Michał Klimkowski¹

Polskie unormowania konstytucyjne względem zasady pomocniczości i jej rozwinięcie w ustawach zwykłych

Słowa kluczowe: zasada pomocniczości, polska konstytucja, trybunał konstytucyjny, prawo konstytucyjne

Keywords: principle of subsidiarity, polish constitution, constitutional tribunal, constitutional law

Streszczenie

Niniejsza praca jest próbą ukazania zasady pomocniczości i jej regulacji w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych aktach prawnych. Stosując metodę analizy instytucjonalno-prawnej, wykazano obecność i jej rozwój w aktach prawnych. Polskie prawo zna pojęcie pomocniczości i jej wpływu na życie publiczne. Przepisy jej dotyczące znajdują się m.in.: w preambule Konstytucji RP, co miało na celu podkreślenie jej znaczenia dla realizacji praw obywatelskich. Uznano, że zasada pomocniczości jest ważna dla umacniania uprawnień obywateli i społeczności, które tworzą. Nakłada na ustawodawcę wymóg właściwego podziału kompetencji do wykonywania zadań lokalnej administracji publicznej. Na podstawie analizowanego materiału można dostrzec stopniowy, choć powolny rozwój zasady pomocniczości w polskim prawodawstwie. Znacząca jest rola przepisów konstytucyjnych dotyczący pomocniczości, będąc wyznacznikiem kierunku jej rozwoju, oraz wpływ Trybunału Konstytucyjnego na funkcjonowanie zasady pomocniczości poprzez wydawane orzeczenia.

Pierwsza część tekstu to przegląd zasady pomocniczości w Konstytucji RP oraz jej wpływu na państwo. Druga część dotyczy zasady pomocniczości w ustawach zwykłych,

¹ Autor jest doktorantem w Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach. Mail: mgk7@o2.pl

pokazując, jak zasada jest rozwijana od końca lat 80. Ostatnia część to próba zaprezentowania realizacji pomocniczości w działalności samorządu terytorialnego. Skoncentrowano się w niej na roli pomocniczości dla zachowania jego autonomii działań.

Summary

Polish constitutional normalization of the principle of subsidiarity and its development in law

This paper is an attempt to show regulations on the principle of subsidiarity, enclosed in Polish Constitution and other legal acts. Polish legislation is familiar with the concept of subsidiarity, it is included in the preamble of the Constitution of the Republic of Poland. This provision was intended to emphasize its importance for the implementation of civil rights. It was considered that subsidiarity is important for strengthening the powers of citizens and communities they create. It is present to protect their rights, as well as any action taken by manifestations of civic activity in associations. This imposes an obligation on the legislature for an appropriate division of roles, in carrying out tasks of the local public administration. Applying the method of the institutional and legal analysis, demonstrated the presence and development of subsidiarity in the legislation. Analyzed materials also show the gradual, yet slow development of the principle of subsidiarity in Polish legislation. Its basis can be found in the constitutional law, which is the determinant of the direction of its development. The Constitutional Tribunal is also affecting subsidiarity by its decisions.

The first part is a review of the principle of subsidiarity in Polish Constitution. It also expresses the impact of principle on the Republic of Poland. The second part concerns the principle of subsidiarity in the ordinary law. It shows how the principle is being developed since the late 80's. The last part is an attempt to reveal the implementation of subsidiarity in activities of local governments. It focuses on how subsidiarity can provide the right to operate freely and retain autonomy of actions.

I.

Zasada pomocniczości jest jedną z podstawowych norm funkcjonowania Unii Europejskiej², obecna jest także w polskim systemie prawnym. Wraz z akcesją

² A. Colombo, *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Milano 2004, s. 5–23.

