

Jolanta BEHR\*

## **Wielopłaszczyznowość relacji decentralizacyjnych na przykładzie oświaty samorządowej**

### **1. Przedmiot, cel i metoda badań**

Administracja publiczna jest organizacją, którą podlega stałym zmianom<sup>1</sup>. Dotyczy to nie tylko zakresu realizowanych przez nią zadań publicznych, lecz także sposobu i zasad organizacji aparatu administracji. Jego konstruowanie następuje w oparciu o zasady centralizacji i decentralizacji władzy publicznej. Zasady te nie są stosowane w sposób jednolity względem całej struktury administracji. Przyjmują różne nasilenie i zmienne postacie. Ich szczegółowa analiza może stanowić przedmiot wielopłaszczyznowych badań. Przekraczałyby one jednak ramy niniejszych rozważań.

Dla potrzeb pracy badania zostaną więc ograniczone do dwóch płaszczyzn – podmiotowej i przedmiotowej. Podmiotem badań będą jednostki samorządu terytorialnego, a więc podmioty o charakterze podstawowym oraz tworzone przez nie podmioty uzupełniające, które są organizowane w formie zakładów administracyjnych<sup>2</sup>. Przedmiotem badań będzie natomiast zasada decentralizacji władzy publicznej, jej cechy charakterysty-

---

\* Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, e-mail: jolanta.behr@uwr.edu.pl.

<sup>1</sup> M. Miemiec, *Ustrój administracji publicznej społeczeństwa obywatelskiego (z doświadczeń niemieckich)*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 325.

<sup>2</sup> P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 64–65.

czne oraz rodzaje relacji decentralizacyjnych występujących w obszarze oświaty samorządowej. Celem pracy jest zidentyfikowanie i nazwanie rodzajów tych relacji. W tym celu zostanie zastosowana metoda językowo-logiczna polegająca na analizie i wykładni tekstów aktów prawnych. Ustalenia dokonywane w pracy będą ponadto uwzględniać poglądy przedstawicieli nauki prawa.

## 2. Decentralizacja – uwagi ogólne

Decentralizacja władzy publicznej jest zagwarantowana przepisami aktu prawa krajowego, któremu przysługuje najwyższa moc prawna. Artykuł 15 ust. 1 Konstytucji RP<sup>3</sup> stanowi, że ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Następuje ona w szczególności w formach: samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządu.

Termin „decentralizacja” nie jest zdefiniowany ustawowo. W nauce prawa administracyjnego i w nauce administracji jest on rozumiany niejednolicie. Nie istnieje zgodność co do wprowadzenia i stosowania jednej powszechnie akceptowanej definicji decentralizacji<sup>4</sup>. Szczegółowe rozważania dotyczące tego pojęcia są łączone z pojęciem centralizacji<sup>5</sup>. Decentralizacja jest przeciwstawiana centralizacji, co umożliwia uchwycenie

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>4</sup> Szczegółowe uwagi odnośnie do proponowanych w nauce prawa definicji i przegląd wybranych zawarto w: J. Korczak, *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 191–196; P. Radzewicz, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2, s. 7–36.

<sup>5</sup> Centralizacja jest sposobem organizacji aparatu administracji publicznej. Jej cechami charakterystycznymi są w szczególności: występowanie hierarchicznego podporządkowania organów niższego stopnia organom wyższego stopnia, brak samodzielności organów niższego stopnia i występowanie między organami znajdującymi się na różnym szczeblu w strukturze zależności o charakterze osobowym i służbowym (M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Centralizacja i decentralizacja*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017, s. 87). Względem podmiotów scentralizowanych sprawowany jest nadzór hierarchiczny. Dopuszcza on władczą ingerencję organu wyższego stopnia w całą sferę działania organu niższego stopnia (M. Miemiec, *Decentralizacja administracji publicznej*, [w:] W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013, s. 23). Cechą charakterystyczną centralizacji jest także skupienie kompetencji przez centralne organy administracji publicznej (koncentracja), przy czym możliwe jest ich rozproszenie na większą liczbę organów (dekoncentracja). Może ono nastąpić w ramach jednego resortu (dekoncentracja pionowa) lub różnych resortów (dekoncentracja pozioma i skośna). Podstawą prawną dekoncentracji jest ustawa lub akt organu przenoszącego kompetencję (J. Boć, *Stosunki ustrojowo-prawne między podmiotami administrującymi*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005, s. 237).

i wyeksponowanie występujących między nimi różnic. Podkreśla się bowiem skorelowanie tych pojęć<sup>6</sup> i ich relatywność<sup>7</sup>.

