

Jowanka Jakubek-Lalik*

Decentralizacja jako mechanizm odporności państwa. Rola samorządu terytorialnego wobec tendencji recentralizacyjnych i sytuacji kryzysowych

Decentralisation as a Mechanism of State Resilience. The Role of Local Government in Addressing Recentralisation and Crisis Situations

Słowa kluczowe: decentralizacja, samorząd terytorialny, odporność państwa, administracja publiczna, sytuacje kryzysowe

Key words: decentralisation, local government, state resilience, public administration, crisis situations

Abstrakt: W artykule analizie poddano decentralizację jako instrument ustrojowy wzmacniający odporność państwa w warunkach współczesnych kryzysów bezpieczeństwa. Punktem wyjścia jest obserwowany w ostatniej dekadzie proces recentralizacji zadań i finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce oraz jego konsekwencje dla zdolności administracji publicznej do reagowania na sytuacje kryzysowe. W oparciu o analizę instytucjonalno-prawną regulacji prawa publicznego, literatury naukowej oraz raportów eksperckich wskazuje się, że decentralizacja, oparta na realnej samodzielności samorządu, stanowi istotny element systemu odporności państwa oraz warunek efektywnego zarządzania w sytuacjach kryzysowych.

Abstract: This article analyses decentralisation as an institutional instrument strengthening state resilience in the context of contemporary security crises. The starting point of the analysis is the process of recentralisation of tasks and finances of local government units in Poland observed over the last decade, and its consequences for the capacity of public administration to respond to crisis situations. Based on an institutional and legal analysis of public law regulations, academic literature, and expert reports, the article demonstrates

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4365-1423>; dr nauk prawnych, politolożka, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: j.jakubek@uw.edu.pl.

that decentralisation, grounded in the genuine autonomy of local government, constitutes an important component of state resilience and a prerequisite for effective governance in crisis situations.

Wprowadzenie

Proces decentralizacji władzy publicznej stanowi jeden z kluczowych elementów transformacji ustrojowej państw Europy Środkowo-Wschodniej po 1989 r. W Polsce reformy samorządowe z 1990 i 1998 r. stworzyły wielopozomowy system administracji publicznej oparty na zasadzie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W założeniu system ten miał pełnić nie tylko funkcję organizacyjną w zakresie wykonywania zadań publicznych, lecz również rolę instytucjonalnego zabezpieczenia demokracji poprzez rozproszenie władzy publicznej i wzmocnienie wspólnot lokalnych.

W ostatniej dekadzie w Polsce obserwowany jest jednak proces stopniowej recentralizacji wybranych kompetencji oraz instrumentów finansowych administracji publicznej. Zjawisko to wpisuje się w szerszą tendencję widoczną w wielu państwach regionu, polegającą na wzmacnianiu roli władzy centralnej kosztem autonomii instytucji samorządowych¹. Jednocześnie państwa europejskie funkcjonują w warunkach narastających kryzysów o charakterze złożonym – obejmujących m.in. pandemię, konflikty zbrojne, zagrożenia hybrydowe, presję migracyjną czy katastrofy naturalne. Sytuacje te stanowią test zdolności instytucjonalnej państwa do reagowania na zagrożenia oraz utrzymania stabilności systemu politycznego.

W tym kontekście pojawia się pytanie o znaczenie decentralizacji dla odporności państwa na współczesne kryzysy. Dotychczasowa debata publiczna często przedstawia centralizację jako instrument zwiększania efektywności działania państwa. Jednocześnie jednak doświadczenia ostatnich lat wskazują, że nadmierna koncentracja kompetencji na poziomie centralnym może prowadzić do osłabienia zdolności instytucjonalnych administracji publicznej, w szczególności w zakresie reagowania na sytuacje nadzwyczajne wymagające szybkiego działania na poziomie lokalnym².

¹ Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks Samorządności 2024. Bilans dekady 2014–2023*, Warszawa 2024, s. 10; A. Ladner i in., *Dynamics and Issues of Local Autonomy: A Comparative Study*, Cheltenham–Northampton 2025, s. 237; D. Sześciło (red.), *Polska samorządów. Siłna demokracja, skuteczne państwo*, Warszawa 2019, s. 122–123.

² M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem*, Warszawa 2025, s. 21, 51; A. Ladner i in., *Dynamics and Issues of Local Autonomy...*, s. 206–207; E. Pietrasik, *Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady decentraliza-*

Celem artykułu jest przedstawienie decentralizacji administracji publicznej jako mechanizmu wzmacniającego odporność państwa w warunkach współczesnych kryzysów bezpieczeństwa. W szczególności analizie poddane zostanie znaczenie samorządu terytorialnego jako elementu instytucjonalnych gwarancji stabilności systemu demokratycznego oraz jako komponentu wielopoziomowego systemu zarządzania kryzysowego. W artykule zostaną również omówione wybrane instrumenty prawne mogące wzmacniać rolę samorządu w tym zakresie, w szczególności regulacje dotyczące ochrony ludności, zarządzania kryzysowego oraz współpracy administracji publicznej z organizacjami społecznymi.

Artykuł opiera się na analizie instytucjonalno-prawnej wybranych regulacji prawa publicznego oraz analizie dokumentów eksperckich i raportów dotyczących funkcjonowania administracji publicznej w sytuacjach kryzysowych. Przyjęta perspektywa badawcza zakłada, że decentralizacja nie jest wyłącznie rozwiązaniem organizacyjnym dotyczącym podziału zadań administracyjnych, lecz stanowi istotny element konstrukcji ustrojowej państwa, wpływający zarówno na jakość demokracji, jak i na zdolność systemu instytucjonalnego do reagowania na współczesne zagrożenia.

W artykule sformułowana zostaje teza, że silny, prawnie zabezpieczony system samorządu terytorialnego może pełnić funkcję instytucjonalnego mechanizmu zwiększającego odporność państwa. Odpowiednio skonstruowane instrumenty decentralizacji – obejmujące zarówno podział kompetencji, jak i mechanizmy finansowe oraz współpracę administracji z podmiotami społecznymi – mogą jednocześnie ograniczać ryzyko nadmiernej koncentracji władzy publicznej oraz wzmacniać zdolność państwa do reagowania na sytuacje kryzysowe.

