

Ludwik Habuda

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Angelusa Silesiusa w Wałbrzychu
e-mail: lhab@interia.pl

Centralizacja vs decentralizacja w hierarchicznej, spiętrzonej strukturze państwowej administracji

Streszczenie. W artykule kluczowe są dwa wątki: językowa wieża Babel w operowaniu pojęciem centralizacji/decentralizacji oraz autorska koncepcja tego pojęcia konceptualizacji. Autora do końcowych konkluzji prowadzą wyniki wcześniej przeprowadzonego krytycznego przeglądu stanu literatury przedmiotu.

Słowa kluczowe: administracja państwowa, centralizacja vs decentralizacja, kompetencje, organizacyjna hierarchia, struktura organizacyjna, zadania

Problem organizacyjnej centralizacji vs decentralizacji autor rozpatruje w strukturze całej administracji państwowej, tzn. łącznie administracji rządowej i samorządowej. Takie połączenie bierze się stąd, że samorząd to instytucja państwa, której powierzone zostało sprawowanie wyodrębnionej części państwowej administracji¹. Pozostawienie poszczególnym szczeblom spiętrzenia administracyjnej hierarchii osadzonego w metodach egzekwowania podległości, takiego czy innego zakresu samodzielności – w tym w szczególności samodzielności administracji samorządowej wobec administracji rządowej – i stworzenie takich czy innych formalnych i/albo nieformalnych zabezpieczeń tej samodzielności to też problem

¹ Przyjmując takie stanowisko, jednocześnie opowiedziano się po stronie państwowej teorii terytorialnego samorządu.

ze sfery centralizacji/decentralizacji. Zakres rozważań ograniczono do literatury przedmiotu, praktyki dotknięto tylko marginalnie.

Centralizacja vs decentralizacja to kwestia stopnia samodzielności w wykonywaniu zadań i korzystaniu z kompetencji rozmieszczonych w strukturze organów i aparatu państwa, w sprawowaniu władzy nad społeczeństwem i jego poszczególnymi częściami, kończąc na jego częściach najmniejszych, jakimi są poszczególne jednostki.

Jest kwestią nie centralizacji vs decentralizacji, lecz wyboru między etatyzmem i liberalizmem wyznaczanie zakresu władzy państwa nad podmiotami tworzącymi administrowaną, zorganizowaną politycznie zbiorowość ludzi i organizacji. Etatyzm to więcej aktywności państwa, szerszy zakres jego władzy nad otoczeniem, zaś liberalizm to aktywności państwa i jego władzy mniej. Ile w państwie etatyzmu, a ile liberalizmu nie jest bez znaczenia dla wyborów centralizacyjnych/decentralizacyjnych, ale takim wyborem nie jest. Chyba że mamy do czynienia z państwem totalitarnym [Habuda 2001].

Terytorialne hierarchiczne spiętrzenie nie jest w administracji państwowej spiętrzeniem jedynym. Mniej lub bardziej wewnętrznie hierarchicznie spiętrzone są także obsługujące poszczególne jednostki terytorialnego podziału poszczególne urzędy. Centralizacją vs decentralizacją władzy i kierowania w ich hierarchicznie spiętrzonych strukturach nie zajęto się w niniejszym opracowaniu. W kwestii relacji między nimi ograniczono się do przypomnienia, że zmiany w nich są od siebie niezależne.

Bazą, swego rodzaju konstrukcyjnym szkieletem, na którym umiejscowiono wywody mające za przedmiot centralizację i decentralizację administrowania (władzy wykonawczej) jest zasadniczy podział terytorialny kraju na województwa, powiaty i gminy. To zastrzeżenie ważne, bo wykonawcza władza państwowa (administracja) jest sprawowana także przez instytucje funkcjonujące poza tym podziałem, choćby na bazie podziałów specjalnych. Ich stan dla generalnej diagnozy stanu centralizacji vs decentralizacji władzy i administrowania w państwie nie jest bez znaczenia. Nim się jednak tutaj nie zajęto.

W literaturze przedmiotu mamy do czynienia z terminologiczną wieżą Babel. Tym samym terminom nadawane są mniej lub bardziej różniące się między sobą znaczenia. Celem artykułu jest sformułowanie własnego – porządkującego zastany stan rzeczy – stanowiska w przedmiocie rozumienia pojęcia organizacyjnej – bo tylko w organizacjach mamy z nią do czynienia – centralizacji vs decentralizacji.

O tyle, o ile odwołano się w artykule do praktyki – chodzi przede wszystkim o praktykę polską – są w nim także pewne elementy diagnozy.

Centralizacja i decentralizacja to nie dwa różne, lecz jeden **parametr** opisujący siłę relacji nadrzędności i podporządkowania w spiętrzonej strukturze zależności. To dwa krańce tego samego ciągu przechodniej relacji nadrzędności

i podporządkowania. To **właściwość, którą możemy orzekać** – w każdym razie tutaj przyjęto taką konwencję pojęciową – **tylko w strukturze hierarchicznej**, czyli takiej, w której zachowania szczebli hierarchicznie niższych przynajmniej w jakimś zakresie wyznaczane są przez dyspozycje (decyzje i rozporządzenia) szczebla(i) – poziomu(ów) – hierarchicznie wyższego(ych).

W strukturach organizacyjnych hierarchia sprowadza się do tego, że „każda klasa znajduje się w relacji nadrzędności lub podrzędności względem pozostałych klas, że istnieje klasa graniczna, która nie ma dla siebie klasy nadrzędnej i klasa graniczna, która dla żadnej z klas nie jest klasą nadrzędną – tzw. najwyższy i najniższy szczebel hierarchii” [Pszczółowski 1978: 77-78].

W podejściu tutaj prezentowanym społeczeństwo i jego organizacje to dla państwa, jako zorganizowanej struktury państwowych organów i obsługującego je aparatu, organizacyjne otoczenie. Do oddziaływania na nie – łącznie z organizowaniem świadczenia lub bezpośrednim świadczeniem takich czy innych usług – sprowadza się zewnętrzną aktywność poszczególnych państwowych instytucji. Ich realizacja przypisywana jest poszczególnym z tych instytucji. W zależności od tego, czy jest ich mniej czy więcej, różnie lokują się między organizacyjną koncentracją i dekoncentracją. Jeśli mają tworzyć jedną organizację, nie mogą funkcjonować bez czyniącego z nich zorganizowaną całość zhierarchizowania zależności.

Z bardzo podobnie rozumianą hierarchią zależności mamy do czynienia również w świecie zwierząt. W nim „Hierarchia polega na tym, że każdy indywidualny osobnik żyjący w pewnej społeczności dobrze wie, kto jest od niego silniejszy, a kto słabszy, wobec czego przed silniejszym może się wycofać bez walki, a od słabszego może oczekiwać, że ten również, nie walcząc, będzie mu ustępował wszędzie, gdzie tylko jeden drugiemu wejdzie w drogę” [Lorenz 1975: 80].