Decentralizację pojmuje się najczęściej jako zasadę ustrojową i odnosi się ją do relacji pomiędzy organami władzy publicznej<sup>8</sup>. Prezentowany jest także pogląd, w myśl którego decentralizacja może być postrzegana jako proces, którego nasilenie jest zmienne w czasie. Obserwuje się bowiem jej wzmocnienie i osłabianie, a w skrajnych przypadkach nawet recentralizowanie, polegające na przeprowadzaniu reform strukturalnych względem podmiotów zdecentralizowanych, skutkujących ich połączeniem z podmiotami scentralizowanymi<sup>9</sup>. Decentralizacja jest ponadto postrzegana jako zjawisko, które powinno stanowić przedmiot zainteresowania przedstawicieli nie tylko prawa, lecz także innych nauk, przede wszystkim o organizacji i zarządzaniu<sup>10</sup>.

Zdaniem T. Bigo decentralizacja jest „systemem, w którym istnieje obok centrum (rządu) więcej podmiotów samodzielnie administrujących”<sup>11</sup>. W decentralizacji istnieje zatem układ multicentryczny składający się z wielu podmiotów administracji publicznej<sup>12</sup>. Nie istnieje natomiast podporządkowanie hierarchiczne, a organy zdecentralizowane nie podlegają nakazom, poleceniom ani wytycznym władz przełożonych. Są one samodzielne i niezależne<sup>13</sup>. Samodzielność jest uznawana za jedną z istotnych cech decentralizacji. Podlega ona ochronie prawnej<sup>14</sup>.

E. Iserzon zauważa, że w decentralizacji mamy do czynienia z „usamodzielnieniem bezwarunkowym”, którego nie należy utożsamiać z „usamo-

---

<sup>6</sup> W. Kawka, *Prawo administracyjne, cz. 1: Instytucje ogólne*, oprac. na podstawie wykładów T. Bigo, Wrocław 1948, s. 84.

<sup>7</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 182.

<sup>8</sup> K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2, s. 27–36; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 224; A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski..., s. 215; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 233.

<sup>9</sup> J. Korczak, *op. cit.*, s. 195.

<sup>10</sup> R. Kamiński, *Centralizacja i decentralizacja w systemie administracji państwowej jako problem organizacyjny i prawny*, „Civitas Homnibus. Rocznik filozoficzno-społeczny” 2012, z. 7, s. 55.

<sup>11</sup> W. Kawka, *op. cit.*, s. 84–85.

<sup>12</sup> *Administracja i zarządzanie publiczne: nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014, s. 23; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 62.

<sup>13</sup> W. Kawka, *op. cit.*, s. 84–85.

<sup>14</sup> J. Starościk, *Podstawowe zasady organizacji administracji państwa socjalistycznego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Starościk, Warszawa 1966, s. 73.

dzielnieniem absolutnym” (autonomia). Usamodzielnienie bezwarunkowe polega na tym, że organ wyższego rzędu jest pozbawiony prawa do bezpośredniego ingerowania w działalność organu podporządkowanego. Nie może on załatwiać sprawy znajdującej się w zakresie kompetencji organu podporządkowanego ani też zmieniać lub znosić wydanych przez niego decyzji<sup>15</sup>.

Nie oznacza to jednak niedopuszczalności jakiegokolwiek władczej ingerencji podmiotów zewnętrznych w działania podmiotów zdecentralizowanych. Ingerencja ta może bowiem nastąpić, lecz tylko w zakresie, formach i sytuacjach określonych przepisami prawa. Oznacza to, że „prawo powinno obligować do zastosowania [...] środka, [...] powinno określać sam środek nadzoru, organ, który może go zastosować, przypadki, w których może on być zastosowany, oraz ewentualnie tryb jego zastosowania”<sup>16</sup>. Opisana ingerencja podmiotów zewnętrznych w działania podmiotów zdecentralizowanych określana jest jako nadzór weryfikacyjny. Jest on sprawowany w oparciu o kryterium zgodności z prawem określonego działania<sup>17</sup>.

