

**Decentralizacja i dekoncentracja podmiotów administracji
publicznej w Polsce**



Michał Grotkowski

2014

Uwagi wstępne

Administracja w ostatnich latach podlega intensywnym procesom dezintegracji. Z racji niebywałych rozmiarów wyzbywa się swoich kompetencji kreując przy tym nowy model, jak najwięcej zadań od centrali, jak najbliżej społeczeństwa. Ścisły związek z procesem ma umacniająca się doktryna pomocniczości, której praktycznym następstwem jest wycofanie się organów władzy państwowej z obszarów, w których ich obecność nie jest już społecznie niezbędna, gdzie istniejące zadania mogą z powodzeniem realizować inne podmioty. Konsekwencją jest postępująca decentralizacja i dekoncentracja administracji publicznej. Zmiany w rządzeniu mają charakter kompleksowej zmiany, dokonywane są w toku adaptacji mechanizmów rządzących administracją do nowego układu społecznego, politycznego, czy też ekonomicznego. Okoliczności tworzące nowe rozwiązania w sferze administracji mają charakter ciągły. Modernizacja administracji w Polsce jest bardziej efektem różnych, mogących wystąpić równolegle, wydarzeń niż konsekwencją realizowania jednego planu wdrażanego przez polityków kreujących świadomie pewne rozwiązania doktrynalne. Zmieniający się obraz świata zmienia siłę i możliwości, a ostatecznie także sytuację poszczególnych podmiotów uczestniczących w tej rywalizacji.

Podstawowe cele każdej reformy administracji publicznej powinny polegać na zwiększaniu skuteczności i efektywności działania urzędów. W ramach dekoncentracji należy kosztem administracji centralnej wyposażyć w możliwie szerokie uprawnienia, te struktury rządowe, które znajdują się poniżej władzy centrum. Podstawowe kierunki reformy dotyczyły zespolenia terytorialnego jak największej części administracji specjalnych oraz racjonalnego podziału kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorządową w ramach decentralizacji i w obrębie administracji rządowej w ramach dekoncentracji zadań administracji publicznej.

Decentralizacja administracji publicznej zapewnia lepsze wykonanie zadań powierzonych samorządom jako zadań własnych. Wyklucza ona hierarchiczne podporządkowanie, będące źródłem niskiej sprawności administracji. Mocodawca jest blisko przedmiotu decyzji, szybko uzyskuje informacje, co pozwala na uniknięcie

deformacji i przekłamania. Poprzez decentralizację odciąża się władze centralne od wykonywania zadań szczegółowych umożliwiając im skupienie się na rozwiązywaniu spraw ogólnopaństwowych.

Problematyka decentralizacji administracji wiąże się z wielością rozwiązań o charakterze wysoce konfliktowym, gdzie kwestie sporne tyczą się w głównej mierze sfery podziału kompetencji i zadań między poszczególnymi organami władzy. Administracja publiczna, która w gruncie rzeczy składa się z samorządu terytorialnego i administracji rządowej, nie przedstawia wewnątrznie spójnego układu interesów. Inne potrzeby ma samorząd terytorialny, a inne od samorządowego ma układ administracji rządowej, reprezentujący odmienne, często sprzeczne i konfliktowe interesy względem samorządowych (lokalnych)¹. Poziom decentralizacji administracji w Polsce jest jeszcze daleki od poziomu, jaki osiągnięto w krajach Europy Zachodniej, który zdaje się być podstawą właściwego funkcjonowania administracji w demokratycznym państwie prawnym.

Systematycznie wzrasta liczba państw, w tym gronie od 24 lat znajduje się także Polska, w których część zadań administracji przynależących do państwa wykonywanych jest przez samorząd terytorialny. Co ważne, zadania te wykonywane są w imieniu i na rachunek samorządu, co potwierdza się prawem miejscowym, jak również sądową ochroną tych praw. Samorząd terytorialny jest jedną z podstawowych instytucji prawno - ustrojowych współczesnego państwa demokratycznego i zazwyczaj posiada swoje umocowanie w konstytucji.

Zasadę decentralizacji władzy publicznej w Polsce badał Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 28 czerwca 1994 r. w sprawie K 14/93 (OTK z 1994 r., cz. I, poz. 13) Trybunał uznał, że partycypacji samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie można rozumieć tak, że może on podejmować działania zawsze, gdy tylko uzna to za stosowne (zadania nie zastrzeżone dla administracji rządowej). Z powyższego wynika, że Trybunał Konstytucyjny nie absolutyzuje zasady decentralizacji. W innym orzeczeniu² Trybunał uznał jednorodność zadań publicznych samorządu terytorialnego i państwa, przy jednoczesnym braku materialnego kryterium ich rozróżnienia. Zgodnie z powyższym widać wyraźnie, że zasada decentralizacji władzy publicznej jest nie tylko gwarantowana konstytucyjnie, ale także chroniona przez Trybunał Konstytucyjny,

¹ Por. P.G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999, s. 216.

² Wyrok z 23 października 1995 r., K 7/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 31.

co powoduje uszczegółowienie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego.

Znaczenie decentralizacji

Postulat decentralizacji mówi o podziale zadań między szczeblem centralnym i niższymi, gdzie brak jest hierarchicznego podporządkowania organów w zakresie osobowym i rzeczowym. Organy szczebli niższych mają prawo korzystać z ustanowionej prawem samodzielności i niezależności, a nadzorowi podlegają jedynie ze względu na kryterium legalności. W związku z takim postulatem wyłącza się z administracji niezależną od rządu płaszczyznę lokalną i podporządkowuje ją samorządowi terytorialnemu oraz przyznaje mu pierwszeństwo kompetencyjne. W ramach dekoncentracji kosztem administracji centralnej wyposaża się w możliwie szerokie uprawnienia, te struktury rządowe, które znajdują się poniżej władzy centrum.

