

## Przemysław Wilczyński

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0001-9678-4222

# PODMIOTY NIEPUBLICZNE A DECENTRALIZACJA I DEKONCENTRACJA WŁADZTWA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

## Wprowadzenie

Realizacja przez podmioty niepubliczne<sup>1</sup> zadań administracji publicznej w ramach różnorodnych form współdziałania tych podmiotów z organami administracji publicznej<sup>2</sup> skłaniać musi do refleksji nad kwestią możliwości dokonywania w takich przypadkach na rzecz podmiotów niepublicznych decentralizacji i dekoncentracji władztwa administracji publicznej<sup>3</sup>. Władza publiczna, której źródła w ujęciu formalnym upatrywać należy w instytucji państwa<sup>4</sup>, w ramach państwowego po-

<sup>1</sup> Rozumiane jako podmioty, dla których realizacja zadań administracji publicznej nie stanowi racji istnienia. Do kategorii tej należeć będą zatem nie tylko takie podmioty, jak stowarzyszenia czy fundacje (z wyjątkiem fundacji prawa publicznego), ale też samorządy zawodowe, dla których co prawda realizowanie zadań publicznych stanowi immanentną cechę, ale nie jest racją ich istnienia.

<sup>2</sup> Podmioty niepubliczne wykonują zadania administracji publicznej na zasadzie współdomeny – w ramach swej działalności (komercyjnej bądź *non profit*) prowadzonej równolegle do działań podmiotów publicznych albo też jako kooperanci administracji publicznej w oparciu o porozumienia kształtujące zakres i zasady współdziałania w realizacji tych zadań. W jednym i drugim przypadku jednak ma miejsce sytuacja, w której podmiot inny niż organ administracji publicznej działa w reżimach prawa administracyjnego i wykorzystuje określone tym prawem instrumenty realizacji zadań publicznych (tożsame bądź analogiczne do tych, którymi posługują się podmioty publiczne), w tym instrumenty mieszczące w sobie władztwo publiczne.

<sup>3</sup> Rozważania dotyczące decentralizacji czy dekoncentracji odnoszonej do podmiotów niepublicznych w RP ograniczone powinny być wyłącznie do sfery szeroko rozumianej administracji publicznej – tej „wielkiej reszty”, jaka pozostanie na polu aktywności państwa po wyłączeniu z niej wymiaru sprawiedliwości oraz ustawodawstwa. Konstytucja RP nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości – ani w sferze ustawodawstwa, ani w sferze wymiaru sprawiedliwości nie ma miejsca na obecność podmiotów niepublicznych.

<sup>4</sup> Tak rozumiana jednorodność źródła władzy publicznej podkreślana jest niejednokrotnie w doktrynie. Por. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 62.

rządki prawnego ulega często złożonym procesom decentralizacji i dekoncentracji. Nie budzi większych kontrowersji sytuacja, gdy procesy te zachodzą w relacjach między podmiotami publicznymi (państwowymi oraz podmiotami samorządu terytorialnego) – przynajmniej w odniesieniu do jej dopuszczalności i zasadności *in genere*. Jednak w sytuacji, gdy władztwo publiczne powierzone ma być podmiotowi niepublicznemu, pojawia się szereg wątpliwości dotyczących nie tylko kwestii szczegółowych, ale również zagadnień o znaczeniu fundamentalnym. Zasadne wydają się bowiem pytania nie tylko o sam mechanizm decentralizacji i dekoncentracji, ale też o zakres i formy władztwa administracji publicznej, jakie delegowane może być na podmiot niepubliczny w ramach tych procesów. Kluczowa okazuje się bowiem kwestia prawnej dopuszczalności czy też ujmowanej w różnych aspektach (m.in. prakseologicznym i aksjologicznym) celowości decentralizacji oraz dekoncentracji władzy publicznej na rzecz podmiotów niepublicznych. Chodzić tu będzie zresztą nie tylko o władztwo administracyjne w tradycyjnym rozumieniu<sup>5</sup>, gdyż dokonujące się w ramach administracji publicznej procesy decentralizacji i dekoncentracji obejmują swym zakresem obok władztwa administracyjnego również inne postaci władztwa publicznego, które kwalifikować można jako władztwo administracji publicznej (stosowane i wykorzystywane przez nią dla realizacji jej zadań)<sup>6</sup>.

### **Podmioty niepubliczne a decentralizacja władztwa administracji publicznej**

Decentralizacja niejednokrotnie postrzegana jest w doktrynie jako zasada organizacji życia społeczno-politycznego wynikająca z zasady pomocniczości, obok takich zasad, jak zasada organicznej budowy społeczności państwowej (pluralizmu państwowego) czy zasada demokracji<sup>7</sup>. Równocześnie zasada decentralizacji władzy publicznej wyprowadzana z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP zaliczana bywa w orzecznictwie do generalnych zasad ustroju Rzeczypospolitej – obok zasady wykonywania przez samorząd terytorialny istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP)

---

<sup>5</sup> Ujmowanym jako prawo wydawania aktów mających charakter imperatywny, które można wyegzekwować w drodze przymusu administracyjnego. Por. J. Supernat, *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003, s. 39 i n.