Cechą charakterystyczną decentralizacji jest także „ściśle określenie zadań i kompetencji na każdym stopniu organizacyjnym administracji [i dopuszczalność ich – J.B.] przekazywania z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej”<sup>18</sup>. Przy tym organ przekazujący posiada szerszy zakres kompetencji niż organ, na rzecz którego następuje przekazanie<sup>19</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się wielowymiarowość decentralizacji. Obejmuje ona zakaz skupiania władzy oraz nakaz poszukiwania i stosowania rozwiązań o charakterze strukturalnym, które cechuje największy stopień efektywności<sup>20</sup>. Oznacza to, że konstruując aparat administracji publicznej i ustalając zakres decentralizacji, ustawodawca powinien wziąć pod rozwagę także kwestie związane z optymalizacją procesu zarządzania<sup>21</sup>.

Odnosząc się do przyczyn wprowadzenia decentralizacji określanych także jako źródła decentralizacji, warto zwrócić uwagę na ich różnico-

<sup>15</sup> E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 88.

<sup>16</sup> B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 90.

<sup>17</sup> J. Boć, *op. cit.*, s. 240.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 235, 240.

<sup>19</sup> S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 25.

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. K 24/02, za: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 134–135.

<sup>21</sup> A. Skoczylas, W. Piątek, *Pojęcie i znaczenie decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 403.

wanie. W ocenie J. Starościaka uwzględnienie kryterium charakteru przyczyn umożliwia dokonanie ich podziału na trzy rodzaje<sup>22</sup>. Są nimi źródła o charakterze: społeczno-politycznym, ekonomicznym i technicznym. Do źródeł o charakterze społeczno-politycznym zalicza się dążenie do zapewnienia mieszkańcom udziału w sprawowaniu władzy, które nie byłoby możliwe w przypadku pełnego podporządkowania organów niższego szczebla organom wyższego szczebla, w szczególności w obszarze decyzyjnym. Źródeł o charakterze ekonomicznym autor upatruje w trudnościach związanych z centralnym zarządzaniem państwowymi środkami finansowymi znacznych rozmiarów. Za źródła o charakterze technicznym uznaje natomiast:

- odległość od siedziby zarządcy, która wiąże się z koniecznością gromadzenia dokumentacji będącej substytutem bezpośredniej obserwacji;
- zagrożenie rozstrzygnięcia spraw w sposób szablonowy, w oderwaniu od specyfiki określonej sprawy;
- nieekonomiczność organizacji pracy administracji publicznej, która przejawia się w obarczaniu organów wyższego rzędu sprawami mniej istotnymi z perspektywy funkcjonowania państwa<sup>23</sup>.

### 3. Rodzaje decentralizacji

Można wyróżnić dwa rodzaje decentralizacji – terytorialną i rzeczową. Pierwsza polega na przyznaniu organom administracji publicznej poszczególnych jednostek podziału terytorialnego wysokiego stopnia samodzielności względem organów nadrzędnych, która umożliwia uznanie ich za organy zdecentralizowane. Przykładem tego rodzaju decentralizacji jest samorząd terytorialny<sup>24</sup>.

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 Konstytucji RP). Jedyną jednostką samorządu terytorialnego, która została określona *expressis verbis* w Konstytucji RP, jest gmina (art. 164). Pozostałe jednostki określają ustawy<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Mimo że autor odnosi źródła decentralizacji bezpośrednio do państwa socjalistycznego, proponowany przez niego podział pozostaje aktualny.

<sup>23</sup> J. Starościak, *op. cit.*, s. 76–77.

<sup>24</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 97.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1868 z późn. zm.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2017 r., poz. 2096 z późn. zm.

Drugi rodzaj decentralizacji, czyli decentralizacja rzeczowa, polega na powierzeniu samodzielnym i niezależnym organizacjom lub organom zarządzania określonymi rodzajami spraw. Przykładem tego typu decentralizacji jest Polska Akademia Nauk, której powierzono realizację określonych zadań z obszaru nauki<sup>26</sup>.

Podmiotami zdecentralizowanymi rzeczowo są również zakłady administracyjne (publiczne)<sup>27</sup>. W ocenie W. Klonowieckiego są one „zespołem osób, rzeczy i praw, zorganizowanym przez podmiot administracji publicznej i z nim trwale związanym, przeznaczonym do indywidualnego użytkowania przez osoby uprawnione (lub zobowiązane)”<sup>28</sup>. E. Ochendowski zwraca uwagę, że jednostki te dla realizacji swoich zadań są uprawnione do nawiązywania stosunków administracyjnoprawnych<sup>29</sup>. M. Elżanowski podkreśla dodatkowo „prawnie zagwarantowaną «względną samodzielność zakładu» w zakresie realizowanych przez niego zadań, przede wszystkim w stosunkach zakład – jednostka nadrzędna”<sup>30</sup> oraz realizowanie przez zakłady administracyjne działalności nieprodukcyjnej, niegospodarczej. Jest to przede wszystkim świadczenie usług w zakresie: nauczania, ochrony zdrowia i opieki społecznej<sup>31</sup>.