W organizacjach zespołów ludzkich hierarchiczne zależności są przechodnimi, a to znaczy, że jeśli A jest podporządkowany B, B podporządkowany C, a C podporządkowany D, to A jest podporządkowany oprócz B także C i D. „dwa dowolnie wybrane elementy będą znajdować się względem siebie w stosunku współrzędności jedynie w tym przypadku, jeśli oba należą do tej samej klasy, czyli znajdują się na tym samym szczeblu hierarchii” [Pszczółowski 1978: 78]. Przechodność jest dla każdej spiętrzonej hierarchii kluczowa z tego względu, że pozwala na zachowanie władzy w strukturach hierarchicznie spiętrzonych nad nie tylko bezpośrednio niższym, ale także nad wszystkimi hierarchicznie niższymi szczeblami tak spiętrzonej struktury.

Hierarchiczna zależność to relacja władzy. A z tą, jak wyjaśnia Robert A. Dahl, mamy do czynienia wówczas, gdy „A wpływa na B i sprawia, że B zachowuje się tak, jak nie zachowałby się, gdyby A nie wywierał na niego

wpływu” [Dahl 1969: 99]. Bez relacji władzy nie ma kierowania (rządzenia i zarządzania), ale nie tylko do nich daje się sprowadzić kierowanie (rządzenie i zarządzanie). W Tadeusza Kotarbińskiego definicji kierowania zostało ono opisane następująco: „Najogólniej polega ono na tym, że impuls dowolny danego osobnika jest dziełem innego osobnika. Osobnik B działa przeto, starając się wykonać plan przyjęty przez innego osobnika, osobnika A, w odniesieniu do działania osobnika B. Tak bywa, gdy uczeń w klasie idzie za wskazówkami nauczyciela” [Kotarbiński 1969: 99]. Zestawienie obok siebie obydwu tych definicji ułatwia zwrócenie uwagi na rozróżnienie relacji władzy i relacji kierowania (rządzenia i zarządzania); spostrzeżenie, że kierowanie to nie tylko władzy sprawowanie, ale i jej wykorzystywanie w imię koordynowania poszczególnych aktywności. Jest to rozróżnienie w literaturze przedmiotu niemal powszechnie ignorowane.

Według Oskara Langego „organizacja jest ściśle scentralizowana, jeżeli tylko naczelną instancją, czyli centralą, pobiera decyzje wyłącznie z dołu do góry, do centrali płyną informacje sytuacyjne, i wyłącznie z centrali w dół płyną nakazy. To znaczy, że w instancjach niższych od centrali nie pobiera się żadnych decyzji” [Lange 1962: 2-3]. I dalej: „Jeśli organizacja nie jest ściśle scentralizowana, to powiemy, że zachodzi w niej pewna decentralizacja. Może ona dotyczyć tylko pewnego rodzaju informacji lub tylko pewnego rodzaju decyzji albo tylko pewnych instancji. Istnieje tu wiele najrozmaitszych możliwości” [Lange 1962: 3]. Centralizacja i decentralizacja nie wykluczają się, one współistnieją ze sobą, znajdując zastosowanie w różnych częściach organizacyjnych aktywności.

Realnie organizacji w pełni, w 100% zdecentralizowanych nie ma. Pełna decentralizacja – gdyby sobie taką wyobrazić – równałaby się z brakiem i relacji władzy, i relacji kierowania, oznaczałaby tak dalece pełną samodzielność wchodzących w skład organizacji jej tak zdecentralizowanych części, że nie wchodziłyby w skład większej niż ona organizacji, zatem i wykluczone byłoby ich jakiegokolwiek w tej większej organizacji podporządkowanie, zostałyby tym samym przesunięte do organizacyjnego otoczenia.

Według Janusza Gościńskiego w pełni zdecentralizowaną byłaby taka organizacja, w której udałoby się zbudować takie drzewo organizacyjnych celów, w którym cele niższych szczebli spiętrzonej hierarchii² byłyby bez reszty zgodne z celami wyższych szczebli hierarchii, łącznie z najwyższym. „Podukład jest całkowicie zdecentralizowany w ramach generalnych dla całego układu celów wtedy i tylko wtedy, gdy lista jego ogólnych celów jest identyczna jakościowo z listą szczebla nadrzędnego (lub jednostki wyższego szczebla)” [Gościński 1971: 302].

² Przy takim – wyobrażonym – braku hierarchii nie byłoby miejsca na wyróżnienie szczebli, o których mowa w relacjach władzy.

Takie drzewo celów musiałby zbudować najwyższy szczebel w hierarchicznie spiętrzonej strukturze i narzucić je szczeblom usytuowanym niżej w strukturze. Gdyby do czegoś takiego doszło, byłaby to organizacja nie zdecentralizowana, lecz przeciwnie, wysoce scentralizowana. Tym bardziej scentralizowana, że po centralnym sformułowaniu celów pozostałby jeszcze problem zapewnienia zgodności realizacyjnych poczynań w skutecznym osiągnięciu narzuconych, na różnych poziomach spiętrzenia organizacyjnych struktur o różnych stopniach ogólności, organizacyjnych celów. Jak w takim stanie uniknąć choćby generowanych przez podziały organizacyjne partykularyzmów?

Jest likwidacją miejsca zarówno dla centralizacji, jak i decentralizacji zniewolenie. „W biologii znane jest zjawisko zaszczepiania obcej struktury. Wirus może zaatakować bakterię, jego materiał genetyczny – DNA (kwas dezoksyrybonukleinowy) dostaje się do wnętrza bakterii, opanowuje jej «maszynierię» biochemiczną tak, że w ciągu kilku minut zaczyna ona produkować setki nowych wirusów identycznych z najeżdźcą. Bakteria żyje nadal, ale jej struktura jest już inna [...] Analogiczne zjawisko – choć na poziomie integracji nieporównanie wyższym – spotkać można w życiu człowieka, gdy owładnięty jakąś ideą, początkowo obcą, a potem jak najbardziej własną, wszystko dla niej poświęca, nic poza nią nie widzi, gotów dla niej oddać życie własne i cudze (na ogół łatwiej cudze)” [Kępiński 1973: 6-7]. Członek organizacji doprowadzony do takiego stanu traci na odrębności, człowieczeństwie i podmiotowości.

„Właściwy sposób centralizacji polega na tym, że sam człowiek – gubernator prowincji czy menedżer regionu – jest «scentralizowany» zanim się go wyśle na zdecentralizowaną placówkę. Święty Augustyn kiedyś powiedział, że jedyną regułą chrześcijańskiego postępowania jest: «Kochać Boga i robić to, na co ma się ochotę». Chodzi oczywiście o to, że jeżeli naprawdę kocha się Boga, to będzie się chciało robić jedynie to, co mu się podoba. Podobnie centrala zakonu nie dzwoni wciąż do księży jezuitów ani nie posyła im notatek” [Jay 1996: 74]. Nikt już nikomu niczego nie narzuca, wszyscy zgodnie podążają w tym samym kierunku. Tak w swych zachowaniach organizacyjnych zautomatyzowani, że subiektywnie czujący się wolnymi, stają się jednak obiektywnie wręcz zniewoleni.