<sup>6</sup> Władztwo administracji publicznej traktowane jest zresztą w doktrynie jako jedna z postaci władztwa publicznoprawnego, którego źródła upatruje się w prawie – obowiązującym i posiadającym moc wiążącą, tzn. zdolność do nawiązywania na jego podstawie stosunków prawnych opartych bezpośrednio bądź pośrednio na zinstytucjonalizowanym przymusie państwa. Por. I. Niżnik-Dobosz, *Istota i znaczenie stosunków nie władczych w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014, s. 12.

<sup>7</sup> Por. E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce* [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 140.

czy zasady podstawowego charakteru gminy oraz klauzuli domniemania jej kompetencji we wszystkich zadaniach samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 164 Konstytucji RP)<sup>8</sup>. W kontekście tak ujmowanej decentralizacji władzy publicznej w orzecznictwie podkreśla się zarazem konieczność zachowania zgodnych z Konstytucją RP relacji między zakresem zadań i uprawnień poszczególnych ogniw w strukturze władzy publicznej<sup>9</sup>. Ustawa zasadnicza nie pozostawia wątpliwości co do źródła władzy publicznej w Rzeczypospolitej Polskiej – jest nim naród zorganizowany w państwo. Na gruncie polskiej ustawy zasadniczej nie jest źródłem władzy publicznej żadna spośród wspólnot pośrednich pomiędzy jednostką a wspólnotą narodową – nie są nim wspólnoty samorządowe, mimo iż na gruncie Konstytucji RP przypisany im jest walor publicznoprawny. Tym bardziej nie jest tym źródłem żaden z podmiotów niepublicznych.

W doktrynie i orzecznictwie dostrzegalny jest brak konsekwencji w stosowaniu pojęcia decentralizacji władzy publicznej nie tylko wobec zjawiska partycypacji w wykonywaniu zadań publicznych społeczności pośrednich innych niż „wspólnoty terytorialne” (wobec dokonującej się przez nie prywatyzacji zadań administracji publicznej), ale nawet w odniesieniu do wykonywania zadań publicznych przez inne niż organy administracji podmioty publiczne. Łączona dawniej głównie z samodzielnością związków samorządowych, w tym w szczególności samorządu terytorialnego<sup>10</sup>, następnie po likwidacji tego samorządu<sup>11</sup> od-

<sup>8</sup> Por. wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK 1998, nr 3. poz. 31.

<sup>9</sup> Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11; H. Izdebski, *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji* [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012, s. 14.

<sup>10</sup> T. Hilarowicz decentralizację utożsamiał z przekazywaniem części kompetencji administracji rządowej związkom samorządowym. Por. T. Hilarowicz, *Nauka Administracji i Ogólna Teoria Prawa Administracyjnego*, Łódź 1947, s. 20. S. Kasznica jakkolwiek upatrywał decentralizacji w powierzaniu „samodzielnie wykonywanych” uprawnień administracji publicznej również innym podmiotom niż podmioty samorządu terytorialnego (m.in. samoistnym zakładom publicznym, przedsiębiorstwom publicznym, przedsiębiorstwom koncesjonowanym), to jednak w swych rozważaniach nad decentralizacją administracji publicznej skupiał się w zasadzie na decentralizacji przez samorząd terytorialny. Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 63–64. Podobnie T. Bigo, który upatrywał decentralizacji również w innych niż samorząd terytorialny postaciach wykonywania zadań publicznych (w warunkach II RP m.in. w „samoistnych zakładach publicznych”, przedsiębiorstwach publicznych, prywatnych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej), decentralizacji przez ten samorząd przypisywał jednak szczególną – „centralną” pozycję. Sam samorząd terytorialny definiował zresztą jako decentralizację administracji publicznej, której samodzielными podmiotami są korporacje powołane do tego przez ustawę. Por. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 152, 196–213. Zob. też: Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1929, s. 37.

<sup>11</sup> M.in. dla usprawiedliwienia posługiwania się tym pojęciem w kontekście „idei centralizmu demokratycznego”. Por. J. Starościk, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 18.

noszona zwykle do „samodzielności” dysponujących „władztwem państwowym” podmiotów innych niż jednostki samorządu terytorialnego<sup>12</sup>, obecnie w doktrynie i orzecznictwie decentralizacja ponownie wiązana jest zwykle z wykonywaniem władzy publicznej w ramach samorządu terytorialnego<sup>13</sup>. Nawet w sytuacjach, gdy za przejawy decentralizacji uznaje się przypadki wykonywania zadań publicznych przez podmioty inne niż jednostki systemu samorządu terytorialnego<sup>14</sup>, uwypukla się zwykle cechę decentralizacji, którą spełnić mogą w polskich warunkach ustrojowych jedynie podmioty systemu samorządu terytorialnego – wykonywanie zadań publicznych (władzy publicznej) we własnym imieniu i na własny rachunek<sup>15</sup>. Podkreśla się zarazem szczególny charakter podmiotów samorządu terytorialnego w systemie administracji publicznej, traktując decentralizację dokonywaną przez nie jako decentralizację szczególną, będącą czymś więcej niż „zwyczajną decentralizacją administracyjną”. W konsekwencji często przyjmuje się istnienie decentralizacji kwalifikowanej, w ramach której dokonuje się nie