Administracja w państwie nowoczesnym powinna przede wszystkim służyć swoim obywatelom. Wykonywanie zadań publicznych przez samorząd jest czynnikiem decydującym o ich sukcesie lub porażce, szczególnie jeżeli stoi się na stanowisku, że działania samorządów nie są podejmowane dla nich samych, ale po to by zapewnić mieszkańcom dostęp do usług³. Decentralizacja administracji publicznej zapewnia lepsze wykonanie zadań powierzonych samorządom jako zadań własnych. Wyklucza ona hierarchiczne podporządkowanie, będące źródłem niskiej sprawności administracji. Mocodawca jest blisko przedmiotu decyzji, szybko uzyskuje informacje, co pozwala na uniknięcie przekłamań.

W wyniku długotrwałej decentralizacji i dekoncentracji administracja przeobrażała się z formy centralistycznej i monolitycznej w zdecentralizowaną i zdywersyfikowaną, ze struktury hierarchicznej – w poliarchiczną⁴. Samorząd, który jako pierwszy na taką skalę został wydzielony z administracji podległej bezpośrednio rządowi, nie jest hierarchicznie podporządkowany władzy państwowej, a działania swoje prowadzi na własny rachunek.

³ M. Clarke, J. Stewart, *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*. [w:] P. Świaniewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997, s. 79.

⁴ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 18.

Istnieje obawa, iż wraz z coraz większym przesuwaniem świadczenia usług administracji zostanie utracona jej stabilność. Uzależnienie się państwa m.in. od samorządu terytorialnego w świadczeniu usług administracyjnych może być oznaką, że w przyszłości możliwa jest utrata kontroli nad działaniami świadczonymi także przez inne podmioty jak na przykład partnerstwo publiczno-prywatne. Sytuacja państwa jako strony tylko opłacającej usługi może zachwiać sprawnością wypełniania obowiązków publicznych, co może rodzić patologiczne zachowania świadczących usługi, którzy działają dla zysku, a nie dla zaspokojenia potrzeb mimo ekonomicznej nieopłacalności zadań. Ważne jest znalezienie takich rozwiązań, które usprawnią działanie administracji, a przy tym jej nie zdestabilizują, aby mogła działać w sposób zapewniający korzyści całemu społeczeństwu, a nie tylko określonej, wąskiej grupie.

W rozwiązaniu decentralizującym podmioty administracji kryje się problem polityczny, gdyż często relacje administracji rządowej i samorządowej uzależnione są od sprawowania władzy przez odmienne siły polityczne. Możliwość występowania sprzeczności interesów polityków na płaszczyźnie współpracy władza centralna - samorząd spowodowana piastowaniem najważniejszych urzędów przez przeciwne sobie ugrupowania polityczne, może doprowadzać do stanu chaosu i utrudniać, o ile nie uniemożliwiać, sprawne działanie i wykonywanie powierzonych funkcji.

Decentralizacja ma wiele zalet, niestety może być na różne sposoby zniekształcana. Zagrożenia mogą wynikać z uwarunkowań zewnętrznych lub wewnętrznych społeczności lokalnych⁵. Decentralizacja odseparowana od demokracji lokalnej może spowodować, że przekazana władza trafi w ręce grup samorządowych nie potrafiących efektywnie wykonywać zadań administracji. Jak się okazuje, administracja lokalna oparta na zasadzie udziału czynnika obywatelskiego, nie zawsze jest administracją ekonomiczną czy administracją sprawną z punktu widzenia zasad racjonalnej organizacji pracy⁶. Niebezpieczeństwem lokalnej administracji jest decentralizacja pozorna, związana z przekazaniem zadań bez stosownych uprawnień decyzyjnych, czy zagwarantowania niezbędnych środków finansowych umożliwiających ich realizację. Niestety także decentralizacja prowadzi do preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa, a brak

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

⁶ Z. Leoński, *Refleksje nad problematyką reform administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa. Cisna 2-4 czerwca 2002*, Rzeszów 2002, s. 53 i nast.

spójności aparatu terenowego powoduje czasem nieopłacalność wprowadzenia na niższych szczeblach niektórych rozwiązań (brak funduszy - najczęściej w gminie na wprowadzenie zmian). Co istotne, decentralizacji nie podlegają administracje wymagające jednolitości działania w skali państwa oraz dyscypliny (aparatus wojskowy i zbliżony), w których konieczna jest sprawna realizacja zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Dekoncentracja zadań na szczeblu wojewódzkim jest najlepszym środkiem podniesienia jakości administracji i z tezą tą zgodziła się większość sceny politycznej. W związku z potrzebą istnienia administracji zdecentralizowanej mówiono jednym głosem. Dlatego też regulacja pozycji samorządu terytorialnego w Konstytucji RP z 1997 r. jest inna niż w poprzednich konstytucjach. Dzięki niej zasada samorządu i decentralizacji władzy publicznej stały się naczelnymi zasadami ustrojowymi. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, a art. 16 wspólnotą samorządową określa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, który uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁷.

