Przemysław Mijał¹

Zasada pomocniczości jako wyznacznik roli prawotwórczej samorządu terytorialnego

Słowa kluczowe: prawo miejscowe, zasada subsydiarności, zasada decentralizacji, samorząd terytorialny

Keywords: local law, the principle of subsidiarity, the principle of decentralization, local government

Streszczenie

Artykuł dotyczy zagadnień związanych ze stanowieniem aktów prawa miejscowego, które powinny być wydawane przez organy samorządu terytorialnego z uwzględnieniem zasady pomocniczości i decentralizacji. Zasady te – wynikające zarówno z konstytucji, jak i aktów prawa międzynarodowego – powinny być brane pod uwagę w procesie wydawania prawa miejscowego. Obowiązujące przepisy nie w pełni umożliwiają wdrożenie przedmiotowych zasad w procesie stanowienia lokalnych aktów prawotwórczych. W związku z tym istnieje potrzeba dokonania zmian legislacyjnych, które doprowadzą do pełnego urzeczywistnienia zasady pomocniczości w procesie wydawania aktów prawa miejscowego. Obecnie organy samorządu terytorialnego mają zbyt mało swobody w zakresie tworzenia lokalnych aktów prawotwórczych. Jest ona ograniczana przez władzę ustawodawczą, która każdorazowo określa zakres swobody prawodawczej organu samorządu w ramach delegacji ustawowej. Istnieje zatem potrzeba wprowadzenia zmian w tym zakresie, zmierzająca do zwiększenia kompetencji organów samorządu terytorialnego, które wówczas w większym stopniu będą mogły realizować potrzeby społeczności lokalnej.

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Konstytucyjnego i Integracji Europejskiej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

Summary**The principle of subsidiarity as a determinant
of a law-making role of local government**

The article concerns the regulation of the local legislation. Local government should create legislative acts with the principle of subsidiarity and decentralization. These principles – resulting from the Constitution and acts of international law – should be taken into account when structuring the adoption of the local law. Existing regulations do not fully implement these principles. Therefore, there are a few need for legislative changes that will lead to the full implementation of the principle of subsidiarity. Currently, the local government authorities have too little freedom in making local law. It is limited by the legislative authority, which acts always defines the scope of freedom. This should be changed to increase the competence of the local government, which to a greater extent will realize the needs of the local community.

I.

Stanowienie aktów prawa miejscowego uznać należy za jedną z istotniejszych kompetencji, a zarazem obowiązków organów samorządu terytorialnego. Poprzez regulacje zawarte w lokalnych aktach prawotwórczych, którym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej² w art. 87 ust. 2 nadała rangę źródeł powszechnie obowiązującego prawa, można władczo wpływać i kształtować sferę praw i obowiązków jednostek. Wydawane w granicach upoważnień ustawowych akty prawa miejscowego często różnicują sytuację prawną podmiotów w zależności od obszaru działania organów, które je ustanowiły. Wobec tego w niektórych przypadkach istnieje nieodzowna potrzeba ich wydania w celu ukształtowania określonych powinności podmiotów prawa.

Na gruncie obecnie obowiązujących unormowań kompetencji prawodawczych organów samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia aktów

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – dalej jako Konstytucja.

prawa miejscowego nie można uznawać za w pełni dyskrecyjne, nawet w obliczu przewidzianej w Konstytucji zasady samodzielności samorządu. Przyjęcie takiego rozwiązania, które w konsekwencji sprowadza się do znacznego ograniczenia funkcji prawodawczej organów samorządu lokalnego i regionalnego, zdaje się być wyrazem niekonsekwencji prawodawcy. Należy mieć bowiem na uwadze, że samorząd terytorialny stanowi wyraz konstytucyjnych zasad decentralizacji władzy publicznej i pomocniczości, co z kolei implikuje po stronie ustawodawcy obowiązek stworzenia gwarancji udziału obywateli w zarządzaniu sprawami wspólnot lokalnych i regionalnych. Wyposażenie organów jednostek samorządu terytorialnego, jako zdecentralizowanych elementów struktury państwa, pozostających jednocześnie częścią administracji publicznej, w kompetencje o charakterze prawodawczym powinno stanowić urzeczywistnienie potrzeb społecznych w zakresie partycypacji społeczeństwa w sprawowaniu władzy.

