

Radosław Kamiński

Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności

Zasada subsydiarności (zwana również zasadą pomocniczości) jest jedną z podstawowych zasad w Unii Europejskiej. W ostatnich latach – w szczególności po nowelizacji prawa pierwotnego dokonanej przez Traktat z Maastricht – jej rola zdecydowanie wzrosła. Pomimo tego regulacje ustawowe oraz jej praktyczne zastosowanie mogą budzić szereg kontrowersji.

Celem niniejszej publikacji jest z jednej strony próba odpowiedzi na pytanie: czy zasada subsydiarności znajduje odzwierciedlenie w polskim porządku prawnym, z drugiej natomiast, przedstawienie znaczenia zasady subsydiarności w porządku prawnym UE oraz dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, a także zaprezentowanie relacji zachodzących pomiędzy subsydiarnością a samorządnością.

Termin „subsydiarność” wywodzi się z łacińskiego słowa *subsidiium*, oznaczającego pomoc, wsparcie, siły rezerwowe. Sam termin sugeruje, że każda władza powinna spełniać funkcje pomocnicze, wspierające w stosunku do działań jednostek, które ją ustanowiły. Innymi słowy, jej zasadniczym celem jest pomoc członkom społeczeństwa w realizacji ich własnych, istotnych dla nich planów i zamierzeń. Koncepcja subsydiarności – w odniesieniu do państwa – zakłada więc istnienie społeczeństwa obywatelskiego, zaangażowanego w rozwiązywanie swoich problemów.

Idea subsydiarności pojawiła się w myśli społecznej już w czasach starożytnych, w pismach Arystotelesa¹, a rozwinęła się na gruncie XIX-wiecznego sporu liberalizmu i socjalizmu oraz jako element społecznej nauki Kościoła w encyklice *Rerum Novarum* Leona XIII z 1891 roku. Bardzo jednoznacznie wyartykułowana została natomiast

¹ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995. Za prekursorów powszechnie uważa się Arystotelesa oraz św. Tomasza z Akwinu.

w 1931 roku w encyklice *Quadragesimo Anno*. „Nienaruszalnym i niezmiennym – pisał papież Pius XI – pozostaje owo najwyższe prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego jej 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 (...)”². Tym samym państwo nie powinno ingerować w te sprawy, które są przedmiotem własnej aktywności, inicjatywy i przedsiębiorczości jednostek lub społeczności lokalnych³.

Jeśli chodzi o subsydiarność to – jak zauważa D. Mielczarek – „nie istnieje jasna, jednolita i powszechnie akceptowana definicja tego pojęcia (...) powodem takich trudności jest to, że mamy tu do czynienia z zasadą o charakterze jednocześnie filozoficzno-moralnym, socjologicznym i polityczno-prawnym”⁴.

Zasada subsydiarności zakłada istnienie organizacji społeczno-politycznej, w której zadania i kompetencje przypisane są w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. Dopiero w przypadku, gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa⁵.

Klasyczna zasada pomocniczości „odnosi się do stosunku państwa do społeczeństwa – poszczególnych obywateli, rodzin, grup, najszerzej rozumianych wspólnot – i przewiduje, że państwo nie powinno czynić więcej, ale też mniej, niż tylko wspomagać je w autonomicznym funkcjonowaniu”. Tak rozumiana idea subsydiarności „jest strukturalną zasadą porządku społecznego, u źródeł którego stoi wolność i godność człowieka”⁶.

Jako zasada prawna subsydiarność wskazuje, że prawa i wolności jednostek są źródłem wszystkich praw i obowiązków społeczności. Podobnie jak człowiek szukający pomocy społeczności tylko wtedy i tylko w tym zakresie, w którym nie może sam spełnić swych zadań życiowych, tak samo każda społeczność mniejsza odwołuje się do pomocy społeczności większych tylko wówczas, gdy nie może spełnić całokształtu zadań wyznaczonych jej przez potrzeby wszystkich członków⁷.