Kierunek zmian decentralizujących administrację w Polsce

Zasada decentralizacji zadań publicznych do roku 1990 r. nie była możliwa. Jedyna dopuszczana przez władzę ludową administracja, to administracja państwowa. Państwo zobowiązało się do zachowania w swojej gestii jak największej liczby zobowiązań wobec obywateli. W tym modelu administracja była hierarchicznie podporządkowana, gdzie decyzje podejmowane były odgórnie, a o jakiegokolwiek samowoli społecznej nie mogło być mowy, ponieważ dopuszczenie samorządności zagrażało żywotnym interesom państwa. Rok 1989 to upadek okresu realnego socjalizmu. Zasadnicze zmiany na szczeblach władzy oznaczały otwarcie drogi do kształtowania się obywatelskiego państwa prawnego. Państwo musiało opierać się na szerokim samorządzie terytorialnym i nie mogło funkcjonować bez fachowej, apolitycznej służby cywilnej z koniecznością przebudowy administracji centralnej,

⁷ Zob. art. 15-16 Konstytucji (Dz. U. 1997, nr 78 poz. 483 ze zm.).

która przestała znajdować się w systemie politycznego kierownictwa jednej partii, służyć zaczęła natomiast z jednej strony prawu, z drugiej – zmiennej politycznej większości parlamentarnej⁸. Obecny kształt systemu administracji publicznej w Polsce związany jest z jego nieprzerwaną budową trwającą od 1990 roku, a proces transformacji trwa nadal. Jego wygląd i forma w ciągu ostatnich 24 lat zależały głównie od sił politycznych forsujących swoje, często odmienne modele administracji terenowej. Dlatego też wprowadzenie zmian było czasem wyrazem kompromisu zawartego między głównymi formacjami politycznymi, a w przypadku braku kompromisu, po prostu niemożliwe.

Pierwszym z aktów normatywnych, który zapoczątkował gruntowne zmiany ustrojowe w Polsce była Konstytucja RP, zgodnie z którą od 27 maja 1990 r.⁹ wprowadzono tzw. dualistyczny model administracji terenowej. Uznano, że ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością¹⁰. Dlatego też podstawowe znaczenie miał art. 5 ówczesnej Konstytucji, który „gwarantował udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy”, co oznaczało w efekcie decentralizację administracji. Ustawodawca w zarysie unormował jego pozycję prawną stanowiąc, iż jednostki samorządu terytorialnego wykonują przysługujące im zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w celu zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Był to pierwszy tak poważny krok, by zmodernizować administrację w Polsce - rozpraszając kompetencje zagwarantować skuteczniejsze wykorzystanie możliwości administracji.

Po 40 latach centralizacji w 1990 r. przywrócono władztwo lokalne – gminę. Część zadań wraz z strukturą administracyjną i zasobem kadrowym w celu wykonywania zadań, które wcześniej należały do administracji państwowej, przekazano samorządowi. Proces przywracania samorządności w Polsce rozpoczął się niemal natychmiast po wyborach 4 czerwca 1989 r. Senat – przywrócona wyższa izba parlamentu – zainicjował prace legislacyjne, dające początek odrodzonym samorządom. W dniu 8 marca 1990 r. uchwalono min. wspomnianą ustawę

⁸ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 309.

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 94.)

¹⁰ M. Chmaj, *Tradycje samorządu terytorialnego*, [w:] M. Chmaj (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013, s. 34.

o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹¹. Samorząd wyposażono w atrybuty władzy publicznej właściwe dla organów państwowych i nieformalnie przyznano mu osobowość prawną. Brak pojęcia osobowości publicznoprawnej w ustawie samorządowej z 1990 r. należy tłumaczyć ówczesnym stanem teorii prawa oraz pozostałościami dawnego systemu, który nie rozróżniał prawa na publiczne i prywatne. W tym czasie uchwalono jeszcze kilka innych ustaw, m. in.: o terenowych organach rządowej administracji ogólnej¹², ustawę o pracownikach samorządowych¹³, o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej¹⁴. Nowelizacja Konstytucji zagwarantowała udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu, co wykraczało daleko poza europejską definicję samorządu terytorialnego¹⁵. Zgodnie z istotą nowego samorządu terytorialnego ustalono, że mieszkańcy gminy stanowią wspólnotę, mającą osobowość prawną i wykonującą zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Takie stwierdzenie stworzyło podwaliny dla samodzielności i samorządności gmin, jednak nie dało żadnych określonych uprawnień ani kompetencji.

Nie utworzono natomiast w tamtym czasie samorządu na szczeblu wyższym, gdzie przyjęto, że w województwie działał tylko jednoosobowy organ rządowej administracji ogólnej – wojewoda, który był powoływany i odwoływany przez premiera i całkowicie mu podporządkowany jako reprezentant rządu. Wojewoda stał się niezależnym od opinii społecznej funkcjonariuszem rządu wyposażonym w rozległe uprawnienia, jednak tak naprawdę w małym województwie nie sprawował władzy ogólnej, a był tylko jednym z wielu reprezentantów rządu na obszarze województwa, a jego ograniczone kompetencje były również kompetencjami czterdziestu kilku innych równorzędnych terenowych przedstawicieli.

Począwszy od 1989 r. pełna reforma administracji stanowiła jeden z najistotniejszych punktów programu każdego z rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Warto również zwrócić uwagę na fakt, że zgoda panowała co do zasad ogólnych

¹¹ Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 ze zm.

¹² Dz. U. nr 21, poz. 123.

¹³ Dz. U. nr 32, poz. 191.

¹⁴ Dz. U. nr 34, poz. 198.

¹⁵ Według EKSL podstawową jednostką jaką jest gmina, traktuje się jako zdecentralizowaną administrację publiczną wykonującą zadania publiczne na szczeblu lokalnym.

potrzeby modernizacji administracji związanej z decentralizacją zadań, jednakże gdy rozpatrywano szczegółowe rozwiązania, różnice doktrynalne pojawiały się często i były bardzo widoczne.