---

<sup>12</sup> J. Starościak wskazywał na cztery instytucjonalne formy decentralizacji administracji państwowej: przedsiębiorstwo, zakład, samorząd (szeroko rozumiany) oraz zlecenie funkcji administracji publicznej. Autor ten jako okoliczność konstytutywną dla sfery administracji zdecentralizowanej (podstawowe kryterium decentralizacji) wskazywał samodzielność podmiotu decentralizacji wyrażającą się w ograniczeniu ingerencji organu wyższego stopnia dopuszczającym tę ingerencję tylko w oznaczonych prawem przypadkach i tylko w oznaczony prawem sposób oraz w istnieniu prawnych środków ochrony tej samodzielności. Samodzielność, o której pisał Starościak, nie miała jednak charakteru działania we własnym imieniu i na własny rachunek, stanowiąc raczej obok dekoncentracji kategorię prakseologiczną niż ustrojową. Por. *ibidem*, s. 10–12, 46–72. Jeszcze szerzej, jak się wydaje, postrzegał decentralizację T. Kuta. Wyróżniał on decentralizację w postaci samorządu terytorialnego, innych samorządów (zawodowych, pracowniczych, związkowych, organizacji społecznych), zakładu administracyjnego oraz „zinstytucjonalizowanej kontroli społecznej”. Por. T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1992, No 1458, s. 72.

<sup>13</sup> Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 42–55.

<sup>14</sup> Por. H. Zięba-Załucka, *Konstytucjonalizacja zasady subsydiarności w polskiej konstytucji a społeczeństwo obywatelskie* [w:] *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, red. A. Pawłowska, S. Grabowska, Rzeszów 2011, s. 68; M. Szydło, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 46; M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewski, *Samorzady zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV, s. 57.

<sup>15</sup> Np. wskazując obok jednostek samorządu terytorialnego jako podmioty zdecentralizowane pełniące funkcje z zakresu administracji publicznej przedsiębiorstwa (w tym także prywatne, jeśli pełnią funkcje publiczne), zakłady publiczne (administracyjne), samorzady zawodowe oraz inne podmioty „społeczne”, równocześnie definiuje się decentralizację jako taki system organizacyjny administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie weryfikacyjnemu nadzorowi kompetentnych organów. Por. J. Boć, *Struktury* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003, s. 185, 187; wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., sygn. K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147; wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 11.

tylko wyodrębnienie zadań publicznych i kompetencji oraz podział odpowiedzialności publicznoprawnej (co traktowane jest jako wystarczający wyznacznik decentralizacji administracyjnej), ale w różnych skalach terytorialnych dochodzi również do podziału uprawnień władzy politycznej – wykonawczej<sup>16</sup>. W efekcie takiego podziału odróżnia się „decentralizację” w znaczeniu, jakie przyjmuje dla tego pojęcia teoria organizacji (decentralizację administracyjną, decentralizację zarządzania) od decentralizacji, o której mowa w art. 15 ustawy zasadniczej, którą określa się mianem *decentralizacji politycznej*.

Na gruncie współczesnej doktryny prawa administracyjnego nie ulega właściwie wątpliwości, że decentralizacja władzy publicznej, do której nawiązują postanowienia art. 15 polskiej ustawy zasadniczej, w swej istocie odnosi się do samodzielności w sferze *imperium* i stanowi jedynie punkt wyjścia dla innych obszarów samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych<sup>17</sup>. W kontekście zasady pomocniczości, ustrojowej pozycji samorządu terytorialnego w Polsce oraz poglądów doktryny upatrujących w samodzielności wykonywania władzy publicznej istotę decentralizacji<sup>18</sup> przyjęć zatem można, że o ile np. konstytucyjną zasadę pomocniczości czy też dekoncentrację władzy administracyjnej odnosić można z powodzeniem do podmiotów innych niż podmioty władzy publicznej, o tyle decentralizację władzy publicznej, do której nawiązują postanowienia art. 15 Konstytucji RP („decentralizację polityczną”), postrzegać należy jednak wyłącznie w kontekście władzy wykonawczej państwa zdecentralizowanej (decentralizowanej<sup>19</sup>) przez instytucję samorządu terytorialnego. W polskich warunkach ustrojowych poza państwem tylko jednostki samorządu terytorialnego realizują zadania publiczne, dysponując w tym zakresie władzą polityczną. Wykonując je, czynią to we własnym imieniu i na własny rachunek, podlegając w tym zakresie opartemu wyłącznie na kryterium legalności nadzorowi weryfikacyjnemu, co objęte jest gwarantowaną konstytucyjnie ochroną sądową. Inne podmioty, którym w doktrynie przyznawany jest niekiedy walor podmiotów zdecentralizowanej władzy publicznej, wykonują władzę publiczną zawsze w imieniu i na rachunek państwa bądź jednostki samorządu terytorialnego. W odniesieniu do samorządu terytorialnego i dokonującej się przez niego decentralizacji mówić można też

---

<sup>16</sup> M. Kulesza, *Uzasadnienie opinii sporządzonej dla Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 25/99*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9, s. 33.

