

Cytowanie

CHICAGO: B. Dolnicki, *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 3, s. 107–125, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.03.08>

APA: Dolnicki, B. (2023), *Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 3, s. 107–125, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.03.08>

Bogdan Dolnicki

ORCID ID: 0000-0001-7167-9151

Uniwersytet Śląski w Katowicach

E-mail: bogdan.dolnicki@us.edu.pl

Wpływ konstytucyjnej zasady pomocniczości na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego

Słowa kluczowe: konstytucja, podział władzy, zasada pomocniczości

Keywords: Constitution, separation of powers, principle of subsidiarity

Streszczenie

We współczesnej literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości to, że samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym. Akceptowane jest również posługiwanie się przez samorząd instrumentami prawnymi typowymi dla władzy państwowej. Sporna natomiast jest kwestia zasady podziału kompetencji między państwo a samorząd. Jeżeli za zasadę prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane istnienie samorządu terytorialnego wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków, to podział zadań nie może być dokonany w sposób optymalny wyłącznie między odrębne organy państwowe (jest to tzw. poziomy podział władzy). Podział ten powinien przebiegać „pionowo”, tj. przez dopuszczenie do sprawowania funkcji państwowych również innych podmiotów o niepaństwowym charakterze, w tym głównie samorządu terytorialnego. Zarówno doktryna, jak i wspólnota europejska przy rozstrzyganiu problemu podziału władz posługuje się zasadą subsydiarności.

Abstract**The Influence of the Constitutional Principle of Subsidiarity
on the Shape and Functioning of Local Government**

In the contemporary literature on the subject, there is no doubt that local government performs tasks of a public nature. It is also acceptable for the local government to use legal instruments typical of the state authority. However, the issue of the principle of division of powers between the state and local government is disputed. If the existence of a local government equipped with its own, independently performed scope of tasks and responsibilities has been recognized as a legal principle of constitutional rank, then the division of tasks cannot be made in an optimal way only between separate state authorities (this is the so-called horizontal separation of powers). This division should be “vertical”, i.e. by allowing other non-state entities, mainly local governments, to perform state functions. Both the doctrine and the European community use the principle of subsidiarity when resolving the problem of separation of powers.

✱

I.

We współczesnej literaturze przedmiotu nie budzi wątpliwości to, że samorząd terytorialny wykonuje zadania o charakterze publicznym. Akceptowane jest również posługiwanie się przez samorząd instrumentami prawnymi typowymi dla władzy państwowej. Sporna natomiast jest kwestia zasady podziału kompetencji między państwo a samorząd¹. Jeżeli za zasadę prawną o randze konstytucyjnej zostało uznane istnienie samorządu terytorialnego wyposażonego we własny, samodzielnie realizowany zakres zadań i obowiązków, to podział zadań nie może być dokonany w sposób optymalny wyłącznie między odrębne organy państwowe (jest to tzw. poziomy podział władzy)². Podział ten powinien przebiegać „pionowo”, tj. przez dopuszczenie do spr-

¹ K. Chochowski, *Zasada pomocniczości jako zasada ustrojowa*, „International Journal of Legal Studies” 2020, nr 2, s. 205 i n.

² F.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 4–5.

wowania funkcji państwowych również innych podmiotów o niepaństwowym charakterze, w tym głównie samorządu terytorialnego.

Zarówno doktryna, jak i wspólnota europejska przy rozstrzygnięciu problemu podziału władz posługuje się zasadą subsydiarności³. Jednym z podstawowych formalnych założeń systemu opartego na zasadzie subsydiarności jest samodzielność i podmiotowość jednostek oraz poszanowanie ich praw. Zgodnie z zasadą pomocniczości ani państwo, ani żadna szersza społeczność nie mogą zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich⁴.

Pod koniec XIX w. wśród wielu idei, różnorodnych poglądów na temat państwa i ustroju zostały sformułowane podstawowe zasady nauki społecznej Kościoła. Wyrażona wówczas, ale jeszcze nienazwana, idea pomocniczości przyjmowała sens negatywny lub pozytywny – w zależności od wymogów sytuacji. W encyklice *Rerum novarum* (1891 r.) Leon XIII pisze: „jeśli jakaś rodzina znajdzie się w wielkich trudnościach i bez rady, że sama z nich się wyzwolić nie może, jest rzeczą słuszną, by w tych ostatecznościach państwo udzieliło jej pomocy [...] będzie to nie pochłanianiem praw obywatelskich, ale ich obroną i wykonywaniem słusznej i powinnej opieki”⁵. Jednocześnie wyznacza ramy tej pomocy: do siły i powagi praw państwowych należy uciec się w pewnych granicach. Granice te zakreśla ta sama przyczyna, która uczyniła niezbędnym odwołanie się do prawa, to znaczy, że nie należy więcej od państwa wymagać i iść dalej, niż tego wymaga usunięcie nadużyć lub uchylenie niebezpieczeństwa⁶.