Zasadę subsydiarności można sprowadzić do trzech podstawowych postulatów odnoszących się do relacji: jednostka – społeczność – państwo – organizacja między- lub ponadnarodowa:

- tyle wolności, ile można, tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba;
- tyle społeczeństwa, ile można, tyle państwa, ile koniecznie trzeba;

² Pius XI, *Encyklika „Quadragesimo Anno”*, „Znak”, nr 7–9, Kraków 1982.

³ *Leksykon politologii*, A. Antoszewski, R. Herbut (red.), Atla 2, Wrocław 1995, s. 377.

⁴ D. Mielczarek, *Wprowadzenie*, [w:] tegoż (red.), *Subsidiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996, s. 25.

⁵ Tamże, s. 41–43.

⁶ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000, s. 13.

⁷ Tamże, s. 14.

- tyle państwa, ile można, tyle organizacji między(ponad)narodowej, ile koniecznie trzeba.⁸

W myśl zasady subsydiarności zadania związane z dobrem wspólnym to przedmiot aktywności wszystkich obywateli. Misją państwa jest pobudzanie inicjatyw obywatelskich w celu zrealizowania tego interesu, a następnie udzielenie owym inicjatywom wsparcia finansowego i zagwarantowanie odpowiedniego wykorzystania zasobów publicznych. Państwo wkraczałoby jedynie w sytuacjach wyjątkowego braku środków i to zawsze tymczasowo. Taka koncepcja zakłada, że we wszystkich dziedzinach dotyczących interesu ogółu – np. edukacja, zdrowie, kultura, opieka społeczna – osoby prawne (np. stowarzyszenia, fundacje) lub też niepaństwowe instytucje publiczne wypełniałyby określone zadania, którym towarzyszyłaby pomoc ze strony państwa o charakterze negatywnym (defiskalizacja) bądź pozytywnym (subwencje). Konsekwencją wynikającą z realizacji zasady subsydiarności jest przekształcenie społeczeństwa składającego się z obywateli-klientów w społeczeństwo obywatelskie, składające się z aktywnych grup obywateli.⁹ Tym samym, kluczowymi dla realizacji idei subsydiarności są człowiek i władza, a zasada ta odnosi się do zachodzących pomiędzy nimi relacji. Człowiek natomiast postrzegany jest jako źródło, podmiot i cel społeczeństwa.

Reguła pomocniczości oznacza, wobec powyższego, takie rozłożenie zadań, zgodnie z którym państwo – jako całość – wykonuje tylko te zadania, które nie mogą być zrealizowane przez samych obywateli lub przez ich wspólnoty czy organizacje. Podstawową wartością pozostaje w tym momencie człowiek-obywatel, który we współdziałaniu z innymi winien się rządzić na różnych poziomach sprawowania władzy publicznej (z jednej strony w układzie terytorialnym – w gminie, osiedlu, dzielnicy, powiecie, województwie, z drugiej – w strukturach tworzonych ze względu na wyrażanie wspólnych potrzeb, interesów, zainteresowań – w związkach, stowarzyszeniach, fundacjach itp.). Państwo natomiast bierze na siebie to, czego żadna struktura obywatelska wykonać nie potrafi i nie może. Powstaje jednak pytanie: jak zharmonizować potrzebę i wymóg samodzielności oraz odpowiedzialności jednostki, rodziny, grup obywateli, społeczności lokalnej w podejmowaniu ich własnych zadań z wymogiem pomnażania dobra wspólnego, dla którego istnieje wszelka władza publiczna, państwo i jego administracja?

Wychodząc z założenia, że państwo jest organizacją pomocniczą, zasada subsydiarności – odrzucając zależność hierarchiczną – niejako „wymusza” konieczność decentralizacji systemu i przekazywania kompetencji w dół. Jak słusznie bowiem zauważa J. Reguński, nie można przecież wymagać, aby jednostka „niższa” była podporządkowana „wyższej”, jeśli ta ostatnia ma być jedynie pomocnicza w stosunku do tej „niższej”¹⁰. Używając w tym przypadku terminu „pomocniczość”, że inaczej niż w obiegowej polszczyźnie chodzi w nim nie o pomniejszanie wagi zadań wykonywanych zgodnie z zasadą pomocniczości, lecz o wskazanie, że zgodnie z tą zasadą wyżej usytuowani przejmują tylko te zadania, których nie są w stanie równie sprawnie wykonać usytuowani niżej.

