

Ustrojowe zasady organizacji oraz finansowania samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie prawa

1.1. Decentralizacja władzy publicznej jako podstawowy proces prowadzący do utworzenia samorządu terytorialnego

1.1.1. Koncepcja decentralizacji władzy publicznej – informacje ogólne

Samorząd terytorialny został osadzony na fundamencie, jakim jest proces decentralizacji władzy publicznej. Właściwe zdekodowanie treści pojęcia samodzielności j.s.t. oraz jego przełożenie na działanie samorządu terytorialnego w praktyce, w tym na samodzielność finansową j.s.t., wymaga uprzedniego przedstawienia istotnych cech konstrukcyjnych procesu stojącego za utworzeniem samodzielnych jednostek terytorialnego podziału państwa. Procesem tym jest, rzecz jasna, decentralizacja.

Decentralizacja – zgodnie z definicją słownikową – oznacza przeniesienie części uprawnień władzy centralnej na lokalne organy władzy⁴³. Niewątpliwie zatem jest to pojęcie związane z procesem podziału władzy publicznej i do tego zakresu przedmiotowego, jakim jest władza publiczna, należy je odnosić. Należy jednak wskazać, że zakres przedmiotowy pojęcia decentralizacji powinien być rozumiany szeroko. Z decentralizacją władzy publicznej bowiem będzie się wiązać wiele kwestii, które – przy zawężającej interpretacji zakresu przedmiotowego tego pojęcia – nie mogłyby być z nią wprost powiązane, np. sposób i zakres finansowania zdecentralizowanych organów władz terytorialnych (j.s.t.), ustrój terytorialny państwa czy sposób i zakres przekazania kompetencji organów centralnych na rzecz j.s.t.

Pojęcie decentralizacji wywodzi się z nauk prawnoadministracyjnych, choć obecnie właściwe jest także, między innymi, dla nauki prawa konstytucyjnego

⁴³ *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: decentralizacja, <https://sjp.pwn.pl/sjp/decentralizacja;2554318.html> (dostęp: 16.04.2024 r.).

ze względu na nadanie decentralizacji rangi zasady ustrojowej⁴⁴. Pojęcie to wywodzone jest z doktryny francuskiej i zestawiane ze swoim przeciwieństwem, jakim jest centralizacja⁴⁵. Najogólniej rzecz ujmując, powyższe pojęcia mają na celu scharakteryzowanie wzajemnych relacji między podmiotami wykonującymi zadania publiczne. Chodzi jednak o wyjątkową sytuację, gdy obszar właściwości tych podmiotów w pewnym zakresie się zbiega (przecina)⁴⁶. Centralizacja polega na hierarchicznym zorganizowaniu aparatu administracyjnego państwa. Oznacza to, że poszczególne jednostki wykonujące zadania publiczne są zhierarchizowane, tj. jednostki niższego szczebla są podporządkowane jednostkom wyższego szczebla.

W doktrynie wskazuje się, że podporządkowanie to może mieć różne wymiary, najczęściej jednak charakteryzuje się zależnością: organizacyjną, służbową i osobową. Zależność organizacyjna oznacza sytuację, w której organ nadrzędny ma kompetencję do ustalenia organizacji wewnętrznej jednostki podległej. Zależność osobowa polega na kompetencjach do ustalenia osobowego składu jednostki podległej. Może też wiązać się z posiadaniem wpływu na obsadzenie stanowiska, w tym na odwołanie określonych osób. Zależność służbowa to kompetencja organu wyższego szczebla do kierowania działalnością organu niższego szczebla. Z zależnością tą wiąże się możliwość wydawania wiążących poleceń, instrukcji itd.⁴⁷. Hierarchiczne podporządkowanie jednostek wymaga utworzenia również centralnego organu, któremu będą podległe wszystkie jednostki niższego szczebla⁴⁸. Przeciwnieństwem takiego

⁴⁴ Por. Z. Gromek, *Zasada samodzielności...*, rozdz. II „Konstytucyjne uwarunkowania samorządu terytorialnego”, pkt II „Zasada decentralizacji”. Autor wskazuje tu na tzw. konstytucjonalizację zasady decentralizacji. Zasada decentralizacji uznawana jest także za zasadę prawa administracyjnego – por. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 9 i n.

⁴⁵ H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji*, w: A. Lutrzykowski (red.), *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, Toruń 2012, s. 15.