II.

Zasada subsydiarności wyraża próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres samodzielności i samowystarczalności obywatela, grup społecznych, mniej-

³ Por. M. Kruk, *Wokół zasady pomocniczości. Kilka uwag o jej znaczeniu i gwarancjach w Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2016, nr 4, s. 28–51. Por. też opracowania zawarte w zbiorze: *Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, red. A. Pawłowska, S. Grabowska, Rzeszów 2011.

⁴ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 12.

⁵ Leon XIII, *Rerum novarum* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, Rzym-Lublin 1996, s. 70.

⁶ *Ibidem*, s. 81.

szych i większych społeczności w różnych sferach funkcjonowania państwa. Może to być sfera wykonywania pracy zawodowej, sfera ochrony zdrowia czy sfera dbałości o porządek publiczny. Idea subsydiarności nie jest odpowiedzią, lecz wskazówką w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak właściwe zbudować ustrój i podzielić kompetencje⁷.

Zasada pomocniczości zapobiega zbyt daleko posuniętej ingerencji państwa w funkcjonowanie społeczeństwa. W historii ustroju państwa aktywność instytucji i organów państwowych zwiększała się i zmniejszała na przemian. W związku z tym cyklem można wyodrębnić dwa aspekty, w których zasada pomocniczości się przejawia, mianowicie, jak podaje Ch. Millon-Delsol, aspekt negatywny – władza w ogóle, a państwo w szczególności nie powinny przeszkadzać osobom lub grupom społecznym w podejmowaniu ich własnych działań, i pozytywny – wyrażający się tym, że misją każdej władzy jest pobudzanie, podtrzymywanie, a ostatecznie, w razie potrzeby, uzupełnianie wysiłków tych podmiotów, które nie są samowystarczalne⁸.

Zasada subsydiarności swój ostateczny kształt otrzymała na przełomie XIX i XX w. dzięki encyklikom papieskim *Rerum novarum* i *Quadragesimo anno* oraz myśli społecznej ordoliberalizmu niemieckiego i szwajcarskiego federalizmu⁹. W encyklice *Quadragesimo anno* (1931 r.) Pius XI uznaje subsydiarność za nienaruszalne i niezmiennie najwyższe prawo psychologii społecznej. Wyraża myśl: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno jej 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 wyższym¹⁰. Owymi społecznościami mogą być: rodzina, organizacje pozarządowe, instytucje państwowe, jednostki samorządu terytorialnego, państwo, organizacje międzynarodowe itp. Władza polityczna jest wyłaniana po to, aby pomagać członkom społe-

⁷ A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 6.

⁸ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, przeł. Cz. Porębski, Kraków 1995, s. 9.

⁹ A. Zielińska-Głębocka, *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 4, s. 31.

¹⁰ Pius XI, *Quadragesimo anno* [w:] *Dokumenty...*, s. 127.

czeństwa w realizacji ich własnych celów, ma więc charakter wtórny, pomocniczy wobec jednostek i grup społecznych¹¹.

Do określenia tego, czym jest zasada subsydiarności, przyczynił się również Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus* – sformułował definicję bardziej ogólną i uniwersalną niż jego poprzednicy. Relacje między jednostką a państwem generalizuje i przekłada na relacje między społecznościami. Zasada pomocniczości głosi, że społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej powinna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego¹².

W zależności od dziedziny życia społecznego regulowanej prawem zasada ta zostaje zastosowana na gruncie danej gałęzi prawa i skonkretyzowana odpowiednio do potrzeb. Ze względu na powagę zasady subsydiarności i jej wpływ na kształt i treść ustawodawstwa przejawów jej obowiązywania i przestrzegania należy szukać zwłaszcza na trzech płaszczyznach obowiązywania prawa międzynarodowego i wewnętrznego: a) filozoficznej – jako pewnej idei pozwalającej na analizę współczesnych społeczeństw; b) prawnoustrojowej – jako zasady konstytucyjnej stanowiącej odwołanie do pozaprawnych systemów normatywnych oraz dyrektywę dla ustawodawcy co do sposobu konstrukcji systemu prawno-instytucjonalnego i redystrybucji kompetencji; c) merytorycznej – jako kryterium oceniającego zakres kompetencji poszczególnych ośrodków decyzyjnych i sposobów realizacji tych kompetencji¹³.

III.

Subsidiarność jest zasadą podziału władzy – od dołu do góry. „Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić, również wydajnie, jednostka mniejsza. Oznacza to, że jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jed-

¹¹ A. Zielińska-Głębocka, *op.cit.*, s. 31.

¹² Jan Paweł II, *Centesimus annus* [w:] *Dokumenty...*, s. 411.

