że ustrojodawca właśnie samorząd terytorialny uznał za podstawową i najważniejszą formę decentralizacji, świadczy art. 16 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Trybunał Konstytucyjny, dostrzegając korelację między zasadą decentralizacji oraz zasadą uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części władzy publicznej, uznał je za zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Według Trybunału zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji. Zasada pomocniczości stanowi podstawę do określenia istoty zadań publicznych oraz do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo². Z powyższych uwag wynika, iż rekonstrukcja normatywnej za-

¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2011, s. 32.

² Wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005, sygn. Kp 3/05.

wartości konstytucyjnej dyrektywy decentralizacji władzy publicznej nie może zostać przeprowadzona w izolacji od innych postanowień Konstytucji współkształtujących ustrojowy charakter państwa polskiego. Prawdłowa wykładnia zasady decentralizacji możliwa jest jedynie poprzez odczytanie zakresu jej stosowania oraz ograniczeń w kontekście zasad ustrojowych, z którymi pozostaje w nierozzerwalnym związku. Dokonanie tego rodzaju wykładni systemowej zasady decentralizacji władzy publicznej realizowanej przez ustawodawcę wobec jednostek samorządu terytorialnego stanowi cel niniejszego opracowania.

2. Charakter regulacji zasady decentralizacji władzy publicznej w Konstytucji RP

Regulacja samorządu terytorialnego w Konstytucji RP stanowiła przedmiot sporu w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Dylematy dotyczyły istoty pojęcia samorządu, jego celu i zadań, czy wreszcie jego miejsca w strukturze państwa oraz podziału kompetencji między nim, a organami władzy państwowej³. W wyniku zaistniałych kontrowersji ustrojodawca postanowił pominąć wiele istotnych kwestii wchodzących niewątpliwie w zakres materii konstytucyjnej i przekazać je do unormowania w ustawie zwykłej. Przede wszystkim należy tu wymienić problematykę szczebli samorządu terytorialnego. Fragmentaryczność regulacji cechuje także unormowanie zasady decentralizacji władzy publicznej w Konstytucji RP; ustrojodawca przyjął wprawdzie dyrektywę ustrojową, zgodnie z którą ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, nie określił jednak jej stopnia ani zakresu⁴. Biorąc pod uwagę charakter regulacji konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż skoro „Konstytucja nie precyzuje szczegółowych reguł dotyczących struktury i funkcjonowania samorządu, to ustalenie konsekwencji wynikających z postanowień ustawy zasadniczej w tej dziedzinie należy do ustawodawcy. Zadaniem Trybunału może być jedynie ocena, czy ustalenia ustawodawcy nie są sprzeczne z konstytucją. Ustrój demokratyczny cechuje wielość rozwiązań systemowych i organizacyjnych będących urzeczywistnieniem jego zasad”⁵.

Przedmiotowy zakres decentralizacji nie jest więc stały i zależy od ustawodawcy, który określając swobodnie zakres kompetencji samorządu terytorialnego, ograniczony jest jedynie wymogiem konstytucyjnym, by ich suma stanowiła „istotną część”

³ K. Janik, *Rozbieżności wokół koncepcji ustroju samorządowego w pracach nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Spór o kształt ustroju państwa*, Kraków 1999, s. 42.

⁴ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 24.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK – A 2003 nr 2 poz. 11.

realizowanych w państwie zadań publicznych⁶. Prawidłowo przeprowadzona decentralizacja nie wyklucza zatem rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego polegających na wyłączeniu określonych spraw z kompetencji samorządu terytorialnego i przekazaniu ich innym organom władzy, pojęcie decentralizacji jest bowiem pojęciem wielowymiarowym, obejmującym z jednej strony zakaz skupiania władzy, z drugiej zaś nakaz szukania najbardziej efektywnych rozwiązań strukturalnych.

3. Pojęcie, charakterystyka oraz cele decentralizacji władzy publicznej

Zgodnie z art. 15 Konstytucji RP ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Pojęcie ustroju terytorialnego obejmuje swoim zakresem strukturę, organizację, zadania i kompetencje organów władzy publicznej działających w jednostkach podziału terytorialnego państwa, a zatem na niższym szczeblu, niż poziom władz ogólnokrajowych⁷. Z kolei decentralizacja władzy publicznej „polega na trwałym, chronionym ustawowo przekazaniu istotnych zadań, kompetencji i środków organów działających na szczeblu ogólnokrajowym – organom funkcjonującym na różnych szczeblach podziału terytorialnego kraju”⁸. Cechą konstytutywną decentralizacji jest wykonywanie przekazywanych zadań administracyjnych przez wybranych przedstawicieli administracji lokalnej (administracja uspołecznioma). Jednakże o decentralizacji można mówić jedynie tam, gdzie wcześniej nastąpił proces centralizacji. Termin ten znajduje więc zastosowania do państw mających doświadczenie monarchii absolutnej, czy też ustroju „realnego socjalizmu”. W krajach, w których nigdy nie było pełnego podporządkowania wielu instytucji publicznych władzom centralnym (Anglia, Szwecja), należy mówić raczej o „niecentralizacji”⁹. W ramach decentralizacji terytorialnej można wyodrębnić różne jej aspekty:¹⁰

- » decentralizacja ustrojowa, która polega na równoległości organów władzy publicznej (państwowej i samorządowej), dzięki zapewnieniu jednostkom samorządowym legitymacji demokratycznej przez wyposażenie je w organy przedstawicielskie pochodzące z wy-

⁶ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 27.09.1994 r., sygn. W. 10/93; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 października 1995r., sygn. K 7/95 – OTK z 1995r., cz. II, poz. 31.

⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Warszawa 2000, s. 26.

⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji...*, s. 27.

⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 32.

¹⁰ G. Kozuń -Cieślak, *Teoretyczne koncepcje decentralizacji i delegowania kompetencji we współczesnych nurtach ekonomii*, [w:] *Samorząd Terytorialny*, 9/2011, s. 17.

borów, których status publicznoprawny gwarantuje ustrojową niezależność od państwa. Z faktu, że korporacja nazywana samorządem terytorialnym wykonuje zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność, wynika przypisanie jej przymiotu podmiotowości publicznoprawnej odrębnej od państwa oraz wyodrębnienie majątkowe, co w konsekwencji powoduje rozróżnienie interesu samorządu od interesu państwa¹¹. Ponadto decentralizacja w wymiarze ustrojowym oznacza, iż każda jednostka samorządu terytorialnego jest samodzielna i nie pozostaje w stosunku zależności od innej. Niezgodne z tą zasadą byłoby zatem tworzenie formalnych zależności pomiędzy poszczególnymi jednostkami, zwłaszcza działającymi na różnych szczeblach zasadniczego podziału terytorialnego.

- » decentralizacja administracyjna, która polega na przekazywaniu samorządowi terytorialnemu przez państwo określonych zadań i kompetencji. Z faktu wykonywania administracji państwowej wynika wyposażenie organów samorządowych w możliwość stosowania władztwa administracyjnego oraz poddanie jego działalności nadzorowi ze strony organów państwowych, jednakże ograniczonemu do kryterium zgodności z prawem.
- » decentralizacja finansowa, która oznacza przekazanie jednostkom samorządowym źródeł finansowania realizacji zdecentralizowanych w sensie administracyjnym zadań publicznych. Zasada decentralizacji oznacza więc nie tylko proces przekazywania uprawnień władzy publicznej jednostek wyższego szczebla jednostkom niższego, lecz także przekazywanie środków (w tym finansowych) niezbędnych do realizacji przekazywanych zadań¹².

W nauce wyrażono pogląd, zgodnie z którym dysponowanie środkami materialnymi należy wręcz do istoty pojęcia samorządu terytorialnego: „samorząd terytorialny stanowi wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań

¹¹ P. Antkowiak, *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce na przykładzie samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia Prawnicze*, 2/2011, s. 160.

¹² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 108.

zadań¹³. Pełna realizacja wymogu decentralizacji zakłada zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności finansowej, co wiąże się z posiadaniem własnych dochodów i możliwością swobodnego dysponowania nimi. „Funkcjonowanie w oparciu jedynie o subwencje, a zwłaszcza dotacje celowe, właściwie przekreśla ideę decentralizacji¹⁴. Decentralizacja finansów publicznych oparta jest na zasadzie pomocniczości i względach natury ekonomicznej, ponieważ przekazanie środków finansowych podmiotom niższym szczebli zapewnia bardziej efektywne ich wydatkowanie – mieszkańcy działający przez swoich przedstawicieli dokładniej wiedzą, na co te środki przeznaczyć. Wyposażeniu wspólnot samorządowych w szeroki wachlarz zadań publicznych nie towarzyszy jednak odpowiadająca mu partycypacja w dochodach publicznych¹⁵.

Zaproponowane przez Kozuń-Cieślak aspekty decentralizacji wymagają uzupełnienia o czynnik personalny, prawidłowe przeprowadzenie tego procesu zakłada bowiem konieczność powoływania piastunów organów samorządowych i innych osób pełniących funkcje kierownicze przez czynniki terenowe. Desygnowanie ich przez organy centralne jako jedyna metoda obsadzania stanowisk kierowniczych w samorządzie byłoby nie do pogodzenia z konstytucyjnym wymogiem decentralizacji. W administracji zdecentralizowanej nie występuje zależność osobowa i służbowa. Ta pierwsza obejmuje w szczególności podejmowanie decyzji w kwestiach zatrudnienia, wynagrodzenia, awansów, czy też odpowiedzialności dyscyplinarnej, z kolei ta druga – upoważnienie do wydawania instrukcji i poleceń służbowych, wyznaczanie celów, kierunków działania i zadań organów podporządkowanych w ramach służby¹⁶.

Należy zaaprobować pogląd wyrażony w doktrynie, iż wyliczone powyżej cechy decentralizacji nie muszą występować w komplecie i w całej rozciągłości w konkretnych układach organizacyjnych. Pojęcie decentralizacji, którym posługuje się ustrojodawca, nie powinno być ujmowane w kategoriach ścisłej definicji. Jest ono raczej pewną dyrektywą skierowaną do ustawodawcy, nakazującą rozdystrybuowanie zadań publicznych w taki sposób, aby gros spraw o charakterze publicznym rozstrzyganych było możliwie blisko obywateli, przy równoczesnym zapewnieniu im istotnego merytorycznego wpływu na podejmowane decyzje¹⁷.

¹³ Antkowiak, *Decentralizacja władzy...*, s. 159.

¹⁴ P. Sarnecki, *Omówienie artykułu 15 Konstytucji RP*, [w:] K. Działocha, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, tom 4, Warszawa 2005, s. 3.

¹⁵ K. Chochowski, *Subsidiarność i decentralizacja a reforma ustrojowa administracji w Polsce*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk, *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa 2009, s. 76.

¹⁶ W. Wytrążek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 48.

¹⁷ P. Sarnecki, *Omówienie artykułu 15...*, s. 3.

