

Politeja

Nr 2(77), 2022, s. 19-33

<https://doi.org/10.12797/Politeja.19.2022.77.01>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Dominik SIEKLUCKI 

Uniwersytet Jagielloński

dominik.sieklucki@uj.edu.pl

DECENTRALIZACJA – PODSTAWOWE ZAGADNIENIA TEORETYCZNE

ABSTRACT **Decentralization: Basic Theoretical Issues**

The article examines decentralization as a feature of organizational structures. In order to show the complexity of decentralization, the analysis comprises four perspectives. In the subject perspective, the structural characteristic of decentralization is indicated and its specificity in public organizations is pointed out. The object perspective distinguishes components of the concept of decentralization and forms (types) of decentralization of the state and implementation of public tasks. In the teleological perspective, the objectives of decentralization, its advantages and disadvantages as well as limitations are indicated. The last perspective – processual – allows to demonstrate two additional features of decentralization, i.e., its gradualness and dynamics.

Keywords: decentralization, centralization, administration, self-government

Słowa kluczowe: decentralizacja, centralizacja, administracja, samorząd

WPROWADZENIE

Decentralizacja to przedmiot badań mający szczególne cechy. Pojęcie to jest w powszechnym użyciu w badaniach naukowych, aktach prawnych oraz publicystyce i języku potocznym. Przykładowo w bazie publikacji naukowych Springer Link na koniec 2021 roku z hasłem „decentralizacja” (*decentralisation*) związanych było 63 311 rekordów, z czego 41 766 to rozdziały w monografiach naukowych, a 18 233 to artykuły w czasopiśmie¹. Tak duża liczba publikacji nie jest zaskakująca – James F. Fesler już w 1965 roku zwracał uwagę, że decentralizacja pozornie wydaje się prostym pojęciem, a w rzeczywistości jest bogata znaczeniowo i może być pojmowana jako stan faktyczny lub proces². Natomiast Aaron Schneider wskazywał, iż rozwój badań nad decentralizacją nie tylko nie doprowadził do jednoznacznych wniosków, ale skutkowało (i nadal skutkuje) powiększaniem się liczby jej ujęć i definicji³. Odnosząc się do aktów prawnych, należy wspomnieć, że decentralizacja jest wymieniona w art. 15 ust. 1 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, stanowiącym, że *ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej*⁴. Z kolei hasło „decentralizacja” wpisane do wyszukiwarki Google daje około 387 000 wyników⁵, w archiwum „Gazety Wyborczej” natomiast pojęcie to pojawia się w 1116 materiałach⁶. Jednocześnie trudno jest mówić o całościowej teorii decentralizacji. Jest ona raczej analizowana jako pewna właściwość (cecha) struktur organizacyjnych w ramach różnych dyscyplin naukowych, wśród których należy wskazać przede wszystkim na nauki o zarządzaniu i jakości, nauki prawne oraz nauki o polityce i administracji. Z politologicznego punktu widzenia decentralizację łączy się z państwem, a w ramach niego – z systemem sprawowania władzy, strukturą terytorialną oraz administracją publiczną⁷, często osadzając ją w szerszym kontekście dynamicznego otoczenia politycznego, społecznego i gospodarczego⁸. Ponadto podkreśla się, że decentralizacja w ramach państwa jest instytucją prawną, niekiedy konstytucyjną, a czasem ustawową. Można również odnaleźć przypadki regulowania decentralizacji w aktach

¹ *Decentralisation*, [hasło w:] Springer Link, [online] <https://link.springer.com/search?query=decentralisation>, 22 XI 2021.

² J.W. Fesler, *Approaches to the Understanding of Decentralization*, „The Journal of Politics” 1965, vol. 27, nr 3, s. 536.

³ A. Schneider, *Decentralization. Conceptualization and Measurement*, „Studies in Comparative International Development” 2003, nr 38.

⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.

⁵ *Decentralizacja*, [hasło w:] Google, [online] <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=decentralizacja>, 22 XI 2021.

⁶ *Decentralizacja*, [hasło w:] „Gazeta Wyborcza”. Archiwum, [online] <https://classic.wyborcza.pl/archiwumGW/0,160510.html?searchForm=decentralizacja&datePeriod=0&initDate=2000-01-01&endDate=2021-11-20&publicationsString=&author=&page=0&sort=ACCURACY>, 22 XI 2021.

⁷ R. Savy, H. Pauliat, M. Senimon, *The Process of Decentralisation in Europe*, [w:] *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, red. J. Ruano, M. Profiroiu, Cham 2017.

⁸ R. Wiszniowski, *Przełomy państwa współczesnego. Przypadek Szkocji i Katalonii*, Warszawa 2013, s. 41-47.

podstawowych⁹. Dodatkowo pojęcie decentralizacji często występuje z przymiotnikami, które w bardzo różny sposób mają dookreślać tę kategorię i najczęściej wskazują na to: 1) kogo dotyczy decentralizacja, czyli jej podmiot (np. państwo, administracja, organizacja); 2) co jest przedmiotem decentralizacji (np. władza, uprawnienia, zasoby); 3) jak przebiega decentralizacja (która przykładowo może być pozioma, pionowa, pozioma, rzeczywista, postępująca, ale też ograniczana). To wszystko powoduje, że decentralizacja jest dość nieostrą kategorią pojęciową, wymagającą bardziej wnikliwej analizy i sformułowania precyzyjnej definicji. W niniejszym artykule proponuje się – na podstawie literatury przedmiotu – cztery perspektywy (ujęcia) definiowania i analizy decentralizacji – podmiotową, przedmiotową, teleologiczną oraz procesualną. Należy podkreślić, że wskazane ujęcia służą kompleksowej i wieloaspektowej charakterystyce omawianego pojęcia i nie tylko; nie wykluczają się, ale są względem siebie komplementarne.