¹³ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 20.

nostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania”¹⁴. Nie ma jednak żadnego obiektywnego, merytorycznego kryterium pozwalającego stwierdzić, kiedy możliwości mniejszej jednostki są wyczerpane. Ponadto otwarta pozostaje kwestia, kto miałby rozstrzygać o tym, czy i kiedy taka sytuacja zaistnieje. Można zatem stwierdzić, że istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy między poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności.

Definicja subsydiarności zawarta została w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL)¹⁵, której art. 4 ust. 3 stanowi: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności”. Można zatem powiedzieć, że zasada subsydiarności urosła do rangi zasady prawnej i powinna zostać uwzględniona we wszystkich nowoczesnych ustawodawstwach. Stanowi ona wyraz rozsądnego kompromisu między koniecznością zachowania jednolitego charakteru działań państwowych a potrzebą podziału uprawnień decydujących pomiędzy różne samodzielne podmioty prawa publicznego¹⁶.

Umieszczenie zasady pomocniczości w Konstytucji z 1997 r. rozważano przy omawianiu i sporządzaniu jej projektu. Podczas prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przygotowującej ten projekt, dyskutowano o zasadzie pomocniczości i jej obecności w polskim prawie ustrojowym¹⁷. Ostatecznie w Polsce po raz pierwszy zasada pomocniczości wyrażona została w preambule do Konstytucji: „[...] ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte

¹⁴ F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4.

¹⁵ Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607).

¹⁶ Zob. J. Jeżewski, *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3, s. 34; A. Leidinger, *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10, s. 55.

¹⁷ Kwestie te omawia M. Klimkowski, *Polskie unormowania konstytucyjne względem zasady pomocniczości i jej rozwinięcie w ustawach zwykłych*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3, s. 94 i n.

na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”.

Konstytucja odwołała się do zasady pomocniczości w sposób niezwykle skromny, ograniczając się do wymienienia samego hasła w preambule, bez przybliżenia jej zasad w treści przepisów konstytucyjnych. Pomocniczość potraktowana została trochę jako idea wyznaczająca sposób działania państwa. Na ów przepis patrzono więc raczej jako na pewną wytyczną, a nie jako konkretne zobowiązanie ze strony władz państwowych. Przepis ten nie zawiera normatywnych treści, stąd znaczącą rolę w jego interpretacji odgrywał Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenia przedstawiały wykładnię prawną tej zasady¹⁸.

Skoro zasada pomocniczości (subsydiarności) wyrażona została w preambule Konstytucji, zatem można mówić o jej konstytucjonalizacji. Odnosi się ona bez wątplenia również do samorządu terytorialnego. Będzie ona odgrywać rolę w całym prawie administracyjnym dla określenia regulacyjnej roli państwa i dopuszczalnego zakresu ingerencji administracji wobec obywatela¹⁹.

IV.

Konkretyzacji zasad decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia samorządu w wykonywaniu zadań publicznych Trybunał Konstytucyjny dokonał w wielu orzeczeniach. Już w 1994 r. stwierdził, że „zasada udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy nie może być rozumiana absolutnie, tzn. w ten sposób, że samorząd może działać tam wszędzie, gdzie uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych. Samorząd wykonuje część administracji publicznej nie zastrzeżonej ustawowo do kompetencji administracji rządowej”²⁰. Brakuje również materialnego kryterium, które pozwoliłoby na jednoznaczne rozróżnienie

¹⁸ Zob.m.in. A. Dobek, *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Erasmiensis Wratislaviensis” 2008, nr 2, s. 155–168.

¹⁹ Zob. I. Lipowicz [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 43–45.

²⁰ Wyrok TK z 28 czerwca 1994 r., sygn. akt K 14/93, OTK 1994, cz. I, poz. 13.

zadań samorządu terytorialnego i administracji rządowej²¹ i które uzależniałoby zarazem powierzenie samorządowi wyłącznie zadań publicznych o jedynie lokalnym wymiarze²².

W wyroku z 4 maja 1998 r.²³ Trybunał sformułował dalej idącą tezę, że zasady decentralizacji i udziału w sprawowaniu władzy dotyczą organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samorządu terytorialnego. Odnosi się to przede wszystkim do sytuacji, gdy wykonywanie przez samorząd zadania własnego ma znaczenie uniwersalne, to znaczy istotne dla całego państwa. Sprawia to, że ograniczenia samodzielności gmin należy postrzegać w kontekście celów, jakie dla funkcjonowania państwa pełni ograniczenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego.

Należy jednak podkreślić, że zgodnie z przepisem konstytucyjnym subsydiarność jest narzędziem dla umacniania obywateli i ich wspólnot, nie służy zaś ochronie praw przez nich posiadanych – stąd jej otwarty charakter, nakazujący traktować ją jako normę regulującą porządek społeczny i polityczny. Konstytucyjne umocowanie tej normy oraz fakt ratyfikowania Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, co zgodnie z art. 91 Konstytucji zobowiązuje Polskę do traktowania jej jako części krajowego porządku prawnego, powodują, że Polskę zobowiązują wszystkie unormowania dotyczące stosowania zasady pomocniczości, określone w tym akcie prawnym.