Polski do struktur europejskich³ stała się w naszym kraju często poruszanym tematem dyskusji. Polskie prawodawstwo zna pojęcie zasady pomocniczości. Jest ona zawarta w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴ Ustawodawca, opisując ją, skupił się na prawach obywateli i tworzonych przez nich wspólnot. Czy jednak przepis ten jest znaczący i wyeksponowanie zasady pomocniczości w preambule jest wystarczające dla jej odpowiedniego rozwoju? Zasada pomocniczości ma chronić prawa obywateli, a także wszelkie podejmowane przez nich przejawy obywatelskiej aktywności w zrzeszaniu się. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek odpowiedniego podziału ról w wykonywaniu zadań z zakresu lokalnej administracji publicznej⁵. Dokonując analizy obecności zasady pomocniczości w polskim prawodawstwie, nie sposób pominąć ważnych aspektów zawartych w ustawach zwykłych, będących rozwinięciem Konstytucji.

II.

W Konstytucji mamy do czynienia z wertykalnym ujęciem zasady pomocniczości w art. 163 i art. 164 ust. 3 w stosunku do administracji samorządowej. Zgodnie z art. 163 Konstytucji samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Co więcej, zadania te bezpośrednio dotyczą wykonywujących je organów⁶. Natomiast na mocy art. 164 ust. 3 Konstytucji gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Jest to formą przekazania kompetencji niższym organom w myśl zasady pomocniczości. Przybliża to organy władcze do obywateli, którzy mogą uczestniczyć w procesie decyzyjnym. Ich partycypacja jest niejako pożądana i oczekiwana, a sa-

³ R. Grzeszczyk, *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat praktyki członkostwa*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009, s. 103.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483.

⁵ W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 38.

⁶ S. Wronkowska, M. Zmierzak, *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Warszawa 1997, s. 92.

modzielność chroniona prawem⁷. To rozwiązanie to także wymóg państwa o demokratycznym ustroju, gdzie obowiązuje zasada decentralizacji władzy państwowej, chroniącej przed jej nadmierną koncentracją w ręku jednego organu.

Z kolei zasada pomocniczości w ujęciu horyzontalnym polega na współdziałaniu i komplementarności działań obywateli i instytucji publicznych. Jej celem jest usprawnienie i polepszenie działania na rzecz dobra publicznego. Zgodnie z nią, jeżeli dane zadanie publiczne może zostać efektywnie wykonane przez podmiot niepubliczny, w szczególności przez organizację pozarządową, to podmiot publiczny powinien dokonać zlecenia tego zadania. Organizacje obywateli i jednostki mają prawo do prowadzenia działalności nastawionej na interes publiczny, bez starania się o upoważnienie władz publicznych, a to samodzielne działanie obywateli musi być wspierane przez władze publiczne. Nadmienić należy, że to jednostki samorządu terytorialnego jako administracja publiczna znajdująca się najbliżej obywateli powinny szczególnie respektować zasadę pomocniczości w ujęciu horyzontalnym, dostrzegać i doceniać społeczną użyteczność działań organizacji pozarządowych oraz umożliwiać i wspierać wykonywanie przez nie działalności pożytku publicznego⁸. To na nich leży szczególny obowiązek wzbudzania aktywności obywatelskiej, ze względu na bliskość realizowanych przez nie zadań dotyczących owych obywateli.

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 ustrojowym. Traktowana była w oparciu o swe tradycyjne znaczenie i rodowód. Wywodzona była z katolickiej nauki społecznej i papieskich encyklik *Rerum novarum* i *Quadragesimo anno*⁹. Czynili to zwłaszcza politycy prawicy, czyli przedstawiciele „Solidarności” oraz Unii Wolności, choć i z lewej strony

⁷ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 17.

⁸ M. Supera-Markowska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” 2008, nr 22, s. 16–17.