#### 4. Relacje między podmiotami zdecentralizowanymi

Decentralizację cechuje złożoność. Analiza poszczególnych zdecentralizowanych układów potwierdza występowanie określonych relacji (powiązań) między znajdującymi się w nich podmiotami. W niniejszym opracowaniu zostaną poddane analizie wyłącznie relacje prawne. Mają one niejednorodny charakter. Można dokonać ich podziału w oparciu o różne kryteria. Są nimi w szczególności rodzaj zdecentralizowania podmio-

<sup>26</sup> E. Ura, *op. cit.*, s. 97.

<sup>27</sup> R. Michalska-Badziak, *Organy administracji publicznej – zagadnienia ogólne*, [w:] *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, red. M. Stahl, Warszawa 1991, s. 43.

<sup>28</sup> W. Klonowiecki, *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawn-administracyjne*, Lublin 1933, s. 114. W proponowanej definicji autor nawiązywał także do kryterium, którym było wyłączenie drogi sądowej w sporach między użytkownikami (destynatariuszami) a organami tych zakładów. Z upływem czasu utraciło ono jednak na znaczeniu.

<sup>29</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969, s. 107.

<sup>30</sup> M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 55.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 57.

tów, między którymi występuje relacja, i liczba podmiotów, między którymi występuje relacja.

#### 4.1. Relacje izomorficzne i heteromorficzne

Uwzględnienie pierwszego z omawianych kryteriów, tj. rodzaju zdecentralizowania podmiotów, między którymi występuje relacja, umożliwia przeprowadzenie podziału na relacje izomorficzne i heteromorficzne.

Relacja izomorficzna występuje, gdy podmioty, między którymi istnieje powiązanie, funkcjonują w ramach jednego rodzaju decentralizacji, tj. decentralizacji terytorialnej lub rzeczowej. Są to np. relacje między gminą i powiatem (decentralizacja terytorialna) lub samorządem zawodowym adwokatów i samorządem zawodowym radców prawnych (decentralizacja rzeczowa). Można je określać także jako relacje decentralizacyjne wewnątrzrodzajowe.

Relacja heteromorficzna występuje z kolei, gdy podmioty, między którymi istnieje powiązanie, funkcjonują w ramach różnych rodzajów decentralizacji, a więc w ramach decentralizacji terytorialnej i rzeczowej. Jest to np. relacja między Państwową Akademią Nauk (decentralizacja rzeczowa) i miastem stołecznym Warszawą (decentralizacja terytorialna). Może ona być także określana jako relacja decentralizacyjna międzyrodzajowa.

#### 4.2. Relacje dwustronne i wielostronne

Uwzględnienie drugiego z omawianych kryteriów, tj. liczby podmiotów, między którymi występuje relacja, umożliwia wyodrębnienie relacji dwustronnych i wielostronnych<sup>32</sup>. Relacja dwustronna (bilateralna) występuje między dwoma zdecentralizowanymi podmiotami administracji publicznej. Jest to np. relacja między gminą i publicznym gminnym przedszkolem specjalnym. Relacja wielostronna (multilateralna) występuje między więcej niż dwoma zdecentralizowanymi podmiotami administracji publicznej. Jest to np. relacja między województwem, wojewódzkim szpitalem dziecięcym i zespołem szkół specjalnych utworzonym w tym szpitalu.

Odnosząc się do zaproponowanych podziałów, należy zauważyć, że nie mają one charakteru konkurencyjnego. Oznacza to, że możliwe jest zakwalifikowanie relacji w ramach każdego z tych podziałów. Propono-

---

<sup>32</sup> Na marginesie rozważań należy zasygnalizować, że gdyby rozważania dotyczyły także relacji wewnątrzpodmiotowych, w ramach tego podziału możliwe byłoby wyodrębnienie relacji unilateralnych. Przykładem może być relacja między organami gminy, wójtem i radą gminy.



wane podziały nie wyczerpują zagadnienia w pełni. Mogą one stanowić przedmiot kolejnych, pogłębionych analiz. Są one jednak wystarczające dla osiągnięcia celów niniejszej pracy.