⁴⁶ J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 10 i n.; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 1, Wrocław 1977, s. 314 i n.

⁴⁷ Szerzej: Z. Gromek, *Zasada samodzielności...* i cytowani przez autora: J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 15; T. Rabska, *Podstawowe pojęcia...*, s. 310–311; J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. I, Kraków 2003, s. 115; P. Rączka, *Prawne pojęcie samorządu i samorządu terytorialnego*, w: Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 21–22; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 233–234; M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, M. Grzywacz, *Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 85.

⁴⁸ Pisał o tym Tadeusz Bigo już blisko 100 lat temu – por. T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 120–121.

stanu rzeczy jest decentralizacja. Powyżej wskazane cechy zasadniczo nie występują w modelu decentralizacji, gdyż podstawowym wyznacznikiem pozycji podmiotu zdecentralizowanego jest przysługująca mu samodzielność w stosunku do innych organów władzy publicznej w państwie⁴⁹. W związku z tym decentralizacji nie charakteryzują ani zależność organizacyjna, ani zależność osobowa, ani zależność służbowa. Aby zaś zabezpieczyć tę samodzielność, zazwyczaj przyznaje się jednostce zdecentralizowanej ochronę sądową, przejawiającą się w możliwości zainicjowania przez nią postępowania przed organem ochrony prawa, tj. sądem, w przypadku naruszenia jej samodzielności przez inne organy władzy publicznej. Wreszcie należy podkreślić, że decentralizacja władzy publicznej ma charakter względny. Po pierwsze, może obejmować różne, niekoniecznie wszystkie, sfery władzy publicznej i działalności danej jednostki. Po drugie, działalność zdecentralizowanych jednostek może podlegać nadzorowi wykonywanemu przez inne organy (np. w zakresie legalności podejmowanych przez te jednostki decyzji)⁵⁰. Ponadto ze względnego charakteru decentralizacji wynika różny stopień zdecentralizowania władzy publicznej.

W doktrynie słusznie podnosi się, że podstawowymi przesłankami warunkującymi zakres i skalę decentralizacji są zwłaszcza: organizacja terytorialna kraju, w tym liczba szczebli samorządowych, ich wielkość, przyznanie zdecentralizowanym jednostkom kompetencji do realizacji zadań publicznych, wyposażenie jednostek w odpowiednie środki publiczne oraz mienie. Zakres (stopień) ich wdrożenia w danym ustroju państwa będzie wpływał na stopień zdecentralizowania władzy publicznej w praktyce⁵¹. Wreszcie na stopień decentralizacji będą oddziaływać szczegółowe rozwiązania systemu finansów publicznych (właściwe dla decentralizacji finansów publicznych, o czym szczegółowo w dalszej części) dotyczące sposobu i zakresu finansowania samorządu terytorialnego. W szczególności istotna będzie wartość dochodu publicznego przyznana przez prawodawcę zdecentralizowanym jednostkom podczas podziału tego dochodu między organy państwa a jednostki zdecentralizowane. W odniesieniu do samorządu terytorialnego będzie to wysokość środków publicznych przysługujących mu np. z tytułu ustawowo przyznanych dochodów j.s.t. Podsumowując – za Elżbietą Kornberger-Sokołowską decentralizację władzy publicznej należy rozumieć jako proces przekazywania zadań, kompetencji, jak też narzędzi i instrumentów, w tym także finansowych służących ich realizacji⁵².

⁴⁹ J. Starościak, *Decentralizacja...*, s. 11.

⁵⁰ Por. Z. Gromek, *Zasada samodzielności...*, rozdz. II „Konstytucyjne uwarunkowania samorządu terytorialnego”, pkt II „Zasada decentralizacji”.

⁵¹ Por. E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek...*, s. 13 i n.

⁵² Ibidem.

W ramach pojęcia decentralizacji możliwe jest wyodrębnienie jej dwóch kluczowych płaszczyzn: decentralizacji biernej / negatywnej i aktywnej / pozytywnej. Pierwsza z nich odnosi się do zakazu skierowanego do innych organów władzy publicznej, którego przedmiotem jest niedopuszczalność ingerencji w działalność zdecentralizowanej jednostki. Płaszczyzna pozytywna decentralizacji charakteryzuje się przyznaniem jednostkom zdecentralizowanym uprawnień do samodzielnego podejmowania działań w sprawach jej przypisanych (zazwyczaj przepisami prawa)⁵³.

