

# DECENTRALIZACJA I CENTRALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Współczesny wymiar w teorii i praktyce

redakcja naukowa  
Barbara Jaworska-Dębska  
Ewa Olejniczak-Szałowska Rafał Budzisz

---

---

---

# DECENTRALIZACJA I CENTRALIZACJA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Współczesny wymiar w teorii i praktyce

redakcja naukowa  
Barbara Jaworska-Dębska  
Ewa Olejniczak-Szałowska Rafał Budzisz

---

---

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

*Stan prawny na 15 grudnia 2018 r.*

Recenzent

*Prof. zw. dr hab. Małgorzata Stahl*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Wydawca

*Izabella Małecka*

Redaktor prowadzący

*Hanna Kolenkiewicz*

Opracowanie redakcyjne

*JustLuk*

Łamanie

*Marek Lisiowski*

Redaktor inicjujący WUŁ

*Monika Borowczyk*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**  


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ

Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)

POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright for this edition by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

© Copyright for this edition by Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2019

WKP: 978-83-8160-228-0

WUŁ: 978-83-8142-301-4

e-ISBN 978-83-8142-302-1

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIS TREŚCI

|  |     |
|--|-----|
| <b>Wykaz skrótów</b> .....   | 11  |
| <b>Wprowadzenie</b> .....  | 13  |
| <b>CZĘŚĆ I</b>   |     |
| <b>Decentralizacja i centralizacja – zagadnienia ogólne</b> .....  | 19  |
| <i>Michał Kasiński</i>   |     |
| Oblicza centralizmu demokratycznego – próba interpretacji<br>procesu historycznego .....   | 21  |
| <i>Magdalena Kisała</i>  |     |
| Granice decentralizacji .....  | 64  |
| <i>Maja Kozłowska</i>  |     |
| Autonomia i regionalizm a integralność państwa .....   | 76  |
| <i>Piotr Lisowski</i>  |     |
| Samodzielność w administrowaniu .....  | 89  |
| <i>Jowanka Jakubek-Lalik</i>   |     |
| Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji<br>konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu<br>terytorialnego w Polsce ..... | 105 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Marián Vrabko, Bernard Pekár, Matej Horvat</i><br>Decentralization in the Slovak Republic – History and<br>Contemporary Issues ..... | 119 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <i>Krystian M. Ziemski, Mateusz Karciarz</i><br>Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa<br>jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa<br>międzynarodowego ..... | 131 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <i>Zoltán Józsa</i><br>Decentralization: International Experience and Local<br>Solutions ..... | 150 |
|--|-----|

## CZĘŚĆ II

|  |            |
|--|------------|
| <b>Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji<br/>administracji publicznej .....</b> | <b>167</b> |
|--|------------|

|   |     |
|---|-----|
| <i>Rafał Budzisz</i><br>Zmiana zasad organizacji i funkcjonowania organów<br>stanowiących jednostek samorządu terytorialnego –<br>wzmacnianie czy osłabianie decentralizacji? ..... | 169 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <i>Magdalena Jankowska</i><br>Podmiotowość i samodzielność związku międzygminnego<br>w świetle decentralizacji władzy publicznej ..... | 184 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| <i>Barbara Jaworska-Dębska</i><br>Współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego<br>w wybranych formach publicznoprawnych<br>a ich samodzielność ..... | 202 |
|---|-----|

|  |     |
|--|-----|
| <i>Jerzy Korczak</i><br>W sprawie rewizji modelu nadzoru ogólnego nad<br>działalnością komunalną ..... | 224 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| <i>Paulina Łazutka-Gawęda</i><br>Zasada decentralizacji a współdziałanie publicznoprawne<br>jednostek samorządu terytorialnego – wzajemne relacje ..... | 245 |
|---|-----|

*Stanisław Nitecki*

Wspólna obsługa jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego jako przejaw centralizacji czy koncentracji . . . . 263

*Jakub Polanowski*

W kwestii odpowiedzialności radnego za prowadzenie działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego . . . . . 279

### **CZĘŚĆ III**

**Decentralizacja i centralizacja w materialnym prawie administracyjnym . . . . . 305**

*Erzsébet Csatlós*

Organisational Principles in European Administration: Focusing on Foreign Policy Organs and the Administrative Procedure of Consular Protection in Third Countries . . . . . 307