## 5. Relacje decentralizacyjne w oświacie samorządowej

Artykuł 70 Konstytucji RP wprowadza powszechne prawo nauki. Stanowi on także, że nauka do 18. roku życia jest obowiązkowa. Oznacza to, że względem określonych osób nauka jest zarówno prawem, jak i obowiązkiem. Prawo do nauki łączy się zatem z obowiązkiem nauki i obowiązkiem szkolnym. Sposób ich realizacji określa ustawa (art. 70 ust. 1 Konstytucji RP).

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe<sup>33</sup> obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia (art. 35 ust. 2 p.o.). Co do zasady obowiązek ten jest spełniany poprzez uczęszczanie do szkoły podstawowej publicznej albo niepublicznej (art. 35 ust. 8 p.o.). Jeśli idzie o naukę, to jest ona obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia (art. 35 ust. 1 p.o.). Po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki spełnia się w innych określonych w ustawie formach, w tym także poprzez uczęszczanie do określonych w ustawie jednostek systemu oświaty (art. 35 ust. 9 p.o.).

Zakładanie i prowadzenie jednostek systemu oświaty, w których następuje realizacja wymienionych praw i obowiązków, jest zadaniem publicznym<sup>34</sup>. Jednostki samorządu terytorialnego zakładają i prowadzą wyłącznie szkoły i placówki publiczne. Należy to do ich zadań własnych (art. 8 ust. 1 i 3 p.o.). Rodzaje jednostek systemu oświaty zakładanych i prowadzonych przez gminę, powiat i województwo określa ustawa<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 59 z późn. zm. (dalej: p.o.).

<sup>34</sup> W omawianym obszarze coraz częściej obserwuje się tendencję wzrostową w udziale sektora prywatnego. Państwo i samorząd terytorialny ograniczają bezpośrednie świadczenie usług publicznych i powierzają ich realizację podmiotom prywatnym (Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 21). Świadczenie tego rodzaju usług przez podmioty prywatne, ze względu na jego rozległość, pozostanie poza zakresem niniejszych rozważań. Szczegółowe rozważania będą natomiast dotyczyć wyłącznie jednostek systemu oświaty zakładanych i prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>35</sup> Gmina zakłada i prowadzi w szczególności: przedszkola i szkoły podstawowe, w tym z oddziałami integracyjnymi lub specjalnymi, przedszkola i szkoły integracyjne i specjalne oraz inne formy wychowania przedszkolnego (art. 8 ust. 15 p.o.). Powiat zakłada i prowadzi np.: szkoły podstawowe specjalne, szkoły ponadpodstawowe, w tym integracyjne oraz z oddziałami



Jednostki te są zakładami administracyjnymi. Biorąc pod uwagę przedmiot ich działalności, są to zakłady z zakresu oświaty, wychowania i nauki. Pod względem kryterium osobowości prawnej są to zakłady niesamoistne, czyli zakłady nieposiadające osobowości prawnej. Nawiązując do charakteru korzystania z ich usług, są to zakłady obligatoryjne lub fakultatywne. W odniesieniu do uczniów objętych obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki korzystanie z ich usług jest co do zasady<sup>36</sup> obligatoryjne. Pozostałe osoby mogą korzystać z nich na zasadzie dobrowolności<sup>37</sup>.

W przypadku jednostek systemu oświaty zakładanych i prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego następuje tzw. sprzężenie dwóch form decentralizacji. Chodzi o decentralizację samorządową (terytorialną) i decentralizację zakładową (rzeczową). Podmioty podstawowe (jednostki samorządu terytorialnego) działają w ramach decentralizacji terytorialnej. Realizują one określone prawem zadania polegające na stwarzaniu warunków do świadczenia usług. Tworzą także podmioty uzupełniające, świadczące bezpośrednio usługi z zakresu oświaty. Podmioty te działają w ramach decentralizacji zakładowej<sup>38</sup>. W omawianym układzie mamy więc do czynienia z relacją heteromorficzną dwustronną. Jest ona typowa dla obszaru realizacji zadań publicznych z zakresu oświaty.

Opisuje ją J. Starościek, który podkreśla, że „choć o celowości wydzielenia tego majątku decyduje organ administracji, organ powołujący [...] zakład, to jednak zdecentralizowanie administracji polega w tym wypadku na tym, iż z chwilą, gdy organ administracyjny powołał zakład [...], o wzajemnym układzie stosunków między organem powołującym a organem powołanego zakładu [...] nie decyduje już organ powołujący, lecz sama ustawa, wyposażając organy nowo powołanej jednostki w pewien stopień prawnej samodzielności wobec organów kreujących i zastrzegając na rzecz organów powoływanej instytucji szereg kompetencji, których nie może już wykonywać organ kreujący”<sup>39</sup>.