V.

Niejako naturalnym przeciwieństwem subsydiarności jest decentralizacja. Zakłada ona bowiem podział kompetencji przez jednostkę wyższą w strukturze kraju między jednostki niższe. Jest to jednakże przeciwieństwo tylko metodologiczne i funkcjonalne, ponieważ efekt materialny, w postaci podziału władzy, przynoszą oba typy działań²⁴.

Wśród konstytucyjnych zasad ustroju Polski można wyodrębnić zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) oraz zasadę wykonywa-

²¹ Wyrok TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95, OTK 1995, nr II, poz. 311.

²² Wyrok TK z 13 listopada 1996 r., sygn. akt K 17/96, OTK 1996, nr II, poz. 43.

²³ Sygn. akt K 38/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 31.

²⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021, s. 25–29.

nia przez samorząd terytorialny istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2). Decentralizacja władzy publicznej poprzez samorząd terytorialny określona jest w art. 16 jako „uczestniczenie” przezeń w „sprawowaniu” tej władzy, polegającym na wykonywaniu „istotnej części zadań publicznych”. Wspólnoty samorządu terytorialnego mają więc charakter podmiotów władczych, ich działalność powinna polegać na dysponowaniu elementami tego władztwa (por. np. art. 94, art. 168 Konstytucji), podejmowane przez nich rozstrzygnięcia mogą mieć charakter wiążący, mogą podlegać przymusowej egzekucji, a odmowa ich realizacji może się spotkać także z sankcjami osobistymi. Z drugiej strony ponoszą one, w sensie ogólnopolitycznym, odpowiedzialność za stan realizacji tej (istotnej) części zadań publicznych, powierzonych ich aktywności²⁵.

Doniosłą rolę dla podziału zadań odgrywa zawarte w art. 164 ust. 3 Konstytucji domniemanie właściwości gminy we wszystkich zadaniach samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Analogiczny przepis zawiera art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g), zgodnie z którym do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W myśl art. 6 ust. 2 u.s.g., jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy. Konstytucyjne domniemanie właściwości gminy we wszystkich zadaniach samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego koresponduje z zasadą subsydiarności zawartą art. 4 ust. 2 i 3 EKSL.

Ustawodawca, zarówno konstytucyjny, jak i zwykły, powierzając podmiotom władzy publicznej zadania, nie zwalnia ich z obowiązku realizacji owych zadań; opiera się na zasadzie pomocniczości. Treść definicji zadania wskazuje na powinność, a nie możliwość podjęcia działania bądź osiągnięcia określonego celu. Traktowanie zadania publicznego w kategorii uprawnienia, a nie obowiązku przeczyłoby istocie zadania. Ponadto, posługując się sformułowaniem ustrojodawcy z preambuły Konstytucji, należy zauważyć, że „obywatele i ich wspólnoty” mają uprawnienie do realizacji zadań, nato-

²⁵ A. Wierzbica, *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 33 i n.

miast obowiązek ten spoczywa na administracji – rządowej i samorządowej. Wydaje się zatem, że pogląd o obowiązku administracji, istniejącym na tle zasady pomocniczości, do przekazywania zadań publicznych podmiotom prywatnym jest zbyt daleko idący. Nie można go podzielić również dlatego, że narusza on ustawowo przyjęty ład kompetencyjny. Umowa przekazująca podmiotowi prywatnemu określone zadanie bądź zadania publiczne do wykonania jest jedną z prawnych form realizacji zadań przez podmiot publiczny, który został upoważniony – bądź powinien zostać upoważniony – do owego przekazania przez przepis rangi ustawowej. Przekazania zadania publicznego nie należy postrzegać w kategoriach obowiązku samorządu, lecz jako jeden z instrumentów prawnych realizacji zadań nałożonych na niego przez ustrojodawcę²⁶.

Zasada subsydiarności jest podstawową zasadą, która legła u podstaw podziału zadań między gminą, powiatem a województwem²⁷. Subsydiarność jest zasadą wertykalnego podziału władzy²⁸. „Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce większej tego, co może zrobić 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”²⁹. Nie ma jednak żadnego obiektywnego kryterium, pozwalającego skonstatować, kiedy możliwości mniejszej jednostki są wyczerpane. Istota subsydiarności przejawia się w dążeniu do najbardziej racjonalnego podziału władzy między poszczególne szczeble jej struktury, opartego na kryterium efektywności³⁰. Wspólnota większa powinna realizować zadania przekraczające możliwości wspólnoty mniejszej.

Prawny wymiar zasady subsydiarności zakłada, że regulacja sytuacji obywateli i związków publicznoprawnych powinna kłaść nacisk na zapewnienie im maksymalnej samodzielności, a także zagwarantować im jak największy

²⁶ Tak J.M. Cwalińska, *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 3, s. 24–37.