⁹ P. Winczorek, *Zasada subsidiarności w dyskusjach ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.

sceny politycznej padały odwołania do zasady pomocniczości. Miała ona wpisać się w system prawny w formie zasady konstytucyjnej. To pozwalało na jej funkcjonowanie na dwóch płaszczyznach i adresowanie do różnych podmiotów życia publicznego¹⁰. W pierwszej miała ona wyrażać wolę ustawodawcy do tworzenia systemu organów wyposażonych w takie kompetencje, które pozwalają im na podejmowanie decyzji w najbliższym kontakcie z podmiotami, których owe decyzje dotyczą. W drugiej postawiono na stały proces weryfikacji, który ma na celu nie tylko ocenę jakości korzystania z przyznanych kompetencji, ale także ich zgodności z zasadą pomocniczości.

W przygotowywanym wówczas projekcie Konstytucji, aby umożliwić funkcjonowanie w społeczeństwie zasady pomocniczości, należało wprowadzić przepis dający podstawy do zaistnienia społeczeństwa obywatelskiego. Taki typ społeczności jest niezbędny do jej realnego bytowania i członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego wzięli to pod uwagę. Ów przepis znalazł się w rozdziale I, gdzie art. 6 brzmi: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje wolność tworzenia i działania związków zawodowych, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, fundacji i innych dobrowolnych zrzeszeń działających na podstawie prawa w celu realizacji interesów oraz wyrażania opinii obywateli”¹¹. Podkreślono ochronę wolności do wszelkiego typu zrzeszeń nastawionych na osiągnięcie danego dla członków celu i umożliwiających im partycypację w życiu społeczno-politycznym. Poseł profesor Jerzy Jaskiernia, autor przepisu, słusznie zauważył nierozzerwalność zasady pomocniczości ze sprawnym społeczeństwem obywatelskim. Ten przepis znalazł się po drobnych zmianach w obowiązującej Konstytucji jako art. 12. Jest nie tylko bardzo doniosły, ale także stanowi wyraz prawa obywateli do działania i podstawę funkcjonowania pomocniczości w społeczeństwie polskim.

Zasada pomocniczości, pomimo nawiązań w Konstytucji, nie posiada jeszcze w naszym kraju odpowiedniej pozycji. Przyczyną tego może być młodość naszego systemu demokratycznego oraz brak docenienia wagi sektora obywatelskiego w państwie. Nie bez znaczenia jest też pogląd o braku odpowiedniej wizji państwa, który wykazują elity polityczne. Wyrazem niedowartościowania jest moim zdaniem jej namiastkowa obecność w obowią-

¹⁰ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 21.

¹¹ S. Jakubczak, *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 181.

zującej Konstytucji. Preambuła stanowi jedyne odniesienie do zasady pomocniczości. Tak płytkie jej zawarcie w Ustawie zasadniczej może stanowić o braku jasnej koncepcji jej rozwijania w prawodawstwie polskim. Pomocniczość potraktowana została tu trochę jako idea wyznaczająca sposób działania państwa. Na ów przepis patrzy się więc raczej jako na pewną wytyczną, a nie na jako konkretne zobowiązanie ze strony władzy państwowych. Profesor Izdebski uważa, że w ten sposób postanowiono, iż to orzecznictwo będzie dalej rozwijać zasadę pomocniczości¹².

III.

Znamienną i podstawową ustawą, dającą szanse zaistnienia funkcjonowania zasady pomocniczości w społeczeństwie, była Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹³ (dalej: Prawo o stowarzyszeniach). Określiła ona podstawy zrzeszania się obywateli, niezbędnego dla podejmowania przez nich inicjatyw¹⁴. Jak można wyczytać z jej wstępu, ustawa ta „w celu stworzenia warunków do pełnej realizacji gwarantowanej przepisami Konstytucji wolności zrzeszania się”¹⁵ dążyła do „umożliwienia obywatelom równego, bez względu na przekonania, prawa czynnego uczestniczenia w życiu publicznym i wyrażania zróżnicowanych poglądów oraz realizacji indywidualnych zainteresowań”¹⁶. Jak pisze dr Ewa Popławska, „nowe ramy prawne dla działalności stowarzyszeń stworzyły szansę ożywienia aktywności organizacji pozarządowych, będących głównym elementem budowy demokratycznej tkanki społecznej”¹⁷. Te powstające w formie stowarzyszeń i fundacji organizacje pozarządowe, mimo stosunkowo małego wpływu na proces decyzyjny, stanowiły przykład ważnej,

¹² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 89.