Zamiarem ustrojodawcy jest nałożenie na ustawodawcę zwykłego obowiązku nie tylko bieżącego kształtowania ustroju terytorialnego RP w taki sposób, aby zapewniał decentralizację władzy publicznej, lecz także aby w miarę zmian uwarunkowań wykonywania tej władzy dostosowywał ustrój terytorialny do jej wymogu¹⁸. Rozdzielenie zadań między wspólnoty samorządowe a organy państwa nie może więc być traktowane jako czynność jednorazowa i ostateczna, czy też podległa spetryfikowaniu. Dynamika procesu decentralizacji wyznaczana jest przez zasadę głoszącą, iż Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, podkreślającą służebną rolę państwa wobec jednostki. Zasada ta przeciwstawia się statycznemu (niezmiennemu) i etatystycznemu (wyznaczanemu arbitralnie przez organy państwowe w oderwaniu od celów i potrzeb członków wspólnoty państwowej) ujmowaniu zadań państwa, a jednocześnie nakazuje wyznaczanie ich treści przy udziale społeczeństwa obywatelskiego w mechanizmie sprawowania władzy państwowej. „W ustroju demokratycznym decentralizacja powinna wynikać z poszerzenia domeny działania społecznego, wykonywanego przez samorząd terytorialny i inne samorządy. W związku z tym dynamizm i permanencja nie powinny być obcymi cechami decentralizacji kompetencji państwa”¹⁹.

Omawiając pojęcie decentralizacji należy także wziąć pod uwagę, iż nie może być ona postrzegana jako cel sam w sobie, lecz jako instrument służący realizacji innych wartości. Konieczność jej przeprowadzenia podyktowana jest przede wszystkim wzrostem zadań państwa. Skupienie ich na szczeblu centralnym prowadziłyby do tak daleko idącej rozbudowy aparatu administracji, iż nie byłby on w stanie wypełniać swoich funkcji. Państwo przekazuje więc określone zadania do wykonania, gdy nie jest w stanie zrealizować ich za pośrednictwem własnego aparatu²⁰. Decentralizacja państwa w oparciu o samorząd terytorialny z jednej strony odciąża władze centralne od wykonywania zadań szczegółowych, umożliwiając im skupienie się na rozwiązywaniu spraw ogólniejszych, z drugiej zaś dowartościowuje (upodmiotawia) struktury terenowe, umożliwiając im skuteczniejszą realizację zadań bezpośrednio ich dotyczących²¹. Oprócz wymienionych względów prakseologicznych, uwzględniających kryteria racjonalności i efektywności realizacji zadań publicznych, istnieją przesłanki natury aksjologicznej (społeczno-politycznej) przemawiające za decentralizacją. Chodzi tu

¹⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP* (komentarz do art. 15, art. 16 oraz art. 163 – 172), [w:] „Samorząd Terytorialny”, 3/2002, s. 4.

¹⁹ J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 414.

²⁰ M. Cherka, *Decentralizacja – czy “reaktywacja” pojęcia jest groźna?*, [w:] „Studia Iuridica” XLII/2004, s. 16.

²¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 4; W. Wytrązek, *Decentralizacja władzy publicznej*, <http://knbos.student.kul.lublin.pl/files/42/Decentralizacja.pdf> (dostęp: 02 II 2013).

o maksymalizację wartości, takich jak demokracja na poziomie lokalnym, aktywność obywatelska, efektywność administracji i służb publicznych oraz jej prospołeczne zorientowanie, a także rozwój lokalny, umacnianie integracji i więzi społecznych. Jednym z najważniejszych argumentów przemawiających za stosowaniem decentralizacji jest fakt, iż ułatwia ona dostosowanie działań administracji publicznej do potrzeb lokalnych i regionalnych oraz pozwala rozszerzyć obywatelską kontrolę nad wydatkami publicznymi i ich celowością²². Nie jest też bez znaczenia, że demokratyzacja oraz upodmiotowienie jednostek lokalnych wytwarza w świadomości mieszkańców przekonanie o poszerzeniu zakresu wolności²³. Stopień realizacji powyższych wartości stanowi miernik powodzenia decentralizacji²⁴, nie jest ona jednak pozbawiona wad: w tym kontekście w doktrynie wskazuje się na tendencję do nadmiernego preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa, brak spójności aparatu terenowego, czasem nieopłacalność wprowadzania na niższych szczeblach niektórych rozwiązań oraz istnienie niebezpieczeństwa uchylania się od podejmowania decyzji niepopularnych, chociaż koniecznych, zwłaszcza w sytuacji, gdy decydentom zależy na ponownym wyborze²⁵.

4. „Władza publiczna” jako przedmiot decentralizacji

Konstytucja wskazuje wyraźnie, iż przedmiotem decentralizacji jest „władza publiczna”. Pojęcie to jest terminem zbiorczym; obejmuje łącznie zarówno władzę sprawowaną przez organy państwowe (władza państwowa), jak i przez organy samorządu, zwłaszcza terytorialnego. Zadania wykonywane przez samorząd terytorialny nie różnią się od zadań państwa. O ich rozdzieleniu pomiędzy organy samorządowe i rządowe decydują kryteria formalnoprawne, nie zaś ich rodzaj²⁶. Z pojęcia władzy wynika, iż działania ustawodawcy ograniczające się jedynie do zlecenia samorządowi określonych zadań do wykonania (dekoncentracja), nie spełniałyby wymogów konstytucyjnych, decentralizacja polega bowiem na przekazywaniu samorządom określonych zadań jako własnych wraz z przekazaniem władzy potrzebnej do ich wykonania. Decentralizacja składa się zatem z typowej dekoncentracji, czyli samego przekazania zadania oraz z jednoczesnego wyposażenia organów w samodzielność i określoną niezależność²⁷. Samodzielność ta oznacza możliwość po-

²² W. Wytrązek, *Sprawność działania...*, s. 47.