Decentralizacja jako element konstrukcji ustrojowej państwa

Jedną z podstawowych zasad organizacji administracji publicznej w Polsce jest zasada decentralizacji władzy publicznej. Została ona wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³, zgodnie z którym ustrój terytorialny państwa zapewnia decentralizację władzy publicznej. Regulacja ta ma charakter normy ustrojowej określającej podstawowe założenia organizacji administracji publicznej oraz relacje pomiędzy administracją rządową a samorządem terytorialnym.

Konstytucyjna zasada decentralizacji znajduje rozwinięcie w dalszych przepisach ustawy zasadniczej dotyczących samorządu terytorialnego, w szczegól-

cji władzy publicznej, [w:] J. Mielczarek-Mikołajów, E. Pietrasik (red.), *Dynamika zmian w samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2024, s. 35.

³ Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483, ze zm.

ności w art. 16 oraz art. 163–172 Konstytucji. Zgodnie z art. 16 ust. 2 samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że jednostki samorządu terytorialnego nie są jedynie elementem struktury administracji rządowej, lecz stanowią odrębny segment administracji publicznej wyposażony w konstytucyjnie chronioną samodzielność⁴.

W literaturze przedmiotu decentralizacja jest najczęściej definiowana jako przekazanie wykonywania zadań publicznych z poziomu administracji centralnej na poziom podmiotów wyposażonych w samodzielność organizacyjną i finansową⁵. W ujęciu ustrojowym decentralizacja wyznacza sposób organizacji władzy publicznej, oparty na rozproszeniu kompetencji oraz przyznaniu jednostkom samorządu terytorialnego realnej samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych. Stanowi ona element konstrukcji państwa demokratycznego, którego celem jest wzmocnienie udziału wspólnot lokalnych w wykonywaniu zadań publicznych⁶.

Z perspektywy konstytucyjnej decentralizacja może być ujmowana jako zasada pełniąca kilka komplementarnych funkcji. Po pierwsze, ma charakter organizacyjny, ponieważ umożliwia racjonalny podział zadań publicznych pomiędzy różne poziomy administracji. Po drugie, pełni funkcję demokratyczną, umożliwiając mieszkańcom wspólnot lokalnych bezpośredni wpływ na wykonywanie części władzy publicznej poprzez organy samorządu terytorialnego. Po trzecie wreszcie, decentralizacja posiada istotny wymiar gwarancyjny – ogranicza nadmierną koncentrację kompetencji w rękach organów władzy centralnej i wzmacnia mechanizmy równowagi instytucjonalnej w systemie władzy publicznej⁷.

⁴ Art. 15 ust. 1, art. 16 oraz art. 163–172 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Zob. także: E. Pietrasik, *Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady...*, s. 27–30; J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 197, 199, 214.

⁵ Tak m.in. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 9, Warszawa 2024, s. 17–20; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009, s. 19–25; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Warszawa 2022, s. 264 i n.; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.

⁶ E. Pietrasik, *Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady...*, s. 29–31; D. Sieklucki, *Decentralizacja – podstawowe zagadnienia teoretyczne*, «Politeja» 2022, nr 2, s. 21–22, 26; K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2016, nr 2, s. 28–29; J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Łódź 2019, s. 105, 107; M. Chlipała, *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego*, «Roczniki Nauk Prawnych» 2005, nr 2, s. 388–389.

⁷ E. Pietrasik, *Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady...*, s. 35; D. Sieklucki, *Decentralizacja – podstawowe zagadnienia...*, s. 26; J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja?...*, s. 105, 108–109.

Ten ostatni aspekt decentralizacji nabiera szczególnego znaczenia w kontekście współczesnych wyzwań stojących przed państwem. W warunkach narastających kryzysów o charakterze złożonym – obejmujących zarówno zagrożenia bezpieczeństwa, jak i sytuacje kryzysowe o charakterze społecznym czy naturalnym – istotnego znaczenia nabiera zdolność systemu instytucjonalnego państwa do elastycznego reagowania na pojawiające się zagrożenia. Z tego punktu widzenia decentralizacja pełni również funkcję mechanizmu zwiększającego odporność państwa poprzez wzmocnienie zdolności działania struktur publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym⁸.

Wprowadzenie samorządu terytorialnego po 1989 r. stanowiło jeden z kluczowych elementów transformacji ustrojowej państwa polskiego. Reformy samorządowe z 1990 r. oraz z 1998 r. doprowadziły do stworzenia wielopoziomowego systemu administracji publicznej, w którym znacząca część zadań publicznych została powierzona jednostkom samorządu terytorialnego. Reformy te nie miały wyłącznie charakteru organizacyjnego, lecz stanowiły element szerszego projektu ustrojowego zakładającego odbudowę instytucji państwa demokratycznego oraz wzmocnienie podmiotowości wspólnot lokalnych. Ich istotnym założeniem było przekonanie, że decentralizacja sprzyja zarówno efektywności wykonywania zadań publicznych, jak i wzmocnieniu mechanizmów demokratycznych⁹. Przekazanie części kompetencji na poziom lokalny i regionalny umożliwia bowiem lepsze dostosowanie działań administracji publicznej do potrzeb wspólnot lokalnych, a jednocześnie zwiększa zakres społecznej kontroli nad wykonywaniem władzy publicznej.

Model administracji publicznej ukształtowany w wyniku reform z lat 1990–1998 zakładał zatem stosunkowo wysoki poziom autonomii jednostek samorządu terytorialnego, obejmujący zarówno zakres wykonywanych zadań, jak i podstawy finansowe ich działalności. Samodzielność ta została dodatkowo wzmocniona poprzez konstytucyjne gwarancje ochrony samorządu terytorialnego, w tym zasadę samodzielności oraz sądową ochronę tej samodzielności.

Jednocześnie należy zauważyć, że utrzymanie tak skonstruowanego modelu decentralizacji wymaga zachowania równowagi pomiędzy kompetencjami administracji rządowej i samorządowej. Nadmierne przesuwanie kompetencji na poziom centralny może prowadzić do osłabienia instytucjo-

⁸ Zob. E. Bendyk, *Doświadczenie sytuacji nadzwyczajnych*, [w:] M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło (red.), *Kiedy pękają tamy...*, s. 13–14; K. Izdebski, J. Strzyżyński, *Gotowi na kryzys. Budowanie społecznej odporności*, Warszawa 2024, s. 4, 11; E. Pietrasik, *Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady...*, s. 31; D. Sześciło (red.), *Polska samorządów...*, s. 22–24.