Powierzenie organom samorządu terytorialnego możliwości stanowienia prawa o charakterze powszechnie obowiązującym powinno sprzyjać w kształtowaniu znacznej samodzielności samorządu w zakresie kreowania sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się na obszarze działania organów wydających akty prawa miejscowego, co do zasady ograniczonej jedynie regulacjami konstytucyjnymi. Ukształtowana w Konstytucji koncepcja samorządu terytorialnego, którą należy postrzegać w kontekście ustrojowych zasad decentralizacji władzy publicznej, subsydiarności (pomocniczości) i samodzielności samorządu terytorialnego, umożliwia istnienie wspólnot lokalnych oraz regionalnych, sprawujących swobodne władztwo – również prawodawcze – na obszarze działania ich organów. W konsekwencji powinno to prowadzić do kreowania oraz utrzymywania różnic i odmienności w zakresie kształtowania poziomu życia i zasad funkcjonowania obywatela w kontekście społecznym, gospodarczym czy politycznym we wspólnocie, do której przynależy.

Należy jednak mieć na uwadze, że ograniczone terytorialnie do obszaru działania organów władztwo samorządu powinno pozostawać zgodne i koherentne z państwowym porządkiem prawnym, przy zachowaniu w relacjach państwo–samorząd zasady subsydiarności, ograniczającej dążenia centralistyczne, zmierzające do naruszenia samodzielności samorządu. Nadmierne przeciwstawienie samorządu państwu w konsekwencji może prowadzić do

uznania samorządu za odrębną władzę municypalną, która może zostać zakwalifikowana jako czwarta władza w państwie, obok władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

II.

Zasada, w myśl której ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej, została sformułowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji. Pozostaje ona immanentnie związana z wprowadzoną w art. 16 ustawy zasadniczej zasadą samorządu terytorialnego. Umieszczenie tych postanowień w I rozdziale ustawy zasadniczej zatytułowanym „Rzeczpospolita”, którego przedmiotem regulacji są zagadnienia ustrojowe państwa, wpływa na ich doniosłość prawną³, a jednocześnie pozwala na przyjęcie, iż ustrojodawca nadał zasadom decentralizacji władzy publicznej i samorządności terytorialnej charakter konstytucyjnych zasad prawa⁴. W literaturze przedmiotu katalog konstytucyjnych zasad prawa, określanych również jako zasady ustroju⁵, zasady naczelné⁶ bądź zasady fundamentalne, formułowany jest przez autorów⁷ nieco odmiennie, niemniej jednak w każdym przypadku wykazuje

³ Szerzej na temat postanowień I rozdziału konstytucji, ich szczególnej roli w doktrynie i orzecznictwie: K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007.

⁴ Na konsekwencje uznania określonego postanowienia jako zasady – normy o cechach „konstytucyjnej zasady prawa” – wskazuje M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady prawa*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. J. Trzciński, Warszawa 1997, s. 60. Szerzej na temat „zasad prawa”: S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, passim. Natomiast na temat „zasad konstytucyjnych”: P. Tuleja, *Zasady konstytucyjne*, [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 11–28.

⁵ Tak L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 53.

⁶ Tak M. Granat, *Rozdział VI. Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000, s. 118.

⁷ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 20. Autor wymienia: 1) zasadę demokratycznego państwa prawa, 2) zwierzchnictwo narodu, 3) gwarancje praw i wolności jednostki, 4) podział władz, 5) istnienie samorządu terytorialnego i 6) uznanie społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej za podstawę ustroju gospodarczego. Z kolei: L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 53 wskazuje na siedem zasad – zdaniem autora – najbardziej podstawowych i o ustabilizowanej treści: 1) zasada suwerenności narodu, 2) zasada niepodległości i suwerenności państwa, 3)

znaczące podobieństwa. Najczęściej ujmuje się w nim zasady: demokratycznego państwa prawnego (art. 2 konstytucji), zwierzchnictwa narodu (art. 4 ust. 1 konstytucji), reprezentacji politycznej (art. 4 ust. 2 konstytucji), nadrzędności konstytucji (art. 8 konstytucji), trójpodziału władzy (art. 10 konstytucji), pluralizmu politycznego (art. 11 konstytucji), wolności gospodarczej i ochrony własności (art. 20–22 konstytucji), które obok zasad decentralizacji władzy publicznej (art. 15 konstytucji) i samorządu terytorialnego (art. 16 konstytucji) wyrażają najważniejsze wartości konstytucyjne, charakteryzując tym samym ustrój państwa. Różnice widoczne są również w zakresie wskazywania przez autorów na określoną hierarchię w ramach formułowanych zasad. Pozostaje to jednak bez wpływu na okoliczność, iż doniosłość zasad ustrojowych i ich złożony wymiar normatywny powodują, że zasady te – niezależnie od podejmowanych prób ich hierarchizowania – determinują oraz wyznaczają kierunek, a także sposób interpretacji pozostałych postanowień ustawy zasadniczej⁸. Wynika z tego również obowiązek odpowiedniego stosowania prawa, tak aby na rzecz zasady rozstrzygać problemy derogacyjne, usuwając ewentualną sprzeczność poprzez przyznanie zasadzie pierwszeństwa w przypadku wystąpienia kolizji norm⁹. Bez wątpienia zasady konstytucyjne mają fundamentalne znaczenie dla prawodawcy (również samorządowego stanowiącego prawo miejscowe), który zobowiązany jest konstruować system prawny w sposób zapewniający pełną realizację zasad poprzez inkorporowanie ich treści oraz wartości do pozostałych aktów prawnych. Wobec tego zbędne wydaje się formułowanie definicji zasad ustroju (konstytucyjnych), bowiem podstawową

