

Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny

1. Geneza i istota zasady pomocniczości

Zasada pomocniczości, inaczej określana mianem zasady subsydiarności, jest przedmiotem rozważań filozofów, prawników, socjologów, politologów oraz etyków. Można spotkać się z ujęciem, które źródła zasady subsydiarności poszukuje w łacińskim terminie *subsidium*, oznaczającym pomoc, wsparcie, siły rezerwowe i według przedstawicieli nauki niemieckiej należącym pierwotnie do pojęć militarnych, i oznaczającym pozycję rezerwową, pomocniczą; żołnierza, który stał w dalszym planie, w głębi, po to, by w razie trudności pierwszej linii włączyć się do akcji, przystąpić do działania, atakować¹. Wskazuje się też, iż treść zasady pomocniczości znana jest od stuleci i wielokrotnie przewija się w filozofii i myśli politycznej. Była łączona już z nauką polityczną Arystotelesa, filozofią św. Tomasza z Akwinu oraz wizją społeczeństwa i państwa opracowaną na początku XVII wieku przez niemieckiego prawnika, filozofa i myśliciela politycznego Althusiusa, ale została tak nazwana dopiero w drugiej połowie XIX wieku przez W. E. von Kettelera w odniesieniu do zasad ustrojowych Niemiec i Szwajcarii². Jednak z reguły zasadę pomocniczości wiąże się z nauką społeczną Kościoła rzymskokatolickiego, a wywodzi przede wszystkim z encyklik papieskich *Rerum novarum* Leona XIII (1891) i *Quadragesimo anno* Piusa XI (1931).

Althusius, żyjący na przełomie XVI i XVII wieku, opracował doktrynę filozoficzną i polityczną opartą na prawie natury oraz koncepcji umowy społecznej, która zdaniem części badaczy zainspirowała J. J. Rousseau. Według Althusiusa człowiek jest starszy niż państwo, zgadzający się ze sobą ludzie zawierali bowiem umowę, dzięki której stawali się współmieszkańcami *symbiotici*, korzystającymi z dóbr, usług i praw tworzonych przez wspólnotę. Do głównych typów wspólnot należały rodzina, dobrowolna korporacja *collegium*, wspólnota lokalna, prowincja, państwo. Wspólnoty bardziej złożone opierały się na wspólnotach o mniejszym stopniu złożoności i poddawały własnej regulacji jedynie te dziedziny, które służyły osiągnięciu właściwych im celów. W pozostałym zakresie kontrola miała należeć do wspólnot mniej złożonych. Poprzez wiele umów dochodziło do utworzenia wspólnoty najszerszej – państwa, powstającego w rezultacie stowarzyszenia się prowincji lub

¹ E. Schmidt-Jortzig, A. Schink, *Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung*, Deutscher Gemeindeverlag W. Kohlhammer, Köln 1982, s. 5.

² Zob. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)* [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 189 i nast.; Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Warszawa 1998, s. 29 i nast.

wspólnot lokalnych. Zdaniem Althusiusa, wyróżnikiem państwa jako wspólnoty wspólnot była władza suwerenna *majestas*, lud zaś, określany przez niego jako „symbiotyczne ciało korporacyjne”, był nieusuwalnym podmiotem suwerenności, niezależnie od tego, jaką formę ustrojową przybierało państwo – monarchię czy demokrację. Mniejsze wspólnoty, w szczególności miasta i prowincje, nie dzierżyły suwerenności, ale były zdolne realizować właściwe im cele³.

Leon XIII w swoim nauczaniu społecznym podjął niezwykle istotne kwestie: dobra wspólnego *bonum commune*, suwerenności, form ustrojowych państwa, stosunku władzy do najsłabszych ekonomicznie warstw społecznych. Uznał, że państwo w swoich działaniach powinno opierać się przede wszystkim na zasadach pomocniczości oraz solidaryzmu społecznego, które nakładają na nie obowiązek ochrony dobra wspólnego przez ochronę rodziny, praw osoby ludzkiej oraz naturalnych zrzeseń ludzkich⁴. Zasadę pomocniczości wywodził z prawa naturalnego: „wolność bowiem tworzenia prywatnych stowarzyszeń ma człowiek na podstawie prawa natury, a państwo istnieje nie dla niszczenia prawa natury, ale dla jego ochrony”⁵. Postulował także udział katolików w życiu społecznym, w tym politycznym, na różnych poziomach organizacji władzy. M. Sadowski przyjmuje, że w encyklice *O chrześcijańskim ustroju państw* Leon XIII zalecał katolikom aktywny i roztropny udział w administracjach miejskich, ponieważ służy to publicznemu dobru, a zatem z papieskiego nauczania można wywieść aprobatę dla idei samorządności⁶.

Nauczanie Leona XIII rozwinął Pius XI, który podkreślał, że „nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje owo najwyższe prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej nie wolno wydzierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać. [...] Sprawujący władzę winni być przekonani, że im doskonalej na podstawie tej zasady «pomocniczości» przeprowadzony będzie stopniowy ustrój między poszczególnymi społecznościami, tym większy będzie autorytet społeczny i energia społeczna, tym też szczęśliwszym i pomyślniejszym będzie stan spraw państwa”⁷.

Powyższa zasada także dziś stanowi ważny element społecznej nauki Kościoła. Akcentuje się jej znaczenie dla budowania właściwych relacji społecznych i międzyludzkich oraz wiąże z zasadą personalizmu, uznającą za podstawowe wartości godność i indywidualność każdej osoby ludzkiej. Zgodnie z *Katechizmem Kościoła katolickiego* opracowanym po Soborze Powszechnym Watykańskim II: „Zbyt daleko posunięta interwencja państwa może zagrażać osobistej wolności i inicjatywie. Nauczanie Kościoła wypracowało zasadę nazywaną «zasadą pomocniczości». Według niej społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej

³ M. Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. 1, Warszawa 1997, s. 60, 62.

⁴ M. Sadowski, *Państwo w doktrynie Leona XIII*, Kolonia Limited 2002, s. 180.

⁵ Leon XIII, *Encyklika „Rerum novarum”*, „Znak” 1982, nr 7–9, s. 672.

⁶ M. Sadowski, *Papież Leon XIII o pochodzeniu i zadaniach władzy państwowej i administracji*, Wrocław 2002, za: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 97.