²⁷ Cz. Martysz, *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999, s. 221.

²⁸ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 26–29.

²⁹ F. Saint-Quen, *op.cit.*, s. 4, 5.

³⁰ B. Dolnicki: *Samorząd...*, s. 28.

udział w wykonywaniu zadań publicznych³¹. Subsydiarność, wnosząc kryteria o charakterze materialnoprawnym dotyczące przedmiotu decentralizacji, ma ściśle związek z decentralizacją³².

Zasada subsydiarności, nawiązując wprost do art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, zakłada realizację maksymalnie szerokiego zakresu zadań na poziomie władzy najbliższej obywatelowi. Państwo, przekazując określone zadania do realizacji na poziomie władzy lokalnej, powinno zapewnić faktyczną możliwość ich wykonywania. Władza usytuowana najbliżej obywatela w przypadku zadań przekraczających jej możliwości powinna być wspomagana przez władze usytuowane wyżej³³. Zadania publiczne powinny być zatem realizowane na najniższym szczeblu władz publicznych. Jeżeli może mu podołać gmina, nie trzeba angażować innego szczebla samorządu terytorialnego. Państwo powinno ingerować dopiero wówczas, gdy brak jest skutecznej interwencji organów samorządu najwyższego szczebla. Podział zadań publicznych w obrębie aparatu państwowego powinien zaczynać się od możliwie najniższego szczebla, wyższe szczeble będą angażowane wówczas, gdy dane zadanie nie może być należycie wykonane przez szczebel niższy³⁴.

Rola zasady pomocniczości sprzyja tworzeniu i umacnianiu w demokratycznym państwie małych wspólnot lokalnych, ponieważ ingerencja państwa w te sfery, w których małe wspólnoty mogą działać najefektywniej, niszczy przede wszystkim zaangażowanie, efektywność, poczucie współuczestnictwa i odpowiedzialności za sprawy lokalnych grup społecznych³⁵. Podstawowym celem reformy administracyjnej państwa było nałożenie na mniejsze wspólnoty tych zadań, których nie musi wykonywać państwo, a które z powodzeniem może realizować samorząd terytorialny w sposób samodzielny i odpowiedzialny³⁶.

³¹ M. Radwan, *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9, s. 16, 17.

³² T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 5, s. 21, 22.

³³ E. Olejniczak-Szałowska, *op.cit.*, s. 94.

³⁴ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004, s. 96.

³⁵ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 133–150.

³⁶ J. Hryniewicz [w:] *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, red. J. Hryniewicz, Warszawa 2001, s. 6, 7.

Domniemanie właściwości gminy ma istotne znaczenie dla podziału zadań między jednostkami samorządu terytorialnego usytuowanymi na różnych poziomach. Pojęcie to ma charakter organizacyjny. Oznacza przyjęcie określonego podziału pracy, który ma znaczenie dla rozstrzygania sporów kompetencyjnych zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, mogących wystąpić między jednostkami samorządu terytorialnego. Znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy ustawa nakazuje realizację określonego zadania o znaczeniu lokalnym, nie określa jednocześnie podmiotu właściwego do jego wykonania.

Z faktu, że Konstytucja czyni gminę podstawową jednostką samorządu terytorialnego, wynika konsekwencja prawna, że to gmina spełnia podstawowe zadania. Oznacza to, że sprawy będące w gestii tegoż samorządu należą tym samym do kompetencji gminy i jej organów. Zadania innych jednostek muszą być wyraźnie przez prawo określone i przyznane tym jednostkom. Sposób rozdzielenia zadań i kompetencji między poszczególne podmioty administrujące na różnych szczeblach podziału terytorialnego kraju zależy zawsze od przyjęcia określonych założeń, wynikających z podstawowych zasad leżących u podstaw określonego modelu ustroju terytorialnego państwa.

Podstawowe zadanie władz usytuowanych najbliżej obywatela polega na zapewnieniu mieszkańcom powszechnych usług publicznych, konieczne jednak jest dopełnienie tych działań przez władzę publiczną obejmującą swym działaniem terytorium szersze, np. zasięg działania szkół średnich lub szpitali. Obszar oddziaływania instytucji oraz zasięg terytorialny zamieszkiwania odbiorców danych usług publicznych są przesłankami decydującymi o wytyczeniu granicy kompetencji między gminami a powiatami. Działania województw skierowane są wprost do poszczególnych mieszkańców w minimalnym zakresie – są to usługi szczególne, z których niekoniecznie korzysta ogół mieszkańców, np. specjalistyczna ochrona zdrowia, niektóre instytucje kulturalne. Podstawowym kierunkiem działania województw jest szeroko rozumiany rozwój cywilizacyjny. Jednostki samorządu regionalnego muszą więc charakteryzować się skalą wystarczającą do koncentracji zasobów w wybranych kierunkach działania. Istotne znaczenie dla możliwości funkcjonowania takich jednostek ma również ich lokalizacja wokół centrów miejskich o charakterze metropolitalnym zapewniającym odpowiedni potencjał gospodarczy, instytucjonalny i intelektualny.