W przypadku organizacji szczególnie złożonych i probabilistycznych – a taką organizacją jest każde państwo – w pełni scentralizowane kierowanie nimi jest niemożliwe [Beer 1966; Gościński 1968]. Pełna centralizacja nie jest możliwa z powodów:

- po pierwsze – na co już zwracano uwagę – generowanych przez podziały struktur organizacyjnych, w tym podziałów w układach spiętrzeń hierarchicznych partykularyzmów,

- po drugie, konieczności liczenia się z ograniczeniami przyrodniczymi – fizycznymi i biologicznymi – kierowanych. Fryderyk Wielki wysoko oceniwszy

defiladę swoich żołnierzy zauważył jednak jedną usterkę: oni oddychali. Monarcha panujący na odwiedzonej przez Małego Księcia planecie 325 nie wydawał swym poddanym poleceń, które nie liczyłyby się z prawami natury [Saint Exupery 1985: 32-36],

– po trzecie, ograniczeń w dostępie do informacji potrzebnych przy korzystaniu z uprawnień.

Ma swoją wymowę, że Lange – w każdym calu ekonomiczny marksista – dopuszczając pełną centralizację, nie znajduje w organizacjach miejsca dla podobnie pełnej decentralizacji.

Równie zastanawiające jest, jak Lange rozumie decentralizację i co mówi o warunkach umożliwiających decentralizację kierowania bez szkody dla sprawności realizacji organizacyjnych celów. „Muszą być mianowicie sformułowane cele niższych instancji i ustalone dla nich bodźce i to takie, że niższe instancje będą wykonywały dokładnie takie czynności, jakich pragnie centrala. Aby to było możliwe **centrala musi mieć możliwość ustalania dla niższych instancji celów i bodźców, które spowodują, że instancje te, postępując zgodnie ze swoimi instancyjnymi celami, będą zarazem postępowały zgodnie z celami centrali**³. Tam gdzie nie jest to możliwe, niemożliwa jest też automatyzacja zarządzania” [Lange 1962: 5]. Langemu do głowy nie przychodzi, że automatyzacja zarządzania, o której mówi, to jego skrajna centralizacja w ręku takiego systemu twórcy. Jeśli skuteczna, to tak „kierowanych” na tyle uprzedmiotowiająca i ubezwłasnowolniająca, że likwidująca potrzebę kierowania nimi. To coś na podobieństwo przywołanego za Antonim Kępińskim „zaszczepienia obcej struktury”.

Stanisław Kowalewski, polemizując z Langem, pisze: „technik, który przez naciśnięcie odpowiedniego guzika spowodował najdokładniej przewidziane obroty koła, bez konieczności kręcenia korbą, dokonał aktu decentralizacji. Lange jak gdyby nie widzi różnicy między zakreśleniem granic swobodnego działania – oczywiście niezbędnym w każdej sytuacji – a stworzeniem chwytu socjotechnicznego, pozorów swobody nieudzielonej w ogóle” [Kowalewski 1968: 18-19]. Krytyka ta nie została zauważona, a zignorowana – co wówczas najłatwiej daje się wytłumaczyć względami ideologicznymi, a dzisiaj nieznajomością starszej literatury przedmiotu – nie wpłynęła na stan ówczesnej teoretycznej refleksji⁴. I dzisiaj też w teoretycznej refleksji jest zupełnie niezauważana.

Tym samym tropem co Lange poszło wielu innych autorów z zakresu nauk o organizacji i zarządzaniu, np. Władysław Madurowicz. W czasie kiedy jego opracowanie się ukazało – co było wówczas ideologicznie w pełni zrozumiałe (co

³ Wszystkie podkreślenia pochodzą od autora artykułu.

⁴ Nawiązuje do niej, odnosząc ją do ówczesnej państwowej administracji, Ludwik Habuda [1980].

nie znaczy, że poznawczo trafne i słuszne) – autor ten w trosce o nieosłabianie socjalistycznego, jak to wówczas określano, centralizmu demokratycznego posunął się aż tak daleko, że decentralizację zarządzania sprowadził do takich zmian „szeroko pojmowanego instrumentarium kierowania”, które ani nie osłabiają jego skuteczności, ani nie pociągają osłabienia siły kierowania [Madurowicz 1977: 61]. Taka decentralizacja zarządzania to decentralizacja tylko z nazwy, bo z samego założenia niemająca prowadzić do wzrostu samodzielności tak – tylko jakby – zdecentralizowanych. Niech tak „zdecentralizowanym” wydaje się, że pozostawiono im więcej samodzielności.

Taką samą procentralizacyjną orientację odnajduję u Kotarbińskiego. „Przez centralizację – czytamy w *Traktacie...* – rozumiemy zmiany organizacji zespołu **idące w kierunku coraz mniej pośredniego** i coraz pełniejszego uzależnienia praktycznego działań wykonawców od wskazań kierowników tak, iż w zespole całkowicie scentralizowanym wszystkie działania wszystkich członków zespołu jako takich byłyby całkowicie wyznaczone przez wskazania jedyne go kierownika całości. Jest to, rzecz jasna, fikcyjna ewentualność. W rzeczywistości spotyka się zespoły mniej lub bardziej scentralizowane, nie spotyka się zespołów scentralizowanych zupełnie” [Kotarbiński 1969: 234].

Stanowisko Langego – to chyba nie bez znaczenia, że jednocześnie i ekonomisty, i cybernetyka, i zdeklarowanego marksisty – w którym uzależnia (dopuszczalną) decentralizację kierowania od nieograniczania jego skuteczności i sprowadza do podmiany metod jego sprawowania, zastąpienia – w czym jest zgodny z prakseologiem Kotarbińskim – wcześniej wykorzystywanych metod bezpośrednich i dyrektywnych metodami pośrednimi i parametrycznymi w całości zdaje się podzielać wielu – a ryzykuję nawet stwierdzenie, że zdecydowana większość – innych autorów.

Jest znamienne – a chyba nawet ideologicznie pikantne – że mocno centralistyczne poglądy prakseologa Kotarbińskiego oraz marksisty Langego całkowicie zbiegają się z filozofią delegowania uprawnień decyzyjnych prezentowaną przez Johna Rockefellera, amerykańskiego XIX-wiecznego króla nafty: „Idzie o to, żeby człowiek [Rockefeller mówi w tym przypadku o sobie, jako menedżerze i przedsiębiorcy – L.H.] nie robił niczego, jeżeli może spowodować, aby zrobił to ktoś inny” [Gross i in. 1999: 49]. Rockefellerowi chodzi nie o pozostawianie tak zarządzanym robotnikom większej samodzielności, lecz o wyręczanie się nimi. Wyręczając się innymi, Rockefeller nie zwiększa możliwości samodzielnego wyboru tak kierowanych wykonawców, nadal zachowuje skrajnie scentralizowaną kontrolę nad rozłożonym na podległych mu pracowników wykonywaniem zróżnicowanych operacji produkcyjnych.

Mniej radykalna, ale jednak ciągle jednoznacznie procentralizacyjna jest orientacja Jana Zieleniewskiego. Píše on: „Można [...] przesuwac w dół decyzje

w sprawie zleceń, ograniczać udział instrukcji w zleceniach, rezygnować ze stosowania bodźców posłuszeństwa, ale trzeba w tym samym czasie centralizować decyzje w sprawie bodźców kierunkowych, przeważnie zaś trzeba centralizować także ogólne wytyczne działania [...], a także centralizować kontrolę” [Zieleniewski 1965: 572-573].