⁷ Pius XI, *Encyklika Quadragesimo anno*, „Znak” 1982, nr 7–9, s. 707, 708.

powinna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego. [...] Zasada pomocniczości jest przeciwna wszelkim formom kolektywizmu. Wyznacza ona granice interwencji państwa. Zmierza do zharmonizowania relacji między jednostkami i społecznościami. Dąży do ustanowienia prawdziwego porządku międzynarodowego”⁸. Ponadto w związku z nią pozostaje podstawowy charakter wspólnot najbliższych człowiekowi, przede wszystkim rodziny: „Rodzina powinna żyć w taki sposób, by jej członkowie otaczali troską i pomocą młodych i starych, osoby chore lub upośledzone oraz ubogich. Wiele rodzin w pewnych sytuacjach nie jest w stanie udzielać takiej pomocy. Wtedy inne osoby i rodziny oraz – w sposób pomocniczy – społeczeństwo powinny zatroszczyć się o ich potrzeby. [...] Rodzinie powinny pomagać i ochraniać ją odpowiednie instytucje społeczne. Tam gdzie rodziny nie są w stanie wypełniać swoich funkcji, inne społeczności mają obowiązek pomagać im i wspierać instytucję rodziny. Zgodnie z zasadą pomocniczości większe wspólnoty nie powinny przywłaszczać sobie jej uprawnień czy też ingerować w jej życie”⁹.

Wreszcie podobne myśli można odnaleźć w nauczaniu społecznym Jana Pawła II, który w encyklice *Centesimus annus* (1991), wydanej w 100-lecie encykliki *Rerum novarum* pisze: „Wyrazem społecznej natury człowieka nie jest jedynie państwo, ale także różne grupy pośrednie, poczynając od rodziny, a kończąc na wspólnotach, które jako przejaw natury ludzkiej posiadają – zawsze w ramach dobra wspólnego – swoją własną autonomię. To właśnie nazwałem «podmiotowością» społeczeństwa, która wraz z podmiotowością jednostki została unicestwiona przez «socjalizm realny»”¹⁰.

2. Normatywne ujęcia zasady pomocniczości

Zasada pomocniczości, pierwotnie postrzegana przede wszystkim przez pryzmat społecznej nauki Kościoła rzymskokatolickiego oraz myśli filozoficznej i społeczno-politycznej, znajduje odzwierciedlenie w systemach prawnych coraz większej liczby europejskich państw. Do zasady tej odwołują się akty prawa krajowego, w tym rangi konstytucyjnej¹¹, akty prawa międzynarodowego, przede wszystkim dokumenty Rady Europy, oraz prawo Unii Europejskiej, któremu można przypisać największe znaczenie, jeśli chodzi o nadanie normatywnego wymiaru i upowszechnienie omawianej zasady.

⁸ *Katechizm Kościoła katolickiego*, Pallottinum 1994, s. 438. W nauczaniu Kościoła podkreśla się także wagę uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym: „Obywatele powinni, na ile to możliwe, brać czynny udział w życiu publicznym. Sposoby tego uczestnictwa mogą się różnić zależnie od kraju czy kultury. Na pochwałę zasługuje postępowanie tych narodów, w których jak największa część obywateli uczestniczy w sprawach publicznych w warunkach prawdziwej wolności”, *ibidem*, s. 444.

⁹ *Ibidem*, s. 503, 504.

¹⁰ Za: www.opoka.org.pl/biblioteka/w/wp/jan_pawel_ii/encykliki/centesimus_1.html.

¹¹ Odwołuje się do niej art. 23 ust. 1 niemieckiej ustawy zasadniczej w odniesieniu do UE. Ponadto już wcześniej była ona wywodzona przez doktrynę niemiecką z zasady państwa prawnego, regulacji dotyczących samorządności terytorialnej (art. 28 ust. 2), konkurencyjnych uprawnień ustawodawcy federalnego (art. 72 ust. 2) lub z artykułów dotyczących gwarancji wolnego i godnego rozwoju człowieka (art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1). Por. E. Schmidt-Jortzig, A. Schink, *op. cit.*, s. 11; A. F. Utz, *Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips*, Heidelberg 1956, s. 17. W odniesieniu do UE zasadę tę wyraża konstytucja Portugalii (art. 7 ust. 6) oraz w szerszym ujęciu konstytucja Włoch (art. 118).

Zasada pomocniczości wyrażona została w preambule do Konstytucji RP, w której akcentuje się, iż to między innymi ona stanowi podstawę przepisów konstytucyjnych oraz wyznacza jej podstawowy wymiar – umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot. Ponadto odnosi się ją do całości mechanizmów organizacji państwa¹². Niezależnie od sporów co do charakteru prawnego samej preambuły¹³ można więc mówić o konstytucjonalizacji tej zasady; wyznacza ona sposób odczytania dalszych merytorycznych postanowień konstytucji oraz określa ich podstawy aksjologiczne. To zaś, iż zasada ta została wyrażona jedynie w sposób ogólny, powoduje, że dla sposobu jej odczytania ważne stają się ustalenia doktryny i powołujące się na tę zasadę orzecznictwo.

Przedmiotem dyskusji w nauce prawa konstytucyjnego jest miejsce tej zasady wśród naczelných zasad ustroju RP, a niekiedy nawet jej obecność w katalogu tych zasad. P. Winczorek zasadę pomocniczości sytuuje na pierwszym miejscu wśród podstawowych zasad ustroju RP, ponadto wymienia też wśród nich zasadę decentralizacji władzy publicznej i samorządności¹⁴. B. Banaszak między konstytucyjnymi zasadami ustroju wymienia zasadę istnienia samorządu terytorialnego¹⁵, znaczenie zaś zasady pomocniczości odnosi przede wszystkim do tej instytucji. Natomiast P. Sarnecki podkreśla wagę zasady pomocniczości jako przeciwwagi dla koncepcji państwa opiekuńczego¹⁶. Podobnie zasadę pomocniczości postrzega E. Popławska, która wskazuje również, iż pochodnymi do niej są zasady pluralizmu państwowego, demokracji oraz decentralizacji władzy państwowej¹⁷. M. Granat jako jedną z konstytucyjnych zasad ustroju wskazuje zasadę decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego¹⁸.

J. W. Tkaczyński podkreśla, że zasada pomocniczości ma tę samą wagę ustrojową co zasada podziału władzy, ponieważ przeciwstawia się omnipotencji państwa, uwzględnia zarówno wolność jednostki, jak i dobro ogółu¹⁹. W katalogu zasad „najbardziej podstawowych i o ustabilizowanej już treści” nie wymienia omawianej zasady L. Garlicki²⁰.

¹² Z preambuły do Konstytucji RP: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”, Dz. U. Nr 78, poz. 483, sprost.: Dz. U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319.

¹³ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 84; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 43, 44; K. Complak [w:] J. Boć (red.) *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 12 i nast.; I. Lipowicz [w:] J. Boć (red.), *op. cit.*, s. 43 i nast.; M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003, s. 44; K. Complak, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej a przystąpienie do Unii Europejskiej* [w:] *Spółczesność w przełomie. Die Gesellschaft in der Wende*, Wrocław 1999, s. 139; A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne* [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 176 i nast.; P. Winczorek, *Sporna kwestia preambuły* [w:] *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 115 i nast.

¹⁴ P. Winczorek, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 65, 66.

¹⁵ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 20, 718.

¹⁶ P. Sarnecki [w:] P. Sarnecki (red.) *Prawo konstytucyjne RP*, Warszawa 1999, s. 32, 33.

¹⁷ E. Popławska, *op. cit.*, s. 192 i nast.