zasada demokratycznego państwa prawnego, 4) zasada społeczeństwa obywatelskiego, 5) zasada podziału władz, 6) zasada społecznej gospodarki rynkowej, 7) zasada przyrodzonej godności człowieka. Inaczej M. Granat, *Rozdział VI. Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Polskie prawo...*, s. 118 i n., który konstruuje znacznie szerszy katalog zasad naczelnych i jednocześnie formuje w nim zasadę decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego. Odmiennie J. Galster, *Wybrane zasady prawa konstytucyjnego*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2002, s. 65–93, a także A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. D. Górecki, Warszawa 2009, s. 56–76, która również wymienia zasadę decentralizacji władzy publicznej i samorządu terytorialnego. Odmiennie J. Przybojewski, *Prawo konstytucyjne. Zagadnienia podstawowe*, Bydgoszcz 2003, s. 11–29, który z kolei w skonstruowanym katalogu nie uwzględnia zasady decentralizacji władzy publicznej.

⁸ Zob. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 16.

⁹ Zob. M. Zieliński, *Konstytucyjne zasady...*, s. 60.

kategorią w dyskursie prawniczym pozostaje kategoria normy prawnej. Natomiast pojęcie zasady konstytucyjnej służy jedynie do uproszczenia dyskursu na płaszczyźnie normatywnej¹⁰.

Mając na względzie wskazane powyżej konsekwencje nadania określone-
mu postanowieniu ustawy zasadniczej charakteru naczelnej zasady konsty-
tucyjnej, uznać należy, że przewidziany w art. 15 ust. 1 Konstytucji wymóg
decentralizacji władzy publicznej obliuguje prawodawcę do skonstruowania
systemu władz w oparciu o warunki i założenia zasady decentralizacji. Spro-
wadza się to do realizacji procesu przekazywania zadań przez centralne or-
gany państwa jednostkom administracji niższego szczebla, w połączeniu
z poszerzaniem zakresu ich kompetencji oraz samodzielności¹¹. Podkreśle-
nia wymaga, iż mowa tu o decentralizacji o charakterze terytorialnym, która
znajduje oparcie w art. 16 Konstytucji, gwarantującej również w art. 17 moż-
liwość funkcjonowania innych form samorządu tzw. specjalnego, np. zawo-
dowego, gospodarczego. Wskazać należy, iż pozostająca w związku z zasadą
decentralizacji władzy publicznej zasada samorządu terytorialnego powinna
być traktowana jako jedna z form bardziej uniwersalnej konstytucyjnej za-
sady suwerenności narodu. Traktowanie zasady samorządności jako konse-
kwencji rozwinięcia zasady suwerenności narodu oznacza łączenie różnych
form aktywności i autonomii obywateli z historycznym procesem kształto-
wania się podmiotowości politycznej narodu¹². Zasada samorządności nie
może być jednak tak efektywna jak zasada demokracji bezpośredniej czy
parlamentaryzmu. Niemniej jednak umożliwia ona w najszerszym stop-
niu udział obywateli w sprawowaniu rządów w państwie¹³. Sprzyja to rów-
nież rozwojowi różnorodnych form współpracy społeczności samorządowej
w Polsce ze społecznościami lokalnymi innych państw europejskich¹⁴.

¹⁰ Zob. P. Tuleja, *Pojęcie zasady konstytucyjnej*, [w:] *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Pol-
skiej w nowej konstytucji*, red. K. Wójtowicz, Wrocław 1997, s. 19. Autor dokonuje również
omówienia różnych określeń pojęcia „zasada konstytucyjna” występujących w literaturze
prawa konstytucyjnego, ibidem, s. 8–10.