DECENTRALIZACJA W PERSPEKTYWIE PODMIOTOWEJ

Pierwsza z zaproponowanych perspektyw analizy pojęcia decentralizacji – podmiotowa – ma charakter najbardziej ogólny i najszerszy znaczeniowo. Zawiera w sobie odpowiedź na pytanie, gdzie występuje proces decentralizacji. W najprostszym ujęciu decentralizacja jest właściwością struktur organizacji. Pomimo że odnoszenie się do szeroko prowadzonych studiów nad teorią i praktyką organizacji – właściwych naukom o zarządzaniu i jakości¹⁰ – znacznie wykracza poza ramy niniejszego artykułu, to należy zwrócić uwagę na kilka istotnych z punktu widzenia omawianej tu problematyki zagadnień. Punktem wyjścia jest definiowanie organizacji jako złożonych całości (systemów) o licznych cechach, wśród których akcentuje się przede wszystkim: społeczny charakter, celowość, formalizację oraz komponent ekonomiczny¹¹. W pewnym uproszczeniu oznacza to, że organizacje to celowe grupy społeczne o danym stopniu formalizacji, dysponujące określonymi zasobami¹². Tak pojmowane organizacje zbudowane są na podstawie różnych elementów konstrukcyjnych, zintegrowanych w całość przez podsystem struktury organizacyjnej, który *określa sposób podziału, koordynacji i integracji zadań, zależności związane z podziałem władzy, a także przebieg procesów pracy i sposób komunikowania się w organizacji*¹³. Podsystem struktury organizacyjnej opiera się na różnych kryteriach i zasadach (i w związku z tym z różnych punktów widzenia jest badany), w ramach których występują kategorie centralizacji i decentralizacji. W obrębie nauk o zarządzaniu i jakości centralizacja

⁹ H. Daun, *Globalized Educational Governance, Decentralization and Grassroots Responses*, [w:] *Decentralisation, School-Based Management, and Quality*, red. J. Zajda, D. Gamage, Dordrecht 2009.

¹⁰ Na złożoność i interdyscyplinarność badań nad teorią organizacji zwraca uwagę Barbara Koźuch w monografii B. Koźuch, *Nauka o organizacji*, Warszawa 2009, s. 26-47.

¹¹ A.K. Koźmiński, D. Latusek-Jurczak, *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, Warszawa 2017, s. 14.

¹² Liczba i rodzaj cech charakteryzujących organizacje jest sporna i katalog ten bywa znaczenie rozbudowywany – zob. K. Karbowski, B. Wyrzykowska, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 2009, s. 40-41.

¹³ B. Koźuch, J. Cywoniuk, *Wstęp do organizacji i zarządzania*, Białystok 2005, s. 30.

jest definiowana jako *proces systematycznego utrzymywania władzy i uprawnień przez menedżerów wyższego szczebla*¹⁴, a decentralizacja – jako proces ich systematycznego delegowania¹⁵. Tym, co należy podkreślić i co wyraźnie wynika z osadzenia decentralizacji w ramach struktury organizacyjnej, jest jej – w pewnym znaczeniu – niesamodzielność. Decentralizacja jako kategoria konstrukcyjna organizacji zawsze bowiem występuje w relacji do centralizacji lub w zależności od niej. Nieprzypadkowo Hubert Izdebski podkreśla, że w odniesieniu do samorządu terytorialnego takich państw, jak Anglia czy Szwecja, właściwe jest używanie zamiast pojęcia decentralizacji – terminu niecentralizacji, a to ze względu na brak występującej wcześniej centralizacji¹⁶. Decentralizacja w takim ujęciu to – jak podkreślał z kolei Jerzy Reguński – przełamanie monopolu centrum, które dzieli się z podmiotami usytuowanymi niżej szeroko pojętymi zasobami¹⁷.

Decentralizacja występuje w różnych organizacjach, które dla potrzeb badawczych klasyfikuje się na podstawie różnorodnych kryteriów¹⁸. Z punktu widzenia nauk o polityce i administracji najistotniejsze jest wyodrębnienie organizacji publicznych i prywatnych (te ostatnie dzieli się na komercyjne i społeczne)¹⁹. Organizacją publiczną jest przede wszystkim państwo i decentralizacja w ramach tego typu struktury będzie dalszym przedmiotem analizy. Należy jednak wskazać, że procesy decentralizacji w ramach państwa na tle innych, tj. niepublicznych organizacji, cechują się pewną specyfiką wynikającą z jego daleko posuniętej formalizacji, hierarchizacji i centralizacji. Formalizacja wymaga, aby mechanizmy decentralizacji były wprowadzane poprzez zmiany w przepisach prawach. W efekcie decentralizacja państwa jest procesem trudnym, powolnym, napotykaającym różnorodne wyzwania i ograniczenia wynikające z uwikłania w procesy decyzyjne i polityczne. Tytułem przykładu można przywołać proces budowy samorządu terytorialnego w Polsce z lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w tym szeroko opisywane problemy z powołaniem samorządowych powiatów i województw²⁰. Hierarchizacja i centralizacja wywołują z kolei dyskusję dotyczącą potrzeby, form i zakresu decentralizacji. Nie rozwijając w tym miejscu wątków, które staną się przedmiotem analizy w dalszej części artykułu, warto jednak zwrócić uwagę, że w państwie występują szczególnie struktury związane z wykonywaniem zadań z zakresu bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego, które z założenia wydają się wymagać hierarchii i centralizacji²¹.

¹⁴ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2004, s. 362.

¹⁵ *Tamże*.