⁸ Tamże.

⁹ D. Milczarek, dz.cyt., s. 41–43.

¹⁰ J. Reguński, *Polityka regionalna a wielopodmiotowość władz publicznych*, www.infoport.pl/content/?dn=7%2C22%2C3%2C16, data dostępu 10.02.2007 r.

Najpierw w pełni „obciążamy” usytuowanych niżej, a dopiero pozostałą resztę przekazujemy usytuowanym wyżej.

Subsydiarność – jak stwierdza J. Delors – „nie stanowi jedynie granic interwencji władz wyższych w sprawie danej osoby lub społeczności, która może działać sama, ale stanowi także obowiązek władz do postępowania w stosunku do tej osoby lub społeczności w taki sposób, by dostarczyć jej środków, by mogła sama działać”¹¹.

Zasada subsydiarności do systemów politycznych państw europejskich wprowadzana była stopniowo, dopiero po 1945 roku. Jej popularność wzrosła w wyniku kształtowania się demokratycznych systemów w państwach powojennej Europy i poszukiwania sposobu dla określenia relacji, jakie powinny zachodzić między jednostką a społeczeństwem oraz między społeczeństwem a władzą w przyszłej wspólnocie europejskiej, w celu m.in. zapobieżenia ewentualnym konfliktom. Spowodowało to, że waga zasady pomocniczości wyraźnie wzrosła, co znalazło wówczas odzwierciedlenie w pracach Rady Europy, a w przyszłości Wspólnoty Europejskiej. Proces integracji europejskiej – zdaniem H. Klebsa – uformułował dychotomiczne podejście do subsydiarności, „odnosząc ją do przepływu władzy z góry na dół i odwrotnie, z dołu do góry”¹². Spowodowało to, z jednej strony, decentralizację systemów, z drugiej natomiast, uniemożliwiło w zasadzie utworzenie federacji w ramach Unii Europejskiej.

Aktualnie zasada subsydiarności jest jedną z podstawowych zasad Unii Europejskiej¹³. W oficjalnych dokumentach europejskich zasada pomocniczości pojawiła się w *Jednolitym Akcie Europejskim* z 1986 r.¹⁴. Formalny zapis dotyczący zasady subsydiarności pojawił się dość późno, bo dopiero w nowelizacji prawa pierwotnego dokonanej przez *Traktat o Unii Europejskiej* z 1992 r. i na jego mocy do Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r.)¹⁵. Na szczególną uwagę zasługują przede wszystkim dwa artykuły z wyżej wymienionych Traktatów:

- Artykuł A *Traktatu o Unii*, odnoszący się do roli jednostki/obywatela, który stwierdza, że: „niniejszy traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia ści-

¹¹ J. Delors, wypowiedź na kolokwium: *Subsidiarité: défi du changement, Actes du colloque à l'Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 21–22 marca 1991 r.*, [cyt. za:] E. Popławska, *dz.cyt.*, s. 16.

¹² H. Klebes, *Subsydiarność w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:] D. Milczarek (red.), *dz.cyt.*, s. 67.

¹³ Por. J. Galster, *Projekt konstytucji Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, nr 10–11/1995.

¹⁴ Art. 130, pkt. 4, stwierdzający, że: „Wspólnota działa w dziedzinie ochrony środowiska w zakresie, w jakim zadania określone w paragrafie 1 mogą zostać lepiej zrealizowane w skali Wspólnoty niż na szczeblu poszczególnych Państw Członkowskich. Bez uszczerbku dla środków o charakterze wspólnotowym, Państwa Członkowskie zapewniają finansowanie i realizację innych środków” – patrz: *Jednolity Akt Europejski*, Luksemburg, 17.02.1986 (Dz. Urz. WE 1987 L 169, s. 1), Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. I, s. 113, na: http://stosunki-miedzy-narodowe.pl/traktaty/jednolity_akt_europejski.pdf, data dostępu 20.11.2012r.