²³ W. Wytrązek, *Decentralizacja władzy...*, s. 12.

²⁴ A. Piekara, *Doctrinal Inspirations and the European Charter of Local Government versus the Present Day Model of Local Governance in Poland*, Warszawa 2003, s. 55.

²⁵ W. Wytrązek, *Decentralizacja władzy...*, s. 12.

²⁶ E. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Warszawa 2005, s. 48.

²⁷ W. Wytrązek, *Sprawność działania...*, s. 48.

dejmowania przekazanych kompetencji oraz decydowanie o sposobie ich realizacji. Ponadto zakłada zapewnienie organom samorządowym niezależności organizacyjnej, czyli kompetencję określania – w ramach obowiązujących ustaw – wewnętrznej organizacji i trybu funkcjonowania. Rozstrzygnięcia w tych kwestiach powinny być podejmowane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Ustrój zdecentralizowany wyklucza więc istnienie hierarchicznego podporządkowania organów samorządu terytorialnego władzom centralnym, w przypadku którego te ostatnie mogłyby władczo ingerować w działalność podmiotów samorządowych, ustalając wiążąco sposób wykonywania ich kompetencji (hierarchiczne podporządkowanie oraz możliwość ingerowania w działalność organów niższych występuje w przypadku dekoncentracji). Warto także zauważyć, że samodzielność stanowiąca o istocie decentralizacji to samodzielność prawna, czyli oparta o przepisy ustawy, które zarazem wyznaczają jej granice. Od tak rozumianej samodzielności prawnej należy odróżnić samodzielność faktyczną, występującą np. w sytuacji, gdy organ wyższy przyjął zasadę unikania ingerencji w działalność podmiotu niższego, czy też z powodu nieudolności lub faktycznej niemożliwości ogarnięcia przez organ wyższy całej działalności podległych mu jednostek²⁸. Samodzielność poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego wzmocniona zostaje przez fakt, iż nie ma między nimi żadnych więzi zależności. Dotyczy to zarówno nadzoru, jak i kontroli instancyjnej. Dzięki takiej konstrukcji ustrojowej poszczególne szczeble samorządu terytorialnego nie podlegają sobie wzajemnie.

Zapewnienie decentralizacji władzy publicznej, o którym mowa w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, może zostać zrealizowane jedynie w oparciu o akt ustawodawczy. Niewystarczającą formą przekazania kompetencji byłaby delegacja zadań dokonana przez władze centralne, ponieważ w każdym czasie mogłyby zostać one odebrane lub ograniczane. Kompetencje samorządu terytorialnego nie mogą także być normowane aktami podustawowymi. W ten sposób tworzy się gwarancje względnej trwałości procesów decentralizacyjnych²⁹. Poza tym ustrojodawca, odnosząc pojęcie decentralizacji do „władzy publicznej”, wskazuje, iż jej przedmiot nie może zostać ograniczony do zadań marginalnych, czy drugorzędnych. Należy więc przyjąć, że choć nakaz decentralizacji nie odnosi się do całej władzy publicznej, jej zakres musi być na tyle szeroki, aby odpowiadał wymogowi konstytucyjnemu, którego zakres wyznaczony jest poprzez użyte w nim pojęcie „władza publiczna”³⁰. Kwestię tę w podobny sposób reguluje Europejska Karta Samorządu Lokalnego³¹, zgodnie z którą decentralizacja władztwa wyrażająca się w istnieniu samorządu terytorialnego oznacza prawo i zdol-

²⁸ S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

²⁹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 4.

³⁰ P. Sarnecki, *Omówienie artykułu 15...*, s. 2.

³¹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985, Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 ze sprost.

ność społeczności lokalnej, w granicach określonych prawem, do zarządzania i kierowania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Wspólnoty samorządowe powinny zatem działać na zasadzie ogólnego domniemania kompetencji (w granicach ustaw), a te im powierzone winny być pełne i całkowite, zaś sprawy mieszkańców rozstrzygane odgórnie – uprzednio konsultowane z tymi wspólnotami³². Ponadto konsekwencją przyjęcia zasady decentralizacji władzy publicznej jest możliwość zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego każdej ustawy z zakresu ustroju wewnętrznego RP, podziału administracyjnego kraju, czy też powołującej do życia nowe jednostki administracji publicznej z powodu niezgodności z tą zasadą, która polegać może na zbyt daleko idącym uszczuplaniu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego bądź też na przekazywaniu na rzecz lokalnych i regionalnych podmiotów władzy publicznej zbyt mało kompetencji oraz finansów na ich wykonywanie.