¹⁸ M. Granat [w:] W. Skrzydło (red.) *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 146.

¹⁹ J. W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10.

²⁰ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 54 i nast.

Jednocześnie w nauce prawa konstytucyjnego wskazuje się, iż katalog zasad ustrojowych nie został ostatecznie i w sposób zamknięty sformułowany ani w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego²¹, ani w doktrynie. Rozbieżności dotyczą samych pojęć „zasady ustrojowe”, „zasady naczelné”, „zasady konstytucyjne” czy „zasady podstawowe” oraz katalogu tych zasad, ich nazw, treści bądź pozycji w katalogu zasad. Katalog zasad prezentowany przez poszczególnych autorów jest bowiem wynikiem przyjęcia pewnych założeń metodologicznych, determinują go też osobiste przemyślenia – subiektywne przyznanie pewnym wartościom i treściom zawartym w konstytucji pierwszeństwa przed innymi. Z reguły autorzy podkreślają, iż eksponowany przez nich katalog zasad stanowi jedynie pewne minimum, i nie wykluczają istnienia innych zasad konstytucyjnych²².

Za konstytucyjną podstawę organizacji samorządu terytorialnego w Polsce tę zasadę uznają przedstawiciele nauki prawa administracyjnego i najczęściej łączą ją z zasadą decentralizacji władzy publicznej. J. Zimmermann uważa ją za jedną z zasad ogólnych prawa administracyjnego i wskazuje na jej doniosłe znaczenie dla samorządu terytorialnego²³. Wagę zasady pomocniczości dostrzega H. Izdebski, który poświęca jej obszernie rozważania i podkreśla, że „Stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo, a następnie do dokonania podziału zadań pomiędzy różne szczeble samorządu oraz aparatu państwowego, jak i wreszcie do określenia podstawowych zasad wykonywania zadań publicznych”²⁴. W swoim raporcie Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta oraz J. Zaleski przedstawienie funkcjonowania administracji publicznej w Polsce rozpoczęli właśnie od omówienia zasad pomocniczości oraz decentralizacji władzy publicznej²⁵. Znaczenie tej zasady dla rozwoju administracji publicznej eksponują także A. Błaś, J. Boć oraz J. Jeżewski²⁶. Z. Leoński pisze, iż spośród zasad ogólnych, które mają znaczenie dla całego obszaru ustrojowego prawa administracyjnego, wypada wyeksponować oparcie administracji publicznej na zasadzie decentralizacji, łączonej zazwyczaj z zasadą subsydiarności²⁷. Zasadę tę jako jedną z zasad ogólnych prawa administracyjnego i organizacji administracji w Polsce prezentują Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska oraz M. Stahl²⁸.

²¹ Por. J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 18 i nast.

²² Por. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 18 i nast.; P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej* [w:] K. Wójto-wicz (red.), *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1969, Wrocław 1997, s. 8 i nast.; L. Garlicki, *op. cit.*, s. 54; S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, s. 116 i nast.

²³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005, s. 104, 207.

²⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 20 i nast.

²⁵ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2, s. 35.

²⁶ Por. A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *op. cit.*, s. 96, 97.

²⁷ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 45.

²⁸ Zob. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002, s. 129.

Podejmując problem relacji zachodzących między zasadą pomocniczości a zasadą decentralizacji władzy publicznej, można zauważyć, iż z uwagi na reguły systemowej wykładni prawa zasada decentralizacji władzy publicznej i samorządności terytorialnej zamieszczona w przepisach merytorycznych Konstytucji RP, i to w rozdziale I „Rzeczpospolita”, wydaje się mieć pierwszeństwo przed zasadą pomocniczości, umieszczoną w preambule, a której *stricte* normatywny charakter jest przedmiotem sporów w nauce prawa. Analiza obydwu wskazanych zasad prowadzi jednak do odmiennej konstatacji. To zasada pomocniczości jest zasadą, która wywiera doniosłe skutki na całość mechanizmów organizacji i sprawowania władzy w państwie. To na jej podstawie powinny być regulowane stosunki pomiędzy państwem a jednostką (człowiekiem), pomiędzy państwem a różnymi w tym państwie podsystemami oraz pomiędzy samymi podsystemami. Wreszcie to ta zasada jest eksponowana w wiążących Polskę aktach prawa międzynarodowego i wspólnotowego. Nie podważając praktycznej i teoretycznej wagi zasady decentralizacji władzy publicznej, można powiedzieć, iż to pomocniczość wyznacza reguły, według których powinna mieć miejsce decentralizacja. H. Izdebski przyjmuje, iż zasadę decentralizacji przez samorząd terytorialny należy traktować jako zasadę stanowiącą ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości²⁹.

Aktem normatywnym, który eksponuje zasadę pomocniczości i precyzuje jej sposób rozumienia w odniesieniu do samorządu terytorialnego, choć nie posługuje się tym terminem bezpośrednio, jest *Europejska karta samorządu lokalnego*³⁰. Polska ratyfikowała Kartę w całości, tj. związała się wszystkimi jej postanowieniami, a jej regulacje mają pierwszeństwo przed ustawowymi w przypadku, gdy ustawy nie da się pogodzić z umową międzynarodową (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 4 ust. 3 Karty: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Natomiast art. 4 ust. 2 Karty stanowi: „Społeczności lokalne mają – w zakresie określonym prawem – pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy”. Postanowienia te łączą się z innymi regulacjami Karty, w szczególności z art. 3 dotyczącym koncepcji samorządu terytorialnego, w myśl którego „1. Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonym prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. 2. Prawo to jest realizowane przez rady lub zgromadzenia, w których skład wchodzi członkowie wybierani w wyborach wolnych, tajnych, równych, bezpośrednich i powszechnych i które mogą dysponować organami wykonawczymi im podlegającymi. Przepis ten nie wyklucza możliwości odwołania się do zgromadzeń obywateli, referendum lub każdej innej formy bezpośredniego uczestnictwa obywateli, jeśli ustawa dopuszcza takie rozwiązanie”. Sposób odczytania postanowień odnoszących się do zasady pomocniczości wyznaczają także sformułowania preambuły Karty, zwłaszcza stwierdzenia: społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratyczne-

²⁹ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 20.

³⁰ Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, sprost.: Dz. U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107, dalej przywoływana jako Karta lub EKSL. Polska ratyfikowała Kartę 26 kwietnia 1993 r., z uwagi na postanowienia art. 241 ust. 1 Konstytucji RP Kartę uznaje się za umowę międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

go; prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych wszystkim państwom członkowskim Rady Europy; to właśnie na szczeblu lokalnym prawo to może być realizowane w sposób najbardziej bezpośredni; istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki do zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela.