Jeśli chodzi o cele, jakie kryją się za przyjęciem decentralizacji władzy publicznej, to zazwyczaj związane są one z potrzebą utworzenia modelu organizacji administracji publicznej w państwie, w którym decyzje dotyczące spraw publicznych będą podejmowane możliwie najbliżej miejsca ich realizacji⁵⁴. Chodzi zatem o osiągnięcie skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, które podyktowane są potrzebami społeczeństwa. Tymczasem potrzeby te zazwyczaj różnią się w zależności od konkretnych uwarunkowań lokalnych, np. w regionach o wysokim stopniu bezrobocia (w ujęciu całorocznym) mieszkańcy mogą mieć inne potrzeby lub zakres (stopień) takich samych potrzeb niż osoby zamieszkujące regiony nastawione na turystykę sezonową (w których bezrobocie może zwiększać się w okresach poza sezonem turystycznym).

Istotne jest również rozróżnienie pojęć decentralizacji i autonomii. Nie oznaczają bowiem one dokładnie tego samego⁵⁵. Decentralizacja charakteryzuje się kształtowaniem aparatu administracji, który zapewnia samodzielność i pewną, choć niecałkowitą, niezależność jednostek zdecentralizowanych w realizacji powierzonych zadań. Tymczasem autonomia odnosi się do przyznania organom zarządzającym określoną część terytorium kraju kompetencji do stanowienia przepisów prawa rangi ustawowej bez ingerencji władz centralnych⁵⁶. Różnice znaczeniowe między tymi pojęciami nie mają jednak

⁵³ J. Starościek, *Decentralizacja...*, s. 11.

⁵⁴ E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek...*, s. 13 i n.; J.M. Salachna, *Konstytucyjne gwarancje...*, s. 253 i n.

⁵⁵ Szerzej: J. Regulska, *Self-governance or central control? Rewriting constitutions in Central and Eastern Europe*, w: A.E.D. Howard (red.), *Constitution Making in Eastern Europe*, Washington 1993.

⁵⁶ Jerzy Starościek zaznacza, że autonomia istnieje dopiero wtedy, gdy mamy do czynienia ze stanowieniem prawa na szczeblu bezpośrednio niższym niż ustawy zasadnicze, a sam zakres takiego ustawodawstwa gwarantowany jest ustawami zasadniczymi – J. Starościek, *Decentralizacja...*, s. 20. Sławomir Fundowicz uznaje zaś autonomię za kwalifikowaną formę decentralizacji, twierdząc, że porządek prawny może zostawiać jednostkom przestrzeń wykonywania zadań publicznych całkowicie samodzielnie, bez jakiegokolwiek nadzoru państwa. Dodatkowo z autonomią utożsamia także sytuację, w której państwo nie może ingerować w działalność zdecentralizowanych jednostek, gdy będzie ona polegała na stanowieniu prawa – S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 29–30.

charakteru absolutnego, gdyż organom występującym w systemie zdecentralizowanym przyznawane są czasami kompetencje prawodawcze⁵⁷. Nie oznacza to przy tym, że decentralizacja i autonomia zawierają w sobie dokładnie tę samą treść. Choć dotyczą przyznania jednostkom zdecentralizowanym swobody i niezależności w realizowanych zadaniach, to jednak ich charakter wyraźnie odnosi się do dwóch różnych kwestii, tj. realizacji zadań powierzonych (decentralizacja) oraz stanowienia prawa w celu realizacji takich zadań (autonomia)⁵⁸.

1.1.2. Rodzaje decentralizacji. Decentralizacja w naukach prawnych i w nauce o finansach publicznych

Omawiane pojęcie znane jest wielu dziedzinom i dyscyplinom naukowym, skupiającym się na badaniu wielorakich aspektów władzy publicznej, w tym: naukom prawnym, naukom o administracji, naukom politologicznym⁵⁹. Z tego również względu decentralizacja rozważana jest w różnych ujęciach (rodzajach). Zasadniczo decentralizację podzielić można na:

- 1) terytorialną (wraz z jej aspektami ustrojowym i administracyjnym);
- 2) funkcjonalną (branżową);
- 3) finansową (finansów publicznych)⁶⁰.