⁹ Szerzej na ten temat m.in. J. Jakubek-Lalik, *Transition from authoritarian regime to democracy: role of local self-government. The case of Poland*, «International Journal of Civil Service Reform and Practice» 2020, vol. 8, nr 2.

nalnej roli samorządu terytorialnego oraz do ograniczenia jego zdolności do wykonywania zadań publicznych w sposób odpowiadający potrzebom wspólnot lokalnych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera obserwowany w ostatnich latach proces stopniowej recentralizacji wybranych obszarów administracji publicznej, który może prowadzić do modyfikacji pierwotnych założeń modelu decentralizacji przyjętego w polskim systemie ustrojowym.

Tendencje recentralizacyjne w administracji publicznej

W ostatniej dekadzie w Polsce obserwowany jest proces stopniowej recentralizacji wybranych obszarów administracji publicznej¹⁰. Zjawisko to nie przybiera postaci jednolitej reformy ustrojowej, lecz realizowane jest poprzez szereg rozproszonych zmian legislacyjnych i instytucjonalnych, które w sposób kumulatywny prowadzą do ograniczenia samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Analiza obowiązujących regulacji pozwala wyróżnić kilka podstawowych mechanizmów tego procesu.

Recentralizacja kompetencyjna

Pierwszym mechanizmem jest przesuwanie wykonywania zadań publicznych z poziomu samorządowego do struktur administracji rządowej lub podmiotów centralnych. Przykładem tego zjawiska jest utworzenie państwowego gospodarstwa wodnego „Wody Polskie” na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne¹¹, które przejęło szereg kompetencji związanych z gospodarką wodną, wcześniej wykonywanych w większym stopniu na poziomie lokalnym i regionalnym¹². Przejęcie przez tę instytucję kompetencji marszałków i starostów doprowadziło w wielu przypadkach do istotnych pro-

¹⁰ Szerzej na ten temat m.in. Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks Samorządności 2024. Bilans dekady...*; P. Swianiewicz, *Wzrost i regres polskiej decentralizacji w perspektywie europejskiej*, [w:] C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2023; J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja?*...

¹¹ Dz.U. 2025, poz. 960, 1535; Dz.U. 2026, poz. 445.

¹² E. Pietrasik, *Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady...*, s. 32–33; M. Kruś, *Wody Polskie – nowy podmiot w Prawie wodnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, s. 615–624; zob. także: Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks Samorządności 2024. Pierwszy pełny rok od zmiany władzy*, Warszawa 2024, s. 11.

blemów oraz braku koordynacji działań przeciwpowodziowych na linii rząd-samorząd¹³.

Kolejne przejawy recentralizacji kompetencyjnej są wyraźnie widoczne w obszarze planowania przestrzennego, gdzie władztwo gmin zostało ograniczone przez liczne specustawy (m.in. dotyczące Centralnego Portu Komunikacyjnego, inwestycji mieszkaniowych czy Muzeum Westerplatte) oraz rygorystyczne zmiany w przepisach o elektrowniach wiatrowych, narzucające gminom odległości zabudowy wbrew wcześniejszym konsultacjom. Znaczące uszczuplenie samodzielności nastąpiło także w oświacie, poprzez przywrócenie wiążącego charakteru opinii kuratora oświaty w kwestiach likwidacji szkół i zmian w sieci placówek, co *de facto* dało organowi rządowemu prawo „weta” wobec decyzji wspólnoty lokalnej¹⁴. Tego rodzaju rozwiązania prowadzą do koncentracji kompetencji w strukturach scentralizowanych, co osłabia rolę jednostek samorządu terytorialnego jako współtwórców polityk publicznych, w szczególności w obszarach wymagających uwzględnienia lokalnych uwarunkowań.

Recentralizacja finansowa

Drugim mechanizmem recentralizacji jest ograniczanie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Choć art. 167 Konstytucji RP gwarantuje adekwatność dochodów do realizowanych zadań, w praktyce rośnie znaczenie środków przekazywanych w formie dotacji celowych oraz funduszy o charakterze uznaniowym.

Szczególną rolę odgrywają programy inwestycyjne finansowane z poziomu centralnego, które – mimo deklarowanego celu rozwojowego – ograniczają przewidywalność finansowania i utrudniają planowanie po stronie jednostek samorządu terytorialnego (JST). Równolegle obserwuje się osłabienie znaczenia dochodów własnych, w szczególności w wyniku zmian w systemie podatkowym. Prowadzi to do zwiększenia zależności finansowej od transferów centralnych oraz ograniczenia realnej autonomii JST¹⁵. W efekcie wska-

¹³ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1478 ze zm.). Zob. także: E. Pietrasik, *Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady...*, s. 32–33; M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, *Kiedy pękają tamy...*, s. 20, 55–56, 128.

¹⁴ E. Pietrasik, *Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady...*, s. 33–35; J. Jakubek-Lalik, *Untangling the populist knot: administrative law and the struggle for rule of law restoration in Poland*, «Balkan Social Science Review» 2025, vol. 26, s. 40–41; Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks Samorządności 2024. Pierwszy pełny rok...*, s. 12–14; Fundacja im. Stefana Batorego, *Odnowa samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom?*, Warszawa 2023, s. 2, 5.

¹⁵ Recentralizacja finansowa przejawia się m.in. w zastępowaniu stabilnych dochodów własnych uznaniowymi transferami (np. Rządowy Fundusz Polski Ład, RFIL), które

zane mechanizmy prowadzą do zwiększenia zależności finansowej jednostek samorządu terytorialnego od administracji rządowej, co ogranicza ich zdolność do samodzielnego wykonywania zadań publicznych, zwłaszcza w sytuacjach wymagających szybkiej i elastycznej reakcji.

Recentralizacja regulacyjna

Trzecim mechanizmem jest zwiększanie stopnia szczegółowości regulacji dotyczących wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zjawisko to polega na wprowadzaniu rozwiązań ustawowych, które w sposób kazuistyczny określają sposób realizacji zadań własnych JST, ograniczając zakres ich swobody decyzyjnej. W tym kontekście znaczenie ma art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone dla innych organów władzy publicznej. Rozbudowa regulacji szczegółowych prowadzi jednak do sytuacji, w której samorząd formalnie zachowuje kompetencje, lecz jego rola sprowadza się do wykonywania zadań określonych w sposób ścisły przez ustawodawcę. W literaturze zjawisko to bywa określane jako „pozorna decentralizacja” lub „decentralizacja fasadowa”¹⁶.