Koncepcja pomocniczości wyrażona w EKSL dopuszcza powierzenie odpowiedzialności za sprawy publiczne organowi nieznajdującemu się najbliżej obywateli, czyli „innemu organowi władzy”, jedynie, gdy uzasadniają to „zakres i charakter zadania” (kryteria obiektywne) oraz „wymogi efektywności i gospodarności” (kryteria subiektywne, inaczej skuteczność i ekonomiczność), które „dotyczą sytuacji wyjątkowej, uzasadnionej ocenami opartymi na kryteriach zaspokojenia interesów lokalnych oraz ochrony materialnych zasobów publicznych (osiągnięcia maksymalnej wydajności i uniknięcia marnotrawstwa)”³¹. Kryteria efektywności i gospodarności powinny być interpretowane zawężająco, w sposób zgodny z filozofią i aksjologią Karty, wyrażoną w jej preambule, a ocena tych kryteriów nie może być wyłącznie wyrazem arbitralnej decyzji organów zewnętrznych dokonywanej bez uwzględnienia stanowiska zainteresowanych społeczności lokalnych³².

Wzmocnienie i wyeksponowanie zasady pomocniczości można odnaleźć w *Europejskiej karcie samorządu regionalnego* – dokumencie Rady Europy, który nie ma charakteru wiążącego, ale w założeniu jej twórców ma odgrywać komplementarną rolę w stosunku do *Europejskiej karty samorządu lokalnego*³³. W przeciwieństwie do EKSL postanowienia EKSR nie tylko wyrażają przywoływaną zasadę, ale także została ona tam wprost wyartykułowana i dla wzmocnienia jej wydźwięku jest przywoływana kilkakrotnie. W preambule EKSR jej sygnatariusze wyrażają przekonanie, że zasada subsydiarności stanowi główny wkład do rozwoju demokracji w Europie na fundamencie równoprawności różnych szczebli władzy: lokalnego, regionalnego, krajowego i europejskiego; EKSL i EKSR wzajemnie się uzupełniają w stosowaniu zasady subsydiarności dla dobra władz lokalnych i regionalnych; region jest właściwym szczeblem do efektywnego wprowadzania zasady subsydiarności, uważanej za jedną z podstawowych zasad, które powinny być przestrzegane w odniesieniu do integracji europejskiej i wewnętrznej organizacji państw zaangażowanych w ten proces.

Najistotniejszym z punktu widzenia prowadzonych rozważań aspektem zasady subsydiarności wyrażonym w EKSR jest podkreślenie, iż to na zasadzie subsydiarności powinny opierać się relacje między władzami regionalnymi a władzami lokalnymi. Wyrażają to postanowienia, iż regiony powinny stosować zasadę subsydiarności w swoich stosunkach z władzami lokalnymi (art. 7 ust. 2 EKSR) oraz że regiony, dysponując kompetencjami dotyczącymi władz lokalnych, do których stosuje się EKSL, powinny respektować ducha i literę tej kon-

³¹ J. Jeżewski, *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002, s. 143.

³² E. Popławska, *Opinia na temat zasady pomocniczości (subsidiarności) w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego w związku z ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8, s. 109.

³³ EKSR została przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, która odbyła się w dniach od 3 do 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Na temat genezy i charakteru EKSR zob. szerzej: L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów* [w:] B. Adamiak, J. Boć, M. Miemieć, K. Nowacki, *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999, s. 141 i nast.

wencji w stosunkach z tymi władzami (art. 7 ust. 1 EKSR). Wagę zasady pomocniczości podkreśla również art. 3 EKSR zawierający definicję samorządu regionalnego, w którym stanowi się, że samorząd ten oznacza prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie usytuowanych między rządem centralnym i samorządem lokalnym i posiadającym prerogatywy albo wynikające z samoorganizacji, albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności. Ponadto w art. 6 EKSR przyjmuje się, iż wykonując swoje kompetencje, władze regionalne powinny, z poszanowaniem prawa, kierować się interesami mieszkańców, zasadą subsydiarności oraz brać pod uwagę rozsądne wymogi narodowej i europejskiej solidarności, a art. 18 EKSR przewiduje, iż konflikty kompetencyjne powinny być rozstrzygane przez sąd zgodnie z konstytucyjnymi i ustawowymi zasadami każdego państwa, przy uwzględnieniu zasady subsydiarności, jeśli obowiązujące prawo nie umożliwi jasnego rozwiązania problemu.

Organy Rady Europy zwracają też uwagę, iż zasada subsydiarności zawiera „w sobie zupełnie różne, a nawet czasami całkiem sprzeczne implikacje”, co oznacza, że zasada ta może być podstawą ograniczania władzy oraz że jednocześnie wiąże się z pojęciem interwencji, pomocy, ale chodzi o „taki rodzaj pomocy, który zachęca do autonomii i ją sankcjonuje”, nie zaś o interwencję w rozumieniu państwa opiekuńczego³⁴.

Unia Europejska z zasady subsydiarności uczyniła jedną z podstaw swojej organizacji i działania. Wspólnotowe regulacje prawne nie tylko bezpośrednio odwołują się do tej zasady, ale także – co zasługuje na szczególne podkreślenie – w ramach UE zostały wypracowane mechanizmy pozwalające kontrolować jej przestrzeganie. Chodzi tu przede wszystkim o badanie zgodności z zasadą pomocniczości projektów nowych aktów prawnych przez instytucje wspólnotowe³⁵ oraz przez parlamenty narodowe³⁶.

³⁴ Definicja i zakres zasady subsydiarności. Raport przygotowany dla Komitetu Zarządzającego ds. Władz Lokalnych i Regionalnych (CDLR), „Władze Lokalne i Regionalne w Europie” 1994, nr 55, s. 8, 9.

³⁵ Por. P. S a g a n e k, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002, s. 175 i nast.; A. S z p o r, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2; Z. Z g u d, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 113 i nast.; S. D u d z i k, *Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2, s. 20 i nast.; *Raport dla Rady Europejskiej w sprawie stosowania zasady subsydiarności. Komisja Wspólnot Europejskich 1994* [w:] D. M i l c z a r e k (red.), *op. cit.*, s. 245 i nast.; *Ogólne stanowisko w sprawie stosowania przez Radę zasady subsydiarności oraz artykułu 3b Traktatu o Unii Europejskiej. Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej 1992*, s. 237 i nast. Rozszerzenie zastosowania tego mechanizmu przewidywał *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* przyjęty 29 października 2004 r. w Rzymie, Dz. Urz. WE C 310, t. 47 z dnia 16 grudnia 2004 r.