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 58-59.

¹⁷ J. Reguński, *Samorządna Polska*, Warszawa 2005, s. 61-63.

¹⁸ H. Fołtyn, *Klasyczne i nowoczesne struktury organizacji*, Warszawa 2007, s. 117-177; *Podstawy zarządzania. Teoria i ćwiczenia*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012, s. 52-59.

¹⁹ B. Koźuch, *Nauka...*, s. 111-133.

²⁰ *Samorząd XXI wieku. Problemy, trendy, rozwiązania*, red. M. Kachniarz, R. Raczyński, Wrocław 2018, s. 185-198; A.K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009, s. 177-188; B. Słobodzian, *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006, s. 65-81.

²¹ J. Kręcikij, J. Lewandowski, *Organizacja dowodzenia na poziomie strategicznym i operacyjnym. Monografia*, Kraków 2015, s. 18-21; J. Michniak, *Dowodzenie w teorii i praktyce wojsk*, Warszawa 2003, s. 17-20.

DECENTRALIZACJA W PERSPEKTYWIE PRZEDMIOTOWEJ

Jak wskazano powyżej, decentralizacja występuje w obrębie organizacji i dotyczy ich struktur. Zagadnieniem analizowanym w tym podrozdziale są kwestie dotyczące przedmiotu oraz rodzajów decentralizacji. Ze względu na wspomnianą formalizację państwa jako organizacji problematyka decentralizacji w perspektywie przedmiotowej najczęściej jest podejmowana w takich dyscyplinach, jak nauki prawne oraz nauki o polityce i administracji. Przegląd literatury przedmiotu i proponowanych w niej ujęć oraz definicji decentralizacji pozwala zauważyć dużą zbieżność stanowisk, choć jednocześnie akcentowane są różne komponenty procesu decentralizacji oraz rozbieżności terminologiczne (najczęściej decentralizację łączy się z władzą, uprawnieniami, kompetencjami, obowiązkami, odpowiedzialnością i zadaniami)²².

Uwzględniając ustalenia przedstawiane w literaturze przedmiotu, należy stwierdzić, że decentralizacja obejmuje następujące komponenty: 1) proces przekazywania przez podmiot usytuowany na wyższym poziomie administrowania państwem zadań, uprawnień, odpowiedzialności oraz zasobów podmiotom zlokalizowanym niżej; 2) brak organizacyjnego, kompetencyjnego oraz personalnego podporządkowania podmiotu otrzymującego podmiotowi przekazującemu (czyli ujmując to inaczej – brak podporządkowania hierarchicznego); 3) wykonywanie zadań, wykorzystywanie w tym celu uprawnień i zasobów w sposób samodzielny, niezależny i na własną odpowiedzialność. Przedmiotem decentralizacji jest więc przede wszystkim proces przekazania określonego zadania publicznego (albo zadań) do realizacji, przy czym zakłada się, że muszą być spełnione także dodatkowe założenia: wraz z przekazaniem zadań należy podmioty otrzymujące wyposażyć w adekwatne do zadania uprawnienia (czyli przewidziane w przepisach prawa kompetencje), niezbędne do jego wykonania zasoby, obciążyć podmiot otrzymujący odpowiedzialnością za wykonanie zadania oraz zagwarantować mu samodzielność i niezależność od podmiotu przekazującego. Należy zwrócić uwagę, że jeśli przekaże się zadania, uprawnienia, zasoby i odpowiedzialność, ale jednocześnie będzie występować hierarchiczna zależność wobec podmiotu przekazującego, a zadania nie będą wykonywane w sposób samodzielny i niezależny, to wystąpi wówczas zjawisko określane pojęciem dekoncentracji²³.

Tak rozumiane procesy decentralizacji w ramach państwa przybierają trzy główne formy: decentralizacji terytorialnej, decentralizacji rzeczowej oraz decentralizacji zarządzania. Pierwsza z nich jest formą historycznie najwcześniejszą i jednocześnie najbardziej rozpowszechnioną. Polega na rozdzieleniu uprawnień władczych w państwie

²² Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005, s. 23-25; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 24-25; A. Heywood, *Politologia*, przeł. B. Maliszewska [i in.], Warszawa 2008, s. 200-201; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 123; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 91-92; W. Wytrązek, *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006, s. 46-47.

²³ *Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 180-182.

między organy usytuowane na poziomie centralnym oraz jednostki składające się na strukturę administracyjną (podział) państwa. Z ustrojowego punktu widzenia wyodrębnia się trzy podstawowe władze w państwie – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą – i w zależności od tego, czyje uprawnienia są rozdzielone, rozróżnia się trzy główne rodzaje decentralizacji terytorialnej, wskazane w tabeli 1.

Tabela 1. Rodzaje decentralizacji terytorialnej państwa

Rodzaj decentralizacji terytorialnej	Władza ustawodawcza	Władza wykonawcza	Władza sądownicza
Federalizm	+	+	+
Autonomia (regionalna)	+	+	-
Samorząd terytorialny	-	+	-

Źródło: opracowanie własne.