Z drugiej strony przekazywanie zadań i kompetencji wykraczających poza naturalne zdolności i zasoby wspólnot lokalnych, czyli z natury rzeczy niekwalifikujących się do decentralizacji, prowadziłyby do powstania nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji samorządowej skutkującej recentralizacją oraz ponownym podporządkowaniem administracji samorządowej władzy centralnej³³. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, zdolność wykonywania zadań publicznych stanowi istotną wartość konstytucyjną, bez której decentralizacja władzy publicznej traci swoje znaczenie jako zasadnicza podstawa ustroju demokratycznego³⁴. W kontekście samodzielności gospodarczej i wydolności jednostek samorządu terytorialnego warto przywołać stanowisko krytyczne odnośnie reformy administracji w Polsce, zgodnie z którą wiele powiatów oraz województw jest zbyt mała, aby móc efektywnie wypełniać powierzone im zadania, o ostatecznej ich liczbie zdecydowały bowiem nie tyle racje natury prakseologicznej, ile raczej przesłanki polityczne oraz dążenie do realizacji partykularnych interesów. Na przykład w odniesieniu do województw wskazuje się na fakt, iż ze względu na ich niewystarczającą wielkość terytorialną i potencjał gospodarczy nie są one w stanie konkurować z silnymi regionami innych państw Unii Europejskiej³⁵.

³² Por. art. 4 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

³³ A. Piekara, *Doctrinal Inspirations...*, s. 12.

³⁴ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003 nr 2 poz. 11).

³⁵ P. Antkowiak, *Decentralizacja władzy publicznej...*, s. 170 wraz z przypisami i przytoczoną tam literaturą.

5. Zasada decentralizacji jako konkretyzacja zasady pomocniczości

Konstytucja RP w preambule odwołuje się do zasady pomocniczości jako podstawy ustroju terytorialnego Polski. Jej istotą jest takie rozłożenie zadań publicznych, zgodnie z którym państwo jako całość wykonuje tylko te z nich, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje, przy czym państwo rozumiane jest tutaj jako centralne władze publiczne oraz władze terenowe (samorząd terytorialny, administracja rządowa)³⁶. Zasada pomocniczości stanowi „podstawę do określania zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo, a następnie do dokonania podziału zadań pomiędzy różnymi szczeblami samorządu oraz aparatu państwowego, wreszcie do określenia podstawowych zasad wykonywania zadań publicznych”³⁷.

Z zasady pomocniczości jako reguły uniwersalnej wynika zasada decentralizacji. W ujęciu ustrojowym oznacza ona, iż ustawodawca powinien wychodzić z założenia, że wszystkie zadania państwowe przysługują samorządom, jednocześnie enumerując zadania rządu centralnego³⁸. Zasada pomocniczości wyraża więc zakaz omnipotencji państwa wobec zadań publicznych, z którym wiąże się konieczność dopuszczenia innych podmiotów do wykonywania tychże zadań na własną odpowiedzialność³⁹. Zdecentralizowanie administracji rządowej i utworzenie systemu administracji publicznej jest – w świetle zasady pomocniczości – istotnym, acz nie ostatnim etapem decentralizacji władzy. Po przekazaniu zadań państwa jednostkom samorządu terytorialnego należy przejść do dalszej decentralizacji władzy i przekazywania niektórych zadań również organizacjom pozarządowym, przedsiębiorstwom prywatnym, czy innym organizacjom obywatelskim. Dlatego też w świetle zasady pomocniczości decentralizacja powinna odnosić się także do przekazywania uprawnień przez samorządy terytorialne, szczególnie zadań własnych wykonywanych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, podmiotom prywatnym i organizacjom obywatelskim⁴⁰.

Z drugiej strony, niezgodne z zasadą pomocniczości byłoby powierzenie wspólnotom samorządowym zadań publicznych wbrew ich zdolnościom organizacyjnym, ma-

³⁶ M. Stec, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, [w:] „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2002, s. 35.

³⁷ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 35.

³⁸ K. Janik, *Rozbieżności wokół...*, s. 44.

³⁹ E. Nowacka, *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 40.

⁴⁰ A. J. Kozłowski, I. Z. Czaplicka-Kozłowska, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2010, s. 36.

terialnym i innym, co wynika już z samej jej istoty. Jak bowiem zauważył Trybunał Konstytucyjny, zasada pomocniczości, umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeżeli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne, aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Uściślając, zasada ta powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie – wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemu przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe⁴¹. Konflikty i różnice interesów, będące przesłanką zmian w podziale terytorialnym stanowią przykład sytuacji, w której niezbędne jest działanie centralnego organu państwa, który ma obowiązek dokonania koniecznych zmian w interesie dobra wspólnego⁴².

6. Decentralizacja jako forma urzeczywistnienia zasad demokratycznego państwa oraz wolności jednostki

Decentralizacja jawi się jako korelat demokratyzacji struktur państwowych, jako jeden z filarów demokratycznego ustroju politycznego zasadzającego się na realnym wpływie społeczeństwa na sprawowanie władzy publicznej⁴³. Idea administracji uspołecznionej stanowi także konkretyzację zasady suwerenności narodu i jedną z form jej realizacji oraz jest wyrazem wolnościowego statusu jednostki. W ramach niezbędnego *quantum* wolności mieści się bowiem nie tylko wolność jednostki w jej różnych sytuacjach życiowych oraz wolność grup społecznych w miejscach i rolach, do jakich są powołane, lecz także wolność „samorządowa” narodu w państwie⁴⁴. Należy przy tym zauważyć, iż w ujęciu konstytucyjnym samorząd terytorialny postrzegany jest nie tylko jako zespół organów samorządowych określonego szczebla, lecz jako wspólnota samorządowa składająca się z ogółu mieszkańców określonego terytorium. Nie można więc ograniczyć się do wąskiego rozumienia pojęcia decentralizacji, odnosząc je wyłącznie do prostego przekazywania kompetencji ze szczebla centralnego na inny, niższy szczebel wykonawczy, ale należy uwzględnić fakt, iż przekazane zadania będą realizowane przez wspólnotę samorządową w swoisty demokratyczny i uspołeczniony sposób. Zasada uczestnictwa samorządu terytorialnego w wykonywaniu władzy

⁴¹ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK–A 2003 nr 2 poz. 11.