³⁶ Mechanizm taki przewiduje protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączony do traktatu z Lizbony. Zgodnie z jego art. 3 parlamenty narodowe mają możliwość przesyłania przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnionych opinii na temat zgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości, zgodnie z procedurą przewidzianą w protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Dołączony do traktatu z Lizbony protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności w preambule wskazuje, iż „Wysokie Umawiające się Strony” pragną zapewnić podejmowanie decyzji na poziomie możliwie najbliższym obywatelom Unii. W tym celu zgodnie z art. 1 protokołu każda instytucja stale czuwa nad poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, określonych w art. 3b *Trak-*

Zasadę tę wyraża art. 5 ust. 2 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, sporządzonego w Rzymie 25 marca 1957 r.³⁷: „W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji Wspólnota podejmuje działania zgodnie z zasadą subsydiarności tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie, a zatem z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, zostaną lepiej zrealizowane przez Wspólnotę”. W preambule *Traktatu o Unii Europejskiej*, sporządzonego w Maastricht 7 lutego 1992 r.³⁸ przyjmuje się, iż w UE „decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej jawny i na szczeblu jak najbliższym obywatelowi”. Podobnie stanowi art. 1 TUE: „Niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli”, oraz art. 2 TUE: „Unia osiąga swe cele zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu, określonymi w nim warunkami i harmonogramem, z poszanowaniem zasady pomocniczości, określonej w artykule 5 Traktatu ustanawiającego WE”.

Traktat z Lizbony zmieniający *Traktat o Unii Europejskiej* i *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.³⁹, rozbudowuje postanowienia dotyczące zasady pomocniczości, w szczególności w TUE uchyla art. 3 i dodaje art. 3b, który zastępuje art. 5 TWE. Zgodnie z nim: „1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności. 2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich. 3. Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym Protokole. 4. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Instytucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

tatu o Unii Europejskiej. Artykuł 5 stanowi, iż projekty aktów prawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Każdy projekt aktu prawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe – ilościowych. Projekty aktów prawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były wspólne do zamierzonego celu.

³⁷ Dz. Urz. WE C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r.

³⁸ Dz. Urz. WE C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r.

³⁹ Dz. Urz. UE C 306, t. 50 z dnia 17 grudnia 2007 r.

Zasadę pomocniczości UE odnosi też do specyficznie ukształtowanych relacji, które łączą ją z instytucją samorządu terytorialnego. Zastosowanie zasady, początkowo odnoszącej się tylko do podziału kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi w stosunku do samorządu terytorialnego, zostało rozpropagowane przez Komitet Regionów, który stwierdził, iż „zasada subsydiarności musi odgrywać rolę regulatora relacji między UE, państwami członkowskimi oraz władzami regionalnymi i lokalnymi, respektując jednocześnie sposób, w jaki rozmaite uprawnienia są wewnętrznie zorganizowane w poszczególnych państwach członkowskich”⁴⁰. Ponadto można zauważyć, iż choć roli samorządu terytorialnego jako beneficjenta wspólnotowych działań, przede wszystkim w wymiarze społeczno-gospodarczym oraz infrastrukturalnym, nie sposób przecenić, to relacje między strukturami unijnymi a samorządem terytorialnym są specyficzne. Dostrzega się wagę i rolę, jaką ma do spełnienia w Unii Europejskiej samorząd terytorialny, ale wspólnotowy prawodawca instytucją tą interesuje się w ograniczonym zakresie. Zjawisko to można ocenić krytycznie, ale można też uznać, iż jest to działanie świadome, nie tylko zgodne z zasadą kompetencji powierzonych, ale ma też na celu zachowanie istniejącej różnorodności rozwiązań ustrojowych i organizacyjnych występujących w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Takie spojrzenie na relacje łączące UE z instytucją samorządu terytorialnego znajduje potwierdzenie w postanowieniach traktatu z Lizbony, w którym stanowi się między innymi, iż Unia Europejska szanuje równość państw członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego.

3. Płaszczyzny zastosowania zasady pomocniczości w odniesieniu do samorządu terytorialnego

Można wyróżnić co najmniej kilka podstawowych płaszczyzn zastosowania zasady pomocniczości. Po pierwsze odnosi się ona do stosunków: jednostka (człowiek)–państwo. W tym aspekcie zakłada odpowiedzialność każdego człowieka za zaspokajanie swych potrzeb, a gdy nie może temu podołać, pomoc najbliższej mu wspólnoty, tj. rodziny, w razie potrzeby także szerszej wspólnoty (np. samorządowej, wyznaniowej), dopiero zaś na końcu państwa. Państwo nie może bowiem wyrzec się swej opiekuńczej roli, gdyby pomoc innych wspólnot okazała się nieskuteczna⁴¹. W tym ujęciu określa ona też regulacyjną rolę państwa i dopuszczalny zakres ingerencji w stosunku do jednostki oraz uzasadnia istnienie władzy państwowej postrzeganej jako byt wtórny i pomocniczy, który stanowi jedynie środek służący realizacji celów jednostek i społeczności⁴². Po drugie zasada subsydiarności odnosi się do stosunków państwo–„podsystemy”–człowiek. Tak postrzegana zakłada istnienie różnych form aktywności i organizacji ludzi, którzy tworzą rozmaite „podsystemy” w państwie, np. stowarzyszenia, partie polityczne, związki pracobiorców, związki pracodawców, grupy interesu, samorządy. Jednym z tych podsystemów jest samorząd terytorialny. Po trzecie zasada ta znajduje zastosowanie do określenia

⁴⁰ *Opinia Komitetu Regionów „Ku nowej Kulturze subsydiarności – Apel Komitetu Regionów”* z marca 1999 r., za: www.ukie.gov.pl.

⁴¹ T. Fuks, *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4, s. 19.

⁴² M. Spieker, *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1, s. 35.

stosunków panujących w obrębie samego samorządu terytorialnego: „Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może robić, równie wydajnie, jednostka mniejsza. Oznacza to, iż jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania”⁴³. Po czwarte można mówić o jej roli w kształtowaniu właściwych stosunków pomiędzy ludźmi, ze szczególnym wskazaniem na rodzinę jako podstawowy podmiot o charakterze pomocniczym względem indywidualnie traktowanego człowieka. Po piąte znajduje ona zastosowanie do kształtowania relacji między państwami a ich organizacjami (płaszczyzna międzynarodowa) oraz, po szóste, do stosunków: państwo a jego części składowe, w przypadku państw federalnych.

Podmiotem, którego istnienie z jednej strony jest przejawem realizacji zasady pomocniczości oraz który, z drugiej strony, sam tę zasadę powinien możliwie szeroko uwzględniać, jest samorząd terytorialny. W stosunkach prawnych z udziałem samorządu terytorialnego zasada ta znajduje różnorodne zastosowania.

W stosunku do relacji samorząd terytorialny–państwo wyznacza przede wszystkim podział zadań między samorząd a państwo, które może działać tylko wówczas, gdy określonych zadań nie jest w stanie wykonać samorząd terytorialny.

Następnie służy do określenia istoty zadań publicznych, które pojawiają się wówczas, gdy dana potrzeba nie może zostać zaspokojona ani przez jednostkę, ani przez najbliższe jej wspólnoty, ani przez inne, wyższe instytucje społeczeństwa obywatelskiego: „Dopiero gdy problemu nie da się rozwiązać w obrębie – rozumianego w sposób przyjęty na kontynencie europejskim – społeczeństwa obywatelskiego, wkraczać muszą organy władzy publicznej. Innymi słowy, pojawia się zadanie publiczne”⁴⁴.