Charakterystyka wszystkich trzech rodzajów decentralizacji terytorialnej przekracza możliwości niniejszego artykułu²⁴. Należy jednak zwrócić uwagę na trzy kwestie. Po pierwsze, przedstawione w tabeli 1 ustrojowe rodzaje decentralizacji są pewnym uproszczeniem – niezależnie od rodzaju faktyczny zakres decentralizacji zadań i uprawnień każdej z władz może być różny. Szczególnie zauważalne jest to w przypadku władzy sądowniczej – na jednym biegunie sytuuje się struktura władzy sądowniczej Stanów Zjednoczonych, obejmująca dwa systemy sądów, tj. federalny i stanowy, a na drugim – sądownictwo austriackie, w którym do niedawna funkcjonował jeden federalny system (uległ on jednak zmianie na skutek reformy sądownictwa administracyjnego z 2012 roku, wprowadzającej od roku 2014 sądy administracyjne na poziomie krajów²⁵). Ponadto autonomia regionalna jest złożoną i zróżnicowaną we współczesnych systemach politycznych formą decentralizacji²⁶, występującą w ramach państw unitarnych, ale niekiedy upodabniającą się do federalizmu na skutek tego, że czasem jednostki autonomiczne posiadają własne sądownictwo. Po drugie, najbardziej zaawansowaną formą decentralizacji terytorialnej jest federalizm, a najmniej – samorząd terytorialny, który w wymiarze ustrojowym jest decentralizacją wyłącznie uprawnień egzekutywy. Po trzecie, odnosząc się do przywołanej wcześniej definicji decentralizacji sformułowanej w dyscyplinie zarządzania, w której akcentuje się proces przekazywania (delegowania) uprawnień władczych z poziomu centralnego na niższe poziomy zarządzania organizacji, należy zwrócić uwagę, że z punktu widzenia państwa możliwy jest również proces oddolny. Ujmując to bardziej precyzyjnie – procesy decentralizacji terytorialnej mogą zachodzić odgórnie, tzn. polegać na przekazywaniu uprawnień organów centralnych jednostkom zasadniczego podziału administracyjnego (jak

²⁴ Zob. D. Stolicki, *Ustrój terytorialny*, [w:] *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. 1. Zagadnienia teoretyczne*, red. M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstoł, Kraków 2019, s. 255-285.

²⁵ D. Gut, *Model postępowania sądownoadministracyjnego w Austrii*, „Młody Jurysta” 2017, nr 2, s. 3-8.

²⁶ J. Knopek, *Europejskie systemy polityczne*, Wrocław 2016, s. 110-114.

np. budowano samorząd terytorialny w Polsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku), ale podział uprawnień władczych między centrum i jednostki terytorialne może być również efektem oddolnej integracji samodzielnych podmiotów i tworzenia wspólnych instytucji ustrojowych (co z kolei jest typowym procesem tworzenia federacji, tak jak np. w Stanach Zjednoczonych).

Decentralizacja rzeczowa polega na przekazywaniu uprawnień z zakresu administracji publicznej różnorodnym podmiotom, które wykonują je w sposób samodzielny i niezależny. W zależności od rodzaju wspomnianych podmiotów decentralizacja rzeczowa przybiera albo formę samorządu zawodowego, albo samorządu gospodarczego. Samorząd zawodowy ma charakter korporacyjny, tzn. obligatoryjnie skupia osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (prawnicze, medyczne i techniczne). Natomiast samorząd gospodarczy obejmuje osoby prowadzące ten sam rodzaj działalności gospodarczej (rolniczej, przemysłowej lub handlowej). Przynależność do samorządu gospodarczego nie zawsze ma charakter obligatoryjny²⁷. Zadania samorządu zawodowego sprowadzają się do samodzielnego realizowania zadań z zakresu przyznawania uprawnień, organizacji i kontroli wykonywania określonego zawodu²⁸, natomiast zakres władztwa samorządów gospodarczych jest bardziej zróżnicowany i związany z uprawnieniami do stosowania różnych procedur administracyjnych. Należy zwrócić uwagę, że granice między wspomnianymi dwoma rodzajami samorządów nie są wyraźne.

Decentralizacja zarządzania (można ją również określić pojęciem decentralizacji wewnątrzadministracyjnej) odróżnia się wyraźnie od dwóch poprzednich i jednocześnie przybiera postać charakterystyczną dla organizacji niepublicznych. Można ją określić jako technikę zarządzania jednostką administracji publicznej polegającą na poszerzeniu samodzielności menedżerów (kierowników) niższych szczebli²⁹. Następuje ona więc wewnątrz struktur administracji państwowej. Ta forma decentralizacji pojawiła się wraz z tzw. pierwszą generacją reform administracji publicznej (*New Public Management*) polegającą – oczywiście w dużym uproszczeniu – na przenoszeniu niektórych metod zarządzania sprawdzonych w sektorze prywatnym do administracji państwowej w celu zwiększenia jej ekonomiczności, efektywności i skuteczności³⁰.

DECENTRALIZACJA W PERSPEKTYWIE TELEOLOGICZNEJ

W najbardziej ogólnym ujęciu celem decentralizacji jest z jednej strony odciążenie organów centralnych od zajmowania się wszystkimi sprawami organizacji, a z drugiej przekazanie zadań, uprawnień, zasobów i odpowiedzialności niższym poziomom zarządzania dla zwiększenia efektywności, ekonomiczności i sprawności działania. Zwraca się również uwagę, że decentralizacja ma także swoje słabe strony i w praktyce nie

²⁷ R. Stasiński, *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019, s. 179-183.

²⁸ *Administracja publiczna*, s. 63-65.

²⁹ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 64-65.

³⁰ M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 31-48.

występuje w sposób pełny. Oznacza to, że w konkretnych warunkach politycznych i organizacyjnych należy poszukiwać optymalnego modelu uwzględniającego zalety (korzyści), jak i wady (zagrożenia) związane z decentralizacją. Zestawienie obu kategorii zawiera tabela 2.