Ogromne znaczenie przypisywano decentralizacji, jako warunku koniecznego do reorganizacji aparatu administracyjnego. W celu jej wprowadzenia opracowano metodę pracy nad reformą przez zespoły zadaniowe, które miały przygotować jak najlepszą koncepcję wdrażania zmian. Takie zespoły istniały w każdym rządzie po 1989 r. do momentu utworzenia samorządu na szczeblu regionalnym. Wniosek o konieczności regionalizacji Polski rozumianej zarówno jako reforma terytorialna i jako proces budowy nowej struktury politycznej oraz państwowej kraju był wiodącym w czasach pracy pierwszych zespołów zajmujących się przygotowaniem reformy administracji terytorialnej. Dostrzegalny był również polityczny nacisk w stronę tendencji do regionalizmu, co nawiązywało do koncepcji i rozwiązań wielu krajów Europy Zachodniej.

W celu dostrzeżenia problemu decentralizacji i dekoncentracji władzy w administracji należy przeprowadzić analizę podejmowanych przez różne opcje polityczne kroków. W latach 1992-1993 w Polsce rozpoczęła się publiczna debata dotycząca wprowadzenia nowego szczebla samorządu terytorialnego - powiatów oraz zakresu jego zadań i kompetencji. Motywami utworzenia powiatów były m. in. zaburzenia dotychczasowego podziału terytorialnego i wykonywanie pewnej części zadań właściwych samorządowi przez administrację rządową. Niektórym z zadań, z powodów finansowych czy kadrowych, nie mogła sprostać gmina, a także co istotne nie wszystkie sprawy z zakresu administracji publicznej znajdujące się powyżej gminy należały do właściwości wojewody. Dlatego właśnie wskazane było wprowadzenie powiatów. Możliwość skoncentrowania na szczeblu wyższym różnych służb administracyjnych tworząc warunki do prowadzenia spójnej polityki regionalnej była kolejnym argumentem przemawiającym za utworzeniem powiatów. Powiat miał być traktowany nie jako szczebel samorządu terytorialnego nadrzędny w stosunku do gminy, ale komplementarny wobec niego¹⁶.

Znaczącym czynnikiem utrudniającym przeniesienie rozwiązań stosowanych w samorządzie gminnym na szczebel wyższy były spory między poszczególnymi ugrupowaniami politycznymi, w tym między tworzącymi w latach 1993-1997 zaplecze

¹⁶ B. Zawadzka, *Czy potrzebne są powiaty*, „Państwo i Prawo” 1994 nr 11, s. 10-12.

koalicyjne kolejnych rządów - Sojuszem Lewicy Demokratycznej (SLD) i Polskim Stronnictwem Ludowym (PSL), gdzie z przyczyn doktrynalnych porozumienie nie było możliwe. Spór o powiaty przez kilka lat paraliżował zmiany w podziale terytorialnym państwa i powodował brak możliwości podjęcia fundamentalnych decyzji. SLD opowiadało się za reformą powiatową i w związku z tym minimalizacją liczby województw oraz realnym wzmocnieniem pozycji wojewody, natomiast PSL optował za stworzeniem samorządu terytorialnego - regionów na bazie województw w postaci z 1975 r., bez potrzeby tworzenia powiatów. Wskutek braku kompromisu reforma w latach 1993-1997 była raczej procesem implementacji wycinkowych rozwiązań mających na celu udoskonalenie administracji niż zasadniczą reorganizację ustrojową. W czasie rządów premiera Włodzimierza Cimoszewicza toczyły się prace nad stworzeniem samorządu terytorialnego na stopniu województwa. Wprowadzony na próbę w 1993 roku program pilotażowy, który obejmował 40 największych miast Polski, był praktycznym wdrożeniem niektórych elementów reformy administracyjnej. Skupił uwagę środowisk politycznych oraz samorządowych i umożliwił prowadzenie obserwacji związanych z planowanymi zmianami w obszarze administracji zdecentralizowanej.

Postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. dotyczące kwestii samorządu terytorialnego, choć przygotowane pod kątem ewentualnej przyszłej reformy, nie wprowadzały żadnych zmian. Niemniej jednak były na tyle ogólne, że umożliwiały na drodze ustawy zwykłej wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych tj. wprowadzenia samorządu na wyższym szczeblu niż gminny. Nie jest tajemnicą, że zapis ten wynikał z jedyne go możliwego na owe czasy kompromisu. Pozostawiono otwartą możliwość - jeśli znajdzie się odpowiednia większość wtedy powstanie lub nie samorząd na wyższym szczeblu.

Pierwszą fazę zmian decentralizujących zakończył rząd Jerzego Buzka w 1998 r. Pomyślność przeprowadzenia przez Sejm i Senat ustaw modernizujących należy podkreślić, gdyż nader rzadko zdarza się, by istniała sejmowa większość do wprowadzenia zmian.

Podstawowe cele decentralizacji administracji publicznej z 1998 r. polegały na zwiększaniu skuteczności i efektywności działania urzędów administracji publicznej, wykonywania usług publicznych oraz zarządzania finansami publicznymi na poziomie lokalnym (powiatowym) i regionalnym (wojewódzkim), a także na utworzeniu

instytucji społeczeństwa obywatelskiego w wymiarze lokalnym i regionalnym. Usiłowano utworzyć możliwie najskuteczniejsze i najbardziej racjonalne struktury administracji publicznej – pod względem podziału terytorialnego, nadać im odpowiednie kompetencje oraz stosowną pozycję w systemie finansów publicznych. Opracowano układ zadań obejmujący trzy podstawowe segmenty władzy publicznej. W segmencie lokalnym gminę i powiat, w regionalnym województwo oraz segment centralny. Zadania segmentu regionalnego obejmują działanie na rzecz rozwoju cywilizacyjnego, a więc politykę regionalną. Województwa wypełniają także pewne zadania z zakresu usług publicznych. Zadaniem segmentu centralnego jest głównie dbałość o interes ogólnopaństwowy. Decentralizacja państwa i usamodzielnienie województw wymagają, aby polityka regionalna była własną polityką regionu, niezależną od polityki państwa wobec danego regionu. Mając za podstawę opracowaną w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów mapę kompetencyjną pokazującą przejście od 1 stycznia 1999 r. zakresu obowiązków do różnych szczebli organizacji państwa, w MSWiA¹⁷ została przeprowadzona analiza dystrybucji kompetencji między organy terenowej administracji publicznej. Zostało tam przeanalizowane w sumie 128 ustaw z odrębnych działów administracji, zgodnie z którymi w strefie administracji świadczącej zostało zidentyfikowane 216 oddzielnych kompetencji, z czego 11 przypadało wojewodzie, 140 segmentowi lokalnemu, a 65 regionalnemu (samorząd województwa).