¹³ Dz.U. Nr 20, poz. 104.

¹⁴ J. Wilk, *Stowarzyszenia*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, red. Marcin Miemiec, Warszawa 2013, s. 69.

¹⁵ Prawo o stowarzyszeniach.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 145.

oddolnej inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego¹⁸. W ustawie zastrzeżono także ograniczenia, jakie mogą być nakładane na działalność stowarzyszeń. Wolność zrzeszania się może „podlegać ograniczeniom przewidzianym jedynie przez ustawy, niezbędnym do zapewnienia interesów bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego oraz ochrony zdrowia lub moralności publicznej albo ochrony praw i wolności innych osób”¹⁹. Wzmacnia to ich pozycję, gdyż ograniczenia te mogą być podjęte jedynie w drodze ustawy i przy zachowaniu określonych powyżej przesłanek. Jest to kluczowa różnica w uregulowaniu wolności do zrzeszania się w porównaniu do uregulowań obowiązujących w poprzednim systemie komunistycznym²⁰.

Kolejnym ważnym przejawem realizacji zasady pomocniczości była Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych²¹. Dotyczyła ona tworzenia i działalności związków zawodowych i ich wpływu na korzystne warunki pracy. Określiła, że związek zawodowy jest „dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych”²². Podkreślono prawo do dobrowolności dzięki przepisowi o „nieponoszeniu ujemnych następstw z powodu przynależności lub pozostawania poza związkiem”²³. Wprowadzono pełen pluralizm związkowy i prawo związków do swobodnego łączenia się w większe struktury²⁴. Zaakcentowano także niezależność związków w art. 1 – „związek zawodowy jest niezależny w swojej działalności statutowej od pracodawców, administracji państwowej i samorządu terytorialnego oraz od innych organizacji”²⁵. Podniosło to ich rangę i prawo do samodzielnego działania.

Pierwsze lata po wprowadzeniu Konstytucji charakteryzują się brakiem konkretyzacji zasady pomocniczości w ustawach zwykłych czy też w pra-

¹⁸ W. Toczyski, *Organizacje pozarządowe alternatywą dla sektora publicznego?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 7, s. 131–133.

¹⁹ Art. 1 Prawa o stowarzyszeniach.

²⁰ E. Popławska, *Wpływ zasady...*, s. 145.

²¹ Dz.U. Nr 55, poz. 234.

²² Art. 1 Ustawy o związkach zawodowych.

²³ E. Popławska, *Wpływ zasady...*, s. 147.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Art. 1 Ustawy o związkach zawodowych.