Zatem czynnikami determinującymi zdolność realizacji określonych zadań przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, pozostającymi w ścisłym związku z jej rozmiarem, są kompetencje i możliwości finansowe³⁷.

Zdaniem Cz. Martysza, „pomimo pozostawienia gmin jako podstawowych jednostek samorządu terytorialnego i możliwości różnicowania ich zadań i kompetencji, nie ulega wątpliwości, że niektórych zadań gminy nie są w stanie skutecznie wykonywać samodzielnie [...] Istniejące [...] możliwości współdziałania komunalnego nie gwarantowały wystarczającej społecznej kontroli nad wykonywaniem tych zadań. Z kolei przekazanie tych zadań na poziom wojewódzki stanowiłoby znaczne oddalenie tych spraw od społeczności lokalnych. Powiat zatem, jako element pośredni, wypełnia właśnie tę lukę, likwidując skutki wieloletniej centralizacji, stwarzając jednocześnie możliwość wpływania społeczności lokalnych (powiatowych) na życie publiczne”³⁸.

Zadania realizowane przez gminę i powiat to zadania o wymiarze lokalnym, których bezpośrednim adresatem są mieszkańcy określonej wspólnoty samorządowej. Polegają na świadczeniu usług o charakterze powszechnym, jak np. ochrona zdrowia, szkolnictwo (do średniego włącznie), kultura, pomoc społeczna oraz udostępnienie urządzeń infrastruktury technicznej – dróg lokalnych, lokalnej komunikacji zbiorowej itp. Zadania o wymiarze lokalnym mają charakter materialny (tzw. administracja świadcząca) lub czysto decyzyjny (tzw. administracja orzecznicza)³⁹.

Wprowadzenie ustawami z 1998 r. samorządu na poziomie powiatu i województwa stanowiło domknięcie istniejącego dotychczas systemu samorządu, ponieważ zadania gminy koncentrują się na stosunkowo niewielkim obszarze, natomiast powiat i województwo realizują swoje zadania na znacznie większych obszarach. Pomimo utworzenia powiatów i województw nienaruszona została podstawowa zasada ochrony samodzielności i nienaruszalności zadań gminy, a ponadto gminy uzyskały kompetencje dodatkowe w związku z możliwością tworzenia miast na prawach powiatu⁴⁰.

³⁷ Z. Niewiadomski, *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11, s. 25.

³⁸ Cz. Martysz, *op.cit.*, s. 220.

³⁹ B. Dolnicki [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, s. 43.

⁴⁰ B. Dolnicki, *Samorząd...*, s. 153–155.

VI.

Podstawowe znaczenie ma zawarcie w preambule do Konstytucji zasady pomocniczości, która ma umacniać „uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Normatywne wyrażenie zasady pomocniczości wymaga przede wszystkim porozumienia politycznego, dla którego podstawę stanowi odpowiedni typ kultury ogólnej i politycznej oraz zrozumienie dla zasady republikańskiej⁴¹. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie ta zasada powinna wyznaczać kierunki myślenia o wykonywaniu władzy w Polsce.

Zasada pomocniczości kształtuje stosunki w ramach działania systemu władzy w odniesieniu do następujących zagadnień: 1) ustalenia istoty zadań publicznych; 2) ich rozdziału między podmioty władzy w państwie; 3) ustalenia podstawowych zasad realizacji zadań publicznych. W rozdziale I Konstytucji zasada ta definiuje konstytucyjną pozycję samorządu. Istotę samorządności terytorialnej w Polsce określa więc w art. 16 ust. 2, który stanowi, że: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych [...] wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”. Kardynalne jest uprawnienie do wykonywania władzy, które się dokonuje przez realizację zadań publicznych. Ustalenie treści zadań publicznych warunkuje sens powołania samorządu terytorialnego oraz przyznany mu zakres działania i jednocześnie wyznacza granice pomocniczości⁴².

U podstaw koncepcji konstytucyjnej leży zatem przekonanie z jednej strony o wolności człowieka, a z drugiej – o jego obowiązku działania we własnym interesie. To rozwiązanie ustrojowe jest ściśle powiązane z ujęciem samorządu jako wspólnoty mieszkańców. Artykuł 16 ust. 1 stanowi bowiem, że ogół mieszkańców jednostek podziału terytorialnego tworzy z mocy prawa wspólnotę samorządową, wspólnotę zobowiązaną, zgodnie także z ideą społeczeństwa obywatelskiego, do podjęcia działań koniecznych ze względu na ochronę jednostki, jeśli ta samodzielnie działać nie potrafi, ale również ze względu na interes wspólnoty. Zadania publiczne, które ma realizować na podstawie

⁴¹ A. Łabno, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawno-porównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015, s. 38.