Tabela 2. Wybrane zalety i wady decentralizacji oraz centralizacji

Zalety decentralizacji	Wady decentralizacji
szybkie reagowanie na zmiany w otoczeniu wzrost prawdopodobieństwa podjęcia trafnych decyzji stymulowanie partycypacji społecznej zabezpieczenie demokratyczności systemu politycznego poprzez dodatkowy system (pionowy) podziału władz szybszy proces decyzyjny większa transparentność działania mniejsze zakłócenia w procesie komunikacji wzrost innowacyjności lepsze relacje na linii urząd–obywatel	ryzyko dezintegracji możliwość autonomizacji celów brak zasobów utrwalanie dysproporcji rozwojowych planowanie w krótkiej perspektywie czasowej (koncektrowanie się na celach bieżących) ryzyko gier politycznych z centrum
Zalety centralizacji	Wady centralizacji
możliwość skoncentrowania się na celach ogólnych (strategicznych) reprezentacja całości ustanawianie jednolitych reguł dla całości możliwość alokacji zasobów (wyrównywania dysproporcji) jednolity system administracji obniżanie kosztów	wydłużenie procesu decyzyjnego wolne reagowanie na zmiany w otoczeniu mniejsza innowacyjność i kreatywność na niższych szczeblach wzrost prawdopodobieństwa podjęcia nietrafnych decyzji możliwość uprzywilejowywania wybranych podmiotów tendencje do biurokracji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Flejterski, M. Ziolo, *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3 (33), s. 78; A. Heywood, *Politologia*, przeł. B. Maliszewska [i in.], Warszawa 2008, s. 200-202; E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010, s. 89-90; M. Kalisiak-Mędelska, *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015, s. 88; S. Lachiewicz, *Kadra kierownicza przedsiębiorstw a decentralizacja*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej” nr 634, 1992, s. 25-27.

Przegląd najważniejszych zalet i wad decentralizacji oraz centralizacji pozwala zauważyć, że wady jednej kategorii w praktyce są zaletami drugiej. Należy również zwrócić uwagę, że wyodrębnienie zalet decentralizacji oraz centralizacji w praktyce politycznej daje możliwość zdefiniowania celów politycznych. Decentralizacja lub centralizacja nie są w tym znaczeniu celami samymi w sobie, ale metodami (środkami), które pozwalają osiągnąć konkretne cele polityki państwa. Natomiast wady obu rozwiązań pozwalają w odpowiedni sposób projektować proces decentralizacji.

Decentralizacja w tym ujęciu może być również traktowana jako wartość, tzn. związane z nią atrybuty mogą wskazywać, że jest ona pożądanym procesem w każdej

organizacji. Zwraca się jednak uwagę, że decentralizacja napotyka różnorodne ograniczenia, wśród których kluczowe miejsce zajmują te o charakterze prawnym, ekonomicznym i organizacyjnym³¹. Ograniczenia prawne mają szczególne znaczenie w procesach decentralizacji w ramach państwa, ponieważ – jak wskazuje Magdalena Kisała – wynikają one z norm prawa administracyjnego zawartych w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* i ustawodawstwie zwykłym³². Ograniczenia ekonomiczne należy łączyć z wymogami efektywności i skuteczności wykonywania określonych zadań, z kolei organizacyjne – z koniecznością uwzględnienia specyfiki konkretnych organizacji (z założenia decentralizacja będzie miała bardziej ograniczony charakter w strukturach zhierarchizowanych, jak służby mundurowe, niż w administracji świadczącej).

DECENTRALIZACJA W PERSPEKTYWIE PROCESUALNEJ

Procesualna perspektywa analizy decentralizacji służy wskazaniu, iż – po pierwsze – jest ona stopniowalna oraz – po drugie – jest kategorią dynamiczną. Stopniowalność określa stan zaawansowania procesu decentralizacji, a odnosząc się do niej, warto przywołać propozycję Stefana Lachiewicza³³ rozróżniającego decentralizację *de iure* oraz decentralizację *de facto*. Pierwsza z nich oznacza, że w praktyce działania decentralizacyjne mogą ograniczyć się wyłącznie do stworzenia jej formalnych podstaw, a druga – że mogą one przybrać postać realnych działań³⁴. Natomiast Gerrit Broekstra rozróżnia trzy rodzaje decentralizacji, określając je kolejno jako 1.0, 2.0 i 3.0. Decentralizacja 1.0 oznacza proces przekazywania uprawnień w ramach hierarchicznych struktur organizacyjnych (w ramach paradygmatu nakazowo-kontrolnego). W tym modelu kierownictwo ustala cele, natomiast jednostki organizacyjne uzyskują swobodę operacyjną, tj. decydują o doborze środków do realizacji tych celów. Decentralizacja 2.0 oznacza z kolei, że jednostki organizacyjne mają autonomię w zakresie wyznaczania celów. Ten model funkcjonuje w ramach paradygmatu włączania i autonomii (*enabling-and-autonomy*). Decentralizacja 3.0 jest procesem najbardziej zaawansowanym, w którym w zasadzie centrum nie jest potrzebne, ponieważ organizacja ma charakter egalitarny. Ten rodzaj decentralizacji, zdaniem Broekstry, polega na kooperacji różnorodnych podmiotów o autonomicznych celach. Taka decentralizacja występuje wówczas, gdy najważniejszy

³¹ M. Kisała, *Granice decentralizacji*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, s. 65.

³² *Tamże*.

³³ S. Lachiewicz, *Kadra...*, s. 25.

³⁴ Rozróżnienie to można odnieść np. do okresu obowiązywania konstytucji z 17 marca 1921 roku (*Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267), której art. 3 deklarujący oparcie ustroju Polski na zasadzie *szerokiego samorządu terytorialnego* właściwie nie został rozwinięty w ustawodawstwie zwykłym – do 1933 roku w przeważającej części państwa funkcjonowały zmodyfikowane rozwiązania odziedziczone po państwach zaborczych, a tzw. ustawa scaleniowa (*Ustawa z 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294) stanowiła wyraźny odwrót od zasady decentralizacji.

podmiot decyzyjny usytuowany jest w pewnym sensie na najniższym poziomie organizacji³⁵. Christopher Boehm takie rozwiązanie nazwał *odwroconą hierarchią dominacji*³⁶.