*Justyna Józwiak*

Decentralizacja zadań w sferze rozwiązywania problemów społecznych . . . . . 327

*Eliza Nel Jurkianiec*

Decentralizacja w polskim systemie ochrony środowiska . . . . 345

*Łukasz Kamiński*

O modelu administracyjnoprawnego nadzoru nad pewnymi szczególnymi kategoriami zgromadzeń z perspektywy zasady decentralizacji . . . . . 359

*Joanna Sylwia Kierzkowska*

Praktyczny wymiar decentralizacji oraz scentralizowania części zadań w sytuacji kryzysowej na przykładzie działań podejmowanych po nawałnicach w Borach Tucholskich . . . . . 373

*Maciej Kobak, Przemysław Niemczuk, Lech J. Żukowski*

Decentralizacja i finansowanie zadań z zakresu ochrony zdrowia psychicznego . . . . . 393

*Karolina Kulińska*

Recentralizacja systemu opieki zdrowotnej w Polsce.  
Zarys problemu ..... 427

*Ryszarda Michalska-Badziak*

Udział samorządu lekarskiego w wykonywaniu zadań  
administracji publicznej ..... 441

*Krzysztof Światała*

Koncepcja systemu informacji w ochronie zdrowia –  
decentralizacja czy centralizacja procesów przetwarzania  
danych dotyczących zdrowia? ..... 456

*Diana Trzcińska*

Decentralizacja zadań w sprawach kształtowania ładu  
przestrzennego ..... 468

## **CZĘŚĆ IV**

**Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej**  
– wymiar procesowy ..... 485

*Izabela Oleksy-Piesik*

Miejsce samorządowych kolegiów odwoławczych  
w scentralizowanych i zdecentralizowanych strukturach  
administracji publicznej ..... 487

*Martyna Wilbrandt-Gotowicz*

Zdecentralizowane i scentralizowane postępowania  
administracyjne w Unii Europejskiej ..... 511

## **CZĘŚĆ V**

**Inne przejawy decentralizacji i centralizacji administracji  
publicznej** ..... 527

*Ewelina Dziuban*

Przejawy recentralizacji na przykładzie konstrukcji  
zespoleń powiatowych służb, inspekcji i straży ..... 529

---

|  |     |
|--|-----|
| <i>Bogdan Jaworski</i><br>Centralizacja i dekoncentracja terytorialna Policji .....  | 548 |
| <i>Maria Karcz-Kaczmarek</i><br>Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju<br>Społeczeństwa Obywatelskiego: dylematy, wyzwania<br>i perspektywy .....                    | 564 |
| <i>Eliza Komierzyńska-Orlińska</i><br>Problem centralizacji i decentralizacji w kontekście<br>funkcjonowania nadzoru bankowego w Polsce .....                              | 582 |
| <i>Barbara Kowalczyk</i><br>Tendencje centralizacyjne we Wspólnym Europejskim<br>Systemie Azylowym .....   | 599 |
| <i>Maciej Kruś</i><br>Wody Polskie – nowy podmiot w prawie wodnym .....  | 615 |
| <i>Sławomir Pawłowski</i><br>Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja<br>regulacji prawnej po zmianach<br>ustrojowych .....                                     | 630 |
| <i>Judit Siket</i><br>Centralisation – Decentralisation – Deconcentration<br>in the Context of Local Public Service Provision .....  | 647 |
| <i>Elżbieta Wituska</i><br>W kierunku centralizacji państwowych służb<br>bezpieczeństwa żywności .....   | 661 |
| <i>Agnieszka Żywicka</i><br>Współczesny wymiar centralizacji administracji publicznej<br>w Polsce na przykładzie zmian w modelu organizacyjnym<br>administracji miar ..... | 678 |





# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

- EKSL – Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r. (Dz.U. z 1994 r. poz. 607 ze sprost.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p. – ustawa z 26.06.1974 – Kodeks pracy (Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)
- u.s.p. – ustawa z 4.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.)
- u.s.w. – ustawa z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 913 ze zm.)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25.03.1957 r. (Dz.U. z 2004 r. poz. 864/2, ze zm.)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. poz. 864/30 ze zm.) (wersja skonsolidowana 2016) (Dz.Urz. UE C 202, s. 13)