¹¹ M. Granat, *Rozdział VI. Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] *Polskie prawo...*, s. 157.

¹² Zob. A. Bałaban, *Współczesne zagadnienia konstytucyjne*, Szczecin–Gorzów Wlkp. 1999, s. 102.

¹³ Ibidem, s. 122.

¹⁴ Szerzej na temat możliwych form współpracy: A. Sosnowski, B. Ziemianin, *Samo-
rząd terytorialny w nowych warunkach ustrojowych. Przemiany polityczne, społeczne, gospodar-
cze*, Warszawa 1992, s. 60 i n.

III.

Omówioną zasadę decentralizacji należy postrzegać jako wyraz realizacji zasady pomocniczości (subsydiarności)¹⁵, która w odniesieniu do samorządu terytorialnego polega na uznaniu suwerenności¹⁶ wspólnoty zamieszkującej terytorium danej jednostki terytorialnej, jak również decydującej o podstawowych sprawach związanych z jej funkcjonowaniem, nie wyłączając kompetencji do stanowienia prawa. Wskazując na wzajemne relacje tych zasad, można przyjąć, iż zasada decentralizacji władzy publicznej, realizowana poprzez ustanowienie samorządu terytorialnego, stanowi ustrojową konkretyzację zasady pomocniczości, która ma znacznie ogólniejszy charakter. W literaturze funkcjonuje również odmienny pogląd, w myśl którego niejako naturalnym przeciwieństwem subsydiarności jest decentralizacja, zakładająca podział kompetencji przez jednostkę wyższą w strukturze kraju pomiędzy jednostki niższe. Jest to jednakże przeciwieństwo tylko metodologiczne i funkcjonalne, bowiem efekt materialny, w postaci podziału władzy, przynoszą oba typy działań¹⁷.

Zasada pomocniczości została wyrażona we wstępie do konstytucji. Mimo że opiera się na niej cały system prawny państwa¹⁸, trudno odnaleźć jej wyraźne konotacje bądź rozwinięcie jej treści w dalszej części ustawy zasadniczej. Zawarte w preambule ustawy zasadniczej sformułowanie „... 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” wskazuje na charakterystyczną funkcję, którą spełniać ma zasada pomocniczości, sprowadzającą się do wzmocnienia roli i pozycji tworzonych przez obywateli wspólnot. Przyjęta w Konstytucji subsy-

¹⁵ Na temat dopuszczalności zamiennego stosowania w języku polskim terminów „pomocniczość” i „subsydiarności” wypowiedział się: Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 8.

¹⁶ Z kolei na temat pozycji samorządu terytorialnego w kontekście suwerenności państwa szerzej: R. Sowiński, *Samorząd terytorialny w kontekście suwerenności państwa (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz i I. Wierchowiczka, Warszawa 2005, s. 211 i n.

¹⁷ B. Dolnicki, *Rozdział 1. Przepisy ogólne*, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007, s. 26.

¹⁸ Tak A. Domańska, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo...*, s. 69.

diarność powinna być rozumiana jako obowiązek prawodawcy do stworzenia gwarancji, zgodnie z którymi państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli, w szczególności samorząd terytorialny.

Poza wstępem do Konstytucji podstaw oraz wartości normatywnych sformułowanej *expressis verbis* zasady subsydiarności należy poszukiwać również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹⁹. W oparciu o treść preambuły tej umowy międzynarodowej, która głosi, iż „...istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela” oraz brzmienie art. 4 ust. 3 EKSL, który stanowi, że odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych powinna przede wszystkim spoczywać na organach władzy najbliższych obywatelom, a przekazywanie zadań innym organom musi odpowiadać zasięgowi i naturze tych zadań oraz wymogom efektywności i oszczędności, możliwa jest bowiem rekonstrukcja podstawowych założeń zasady subsydiarności (pomocniczości)²⁰.

¹⁹ Sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę dnia 26 kwietnia 1993 r. (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607) – dalej jako EKSL; na charakter i istotę zasady subsydiarności w EKSL wskazują: A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 52–59; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003, s. 23; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 89 i n.; L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 35; E. Knosala, *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczyca, Kraków 1999, s. 175.