Decentralizacja terytorialna w aspekcie ustrojowym charakteryzuje się wyposażeniem wyodrębnionych terytorialnie jednostek podziału państwa (np. gmin, krajów związkowych) w demokratycznie wybierane organy przedstawicielskie oraz nadaniem im właściwego statusu publicznoprawnego zapewniającego ustrojową niezależność tych jednostek od centralnych organów państwa⁶¹. Decentralizacja terytorialna w aspekcie administracyjnym oznacza powierzenie wyodrębnionym terytorialnie jednostkom podziału państwa określonych zadań publicznych do realizacji, jak również przyznanie tym jednostkom administracyjnych instrumentów, za pomocą których zadania te

⁵⁷ Por. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 97–98; J. Sługocki, *Prawo administracyjne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2012, s. 205–206.

⁵⁸ Podobnie – tak jak czym innym jest proces stanowienia prawa oraz proces wykonywania prawa.

⁵⁹ Por. np. N.-K. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles, *Introduction: Decentralization beyond the municipal tier*, w: N.-K. Hlepas, N. Kersting, S. Kuhlmann, P. Swianiewicz, F. Teles (red.), *Sub-Municipal Governance in Europe. Decentralization Beyond the Municipal Tier*, Cham 2018, s. 4 i n.

⁶⁰ Szerzej: E. Markowska-Bzducha, *Decentralizacja zadań i finansów sektora publicznego w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2010*, FK 2012/12, s. 5–14.

⁶¹ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa 2004, s. 23–31.

będą mogły wykonywać⁶². Decentralizacja funkcjonalna (branżowa) polega zaś na przenoszeniu niektórych tylko rodzajowo określonych funkcji władzy publicznej na rzecz jednostek niższego szczebla (z poziomu centralnych organów administracji państwowej)⁶³. Decentralizacja finansowa (decentralizacja finansów publicznych) związana jest z wydzieleniem dochodów z ogólnego dochodu publicznego na rzecz wyodrębnionych terytorialnie jednostek podziału państwa w celu realizacji przez nie zadań publicznych. Utożsamiana jest z prawem jednostek samorządowych do samodzielnego gromadzenia środków publicznych – w granicach określanych przez ustawy – czy dysponowania składnikami zaliczanymi do mienia samorządowego (własność i inne prawa majątkowe)⁶⁴.

Proces decentralizacji władzy publicznej przybiera zazwyczaj rangę zasady ustrojowej, a więc sformułowanej na poziomie aktów prawnych najwyższego rzędu⁶⁵. Na skutek powyższego ustrojodawca powołuje do życia samorząd terytorialny. W doktrynie nauk prawnych samorząd ten uznawany jest za podstawową zinstytucjonalizowaną formę decentralizacji terytorialnej w aspekcie ustrojowym⁶⁶. Prowadząc jednak rozważania z zakresu nauk prawnych nad istotą samorządu terytorialnego i jego fundamentem, który stanowi decentralizacja, nie jest możliwe odniesienie się wyłącznie do decentralizacji terytorialnej w aspekcie ustrojowym. Charakter (rodowód) konstytucyjny samorządu terytorialnego pozwala nie tylko na identyfikowanie go jako instytucji ustroju państwa (instytucji konstytucyjnej). Wiąże się on bowiem również z ukształtowaniem przez prawodawcę relacji państwo – samorząd poprzez przekazanie na rzecz wspólnot samorządowych części zadań państwa. Oznacza to

⁶² Instrumenty te powinny być stosowne do charakteru i szczebla poszczególnych jednostek. Por.: E. Markowska-Bzducha, *Decentralizacja zadań...*, s. 5; S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja...*, s. 81.

⁶³ Przykładem decentralizacji rzeczowej (sektorowej) jest decentralizacja władzy wykonawczej. Polega ona na przenoszeniu uprawnień i obowiązków związanych z wykonywaniem zadań publicznych w określonych w prawie dziedzinach (branżach) do instytucji usytuowanych poniżej aparatu centralnego. Por. wyroki TK: z 31.01.2013 r., sygn. K 14/11, OTK-A 2013/1, poz. 7; z 18.02.2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003/2, poz. 11; z 5.06.2001 r., sygn. K 18/00, OTK 2001/5, poz. 118.

⁶⁴ Por.: W. Miemieć, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, w: R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2011, s. 381–388; J. Dunn, D. Wetzel, *Fiscal decentralization in former socialist economics: progress and prospects*, „Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association” 1999/92, s. 242–250.