¹⁵ Na wniosek Rady Europejskiej z 16 października 1992 r. z Birmingham, opracowano szczegółowe kryteria i procedury stosowania zasady subsydiarności. Zgodnie z tym 25 października 1993 r. zawarte zostało porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską, a także *Protokół w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności* (dołączony do Traktatu amsterdamskiego) stwierdzający, że stosowanie zasady pomocniczości w żadnym wypadku nie może naruszać integralności prawa wspólnotowego, równowagi instytucjonalnej, a także relacji między prawem wspólnotowym a prawem narodowym państw członkowskich

ślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane (w sposób możliwie najbardziej otwarty – [poprawka z Amsterdamu] – na szczeblu jak najbliższym obywatelowi”;

- Artykuł 5 (wcześniej art. 3B) *Traktatu o Wspólnocie Europejskiej* (zwanego Rzymskim)¹⁶, precyzujący że: „w zakresie, który nie podlega wyłącznej kompetencji Wspólnoty, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie zrealizowane w odpowiedni sposób przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki tych działań, mogą być lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do zrealizowania celów określonych w niniejszym Traktacie”¹⁷.

Przywołanie zasady subsydiarności znajduje miejsce także w Preambule Traktatu o Unii Europejskiej stwierdzającym, że: „Sygnatariusze (...) gotowi kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu jak najbliższym obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności (...) postanowili ustanowić Unię Europejską”¹⁸.

Obecnie zasada subsydiarności znalazła swoje odzwierciedlenie w przepisach przyjętego 13 grudnia 2007 roku Traktatu Lizbońskiego. W art. 5 *Wersji Skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej* (poprzednio art. 5 *Ustanawiającego Wspólnotę Europejską*) problematykę subsydiarności formułuje następująco:

1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.
2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.
3. Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Instytucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenti narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym Protokole.
4. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Instytucje Unii stosują

¹⁶ Traktat Rzymski, konstytuujący jedną ze wspólnot – Wspólnotę Gospodarczą (dawniej: Europejską Wspólnotę Gospodarczą – EWG) został zawarty w 1957 roku. Art. 3B został wpisany do niego Traktatem z Maastricht. Zmiana numeracji nastąpiła na podstawie Traktatu Amsterdamskiego w roku 1998. Przed zawarciem traktatu z Maastricht w roku 1992, subsydiarnosc jako zasada odnosila się, na mocy art. 130R Traktatu Rzymskiego, tylko i wyłącznie do kwestii ochrony środowiska.

¹⁷ Część V. Dokumenty, [w:] D. Milczarek (red.), dz. cyt., s. 235–236.

¹⁸ Preambuła – *Jednolity Akt Europejski*, Luksemburg, 17.02.1986, dz. cyt.

zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności¹⁹.

Włączenie i uwzględnienie w Traktacie z Lizbony regionalnego oraz lokalnego zakresu stosowania zasady niewątpliwie przyczyniło się do jej doprecyzowania oraz innego jej postrzegania.

Powyższa definicja zawiera dwa istotne ograniczenia. Pierwsze z nich dotyczy jej nieważności w odniesieniu do obszarów należących do wyłącznej jurysdykcji Unii; druga natomiast – określana jako tzw. *test of efficiency or effectiveness*, czyli *test efektywności* – określa warunki, które musi spełnić Unia, aby móc podjąć planowane działanie.

Z zasadą pomocniczości jest ściśle powiązana zasada proporcjonalności, co oznacza, że wszelkie działania podejmowane na szczeblu Unii muszą być wprost proporcjonalne do wyznaczonych zadań. Zgodnie z zapisami w Traktacie, „zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów” (art. 5 ust. 4 TUE). Oznacza to tym samym, że zasada proporcjonalności ma szerszy zakres niż zasada pomocniczości, ponieważ odnosi się także do wyłącznych kompetencji Unii. Jej instytucje zobowiązane są stosować zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności²⁰.

Istotny wpływ na włączenie zasady subsydiarności do prawodawstwa europejskiego, miał również fakt zapisania jej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego²¹. Art. 4 ust. 3–5 Karty stwierdza, że:

3. Sprawowanie odpowiedzialności publicznych powinno, ogólnie biorąc, przypadać w pierwszej kolejności władzom najbliższym obywatelom. Powierzenie odpowiedzialności innej władzy musi brać pod uwagę zakres i naturę obowiązku oraz wymagania skuteczności i ekonomii.