⁴² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 90–91.

art. 16 ust. 2, mają takie właśnie umocowanie w doktrynie ustrojowej wyrażonej w Konstytucji. Zadania te samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2).

Ustanowienie zasady pomocniczości, określenie samorządu jako wspólnoty oraz uznanie zadań publicznych jako kryterium uprawnień samorządu można uznać za swoistą triadę tworzącą jego trzon. Cechy samorządu terytorialnego, a przede wszystkim jego wspólnotowy charakter, wskazują na jego ścisłe związki, wręcz genetyczne, z ideą dobra wspólnego ujętą w art. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Należy w związku z tym przyjąć, że uznanie pomocniczości jako podstawy konstrukcji władzy w Polsce pozwala połączyć z jednej strony ideę wolności jednostki, z drugiej – ukazać znaczenie wspólnoty, a idea dobra wspólnego łączy te elementy w konstrukcji Rzeczypospolitej⁴³.

Samorząd terytorialny ma szczególnie znaczenie dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które współtworzy. Zgodnie z postanowieniami rozdziału I Konstytucji jednym z jej filarów jest powołanie samorządu terytorialnego. Uznanie samorządu lokalnego jako czynnika kształtującego społeczeństwo obywatelskie było przywoływane, a jego znaczenie mocno podkreślane od samego początku reform politycznych i społecznych wprowadzanych po 1989 r.⁴⁴

Kardynalne znaczenie dla bytu samorządu terytorialnego ma jego samodzielność, pojmowana jako gwarantowana konstytucyjnie, pewna wyodrębniona i określona prawem sfera możliwości działania przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego. To instrument, który umożliwia tym jednostkom podejmowanie własnych decyzji bez uprzedniej ingerencji jakichkolwiek organów państwowych, z możliwością jednak *ex post* ich weryfikacji (za pomocą nadzoru), co wynika z faktu, że są podmiotami administracji zdecentralizowanej. Innymi słowy, samodzielność gminy oznacza, że w granicach wynikających z ustaw nie jest ona podporządkowana czyjejkolwiek woli, a ponadto, że w tych granicach podejmuje czynności faktyczne i prawne, kierując się wyłącznie własną wolą wyrażoną przez jej organy pochodzące z wyboru.

⁴³ A. Łabno, *op.cit.*, s. 38–40.

⁴⁴ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 66 i n.

Samodzielności jednostek samorządu terytorialnego przyznaje się przymiot publicznego prawa podmiotowego. Powoduje to, że samodzielność jako prawo do samostanowienia jednostki samorządu terytorialnego posiada ochronę prawną. Celem publicznych praw podmiotowych jest zdefiniowanie relacji między dwoma podmiotami (w tym przypadku między imperium państwa i jednostką samorządu terytorialnego) oraz zrównoważenie pozycji słabszej ze stron.

Samodzielność gmin, powiatów oraz województw wyznaczają cztery granice. Pierwszą z nich stanowią przepisy ustrojowe, kolejne natomiast to zadania jednostek samorządu terytorialnego, zasady sprawowania nadzoru państwowego nad realizacją zadań samorządu terytorialnego oraz zasoby majątkowo-finansowe, którymi dysponuje dana jednostka samorządu terytorialnego. Wypadkowa tych czterech czynników tworzy rzeczywistą samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak zaznaczyć, że dwie pierwsze granice mają stały i niezmienny charakter, zaś dwie następne mają charakter zmienny. Co za tym idzie, także faktyczna samodzielność jednostek samorządu terytorialnego będzie różna w zależności od rodzaju danej jednostki, jej położenia oraz posiadanego majątku komunalnego i zdolności pozyskiwania środków finansowych.

Należy zgodzić się z M. Stahl, że zasada pomocniczości stanowi szczególnie silny mechanizm ochronny, jest bowiem „podwójnie umocowana, zarówno w prawie europejskim, jak i prawie krajowym”⁴⁵. W doktrynie podkreśla się jej fundamentalny charakter jako zasady, a nie tylko, co również ważne, stanowienie przez nią kryterium podziału kompetencji. W praktyce jednak interpretacja pomocniczości okazuje się fundamentalna. Irena Lipowicz stawia pytanie: „Czy jest to rzeczywiście zalecenie, aby generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne ponosiły organy, które znajdują się najbliżej obywateli? W takim przypadku konsekwencją obowiązywania zasady pomocniczości jest po stronie parlamentu i administracji rządowej obowiązek zapewnienia istnienia struktur i procedur, które pomagają zrealizować tę zasadę”⁴⁶.

⁴⁵ M. Stahl, *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku i in., Wrocław 2005, s. 71.