⁶⁵ Por.: art. 15 ust. 1 Konstytucji RP, art. 33 *in principio*, art. 119 i 120 Konstytucji RL, art. 8, 99–101 Konstytucji RCz, art. 30, 64 i 65 Konstytucji RS, art. 4, 134 Konstytucji RCh.

⁶⁶ L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, ST 2020/3, s. 65–81.

podział wykonywania władzy publicznej i przekazanie realizacji części zadań publicznych j.s.t., co charakterystyczne jest zarówno dla decentralizacji terytorialnej w aspekcie administracyjnym, jak i decentralizacji funkcjonalnej. Wreszcie prawodawca, kształtując na poziomie ustrojowym samorząd terytorialny, zazwyczaj wskazuje na jednoczesną konieczność przekazywania wspólnotom samorządowym odpowiednich środków publicznych z budżetu centralnego, które będą przeznaczone na realizację zadań publicznych powierzonych samorządowi terytorialnemu. To zaś jest odzwierciedleniem decentralizacji finansowej⁶⁷. W związku z tym wszystkie wymienione rodzaje decentralizacji współistnieją ze sobą i – co za tym idzie – trudne jest rozpatrywanie ich w próżni (tj. w oderwaniu od siebie), w szczególności podczas analizy ustrojowych zasad regulujących organizację samorządu terytorialnego⁶⁸.

Na uwagę zasługuje również funkcjonujące rozróżnienie decentralizacji w teorii finansów publicznych, w ramach którego wyróżnia się dwa typy decentralizacji:

- 1) *top-down* (z góry do dołu) oraz
- 2) *bottom-up* (z dołu do góry)⁶⁹.

Pierwszy z nich jest charakterystyczny dla państw o ustroju unitarnym, w których władza centralna odgrywa wiodącą rolę w zarządzaniu państwem (sprawami publicznymi). Decentralizacja *top-down* dostrzegana jest także w państwach federalnych, w których dokonuje się na poziomie ustrojowym rozdziału władzy publicznej (państwowej) między rząd federalny (centralny) a jednostki federalne (członków federacji). Ten typ decentralizacji opisuje się w doktrynie poprzez charakterystykę procesów podziału władzy między organy centralne a samorząd terytorialny, zachodzących w państwie scentralizowanym na zasadach:

- 1) dekoncentracji (przekazania zadań publicznych do wykonania j.s.t. z pozostawieniem ośrodka decyzyjnego co do tych zadań na poziomie centralnym);
- 2) delegacji (przekazania zadań publicznych do wykonania j.s.t., które mają częściowy wpływ na poziom i jakość wykonania takich zadań, przy jednoczesnym określeniu przez władzę centralną warunków, standardów lub norm ich realizacji);

⁶⁷ Por. *ibidem*.

⁶⁸ Tak też zdaje się rozumieć wieloaspektowość decentralizacji doktryna nauk prawnych – np. E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek...*, s. 13 i n.

⁶⁹ Por.: A. Wągrodzka, *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, ST 2011/1–2, s. 30 i n.; B. Dafflon, T. Madiès, *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Paris 2008, s. 13 i n.

- 3) dewolucji [przekazania zadań publicznych do wykonania j.s.t., które mają szeroki (dyskrecjonalny) wpływ na zakres, poziom i jakość wykonania takich zadań ze względu na samodzielność decyzyjną jednostek w sposobie rozdysponowania dochodów publicznych na realizację zadań publicznych (w granicach prawa); dewolucja wiąże się z przyznaniem j.s.t. samodzielności finansowej, w szczególności własnych źródeł dochodowych w zakresie podatków i opłat, możliwości decydowania o ich podstawach i stawkach itd.]⁷⁰.