Autor ma wręcz nieodpartą ochotę następującego łącznego skomentowania tych stanowisk: dla nich wszystkich realne ograniczenie kompetencji najwyższego kierownictwa organizacji zdaje się w ogóle nie do przyjęcia; decentralizowanie, o którym mówią przywołani wyżej autorzy, to takie zmiany w relacjach zależności, które nic nie zmieniają, w których chodzi o to, aby, broń Boże, nijak nie osłabić władzy centrali, aby decentralizowanie sprowadzić do wrażenia decentralizacji, w końcu do decentralizacji tylko iluzji. I niczego w tym względzie nie zmienia ewentualne podzielenie takich złudzeń. Kategorie postprawdy i symulakra wówczas jeszcze nie były obecne w społecznym dyskursie. Można natomiast o szeroko podzielanych złudzeniach powiedzieć, że sprawowanie władzy i kierowanie wielce ułatwiają. Wszakże złudzenia podzielane przez wielu nie stają się przez to ani trochę bliższe prawdy⁵.

Nie ma problemu centralizacji vs decentralizacji, gdy w spiętrzonej hierarchicznej strukturze jej pośrednie szczeble są kompetencyjnie puste. „Można powiedzieć, że wówczas organizacja jest właściwie jak gdyby dwuinstancyjna, bo instancje pośrednie właściwie nie pełnią samodzielnej roli. Można by je było właściwie wyeliminować” [Lange 1962: 3]. Pozbawione zadań i kompetencji przestają być stroną w relacjach władzy i kierowania. W relacjach władzy i podziału kompetencji takie puste decyzyjne szczeble struktury są bez znaczenia. Przypisanie szczeblowi hierarchii formalnie wyróżnionemu w spiętrzonej strukturze zadań bez jednoczesnego przypisania stosownych zadań i kompetencji nie jest decentralizacją. Ono się opisowi w języku centralizacji/decentralizacji wymyka.

Zawsze kluczowymi dla stanu centralizacji vs decentralizacji problemami zajmuje się Jan Boć, gdy stwierdza, że „przez decentralizację można rozumieć 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 nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetentnych” [Boć 2007: 27]. Oto dlaczego.

W każdej strukturze organizacyjnej punktem wyjścia dla wypowiedzania się w kwestii centralizacji i decentralizacji jest podział zadań i kompetencji w jej

⁵ Dzisiejszym wyznawcom postprawdy należy przypomnieć Mikołaja Kopernika. W skierowanym do papieża Pawła III dołączonym do *De revolutionibus orbium coelestium* liście pisał: „myśli uczonego są niezależne od sądu ogółu – ponieważ dążeniem uczonego, o ile tylko ludzkiemu rozumowi pozwala na to Bóg, jest szukanie we wszystkim prawdy” [cyt. za Tazbir 2002: 168].

spiętrzonej hierarchii. Same zadania i kompetencje określają normy prawne. I mniej lub bardziej wyznaczając przestrzeń aktywności działających zgodnie z nimi decydentów, są pierwszym krokiem w kierunku możliwości oceny stanu centralizacji/decentralizacji władzy, kierowania i decyzji [Simon 1975: 391]. Mamy z nimi do czynienia i w strukturze administracji rządowej, i w strukturze samorządu terytorialnego.

Oto rozwiązanie tego problemu na przykładzie hiszpańskiego społecznego budownictwa mieszkaniowego, budowy mieszkań nazywanych tam „urzędowo chronionymi”. Maksymalne koszty takiego budownictwa, powierzchnia mieszkań, ulgi podatkowe i wysokość maksymalnego oprocentowania udzielanych na ich budowę kredytów pozostają w wyłącznej gestii władz centralnych. Samorządy regionalne – najbliższe naszym samorządom wojewódzkim – tego rodzaju budownictwo finansują i występują w nim w roli inwestorów. Gminom pozostają decyzje o udostępnieniu gruntów pod tego rodzaju budownictwo [Życiński 2005: 95]. Na podziałach zadań i kompetencji⁶ i uregulowaniu decyzyjnych procedur hierarchiczne zależności się nie kończą. I różnie się przedstawiają w zależności od tego, w ramach którego z trzech niżej wyróżnionych typów struktur mamy z nimi do czynienia. Oprócz lokalizacji kompetencji ważne są warunki, w jakich zadania są wykonywane, a kompetencje jak wykorzystywane⁷.

Po dokonaniu podziału zadań i kompetencji w spiętrzonej strukturze administracji państwowej pojawia się problem charakteru zależności między poszczególnymi poziomami (szczeblami) spiętrzenia. W strukturze administracji rządowej zależność ta opisywana jest w konwencji prawniczego hierarchicznego podporządkowania. Składają się na nie podległości osobowa i służbowa. „**Podległość osobowa** – to uzależnienie od czynnika wyższego w zakresie nominacji, wysokości uposażenia, nagród, ewentualnie także zwolnienia z danego stanowiska. **Podległość służbowa** natomiast oznacza obowiązek podporządkowania się **poleceniom służbowym** przełożonego, niewykonanie polecenia służbowego naraża urzędnika na mniej lub bardziej dotkliwe sankcje służbowe, z usunięciem ze stanowiska włącznie – chyba że polecenie było w oczywisty sposób sprzeczne z prawem” [Izdebski 2001: 30].

⁶ Przypisanie tego zadania regionom, a nie gminom należy wiązać z realistyczną oceną możliwości udźwignięcia – a właściwiej byłoby powiedzieć nieudźwignięcia – ich finansowych konsekwencji przez dysponujące ograniczonymi zasobami bardzo liczne, hiszpańskie gminy. O kryteriach lokalizacji bodajże najobszerniej w polskiej literaturze pisze Kowalewski [1975: 128-143].

⁷ Rozróżniając je – co do ich rozróżnienia przekonuje wyrok WSA w Gdańsku (sygn. akt III SA Gd 847/15) z dnia 21 stycznia 2016 r. – samo rozróżnienie uzasadnia stwierdzeniem, że w stosunkach publicznoprawnych nie ma zastosowania zasada „co nie jest zakazane jest dozwolone; dozwolone jest co prawo wyraźnie przewiduje”.

Identyczne jest w tej kwestii stanowisko Jrzeego Starościaka: „**Hierarchiczne podporządkowanie** jest podporządkowaniem jednostronnym, występującym tylko w pionowym (organ wyższy – organ niższy) powiązaniu organów administracyjnych. Przejawia się ono w podwójnej zależności organu niższego od organu wyższego – w zależności osobowej oraz awansów, nagród itp. przyznawanych pracownikom organu niższego. [...] **Zależność (podległość) osobowa** polega na tym, że organ wyższy ma prawo obsadzania stanowisk w organach bezpośrednio lub pośrednio niższych. To samo dotyczy zwolnień, polega na braku prawnego ograniczenia wydawania poleceń służbowych w pewnej sferze [w sferze kompetencji danego organu – L.H.] przez organ wyższy organowi niższemu” [Starościak 1978: 61].