⁴² Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., sygn. K37/06.

⁴³ M. Cherka, *Decentralizacja...*, s. 17 i n.

⁴⁴ A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (Konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 109 i n.

publicznej stanowi integralny składnik ustroju państwa przewidującego możliwość szerokiego udziału obywateli i ich wspólnot w wykonywaniu władzy⁴⁵.

Powiązanie samorządu terytorialnego z zasadą wolności i demokracji trafnie ukazane zostało w klasycznej myśli politycznej Alexisa de Tocqueville, w dziele *O demokracji w Ameryce*. Poglądy autora nie straciły na aktualności, mimo iż współczesna doktryna prawa konstytucyjnego i administracyjnego nie podziela już naturalistycznych teorii samorządu terytorialnego, na których się opierał, głoszących suwerenność gmin, ich przedpaństwowe pochodzenie oraz ponadpaństwowy charakter. Według de Tocqueville siła wolnego narodu leży w instytucjach gminnych, których rolę w pielęgnowaniu wolności i korzystaniu z niej porównać można do roli pełnionej przez szkoły podstawowe w wykształceniu. To właśnie na poziomie gminnym i dzięki instytucjom komunalnym wolność staje się dostępna dla obywateli, gdyż właśnie tam przyzwyczajają się oni do czynienia z niej użytku. Bez pomocy instytucji gminnych naród może stworzyć sobie wolny rząd, lecz nie będzie w nim ducha wolności⁴⁶. Samorząd terytorialny należy więc postrzegać jako naturalną bazę obywatelskości, gdyż „obywatel w konkretnym środowisku lokalnym jest bazą funkcjonowania całego państwa i społeczeństwa”⁴⁷. W przypadku istnienia samorządu terytorialnego aktywność obywateli nie ogranicza się już do odbywających się co kilka lat wyborów, lecz zostają oni powiązani z państwem poprzez zawiadywanie bliskimi im sprawami lokalnymi. Dla ich rozwiązywania obywatele gotowi są do podjęcia większego wysiłku, niż w sytuacji, gdy chodzi o realizację celów ogólnopaństwowych, postrzeganych niejednokrotnie jako abstrakcyjne i nie dające rezultatów w krótkim czasie. „Decentralizacja zakłada, że nikt lepiej nie zna potrzeb gminy, niż bezpośrednio dotknięty jej problemami obywatel i wybrani przez niego przedstawiciele (...). Oni także lepiej oceniają możliwości i oszczędniej gospodarują będącymi w dyspozycji gminy środkami. Mają też lepsze warunki kontroli działań organów wykonawczych na szczeblu lokalnym”⁴⁸.

Powiązania zachodzące między zdecentralizowaną formą sprawowania istotnej części władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny z demokratyczną formą rządów uwypuklony został także w preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zgodnie z którą „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego (...) i istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela (...), a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi (...) na szczeblu lokalnym (...) może być realizowane

⁴⁵ J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju...*, s. 410.

⁴⁶ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 71.

⁴⁷ W. Wytrzązek, *Sprawność działania...*, s. 63.

⁴⁸ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 743.

w sposób najbardziej bezpośredni”. We współczesnych państwach samorząd postrzegany jest zatem jako „strażnik demokracji i wolności osobistej”⁴⁹.

Biorąc pod uwagę nierozzerwalny związek zasady decentralizacji z zasadą państwa demokratycznego, w doktrynie sformułowano dyrektywę celowościową, zgodnie z którą proces decentralizacji powinien być przeprowadzony w kontekście społecznym, posiadającym zdolność do aktywacji mechanizmów demokratycznych motywujących społeczności lokalne do partycypacji w formułowaniu potrzeb i wykonywaniu zadań władzy publicznej. Powodzenie decentralizacji ujmowanej jako zjawisko polityczne i społeczne zależy bowiem od postaw społeczności lokalnych tworzących wspólnoty samorządowe wobec organów i jednostek organizacyjnych, którym przekazano określone zadania władzy publicznej. Niedostateczne zaangażowanie ze strony społeczności lokalnych oraz brak efektywnej kontroli sprawowanej poprzez mechanizmy demokratyczne na poziomie lokalnym nieuchronnie prowadzi do dysfunkcji instytucji samorządowych oraz do nieosiągnięcia celów, którym decentralizacja miała służyć, ponieważ władza, która w założeniu miała zostać usytuowana jak najbliżej obywateli, zostaje skupiona w rękach biurokratów niepodlegających praktycznie niczyjej kontroli, ani nieponoszących żadnej odpowiedzialności⁵⁰. Z drugiej jednak strony należy wziąć pod uwagę, że decentralizacja stymuluje wzrost zaangażowania i poczucia odpowiedzialności mieszkańców społeczności lokalnej za bieg spraw publicznych, a tym samym sprzyja umacniania społecznych więzi wspólnoty samorządowej⁵¹.