W kolejnej płaszczyźnie zastosowania zasada ta oznacza istnienie domniemania kompetencji samorządu terytorialnego, który wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163 Konstytucji RP), ale z uwagi na to, iż zasada ta ma charakter dynamiczny⁴⁵, nie można, opierając się na niej, przeprowadzić sztywnego, raz na zawsze ustalonego podziału zadań pomiędzy państwo a samorząd, można natomiast wyznaczyć pożądany kierunek podziału zadań.

W następnej płaszczyźnie zasada pomocniczości służy do regulacji stosunków panujących w obrębie samorządu terytorialnego. W tej płaszczyźnie należy zaakcentować podstawowy charakter gminy na tle innych jednostek samorządu terytorialnego oraz zasadę domniemania zadań i kompetencji gminy, inaczej zasadę domniemania właściwości gminy (art. 164 ust. 3 Konstytucji RP, art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym⁴⁶). Dlatego powiat i województwo jako jednostki działające na większym obszarze pełnią funkcję pomocniczą w stosunku do gminy i to na nich spoczywa obowiązek realizacji zadań przekraczających możliwości gminy. Powiat wykonuje określone ustawami zadania o charakterze ponadgminnym, czyli takie, których realizacja przez gminę byłaby niecelowa ze względu na ich zasięg, a zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin (art. 4 ust. 1 i 6 ustawy o samorządzie powiatowym⁴⁷). Natomiast samorząd województwa wykonuje okre-

⁴³ F. Saint-Quen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4.

⁴⁴ H. Izdebski, *op. cit.*, s. 95.

⁴⁵ Zob. J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 105; A. Wiktorska, *Zasada subsydiarności [w:] Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 36 i nast.

⁴⁶ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

ślone ustawami zadania o charakterze wojewódzkim, tj. takie, które swym zasięgiem wykraczają poza teren poszczególnych wspólnot powiatowych, a zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy (art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie wojewódzkim⁴⁸), przy czym regulacje te korespondują z konstytucyjną zasadą głoszącą, iż samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji RP). W tej płaszczyźnie zastosowania omawianej zasady dopuszcza się przekazanie zadań na wyższy poziom organizacji samorządu wtedy, gdy uzasadniają to wymogi efektywności i skuteczności bądź uzasadnia to zakres i charakter zadania lub brak zdolności wykonywania zadań publicznych przez jednostki „niższe”.

Wyrazem omawianej zasady, w kolejnej płaszczyźnie zastosowania, jest możliwość tworzenia jednostek pomocniczych w gminie, które są przewidzianą ustawowo formą organizacji społeczności lokalnych na poziomie niższym niż gmina.

W dalszej płaszczyźnie zastosowania zasady pomocniczości jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania z zakresu administracji rządowej, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa – zadania zlecone (art. 166 ust. 2 Konstytucji RP). Zlecenie zadań następuje w drodze ustawy, która musi określać tryb przekazania i sposób wykonania zleconego zadania, a w ślad za przekazywaniem zadań powinny iść odpowiednie środki finansowe niezbędne do realizacji zadań. Instytucja zadań zleconych ma na celu zapewnienie wykonywania zadań służących zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych przez organy samorządowe zamiast i w miejsce organów państwowych⁴⁹.

Należy podnieść jeszcze jeden istotny z uwagi na temat niniejszych rozważań aspekt zastosowania zasady pomocniczości – legitymuje ona tzw. demokrację lokalną; podejmowanie decyzji „jak najbliżej obywateli” i przy ich możliwie szerokim współdziałaniu. Nie tylko uzasadnia istnienie gminy jako podstawowej formy organizacji ludzi zamieszkałych na określonym terytorium, ale wskazuje też na pożądane mechanizmy organizacji wewnątrz samej gminy, jako podmiotu pomocniczego względem mieszkańców: 1) podejmowanie decyzji przez samych mieszkańców określonego terytorium bądź ich współkształtowanie („wpływanie” mieszkańców, w formach przewidzianych prawem, na zapadające decyzje); 2) podejmowanie decyzji „jak najbliżej” mieszkańców. Legitymuje więc samorząd gminny jako instytucję mającą na celu wykonywanie administracji publicznej przez samych zainteresowanych i w ich interesie oraz przez podkreślenie, iż pierwotnym adresatem oraz punktem odniesienia wszelkich urzędzeń społeczno-prawnych jest człowiek, zasada pomocniczości daje podstawy do stwierdzenia, że to w jej treści należy poszukiwać aksjologicznych i prawnych podstaw wykreowania wspólnoty samorządowej. Stosownie do sformułowania preambuły Konstytucji RP zasada ta wyznacza i afirmuje podstawowy wymiar wspólnoty samorządowej – umacnianie uprawnień obywateli.

Wykreowanie wspólnoty samorządowej na podstawie zasady pomocniczości musi być postrzegane jako konsekwencja przyjęcia specyficznej wielopłaszczyznowej wizji społeczeństwa, w którym podstawowym uprawnieniem człowieka jest jego prawo do rozwoju i samoorganizacji. Zakłada budowanie społeczności lokalnej składającej się z aktywnych i samodzielnych jednostek, zdolnych do rzeczywistego zarządzania własnymi sprawami i odpowiedzialności za swój los. Tę postawę, właściwą dla koncepcji społeczeństwa obywatelskiego, mają akceptować

⁴⁸ Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

⁴⁹ K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 19, 20.

organy władzy publicznej. Adresatami tej płaszczyzny zastosowania zasady pomocniczości są więc nie tylko ludzie i ich naturalne wspólnoty, ale także organy władzy publicznej: ustawodawca zobowiązany do stanowienia prawa respektującego tę zasadę, organy władzy wykonawczej oraz oczywiście organy jednostek samorządu terytorialnego, które w swoich działaniach nie powinny hamować bądź utrudniać partycypacji i aktywności jednostek i ich grup.

Taka postawa może być postrzegana jako zagrożenie dla władzy lokalnej, bo ta ostatnia może stracić wówczas przymioty darczyńcy, organizatora i opiekuna. Jednak zgodnie z treścią, którą niesie w sobie zasada pomocniczości, organy gminy nie powinny hamować oddolnego organizowania się mieszkańców. Powinny natomiast umożliwiać im rzeczywiste współkształtowanie zapadających w gminie decyzji. Jest to trudne z uwagi na istniejącą skłonność wszelkiej administracji do rozrastania się i arbitralnego, odgórnego definiowania treści interesu ogółu (w tym przypadku interesu lokalnego), podczas gdy pomocniczość zakłada, że na poziomie gminy w określaniu treści interesu lokalnego możliwie szeroki udział powinien zostać zapewniony członkom wspólnoty samorządowej. W ten sposób dochodzi bowiem do rzeczywistego, a nie tylko teoretycznego, czy ideologicznego wykreowania wspólnoty samorządowej.

4. Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym samorządu terytorialnego

Pomocniczość jako zasada prawa wynikająca z wiążących Polskę aktów międzynarodowych oraz prawna i aksjologiczna podstawa ustroju państwa, wyrażona w preambule do Konstytucji RP, powinna stanowić jedno z podstawowych kryteriów oceny prawnej organizacji oraz funkcjonowania samorządu terytorialnego dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Jednak zasada ta stosunkowo rzadko jest przywoływana jako wzorzec kontroli konstytucyjności norm przez TK. Przyczyną tego stanu może być jedynie hasłowe sformułowanie zasady pomocniczości bądź różnorodność spojrzeń na jej treść i płaszczyzny zastosowania. Należy jednak zauważyć, iż w odniesieniu do instytucji samorządu terytorialnego legalną definicję zasady pomocniczości daje *Europejska karta samorządu lokalnego*, której normy mogą być wzorcem kontroli dla aktów prawnych zajmujących niższą pozycję w hierarchii źródeł prawa. Problem traktowania zasady pomocniczości jako wzorca kontroli obowiązujących norm prawnych można również rozpatrywać w związku z zagadnieniem charakteru normatywnego preambuły.

Wagę zasady pomocniczości w ocenie rozwiązań samorządowych Trybunał Konstytucyjny podkreślił już w wyroku z dnia 24 marca 1998 r.: „Trybunał Konstytucyjny w pełni akceptuje pogląd Sądu Najwyższego, iż «postanowienia ustawy o ustroju m. st. Warszawy muszą być interpretowane zgodnie z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym zgodnie z zasadą pomocniczości (wyrażoną w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.) oraz zgodnie z generalną zasadą domniemania kompetencji samorządowych na rzecz gmin» (wyrok z 6 listopada 1997 r., III SN 50/97, s. 11)»⁵⁰. Jak podkreśla E. Popławska, TK potwierdził więc, iż uznaje za wiążącą zasadę pomocniczości sformułowaną w preambule i że stanowi ona obowiązkowe kryterium interpretacji ustaw na równi z innymi zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi samorządu terytorialnego⁵¹.

⁵⁰ Sygn. akt K. 40/97, OTK 1998/2/17, poz. 12, s. 69.

⁵¹ E. Popławska, *Opinia na temat zasady...*, s. 113.

W wyroku z dnia 4 maja 1998 r.⁵² Trybunał Konstytucyjny, stosując jako wzorzec kontroli między innymi art. 4 ust. 3 (wyrażający zasadę pomocniczości) oraz art. 4 ust. 2 *Europejskiej karty samorządu terytorialnego* (obecnie EKSL), uznał, iż przepisy art. 3 ust. 2 oraz art. 39 ustawy o strażach gminnych z dnia 29 sierpnia 1997 r. naruszają ustrojową pozycję gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego oraz zasadę jej samodzielności przez to, iż pozbawiają gminy warszawskie prawa wykonywania zadania własnego, tj. utrzymania porządku publicznego na ich terenie.

Natomiast w wyroku z dnia 18 lutego 2003 r.⁵³ Trybunał przyjął, iż postanowienia EKST tylko w ograniczonym zakresie mogą być podstawą badania zgodności trybu stanowienia norm niższego rzędu z normami wyższego rzędu, oraz uznał, iż zasada pomocniczości w odniesieniu do samorządu terytorialnego nie oznacza absolutyzowania samodzielności oraz podstawowego charakteru gminy i nie jest przeszkodą w likwidacji konkretnej gminy bądź gmin. Zdaniem Trybunału, zasada pomocniczości „uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie, wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe”⁵⁴. Jednocześnie podkreślił, iż konstytucja nie jest zbiorem oderwanych od siebie zasad, lecz powinna być rozumiana jako racjonalna i harmonijna całość, dlatego żadna z konstytucyjnych zasad odnoszących się do samorządu terytorialnego nie może być absolutyzowana i interpretowana w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, w szczególności zasady jednolitości państwa (art. 3 Konstytucji RP) i zasady dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP). Dlatego, zdaniem Trybunału: „Zasada pomocniczości nie wyklucza wprowadzenia jednej gminy zamiast jedenastu. Przeciwnie, przewidziane w kwestionowanej ustawie rozwiązania mogą sprzyjać umocnieniu uprawnień obywateli i ich wspólnot, jeżeli nowy ustrój Warszawy będzie zwiększał zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostki terytorialne”⁵⁵. Swoje stanowisko uzasadnił także tym, iż „postanowienia Karty z uwagi na swój ogólny charakter, mogą tylko w ograniczonym zakresie stanowić samodzielną podstawę do badania, czy zastosowany tryb stanowienia aktu prawotwórczego był zgodny z jej postanowieniami. Z Karty wynika natomiast jednoznacznie dla polskiego prawodawcy obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia”⁵⁶.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2005 r.⁵⁷ Trybunał Konstytucyjny, rozważając znaczenie preambuły, stwierdził, iż „W preambule do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawo-

⁵² Sygn. akt K. 38/97, OTK 1998/3/18, poz. 31, s. 174.

⁵³ Sygn. akt K. 24/02, OTK ZU A, nr 2, poz. 11.

⁵⁴ Zob. *Wybór materiałów z postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8, s. 240.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 249.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 243.

⁵⁷ Sygn. akt K. 18/04, OTK ZU 5/A/2005, poz. 49.

wych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności). Zaakcentowania wymaga okoliczność, że wartości te, oraz wspomniana zasada pomocniczości, należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej (art. 5 TWE i art. 2 TUE)”, ale jednocześnie przyjął, iż „Z tekstu preambuły do Konstytucji nie można wyprowadzić norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej dostarcza ona opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do zgodnych z jego intencjami kierunków interpretacji przepisów części normatywnej Konstytucji”. Przyjął więc, że zasada pomocniczości stanowi nie tylko jedną z podstawowych zasad organizacji państwa wyrażoną w preambule Konstytucji RP, ale jednocześnie wiąże ona Polskę, jako państwo członkowskie UE, której jest jednym z fundamentalnych założeń.

Warto wspomnieć, iż wcześniej, ale już pod rządami obecnej konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał, iż „Wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog – to niektóre z wyrażnie wysłowionych w preambule Konstytucji z 1997 roku wartości, które stanowiąc muszą kryteria oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego”⁵⁸. Jak przyjmuje E. Popławska, wartości wymienione w tym wyroku bezpośrednio sąsiadują w tekście preambuły z zasadą pomocniczości, a zatem i do niej odnosi się powyższe rozumowanie⁵⁹.