## Czasopisma i publikatory

|              |   |
|--------------|---|
| Annales UMCS | – Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska |
| SP           | – Studia Prawnicze                              |
| PiP          | – Państwo i Prawo                               |
| RPEiS        | – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny   |
| ST           | – Samorząd Terytorialny                         |

## Inne

|       |                                    |
|-------|------------------------------------|
| NFZ   | – Narodowy Fundusz Zdrowia         |
| NPOZP | – Narodowy Program Ochrony Zdrowia |
| NZP   | – Nowe Zarządzanie Publiczne       |

## WPROWADZENIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Barbara Jaworska-Dębska  
Ewa Olejniczak-Szałowska  
Rafał Budzisz

CZĘŚĆ I

**DECENTRALIZACJA I CENTRALIZACJA –  
ZAGADNIENIA OGÓLNE**



Michał Kasiński\*

## **OBLICZA CENTRALIZMU DEMOKRATYCZNEGO – PRÓBA INTERPRETACJI PROCESU HISTORYCZNEGO**

### **I. Wprowadzenie**

Centralizm demokratyczny był jednym z najważniejszych dogmatów ustroju Związku Sowieckiego i większości innych państw komunistycznych (poza Jugosławią)<sup>1</sup>. W niniejszym szkicu poddaję pod rozważenie tezę, że ewolucja w kierunku centralizmu demokratycznego w określonych warunkach nastąpić może także w państwie postkomunistycznym, którego ustrój konstytucyjny opierał się dotychczas na zasadach liberalizmu politycznego, to znaczy w demokratycznym państwie prawnym. Co więcej, ewolucja w opisanym kierunku rzeczywiście ma miejsce w jednym z takich państw – Rzeczypospolitej Polskiej.

---

\* Michał Kasiński – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor nadzwyczajny UŁ, Zakład Prawa Samorządu Terytorialnego Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Uniwersytet Łódzki.

<sup>1</sup> T. Szmyczak, *Ustrój europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1983, s. 75. *Institucje prawa administracyjnego europejskich państw socjalistycznych*, red. J. Starościan, Wrocław 1973, s. 121 i n.

## II. Centralizm demokratyczny w Polsce Ludowej

1. W doktrynie konstytucyjnej i prawnoadministracyjnej PRL dogmat centralizmu demokratycznego interpretowano w różny sposób, zawsze jednak w zgodzie z fundamentalnymi zasadami ludowładztwa, kierowniczej roli partii komunistycznej oraz jednolitości władzy państwowej, realizowanej pod kierownictwem tej partii przez organy państwa w imieniu ludu pracującego miast i wsi<sup>2</sup>. Istotne jest, że koncepcja centralizmu demokratycznego została w pierwszej kolejności wprowadzona do ustroju partii komunistycznych jako „partii nowego typu”, a następnie – po zdobyciu przez te partie władzy państwowej – przeniesiono ją na płaszczyznę kierowania państwem, gospodarką, organizacjami społecznymi. Zaczęto ją traktować jako zasadę kierowania społeczeństwem i systemem politycznym<sup>3</sup>. Innymi słowy, centralizm demokratyczny uważano za szkielet konstrukcji hierarchicznego systemu politycznej organizacji społeczeństwa, w której aparat państwowy był jednym z podsystemów, bezwzględnie podporządkowanym partii komunistycznej. Odnoszono pojęcie centralizmu demokratycznego do „takiej całości społecznej, która posiada ustrukturalizowany hierarchicznie ośrodek władzy oraz wyznacza poszczególnym komponentom całości określony stopień autonomii i samodzielności”<sup>4</sup>. Według W. Kieżuna system zarządzania państwem miał charakter sieciowej struktury macierzowej równoległych hierarchicznych linii ściśle ze sobą skoordynowanych i kierowanych przez przodującą siłę: partię komunistyczną, czyli Polską Zjednoczoną Partię Robotniczą. Były to: podstawowa linia hierarchiczna partii, linia aparatu bezpieczeństwa, linie administracji publicznej (administracji państwowej, rad narodowych, gospodarki narodowej),

---

<sup>2</sup> Por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 99; M. Zimmermann, *Centralizm demokratyczny w systemie rad narodowych*, Poznań 1956; H. Groszyk, *Geneza i istota centralizmu demokratycznego*, *Annales UMCS* 1957/4; Z. Leoński, *Podstawowe zasady ustroju administracji [w:] System Prawa Administracyjnego*, red. J. Starościek, t. 1, Ossolineum 1977, s. 235 i n.; E. Erazmus, *Centralizm demokratyczny w socjalistycznym systemie politycznym. Zarys problematyki*, Warszawa 1986.