Na zmiany w polskiej administracji publicznej, przygotowane na poziomie prawnym w roku 1998, należy patrzeć jako dążenie do modernizacji i racjonalizacji struktur administracji państwa¹⁸. Skupienie w rękach władzy ogólnej (wojewody) jak największej liczby zadań ma być odpowiedzią na dotychczasowe błędne rozłożenie ośrodków władzy. Wykreowanie silnej pozycji wojewody w ramach administracji rządowej i silnej pozycji marszałka w ramach administracji terenowej pozwala na natychmiastowe rozwiązywanie dotychczasowych problemów.

Decentralizację na szczeblu gmin i powiatów określa się jako znaczną, natomiast na szczeblu wojewódzkim już w mniejszym stopniu. Dlatego w latach 2001 – 2008 podejmowano próby szczątkowych zmian szczególnie w modelu administracji

¹⁷ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Reforma administracji publicznej – analiza stopnia realizacji celów*, Warszawa 1999.

¹⁸ K. Karaś, W. Karliński, A. Felicki, *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój – kompetencje – liczby*. Warszawa 1999, s. 11.

wojewódzkiej. W pewnych obszarach ustawami kompetencyjnymi przekazywano uprawnienia wojewody na rzecz marszałka województwa. Zazwyczaj było to przeniesienie kompetencji zleceń wykonywania władzy samorządowej zadania z zakresu administracji rządowej. W 2009 r., ponad 10 lat po reformie administracyjnej i utworzeniu nowych województw Polska dojrzała do tego, by poprowadzić proces decentralizacyjny dalej, aby administracja rządowa w województwie nie realizowała zadań merytorycznych o znaczeniu regionalnym, a zajęła się jedynie funkcjami kontrolno-nadzorczymi oraz zadaniami zlecanymi przez rząd i ministrów resortowych. Wojewoda nie powinien realizować funkcji związanych z kreowaniem i wdrażaniem polityki rozwoju regionu, a jedynie baczenie się jej przyglądać. Z tego powodu podjęto próbę unormowania i uregulowania zadań wojewody oraz samorządu w województwie, tak by wyraźnie nakreślić zakres materialny władztwa wojewody i samorządu, który zgodnie z ogólną ideą miał być gospodarzem w województwie. Województwa z rządowo - samorządowych miały ostatecznie stać się samorządowo - rządowe.

Model administracji samorządowej w Polsce wynikający z decentralizacji władzy

Celem tej decentralizacji powinno być określenie wzajemnych stosunków między organami różnych szczebli¹⁹. Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce nie jest dokładnie określony w Konstytucji, jednak zgodnie z jej art. 15 zobowiązuje do takiego kształtowania ustroju terytorialnego, aby zapewniał decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja obejmuje nie tylko przekazywanie zadań w płaszczyźnie pionowej, ale również w ograniczonych możliwościach (w związku z rozbudową aparatu centralnego) w układzie poziomym. W systemie administracji samorządowej nie występuje hierarchiczna zależność, każdy segment samorządu działa na własną rękę niezależnie od pozostałych. Relacje między poszczególnymi poziomami administracji mają być oparte o zasadę pomocniczości. Odpowiedzialność za podejmowane decyzje powinna być rozłożona na wszystkie poziomy równomiernie. Uznaje się, że zdecentralizowana administracja lepiej odpowiada potrzebom społecznym. Istotą samorządu jest powierzenie zarządu

¹⁹ R. Przybyszewski, *Współczesne standardy zarządzania administracją publiczną w polityce społeczno-ekonomicznej państwa*, Wydawnictwo UW-M, Olsztyn, 2004, s. 82.

sprawami publicznymi samym zainteresowanym – czyli zrzeszeniu obywateli, zorganizowanym z mocy ustawy w korporacjach prawa publicznego²⁰.

Cechą samorządu terytorialnego jest samodzielność w rozwiązywaniu określonych zadań samorządowych. Cechę tę rozumieć należy jako samorządność w ustalaniu treści i formy własnych działań oraz niezależność od organów państwa²¹. Samodzielność funkcjonowania samorządu gwarantowana jest ustawowo, o czym mówi wyrok Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym wszelkie ingerencje w sferę samodzielności samorządu wymagają zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w tę sferę oraz zupełności ich sformułowań, aby nie mogły być interpretowane rozszerzająco²². Samodzielność samorządu nie oznacza jednak usamodzielniania się od zwierzchnictwa państwa, ponieważ nie można przeciwstawiać interesów państwa interesom lokalnego społeczeństwa. Organy nadzoru w określonych ustawami przypadkach mogą wkraczać w sferę jego działalności i prowadzić kontrolę w oparciu o kryterium legalności. Jednocześnie z przekazaniem samorządowi zadań i kompetencji powinny być przekazane materialne środki, które umożliwiłyby ich realizację. Takie zabezpieczenie środków do wykonywania zadań publicznych jest w doktrynie państw Europy Zachodniej²³ warunkiem uznania zbiorowości za wspólnotę terytorialną. Na tej samej zasadzie, co decentralizacja zadań publicznych, polega decentralizacja finansów, czyli przesuwanie środków finansowych ze szczebla centralnego do terytorialnych jednostek samorządowych. Umocowana konstytucyjnie zasada pomocniczości oraz względy natury ekonomicznej mają zapewnić efektywnie wydatkowanie powierzonych podmiotom niższych szczebli środków. Jak stanowi art. 167 polskiej Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a ze zmianami w zakresie zadań i kompetencji następują zmiany w podziale dochodów publicznych. Przesunięcie środków publicznych z centrum do samorządów powinno być odpowiednie do zadań realizowanych przez władze gminne, powiatowe i wojewódzkie. Właściwe określenie środków publicznych, które zostaną przypisane

²⁰ M. Kulesza, *Samorząd terytorialny, teksty jednolite z indeksem rzeczowym. Wprowadzenie*, Warszawa 1995, s. 10.