4. Kompetencje powierzone wspólnotom lokalnym winny być prawidłowo pełne i całkowite. Mogą one być kwestionowane lub ograniczane przez inną władzę, centralną lub regionalną, jedynie w ramach prawa.

5. W przypadku przekazania pełnomocnictw przez władzę centralną lub regionalną, wspólnoty lokalne powinny cieszyć się, na ile to możliwe, swobodą w przystosowywaniu pełnienia tych pełnomocnictw do warunków lokalnych²².

Europejska Karta Samorządu Lokalnego – razem z Europejską Kartą Praw Obywatelskich, Europejską Kartą Praw Socjalnych i Europejską Kartą Stosunków Kulturalnych

¹⁹ Art. 5 – *Wersja Skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej* (Dz. Urz. UE z 2008 r., C115/13).

²⁰ Protokół zakazuje Komisji Europejskiej przeprowadzenie szerokich konsultacji przed formalnym zgłoszeniem projektu aktu prawnego. Powinny one uwzględniać wymiar regionalny i lokalny planowanych działań. Dopuszcza się pominięcie konsultacji jedynie w wyjątkowych sytuacjach, przy czym wymaga to uzasadnienia. Zob: *Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności* (Dz. Urz. UE z 2007 r., C306/150).

²¹ *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* została uchwalona przez Radę Europy po wielu latach prac prowadzonych przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy. *Karta* sporządzona została w Strasburgu 15 października 1985 roku; weszła w życie 1 września 1988 r. i jest gwarantem zapewniającym podstawy działania „demokracji lokalnej”. Polska ratyfikowała EKSL w 1993 roku; *Karta* weszła w życie 1 marca 1994 r.

²² *Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, (Dz. U. 1994 Nr 124 poz. 607); patrz również: *Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu* (Dz. U. 2006 nr 154 poz. 1107).

– wytycza wspólne europejskie normy służące ochronie i rozwojowi praw samorządów lokalnych. Postanowienia *Karty* są na tyle ogólne, aby uwzględnić specyfikę samorządu w danym państwie, jego dziedzictwo kulturowe i odrębności zarządu lokalnego. Traktuje ona jednak prawo gmin do samorządu jako swego rodzaju prawo podstawowe, skierowane przeciwko państwowemu centralizmowi i ochronę przed totalitaryzmem. Z *Karty* wynika również obowiązek ustanowienia odpowiednich regulacji ustawowych, które urzeczywistnią zagwarantowane w niej uprawnienia²³.

W demokratycznym państwie prawa przyjmuje się, że system administracyjny powinien opierać się na zasadzie decentralizacji, a za realizację zadań publicznych odpowiadać powinny administracja rządowa oraz administracja samorządowa. Zasada subsydiarności nierozzerwalnie powiązana jest z decentralizacją administracji publicznej. J. Boć przez decentralizację rozumie „taki system organizacyjny administracji, w którym poszczególne podmioty administrujące mają wyraźnie określone kompetencje, ustalone bądź przekazywane z innych (wyższych) organów w drodze ustawowej, realizowane w sposób samodzielny i podlegające w tym zakresie jedynie nadzorowi weryfikacyjnemu organów kompetencyjnych”²⁴. Hierarchicznie podporządkowanie oznacza natomiast brak samodzielności organów niższego stopnia, co z kolei oznacza, że mamy do czynienia z centralistycznym systemem organizacji administracji”²⁵.

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego – w myśl zasady subsydiarności – powinna być możliwie jak największa. W szczególnym stopniu dotyczyć powinna wykonywania przez samorządy ich ustawowych oraz przekazania im wymaganych narzędzi, dzięki którym struktury samorządowe mogą wykonywać swoje funkcje.