<sup>17</sup> W tym dla samodzielności zarządzania sprawami publicznymi w rozumieniu gospodarczym, które jednak nie powinny być utożsamiane z treścią decentralizacji. Odmienne stanowisko w tej kwestii przyjął: M. Kulesza, *O tym, ile decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów [w:] Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 415.

<sup>18</sup> Por. A. Wiktorowska, *Prawne determinanty...*, s. 55.

<sup>19</sup> Decentralizacja jest pewną rzeczywistością w sferze ustroju i kompetencji, ale jest zarazem procesem czy raczej szeregiem procesów – „jest w ruchu”.

o upodmiotowieniu „wspólnot pośrednich” (społeczności lokalnych i regionalnych) w stopniu pozwalającym na to, by władza publiczna wykonywana w terenie nie była jedynie narzędziem realizacji zadań ogólnopństwowych, a stała się również reprezentantem społeczności poszczególnych jednostek tego samorządu ukierunkowanym na lokalne (regionalne) dobra wspólne<sup>20</sup>. Tylko w przypadku decentralizacji przez samorząd terytorialny zapewniona może być wreszcie dostateczna ochrona dobra wspólnego (w odniesieniu do wspólnoty narodowej oraz wspólnot regionalnych i lokalnych<sup>21</sup>) – w sytuacji „decentralizacji” władzy administracji publicznej na rzecz podmiotów niepublicznych dużo łatwiej priorytet uzyskać może interes partykularny<sup>22</sup>. Ograniczone wyłącznie do samorządu terytorialnego pojęcie decentralizacji koresponduje ponadto z dychotomicznym podziałem administracji publicznej w Polsce na administrację państwową i administrację samorządu terytorialnego. System tej administracji z pewnością nie jest homogeniczny, jednak – jak się wydaje – w kontekście decentralizacji władzy publicznej ma on jedynie dwa segmenty – państwowy i samorządu terytorialnego. W tym sensie idea i zasada decentralizacji w odniesieniu do administracji publicznej znajduje wyraz w jej ustrojowym dualizmie – wyodrębnieniu administracji rządowej i opartej na zasadzie samodzielności działania administracji samorządu terytorialnego<sup>23</sup>.

Na tym tle nie wydaje się zatem słuszne odnoszenie pojęcia decentralizacji władzy publicznej do sytuacji partycypacji podmiotów niepublicznych w wyko-

<sup>20</sup> Por. M. Stahl, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989, s. 56–57.

<sup>21</sup> Konieczna jest jednak w tym zakresie „pomocnicza” korekta decentralizacji. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo autonomizacji zdecentralizowanej władzy mogące skutkować sprzeniewierzeniu się dobru wspólnemu poszczególnych społeczności i w konsekwencji również dobru osobowemu człowieka. Szerzej: P. Wilczyński, *Decentralizacja władzy publicznej w perspektywie idei pomocniczości* [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018, s. 473–476.

<sup>22</sup> Por. T. Lipowicz, *Pozycja administracji w strukturze podziału władz w warunkach współczesnych zadań administracji* [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów. Poznań, 8–12 września 1997 roku. Referaty i glosy w dyskusji*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999, s. 150. Podejmując w końcu lat 90. XX w. próbę wyjaśnienia „bardziej branżowego niż terytorialnego” zorganizowania Polski, Z. Gilowska zwracała uwagę na polskie uwarunkowania historyczne, które powodować mogą tendencje centralistyczne. Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności* [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 174–175. Również i dzisiaj pewne uwarunkowania natury historycznej mogą odgrywać w tym zakresie istotną rolę, przy czym czynników, które kształtują postawy w tym zakresie, jest z pewnością znacznie więcej. Niebagatelne znaczenie miały i mają tu wciąż interesy wspólnoty narodowej oraz te interesy mniejszych wspólnot, których skuteczna ochrona nie może być zagwarantowana przez podmioty zdecentralizowanej władzy publicznej.