Osiągnięcie wysokiego poziomu demokracji społeczności lokalnych, będącego warunkiem *sine qua non* realizacji celów przyświecających decentralizacji, zależy od odpowiedniego ukształtowania ordynacji wyborczych do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. W tym kontekście krytycznie należy ocenić np. istnienie 5% klauzul zaporowych w ordynacjach wyborczych do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich. Rozwiązanie takie upolitycznia wybory samorządowe oraz w sposób jednoznaczny uprzywilejowuje duże partie polityczne i organizacje społeczne o zasięgu ogólnokrajowym, hamując rozwój lokalnych inicjatyw społecznych⁵². Dysfunkcje decentralizacji mogą więc być następstwem nadmiernego stosowania systemu proporcjonalnej reprezentacji w wyborach samorządowych. Prowadzi to do sytuacji, w której obsadzanie stanowisk staje się pierwszoplanowym celem partii politycznych, a przecież takie „przenikanie” owych partii politycznych do organów samorządowych ewidentnie odbija się negatywnie na profesjonalizmie i jakości wykonywanych zadań oraz hamuje obywatelską aktywność⁵³.

⁴⁹ P. Antkowiak, *Decentralizacja władzy...*, s. 160.

⁵⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 34; A. Piekara, *Doctrinal Inspirations...*, s. 10 i n.

⁵¹ A. Piekara, *Doctrinal Inspirations...*, s. 19.

⁵² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 358.

⁵³ A. Piekara, *Doctrinal Inspirations...*, s. 56, por. W. Wytrążek, *Sprawność działania...*, s. 58.

7. Konstytucyjne granice decentralizacji władzy publicznej

Granice decentralizacji wyznaczane są przede wszystkim porządkiem konstytucyjnym, tak więc niezgodne z zasadą decentralizacji byłoby przekazanie samorządowi kompetencji przyznanych przez ustrojodawcę innym podmiotom. Wśród zasad konstytucyjnych mających wpływ na wyznaczanie granic decentralizacji poczesne miejsce zajmuje zasada jednolitości RP (art. 3 Konstytucji). Oznacza ona „swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z kompetencji jednostki samorządu terytorialnego, przy jednoczesnej możliwości przekazania określonych spraw z kompetencji organów lokalnych innym organom władzy w zakresie określonym prawem”⁵⁴. Samodzielność przyznana jednostkom samorządu terytorialnego ma więc charakter względny, co uniemożliwia uzyskanie przez nie autonomii wobec państwa. Cechą konstytucyjną autonomii jest posiadanie przez organ zarządzający określoną częścią terytorium państwa kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej w szerokim zakresie bez ingerencji władz centralnych. Jednostki zdecentralizowane nie posiadają kompetencji ustawodawczych w takim rozumieniu, ich działalność ogranicza się bowiem do funkcji wykonawczych, co jednak nie wyklucza istnienia kompetencji prawodawczych, czyli możliwości stanowienia prawa miejscowego na poziomie niższym niż ustawowy⁵⁵. Według innego poglądu, właściwszym kryterium opisującym pojęcie autonomii jest prowadzenie własnych spraw bez możliwości ingerencji w nie przez organy zewnętrzne, w tym organy nadzoru (autonomia bezwzględna). Przesunięcie akcentu z kryterium stanowienia prawa na kryterium braku ingerencji ze strony organów zewnętrznych podyktowane jest koniecznością uwzględnienia faktu, że jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w kompetencję wydawania aktów prawa miejscowego⁵⁶. O ile więc przyjęty w Polsce model państwa unitarnego wyklucza możliwość istnienia autonomicznego terytorialnego władztwa ustawodawczego, o tyle w ramach zapewnienia realizacji zasady decentralizacji konieczne jest przekazanie jednostkom terytorialnym nie tylko kompetencji wykonawczych, ale i prawotwórczych⁵⁷.

Najważniejszą gwarancją państwa unitarnego jest istnienie jednego i jednolitego systemu prawnego, stanowionego przez Sejm i Senat jako konstytucyjnych organów ustawodawczych. „Istnieje jeden system organów władz publicznych oraz jeden sys-

⁵⁴ R. Krawczyk, *Decentralizacja*, [w:] W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, Warszawa 2009, s. 130.

⁵⁵ W. Wytrązek, *Sprawność działania...*, s. 52.

⁵⁶ S. Fundowicz, *Decentralizacja...*, s. 29 i n.

⁵⁷ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny w ustawodawstwie i orzecznictwie konstytucyjnym*, [w:] P. Samecki, *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 9.

tem prawny, którego podstawę stanowi ustawa zasadnicza, a poszczególne jednostki podziału terytorialnego nie mają samodzielności politycznej. (...) Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej ogranicza się zatem jedynie do zakresu władzy wykonawczej, nie obejmuje natomiast władzy ustawodawczej”⁵⁸. Istotną gwarancją jednolitego charakteru państwa jest także identyczne określenie w drodze ustawy zasad ustrojowych oraz statusu prawnego wszystkich jednostek samorządu terytorialnego danego szczebla. Ograniczenia decentralizacji wynikające z jednolitego charakteru państwa, mają znaczenie przede wszystkim w odniesieniu do szczebla wojewódzkiego. Niezgodne z omawianą zasadą byłoby na przykład różnicowanie sytuacji prawnej województw poprzez przyznawanie tym dużym i ekonomicznie silniejszym większej ilości zadań lub uprawnień, także w drodze ustawy. Ponadto ważnym środkiem gwarantującym unitarność państwa jest zakaz tworzenia związków komunalnych przez samorządy województwa⁵⁹.