„Władczy charakter jakiegoś dyrektywnego polecenia zostaje potwierdzony lub ustalony, jeżeli je zaakceptuje ktoś, do kogo je zaadresowano. Zostaje ono przyjęte jako podstawa działania. Czyjeś nieposłuszeństwo wobec takiego przekazu zaprzecza jego władczemu charakterowi. Dlatego o tym, czy jakieś polecenie ma taki charakter, czy nie, decydują [...] osoby, do których je zaadresowano, a nie osoby uznane za «władzę» ani ci, którzy te polecenia wydają” [Barnard 1997: 186]. W skrajnej postaci wymuszanie personalnej podległości da się sprowadzić do wymuszania oportunistu oraz formowania, a nawet łamania kręgosłupów [Ossowski 1967: 156-157]. One osobom poddawany takim oddziaływaniom ułatwiają trwanie i przetrwanie.

W administracji rządowej podległość personalna znajduje swój wyraz przede wszystkim w powoływaniu i odwoływaniu wojewodów. Rozstrzygające znaczenie w przypadku tych decyzji formalnie premiera i ministra odpowiedzialnego za administrację jest prawnie oczywiste. Możliwości odwoływania wojewodów przez premiera i stosownego ministra są niczym nieograniczone. A nadto wycofanie przez rząd Prawa i Sprawiedliwości wcześniejszych wymogów wyższego wykształcenia i odpowiedniego stażu pracy dla kandydatów na wojewodów rozszerzyło uznaniową swobodę decyzyjną przy ich powoływaniu. Premier każdego może na stanowisko wojewody powołać i każdego w każdej chwili, według własnego uznania, z tego stanowiska zdjąć.

Taka niczym nieograniczona zależność personalna jest tą, która poprzez politykę kadrową, spełniając funkcje czynnika strategicznego Chestera I. Barnarda [1997: 224] czy podstawowego ogniwa Włodzimierza I. Lenina [1955: 552-553], pozwala podporządkować sobie funkcjonowanie tak uzależnionych. W przypadku podległości personalnej nieposłuszni tracą swe stanowiska. To cena ich ewentualnej organizacyjnej niesubordynacji. Prawdopodobieństwo gotowości jej poniesienia jest tym mniejsze, że takie powołania poprzedziła wcześniejsza selekcja, a tak wyselekcjonowani piastowanie zajmowanych stanowisk wysoce sobie cenią.

W relacjach administracji rządowej z samorządową granice samodzielności samorządu wyznacza zakres sprawowanego nad nim nadzoru. Organy go sprawujące wykonują go w granicach określonych w ustawach. Wojewoda, jako organ nadzorczy „nie ma generalnej kompetencji do wkraczania w jakąkolwiek działalność samorządu, gdyż nadzór nosi znamiona ingerencji ustawowo ograniczonej” [Sałuda 2007: 6]. Działania nadzorcze nad terytorialnym samorządem są podejmowane *post factum*, ich przedmiotem są działania przez jednostki terytorialnego samorządu już podjęte. Nadzorujący mogą, gdy uznają to za stosowne, je korygować. W relacji nadzoru nadzorujący kontrolują i wydają wiążące kontrolowanych pokontrolne zalecenia [Starościak 1978: 346]. Jeśli zgodne z prawem nadzorowanym nie pozostaje nic innego, jak podporządkować się im. Ewentualne spory rozstrzygają niezależnie orzekające sądy administracyjne.

Pozycja jednostek samorządu terytorialnego w spiętrzonej strukturze administracji jest o tyle szczególna, że w strukturze tylko samorządu terytorialnego jego jednostki wolne są od jakichkolwiek zależności władczych, mimo zhierarchizowania – wchodzenia mniejszych w skład większych – w hierarchii przynależności. Gminy, powiaty i samorządowe województwa formalnie są niezależnymi od siebie, prawnie równorzędnymi sobie jednostkami samorządu terytorialnego. Niezależność tę „tonują” przepisy prawa materialnego i procesowego, choćby poprzez możliwość odwoływania się do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych od decyzji podejmowanych w indywidualnych sprawach obywateli w gminach przez wójtów, a w powiatach przez starostów.

Piszący o samorządzie terytorialnym prawnicy administratywiści centralizację i decentralizację definiują poprzez sprowadzenie jej do samodzielności w układzie zależności organizacyjnych [Bigo 1990: 96]. Tadeusz Bigo obszerniej wyjaśniając, o co chodzi, zauważa, że o samodzielności uprawniającej do mówienia o samorządności świadczą: negatywnie, właśnie brak prawniczego hierarchicznego podporządkowania, a pozytywnie, rozproszenie zależności (wielość podporządkowań) i podziały władzy [Bigo 1990: 10 i nast.]. W przypadku podziału władzy mamy do czynienia nie z decentralizacją, lecz z dekoncentracją na poziomie członu uzależniającego [Pszczółowski 1978: 45-46].

Ocena stanu wykorzystywania przez administrację rządową (praktycznie przede wszystkim przez wojewodów) ich nadzorczych wobec samorządów kompetencji wymagałaby stosownych badań empirycznych. Pewien elementarny wgląd w istniejący stan dają informacje o skali przekroczeń przez jednostki samorządów terytorialnych ich dopuszczalnych zadłużeń. W przypadku gmin – identycznie rzecz się ma z powiatami i samorządowymi województwami – nadzór w tym zakresie, na podstawie art. 86 ustawy o samorządzie gminny⁸

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny, t.j. Dz.U. 2013, poz. 594 z późn. zm.

sprawują Prezes Rady Ministrów, wojewodowie, a sprawach finansowych także regionalne izby obrachunkowe. Jednostek samorządu terytorialnego jest około 2800, a zadłużonych ponad obowiązujące do końca roku 2013 dopuszczalne 60% rocznych dochodów tylko 107 [Swianiewicz, Łukomska 2014]. Z czego można wnosić, że powodów do nadzorczej interwencji z przyczyn finansowych było stosunkowo niewiele. Ale też chyba do takich nadzorczych interwencji wojewodowie i regionalne izby obrachunkowe się nie pałą, tolerując zadłużanie się niektórych gmin, np. Ostrowca w województwie zachodniopomorskim w wysokości ponad trzykrotnie przekraczającej jego roczne dochody budżetowe [Pożyczki na wodociągi... 2016]. Dług musiał rosnąć latami. Jak jego narastania mogła nie zauważyć regionalna izba obrachunkowa? Jak informacja o nim została wykorzystana przez wojewodę? Krótko mówiąc, gdzie był nadzór? W końcu dług ujawnił się i po negatywnej ocenie przedłożonego wojewodzie planu naprawczego rząd podjął decyzję o połączeniu „upadłej” gminy z sąsiadującą z nią gminą Drawsko Pomorskie.