<sup>23</sup> Por. I. Skrzydło-Niznik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007, s. 124.

nywaniu zadań publicznych<sup>24</sup>. W kontekście pluralizmu form i środków realizacji dobra osobowego i dóbr wspólnych (zaliczanych do form i środków partycypacji społecznej czy też prywatyzacji zadań publicznych) implikowanego pomocniczością pojęcie decentralizacji władzy publicznej, do którego nawiązują postanowienia art. 15 Konstytucji RP, odnoszone powinno być wyłącznie do decentralizacji władzy, którą utożsamiać można z decentralizacją polityczną, a więc – w obecnych warunkach ustrojowych Rzeczypospolitej Polskiej – wyłącznie do decentralizacji władzy publicznej dokonującej się poprzez samorząd terytorialny, a nie do „decentralizacji władzy administracyjnej” *sensu stricte* – w rozumieniu teorii zarządzania. Decentralizacja poprzez samorząd terytorialny nie powinna być zatem traktowana jako jedna z najpełniejszych form samodzielnego wykonywania zadań państwa<sup>25</sup>, ale jako jedyna taka forma. Inne niż związane z instytucją samorządu terytorialnego formy „decentralizacji” postrzegane powinny być raczej w kategoriach szeroko rozumianego uspołecznienie procesu administrowania mającego niejednokrotnie cechy dekoncentracji władzy publicznej. Ujęcie decentralizacji władzy publicznej w polskich warunkach ustrojowych, wiążące je wyłącznie z pozycją ustrojową i sposobem realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny, najtrafniej zdaje się również wyróżniać decentralizację spośród zjawisk pokrewnych. Jest też najbliższe rzeczywistości i zapewnia zarazem użyteczny instrument badawczy<sup>26</sup>.

### **Podmioty niepubliczne a dekoncentracja władztwa administracji publicznej**

W doktrynie prawa administracyjnego brak jest jednolitego ujęcia pojęcia dekoncentracji. Bywa, że rozumiane jest ono wąsko – jedynie w odniesieniu do realizacji zadań administracji publicznej, bywa też ujmowane szerzej – w odniesieniu do administracji publicznej. Zdarza się wreszcie, że postrzegane jest ono w relacji do władzy publicznej. W niniejszych rozważaniach pojęcie to używane jest w stosunkowo szerokim znaczeniu i traktowane jako rozproszenie władzy publicznej poprzez rozdzielenie zadań i skorelowanych z nimi kompetencji pomiędzy różnorodne podmioty – niekoniecznie podporządkowane (funkcjonujące w układzie hierarchicznego podporządkowania) i niekoniecznie publiczne<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Por. J. Sobczak, *Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012, s. 40.

<sup>25</sup> Por. T. Rabska, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 3, s. 34.

<sup>26</sup> Por. J.C.N. Raadschelder, *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i continuum*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6, s. 8.

<sup>27</sup> Nie jest to ujęcie typowe, bowiem zwykle w doktrynie dekoncentracja, jeśli nie jest traktowana jako element współczesnej centralizacji albo „słabsza” forma decentralizacji, odnoszona bywa

Nie wchodzi tu zatem w grę wyłącznie dekoncentracja rozumiana jako stano-  
wienie w oparciu o upoważnienie ustawowe przez określony organ administracji  
publicznej wtórnej normy kompetencyjnej, której konsekwencją jest uzyskanie  
przez podmiot niepubliczny zadania i kompetencji do jego realizacji<sup>28</sup>. W przeci-  
wieństwie do omawianej wcześniej decentralizacji władzy publicznej, dekoncen-  
tracja władzy w administracji publicznej nie ma też charakteru politycznego (nie  
upatruje się w niej przemieszczenia władzy publicznej), a jedynie walor *stricte*  
organizacyjny, funkcjonalny<sup>29</sup>.

Dekoncentracja władzy publicznej na rzecz podmiotów niepublicznych  
mających wykonywać zadania administracji publicznej musi mieć zawsze swe  
ustawowe umocowanie. Umocowanie to może mieć charakter szczególny albo  
generalny, jednak z uwagi na okoliczność bezpośredniego oddziaływania na  
sferę zewnętrzną administracji publicznej (kształtowanie sytuacji administra-  
cyjnoprawnych nie tylko podmiotów niepublicznych, na rzecz których doko-  
nywana jest dekoncentracja, ale również podmiotów administrowanych) musi  
wynikać z przepisu rangi ustawowej. Dekoncentracja zadań administracji pu-  
blicznej (niekoniecznie połączona z dekoncentracją kompetencji władczych) na  
rzecz podmiotów niepublicznych przy całej różnorodności sytuacji, w jakich  
jest dokonywana, przybrać może w zasadzie jedną z dwóch postaci. Po pierw-  
sze, polegać może na ustanowieniu normy ustawowej, która dokonuje takiej  
dekoncentracji w sposób bezpośredni. Tak dzieje się m.in. w przypadkach, gdy  
normy ustaw tworzą dla podmiotów niepublicznych szczególne reżimy admini-  
stracyjnoprawne dla realizacji przez nie zadań publicznych. Kwalifikować moż-  
na w ten sposób np. reżimy funkcjonowania zakładów administracyjnych, które  
to podmioty tym samym uznać należy za przejaw dokonywanej bezpośrednio  
za pomocą norm ustawowych dekoncentracji władzy administracji publicznej<sup>30</sup>.