Współczesny samorząd funkcjonuje w warunkach narastającego zwiększania szczegółowości regulacji, co objawia się poprzez nadmiernie szczegółowy nadzór administracyjny, ograniczający autonomię i efektywność jednostek. Prawo zaczęło określać nie tylko same zadania, ale również szczegółowy sposób ich realizacji, co dotyczy nawet zadań własnych gmin i powiatów. W konsekwencji rola samorządu ulega ograniczeniu do wykonywania szczegółowo określonych obowiązków ustawowych, często bez uwzględnienia rzeczywistego dobra lokalnej wspólnoty¹⁷. Sytuację pogarsza linia orzecznicza sądów,

cechują się brakiem merytorycznych kryteriów rozdziału i drogi odwoławczej, co może prowadzić do uzależnienia alokacji środków od decyzji uznaniowych; marginalizacji udziałów w PIT, które wskutek zmian legislacyjnych i braku wpływu JST na ich wysokość upodobniły się do subwencji; oraz narastającej „luce oświatowej”, wymuszającej zwiększenie dopłat z dochodów własnych do zadań oświatowych o ponad 50% w ciągu dekady. Więcej na ten temat: Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks Samorządności 2024. Bilans dekady...*, s. 10, 20–21; tejże, *Indeks Samorządności 2024. Pierwszy pełny rok...*, s. 16, 20; J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja?*..., s. 115–116; D. Sześciło, *Indeks Samorządności. Centralizacja kroczy coraz śmielej*, Wspólnota z 3.07.2023 r. (online).

¹⁶ M. Chlipała, *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność...*, s. 388; D. Sieklucki, *Decentralizacja – podstawowe zagadnienia...*, s. 21, 30; D. Sześciło, *Indeks Samorządności...*

¹⁷ Przejawem tego „doregulowania” są m.in. przepisy dotyczące edukacji przedszkolnej, narzucające sztywne normy liczby miejsc, politykę opłat czy zasady rekrutacji, a także opieki nad dziećmi do lat 3, gdzie wprowadzono obowiązek przyjmowania konkretnych planów opiekuńczo-wychowawczych.

według której zadaniem publicznym jest wyłącznie to, co zostało pozytywnie i konkretnie określone w przepisach szczegółowych, co może prowadzić do istotnego ograniczenia realnej samodzielności samorządu¹⁸. Jest to tym bardziej problematyczne, jako że przy spadku dostępności kontroli konstytucyjnej, to sądy administracyjne przejęły rolę „ostatniego bezpiecznika” samodzielności lokalnej.

Oslabienie gwarancji instytucjonalnych samodzielności JST

Czwartym mechanizmem jest ograniczanie efektywności instytucjonalnych gwarancji samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP samodzielność JST podlega ochronie sądowej, jednak realna skuteczność tej ochrony zależy od funkcjonowania instytucji kontrolnych, w szczególności sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego (TK). W ostatnich latach ochrona ta uległa osłabieniu wskutek kryzysu konstytucyjnego, który faktycznie pozbawił samorządy możliwości obrony ich konstytucyjnych prerogatyw przed niezależnym Trybunałem, co skutkuje istotnym ograniczeniem praktyki kierowania tam wniosków przez jednostki samorządowe¹⁹. Dodatkowo wskazuje się na problemy związane z funkcjonowaniem systemu sądownictwa administracyjnego oraz nadzoru nad działalnością JST, które mogą wpływać na skuteczność ochrony ich samodzielności²⁰. Tymczasem, w obliczu paraliżu TK, to sądy administracyjne stały się głównym gwarantem samodzielności JST, a ochrona ta (art. 165 ust. 2 Konstytucji) jest teraz kluczową barierą przed arbitralnym nadzorem wojewodów. Ograniczenie efektywności mechanizmów kontroli konstytucyjności lub nadzoru nad działalnością administracji publicznej powoduje zaś zmniejszenie realnego znaczenia gwarancji decentralizacji.

Sumując, wskazane mechanizmy prowadzą do stopniowej modyfikacji zdecentralizowanego modelu administracji publicznej ukształtowanego w wyniku reform z lat 1990–1998. Proces ten nie oznacza formalnego odejścia od zasady decentralizacji, lecz jej częściowe osłabienie poprzez zwiększenie zależności jednostek samorządu terytorialnego od administracji centralnej.

¹⁸ J. Jakubek-Lalik, *Decentralizacja czy recentralizacja?...*, s. 112; P. Swianiewicz, *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, «Samorząd Terytorialny» 2015, nr 1–2, s. 33–34; *Indeks Samorządności 2024. Pierwszy pełny rok...*, s. 16.

¹⁹ J. Jakubek-Lalik, *Untangling the populist knot...*, s. 36–42; D. Sześciło, *Indeks Samorządności...*; *Indeks Samorządności 2024. Pierwszy pełny rok...*, s. 22; *Indeks Samorządności 2024. Bilans...*, s. 10, 22.

²⁰ *Indeks Samorządności 2024. Pierwszy pełny rok...*, s. 8, 22; *Indeks Samorządności 2024. Bilans...*, s. 10, 22; J. Jakubek-Lalik, *Untangling the populist knot...*, s. 36–42.

Z perspektywy ustrojowej oznacza to przesunięcie równowagi pomiędzy segmentem rządowym i samorządowym administracji publicznej. Z kolei z perspektywy funkcjonalnej mechanizmy recentralizacji mogą prowadzić do ograniczenia zdolności państwa do reagowania na sytuacje kryzysowe, w szczególności tam, gdzie niezbędne jest szybkie działanie na poziomie lokalnym oraz wykorzystanie zasobów wspólnot lokalnych.

Samorząd terytorialny we wzmacnianiu odporności państwa

Pojęcie odporności państwa

Pojęcie odporności państwa (*state resilience*) odnosi się do zdolności systemu instytucjonalnego do zapobiegania zagrożeniom, reagowania na sytuacje kryzysowe oraz adaptacji do zmieniających się warunków funkcjonowania. W ujęciu normatywnym odporność państwa może być rozumiana jako zdolność systemu prawnego do zapewnienia ciągłości działania instytucji publicznych w warunkach zakłóceń. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że odporność nie jest wyłącznie funkcją struktur bezpieczeństwa państwa, lecz rezultatem współdziałania różnych segmentów administracji publicznej oraz podmiotów społecznych²¹.