²⁰ Szerzej na temat zasady pomocniczości: M. Radwan, *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9, s. 16 i n.; F. Saint-Ouen, *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6, s. 4; F.E. Schnapp, *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8, s. 5; W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 3 i n.; A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 3 i n.; D. Wacinkiewicz, *O subsydiarności i samodzielności samorządu raz jeszcze. I Forum Samorządowe – Polska samorządność w integrującej się Europie. Materiały konferencyjne 19–20 kwietnia 2004 r.*, Szczecin 2004, s. 505 i n.; również w kontekście tej zasady o wolności działalności gospodarczej wypowiedział się J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 140–148.

Zasadę pomocniczości określa się również jako jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej²¹. W aspekcie związanych z tą zasadą założeń i konsekwencji jej istnienia dokonuje się bowiem kształtowania wzajemnych relacji pomiędzy państwami członkowskimi a Wspólnotami Europejskimi oraz określania pozycji państw, a także ich kompetencji w tej specyficznej organizacji międzynarodowej²².

Tym samym można uznać, że zasada subsydiarności została recypowana na grunt polskiej ustawy zasadniczej z prawa międzynarodowego, w którym już wcześniej została nadana jej ranga zasady prawnej. Konsekwencją tego jest nakaz uwzględniania jej we wszystkich nowoczesnych ustawodawstwach. Stanowi ona bowiem wyraz rozsądnego kompromisu pomiędzy koniecznością zachowania jednolitego charakteru działań państwowych a potrzebą podziału uprawnień decydujących pomiędzy różne samodzielne podmioty prawa publicznego²³.

Historycznie²⁴ idea pomocniczości wywodzi się ze starożytnej Grecji, gdzie jej założenia opisywał Arystoteles²⁵. Następnie na pomocniczość jako

²¹ Zob. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 188–203.

²² Zasada subsydiarności w prawie wspólnotowym była przedmiotem rozważań: S. Dudzik, *Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2, s. 20 i n.; M. Sendrowicz, *Subsidiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 71 i n.; J.W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 10, s. 57.

²³ Por. 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.

²⁴ Szerzej na temat rysu i kontekstu historycznego: A. Dylus, *Idea subsydiarności a integracja Europy*, [w:] *Europa. Fundamenty jedności*, red. A. Dylus, Warszawa 1998; eadem, *Zasada pomocniczości a transformacje systemu gospodarczego*, [w:] *Drogi do gospodarki rynkowej i odpowiedzialności społecznej. Materiały z polsko-niemieckiego sympozjum na temat Społecznej Gospodarki Rynkowej*, Warszawa 1993, s. 17–29; Ch. Millon-Delson, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995; W. Piwowarski, *Zasada pomocniczości a wspólnota europejska*, [w:] *Europa zadanie chrześcijańskie. Księga pamiątkowa z okazji 65. rocznicy urodzin księdza profesora Helmuta Jurosa*, red. A. Dylus, Warszawa 1998, s. 159–163.

²⁵ Poprzez przyznanie w społeczeństwie każdej z grup (rodzina, miejscowość, miasto-państwo) określonych zadań idea władzy pomocniczej była wyraźnie umiejscowiona w jego doktrynie.

kategorię idei uzupełniania wskazywał św. Tomasz z Akwinu²⁶. Niemniej jednak po raz pierwszy wyartykułowana została przez Gustawa Gundlach, jednego z czołowych przedstawicieli katolickiej nauki społecznej, i za jego sprawą treść zasady została sformułowana *explicite* w encyklice²⁷ papieża Piusa XI²⁸ zatytułowanej *Quadragesimo anno* (1931). Obecnie zasadę pomocniczości należy przedstawiać w ujęciu prawno-politycznym, wskazującym na nakaz odstąpienia od omnipotencji państwa na rzecz przyznania prymatu wspólnotom samorządowym, opierający na się na następujących podstawowych założeniach²⁹:

1. zdecentralizowanie organizacji państwa i przekazanie społecznościom lokalnym oraz regionalnym istotnych atrybutów władzy państwowej, przy czym nie należy tego postrzegać jako gestu ze strony państwa, ale jego obowiązek i konieczność wynikającą z praw tych społeczności;
2. prymat zadań i kompetencji samorządu nad państwem w załatwianiu spraw obywateli i podstawowych grup społecznych;
3. relacje państwo-samorząd pozwalające przyjąć i gwarantować, w tym poprzez ochronę sądową, zasadniczą samodzielność jedno-

²⁶ Wskazywał na istotną relację osoby do społeczności, określaną jako autonomię bytu poszczególnego, a dobro wspólne. Zagadnienie to znajdowało rozwiązanie w idei uzupełniania, zgodnie z którą osoby zorganizowane w grupy (miasta, korporacje, *universitates*) dążyły do celów partykularnych, wtopionych jednak w cel całości. W tak pojętym społeczeństwie holistycznym (organicznym) istniał z jednej strony *consensus* co do wspólnych celów (podstawy religijne) i wolne poczynania charakterystyczne dla społeczeństwa pomocniczego.