---

jednak do „rozproszenia” czynionego na rzecz podmiotów publicznych. „Rozproszenie” z udziałem  
podmiotów niepublicznych traktowane jest w doktrynie zwykle w kategoriach prywatyzacji zadań,  
kompetencji czy administracji publicznej. Por. T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jed-  
nostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 197. W doktrynie prawa administracyj-  
nego napotkać można również pojęcie dekoncentracji wewnętrznej, dokonywanej, polegające na  
przekazaniu realizacji kompetencji wewnątrz struktury organizacyjnej podmiotu administrującego  
(np. aparatu pomocniczego organu administracji publicznej), ta jednak nie jest przedmiotem niniej-  
szych rozważań. Por. M. Górka, *Dekoncentracja wewnętrzna w prawie administracyjnym*, Toruń  
2017, s. 33.

<sup>28</sup> Por. J. Niczyporuk, *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006, s. 61. Autor ten  
ujmuje „dekoncentrację administracji publicznej” jako ustanowienie przez określony organ admini-  
stracji publicznej wtórnej normy kompetencyjnej, która umożliwi organowi administracji publicz-  
nej uzyskującemu kompetencję wykonanie odpowiadające pierwszej normie kompetencyjnej.

<sup>29</sup> Por. *ibidem*, s. 63–64.

<sup>30</sup> W doktrynie zakłady administracyjne zalicza się czasami do grupy jednostek organizacyj-  
nych zdecentralizowanych, co wywodzi się m.in. z faktu, że korzystają one z prawnie określonej  
samodzielności w wykonywaniu swych zadań, a funkcje nadzorcze organów nadrzędnych zakładu  
są reglamentowane prawnie w stopniu gwarantującym samodzielność. Por. R. Raszevska-Skałecka,



W przypadku zakładów administracyjnych (zarówno publicznych, jak i niepublicznych) mówić należy zatem o zdekoncentrowanym władztwie administracji publicznej stosowanym przez podmiot z istoty (konstrukcji) swej „prywatny” w szczególnym reżimie prawa administracyjnego. Jest to sytuacja, w której ze względu na dobro osobowe administrowanych i dobro wspólne władza publiczna „z mocy samego prawa” powierzona jest podmiotowi niebędącemu podmiotem tej władzy w sensie przyjmowanym na gruncie ustawy zasadniczej<sup>31</sup>. Jako podmiot dekoncentracji władzy administracji publicznej zakład administracyjny w zakresie wykonywania tej władzy zobowiązany jest nie tylko do przestrzegania prawa, ale także do działania na jego podstawie i w jego granicach – zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności. Drugim sposobem dekoncentracji zadań administracji publicznej na rzecz podmiotów niepublicznych jest czynienie tego na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego w drodze aktu prawnego organu administracji publicznej, który to akt tworzy nową normę kompetencyjną albo w inny sposób „przypisuje” władczą kompetencję z zakresu administracji publicznej (wraz z zadaniem) podmiotowi niepublicznemu. Dzieje się tak np. w procesach stosowania regulacji ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>32</sup>.

W przypadku, gdy dojść ma do dekoncentracji zadania publicznego na rzecz podmiotu niepublicznego oraz koniecznego dla realizacji tego zadania władztwa, opowiedzieć należy się za stosowaniem pierwszej z wyżej wskazanych postaci dekoncentracji władzy administracji publicznej. Szereg czynników, które skłoniły do potrzeb niniejszych rozważań można byłoby jako „brak wystarczających gwarancji prawidłowego wykonywania władzy publicznej”, sprawia, że władztwo to – stanowiące integralny, powszechnie stosowany instrument działania administracji publicznej – w przypadku działalności podmiotów niepublicznych partycypujących w wykonywaniu zadań tej administracji stanowić powinno wyjątek od reguły posługiwania się przez nie formami działania niewładczego – wyjątek każdorazowo przewidziany w ustawie.

Na marginesie rozważań poświęconych dekoncentracji władztwa administracji publicznej wskazać warto dostrzegane w doktrynie władcze aspekty dekoncentracji zadań administracji publicznej, którym nie towarzyszy dekoncentracja władztwa w przyjmowanym tutaj rozumieniu. Również one, jak się wydaje, implikować powinny zakres i formy dekoncentracji zadań publicznych na rzecz pod-

---

*Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 417–418. W kontekście tego, co powiedziane zostało wcześniej na temat decentralizacji władzy administracji publicznej, w przypadku zakładów administracyjnych zasadne jest mówienie raczej o dekoncentracji tej władzy.

<sup>31</sup> Jako podmiot władzy na gruncie Konstytucji RP przyjąć należy państwo oraz podmioty samorządu terytorialnego.