²¹ K. Żukowski, *Struktura samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] E. Bojanowski, T. Langer (red.), *Samorząd terytorialny*, Gdańsk 1992, s. 117.

²² Wyrok z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie K. 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, s. 64.

²³ Przykładami takich państw są Francja, Niemcy czy Szwajcaria.

jednostkom poszczególnych szczebli to sprawa trudna i wymagająca obliczeń uwzględniających przekazywane kompetencje²⁴. Z analiz budżetów wynika, że największą część środków otrzymuje gmina, a najmniejszą województwo. Jest to zupełnie zgodne z teorią i tak też największym dysponentem jest ta jednostka, która wykonuje największą liczbę zadań z zakresu administracji publicznej. Bez większego problemu można dojść do wniosku, że technicznie podział środków dokonany jest z odpowiednim dostosowaniem do potrzeb.

Prawdziwy obraz decentralizacji finansów publicznych, w szczególności na szczeblu wojewódzkim różni się znacząco od pierwotnych założeń reformy. Wciąż dochodzą do głosu tendencje umacniania scentralizowanego sektora finansów publicznych o wysokich kosztach utrzymania²⁵. Jednostki samorządowe niższego rzędu nie są hierarchicznie podporządkowane jednostkom wyższego rzędu, system finansowy nie uwzględnia możliwości przekazywania z budżetu województwa subwencji i dotacji celowych dla gmin czy powiatów. Dlatego w jakimś stopniu uniemożliwia to współpracę pomiędzy jednostkami niższych szczebli samorządu terytorialnego w ramach województwa.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁶, tak jak Konstytucja, nie definiuje pojęcia ich dochodów, a tylko określa źródła, z jakich mogą pochodzić, zasady gromadzenia dochodów a także ustalania i przekazywania subwencji i dotacji z budżetu państwa²⁷. W doktrynie wielokrotnie krytykowano konstrukcję finansowania jednostek samorządu terytorialnego wskazując brak zależności między decentralizacją ustrojową, a przekształceniami systemu podatkowego. Ewolucja systemu podatkowego jest podporządkowana interesom aparatu centralnego państwa, a zamiast faktycznej decentralizacji finansów publicznych mamy do czynienia z poważną destabilizacją całego systemu budżetowego – budżet państwa jest słaby, a budżety powiatów i województw są pozbawione własnych dochodów²⁸. Takie dysfunkcyjne rozwiązanie świadczy o uzależnieniu administracji zdecentralizowanej od aparatu państwowego

²⁴ Por. M. Miszczuk, *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*. [w:] A. Pawłowska, *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, Lublin 1999, s. 127.

²⁵ L. Patrzalek, *Finanse samorządów województw w latach 1999 i 2000*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 1-2, s. 56-57.

²⁶ Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1996 ze zm.

²⁷ B. Dolnicki, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2003, s. 305.

²⁸ Por. Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego – Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 1-2, s. 39.

i uniemożliwia jego rozwój. Można dojść do wniosku, że przeprowadzono decentralizację, gdyż tak należało. Jednocześnie nie przewidziano możliwości posiadania przez samorzady jakiegokolwiek wpływu na budżety własne, które w przypadku powiatów i województw składają się tylko z środków pochodzących z państwowej kasy.

Niezależnie od sposobu powoływania oraz powierzonych funkcji samorządowe organy wykonawcze: gminy, powiatu i województwa posiadają wiele wspólnych bądź podobnych kompetencji, które zgodnie ze stosowaną ustawą samorządową realizują na swoim terenie²⁹. Niejasne regulacje prawne przyczyniają się do powstawania konfliktów kompetencyjnych między administracją samorządową, a rządową administracją terenową. Podstawą napięć politycznych (w relacji wojewoda - samorząd lub wewnątrz samorządu) jest głównie niechęć do współdziałania dla dobra wspólnego z konkurentami politycznymi. W doktrynie europejskiej panuje przekonanie, że region (w przypadku Polski jest nim województwo) danego kraju powinien być na tyle silny i suwerenny w decyzjach, by bez problemów móc konkurować na globalnym rynku i umiejętnie wykorzystywać środki jakie Unia Europejska przeznaczona przez programy krajom członkowskim. Dlatego też pozycja marszałka województwa, jako organu samorządu, powinna być jak najsilniejsza. Powinien on skupiać w swoich rękach odpowiednio tyle władzy, aby móc rządzić, a nie tylko administrować województwem. Niestety obawy konserwatywnej prawicy o zatracenie narodowej świadomości i zagrożenie jednolitości państwa (idea przywrócenia autonomii Śląska) oraz rozproszenie decyzyjności w sprawach ważnych z punktu widzenia całego kraju skutecznie uniemożliwiają ostateczne dokończenie reformy, a realna władza samorządu jest dużo słabsza, niż zakładała to idea decentralizacji. W związku z tym nie można mówić o pełnej decentralizacji administracji w Polsce, gdyż władza lokalna czy też regionalna uzależniona jest od państwa.