Rozwiązaniem podtrzymującym centralizację w relacjach administracji rządowej z samorządami terytorialnymi są zadania zlecane i powierzane do wykonania. W przypadku powiatów nadto zespolenie administracji nie pod kierownictwem kolegiального zarządu powiatu, lecz organu jednoosobowego, jakim jest starosta [Stahl 2009: 31]. Nawet gdyby zgodzić się z tymi, którzy sądzą, że ten „rządowy” charakter zadań nie daje podstaw do wykraczania przy nadzorowaniu ich wykonania poza kryterium legalności, to i tak dla stanu centralizacji vs decentralizacji nie jest bez znaczenia, że mnoży okazje do ingerencji zlecających w funkcjonowanie samorządu [Stahl 2009: 24]. W powiatach zadań zleconych jest na tyle dużo – są tacy, co ich udział w całości szacują na około 90% – że ze względu na spełniane funkcje tracą swą ustrojowo samorządową naturę⁹. A to znaczy, że ze względu na pełnione funkcje (zadania i kompetencje) w tych 90% są jakby poza strukturą samorządu terytorialnego. Są to sformułowanie zapożyczam od Kotarbińskiego [Kotarbiński 1969: 105], w zadaniach „samorządowo puste”. Są niewątpliwym wtrętem administracji rządowej w strukturę samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego formalnie stanowią jeden szczebel w hierarchicznej strukturze państwowej administracji. Podział zadań i kompetencji między tworzącymi go jednostkami zarazem terytorialnego samorządu i jednostkami terytorialnego podziału kraju to problem dekoncentracji. Między samorządowymi województwami i w liczbie kilkunastu lub kilkudziesięciu wchodzącymi w ich skład powiatami oraz kilkoma składającymi się na poszczególne powiaty gminami nie ma żadnych zależności o charakterze relacji władzy. Są to podmioty

⁹ Inna sprawa, że nie ma takich właściwości, które przesądzałyby o ich samorządowej lub rządowej naturze. To zawsze kwestia wyboru ustawodawcy.

formalnie sobie równorzędne. Jako uzasadnienie takiego ich niezależnego od siebie usytuowania przywoływana jest możliwość zapewnienia ich autonomii [Regulski 2005: 21]. Bodajże pierwszym z autorów podejmujących problematykę samorządu terytorialnego i administracji państwowej, który rozwiązanie to opatrzył komentarzem i nazwał „samotnością jednostek samorządu terytorialnego” był, nawiązujący do wcześniejszych obserwacji Jana Jeżewskiego, Jan Boć [2002 45-46]. Samotnością oddzielającą i czyniącą wobec siebie formalnie autonomicznymi poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Takie prawne zatroszczenie się o ich autonomię, jeśli nawet zgodzić się z tym, że wzmacnia je w relacjach w hierarchii przynależności, między samorządowymi województwami, powiatami i gminami – jako gwarantujące im równoprawne pozycje zawsze mogą innym podobnym sobie powiedzieć „nie” – osłabia samorząd jako całość.

Może to i dobrze. Ale jest to efekt oczywiście przeciwny – wzmacniający centralizację – w stosunku do oczekiwanego przez zdeklarowanych samorządowych decentralistów, w typie Jerzego Regulskiego. I w odniesieniu do poszczególnych indywidualnie rozpatrywanych terytorialnych samorządów jest to w zasadzie argument przekonujący. Jednak zdecydowanie nie przekonuje w stosunku do samorządu jako przynależnościowo podwójnie spiętrzonej: gmina – powiat i powiat – województwo, złożonej z trzech: gmina, powiat, województwo, szczebli spiętrzenia instytucji. Habuda zwraca uwagę, że rozczłonkowanie i utrudnianie możliwości zorganizowanego wspólnego występowania jednostek samorządu terytorialnego pozycje samorządu w ogóle – dobrze znana zasada *divide et impera* – osłabia [Habuda 2009]. I dzisiaj – po doświadczeniach z zabiegami najbogatszych gminnych i wojewódzkich samorządów, zwłaszcza samorządu województwa mazowieckiego o likwidację tzw. janosikowego – należy uznać za rozwiązanie trafne, bo za sprawą braku oparcia w strukturze formalnej, pozwalające łatwiej przełamywać pojawiające się terytorialne partykularyzmy. Innym instrumentem uzależniania samorządów od centralnej administracji rządowej jest podział między województwami (regionami) unijnych środków finansowych. Między regionami są one dzielone centralnie w zasadzie według wystandaryzowanych algorytmów. Które oczywiście samodzielność zobowiązanych do ich przestrzegania ograniczają. Zwłaszcza pieniądze w ramach Funduszu Spójności powinny być rozdzielane tak, aby służyły wyrównywaniu istniejących regionalnych nierówności. Wszakże algorytmy i nierówności sobie, a obok nich toczące się negocjacje między Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i samorządami województw sobie. Na rok 2013 kwota unijnych środków dla województwa dolnośląskiego w następstwie takich negocjacji zwiększona została z 1,599 mld zł do 2,006 mld zł.

Wpływające do samorządu terytorialnego fundusze unijne to duże dodatkowe pieniądze – w latach 2007-2013 łącznie około 280 mld zł – o które jedni się

ubiegają, inni zaś o ich podziale decydują. Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁰ w strukturze państwowej administracji ci mający łatwiejszy lub trudniejszy do zidentyfikowania wpływ na to, do kogo one dotrą, to: Rada Ministrów, poszczególni ministrowie, a wśród nich przede wszystkim minister właściwy ds. rozwoju regionalnego oraz zarządy województw. Z kolei w tej samej administracyjnej strukturze beneficjenci to samorządy powiatowe i gminne. Dającymi władzę pierwszym nad drugimi mogą być: długo-, średniookresowe i inne (krajowe, rozwoju regionalnego, ponadregionalne) strategie rozwoju (Rada Ministrów i minister ds. rozwoju regionalnego), strategie rozwoju województw (samorządy województw), krajowy program operacyjny (przygotowywany przez ministra ds. rozwoju regionalnego, przyjmowany przez Radę Ministrów i przedstawiany Komisji Europejskiej), programy rozwoju (właściwi ministrowie, minister rozwoju regionalnego, zarządy województw), regionalne programy operacyjne (zarządy województw), kontrakty wojewódzkie (zawierane przez ministra ds. rozwoju regionalnego z zarządami województw), spełnienie wymogów konkursu warunkujących wybór przez instytucje zarządzające (ministrów lub zarządy województw) projektu i zakwalifikowanie go do wdrażania z dofinansowaniem w ramach programu i odpowiedniej wysokości dofinansowania, nadzór ministra ds. rozwoju regionalnego nad wdrażaniem projektów, monitoring i audyt realizacji projektów. Najbardziej hierarchicznie uzależniającymi są procedury podejmowania przez zarządy województw decyzji o wyborze projektów w zakresie realizacji regionalnych programów operacyjnych. Przy czym jest to uzależnienie i od Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, jako twórcy regulujących wybór wytycznych, i uzależnienie od nadzorujących wybór projektów wojewodów, i od – i chyba w największym stopniu – podejmujących decyzje o przyjęciu lub odrzuceniu projektu zarządów województw [Banda-rzewski 2009: 729-743].