W warunkach współczesnych zagrożeń, które często mają charakter rozproszony i wielowymiarowy, zdolność do szybkiego reagowania wymaga istnienia sprawnych struktur działania na poziomie lokalnym. Oznacza to, że sposób organizacji administracji publicznej, w tym stopień jej decentralizacji, ma istotny wpływ na zdolność systemu do reagowania na sytuacje kryzysowe.

Rola samorządu terytorialnego w zarządzaniu kryzysowym i budowaniu odporności

Rola jednostek samorządu terytorialnego we wzmacnianiu odporności państwa wynika z ich usytuowania na najniższym poziomie organizacji władzy publicznej, gdzie bezpośrednio ujawniają się skutki sytuacji kryzysowych. To właśnie na poziomie lokalnym dochodzi do pierwszej reakcji instytucjonalnej, obejmującej zarówno działania administracyjne, jak i mobilizację zasobów społecznych. W konsekwencji samorząd terytorialny pełni nie tylko

²¹ M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, *Kiedy pękają tamy...*, s. 13, 47–49; K. Izdebski, J. Strzyżyński, *Gotowi na kryzys...*, s. 2–3; OECD, *Resilient Cities*, Paris 2016, s. 15, 25–26; *Indeks Samorządności 2024. Pierwszy pełny rok...*, s. 5.

funkcję wykonawczą w ramach ustawowo określonego systemu zarządzania kryzysowego, lecz stanowi również kluczowy element zdolności adaptacyjnych państwa, warunkujących skuteczność reagowania na współczesne zagrożenia.

Obowiązujący model zarządzania kryzysowego w Polsce opiera się na założeniu wielopoziomowości, w którym wyraźną rolę przypisuje się organom jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²², organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na poziomie gminy jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który kieruje działaniami związanymi z zapobieganiem i reagowaniem na sytuacje kryzysowe. Oznacza to, że gmina stanowi podstawowy poziom operacyjny systemu reagowania kryzysowego, a jej organy odpowiadają za bezpośrednie działania w sytuacjach zagrożenia. Na poziomie powiatu i województwa funkcjonują odpowiednio starosta i wojewoda jako podmioty koordynujące działania w szerszej skali terytorialnej (art. 14–18 ustawy o zarządzaniu kryzysowym).

Rola jednostek samorządu terytorialnego w zarządzaniu kryzysowym nie ogranicza się jednak wyłącznie do wykonywania ustawowych zadań. W praktyce istotne znaczenie ma zdolność do mobilizacji lokalnych zasobów instytucjonalnych i społecznych, w tym w szczególności współpraca z ochotniczymi strażami pożarnymi²³, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami. Dotychczasowy model zarządzania kryzysowego, oparty na wspomnianej ustawie z 2007 roku, został w związku z tym istotnie uzupełniony przez przepisy ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej²⁴. Nowa regulacja ma na celu budowanie gotowości do reagowania nie tylko na zagrożenia militarne, ale także na katastrofy naturalne, takie jak powódzie. Ustawa ta przewiduje nowe mechanizmy włączania sektora pozarządowego do systemu bezpieczeństwa, m.in. poprzez zawieranie porozumień z gminami, co ma zapewnić organizacjom społecznym stabilne finansowanie i sformalizować ich rolę w sytuacjach kryzysowych²⁵. Organizacje pozarządowe pełnią funkcję uzupełniającą wobec działań struktur publicznych, wspierając

²² Dz.U. 2023, poz. 122 ze zm.

²³ Ochotnicze straże pożarne, działające na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. 2021, poz. 2490), stanowią istotny element systemu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Ich funkcjonowanie pokazuje, że skuteczność reagowania kryzysowego opiera się nie tylko na formalnych strukturach administracji publicznej, lecz również na zakorzenionych lokalnie formach organizacji społecznej.

²⁴ Dz.U. 2024, poz. 1907.

²⁵ Art. 19 ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Szerzej na ten temat: D. Sześciło, *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej – jak zorganizować współpracę samorządu*

je w zakresie logistyki, pomocy humanitarnej oraz komunikacji. Wyzwaniem pozostaje pełna instytucjonalizacja tej współpracy, aby potencjał wolontariatu i organizacji nie był rozproszony, lecz systemowo uwzględniony już na etapie planowania i prewencji.

Powyższe wskazuje, że skuteczność reagowania kryzysowego opiera się na zdolności działania na poziomie lokalnym, gdzie łączą się kompetencje administracyjne z zasobami społecznymi. W tym sensie poziom samorządowy pełni kluczową rolę we wzmacnianiu odporności państwa.

Instrumenty prawne wzmacniające rolę samorządu w budowaniu odporności państwa

Analiza procesów recentralizacyjnych oraz ich skutków dla zdolności państwa do reagowania na sytuacje kryzysowe prowadzi do pytania o instrumenty prawne, które mogą wzmacniać decentralizację jako element wzmacniania odporności państwa. W ostatnich latach udało się wprowadzić lub wzmocnić kilka istotnych rozwiązań w tym zakresie, idąc niejako pod prąd postępującego od dekady nurtu recentralizacyjnego. Z tego punktu widzenia kluczowe znaczenie mają szczególnie instrumenty umożliwiające efektywne współdziałanie administracji publicznej z podmiotami społecznymi oraz zapewniające jednostkom samorządu terytorialnego realną zdolność działania.

W obowiązującym porządku prawnym istnieje obecnie szereg rozwiązań normatywnych, które – przy odpowiedniej interpretacji i zastosowaniu – mogą sprzyjać budowie wielopoziomowego, zdecentralizowanego modelu zarządzania publicznego.