²⁷ W encyklice wskazywano, iż adresatem tej zasady jest państwo wzywane bądź do działania, bądź to do samoograniczania się (nieingerowania). W kontekście polityczno-społecznym roku 1931 Pius XI apelował o samoograniczanie się państwa w jego totalitarnych tendencjach.

²⁸ Formując zasadę pomocniczości, papież Pius XI wskazywał: „Co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno wydierać 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 z uwagi na cel i ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”.

²⁹ Przyjmuję za: J. Ciapała, *Konstytucyjny status samorządu terytorialnego*, [w:] *Zarys prawa samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, J. Ciapała, Poznań 2001, s. 36.

stek samorządu w wykonywaniu administracji publicznej na szczeblu lokalnym (gmina, powiat) i regionalnym (województwo samorządowe);

4. przyjęcie, że sprawy ludzkie o znaczeniu podstawowym muszą być załatwiane przez władze usytuowane najbliżej mieszkańców, w tym również przez tworzone przez nich dobrowolne zrzeszenia wyręczające administrację publiczną.

W znacznym uproszczeniu na pomocniczość składają się dwa hasła:

1. tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile koniecznie potrzeba;
2. tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile koniecznie potrzeba.

Oznacza to, że ani państwo, ani żadna inna społeczność nie może zastępować inicjatywy i odpowiedzialności osób oraz instytucji pośrednich. Jej istota sprowadza się zatem do udzielenia pomocy aktywnym jednostkom lub grupom jednostek, jeżeli nie są one w stanie zrealizować określonych zadań. Przy czym pomoc ta powinna polegać jedynie na udzielaniu wsparcia w samodzielnej realizacji tych zadań³⁰.

Zasadniczym postulatem zasady pomocniczości jest konstatacja, w myśl której 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 działania³¹. Konsekwencją tego jest przyjęcie zasady, w myśl której zadania należy powierzać jednostkom usytuowanym jak najbliżej obywatela, pod warunkiem jednak ich zdolności do realizacji tych zadań³². Zakres zadań musi być zatem dostosowany do wielkości i zdolności korporacji terytorialnej, która powinna zadania te wykonywać³³.

Subsydiarność to racjonalny podział władzy zgodnie z zasadą od dołu do góry. 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

³⁰ A. Domańska, *Polskie prawo...*, s. 69.

³¹ F. Saint-Ouen, *Podział władzy...*, s. 4.

³² T. Szewc, *Glosa do wyroku TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/02*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8, s. 129.

³³ A. Leidinger, *Decentralizacja...*, s. 55 i n.

taka sytuacja zaistnieje. Można zatem stwierdzić, iż istotą zasady subsydiarności jest dążenie do jak najbardziej racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, w oparciu o kryterium efektywności³⁴.

Zasada subsydiarności ściśle związana z zasadą samorządności wyznacza zakres dopuszczalnych ingerencji w sferę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Jej konsekwencją jest przyjęcia założenia, w myśl którego władza (samorząd) wyższego rzędu nie tylko nie powinna ograniczać zadań władz (samorządów) niższego rzędu, ale wręcz odwrotnie: powinna je wspierać i służyć im pomocą w realizacji przydzielonych im zadań publicznych³⁵. Jednocześnie, zgodnie z zasadą pomocniczości, władza publiczna nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy małych społeczności, narzucając im niekorzystne rozwiązania, czy pozbawiając je – poprzez działania faktyczne bądź regulacje prawne – przyznanej samodzielności i samorządności. Władza publiczna powinna wspierać społeczności niższego rzędu i pomagać w koordynacji ich działań dla dobra wspólnego³⁶. Zasada pomocniczości wymaga również, aby ingerencja społeczności większej w rozwiązywanie problemów mniejszej odbywała się wyłącznie na życzenie, z udziałem, a przynajmniej po wysłuchaniu, przedstawicieli tej ostatniej, a nie w drodze narzucania jej rozwiązań, które nie muszą okazać się korzystne dla danej społeczności lokalnej³⁷. Zdaniem TK ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości stanowi zasada decentralizacji zadań publicznych. Stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo³⁸.

W orzecznictwie TK dostrzega również, że 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

³⁴ B. Dolnicki, *Rozdział 1. Przepisy ogólne*, [w:] *Ustawa o samorządzie...*, s. 25.