Dotychczasowe zmiany w administracji związane z ideą samorządności stanowią pewnego rodzaju kompromis pomiędzy ideą pełnej decentralizacji, forsowaną szczególnie przez środowiska lewicowe, a koncepcją decentralizacji ograniczonej promowanej przez środowiska prawicowe. Argumentem za przyjętym

²⁹ J. Rychlik, *Organy wykonawcze*, [w:] M. Chmaj (red.), *op. cit.*, s. 113.

rozwiązaniem jest ustawowa niemożność doprowadzenia do bankructwa jednostki samorządowej czemu przeciwdziała finansowanie ze strony państwa zapewniając stabilność i pewność istnienia samorządu. Warto zauważyć, że problem środków własnych jeśli mowa o samorządzie występuje coraz częściej również w Europie zachodniej. Dlatego też istniejące rozwiązanie należy traktować jako kompromis po między niezależnością, a samym istnieniem samorządu.

Relacje między wojewodą, a rządową administracją zespoloną i niezespoloną

Wprowadzone od 1 kwietnia 2009 r. zmiany reformujące urząd wojewody to ustanowienie jego silnej pozycji w stosunku do administracji zespolonej i niezespolonej przy równoczesnym ograniczeniu zadań. Administracja rządowa w województwie ma być jednolitą organizacją opartą na hierarchicznym podporządkowaniu wojewodzie (zarządzanie terytorialne, horyzontalne) - zespolona, uzupełnieniem jej są organy administracji niezespolonej oparte również na hierarchicznym podporządkowaniu, obsługujące urzędy podporządkowane ministrom kierującym właściwymi działami administracji rządowej.

Wszystkie zmiany wprowadzane w zakresie kompetencji wojewody w stosunku do administracji bezpośrednio mu nie podlegającej, należy określić jako tendencję do uszczegóławiania zadań, konkretyzowania uprawnień i ograniczenia zależności organów administracji od powierzonej swobody wykonywania zadań. Trend ten ma przyczynić się do sprawniejszego wykonywania zadań i skuteczniejszego prowadzenia spójnej polityki państwa. Tam, gdzie uprawnienia są potrzebne, zostały wyjątkowo skrupulatnie określone i wyjaśnione, by zabezpieczyć administrację przed niepożądanymi interpretacjami przepisów umożliwiającymi przekraczanie wojewodom swoich kompetencji. W stosunku do administracji specjalnych uprawnienia wreszcie ograniczono. To posunięcie należy zinterpretować jako zakończenie etapu poszukiwań odpowiedniej drogi, którą administracja terenowa powinna podążać. Dla odnalezienia właściwego kierunku potrzebna była ponadpartyjna zgoda doktrynalna, gdyż tylko ona (pokazuje to proces zmian zachodzących w tej materii) daje gwarancję powodzenia modernizacji administracji i doprowadzenia jej do stanu prawidłowego funkcjonowania.

Relacje między administracją rządową i samorządową

Decentralizując administrację publiczną w Polsce i dzieląc jej zadania oraz kompetencje ustawodawca wymusił wykreowanie relacji na płaszczyźnie administracja rządowa – administracja samorządowa. Do kontaktów między stronami dochodzi na każdym poziomie (kontakty gmin i powiatów z wojewodą), a najczęściej na poziomie województwa, gdyż na tym obszarze działają równolegle dwa organy o kompetencji ogólnej - organ samorządu województwa oraz organ administracji rządowej. Wraz z wejściem w życie Konstytucji oraz ustaw reformujących administrację z 1998 r. ukształtowała się zasada, według której na rzecz samorządu terytorialnego działa domniemanie kompetencji. Konstytucja (art. 16 i 163) stanowi, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonuje znaczną część zadań publicznych, co jednoznacznie określa samorząd terytorialny jako gospodarza, a administrację rządową jako dysponenta. Powoduje to, że władztwo lokalne może podjąć każde zadanie publiczne, które wyraźnie nie zostało zastrzeżone dla innych władz publicznych. Gdy idzie o województwo, samorząd terytorialny prowadzi działalność zarządzającą, ma możliwość działania na własną odpowiedzialność i własny rachunek. Wojewoda reprezentuje rząd w terenie oraz dokonuje kontroli działań władz samorządu, z którą związany jest nadzór, a także wprowadzona ustawą z 2009 r. przeprowadzana na szeroką skalę kontrola. Jak wiadomo wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów odpowiada za wykonywanie polityki rządu na obszarze województwa, a w szczególności kontroluje wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych na podstawie ustawy lub porozumienia (art. 3 pkt 2)³⁰. Do zadań wojewody należy dostosowanie do miejscowych warunków szczegółowych celów polityki rządu oraz koordynacja i kontrola wykonywania wynikających z niej zadań.

Zakończenie

Dekoncentracja administracji publicznej jest formą rozproszenia kompetencji, gwarantującą skuteczniejsze wykorzystanie możliwości administracji, a zarazem najlepszym środkiem do podniesienia jej jakości, natomiast decentralizacja formą

³⁰ Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206 ze zm.; Szerzej zob. J. Majchrowski, *Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela rządu*, Warszawa 2011.

zwiększania partycypacji społecznej. Decentralizacja związana z usprawnieniem funkcjonowania administracji poprzez utworzenie początkowo podstawowej jednostki jaką jest gmina, a następnie samorządu II i III stopnia przyczyniły się do efektywniejszego wykonywania zadań publicznych. Ogólnie przyjętą zwłaszcza w Europie, i co istotne także w Polsce tendencją jest delegowanie zadań w dół, od władzy bezpośrednio do społeczeństwa. Widoczne jest postępujące odchodzenie od centralnego sterowania, należy oczekiwać jeszcze szerszego unormowania kompetencji administracji samorządowej, tak by wojewoda przestał ograniczać samorząd, a województwa stały się bardziej samorządowe niż rządowe. Nie można mówić o pełnej decentralizacji administracji w Polsce, gdyż władza lokalna czy też regionalna wciąż uzależniona jest od państwa. Zmiany dekoncentrujące i decentralizujące administrację w Polsce są kompromisem między zasadą pełnej decentralizacji, a ideą decentralizacji ograniczonej. Utworzenie samorządu w najbliższej dla społeczeństwa formie było oznaką dopuszczenia ludności do współdziałania w sprawowaniu administracji. Partycypacja społeczna związana m. in. ze zmianą trybu wyboru władzy wykonawczej w gminie (wójta burmistrza, prezydenta miasta) stała się nieodzownym elementem przestrzeni publicznej.