Instrumenty wynikające z ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej

Kluczowym instrumentem wzmacniającym rolę samorządu jest uznanie ochrony ludności i obrony cywilnej za zadanie własne gminy (nowy art. 7 ust. 1 pkt 14a ustawy o samorządzie gminnym). Ustawa z 5 grudnia 2024 r. konkretyzuje współpracę z podmiotami społecznymi poprzez dwa mechanizmy: porozumienia o wykonywaniu zadań (art. 19), które określają m.in. zasady wykorzystania zasobów i warunki finansowania, oraz tryb decyzji administracyjnej o uznaniu za podmiot ochrony ludności (art. 20), stosowany, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia wykonania zadań ochrony ludności lub obrony cywilnej. Samorządy, jako terytorialne organy ochrony ludności,

z organizacjami pozarządowymi?, Warszawa 2024, s. 5–6, 9–11; zob. także: M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, *Kiedy pękają tamy...*, s. 143.

zyskały kompetencje do koordynowania działań ratowniczych, ewidencjonowania zasobów oraz planowania miejsc schronienia i ewakuacji.

Na poziomie normatywnym szczególnego znaczenia nabiera możliwość zawierania porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a organizacjami społecznymi w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną ludności, w tym w obszarze działań ratowniczych, edukacyjnych oraz organizacyjnych. Rozwiązanie to stwarza podstawy do budowy zdecentralizowanego systemu bezpieczeństwa, w którym JST pełnią funkcję koordynacyjną, a podmioty społeczne – funkcję wykonawczą i wspierającą.

Współpraca administracji publicznej z organizacjami społecznymi

Drugim istotnym instrumentem prawnym są regulacje zawarte w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁶. Zgodnie z art. 5 tej ustawy organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta może przyjmować różne formy, w tym zlecenie realizacji zadań publicznych, wspieranie inicjatyw społecznych czy konsultowanie projektów aktów normatywnych. Szczególne znaczenie w kontekście sytuacji kryzysowych ma możliwość zlecenia realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym z pominięciem pełnej procedury konkursowej w sytuacjach zagrożeń naturalnych i technicznych w rozumieniu określonym w ustawie o stanie klęski żywiołowej (art. 11a i 11b ustawy). Rozwiązanie to pozwala na szybkie uruchomienie zasobów społecznych i zwiększa elastyczność działania administracji publicznej, w szczególności na poziomie lokalnym. Uzupełnieniem tego mechanizmu jest tryb z art. 19a, umożliwiający szybkie finansowanie zadań o charakterze lokalnym lub regionalnym (tzw. małe granty). Choć instrumenty te są już wcześniej znane, należy podkreślić, że ustawa o ochronie ludności z 2024 r. wprowadza jeszcze dalej idącą elastyczność kontraktowania usług społecznych, co ma ułatwiać działanie organizacji w czasie kryzysu²⁷.

²⁶ Dz.U. 2025, poz. 1338.

²⁷ Art. 19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zob. także: D. Sześciło, *Ustawa o ochronie...*, s. 2; M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, *Kiedy pękają tamy...*, s. 83, 143–144.

Instrumenty finansowe jako warunek realnej decentralizacji

Z punktu widzenia funkcjonowania systemu decentralizacji kluczowe znaczenie mają również instrumenty finansowe. Zgodnie z art. 167 ust. 1 i 2 Konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiedni do przypadających im zadań. Regulacja ta znajduje rozwinięcie w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁸.

Gwarancje finansowe decentralizacji zostały wzmocnione w art. 155 ustawy o ochronie ludności, który przewiduje przeznaczanie na te cele corocznie środków w wysokości nie niższej niż 0,3% PKB. Jest to bardzo konkretny i ważny instrument, będący warunkiem *sine qua non* dla realizacji wspomnianych zadań własnych. Bez tej regulacji, decentralizacja ochrony ludności pozostałaby „zadaniem zleconym bez pokrycia”. Istotnym narzędziem są również dotacje celowe z budżetu państwa, które mogą pokrywać do 100% kosztów realizacji zadań ochrony ludności przez JST. Jest to kluczowe w kontekście krytyki dotychczasowych systemów opartych na środkach uznaniowych (np. Program Inwestycji Strategicznych), które bywały instrumentem uznaniowej alokacji środków, prowadzącym do zwiększenia zależności samorządów od decyzji rządowych organów centralnych²⁹. Realna odporność państwa jest w istotnym stopniu uzależniona od przejścia z modelu opartego na uznaniowej alokacji środków na rzecz stabilnych dochodów własnych i przewidywalnych transferów, co pozwala samorządom na budowę trwałych struktur bezpieczeństwa, a nie jedynie fasadowych centrów kryzysowych o ograniczonej zdolności operacyjnej.

Instrumenty planistyczne i wspólna obsługa

Operacyjnym dopełnieniem wskazanych wcześniej mechanizmów finansowych i zadaniowych są nowe wymogi planistyczne, co znajduje odzwierciedlenie w ustawowym obowiązku uwzględniania zadań ochrony ludności w planach zarządzania kryzysowego. Zgodnie z nowymi regulacjami, organy ochrony ludności na wszystkich szczeblach są zobowiązane do włączenia do tych dokumentów m.in. wyciągów z ewidencji zasobów, lokalizacji magazynów oraz szczegółowych procedur dotyczących udzielania pomocy humanitarnej

²⁸ Dz.U. 2024, poz. 356 ze zm.

²⁹ *Indeks Samorządności 2024. Pierwszy pełny rok...*, s. 8, 20; *Indeks Samorządności. Bilans...*, s. 10, 20–21; Fundacja im. Stefana Batorego, *Odnova samorządności...*, s. 3, 10; D. Sześciło, *Indeks Samorządności...*

i doraźnej³⁰. Taka integracja planistyczna ma na celu wyeliminowanie chaosu operacyjnego poprzez stworzenie spójnego systemu planowania i koordynacji działań na wszystkich poziomach administracji publicznej, obejmującego charakterystykę zagrożeń, mapy ryzyka oraz zestawienie sił i środków planowanych do wykorzystania w sytuacjach nadzwyczajnych. Ponadto plany ewakuacji ludności oraz ochrony dóbr kultury stanowią obecnie obowiązkowe załączniki funkcjonalne do planów zarządzania kryzysowego, co pozwala na trwałe włączenie doświadczeń z poprzednich kryzysów do codziennej praktyki administracyjnej³¹.