³⁵ Zob. wyrok TK z dnia 20 lutego 2002 r., sygn. akt K 39/2000, OTK ZU 2002, nr 1A, poz. 4.

³⁶ Zob. wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/2002, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 38.

³⁷ Zob. wyrok TK z dnia 21 października 2008 r., sygn. akt P 2/2008, OTK ZU 2008, nr 8A, poz. 139.

³⁸ Zob. wyrok TK z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/2005, OTK ZU 2005, nr 11A, poz. 131.

rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe³⁹.

Ustrojowa samodzielność samorządu terytorialnego nie jest jednak zasadą absolutną, gdyż jej ramy wymagają określenia ustawowego. Jednak zważywszy na nadrzędny charakter tej zasady, ustawodawca „zwykły” nie może wprowadzać ograniczeń dowolnych i w pełni uznaniowych. Wszelkie ograniczenia samodzielności samorządu muszą mieć uzasadnienie w przepisach Konstytucji, przy czym zawsze obowiązuje zakaz nadmiernej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowaną sferę samodzielności samorządu⁴⁰. Zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawczej w samodzielność prawodawczą samorządu wiąże się również z poszanowaniem zasady proporcjonalności⁴¹. Zawiera się ona w konstytucyjnej formule Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego. W tym kontekście każda interwencja państwa w sferę samodzielności samorządu musi być oceniana zarówno od strony formalnej, a zatem zachowania rangi ustawowej przepisów wkraczających w sferę konstytucyjnie chronionej samodzielności jednostki samorządu, lecz także tego, by przepisy owe charakteryzowały się w dostatecznym stopniu precyzją i zupełnością sformułowań – tak, aby ograniczenia samodzielności nie mogły być interpretowane rozszerzająco⁴². Przede wszystkim jednak chodzi o wymagania materialnoprawne, by ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna oraz znajdowała swe uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach i konstytucyjnie chronionych wartościach, których przedkładanie ponad zasadę ochrony samodzielności samorządu zależy od oceny ustawodawcy⁴³. Stąd też od strony materialnoprawnej w stosunku do ustaw ograniczających samodzielność gmin TK sformułował

³⁹ Zob. wyrok TK z dnia 18 lutego 2003 r., sygn. akt K 24/2002, OTK ZU 2003, nr 2A, poz. 11.

⁴⁰ Zob. wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. akt K 38/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 31.

⁴¹ Szerzej na temat zasady proporcjonalności: J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

⁴² Por. uchwała SN z dnia 30 kwietnia 1997 r., sygn. akt III CZP 13/97, OSP 1997, nr 10, poz. 175 oraz wyrok TK z dnia 24 marca 1998 r., sygn. akt K 40/97, OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.

⁴³ Por. orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38 oraz wyrok TK z dnia 15 grudnia 1997 r., sygn. akt K 13/97, OTK ZU 1997, nr 5–6, poz. 69.

określone warunki, którym powinny one odpowiadać jeszcze na gruncie poprzedniego porządku konstytucyjnego, gdy w Małej Konstytucji⁴⁴ nastąpiło zdekonstytucjonalizowanie słownego wyrażenia zasady samodzielności. Badanie zatem, czy ingerencja ustawodawcy w sferę samodzielności gmin nie była nadmierna, sprowadza się do odpowiedzi na pytania, czy⁴⁵:

1. wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (celowa);
2. regulacja ta jest niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana;
3. efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nałożonych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności)⁴⁶.

W doktrynie wskazuje się również na przypadki braku respektowania przez ustawodawcę zasady pomocniczości w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Przykładem świadczącym o nieuwzględnianiu przez prawodawcę krajowych dyrektyw z niej wynikających jest tzw. uniformizacja ustroju samorządu, która sprowadza się do ograniczenia zakresu innowacyjności dopuszczalnego w statutach jednostek samorządu terytorialnego, co wpływa na powszechne przekonanie o ich znikomej roli⁴⁷.

IV.

Oceny obowiązujących rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawidłowości funkcjonowania mechanizmów tworzenia prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego należy dokonywać przez pryzmat realizacji w procesie ich stanowienia wartości i zasad konstytucyjnych. W głównej mierze

⁴⁴ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.).

⁴⁵ Zob. orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 r., sygn. akt K 1/96, OTK 1996, cz. II, poz. 36.

⁴⁶ Na kryteria te wskazuje również W. Łączkowski, *Problemy samorządu terytorialnego w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Gospodarka – Administracja – Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 277.