Problematyka administracji terenowej wiąże się z wielością konfliktowych rozwiązań, gdzie kwestie sporne dotyczą w głównej mierze sfery podziału kompetencji i zadań między poszczególnymi organami władzy czy ich realną władzą. W sferze układu kompetencji reformy samorządowe nie zostały zakończone, a w Sejmie, co należy podkreślić, w dalszym ciągu trwają dyskusje nad propozycjami prawnymi odmiennymi od obecnych rozwiązań. Pozycja samorządu, mimo wielu propozycji, nadal nie została wzmocniona na tyle, by mógł współzawodniczyć z władzą rządową. W 2013 r. pojawiły się kolejne zdarzenia potwierdzające, że zmiany administracji stanowią proces, który trwa nieustannie. Próby integrowania niektórych struktur zespolonej administracji rządowej w województwie (m.in. związane z tworzeniem centrów usług wspólnych) oraz dyskusja na temat racjonalizacji struktury instytucjonalnej w samorządzie terytorialnym, a także relacji między administracją rządową i samorządową w województwie to tylko niektóre z elementów tego procesu.

Abstrakt

W artykule przedstawiono problem dekoncentracji i decentralizacji władzy, które są odpowiednio procesem rozproszenia i przenoszenia kompetencji i funkcji państwa, jakiemu w ciągu ostatnich dwudziestu czterech lat podlegała administracja publiczna. Kształtowanie administracji publicznej wiąże się z wpływem doktryn politycznych. Scharakteryzowano płaszczyzny relacji pomiędzy organami administracji publicznej na szczeblu wojewódzkim, zarówno pomiędzy organami administracji rządowej, organami administracji samorządowej, jaki i na polu administracja rządowa - administracja samorządowa.

Decentralization and deconcentration of public administrations in Poland

Abstract

The article presents problem of deconcentration and decentralization of authority in Poland which are respectively the process of diversion and transferring competences and functions of the state, to which public administration has been subjected to over the past twenty four years. Modeling public administration associated with the influence of political doctrines. Characterized the relationship between public administrations at the provincial level, among government agencies and local government and on the level government - local government.

Key words: administrative reform, decentralization, deconcentration, government, local government

dr Michał Grotkowski

Wykaz literatury:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polski (Dz. U. 1997, nr 78 poz. 483 ze zm.).
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1990, Nr 16, poz. 94.)
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16, poz. 95 ze zm.).
Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. 1990 Nr 21, poz. 123).
Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990 Nr 32, poz. 191).
Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. (Dz. U. nr 34, poz. 198.)
Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003 Nr 203, poz. 1996 ze zm.).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206 ze zm.)
Wyrok z 23 października 1995 r., K 7/95, OTK z 1995 r., cz. II, poz. 31.
Wyrok z dnia 24 marca 1998 r. w sprawie K. 40/97, OTK ZU 1998, nr 2.

Chmaj M., *Tradycje samorządu terytorialnego*, [w:] Chmaj M. (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
Clarke M., Stewart P., *Samorząd lokalny i koncentracja na świadczonych usługach*. [w:] Świaniewicz P. (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1997.
Dolnicki B., *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2003.
Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.
Izdębski H., *Historia administracji*, Warszawa 1997.
Karaś K., Karliński W., Felicki A., *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój – kompetencje – liczbę*. Warszawa 1999.
Kulesza M., *Samorząd terytorialny, teksty jednolite z indeksem rzeczowym. Wprowadzenie*, Warszawa 1995.
Leoński Z., *Refleksje nad problematyką reform administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa. Międzynarodowa konferencja naukowa. Cisna 2-4 czerwca 2002, Rzeszów 2002*.
Majchrowski M., *Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela rządu*, Warszawa 2011.
Miszczuk M., *Struktury organizacyjne w administracji publicznej*. [w:] Pawłowska A., *Administracja publiczna – zagadnienia wstępne*, Lublin 1999.
Peters P.G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Warszawa 1999.
Rychlik J., *Organy wykonawcze*, [w:] Chmaj M. (red.), *Prawo samorządu terytorialnego*, Warszawa 2013.
Przybyszewski R., *Współczesne standardy zarządzania administracją publiczną w polityce społeczno-ekonomicznej państwa*, Wydawnictwo UW-M, Olsztyn, 2004.
Żukowski K., *Struktura samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Bojanowski E., Langer T. (red.), *Samorząd terytorialny*, Gdańsk 1992.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Reforma administracji publicznej – analiza stopnia realizacji celów*, Warszawa 1999.
Gilowska Z., *Finansowanie samorządu terytorialnego – Przesłanki i bariery*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 1-2.
Patrzalek L., *Finanse samorządów województw w latach 1999 i 2000*, „Samorząd Terytorialny” 2001 nr 1-2.
Piekara A., *Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia*, „Samorząd terytorialny” 1995 nr 5.
Zawadzka B., *Czy potrzebne są powiaty*, „Państwo i Prawo” 1994 nr 11.