Efektywność zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w obszarze logistyki i utrzymania niezbędnej infrastruktury, może zostać istotnie zwiększona poprzez wykorzystanie mechanizmu wspólnej obsługi, w tym tworzenie centrów usług wspólnych (CUW). Obowiązujące przepisy pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego na powierzanie zadań administracyjnych, organizacyjnych i finansowych wyspecjalizowanym jednostkom obsługującym, co w praktyce zarządzania kryzysem może objąć wspólną gospodarkę magazynową, serwis specjalistycznego sprzętu ratowniczego czy koordynację logistyczną pomocy humanitarnej. Takie rozwiązanie pozwala na profesjonalizację kadr i optymalizację kosztów, eliminując patologię polegającą na tworzeniu „fikcyjnych ułamków etatów” ds. bezpieczeństwa w mniejszych gminach na rzecz sprawnych, międzygminnych struktur operacyjnych³². Wspólna obsługa, realizowana w formie związków lub porozumień, umożliwia realne sumowanie potencjałów i zasobów materialnych, co jest warunkiem koniecznym do budowy odpornego państwa, w którym samorząd pełni rolę strategicznego aktora pierwszej linii.

Przyszłe kierunki decentralizacji zadań i kompetencji

Budowa odpornego państwa wymaga odejścia od modelu opartego na silnej centralnej koordynacji decyzji na rzecz dojrzałego systemu wielopoziomowego zarządzania, w którym decentralizacja nie jest postrzegana jako fragmentacja władzy publicznej, lecz jako racjonalny podział zadań. W takim układzie centrum może koncentrować się na funkcjach strategicznych, takich

³⁰ Ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, art. 38; zob. także: art. 204 tejże ustawy.

³¹ Art. 38 oraz art. 45 i 46 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.

³² M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło, *Kiedy pękają tamy...*, s. 50, 98, 103, 146.

jak bezpieczeństwo zewnętrzne, obrona i polityka makroekonomiczna, przekazując realizację usług publicznych bliżej obywateli.

Wśród wielu analiz na szczególną uwagę zasługują postulaty zgłaszane w raportach Fundacji im. Stefana Batorego „Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo”³³ i „35 tez na 35-lecie samorządu terytorialnego”³⁴. Wśród nich, kluczowe dla wzmocnienia odporności państwa i odnoszące się do zdiagnozowanych w przejawów recentralizacji, są następujące kierunki:

1. Wzmocnienie kompetencji samorządów w sferze bezpieczeństwa publicznego: Postuluje się powrót do koncepcji częściowej decentralizacji Policji oraz innych służb, co pozwoliłoby na wyodrębnienie struktur odpowiedzialnych za ruch drogowy i porządek publiczny oraz podporządkowanie ich poziomowi powiatowemu. Umożliwi to budowę lokalnych systemów bezpieczeństwa, w których wspólnoty samorządowe współdecydują o priorytetach i realnie rozliczają służby z ich realizacji.
2. Szersze kompetencje samorządów w sytuacjach kryzysowych: Jednostki samorządu terytorialnego powinny dysponować szerszymi, ustawowymi uprawnieniami do szybkiego reagowania, takimi jak samodzielne decyzje o ewakuacji czy zamykaniu placówek oświatowych, bez konieczności każdorazowej zgody organów rządowych.
3. Redefinicja roli samorządu wojewódzkiego „po erze funduszy UE”: Regiony powinny przestać być postrzegane głównie jako dysponenti środków unijnych, stając się liderami polityk kluczowych dla systemowej odporności w obszarach zdrowia, transportu publicznego, polityki zatrudnienia oraz planowania przestrzennego. Takie przesunięcie ciężaru gatunkowego pozwoli na odciążenie resortów centralnych i lepsze dopasowanie usług do regionalnej specyfiki.
4. Radykalne ograniczenie zadań zleconych: Konieczne jest przesunięcie jak największej części obowiązków administracyjnych do katalogu zadań własnych JST, co powinno nastąpić wraz z zapewnieniem im adekwatnych dochodów własnych. Pozwoli to wyeliminować zjawisko „niewidzialnej recentralizacji”, polegającej na drobiazgowym doregulowywaniu sposobu wykonywania zadań bez zapewnienia realnego pokrycia finansowego.
5. Stabilne fundamenty finansowe: Samorządność wymaga poszerzenia katalogu dochodów własnych, w tym sukcesywnego zwiększania udziału w podatku PIT oraz reformy podatku od nieruchomości. Mechanizmy wyrównawcze, takie jak subwencje i dotacje rozwojowe, powinny stać się bardziej automatyczne i przewidywalne, opierając się na merytorycznych

³³ D. Sześciło (red.), *Polska samorządów...*; Fundacja im. Stefana Batorego, *35 tez na 35-lecie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2025.

³⁴ Fundacja im. Stefana Batorego, *35 tez...*

algorytmach uwzględniających potrzeby wydatkowe, a nie na arbitralnych decyzjach politycznych centrum.

Przedstawione kierunki decentralizacji stanowią fundament nowoczesnego państwa, które potrafi integrować potencjał instytucji publicznych z energią społeczeństwa obywatelskiego. Jedynie samorząd dysponujący rzeczywistą samodzielnością finansową i decyzyjną jest w stanie skutecznie realizować zadania w zakresie reagowania na sytuacje kryzysowe, zapewniając bezpieczeństwo i ciągłość funkcjonowania wspólnot lokalnych.

Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala sformułować kilka wniosków o charakterze normatywnym, odnoszących się do roli decentralizacji w konstrukcji ustrojowej państwa oraz jej znaczenia dla zdolności reagowania na współczesne zagrożenia.

Po pierwsze, decentralizacja nie powinna być redukowana do techniki organizacyjnej podziału zadań administracji publicznej, lecz powinna być ujmowana jako element konstrukcji ustrojowej państwa, kształtujący sposób wykonywania władzy publicznej oraz wyznaczający granice jej koncentracji, wynikający wprost z zasad konstytucyjnych, w szczególności art. 15 i art. 16 Konstytucji RP. Oznacza to, że zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego stanowi fundamentalnie ważny składnik systemu instytucjonalnych gwarancji państwa demokratycznego. W tym ujęciu decentralizacja pełni funkcję ograniczającą nadmierną koncentrację władzy publicznej oraz wzmacniającą mechanizmy równowagi w systemie administracji.

Po drugie, obserwowane w ostatnich latach procesy recentralizacyjne, obejmujące zarówno przesuwanie kompetencji, jak i ograniczanie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, mogą prowadzić do osłabienia zdolności administracji publicznej do reagowania na sytuacje kryzysowe. W szczególności rozdzielenie odpowiedzialności operacyjnej i kompetencji decyzyjnych pomiędzy różne poziomy administracji utrudnia efektywne zarządzanie w sytuacjach wymagających szybkiego działania i uwzględnienia lokalnych uwarunkowań. Oznacza to, że centralizacja, choć bywa uzasadniana względami efektywności, w określonych warunkach może prowadzić do efektów przeciwnych do zamierzonych.