Zgodnie z zasadą pomocniczości, podział tych zadań pomiędzy organy centralne oraz jednostki samorządowe powinien się opierać na domniemaniu kompetencji na rzecz wspólnot (najniższych, poprzez pośrednie, kończąc na organach centralnych) z możliwością zastrzeżenia zadań istotnych z punktu widzenia państwa dla organów centralnych (np. bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne). Tym samym, zasada pomocniczości – wyznaczająca podział kompetencji – jest jednym z podstawowych i najważniejszych determinantów decentralizacji administracji publicznej.

Polska – po zapoczątkowanych obradami „Okrągłego Stołu” przemianach – podążyła drogą ku demokratyzacji ustroju państwa. Jedną z pierwszych reform systemowych przeprowadzonych w III RP była reforma administracyjna, przywracająca samorząd na najniższym, gminnym szczeblu. Jej inicjatorem stał się Senat, który 29 lipca 1989 roku przyjął uchwałę o podjęciu inicjatywy ustawodawczej w sprawie przygotowania nowych

²³ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003r.*, Sygn. akt K 24/02, s. 39–40 (Dz. U. 2003 nr 38 poz. 334).

²⁴ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia, Wrocław 1998, s. 27.

²⁵ Z. Cieślak, *Prawo administracyjne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 101.

regulacji prawnych dotyczących samorządu terytorialnego²⁶ oraz zobowiązał Komisję Samorządu Terytorialnego do podjęcia odpowiednich prac²⁷.

Reforma przeprowadzona została zgodnie z zasadami EKSL, w oparciu o zasadę pomocniczości²⁸. Sens polityczno-systemowy tej reformy – jak zauważa A. Ferens – polegał na stworzeniu nowej formy wyodrębnienia w układzie politycznym interesów lokalnych i wmontowaniu ich w szerszy mechanizm działania systemu politycznego, a następnie nadanie im statusu polityczno-prawnego i organizacyjnego, właściwego samorządowi terytorialnemu. Na gruncie rozważań doktrynalnych chodziło o prawo i faktyczną zdolność społeczności lokalnych do regulowania i zarządzania, w granicach ustaw, istotną częścią spraw publicznych związanych z zaspokojeniem ich zbiorowych potrzeb²⁹.

Istnienie samorządu jako trwałego elementu ustroju państwa, opartego na zasadzie pomocniczości, potwierdziła uchwalona 2 kwietnia 1997 roku *Konstytucja*. Pomimo, że ustawa zasadnicza nie zawarła tej zasady wprost – jako oddzielnej zasady konstytucyjnej, to wskazuje na to *Preambula Konstytucji*, przywołująca ją jako jeden z elementów, na którym oparte jest prawo. Stanowisko takie przyjął również Trybunał Konstytucyjny, który – odnosząc się do *Preambuły* – stwierdził, że: „konstytucyjna zasada pomocniczości oznacza, że administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów. Konflikty i różnice interesów będące przesłanką zmian w podziale terytorialnym stanowią przykład sytuacji, w której niezbędne jest działanie centralnego organu państwa, który ma obowiązek dokonania koniecznych zmian w interesie dobra wspólnego. Kwestionowane przez wnioskodawców przepisy nie tylko zatem nie naruszają zasady pomocniczości, ale są

²⁶ W senackiej debacie nad sprawami samorządu terytorialnego, Jerzy Stępień mówił, że konieczność reformy wynika z opóźnienia cywilizacyjnego. „Zachód po prostu oddycha samorządem jak powietrzem, stale doskonalili instytucje działalności samorządowej nie przerywanej żadnymi kataklizmami, żadnymi pomysłami ideologicznymi. U nas jest zupełnie inaczej. Za pomocą instytucji państwowych da się zachować tylko pewne enklawy standardu cywilizacyjnego”. Zob.: *Debata nad sprawami samorządu terytorialnego*, Sprawozdanie z 3 posiedzenia Senatu w dniu 29 lipca 1989 r., s. 34.