<sup>3</sup> H. Groszyk, *Geneza...*, s. 331 i n.; E. Erazmus, *Centralizm...*, s. 60.

<sup>4</sup> E. Erazmus, *Centralizm...*, s. 99.

linia ustawodawstwa, linia związków zawodowych i linia armii<sup>5</sup>. Podstawowym elementem systemu zarządzania państwem była struktura organizacyjna partii. Zjazd – jej najwyższy organ statutowy – wybierał komitet centralny i jego kierownicze ciało – Biuro Polityczne KC PZPR na czele z I Sekretarzem, który kierował hierarchiczną linią organizacji partyjnych. Członkowie Biura Politycznego KC PZPR odpowiedzialni byli za funkcjonowanie aparatu bezpieczeństwa, administracji państwowej, rad narodowych, gospodarki narodowej, ustawodawstwa, aparatu związków zawodowych i obrony narodowej.

Centralizm demokratyczny w funkcjonowaniu partii miał aspekt wewnętrzny i zewnętrzny. Aspektu wewnętrznego upatrywano przede wszystkim w hierarchicznych powiązaniach między komitetem centralnym i jego aparatem oraz komitetami terenowymi: wojewódzkimi, powiatowymi (zlikwidowanymi w 1975 r.), miejskimi i gminnymi. Komitety terenowe oraz ich aparat nadzorowały działalność podstawowych organizacji partyjnych w jednostkach organizacyjnych aparatu bezpieczeństwa, administracji państwowej centralnej i terenowej, wojska, gospodarki, nauki i oświaty. Wszystkie statutowe władze partii formalnie pochodziły z demokratycznego wyboru i podlegały wewnątrzpartyjnej kontroli. Była to raczej fikcja, w praktyce na wszystkich szczeblach kierowniczą rolę odgrywała samoodtworząca się elita, obejmująca sekretarzy instancji partyjnych i ich najbliższych współpracowników. PZPR była pewną odmianą partii wodzowskiej.

Aspekt zewnętrzny centralizmu demokratycznego wyrażał się w tym, że komitety i podstawowe organizacje partyjne sprawowały funkcje politycznego kierownictwa i kontroli wobec w zasadzie wszystkich jednostek państwowych, wydając dyrektywy partyjne ich kierownikom, dopilnowując realizacji ustalonej centralnie „linii partii” i podejmując stosowne interwencje. Przekazywały też „z dołu do góry” hierarchii partyjnej informacje o realizacji zadań planowych i sytuacji politycznej w zakładach pracy. Szczególnie istotnym aspektem kierowniczej roli partii była zasada partyjnej nomenklatury, oznaczająca, że obsada wszystkich ważniejszych stanowisk kierowniczych dokony-

---

<sup>5</sup> W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2013, s. 31 i n.

W monografii zaprezentowano problematykę decentralizacji i centralizacji administracji publicznej zarówno w wymiarze normatywnym, jak też teoretyczno-prawnym. Wyeksponowano pozycję samorządu terytorialnego jako podstawowej formy decentralizacji administracji, wiele uwagi poświęcono zjawiskom decentralizacji i centralizacji w materialnym i proceduralnym prawie administracyjnym; w polu widzenia znalazły się też inne przejawy decentralizacji i centralizacji w powiązaniu z dekoncentracją i koncentracją.

Książka zawiera zbiór wieloaspektowych rozważań na temat decentralizacji i centralizacji administracji publicznej i jest efektem Międzynarodowej Konferencji Naukowej zorganizowanej w dniu 15 listopada 2017 r. przez Katedrę Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Autorzy opracowań reprezentują większość polskich ośrodków akademickich, a także Uniwersytety w Szegedzie i Bratysławie.

Publikacja adresowana jest do szerokiego kręgu odbiorców: przedstawiciele nauk prawnych, studentów i doktorantów prawa i administracji, osób wykonujących zawody prawnicze, pracowników administracji rządowej i samorządowej i wszystkich innych osób zainteresowanych szeroko pojmowaną problematyką ustroju administracji publicznej.



#### **ZAMÓWIENIA:**

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL