

Sławomir Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2005, ss. 317.

Książka wydana przez oficynę wydawniczą Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego stanowi na rynku wydawniczym jedną z nielicznych pozycji książkowych prezentującą problematykę decentralizacji administracji publicznej w sposób aktualny i kompleksowy. Jednym dotychczas opraco-

waniem prezentującym problematykę decentralizacji administracji publicznej była książka J. Starościanka z roku 1960. Mimo to, iż autor starał się zbadać i przedstawić model decentralizacji to publikacja z przed pół wieku wymagała następstwa w postaci nowej książki weryfikującej zasadę decentralizacji administracji publicznej w kontekście nowych rozwiązań ustrojowych okresu po roku 1990.

Autor podejmuje ciągle bardzo żywotny problem jakim jest zjawisko decentralizacji władzy publicznej. Zagadnienie to bowiem jest jednym z kluczowych tematów debaty ustrojowej.

Okres III Rzeczypospolitej przyniósł w zakresie decentralizacji wiele rozwiązań, które na trwałe wpisały się w architekturę ustrojową państwa. Dorobek reformatorski, a szczególności rozwiązania decentralizacyjne reformy z roku 1998 pozwoliły na dokonanie kompleksowego, aczkolwiek wstępnego przeglądu stanu decentralizacji administracji publicznej. Ocena taka jest również jednym z pierwszych sprawdzianów realizacji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy.

Autor książki podejmuje problematykę w ujęciu normatywno-administracyjnym, pomijając praktykę realizacji decentralizacji oraz jej otoczenie społeczne. Takie podejście do tematu sprawia, że jest on zaprezentowany nieco wąsko, z drugiej zaś strony posiada walor uczytelniący strukturę państwa, a tym samym daje dobrą podstawę do dalszych dociekań sytuujących decentralizację nie tylko w środowisku nauk prawnych i administracyjnych, ale też w otoczeniu politologicznym i socjologicznym.

Normatywne i administracyjne ujęcie decentralizacji zaproponowane przez autora potwierdza nieco wąskie spojrzenie na obszar badawczy. Co prawda autor wyjaśnia, że kluczowym dla konstrukcji pracy elementem jest art. 15 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odnoszący decentralizację do władzy jednak zdaniem autora wspomniany artykuł ustawy zasadniczej dotyczy administracji publicznej, zaś sam termin „władzy publicznej” zdaniem autora jest wynikiem myślowego przywiązania twórców Konstytucji do „totalitarnego ustroju PRL”.

Taka odważna teza autora uzasadnia normatywno-administracyjny charakter opracowania, jednak w opinii recenzującego ekwiwalentne rozumienie władzy publicznej i administracji publicznej jest niewłaściwym uproszczeniem eliminującym poza-normatywne i pozaadministracyjne elementy decentralizacji, które znajdują swoje miejsce w pojemniejszym terminie „władzy publicznej”.

Mimo powyższej uwagi praca nie traci waloru opracowania przejrzystego i jasno skonstruowanego w zakresie jednego z – co należy też podkreślić – aspektu procesu decentralizacji.

Książka została podzielona na pięć rozdziałów, które odzwierciedlają podstawowe elementy mechanizmu decentralizacji.

Pierwszy rozdział zatytułowany „Źródła i pojęcie decentralizacji administracji publicznej” wprowadza czytelnika w problematykę decentralizacji definiując podstawowe terminy związane z przedmiotem opracowania. Swoją obszerną wykładnię znalazły takie niezbędne w poznawaniu problema-

tyki decentralizacji zagadnienia, jak: unitarność państwa, relacje między centralizacją a decentralizacją, subsydiarność. Na uwagę zasługuje umieszczenie przez autora na wstępie rozdziału rozważań na temat godności i wolności człowieka, co recenzujący przyjmuje z satysfakcją bowiem jest o jeden z nielicznych akcentów opracowania wskazujący na pozanormatywną istotę decentralizacji. Nieco mało miejsce autor poświęca wzajemnym relacjom i rozumieniu pojęć decentralizacji i dekoncentracji. Mimo tych usterek rozdział pierwszy stanowi cenne teoretyczne wprowadzenie w przedmiot opracowania.

Dla zaprezentowania poszczególnych elementów decentralizacji w kolejnych rozdziałach książki autor wykorzystuje metodę badawczą dogmatyczno-egzegetyczną, co jest zabiegiem trafnym pozwalającym na bardzo przejrzyste zbudowanie konstrukcji poszczególnych rozdziałów. W książce znaleźć można również wątki komparatystyczne, szczególnie odwołujące się do rozwiązań stosowanych w niemieckiej szkole prawa administracyjnego. Próba zestawienia dorobku w zakresie decentralizacji z obcym modelem ustrojowym pozwala zbudować czytelnikowi dodatkową płaszczyznę badawczą odnoszącą polskie rozwiązania do mechanizmów obcych, a przez to pozwalającą wypracować refleksję co do słuszności przyjętych kierunków decentralizacji.

Rozdział drugi zatytułowany „Podmioty autonomiczne” zawiera charakterystykę poszczególnych ogniw decentralizacji o charakterze autonomicznym. Charakterystyką objęte zostały Kościoły i inne związki wy-

znaniowe, szkoły wyższe i bank centralny. Trzeba zaznaczyć, że tak dobrany katalog podmiotów autonomicznych jest oryginalnym ujęciem problematyki przez autora, ale, co się okazuje po lekturze, uzasadnionym i prowokującym do poszerzenia wspomnianego katalogu.

Trzeci rozdział zatytułowany „Samorząd terytorialny” jest jak zawsze w tego typu opracowaniach trzonem publikacji. Autor dokonuje przeglądu i charakterystyki współczesnego samorządu lokalnego w Polsce, wskazując jednocześnie na jego wkład w mechanizm decentralizacji administracji publicznej. I tu należy przywołać moją wątpliwość ze wstępu niniejszej recenzji odnoszącą się do zamiennego rozumienia administracji publicznej i władzy publicznej. Na przykładzie omawiania struktury samorządu lokalnego najjaskrawiej widać, że decentralizacja władzy publicznej jest terminem właściwym i nieobciążonym doświadczeniami ustrojowymi okresu Polski ludowej.

Cennym z punktu widzenia poznawczego rozdziałem w książce jest część czwarta, w której autor porusza problematykę do tychczas traktowaną marginalnie, a mianowicie prezentuje samorząd specjalny jako jedno z istotnych ogniw realizacji zasady decentralizacji. W tym rozdziale szerokiego omówienia doczekały się zagadnienia dotyczące samorządu zawodowego, samorządu gospodarczego oraz rzemiosła.

Ostatni, piąty rozdział poświęcony jest innym podmiotom zdecentralizowanym. Autor wspominał tu o korporacjach prawa publicznego, zakładach publicznych oraz fundacjach prawa publicznego. Walorem tej

części książki są liczne przykłady ilustrujące funkcjonowanie podmiotów zdecentralizowanych.

Na zakończenie należy podkreślić, że każdy rozdział książki rozpoczyna się od wprowadzenia teoretycznego ułatwiającego lekturę i rozumienie poszczególnych zagadnień. Każdy rozdział kończy się – co jest równie cenne – wnioskami weryfikującymi założenia poczynione przez autora na wstępie i we wprowadzeniach.

Książka stanowi zatem zwarte, przejrzyste opracowanie i co istotne, odnoszące się do aktualnego stanu decentralizacji w Polsce. Znakomicie może posłużyć jako materiał dydaktyczny w zakresie nauki administracji czy prawa administracyjnego.

■ *Marcin Bąkiewicz*