Od strony teoretycznej pozycję samorządu terytorialnego w państwie jednolitym w sposób najpełniejszy uwzględnia teoria państwowa. Wychodzi ona z założenia suwerenności państwa, które może wykonywać władzę bezpośrednio poprzez własne organy, albo może przekazać jej część miejscowym społecznościom jako odmiennym podmiotom prawnym. Istota samorządu w państwie unitarnym polega zatem na wykonywaniu przez korporacje samorządowe jako własnych praw zwierzchnich odstąpionych przez państwo. Odmiennie więc, niż w teorii naturalistycznej przyjmującej autonomiczny, pierwotny wobec państwa charakter samorządu terytorialnego w myśl teorii państwowej samorządu nie jest przeciwstawiany on państwu jako byt od niego niezależny, czy suwerenny.

W doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym decentralizacja wykonywania zadań publicznych może następować tylko w jednym kierunku – mogą one być powierzone jednostkom samorządu terytorialnego przez administrację rządową, prawo zaś nie przewiduje możliwości uszczuplenia zakresu zadań samorządu na rzecz administracji rządowej. W Konstytucji nie ma również zapisów pozwalających na cofnięcie czy odebranie jednostce uprzednio zleconych zadań⁶⁰. Przywołane stanowisko nie uwzględnia konieczności wyważania poszczególnych zasad konstytucyjnych w procesie wykładni ustawy zasadniczej. Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny: „Zasada samodzielności gminy (art. 163 Konstytucji) nie może być absolutyzowana w drodze jednostronnej interpretacji tej zasady, dokonywanej w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, a szczególności od zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji) i zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji). Polska nie jest federacją jednostek

⁵⁸ D. Dąbek, J. Zimmermann, *Decentralizacja...*, s. 9.

⁵⁹ M. Stec, *Podstawy prawne...*, s. 36.

⁶⁰ W. Wytrążek, *Sprawność działania...*, s. 51.

samorządu terytorialnego, a pozycję ustrojową tych jednostek należy określać wyznaczając konsekwencje poszczególnych wartości konstytucyjnych i zasad ustrojowych oraz analizując zachodzące między nimi interferencje⁶¹.

Oprócz zasady państwa jednolitego, granica decentralizacji wyznaczana jest także poprzez zasadę, zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli (art. 1 Konstytucji RP). W jej świetle decentralizacja powinna być konfrontowana z efektami społecznymi, jakie przynosi, zwłaszcza w kontekście sprawności funkcjonowania państwa rozumianego jako całość urządzenia ustrojowego⁶². Granice decentralizacji wynikają także z obywatelskiego prawa do dobrej administracji, które ma mocne oparcie w postanowieniach Karty Podstawowej Praw Unii Europejskiej.

8. Podsumowanie

Konstytucyjna zasada decentralizacji jako dyrektywa nakazująca przekazywanie kompetencji organów administracji rządowej samorządom i innym organom niepaństwowym nie może być rozumiana w oderwaniu od kontekstu interpretacyjnego stanowiącego konsekwencję całokształtu zasad i wartości konstytucyjnych, składających się na ustrój państwa. Poszczególne zasady ustrojowe stanowią determinanty wyznaczające jej normatywną zawartość, zakres zastosowania oraz granice. Podczas gdy zasada państwa demokratycznego oraz zasada wolności jednostki stanowią szeroką podstawę aksjologiczną, jednoznacznie nakazując jej optymalizację, wpływ zasady pomocniczości na wykładnię zasady decentralizacji jest dwukierunkowy, pozwalając *ad casum* na przyjęcie zarówno wykładni rozszerzającej, jak i zwężającej. Z jednej bowiem strony z zasady pomocniczości wynika nakaz wykonywania zadań publicznych jak najbliżej obywateli w poszanowaniu ich autonomii, z drugiej zaś zasada ta zakłada, iż w procesie przeprowadzania decentralizacji zadań publicznych należy brać pod uwagę względy efektywności, racjonalności oraz zdolność i potencjał jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno zasada państwa demokratycznego jak i zasada pomocniczości nakazuje ujmować decentralizację jako dyrektywę skierowaną do ustawodawcy, nakazującą stałe obserwowanie zmieniających się warunków i potrzeb społecznych i dokonywanie niezbędnych rewizji rozdziału zadań publicznych. Niemniej jednak osiągnięcie celów decentralizacji w dużej mierze uzależnione jest od istniejącego poziomu społeczeństwa obywatelskiego, demokratycznej partycypacji oraz sprawowanej przez obywateli kontroli jednostek samorządowych w zakresie wykony-

⁶¹ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., K 24/02, OTK-A 2003 nr 2 poz. 11.

⁶² M. Cherka, *Decentralizacja...*, s. 19.

wania przekazanych im zadań. W świetle wykładni systemowej zasada decentralizacji nie może być absolutyzowana; doznaje ona ograniczeń przede wszystkim poprzez zasadę głoszącą, iż Rzeczpospolita Polska jest państwem jednolitym, co uniemożliwia przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji ustawodawczych.

Determinants of the Decentralization of Public Power in the Constitution of the Republic of Poland

Summary

The essay is an attempt to determine the scope of application and limits of the principle of decentralization of public power as enshrined in the Constitution of the Republic of Poland. Full reconstruction of the substance of the principle in question requires taking into consideration the relationships between the principle of decentralization and other principles that govern the system of the state (the principle of subsidiarity, the principle of a democratic state, the principle according to which the Republic of Poland shall be the good of all citizens). In particular, the relationship between the viability of decentralization and the high level of democratization and civic participation has been emphasized. The analysis of the limitation of the principle of decentralization was conducted mainly by determining the impact of the principle of unitary state to that effect. The interpretation of the principle of decentralization was illustrated by relevant jurisdiction of the Constitutional Tribunal.

Keywords: the decentralization of public power, local democracy, the principle of subsidiarity, the unitary state, self-government.