²⁷ W opisywanych wydarzeniach uczestniczyła jako senator – późniejszy marszałek – Alicja Grzeškowiak, która wspomina, że: „[...] Senat zajął się sprawą samorządu terytorialnego już na swoim 3. Posiedzeniu w dniu 29 lipca 1989 r.! Wszyscy senatorowie występujący w debacie poparli ideę przywrócenia samorządu terytorialnego. Apelowano nawet, aby nie poprzestać na utworzeniu samorządu na szczeblu gmin, ale przygotować przywrócenie samorządu powiatowego, a nawet utworzyć samorząd wojewódzki, wzorowany na samorządzie istniejącym w II Rzeczypospolitej w województwach zachodnich! Z dużym sentymentem wspominam dzień 19 stycznia 1990 r., gdy jako przewodnicząca Senackiej Komisji Konstytucyjnej referowałam inicjatywę Senatu dokonania zmian w Konstytucji umożliwiających przywrócenie i działanie samorządu terytorialnego. Podkreśliłam wówczas, że w samorządzie terytorialnym widzimy przejaw demokratycznych tendencji ustrojowych, a rodzaj i zakres spraw przekazanych samorządowi jest miernikiem podmiotowości politycznej obywateli i ich wolności politycznej w państwie” – *Wystąpienie Alicji Grzeškowiak na konferencji: Dziesięć lat odrodzonego samorządu terytorialnego w Polsce. Od inicjatywy Senatu do decentralizacji państwa, dnia 23. 05. 2000 r.*

²⁸ Współtwórca reformy administracyjnej kraju M. Kulesza wspominał, że: „O subsydiarności jako metodologicznej przesłance ustrojowej wiedzieliśmy w Polsce od początku przemian oraz – jak wskazałem wyżej – traktowaliśmy ją świadomie jako narzędzie tej transformacji”, [zob.:] M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Centralnej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] D. Milczarek (red.), dz.cyt., s. 135.

²⁹ A. Ferens, R. Wiszniowski, *Władza lokalna w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 187.

nieodzowną konsekwencją i potwierdzeniem tej zasady, ponieważ tworzą mechanizm umożliwiający jej zastosowanie”³⁰. Fundamentalny dla zasady pomocniczości jest natomiast zapis art. 91 Konstytucji, zobowiązujący Rzeczpospolitą Polską do włączenia do krajowego porządku prawnego i bezpośredniego stosowania ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Konstrukcja ta pozwala przyjąć, że wszelkie zapisy ratyfikowanej przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego są bezwzględnie obowiązujące i stanowią część porządku prawnego.

Zasada subsydiarności znajduje również potwierdzenie w dalszych zapisach konstytucyjnych. Ustawa zasadnicza, z jednej strony – określając, że „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej” (art. 15 ust. 1) i „zasadniczy podział państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa” (art. 15 ust. 2) – wprowadziła zasadę decentralizacji jako podstawę ustroju państwowego Polski; z drugiej natomiast strony – stwierdzając, że „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową” (art. 16 ust. 1) – wdrożyła klauzulę korporacyjną jako formę organizacji życia zbiorowego we wszystkich skalach terytorialnych organizacji społeczeństwa.

Wszystkie – określone wyżej fundamenty ustroju terytorialnego – opierają się na wyrażonej w art. 3 Konstytucji zasadzie unitarności państwa polskiego, to znaczy jego jednolitości w sferze wewnętrznej i zewnętrznej, którą z kolei należy traktować jako naczelną dyrektywę przy kształtowaniu podziałów terytorialnych i decentralizowaniu władzy publicznej³¹.

Do zasady subsydiarności odwołuje się również art. 16 ust 2 *Konstytucji*, przyznający jednostkom terytorialnym znaczny zakres samodzielności, co jest niezwykle istotne dla funkcjonowania samorządu terytorialnego. Oznacza to, że samorządowi terytorialnemu (gminnemu, powiatowemu, wojewódzkiemu) – działającemu we własnym imieniu (posiadającemu osobowość prawną) niezależnie od woli i decyzji państwa – przyporządkowany został katalog zadań własnych oraz określone kompetencje. Jego rozwinięcie stanowi art. 165 Konstytucji, zapewniający jednostkom samorządowym prawo własności i inne prawa majątkowe i potwierdzający, że ich samodzielność podlega ochronie sądowej³².

Ustrój samorządu terytorialnego uregulowany został w art. 169 *Konstytucji*. Określa on zasady prawa wyborczego, organy oraz ustrój wewnętrzny jednostek samorzą-

³⁰ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2009 r.*, Sygn. akt K 37/06 (Dz. U. 2009, nr 63, poz. 532).