wie lokalnym. Gdy w 2003 r. uchwalono Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie²⁶, zasada pomocniczości zyskała kolejny wydzźwięk w polskim prawodawstwie. Weszła ona w życie w 2004 r. i obejmowała swoim zakresem stowarzyszenia, fundacje oraz wyznaniowe osoby prawne, jeśli ich cele statutowe nakierowane są na prowadzenie działalności pożytku publicznego. Była szczególnie pożądana przez organizacje pozarządowe, gdyż nałożyła na samorząd obowiązek podejmowania z nimi współpracy. Miała także ogromne znaczenie dla zasady pomocniczości, gdyż działanie organizacji pozarządowych jest dla niej polem odpowiedniego rozwoju²⁷. To one są doskonałym wyrazem funkcjonowania zasady pomocniczości, oddającym idee społeczeństwa obywatelskiego i zarazem je rozwijającym. Dzięki lobby trzeciego sektora udało się wprowadzić w życie ustawę dającą im szanse na pełniejsze działanie. Prawnie określono, że „organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, [...] we współpracy z organizacjami pozarządowymi [...] prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów”²⁸. Taki przepis można uznać za ważny krok w budowie rzeczywistego partnerstwa publiczno-prywatnego oraz rozwoju zasady pomocniczości. To współdziałanie jest niezwykle korzystne, gdyż instytucje pozarządowe mogą w ten sposób uzupełniać funkcje organów samorządowych. Często ich kooperacja jest korzystniejsza dla wykonania danego celu i przynosi lepsze efekty²⁹. Wprowadzona ustawa pozwala na rozwój i popularyzację współpracy, a także na przechodzenie od modelu państwo–obywatele do realnego współdziałania tych dwóch sfer. Ma na celu unormowanie działalności trzeciego sektora i jego współpracy z administracją publiczną. Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie daje także nadzieje na dalsze rozwijanie dobrych relacji między nimi i rozwoju organizacji pozarządowych.

²⁶ Dz.U. Nr 96, poz. 873.

²⁷ J. Kosowski, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012, s. 14.

²⁸ Art. 5 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

²⁹ H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2003, s. 8.

Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³⁰ była ważnym krokiem w unormowaniu współpracy między podmiotem publicznym a prywatnym. Jak określa artykuł 1 ustawy, „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”³¹. Stanowi ona wyraz zasady pomocniczości, ponieważ pozwala na współpracę i pomocnicze względem siebie działanie sektora publicznego i prywatnego. Sensem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólnota działania obu sektorów, utworzona po to, by partnerzy mogli jak najlepiej i najwłaściwiej realizować cele i zadania, do których zostali powołani. Partner prywatny ma osiągać zyski poprzez prowadzenie działalności gospodarczej, zachowując przy tym poszanowanie prawa³². Zadaniem partnera publicznego jest natomiast świadczenie usług publicznych obywatelom, do czego jest prawnie zobligowany i z czego jest rozliczany. Podejmowanie współpracy pozwala na podział ryzyka związanego z działaniem, a także na odpowiedni podział działań pomiędzy instytucje ze względu na efektywność realizacji.

Organem mającym szczególne znaczenie dla zasady pomocniczości i przez swoje działanie oraz kompetencje ją rozwijającym jest Trybunał Konstytucyjny³³. W swym orzecznictwie, mającym potwierdzać odpowiednie funkcjonowanie Konstytucji³⁴, wielokrotnie odnosił się do zasady pomocniczości, rozpatrując składane doń wnioski. Głównym powodem wniosków było badanie konstytucyjności aktów normatywnych dotyczących kompetencji i właściwości samorządu terytorialnego, głównie na szczeblu gminnym. Dotykały one szczególnie statusu prawnego samorządu, jego współdziałania z innymi organami władzy, a także prawa do podejmowania przez niego działań w danej sprawie. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego do-

³⁰ Dz.U. 2009 Nr 19, poz. 100.

³¹ Art. 1 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

³² Zob. M. Lamch-Rejowska, Ł. Laszczyński, *Prawo zamówień publicznych: Praktyczny poradnik dla zamawiających i wykonawców*, Warszawa 2012, s. 308.

³³ A. Jamróz, *W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, red. H. Świączkowska, Białystok 2010, s. 195.

³⁴ A. Szpor, *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1, s. 5.

tyczące zasady pomocniczości³⁵ pozwoliły na jej rozwój i umocnienie w prawodawstwie.