Na każdym z tych etapów postępowania ubiegający się o dofinansowanie mogą zostać z niego wykluczeni, a otrzymanie dotacji zapewnia dopiero udane przejście przez wszystkie bez wyjątku jego etapy. Większość z tych częściowych decyzji o tyle spełnia funkcję czynników strategicznych, których kontrolowanie jest źródłem władzy nad potencjalnymi beneficjentami, o ile pozwalają na włączenie lub wyłączenie z grona potencjalnych beneficjentów, narzucenie ograniczeń proceduralnych w toku ubiegania się o dofinansowanie, a po dofinansowaniu uzyskaniu wymuszają poddanie się audytowi i monitoringowi stosownych instytucji zarządzających. Korzystanie z wszystkich tych możliwości nie jest dowolne, ale nie na tyle sprecyzowane przez prawo, aby zupełnie wykluczało jakiś zakres swobodnego uznania [Habuda 2004].

¹⁰ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. 2009, nr 94, poz. 712.

André Maurois w szkicu, w którym po własnej śmierci wędruje po niebiańskich archiwach, napotyka na oddział z napisem: Archiwa Możliwości Nieureczywistnionych. Na pytanie, co to takiego, od archaniola pełniącego rolę ich kustosza dowiaduje się, że: „Nie ma jednej uprzywilejowanej przeszłości [...] Istnieje nieskończoność przeszłości, z których wszystkie mają równą wartość. W każdym momencie czasu linia zdarzeń rozszczepia się jak pień, z którego wybiegają bliźniacze gałęzie [...] Jedna z tych gałęzi przedstawia bieg wypadków takim, jakim go ludzie poznali; inna, to czym byłaby się stała historia, gdyby jeden jedyny czyn był inny [...] Te nieskończone odgałęzienia stanowią Możliwości Nieureczywistnione, których kustoszem jestem tutaj” [Wyka 2010: 211].

Problemem jest jednoznaczne przypisanie autorstwa takich nieureczywistnionych możliwości. Można bardziej domyślać się, niż stwierdzić z całą pewnością, że na poziomie administracji centralnej szczególnie wiele ma w tej mierze do powiedzenia, więcej niż inne centralne instytucje ma w tej mierze władzy, ministerstwo rozwoju regionalnego. Jerzy Hausner, niegdyś sam minister i wicepremier w kontrolowanych przez SLD rządach Leszka Millera i Marka Belki widzi w nim nie ministerstwo regionalnego rozwoju, lecz ministerstwo unijnych pieniędzy [Szybkie szachy... 2011]. Jeśli chodzi o formalne możliwości przejęcia władztwa nad dysponowaniem unijnymi pieniędzmi podobnie strategiczną pozycję w skali województw zajmują samorządy wojewódzkie. To one są tymi, które – oczywiście ograniczone narzuconymi z zewnątrz procedurami – ostatecznie rozstrzygają, kto, na co i jakie pieniądze dostanie. I o tyle, o ile beneficjentami uzyskującymi te pieniądze są i mogą być samorządy powiatowe i gminne rozdzielające je zarządy województw uzyskują nieprzewidziany w strukturze samorządu terytorialnego instrument władzy. Jest to obszar jak dotychczas zupełnie niezbadany i nawet niebadany.

Koncepcję braku hierarchicznych zależności w strukturze jednostek samorządu terytorialnego nieformalnie modyfikuje możliwość wykorzystywania przepływów informacyjnych dla uzależniania od siebie. Samorządy województw dla uzależniania od siebie samorządów powiatowych mogą wykorzystywać przepisy materialnego prawa administracyjnego, choćby art. 8a ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o inspekcji ochrony środowiska¹¹ przewidujący uwzględnianie przez radę powiatu przy opracowywaniu danych o stanie środowiska informacji zawartych w opracowywanym przez wojewódzkiego inspektora środowiska raporcie omawiającym stan ochrony środowiska na terenie województwa. To tylko przykład.

¹¹ Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o inspekcji ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2007, nr 88, poz. 587 z późn. zm.

Traktujący prawnicze hierarchiczne podporządkowanie jako jedyny konstytutywny element centralizacji administracji, a jego brak jako podobnie jedyny konstytutywny element administracji decentralizacji zdają się najpierw problem uwarunkowań samodzielności w hierarchicznych strukturach nazbyt upraszczać, a w już uproszczonym wielce nie doceniać innych możliwych instrumentów umożliwiających władzy sprawowanie. Mówiąc o upraszczaniu, należy myśleć o sprowadzaniu władzy do pozycji, zwłaszcza uprawnień, władzę dzierżących, tymczasem władza to relacja, w której mają swoje znaczące role do spełnienia nie tylko władzę dzierżący, ale także poddający się władzy. W świetle tego, co wiadomo o kierowaniu (zarządzaniu i rządzeniu), bez trudu przychodzi skonstatować, że wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z prawniczym hierarchicznym podporządkowaniem, mamy do czynienia z kierowaniem bezpośrednim i dyrektywnym. Ale to nie znaczy, że tam, gdzie nie ma kierowania bezpośredniego i dyrektywnego – już tylko przez to, że go nie ma – jest ono zdecentralizowane. Wśród prawników – w tym przypadku niewątpliwie na tle swego środowiska wyróżniających się sięganiem do literatury z zakresu organizacji i zarządzania – takiemu stanowisku dają wyraz Wacław Dawidowicz [1976: 104], Janusz Łętowski [1975: *passim*] i Ernest Knosala [2005: *passim*].

Jakie są konkluzje dotychczasowych wywodów?

Po pierwsze, przedmiotem, tym co jest centralizowane lub decentralizowane, są zadania (funkcje) zewnętrzne wobec administracji, adresowane do otoczenia organów i aparatu administracji państwowej, do społeczeństwa i organizacji, a ściślej się wyrażając, lokalizacja realizowanych przez administrację zadań w jej spiętrzonej strukturze, w strukturze podstawowego podziału terytorialnego kraju ich przypisanie: gminom, powiatom, województwom, centrum. Wyższa w hierarchii lokalizacja – więcej centralizacji, lokalizacja niższa w hierarchii – więcej decentralizacji.

Po drugie, zadania i kompetencje są lokalizowane na różnych poziomach organizacyjnego spiętrzenia. W przypadku tego parametru pomiaru centralizacji vs decentralizacji centralizacja zmienia się wraz z przesunięciami w lokalizacji w układzie: gminy, powiaty, województwa, centrum.

Po trzecie, dla oceny centralizacji vs decentralizacji istotny jest charakter relacji łączących poszczególne poziomy struktury organizacyjnej, którym zadania i kompetencje zostały przypisane. Najmniej samodzielności poszczególnym poziomom (szczeblom) w strukturze pozostawia tzw. hierarchiczne podporządkowanie, więcej – nadzór według kryterium legalności.

Po czwarte, istniejące bądź nieistniejące zależności hierarchiczne w praktyce są korygowane nieformalnie lub quasi-formalnie.

Samodzielność jest zawsze względna. W strukturze organów i aparatu państwowej władzy najbardziej pryncypialnie ogranicza ją art. 3 Konstytucji RP¹² jednoznacznie stanowiący, że Rzeczpospolita Polska jest państwem unitarnym.