Decentralizacja jest również kategorią dynamiczną, przy czym dynamika jej procesów musi być rozpatrywana w trzech wymiarach – wertykalnym, horyzontalnym i efektywnościowym. W wymiarze wertykalnym decentralizację należy postrzegać jako proces przetargów czy gier politycznych między centrum i podmiotami zdecentralizowanymi. Przywołany powyżej Stefan Lachiewicz rozróżnił w tym obszarze decentralizację postępującą i recentralizację³⁷. Pierwsza oznacza, że zapoczątkowany proces decentralizacji jest kontynuowany, a podmioty zdecentralizowane umacniają swoją pozycję, druga, że następuje zatrzymanie decentralizacji, a następnie proces zaczyna przebiegać w odwrotnym kierunku. Grzegorz Krawiec zwraca uwagę, że w polskiej literaturze przedmiotu zagadnienie recentralizacji zaczyna być przedmiotem szerszych badań od 2015 roku³⁸. Niemniej już wcześniej w historii polskiego samorządu terytorialnego można odnaleźć przykłady tego procesu, a najbardziej widocznym z nich jest ewolucja ustroju miasta stołecznego Warszawy w latach 1990-2002, w której punktem wyjścia była daleko posunięta decentralizacja zarządzania stolicą Polski ustanowiona w *Ustawie z 18 maja 1990 roku o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*³⁹ – należało ono do kompetencji dzielnic mających status gmin i tworzących obligatoryjny związek. Druga ustawa regulująca ustrój Warszawy (z 25 marca 1994 roku⁴⁰) utrzymała ten model, zwiększając listę zadań oraz wzmacniając jednak kompetencję związku i jego organów, natomiast obecnie obowiązująca ustawa z 15 marca 2002 roku ów model zlikwidowała, nadając Warszawie status gminy⁴¹. Interesujące jest to, że ostatnia z wymienionych ustaw została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez gminy – dzielnice Warszawy, które podnosiły m.in. naruszenie zasady decentralizacji władzy publicznej zawartej w art. 15 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴².

Natomiast w ujęciu horyzontalnym decentralizację należy postrzegać jako proces obejmujący różne, aczkolwiek ściśle związane ze sobą obszary funkcjonowania zdecentralizowanych podmiotów, bez których decentralizacja nie byłaby możliwa. Daniel Treisman wskazał na trzy takie obszary: decentralizację administracyjną, decentralizację

³⁵ G. Broekstra, *Decentralization*, [w:] *The Palgrave Encyclopedia of Strategic Management*, red. M. Augier, D.J. Teece, London 2018.

³⁶ C. Boehm, *Hierarchy in the Forest. The Evolution of Egalitarian Behavior*, Cambridge 2001, s. 65.

³⁷ S. Lachiewicz, *Kadra...*, s. 25.

³⁸ G. Krawiec, *Recentralizacja w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Samorząd terytorialny wobec procesów centralistycznych: decentralizacja a recentralizacja*, red. J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski, Kraków 2020, s. 40-41.

³⁹ *Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 200.

⁴⁰ *Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 1994, nr 48, poz. 195.

⁴¹ *Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 2002, nr 41, poz. 361. Szerzej o ewolucji ustroju Warszawy pisze M. Niziołek, *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008, s. 95-148.

⁴² *Tamże*, s. 134-145.

polityczną i decentralizację budżetową. Pierwsza oznacza, że przynajmniej jedna polityka publiczna jest realizowana nie przez władze centralne, ale przez podmioty lokalne. Druga z nich obejmuje decentralizację decyzyjną (decyzje polityczne podejmowane są nie tylko na szczeblu centralnym, ale też lokalnym), decentralizację wyborczą (przedstawiciele wybierani są przez ludność niezależnie od władz centralnych) i decentralizację konstytucyjną (władze niższego szczebla mają formalne prawo do uczestniczenia w kształtowaniu polityki centralnej). Decentralizacja budżetowa z kolei oznacza, że władze niższego szczebla mają prawo do podejmowania decyzji w sprawach finansowych oraz posiadają udział w dochodach publicznych⁴³. Podobne stanowisko przedstawił Aaron Schneider⁴⁴, a w polskiej literaturze przedmiotu – Marian Kachniarz i Robert Raczyński⁴⁵. Z kolei Jerzy Regulski wyodrębnił pięć sfer, w których zdecentralizowane podmioty powinny cechować się jak największą samodzielnością: polityczną (ustrojowy status posiadanych organów), funkcjonalną (swoboda decyzyjna), własnościową i gospodarczą (posiadanie własnego majątku oraz uprawnień do gospodarowania nim), finansową (czyli własne dochody) oraz administracyjną (własna administracja wraz z kadrami)⁴⁶.

W trzecim wymiarze – efektywnościowym – przedmiotem analizy są, jak wskazuje Jean-Paul Faguet, zależności między decentralizacją a wynikami konkretnych polityk publicznych (np. edukacyjną, ochrony zdrowia) lub innymi ważnymi kwestiami politycznymi (np. poziomem korupcji albo inwestycjami)⁴⁷. Badania takie zazwyczaj mają charakter ilościowy, statystyczny i porównawczy, a ich celem jest stwierdzenie, czy na skutek procesów decentralizacji (albo recentralizacji) nastąpiły zauważalne zmiany w opisujących dany element wskaźnikach⁴⁸. Badania o takim charakterze mogą być prowadzone w ramach jednego państwa lub mieć charakter komparatystyczny.