Po trzecie, silny samorząd lokalny i regionalny stanowi istotny komponent wzmacniania odporności państwa, ponieważ umożliwia bezpośrednie reagowanie na zagrożenia oraz mobilizację zasobów instytucjonalnych i społecznych na poziomie wspólnot lokalnych. Funkcjonowanie systemu zarządzania kryzy-

sowego, opartego na regulacjach ustawowych, takich jak ustawa o zarządzaniu kryzysowym, wskazuje na centralną rolę poziomu lokalnego w działaniach operacyjnych. W tym kontekście decentralizacja sprzyja budowie modelu zarządzania publicznego o charakterze sieciowym, w którym administracja publiczna współdziała z organizacjami społecznymi i wspólnotami lokalnymi.

Po czwarte, wzmocnienie decentralizacji wymaga nie tylko utrzymania formalnego zakresu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, lecz również zapewnienia im realnych instrumentów działania. Kluczowe znaczenie mają w tym zakresie stabilne podstawy finansowe, wynikające z art. 167 Konstytucji RP, a także spójność regulacji sektorowych z zasadą decentralizacji. Niezbędne jest unikanie rozwiązań prowadzących do rozproszenia odpowiedzialności pomiędzy różne poziomy administracji oraz zapewnienie zgodności pomiędzy zakresem zadań a dostępem do środków i narzędzi ich realizacji.

W konsekwencji decentralizacja powinna być traktowana jako jeden z podstawowych instrumentów zwiększających odporność państwa na współczesne zagrożenia, a jej ograniczanie – jako czynnik potencjalnie osłabiający zdolność systemu instytucjonalnego do skutecznego działania. Jej kluczowa zaleta w tym zakresie polega na zdolności do przekształcania hierarchicznej struktury państwa w elastyczny, sieciowy model zarządzania, który integruje potencjał instytucji publicznych z energią społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki rozproszeniu kompetencji oraz przyznaniu samorządom realnej samodzielności, system zyskuje zdolność do szybszej adaptacji i adekwatnej odpowiedzi na poziomie lokalnym, co czyni decentralizację strategicznym fundamentem bezpieczeństwa i stabilności całego organizmu państwowego. Oznacza to potrzebę prowadzenia polityki legislacyjnej uwzględniającej nie tylko kryterium efektywności organizacyjnej, lecz również znaczenie decentralizacji dla stabilności ustrojowej i bezpieczeństwa państwa.

Bibliografia

- Bendyk E., *Doświadczenie sytuacji nadzwyczajnych*, [w:] M. Kotras, K. Kubala, D. Sześciło (red.), *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem*, Warszawa 2025.
- Chlipała M., *Pomocniczość, decentralizacja, samodzielność jako podstawowe zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego. Wybrane zagadnienia*, «Roczniki Nauk Prawnych» 2005, t. XV, nr 2.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, wyd. 9, Wolters Kluwer 2024.
- Fundacja im. Stefana Batorego, *35 tez na 35-lecie samorządu terytorialnego*, Warszawa 2025.
- Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks Samorządności 2024. Bilans dekady 2014–2023*, Warszawa 2024.
- Fundacja im. Stefana Batorego, *Indeks Samorządności 2024. Pierwszy pełny rok od zmiany władzy*, Warszawa 2025.

- Fundacja im. Stefana Batorego, *Odnova samorządności: jak przywrócić samodzielność i sprawczość polskim samorządom*, Warszawa 2023.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009.
- Izdebski K., Strzyżyński J., *Gotowi na kryzys. Budowanie społecznej odporności*, Warszawa 2024.
- Jakubek-Lalik J., *Decentralizacja czy recentralizacja? Kilka uwag o regulacji konstytucyjnej i praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Łódź 2019.
- Jakubek-Lalik J., *Transition from authoritarian regime to democracy: role of local self-government. The case of Poland*, «International Journal of Civil Service Reform and Practice» 2020, vol. 8, nr 2.
- Jakubek-Lalik J., *Untangling the populist knot: administrative law and the struggle for rule of law restoration in Poland*, «Balkan Social Science Review» 2025, vol. 26.
- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 2016, z. 2.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, wyd. 1, Wrocław 2020.
- Kotras M., Kubala K., Sześciło D., *Kiedy pękają tamy. O państwie, wspólnocie i zarządzaniu kryzysem*, Warszawa 2025.
- Kruś M., *Wody Polskie – nowy podmiot w Prawie wodnym*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz (red.), *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019.
- Ladner A., Keuffer N., Bastianen A., Baldersheim H., Hlepas N., Navarro C., Steyvers K., Swianiewicz P., *Dynamics and Issues of Local Autonomy: A Comparative Study*, Cheltenham–Northampton 2025.
- OECD, *Resilient Cities*, Paris 2016.
- Pietrasik E., *Zagrożenia dla konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy publicznej*, [w:] J. Mielczarek-Mikołajów, E. Pietrasik (red.), *Dynamika zmian w samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2024.
- Sieklucki D., *Decentralizacja – podstawowe zagadnienia teoretyczne*, «Politeja» 2022, nr 2.
- Swianiewicz P., *Samorząd jako część państwa i samorząd jako wspólnota obywateli – ile spójności, ile autonomii?*, «Samorząd Terytorialny» 2015, nr 1–2.
- Swianiewicz P., *Wzrost i regres polskiej decentralizacji (w perspektywie europejskiej)*, [w:] C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red.), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2023.
- Sześciło D. (red.), *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*, Warszawa 2019.
- Sześciło D., *Indeks Samorządności. Centralizacja kroczy coraz śmielej*, Wspólnota 3.07.2023, <https://wspolnota.org.pl/news/indeks-samorzadnosci-centralizacja-kroczy-coraz-smielej-1> (23.03.2026).
- Sześciło D., *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej – jak zorganizować współpracę samorządu z organizacjami pozarządowymi?*, Warszawa 2025, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/09/Ochrona-ludnosci_Ustawa.pdf (23.03.2026).
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, wyd. 10, Warszawa 2022.