<sup>32</sup> Dz.U. 2020, poz. 1057.

miotów niepublicznych. Władczość stosunku administracyjnoprawnego jako jego swoista cecha (wskazywana tradycyjnie przez przedstawicieli doktryny prawa) polega na tym, że władztwu prawnemu, mającemu swe źródło w mocy obowiązującej normy prawnej, kształtującej sytuację administracyjnoprawną), towarzyszy równolegle kompetencja podmiotu administrującego do jednostronnego kształtowania sytuacji administracyjnoprawnej, w której znajduje się administrowany<sup>33</sup>. Jak słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, władztwo prawa administracyjnego charakteryzuje jednak również stosunki administracyjnoprawne kwalifikowane w doktrynie jako niewładcze, bowiem są one zabezpieczone zinstytucjonalizowanym przymusem państwa. Ich treść w zakresie praw i obowiązków w sferze administracji publicznej – jak się podkreśla – została co prawda skonkretyzowana bez użycia instytucji władztwa administracyjnego, rozumianego jako jednostronna konkretyzacja jej treści dokonywana przez podmiot administrujący<sup>34</sup>, jednak obecny jest w nich „refleks władztwa” wiązany głównie z podmiotowością administracyjnoprawną podmiotu administrującego – z okolicznością, że działa on w imieniu i na rachunek podmiotu władzy publicznej oraz realizuje zadania publiczne<sup>35</sup>.

## Podsumowanie

W doktrynie prawa administracyjnego nie ma dziś już wątpliwości co do niejednorodności charakteru prawnego podmiotów administrujących, w tym również różnorodności podmiotów stosujących władztwo publiczne. O ile w przeszłości charakter prawny podmiotu administracyjnego (publiczny albo niepubliczny) łączony był często z kwestią zakresu kompetencji administracyjnoprawnych (w ujęciu modelowym), o tyle współcześnie w doktrynie przeważa ujęcie administracji publicznej funkcjonalne – pogląd, w myśl którego administrację publiczną, w tym władzę tej administracji, wykonywać mogą wszelkie podmioty administrujące, które posiadają ustawowo przyznaną kompetencję do władczych działań<sup>36</sup>. Uwzględniająca złożoność problematyki podmiotów administrujących refleksja nad procesami decentralizacji i dekoncentracji władzy administracji publicznej musi mieć na uwadze relacje między imperium administracji publicznej a sferą wolności i praw administrowanych. Władztwo administracji publicznej wpisane jest bowiem w szerszy kontekst ładu publicznego, kształtowanego zarówno przez wartości wyrażone wprost w Konstytucji RP, jak i przez wartości pochodne wo-

---

<sup>33</sup> Por. I. Niżnik-Dobosz, *Istota i znaczenie...*, s. 11–12.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>35</sup> Por. *ibidem*, s. 19.

<sup>36</sup> Por. M. Zdyb, *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia” 2017, vol. LXIV, nr 1, s. 44.

bec nich, a także ich desygnaty. Chodzić tu będzie nie tylko o wartości zasadnicze w konstytucyjnym porządku aksjologicznym podmiotową godność człowieka oraz dobro wspólne, ale również o wartości natury organizacyjnej dla społeczności tworzącej państwo – leżące u podstaw zasady podziału władz, zasady państwa prawnego, zasady hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego, zasady decentralizacji czy też prawa do sądu<sup>37</sup>. Równocześnie jednak badania obejmujące tę problematykę koncentrować muszą się na zdolności (predyspozycji) podmiotów niepublicznych do wykonywania zadań publicznych, w tym w sposób szczególny na ich zdolności do stosowania w tym zakresie władztwa administracji publicznej.

Deklarowana w Konstytucji RP pomocniczość nie zakłada istnienia jednego idealnego rozwiązania – postuluje ciągłe poszukiwanie, wymaga dokonywania permanentnej weryfikacji m.in. efektywności przyjętego podziału zadań publicznych<sup>38</sup>, w tym również efektywności rozwiązań przyjętych w zakresie decentralizacji (centralizacji) oraz dekoncentracji (koncentracji) władztwa administracji publicznej. Jakkolwiek koncepcja „pomocniczej” społeczności państwowej nie może być ujmowana zatem jako model, ale raczej jako kierunek działania, który podlega korektom w relacji ze zmieniającą się rzeczywistością społeczną<sup>39</sup>. Pomocniczość społeczności pośrednich (w tym różnorodnych podmiotów niepublicznych) stanowi niewątpliwie istotny element konstrukcji pomocniczego państwa. Jak należy sądzić, jest to jednak sfera pomocniczości w zasadzie wyłączona z zakresu procesów centralizacji i decentralizacji władzy publicznej (z wyjątkiem samorządu terytorialnego). Jakkolwiek zatem w doktrynie i orzecznictwie pojęcie decentralizacji władzy publicznej odnoszone bywa również do sytuacji, w których władza ta przeniesiona zostaje na podmioty niepubliczne – nieukonstytuowane (niepredestynowane) do jej samodzielnego wykonywania, to jeśli przyjąć, że o decentralizacji władztwa administracji publicznej mówić można wyłącznie, gdy delegowana jest ona przez państwo na podmiot zdolny do jego realizacji we własnym imieniu i na własny rachunek, w sytuacjach współdziałania podmiotów niepublicznych w realizacji zadań administracji publicznej, w tym w szczególności w sytuacjach delegowania na te podmioty władztwa administracji publicznej, nie można dostrzec decentralizacji władzy administracji publicznej, a jedynie jej dekoncentrację rozumianą jako wyposażenie tych podmiotów w kompetencje władcze (publicznoprawne) realizowane w przeciwieństwie do sytuacji decentralizacji w sposób niesamodzielny<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> Por. *ibidem*, s. 41–44.