W państwach o ustroju jednolitym najczęściej występującą metodą podziału władzy publicznej jest dekoncentracja, w ramach której organy władzy centralnej przekazują realizację określonych zadań publicznych jednostkom o ograniczonej autonomii. Nie jest jednak wykluczone w państwach unitarnych przekazywanie części zadań na zasadzie dewolucji, np. w odniesieniu tylko do pewnego ich zakresu. Przykładem takiego rozwiązania jest określenie zadań własnych j.s.t. przez prawodawcę, przy jednoczesnym pozostawieniu jednostce samodzielności w ich wykonywaniu oraz przyznaniu jej dochodów własnych, z których to, w pierwszej kolejności, powinna finansować zadania własne⁷¹. Elementy procesu dekoncentracji (z zauważalną delegacją) można zaś dostrzec w przypadku zadań zleconych j.s.t. przez administrację centralną (rządową). Nie są to bowiem zadania własne j.s.t., a *stricte* pozostawione j.s.t. do realizacji przez organy władzy centralnej, które wynikają z potrzeb państwa (ich „treść” / przedmiot pozostają państwowe)⁷². Charakter takich zadań ogranicza, a czasami wyklucza samodzielność j.s.t. w ich wykonywaniu⁷³. Tymczasem w przypadku państw federacyjnych, w których dostrzegany jest model *top-down*, decentralizacja odbywa się przy wykorzystaniu modelu delegacji oraz dewolucji. Skutkuje to utworzeniem zdecentralizowanych jednostek mających szeroką autonomię w swojej działalności w stosunku do organów władzy centralnej⁷⁴.

Jeśli chodzi zaś o drugi typ decentralizacji, to jest on właściwy dla państw o ustroju federacyjnym, w których decyzje wspólnot lokalnych mają priorytet w zarządzaniu państwem (sprawami publicznymi). Decentralizacja *bottom-up*, jako przeciwieństwo *top-down*, skupia się na podziale władzy, w której

⁷⁰ Szerzej: A. Wągródzka, *Federalizm fiskalny...*, s. 32–34, a także: N. Devas, *Decentralisation and the implications for local government finance*, w: N. Devas, M. Alam, S. Delay, R. Oppong Koranteng, P. Venkatachalam, *Financing Local Government*, London 2008, s. 18–19.

⁷¹ Por. szczegółowe przedstawienie regulacji ustrojowych dotyczących organizacji samorządu terytorialnego w badanych krajach w rozdziale 2.

⁷² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2019, s. 374, 377–378.

⁷³ J. Wyporska, w: J.P. Tarno (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce*, Warszawa 2004, s. 37–66; A. Pośpiech-Kłak, w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018, komentarz do art. 8 u.s.g., s. 133.

⁷⁴ S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja...*, s. 83.

punktem wyjścia jest przyznanie władzy publicznej członkom federacji (wspólnotom samorządowym). Następnie dopiero podejmowana jest decyzja, jakie zadania publiczne, czy, szerzej, atrybuty władzy publicznej mają być przekazane do władz na szczeblu centralnym (wyższym), mając na względzie zasadę subsydiarności oraz współpracę i konkurencję poszczególnych wspólnot terytorialnych i władz centralnych⁷⁵. W krajach o ustroju federalnym samodzielność samorządu terytorialnego ma zatem kluczowe znaczenie dla właściwego przeprowadzenia procesu decentralizacji typu *bottom-up*.

1.1.3. Decentralizacja a inne zasady ustrojowe

Decentralizacja poprzez swój ustrojowy charakter⁷⁶ immanentnie związana jest z pozostałymi zasadami ustrojowymi występującymi we współczesnych demokracjach, zwłaszcza z zasadą demokratycznego państwa prawa. Proces decentralizacji bowiem jest nieodzownym elementem systemu demokratycznego i zachodzi w każdym demokratycznym państwie prawa, dla którego funkcjonowania ważne jest zaangażowanie obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi (w szczególności o charakterze lokalnym czy regionalnym). Dzięki utworzeniu samorządu terytorialnego możliwe jest zaangażowanie obywateli w zarządzanie sprawami publicznymi. Dlatego j.s.t. oraz ich organy (władzy samorządowej) tworzone są i działają na podstawie oraz w granicach prawa, tym samym posiadając ustawową legitymację do bycia piastunami i realizatorami zadań publicznych (w ściśle określonych prawem sprawach i za pomocą przewidzianych w nim narzędzi).

Proces decentralizacji, a w konsekwencji – utworzenia samorządu terytorialnego, wymusza również m.in. przyznanie społeczności lokalnej czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do organów władzy samorządowej. Dzięki temu członkowie wspólnoty mają wpływ na kształtowanie lokalnej polityki oraz zarządzanie sprawami tej wspólnoty, korzystając z narzędzi demokracji pośredniej.

Proces podziału kompetencji państwa (władzy publicznej) sprzyja także efektywności wykonywania prawa. Wspólnoty mieszkańców, w szczególności zgromadzone w ramach podstawowych jednostek podziału terytorialnego (np. gmin), najlepiej potrafią określić swoje problemy, wyzwania i potrzeby, a z pewnością w wielu sytuacjach zdecydowanie lepiej niż organy centralne. Efektywność prawa związana z decentralizacją powinna być rozumiana zatem

⁷⁵ Ibidem, a także: A. Borodo, *Finanse samorządu terytorialnego a reforma Konstytucji PRL*, PiP 1989/11, s. 39–46.

⁷⁶ Por. wyrok TK o sygn. K 24/02, a także wyrok TK z 14.10.2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK-A 2015/9, poz. 147.

jako możliwość zastosowania przepisów lub uchwalenia prawa lokalnego przez j.s.t. w sposób najbardziej odpowiadający potrzebom wspólnoty⁷⁷.

Wreszcie należy wskazać, że zasada decentralizacji stanowi w istocie „zaprzeczenie charakterystycznych cech niedemokratycznych państw autorytarnych i totalitarnych”⁷⁸. W związku z tym jej przeciwieństwem jest państwo o ustroju scentralizowanym, w którym brak efektywnego przesunięcia kompetencji państwa na rzecz organów niższego stopnia wraz z przyznaniem im *ex lege* swobody w wykonywaniu powierzonych im zadań publicznych (sprawowaniu władzy publicznej). Zazwyczaj owo przesunięcie nie występuje bądź jest jedynie pozorne⁷⁹.

Warto również zaznaczyć związek decentralizacji z zasadą subsydiarności, wywodzoną z czasów starożytnych i ukształtowaną szeroko w katolickiej nauce społecznej⁸⁰. Zasada pomocniczości skupia się wokół tezy, że działania i przedsięwzięcia ze strony społeczeństwa mają wyłącznie charakter pomocniczy, towarzysząc działalności jednostki czy rodziny i uzupełniając ją⁸¹. Zasada ta stawia na pierwszym miejscu autonomię i inicjatywy osoby wobec społeczności. Przeniesiona na grunt obecnych porządków demokratycznych, stanowi o odpowiedzialności za sprawy publiczne tych organów władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Jest ona podstawą do dokonania podziału zadań publicznych między samorząd terytorialny a państwo i z tej przyczyny wielokrotnie utożsamia się ją z zasadą decentralizacji⁸². Dostrzegane jest bowiem

⁷⁷ Szerzej: J. Nemeč, *Decentralization reforms and their relations to local democracy and efficiency: CEE lessons*, „Uprava” 2007/3, s. 7 i n.; S. Setnikar Cankar, Ž. Šević (red.), *Decentralisation and regionalisation: the Slovenian experience and an international perspective*, London 2008.

⁷⁸ Por. postanowienie TK z 3.10.2006 r., sygn. SK 34/05, OTK-A 2006/9, poz. 130.

⁷⁹ Por. np. ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej – Z. Rykowski, W. Sokolewicz, *Konstytucyjne podstawy systemu naczelnych organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP 1983/5, s. 37–49; K. Działocha, *Konstytucyjne założenia systemu naczelnych organów państwa*, PiP 1987/10; T. Fuks, *Państwo a samorządy. Wnioski dla przyszłej regulacji konstytucyjnej*, w: W. Sokolewicz (red.), *Założenia systemu politycznego PRL. Studia konstytucyjne*, t. 2, Warszawa 1989; W.J. Wołpiuk, *Konstytucyjna charakterystyka ustroju politycznego państwa a rzeczywisty etap przeobrażeń społecznych w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1989/2–3, s. 277–290; E. Sokalska, *Przemiany...*, s. 313 i n.

⁸⁰ Leon XIII, *Rerum Novarum*, Watykan 1891; Pius XI, *Quadregesimo Anno*, Watykan 1931.

⁸¹ I. Lipowicz, w: J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 43–45.

⁸² Por.: R. Kamiński, *Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności*, „Civitas Hominibus. Rocznik Filozoficzno-Społeczny” 2013/8, s. 43–54; A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2008/2, Państwo – koncepcje i zadania, s. 155–168; M. Chlipała, *Samorząd terytorialny a zasada pomocniczości*, „Państwo i Społeczeństwo” 2005/1, s. 85–91.