Ważnym faktem było potwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny wagi zasady pomocniczości w obowiązującym systemie prawnym. Zawarcie tej zasady poza przepisami Konstytucji, a jedynie w preambule, powodowało utrudnioną możliwość wstąpienia na drogę prawną w przypadku jej nieprzestrzegania i łamania. Trybunał w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności traktatu akcesyjnego zauważa, 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. Takie oddziaływanie przypisać też należy preambule w zakresie wskazanych przez wnioskodawców wzorców kontroli konstytucyjnej, a zwłaszcza – unormowań art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 Konstytucji”³⁶. Trybunał Konstytucyjny potwierdza brak ściśle prawnego zaczepienia zasady pomocniczości w Konstytucji z uwagi na jej przepis wyłącznie w preambule. Stwierdza jednak, iż zasada ma być wskazówką w interpretacji przepisów nie tylko Konstytucji, ale także innych aktów prawnych. Interpretacja ta powinna dawać pierwszeństwo niższym oddolnym inicjatywom i działaniom, gdy mogą być wystarczające dla osiągnięcia danego celu.

IV.

Odwołania do zasady pomocniczości, dotyczące samorządu terytorialnego, pojawiały się już w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, pracującej nad projektem Konstytucji z 1997 r. Samorząd miał być wyrazem decentralizacji władzy w państwie oraz prawa obywateli do samodecydowania w sprawach najbliższych. Wybierany przez mieszkańców jednostki terytorialnej samorząd miał „we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność” wykonywać zadania publiczne i zaspokajać podstawowe

³⁵ Por. OTK Z.U. 2003/2A/11, OTK Z.U. 2006/7A/80, OTK Z.U. 2007/3A/25, OTK Z.U. 2002/3A/30.

³⁶ OTK Z.U. 2005/5A/49.

potrzeby ludzi. Planowano nadanie jednostkom samorządu terytorialnego osobowości prawnej, a także prawo własności i inne prawa majątkowe³⁷. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego miała podlegać ochronie sądowej³⁸. Przepisy te znalazły się w obowiązującej Konstytucji. Obowiązki dotyczące zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności przeniesiono głównie na gminę jako najbliższą obywatelom. Jak zauważa profesor Winczorek, w artykule 187 projektu zawarto domniemanie kompetencji i pierwszeństwa w wykonywaniu zadań na rzecz gminy. Przepis ten brzmi: „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy na rzecz innych organów. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego”³⁹ i jest zawarty również w obowiązującej Konstytucji, w rozdziale VII, dotyczącym samorządu terytorialnego. Obecność samorządu terytorialnego jest wyrazem nie tylko zasady decentralizacji, ale także przejawem stosowania zasady pomocniczości. Wyraża się to prawem i pomocą państwa dla działalności wspólnot obywateli, tworzących w tym przypadku samorząd terytorialny⁴⁰.

Artykuł 15 Konstytucji brzmi: „Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Przepis ten jest kluczowy nie tylko dla istnienia samorządu terytorialnego, który jest „wyrazem decentralizacji administracji publicznej”⁴¹, ale przede wszystkim dla odpowiedniego podziału kompetencji w demokratycznym państwie. Zabrania koncentracji władzy w ręku jednego organu i umożliwia właściwy podział i kontrolę władzy. Według profesora Winczorka „decentralizacja polega na tym, że uprawnienia do podejmowania decyzji przez jakąś instytucję czy organ są trwale, ustawowo chronione przed odebraniem lub ograniczeniem ich przez jednostki władztwa publicznego, usytuowane na wyższych partiach hierarchii”⁴². Jest to przejawem zasady pomocniczości poprzez przeką-

³⁷ S. Jakubczak, *Komisja...*, s. 296.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem, s. 297.

⁴⁰ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polski w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000, s. 75.

⁴¹ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1997, s. 220.

⁴² Ibidem, s. 146.

zywanie niższym organom władzy publicznej i środków na jej sprawowanie. Sens takiego działania to nie tylko wyraz demokratyzacji oraz samorządności obywateli, ale przede wszystkim nadanie im prawa do pierwszeństwa w podejmowaniu i rozwiązywaniu problemów im najbliższych. Jak uważa profesor Nowacka, samodzielność w działaniu jest podstawową cechą zdecentralizowanego systemu władzy⁴³. Dzięki możliwości wolnego od ingerencji działania możliwe jest wypełnianie zadań przez jednostki niższego szczebla, najlepiej znające jego wewnętrzne kwestie. Oczywiście nie jest to wolność bezwzględna, gdyż wszelkie organy samorządu terytorialnego są odpowiedzialne i rozliczane ze swojej działalności.

Obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. poświęca instytucji samorządu cały rozdział siódmy. Stwierdza jasno, że „samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”⁴⁴. Co więcej, samorząd posiada osobowość prawną, a jego samodzielność jest chroniona sędow. Spory kompetencyjne powstałe między organami samorządu terytorialnego i administracji rządowej mają w myśl art. 166 rozstrzygać sądy administracyjne. Ważnym przepisem Konstytucji dotyczącym samorządu jest zagwarantowanie mu w art. 165 prawa własności i innych praw majątkowych. Daje to możliwość prowadzenia finansów i posiadania budżetu, niezbędnego do realizacji powierzonych zadań⁴⁵. Samorząd samodzielnie dysponuje środkami finansowymi pochodzącymi ze źródeł publicznych. Zarządzanie tymi środkami, stanowiącymi budżet samorządu, jest kontrolowane przez Regionalne Izby Obrachunkowe⁴⁶. Jak twierdzi profesor Gilowska, „skuteczne realizowanie zasady pomocniczości wymaga gwarancji konstytucyjnych także w odniesieniu do źródeł finansowania zadań i kompetencji samorządu terytorialnego”⁴⁷. Oznacza to nieodzowność autonomii finansowej samorządu⁴⁸, pozwalającej mu na nieskrępowane wykonywanie swoich kompe-

⁴³ E. Nowacka, *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 28.

⁴⁴ Art. 163 Konstytucji RP z 1997 r.

⁴⁵ D. Stawasz, *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Łódź 2004.

⁴⁶ M. Chmaj, *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 227.

⁴⁷ Z. Gilowska, *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 175.

⁴⁸ A. J. Kozłowski, I. Z. Czaplicka-Kozłowska, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem*, Olsztyn 2010, s. 96–97.

tencji. Gwarancja taka powinna zostać zapewniona na poziomie Ustawy zasadniczej i tak też uczyniono.

Obowiązująca Konstytucja, w zamyśle jej autorów, przedstawia samorząd jako wyraz oddania w ręce wspólnot lokalnych kompetencji do wykonywania zadań ich dotyczących. Zawarta w preambule Ustawy zasadniczej zasada pomocniczości, umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot⁴⁹, miała być podstawą w relacjach państwo a samorządy. Samorząd terytorialny w Polsce jest nie tylko stworzony w oparciu o zasadę pomocniczości, ale jest także wyrażnym przykładem jej funkcjonowania w życiu publicznym. Objawia się to realizacją podstawowych, zbiorowych potrzeb wspólnoty, właśnie przez samorząd, a głównie ten na szczeblu gminnym. Gwarantuje to, w myśl zasady pomocniczości, podejmowanie decyzji na poziomie jak najbliższym obywatelom. Co więcej, sami obywatele, wybierając swoich przedstawicieli do samorządu, decydują, kto będzie realizował powierzone samorządowi zadania i zarządzał jego mieniem. Daje to również obywatelom szansę na udział w procesie decyzyjnym w sprawach ich dotyczących, ale także jest wyrazem zasady decentralizacji władzy publicznej w państwie. Zasada pomocniczości nie tylko odpowiednio dzieli kompetencje pomiędzy organy, ale także przybliża te organy władcze do obywateli. Jej podstawowym założeniem jest postulat mówiący, że państwo powinno mieć charakter pomocniczy, co oznacza, że nie powinno ludziom, rodzinom czy też mniejszym wspólnotom i zbiorowościom zabierać całej odpowiedzialności za warunki egzystencji indywidualnej, jak i zbiorowej⁵⁰. Stymuluje to z kolei aktywność obywatelską podejmowaną przez mieszkańców społeczności lokalnej. Podsumowując, należy przyznać wielką wartość samorządności, która to nie tylko jest podstawową zasadą państwa o ustroju demokratycznym, ale także doskonałym, widocznym przykładem pomocniczości w najbliższej, otaczającej nas, społeczno-politycznej rzeczywistości.