---

integracyjnymi lub specjalnymi, szkoły sportowe i mistrzostwa sportowe (art. 8 ust. 16 p.o.). Województwo natomiast zakłada i prowadzi przykładowo: placówki doskonalenia nauczycieli, biblioteki pedagogiczne oraz szkoły i placówki wymienione w ust. 16 o znaczeniu regionalnym lub ponadregionalnym (art. 8 ust. 22 p.o.).

<sup>36</sup> Istnieją wyjątki od tej zasady. Jest takim np. spełnianie obowiązku szkolnego lub obowiązku nauki poza szkołą (art. 37 p.o.).

<sup>37</sup> E. Ochendowski, *Zakład administracyjny...*, s. 121–124.

<sup>38</sup> P. Lisowski, *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997, rozprawa doktorska niepubl., s. 91.

<sup>39</sup> J. Starościek, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 48.

Na marginesie rozważań należy także zwrócić na to uwagę, że w relacji tej występuje podmiot, który jest pozbawiony osobowości prawnej. Realizując zadania publiczne, jednostka systemu oświaty działa zatem w ramach osobowości prawnej gminy<sup>40</sup>.

W obszarze samorządowej decentralizacji oświatowej można ponadto zaobserwować inny typ relacji heteromorficznej. Jest nią relacja heteromorficzna wielostronna, w której następuje powiązanie dwóch rodzajów decentralizacji i trzech podmiotów zdecentralizowanych. W relacji tej występuje powiązanie podmiotu zdecentralizowanego terytorialnie z dwoma podmiotami zdecentralizowanymi rzeczowo. Przykładem jest relacja, w której jednym podmiotem jest jednostka samorządu terytorialnego tworząca podmiot leczniczy<sup>41</sup>, drugim podmiotem leczniczym, a trzecim – utworzona w nim jednostka systemu oświaty. Jest to szczególnie przypadek, w którym następuje nie tylko połączenie dwóch omówionych form decentralizacji, lecz także utworzenie zakładu administracyjnego (np. szkoły lub przedszkola) w innym zakładzie administracyjnym (podmiocie leczniczym). Chodzi o funkcjonowanie jednego zakładu administracyjnego na terenie drugiego z jednoczesnym zachowaniem odrębności organizacyjnej każdego z nich.

Cechą charakterystyczną relacji między tymi zakładami administracyjnymi jest skorelowanie praw jednego podmiotu z obowiązkami drugiego z nich. Przykładem jest zapewnienie korzystania z pomieszczeń podmiotu leczniczego dla prowadzenia zajęć edukacyjnych i wychowawczych oraz przekazywanie szkole zorganizowanej w tym podmiocie danych przebywających w nim uczniów (art. 128 ust. 1 p.o.).

W relacji tej następuje ścisły związek między użytkownikami (destynatariuszami) obydwu zakładów. Z usług jednostek systemu oświaty zorganizowanych w podmiotach leczniczych mogą bowiem korzystać tylko uczniowie przebywający w tych podmiotach. Posiadanie statusu użytkownika jednego zakładu warunkuje więc uzyskanie statusu użytkownika drugiego zakładu<sup>42</sup>. Względem tych osób następuje potrójne pod-

---

<sup>40</sup> A. Czajka, *Dualizm środków ochrony prawnej partnerstw publiczno-prywatnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, red. B. Dolnicki, J.P. Tarno, Warszawa 2012, s. 56.

<sup>41</sup> Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć podmioty lecznicze w formie: spółek kapitałowych, jednostek budżetowych i samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1638 z późn. zm.).

<sup>42</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji kształcenia oraz warunków i form realizowania specjalnych działań opiekuńczo-wychowawczych w przedszkolach i szkołach specjalnych, zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1654.

porządkowanie. Uczeń podlega bowiem przepisom prawa powszechnie obowiązującego i wewnętrznie obowiązującego, stanowionego zarówno przez organy podmiotu leczniczego, jak i organy jednostki systemu oświaty.