Co oczywiście w niczym nie zmienia prawomocności odwoływania się do swoistości – historycznego, gospodarczego i kulturowego – dziedzictwa poszczególnych terytorialnie wyodrębnianych części. Argumentacja taka może mieć całkiem solidne oparcie w faktach, zwłaszcza w przypadku regionów [Jałowiecki, Szczepański 2007]. Ale można jej przeciwstawić argumentację przeciwną, odwołującą się do narosłych zaszłości zacierania. Do koncesji zapewniającej niektórym z regionów swoistości ich ustrojowego statusu podchodzilibyśmy tym bardziej ostrożnie, im bardziej zabiegającymi o nią są ludzie pokroju Jerzego Gorzelika, szefa Ruchu Autonomii Śląska, wszem wobec ogłaszającego: „Moją ojczyzną nie jest Polska tylko Górny Śląsk” i że bliższa mu jest kultura niemiecka niż polska. To wybór oczywiście polityczny i narodowy. Liczenie się z zastanymi uwarunkowaniami nie jest tym samym co bezwolne poddawanie się im.

Literatura

- Bandarzewski K., 2009, Wybrane zagadnienia z procedury wyboru projektów w zakresie realizacji regionalnych programów operacyjnych, w: J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 729-743.
- Barnard Ch.I., 1997, *Funkcje kierownicze*, Warszawa – Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Beer S., 1966, *Cybernetyka i zarządzanie*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Bigo T., 1990, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, (reprint wydania z roku 1927), Warszawa: Wydawnictwo Przemiany.
- Boć J., 2002, Pięć podstawowych problemów samorządu terytorialnego, w: A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław: Kolonia Limited, 37-46.
- Boć J., 2007, Ustrój administracji państwowej, w: A. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław: Kolonia Limited, 126-286.
- Dahl R.A., 1969, *Modern Political Systems*, New Jersey: Prentice Hall.
- Dawidowicz W., 1974, *Wstęp do nauk prawnoadministracyjnych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Dawidowicz W., 1976, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Gościński J., 1968, *Elementy cybernetyki w zarządzaniu*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Gościński J., 1971, *Projektowanie systemów zarządzania*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Habuda A., 2004, *Uznanie administracyjne w demokratycznym państwie prawa*, Opole: Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, poz. 483.

- Habuda L., 1980, Decentralizacja zarządzania w administracji państwowej – istota, granice, uwarunkowania, *Problemy Rad Narodowych*, nr 48: 5-41.
- Habuda L., 2001, *Rządzący rządzeni. Totalitaryzm w stosunkach władzy w PRL*, Opole: Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej.
- Habuda L., 2009, „Divide et impera”. Recentralizacja poprzez rozczłonkowanie, w: S. Wróbel (red.), *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, Poznań – Chorzów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 277-295.
- Izdebski H., 2001, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Jałowicki B., Szczepański M.S., 2007, Dziedzictwo polskich regionów, w: A. Kojder (red.), *Jedna Polska? Dawne i nowe zróżnicowania społeczne*, Kraków: Wydawnictwo WAM, 59-89.
- Jay A., 1996, *Machiavelli i zarządzanie*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- John Rockefeller i nowoczesna korporacja, 1999, w: D. Gross i in., *Forbes o największych sukcesach w świecie biznesu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowo-Techniczne, 41-53.
- Kępiński A., 1973, *Rytm życia*, Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, poz. 483.
- Kotarbiński T., 1969, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław – Warszawa – Kraków: Zakład im. Ossolińskich.
- Kowalewski S., 1968, Decentralizacja zarządzania w świetle kryzysu biurokracji, *Problemy Organizacji*, nr 12: 17-28.
- Kowalewski S., 1975, *Nauka o administrowaniu*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Knosala E., 2005, *Nauka administracji*, Kraków: Wydawnictwo Zakamycze.
- Lange O., 1962, Niektóre zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarządzaniu, *Materiały Prakseologiczne*, nr 1: 2-8.
- Lenin W.I., 1955, Co robić?, w: *Dzieła*, t. 5, Warszawa: Wydawnictwo, zakres stron rozdziału.
- Lorenz K., 1975, *Tak zwane zło*, Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Łętowski J., 1975, Prawne stosunki kierownictwa w administracji państwowej, *Studia Prawnicze*, nr 2: 52-88.
- Madurowicz W., 1977, Z zagadnień decentralizacji w terytorialnym przekroju gospodarki narodowej, *Problemy Rad Narodowych*, nr 38: 56-101.
- Ossowski S., 1967, Ustrój społeczno-gospodarczy a kształty osobowości, w: *Z zagadnień psychologii społecznej. Dzieła*, t. III, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Pożyczki na wodociągi, szkoły, prąd do latarni. Wojewoda chce likwidacji gminy, 2015, tvn24.pl/wiadomosci_z_kraju,3/gmina-ostrowice-do-likwidacji-przez-dlugi,557870.html [dostęp: 20.12.2016].
- Pszczołowski T., 1978, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk: Zakład im. Ossolińskich.
- Regulski J., 2005, *Samorządna Polska*, Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Saint Exupery A. de, 1985, *Mały Książę*, Warszawa: Polskie Towarzystwo Wydawców Książek.
- Saluda D., 2007, Wojewoda a jednostki samorządu terytorialnego w świetle ustawy o administracji rządowej w województwie (wybrane zagadnienia), *Samorząd Terytorialny*, nr 11: 5-20.
- Simon H.A., 1975, *Działanie administracji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach administracyjnych*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Skrzydło-Niżnik I., 2007, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowych prawa administracyjnego*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Stahl M., 2009, Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?, w: J. Parchomiuk, B. Uliasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 15-32.
- Starościak J., 1978, *Prawo administracyjne*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Swianiewicz O., Łukomska J., *W pułapce łatwych kredytów. Zadłużenie samorządów. Ranking zadłużenia samorządów 2014*, wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/reklamy_-_teksty/Ranking_-_zadluzenie_samorzadow.pdf [dostęp: 7.01.2017].
- Szybkie szachy (rozmowa C. Michalskiego z J. Hausnerem), *Tygodnik Powszechny* 2011, z 11 grudnia.
- Szymański W., 2015, Dostaniemy więcej euro, *Gazeta Wyborcza. Wrocław*, z 2-3 marca.
- Tazbir J., 2002, *Silva rerum historicarum*, Warszawa: Wydawnictwo Iskry.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny, t.j. Dz.U. 2013, poz. 594 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o inspekcji ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2007, nr 88, poz. 587 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, t.j. Dz.U. 2009, nr 94, poz. 712.
- Wyka K., 2010, O porządkach historycznych, w: *Życie na niby*, Kraków: Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych Universitas: 207-243.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 stycznia 2016 r., sygn. akt III SA Gd 847/15.
- Zieleniewski J., 1965, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Życiński J., 2005, *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej*, Warszawa: Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa.

Centralization vs. Decentralization in the Multi-level Hierarchical Structure of Public Administration

Summary. The paper is built around two central problems, viz. the terminology Tower of Babel that has arisen around the terms of centralization and decentralization, most notable in how they are applied to public administration; the author's proposed conceptualization of these notions. The conclusions are based on a prior critical review of the state of the art in literature.

Keywords: centralization, decentralization, competences, government administration, hierarchy, multi-level organizational structure, public administration, local government administration, public sector