V.

Mimo wejścia w życie powyższych ustaw przyznać trzeba, że zasada pomocniczości w Polsce jest w dalszym ciągu na etapie rozwoju. Ustawa o pożytku

⁴⁹ Preambuła Konstytucji RP z 1997 r.

⁵⁰ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 19.

publicznym i o wolontariacie stanowi ważny, jednak niewystarczający obszar zagadnień społecznych, które powinny być objęte regulacją. Jest początkiem drogi do szerszego włączania zasady pomocniczości nie tylko do porządku prawnego w Polsce, ale także do zasad życia publicznego. Zawarcie zasady pomocniczości w Konstytucji można traktować jako wyznaczenie kierunku jej rozwoju⁵¹. Umieszczenie jej w Ustawie zasadniczej miało na celu podkreślenie jej wagi dla realizacji praw obywatelskich i wpływu na ich doskonalenie⁵². Uznano, że jej podkreślenie jest znaczące dla umacniania uprawnień obywateli oraz tworzonych przez nich wspólnot. Konieczne jest uznanie zasady jako obowiązującej normy organizacyjnej w innych dziedzinach życia społecznego. Tylko w ten sposób zasada pomocniczości może się odpowiednio rozwijać, co jest niezwykle korzystne zarówno dla samego społeczeństwa, jak i dla jego prawidłowego funkcjonowania.

Literatura

- Chmaj M., *Leksykon samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999.
- Colombo A., *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Milano 2004.
- Gilowska Z., *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Grzegorzczak A., *Subsydiarność w filozoficznej wizji działań społecznych*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Grzeszczyk R., *Prawnoustrojowe konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej – wybrane aspekty z perspektywy pięciu lat praktyki członkostwa*, [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Warszawa 2003.
- Jakubczak S., *Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2.

⁵¹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny...*, s. 89.

⁵² A. Grzegorzczak, *Subsydiarność w filozoficznej wizji działań społecznych*, [w:] *Subsydiarność...*, s. 44.

- Jamróz A., *W sprawie sporu kompetencyjnego w sferze władzy wykonawczej na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku*, [w:] *Konstytucja. Ustrój polityczny. System organów państwowych*, red. H. Świączkowska, Białystok 2010.
- Kisiel W., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003.
- Kosowski J., *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi*, Warszawa 2012.
- Kozłowski A. J., Czaplicka-Kozłowska I. Z., *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem*, Olsztyn 2010.
- Lamch-Rejowska M., Laszczyński Ł., *Prawo zamówień publicznych: Praktyczny poradnik dla zamawiających i wykonawców*, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Nowacka E., *Ustrój administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Popławska E., *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polski w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000.
- Stawasz D., *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Łódź 2004.
- Supera-Markowska M., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” 2008, nr 22.
- Szpor A., *Państwo a subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1.
- Toczyski W., *Organizacje pozarządowe alternatywą dla sektora publicznego?*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 7.
- Wilk J., *Stowarzyszenia*, [w:] *Materialne prawo administracyjne*, red. M. Miemieć, Warszawa 2013.
- Winczorek P., *Wstęp do nauki o państwie*, Warszawa 1997.
- Winczorek P., *Zasada subsydiarności w dyskusjach ustrojowych w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, [w:] *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1998.
- Wronkowska S., Zmierzak M., *Kompendium wiedzy o społeczeństwie, państwie i prawie*, Warszawa 1997.
- Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999.