Mimo odrębności organizacyjnych omawianych zakładów i dopuszczalności ich organizowania przez różne jednostki samorządu terytorialnego między organami tych zakładów i upoważnionymi pracownikami istnieje ścisła współpraca. Dotyczy to przede wszystkim organizowania kształcenia i specjalnych działań opiekuńczo-wychowawczych w czasie uzgodnionym z kierownikiem podmiotu lub ordynatorem oddziału szpitalnego<sup>43</sup>.

Kolejny rodzaj relacji decentralizacyjnej w oświacie samorządowej to relacja izomorficzna dwustronna. Występuje ona między dwoma podmiotami funkcjonującymi w ramach jednego rodzaju decentralizacji. Jest nią np. relacja między gminą i powiatem zawierającymi porozumienie w przedmiocie utworzenia zespołu szkół, w którego skład wchodzi szkoła lub placówki prowadzone przez różne organy (art. 91 ust. 8 p.o.). Porozumienie administracyjne jest niewładczą formą działania administracji publicznej uregulowaną w art. 5 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Jest ono uznawane za „instrument organizowania działalności podmiotów w sferze przydzielonych im zadań”<sup>44</sup>.

Ostatni rodzaj relacji decentralizacyjnych w oświacie samorządowej to relacja izomorficzna wielostronna. Występuje ona między więcej niż dwoma podmiotami funkcjonującymi w ramach jednego rodzaju decentralizacji. Jej przykładem jest relacja między trzema jednostkami systemu oświaty wchodzącymi w skład zespołu szkół.

Tworzenie zespołów szkół reguluje przepis art. 91 ustawy Prawo oświatowe. Zgodnie z nim zespół szkół mogą tworzyć szkoły lub placówki różnych typów. M. Pilich zauważa, że utworzenie zespołu powoduje, iż jednostki systemu oświaty wchodzące w skład zespołu tracą „w pewnym zakresie samodzielność. Działają [bowiem – J.B.] pod wspólnym kierownictwem dyrektora zespołu [...]. Ich pozostałe organy domyślnie (w braku odmiennej regulacji statutowej) nie podlegają jednak połączeniu [...]. Oznacza to, że [...] to od organu prowadzącego zależy, czy szkoły będą funkcjonować niemal niezależnie od siebie (z wyjątkiem tego, że wszystkimi kierować będzie ten sam dyrektor), czy też będą działać prawie tak samo jak jedna szkoła”<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Paragraf 1 tego rozporządzenia.

<sup>44</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 205.

<sup>45</sup> M. Pilich, Ustawa o systemie oświaty. Komentarz do art. 6, 2015, LEX/el.

## 6. Podsumowanie

Decentralizacja władzy publicznej jest zagwarantowana przepisami Konstytucji RP. „Decentralizacja” jest terminem, który nie posiada definicji legalnej. Przez przedstawicieli nauki prawa jest on rozumiany niejednolicie. Decentralizacja jest uznawana za: zasadę ustrojową<sup>46</sup>, złożony proces<sup>47</sup> lub zjawisko badawcze<sup>48</sup>. Termin ten stosuje się w celu opisanego sposobu organizacji aparatu administracji publicznej. W tym kontekście decentralizacja bywa przeciwstawiana centralizacji, z którą jest skorelowana.

T. Bigo nazywa decentralizację „systemem, w którym istnieje obok centrum (rządu) więcej podmiotów samodzielnie administrujących”<sup>49</sup>. W decentralizacji nie istnieje podporządkowanie hierarchiczne organów niższego stopnia organom wyższego stopnia. Organy zdecentralizowane są samodzielne i niezależne<sup>50</sup>. Samodzielność ta podlega ochronie prawnej<sup>51</sup>.

Działalność podmiotów zdecentralizowanych podlega nadzorowi weryfikacyjnemu, którego kryterium sprawowania jest zgodność z prawem określonego działania. Wszelka ingerencja w działania podmiotów zdecentralizowanych powinna mieć oparcie w przepisach prawa. Tyczy się to w szczególności przesłanek, zakresu i form tej ingerencji<sup>52</sup>.

Wyróżnia się dwa rodzaje decentralizacji, terytorialną i rzeczową. Decentralizacja terytorialna polega na przyznaniu organom jednostek podziału terytorialnego samodzielności względem organów nadrzędnych, umożliwiającej uznanie ich za organy zdecentralizowane<sup>53</sup>. Decentralizacja rzeczowa polega natomiast na powierzeniu samodzielnym i niezależnym organizacjom lub organom zarządzania określonym rodzajem spraw<sup>54</sup>.