⁴⁶ I. Lipowicz, *Samorząd...*, s. 141.

Zgodzić się należy z I. Lipowicz, że odczytanie zasady pomocniczości przez pryzmat treści etycznej⁴⁷ jest wyjątkowo owocne. Pozwala określić relacje między obywatelem a władzą lokalną, rozłożenie kompetencji między szczeble samorządu. Jako zasada prawna występuje w dwóch aspektach – w negatywnym i pozytywnym. Aspekt negatywny wyraża się w zakazie odbierania jednostce lub wspólnocie możliwych do wypełnienia przez nią zadań. Aspekt pozytywny to nakaz aktywnego wspomaganie jednostek niższych przez jednostki wyższe, a nie odbieranie im uprawnień.

Jeżeli poważnie traktujemy różnicę między zasadą pomocniczości a zasadą decentralizacji, to nie możemy, uznać, że zasada pomocniczości dopuszcza każdoczesną rewizję zadań samorządu tylko z tego powodu, że administracja rządowa uzna, iż może dane zadanie wykonywać lepiej lub poddać je prywatyzacji. Jest to naruszenie konstytucyjnej gwarancji dla samorządu.

Nie można stwierdzić, która z tych dwóch zasad ustrojowych jest ważniejsza lub bardziej cenna – obie idealnie się uzupełniają w tworzeniu typowej dla dziedzictwa europejskiego równowagi między wolnością a bezpieczeństwem, współuczestnictwem a hierarchią, dyscypliną a kreatywnością. Taka postać zasady pomocniczości stanowi ważny składnik europejskiej tradycji konstytucyjnej i powinna być pielęgnowana przez kolejne pokolenia prawników. Opieranie się wyłącznie na zasadzie decentralizacji z dodatkiem zawężająco interpretowanej lub nawet zniekształconej zasady pomocniczości oznaczałoby osłabienie pozycji samorządu⁴⁸.

Powyższe rozważania chciałbym podsumować niezwykle trafnym i zarazem lakonicznym stwierdzeniem I. Lipowicz: „Istota zasady subsydiarności to coś więcej niż tylko racjonalny podział władzy między poszczególne szczeble na podstawie kryterium efektywności. To uzasadnione oczekiwanie gmin – uznane obecnie w prawie międzynarodowym – aby sprawy ich dotyczące załatwiać na możliwie najniższym poziomie decyzyjnym, najbliższym obywatelowi⁴⁹”.

⁴⁷ D. Milczarek, *Subsydiarność – próba bilansu* [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998, s. 319; T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja...*, s. 28 i n.

⁴⁸ I. Lipowicz, *Samorząd...*, s. 141.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 149.

Literatura

- Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Chochowski K., *Zasada pomocniczości jako zasada ustrojowa*, „International Journal of Legal Studies” 2020, nr 2.
- Cwalińska J.M., *Prywatyzacja zadań publicznych – przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 3.
- Dobek A., *Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2008, nr 2.
- Dolnicki B. [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2021.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Hryniewicz J. [w:] *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*, red. J. Hryniewicz, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2004.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Jan Paweł II, *Centesimus annus* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, Rzym-Lublin 1996.
- Jeżewski J., *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3.
- Klimkowski M., *Polskie unormowania konstytucyjne względem zasady pomocniczości i jej rozwinięcie w ustawach zwykłych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2015, nr 3.
- Kruk M., *Wokół zasady pomocniczości. Kilka uwag o jej znaczeniu i gwarancjach w Unii Europejskiej*, „Ius Novum” 2016, nr 4.
- Leidinger A., *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10.
- Leon XIII, *Rerum novarum* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, Rzym-Lublin 1996.
- Lipowicz I. [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Łabno A., *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i Portugalii. Analiza prawnoporównawcza*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2015.
- Martysz Cz., *Podział zadań i kompetencji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem samorządowego powiatu i samorządowego województwa* [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knośala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999.

- Milczarek D., *Subsydiarność – próba bilansu* [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, przeł. Cz. Porębski, Kraków 1995.
- Niewiadomski Z., *Polski samorząd terytorialny w świetle standardów europejskich*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 11.
- Pius XI, *Quadragesimo anno* [w:] *Dokumenty nauki społecznej Kościoła*, cz. 1, Rzym-Lublin 1996.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, Samorząd Terytorialny 1995, nr 5.
- Radwan M., *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9.
- Saint-Quen F., *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.
- Schnapp F.E., *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, 7–8.
- Stahl M., *Wpływ prawa europejskiego na polskie ustrojowe prawo administracyjne* [w:] *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku i in., Wrocław 2005.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Wierzbica A., *Referendum i wybory oraz zarządzenia i uchwały jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Zasada pomocniczości. Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, red. A. Pawłowska, S. Grabowska, Rzeszów 2011.
- Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.
- Zielińska-Głębocka A., *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 4.