Uwzględniając dotychczasowe ustalenia, należy stwierdzić, że decentralizację jako proces polityczny zachodzący w ramach państwa trzeba badać i jednocześnie dokonywać jej pomiaru, opierając się na pięciu kryteriach obejmujących: prawo, gwarancje, zadania, zasoby oraz trwałość. Prawo jako pierwsze kryterium określa status i formy procesu decentralizacji w ramach państwa. Analizując przepisy prawa, należy zwrócić uwagę na poziom regulacji dotyczących decentralizacji (konstytucyjny lub ustawowy), zakres i szczegółowość przepisów oraz treść postanowień. Punktem odniesienia dla krajowych regulacji prawnych jest *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* przyjęta 15 października 1985 roku⁴⁹. Wprowadzie dotyczy ona – jak wskazuje jej tytuł – samorządu terytorialnego (a dokładniej: tylko poziomu lokalnego), jednak treść jej postanowień

⁴³ D. Treisman, *The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*, Cambridge 2007, s. 28.

⁴⁴ A. Schneider, *Decentralization...*, s. 33.

⁴⁵ *Samorząd XXI wieku...*, s. 53.

⁴⁶ J. Regulski, *Local Government Reform in Poland. An Insider's Story*, Budapest 2003, s. 207.

⁴⁷ J.-P. Faguet, *Decentralization and Governances*, London 2011, s. 24-26.

⁴⁸ *Tamże*.

⁴⁹ *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607; *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędów*, Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107.

można traktować jako zbiór podstawowych standardów dla krajowych regulacji prawnych dotyczących decentralizacji terytorialnej. Na system gwarancji z kolei składają się trzy komponenty: pierwszy to faktyczny zakres samodzielności i niezależności podmiotów zdecentralizowanych, drugi to zakres, forma i kryteria nadzoru nad nimi, a trzeci to system gwarancji *sensu stricto* w postaci gwarancji o charakterze sądowym. Kryterium zadaniowe obejmuje podstawowe cele decentralizacji, określając, jakie zadania publiczne są realizowane przez zdecentralizowane podmioty oraz jaki jest ich zakres władztwa na tym polu. Zasoby natomiast, zgodnie z obecnie przyjmowaną kategoryzacją, dzielą się na: ludzkie, rzeczowe, finansowe, organizacyjne, relacyjne oraz intelektualne. Posiadanie odpowiednich zasobów stanowi oczywiście fundament decentralizacji w tym znaczeniu, że bez nich trudno byłoby wykonywać jakiegokolwiek zadania publiczne w sposób samodzielny i niezależny, a decentralizacja byłaby *de facto* tylko pozorną. Charakterystykę poszczególnych zasobów przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Zasoby podmiotów zdecentralizowanych

Rodzaj	Elementy składowe
Zasoby ludzkie	Własne kadry (administracja, wykonawcy)
Zasoby rzeczowe	Mienie ruchome i nieruchome
Zasoby finansowe	Źródła dochodów, możliwość zaciągania zobowiązań finansowych
Zasoby organizacyjne	Własne organy, sposób ich wyłaniania, zakres kompetencji, tryb pracy, odpowiedzialność
Zasoby relacyjne	Relacje z otoczeniem zewnętrznym (adresaci działań, partnerzy, organy nadzoru)
Zasoby intelektualne	Zasoby wiedzy, danych, informacji, kultura organizacyjna

Źródło: opracowanie własne.

Trwałość jako wskaźnik procesu decentralizacji oznacza – po pierwsze – okres funkcjonowania decentralizacji – czy ujmując to inaczej, czas, jaki upłynął od momentu początkowego, tj. rozpoczęcia procesu decentralizacji poprzez przyjęcie określonych rozwiązań prawnych. Po drugie, oznacza również stabilność warunków, w jakich funkcjonuje decentralizacja. W przypadku decentralizacji terytorialnej w państwie warunki te obejmują przede wszystkim otoczenie prawne (stabilność regulacji prawnych), ekonomiczne (związane z polityką ekonomiczną prowadzoną na poziomie centralnym) oraz polityczne (związane z polityką organów centralnych prowadzoną wobec podmiotów zdecentralizowanych).

PODSUMOWANIE

Decentralizacja w ujęciu teoretycznym jest w zasadzie kategorią niekontrowersyjną. Niezależnie od jej złożoności, akcentowania różnych jej komponentów, dyscypliny naukowej jest definiowana w podobny sposób. Lista korzyści, jak i zagrożeń lub

problemów związanych z procesami decentralizacji również nie budzi raczej wątpliwości. Problemy z decentralizacją występują natomiast na dwóch innych płaszczyznach. Po pierwsze, dużym wyzwaniem jest badanie jej procesów. O ile stosunkowo łatwo można ustalić jej wskaźniki, o tyle określenie faktycznego zaawansowania jest o wiele trudniejsze. Wymaga bowiem wyjścia poza analizę przepisów prawa i struktur organizacyjnych w kierunku procesów prowadzenia polityk publicznych oraz określenia faktycznych relacji między centrum i podmiotami zdecentralizowanymi. Po drugie, wyzwaniem jest również przeprowadzenie decentralizacji w praktyce. O ile ustanowienie jej jako zasady (czy wartości) konstytucyjnej i ustrojowej nie jest trudne, o tyle praktyczne jej wprowadzenie wymaga pokonania szeregu barier. Natomiast wdrożone rozwiązania decentralizacyjne zawsze będą zagrożone działaniami centralistycznymi oraz trudnościami wynikającymi z deficytowych zasobów.