Między podmiotami zdecentralizowanymi występują relacje o złożonej strukturze. Możliwe jest wprowadzenie ich licznych podziałów. Dla potrzeb pracy zostały one podzielone w oparciu o kryterium rodzaju zdecentralizowania podmiotów, między którymi występuje relacja, i liczby

---

<sup>46</sup> K. Kokocińska, *op. cit.*, s. 27–36; J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 224; A. Wiktorowska, *op. cit.*, s. 215; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 233.

<sup>47</sup> J. Korczak, *op. cit.*, s. 195.

<sup>48</sup> R. Kamiński, *op. cit.*, s. 55.

<sup>49</sup> W. Kawka, *op. cit.*, s. 84–85.

<sup>50</sup> *Ibidem.*

<sup>51</sup> J. Starościan, *Państwowe zasady organizacji...*, s. 73.

<sup>52</sup> B. Dolnicki, *op. cit.*, s. 90.

<sup>53</sup> E. Ura, *op. cit.*, s. 97.

<sup>54</sup> *Ibidem.*

podmiotów, między którymi występuje relacja. Ich uwzględnienie umożliwiło wyróżnienie relacji izomorficznych i heteromorficznych oraz relacji dwustronnych i wielostronnych. Zostały omówione w pracy na wybranych przykładach z zakresu oświaty samorządowej. Praca nie wyczerpuje w pełni analizowanej problematyki, stanowi natomiast przyczynek do dyskusji i pogłębionych analiz.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2017 r., poz. 1868 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2017 r., poz. 2096 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1638 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, Dz.U. z 2017 r., poz. 59 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie organizacji kształcenia oraz warunków i form realizowania specjalnych działań opiekuńczo-wychowawczych w przedszkolach i szkołach specjalnych, zorganizowanych w podmiotach leczniczych i jednostkach pomocy społecznej, Dz.U. z 2017 r., poz. 1654.

### Opracowania

- Administracja i zarządzanie publiczne: nauka o współczesnej administracji*, red. D. Sześciło, Warszawa 2014.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Boć J., *Stosunki ustrojowo-prawne między podmiotami administracyjnymi*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2005.
- Czajka A., *Dualizm środków ochrony prawnej partnerstw publiczno-prywatnych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, Warszawa 2012.
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Elżanowski M., *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968.
- Kamiński R., *Centralizacja i decentralizacja w systemie administracji państwowej jako problem organizacyjny i prawny*, „Civitas Homnibus. Rocznik filozoficzno-społeczny” 2012, z. 7.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kawka W., *Prawo administracyjne, cz. 1: Instytucje ogólne*, oprac. na podstawie wykładów T. Bigo, Wrocław 1948.
- Klonowiecki W., *Zakład publiczny w prawie polskim. Studium prawo-administracyjne*, Lublin 1933.

- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2.
- Korczak J., *Samorząd terytorialny jako przedmiot regulacji konstytucyjnych*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Lisowski P., *Szkoła samorządowa jako zakład administracyjny*, Wrocław 1997, rozprawa doktorska niepubl.
- Michalska-Badziak R., *Organy administracji publicznej – zagadnienia ogólne*, [w:] *Zasady organizacji i działania terenowej administracji publicznej. Wstęp do prawa administracyjnego*, red. M. Stahl, Warszawa 1991.
- Miemiec M., *Decentralizacja administracji publicznej*, [w:] W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013.
- Miemiec M., *Ustrój administracji publicznej społeczeństwa obywatelskiego (z doświadczeń niemieckich)*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 1: *Institucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Ochendowski E., *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, Poznań 1969.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasady centralizacji i decentralizacji oraz koncentracji i dekoncentracji*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Pilich M., *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz do art. 6, 2015*, LEX/el.
- Radziejewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 1–2.
- Skoczylas A., Piątek W., *Pojęcie i znaczenie decentralizacji władzy publicznej*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Starościak J., *Podstawowe zasady organizacji administracji państwa socjalistycznego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Starościak, Warszawa 1966.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Centralizacja i decentralizacja*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.

THE MULTIDIMENSIONALITY OF DECENTRALIZATION RELATIONS –  
A CASE STUDY OF LOCAL-GOVERNMENT EDUCATION

**Abstract:** The subject of the article is the principle of decentralization. The work contains an analysis of the following: characteristic features of decentralization and its types, as well as decentralization relations. The aim of the work is to identify and name the type of these relations and also to describe their characteristic features, making use of selected examples which occur within the area of local government education.

**Keywords:** DECENTRALIZATION, RELATIONS, TYPES