⁴⁷ Wskazuje na to W. Kisiel, *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 61.

wydawanie aktów prawa miejscowego powinno być prowadzone z uwzględnieniem zasady pomocniczości jako refleksu zasady decentralizacji władzy publicznej, których wyrazem powinno stać się stworzenie gwarancji rzeczywistego udziału obywateli w zarządzaniu sprawami wspólnot lokalnych i regionalnych.

Analiza mechanizmów stanowienia aktów prawa miejscowego, prowadzona w kontekście powyższych zasad, prowadzi do wniosku, że nie sposób uznać, iż funkcjonujący model sprzyja zapewnieniu urzeczywistniania dążeń członków wspólnoty samorządowej w zakresie faktycznego udziału w sprawowaniu władzy poprzez podejmowanie działań prawodawczych kształtujących sferę praw i obowiązków jednostek na terenie działania organu samorządu wydającego lokalne akty prawotwórcze. Nie jest to jednak wynikiem przyjmowania przez sądy administracyjne wadliwej linii orzecniczej, czy też prowadzenia wykładni *contra legem* wobec dokonywanej kontroli legalności prawodawstwa lokalnego, która opiera się przede wszystkim na treści upoważnień ustawowych, sprowadzających akty prawa miejscowego w zasadzie do roli przepisów wykonawczych *vide* rozporządzenie, z tym że o ograniczonym terytorialnie zakresie obowiązywania. Utrzymywanie przez ustawodawcę dotychczasowych tendencji co do zawężania granic swobody prawodawczej organów samorządu w konstruowanych w ustawach delegacjach zmusza sąd administracyjny do dokonywania negatywnej weryfikacji aktów prawa miejscowego wydawanych w duchu realizacji zasady samodzielności samorządu.

Akty prawa miejscowego, w przyjętej przez ustrojodawcę koncepcji ich stanowienia, pozostają aktami o charakterze podustawowym, co w konsekwencji każdorazowo uzależnia swobodę prawodawczą samorządu od incydentalnych dyskrejonalnych decyzji ustawodawcy zwykłego, który każdorazowo określa zakres swobody legislacyjnej prawodawcy lokalnego, niekiedy bez uwzględnienia zasady subsydiarności bądź nawet wbrew niej. W tym zakresie oczekiwane są zatem zmiany legislacyjne, których wprowadzenie do ustawy zasadniczej, a w konsekwencji ustaw ustrojowych samorządu terytorialnego, spowodowałoby optymalizację procesu wydawania aktów prawa miejscowego oraz wpłynęłoby na umocnienie roli prawodawczej samorządu w zakresie ich stanowienia.

Literatura

- Balcerowska A., *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8.
- Bałaaban A., *Współczesne zagadnienia konstytucyjne*, Szczecin–Gorzów Wlkp. 1999.
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kraków 2003.
- Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2007.
- Dudzik S., *Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian w Unii Europejskiej*, „Przeegląd Prawa Europejskiego” 1999, nr 2.
- Dylus A., *Zasada pomocniczości a transformacje systemu gospodarczego*, [w:] *Drogi do gospodarki rynkowej i odpowiedzialności społecznej. Materiały z polsko-niemieckiego sympozjum na temat Społecznej Gospodarki Rynkowej*, Warszawa 1993.
- Koncepcje suwerenności. Zbiór studiów*, red. I. Gawłowicz, I. Wierzchowiecka, Warszawa 2005.
- Jeżewski J., *Podział kompetencji między samorząd terytorialny a państwo we Francji*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 3.
- Kieres L., *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9.
- Kisiel W., *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Knosala E., Matan A., *Ustrój powiatu (zagadnienia wybrane)*, Kraków 1999.
- Leidinger A., *Decentralizacja i wzmocnienie samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1992, nr 10.
- Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996.
- Millon-Delson Ch., *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.
- Zarys prawa samorządu terytorialnego*, red. M. Ofiarska, J. Ciapała, Poznań 2001.
- Gospodarka – Administracja – Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Radwan M., *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny” 1993, nr 9.
- Saint-Ouen F., *Podział władzy w demokracji europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 6.
- Schnapp F.E., *Samorząd jako element polityki porządku państwowego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7–8.
- Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2000.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawna w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Śniecikowski W., *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.

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

Wacinkiewicz D., *O subsydiarności i samodzielności samorządu raz jeszcze. I Forum Samorządowe – Polska samorządność w integrującej się Europie. Materiały konferencyjne 19–20 kwietnia 2004 r.*, Szczecin 2004.

Zakolska J., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008.

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