Przywołane orzeczenia wskazują, iż poglądy prezentowane przez Trybunał Konstytucyjny dotyczące sposobu postrzegania zasady pomocniczości w odniesieniu do samorządu terytorialnego trudno ocenić jako jednoznaczne. Podstaw normatywnego obowiązywania zasady pomocniczości TK poszukuje w preambule do Konstytucji, w przepisach *Europejskiej karty samorządu lokalnego*, a po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej także w regulacjach wspólnotowych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje na różne implikacje omawianej zasady i podkreśla, iż należy ją rozumieć w całej jej złożoności. W ocenie rozwiązań samorządowych uznaje ją za jedną z zasad, zgodnie z którymi należy interpretować przepisy dotyczące organizacji i funkcjonowania samorządu, w tym powołując się właśnie na tę zasadę broni możliwości wykonywania zadań własnych przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Natomiast w innym orzeczeniu przyjmuje, że zasada ta, z uwagi na jedynie ogólny sposób jej wyrażenia, nie może być samodzielną podstawą oceny konstytucyjności stanowienia określonych norm prawnych i samoistną podstawą jego rozstrzygnięć. Podkreśla także, iż uzasadnia ona nie tylko podejmowanie decyzji „jak najbliżej obywateli”, ale też konieczność bądź możliwość „pomocy” jednostek wyższych jednostkom samorządu terytorialnego niższego szczebla, co jednak może oznaczać przejmowanie ich zadań i kompetencji. W ocenie Trybunału przywoływana zasada nie jest też przeszkodą w likwidacji konkretnej gminy, nie oznacza bowiem absolutyzowania podstawowego charakteru gminy. Jako sprzeczną z zasadą pomocniczości należałoby ocenić likwidację gmin w ogóle, ale nie likwidację jednej bądź kilku gmin.

⁵⁸ Sygn. akt K. 34/97, OTK 1998/4/19, poz. 49, s. 290.

⁵⁹ E. Popławska, *Opinia na temat zasady...*, s. 112.

EILEITUNG

Das Subsidiaritätsprinzip und die territoriale Selbstverwaltung

Das Subsidiaritätsprinzip, ist seit Jahrhunderten im europäischen philosophischen, religiösen, politischen und juristischen Gedankengut verankert. Durch die Doktrin der katholischen Kirche wiederentdeckt und weiterentwickelt wächst dessen Rang zum universalen Prinzip, das den gewünschten Mechanismus der Regelung der Beziehungen in der menschlichen Gesellschaft auf allen Ebenen ihrer Existenz darstellt.

Auf der juristischen Ebene legt das Prinzip die Art und Weise der Regelungen der Beziehungen zwischen dem Staat und den (einzelnen) Menschen, zwischen verschiedenen Subsystemen im Staat sowie zwischen Staaten und ihren Organisationen fest.

Der Kern dieses Prinzips bleibt unveränderlich, weil er die primäre Beziehung des Menschen zum Staat darstellt sowie den Vorrang der natürlichen menschlichen Gemeinschaften vor den staatlichen Einrichtungen voraussetzt.

Eines der Subsysteme, das im Staat wirkt, ist die territoriale Selbstverwaltung. Deren Existenz ist einerseits Ausdruck der Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, andererseits ist sie die Einrichtung, die dieses Prinzip in ihrer Tätigkeit berücksichtigen soll, was bedeutet, die Entschlüsse bürgernah und unter Mitwirkung der Bürger zu fassen.

Das Ziel des Artikels ist die Darlegung der Genese und des Wesens des Subsidiaritätsprinzips sowie mögliche Ausprägungen dessen Wahrnehmung.

Die Autorin erläutert die normative Fassung des Subsidiaritätsprinzips in seinen Anwendungsebenen und führt die Implikationen betreffenden Festlegungen des Verfassungsgerichts an, die das Sachprinzip im Bezug auf die territoriale Selbstverwaltung in sich tragen.

Literatura

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.
- Byjoch K., Sulimierski J., Tarno J.P., *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000.
- Complak K., *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej a przystąpienie do Unii Europejskiej* [w:] *Spółeczeństwo w przełomie. Die Gesellschaft in der Wende*, Wrocław 1999.
- Complak K. [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Definicja i zakres zasady subsydiarności. Raport przygotowany dla Komitetu Zarządzającego ds. Władz Lokalnych i Regionalnych (CDLR)*, „Władze Lokalne i Regionalne w Europie” 1994, nr 55.
- Dudzik S., *Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2.
- Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2002.
- Fuks T., *Kształt reformy samorządowej*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 4.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2001.
- Gilowska Z., Kijowski D., Klesza M., Misiąg W., Prutis S., Stec M., Szlach-

- ta J., Zaleski J., *Podstawy prawne funkcjonowania administracji publicznej RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2.
- Granat M. [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004.
- Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne* [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003.
- Jan Paweł II, *Encyklika „Centesimus annus”*, za: www.opoka.org.pl/biblioteka/w/wp/jan_pawel_ii/encykliki/centesimus_1.html.
- Jaskólski M. (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. 1, Warszawa 1997.
- Jeżewski J., *Podstawowe założenia ustroju samorządu województwa* [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2002.
- Katechizm Kościoła katolickiego*, Pallottinum 1994.
- Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Regionalnego: przyszła konstytucja regionów* [w:] B. Adamiak, J. Boć, M. Niemiec, K. Nowacki, *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla profesora Jana Jendrośki*, Wrocław 1999.
- Leon XIII, *Encyklika „Rerum novarum”*, „Znak” 1982, nr 7–9.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Lipowicz I. [w:] J. Boć (red.), *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Ogólne stanowisko w sprawie stosowania przez Radę zasady subsydiarności oraz artykułu 3b Traktatu o Unii Europejskiej. Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej 1992* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Opinia Komitetu Regionów „Ku nowej Kulturze subsydiarności – Apel Komitetu Regionów” z marca 1999 r.*, za: www.ukie.gov.pl.
- Pius XI, *Encyklika „Quadragesimo anno”*, „Znak” 1982, nr 7–9.
- Popławska E., *Opinia na temat zasady pomocniczości (subsydiarności) w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego w związku z ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju m. st. Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8.
- Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)* [w:] W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998.
- Raport dla Rady Europejskiej w sprawie stosowania zasady subsydiarności. Komisja Wspólnot Europejskich 1994* [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Warszawa 1998.
- Sadowski M., *Papież Leon XIII o pochodzeniu i zadaniach władzy państwowej i administracji*, maszynopis, Wrocław 2002, za: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.

- Sadowski M., *Państwo w doktrynie Leona XIII*, Kolonia Limited 2002.
- Saganek P., *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002.
- Saint-Quen F., *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Sarnecki P. [w:] P. Sarnecki, *Prawo konstytucyjne RP*, 3. wydanie, Warszawa 1999.
- Schmidt-Jortzig E., Schink A., *Subsidiaritätsprinzip und Kommunalordnung*, Deutscher Gemeindeverlag W. Kohlhammer, Köln 1982.
- Spieker M., *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo” 1995, nr 1.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Tkaczyński J. W., *Zasada subsydiarności w traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10.
- Tuleja P., *Pojęcie zasady konstytucyjnej* [w:] K. Wójtowicz (red.), *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 1969, Wrocław 1997.
- Utz A. F., *Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzip*, Heidelberg 1956.
- Wiktorowska A., *Zasada subsydiarności* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001.
- Winczorek P., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Winczorek P., *Sporna kwestia preambuły* [w:] *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Wybór materiałów z postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 7–8.
- Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze 2005.