<sup>38</sup> Por. A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 6.

<sup>39</sup> Por. W. Łużyński, *Państwo pomocnicze. Nauczanie Jana Pawła II*, Lublin 2001, s. 266.

<sup>40</sup> W rozumieniu samodzielności, w jaką wyposażone zostały podmioty samorządu terytorialnego.

## Bibliografia

- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Boć J., *Struktury* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2003.
- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1929.
- Gilowska Z., *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności* [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Górka M., *Dekoncentracja wewnętrzna w prawie administracyjnym*, Toruń 2017.
- Hilarowicz T., *Nauka Administracji i Ogólna Teoria Prawa Administracyjnego*, Łódź 1947.
- Izdebski H., *Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej i zasada decentralizacji* [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012.
- Karcz-Kaczmarek M., Maciejewski M., *Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Kulesza M., *O tym, ile decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Kulesza M., *Uzasadnienie opinii sporządzonej dla Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 25/99*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 9.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 1992, No 1458.
- Lipowicz T., *Pozycja administracji w strukturze podziału władz w warunkach współczesnych zadań administracji* [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego. Dziesiąte Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników Administratywistów. Poznań, 8–12 września 1997 roku. Referaty i glosy w dyskusji*, red. H. Bauer, R. Hendler, P. Huber, B. Popowska, T. Rabska, M. Szewczyk, Poznań 1999.
- Łużyński W., *Państwo pomocnicze. Nauczanie Jana Pawła II*, Lublin 2001.
- Niczyporuk J., *Dekoncentracja administracji publicznej*, Lublin 2006.
- Niżnik-Dobosz I., *Istota i znaczenie stosunków nie władczych w polskim prawie administracyjnym* [w:] *Administracja niewładcza*, red. A. Barczewska-Dziobek, K. Kłosowska-Lasek, Rzeszów 2014.
- Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce* [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Raadschelder J.C.N., *Centralizacja i decentralizacja: dychotomia i continuum*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 6.
- Rabska T., *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 3.
- Raszewska-Skałeczka R., *Zakres prawnej samodzielności prawotwórczej zakładu administracyjnego* [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Kraków 2007.
- Sobczak J., *Decentralizacja administracji publicznej a zadania samorządu terytorialnego* [w:] *Ustrój terytorialny państwa a decentralizacja systemu władzy publicznej*, red. A. Lutrzykowski, Toruń 2012.
- Stahl M., *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989.
- Starościk J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

- Supernat J., *Instrumenty działania administracji publicznej. Studium z nauki administracji*, Wrocław 2003.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Szydło M., *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Wiktorska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Wilczyński P., *Decentralizacja władzy publicznej w perspektywie idei pomocniczości* [w:] *Stulecie polskiej administracji. Doświadczenia i perspektywy*, red. W. Federczyk, Warszawa 2018.
- Zdyb M., *Konstytucyjne podstawy ładu publicznego w administracji w świetle Konstytucji oraz orzecznictwa. Zagadnienia wybrane*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia” 2017, vol. LXIV, nr 1.
- Zięba-Zalucka H., *Konstytucjonalizacja zasady subsydiarności w polskiej konstytucji a społeczeństwo obywatelskie* [w:] *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, red. A. Pawłowska, S. Grabowska, Rzeszów 2011.

### Streszczenie

Realizacja przez podmioty niepubliczne zadań administracji publicznej w ramach różnorodnych form współdziałania tych podmiotów z organami administracji publicznej skłaniać musi do refleksji nad kwestią możliwości dokonywania w takich przypadkach dekoncentracji władzy publicznej. Zasadne stają się pytania nie tylko o sam mechanizm dekoncentracji czy też o zakres i formy władztwa publicznego, jakie delegowane może być na podmiot niepubliczny. Kluczowa okazuje się bowiem kwestia prawnej dopuszczalności oraz celowości dekoncentracji władzy publicznej na rzecz podmiotów niepublicznych.

*Słowa kluczowe:* dekoncentracja, decentralizacja, władza publiczna, administracja publiczna, zasada pomocniczości

### **NON-PUBLIC ENTITIES AND THE PHENOMENA OF DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION OF PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES**

#### Summary

Participation of non-public entities in the implementation of public administration tasks requires reflection on the issue of the possibility of deconcentration of public authority to these entities. Targeted questions are not only about the mechanism of deconcentration or the scope and form of public authority to be delegated to the non-public entity. Fundamental importance should be assigned legal issues of admissibility and the purposefulness of deconcentration of public authority to non-public entities.

*Keywords:* deconcentration, decentralization, public authority, public administration, principle of subsidiarity