BIBLIOGRAFIA

- Administracja publiczna*, red. J. Boć, Wrocław 2004.
- Boehm C., *Hierarchy in the Forest. The Evolution of Egalitarian Behavior*, Cambridge 2001.
- Broekstra G., *Decentralization*, [w:] *The Palgrave Encyclopedia of Strategic Management*, red. M. Augier, D.J. Teece, London 2018, https://doi.org/10.1057/978-1-137-00772-8_726.
- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2005.
- Daun H., *Globalized Educational Governance, Decentralization and Grassroots Responses*, [w:] *Decentralisation, School-Based Management, and Quality*, red. J. Zajda, D.T. Gamage, Dordrecht 2009, https://doi.org/10.1007/978-90-481-2703-0_2.
- Decentralisation*, [hasło w:] Springer Link, [online] <https://link.springer.com/search?query=decentralisation>.
- Decentralizacja*, [hasło w:], „Gazeta Wyborcza”. Archiwum, [online] <https://classic.wyborcza.pl/archiwumGW/0,160510.html?searchForm=decentralizacja&datePeriod=0&initDate=2000-01-01&endDate=2021-11-20&publicationsString=&author=&page=0&sort=ACCURACY>.
- Decentralizacja*, [hasło w:] Google, [online] <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=decentralizacja>.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.
- Faguet J.-P., *Decentralization and Governance*, London 2011, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1892149>.
- Fesler J.W., *Approaches to the understanding of decentralization*, „The Journal of Politics” 1965, vol. 27, nr 3, <https://doi.org/10.2307/2127739>.
- Flejterski S., Ziolo M., *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 3 (33).
- Fołtyn H., *Klasyczne i nowoczesne struktury organizacji*, Warszawa 2007.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, przeł. M. Rusiński, Warszawa 2004.

- Gut D., *Model postępowania sądownoadministracyjnego w Austrii*, „Młody Jurysta” 2017, nr 2, <https://doi.org/10.21697/mj.2017.2.01>.
- Heywood A., *Politologia*, przeł. B. Maliszewska [i in.], Warszawa 2008.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Kalisiak-Mędelska M., *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*, Łódź 2015, <https://doi.org/10.18778/7969-412-9>.
- Karbowiak K., Wyrzykowska B., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 2009.
- Kisała M., *Granice decentralizacji*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, <https://doi.org/10.18778/8142-301-4.03>.
- Knopek J., *Europejskie systemy polityczne*, Wrocław 2016.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Warszawa 2010.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Koźmiński A.K., Latusek-Jurczak D., *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, Warszawa 2017.
- Koźuch B., *Nauka o organizacji*, Warszawa 2009.
- Koźuch B., Cywoniuk J., *Wstęp do organizacji i zarządzania*, Białystok 2005.
- Krawiec G., *Recentralizacja w nauce prawa administracyjnego*, [w:] *Samorząd terytorialny wobec procesów centralistycznych. Decentralizacja a recentralizacja*, red. J. Podgórska-Rykała, B. Pawlica, P. Ostachowski, Kraków 2020.
- Kręcik J., Lewandowski J., *Organizacja dowodzenia na poziomie strategicznym i operacyjnym. Monografia*, Kraków 2015.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.
- Lachiewicz S., *Kadra kierownicza przedsiębiorstw a decentralizacja*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej”, nr 634, 1992.
- Michniak J., *Dowodzenie w teorii i praktyce wojsk*, Warszawa 2003.
- Niziołek M., *Problemy ustroju aglomeracji miejskich ze szczególnym uwzględnieniem Warszawy*, Warszawa 2008.
- Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu*, Dz.U. 2006, nr 154, poz. 1107.
- Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2009.
- Podstawy zarządzania. Teoria i ćwiczenia*, red. A. Zakrzewska-Bielawska, Warszawa 2012.
- Regulski J., *Local Government Reform in Poland. An Insider's Story*, Budapest 2003.
- Regulski J., *Samorządna Polska*, Warszawa 2005.
- Samorząd XXI wieku. Problemy, trendy, rozwiązania*, red. M. Kachniarz, R. Raczyński, Wrocław 2018.
- Savy R., Pauliat H., Senimon M., *The Process of Decentralisation in Europe*, [w:] *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, red. J. Ruano, M. Profiroiu, Cham 2017, https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_1.
- Schneider A., *Decentralization. Conceptualization and Measurement*, „Studies in Comparative International Development” 2003, nr 38, <https://doi.org/10.1007/BF02686198>.
- Słobodzian B., *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2006.

- Stasikowski R., *Pluralizm administracji publicznej*, Warszawa 2019.
- Stolicki D., *Ustrój terytorialny*, [w:] *Systemy polityczne. Podręcznik akademicki. 1. Zagadnienia teoretyczne*, red. M. Bankowicz, B. Kosowska-Gąstoł, Kraków 2019.
- Treisman D., *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*, Cambridge 2007, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511619151>.
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 roku o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego*, Dz.U. 1933, nr 35, poz. 294.
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 2002, nr 41, poz. 361.
- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz.U. 1921, nr 44, poz. 267.
- Ustawa z dnia 18 maja 1990 r. o ustroju samorządu miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 1990, nr 34, poz. 200.
- Ustawa z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, Dz.U. 1994, nr 48, poz. 195.
- Wiszniowski R., *Przełomy państwa współczesnego. Przypadek Szkocji i Katalonii*, Warszawa 2013.
- Wytrąček W., *Sprawność działania administracji publicznej w Polsce w warunkach decentralizacji*, Lublin 2006.
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.

Dominik SIEKLUCKI – doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o polityce i administracji, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pracownik naukowy Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Zajmuje się badaniem polskiego systemu politycznego, systemów wyborczych i samorządu terytorialnego.