³¹ Powracając do omawianej wcześniej koncepcji państwa regionalnego (za premiera Jana Krzysztofa Bieleckiego), należy stwierdzić, że podstawową cechą państwa regionalnego jest istnienie autonomii terytorialnej, czyli sytuacja, w której parlament rezygnuje z części swoich uprawnień ustawodawczych na rzecz wspólnot regionalnych. Aby takie rozwiązanie było możliwe, musi być w *Konstytucji* wyraźny przepis, dający parlamentowi takie uprawnienie. W przypadku *Konstytucji* z 2 kwietnia 1997 r. ustrojodawca go nie uchwalił. Nowa ustawa zasadnicza nie daje więc możliwości sfederalizowania Polski, ani budowy państwa regionalnego. Nie oznacza jednak, że państwo polskie, będąc jednolite, musi być scentralizowane.

³² Tym samym Konstytucja RP w pewien sposób „wypełnia” postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, która w art. 6 stanowi, że: Bez uszczerbku dla ogólniejszych przepisów stworzonych przez prawo, wspólnoty lokalne powinny móc same określić wewnętrzne struktury administracyjne, w które chcą się wyposażać w celu przystosowania ich do swych specyficznych potrzeb oraz by umożliwić skuteczne zarządzanie.

du terytorialnego. Tym samym, ustrojodawca nominalnie przekazał społecznościom samorządowym prawo do samodzielnego regulowania – w obowiązujących granicach ustawowych – ich wewnętrznego ustroju. Domniemanie zasady subsydiarności wynika również z art. 164 *Konstytucji*, który z jednej strony przesądza, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (ust. 1), wykonująca wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 3), z drugiej natomiast, dopuszcza utworzenie samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego (ust. 2), co umożliwiło w niedalekiej przyszłości powstanie w Polsce wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego. Domniemanie zadań publicznych na rzecz samorządu terytorialnego pozostaje tym samym w ścisłym związku z zasadą decentralizacji władzy publicznej (art. 15 ust. 1) oraz zasadą subsydiarności.

Wykładnia zasady pomocniczości znalazła się również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 18 lutego 2003 roku sędziowie stwierdzili, że: „(...) zasada pomocniczości (*Preambula do Konstytucji*), umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeżeli rozwiązanie takie okaże się lepsze i bardziej skuteczne aniżeli działania organów wspólnot szczebla podstawowego. Zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności, która polega na tym, że umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na szczeblu ponadlokalnym, a przeciwnie, wymaga tego rodzaju działań, jeżeli rozwiązanie problemów przez organy szczebla podstawowego nie jest możliwe. (...) Prawo do samorządu nie jest prawem podstawowych jednostek samorządu terytorialnego do trwania w niezmienionym kształcie mimo zróżnicowanych ocen opinii społecznej dotyczących funkcjonowania samorządu i reform samorządowych, lecz prawem obywateli do dobrego i lepszego samorządu”³³.

Wprowadzenie zasad: decentralizacji władzy publicznej (rezygnacji przez państwo z bezpośredniego wykonywania części zadań), zgodnie z pryncypiami pomocniczości; udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność; samodzielności jednostek samorządu terytorialnego oraz prawa do jej ochrony sądowej; domniemania właściwości samorządu gminnego we wszystkich sprawach nie zastrzeżonych dla innych instytucji administracji państwowej zasady jednoznacznie potwierdzają, że samorząd terytorialny – jako forma decentralizacji administracji publicznej w Polsce – oparty został na zasadzie subsydiarności. Decentralizacja władzy realizowana przez samorząd terytorialny wydaje się być wprost realizacją postulatów zasady subsydiarności³⁴.

Powyższa analiza potwierdza, że zasada subsydiarności jest obecna w polskim ustawodawstwie. Pomimo tego, nie zmienia to jednak faktu, że polski system prawny nie definiuje zasady subsydiarności, co z kolei może powodować obiektywne trudności, aby dokonać – według jednego, uniwersalnego paradygmatu – oceny przyjętych rozwiązań.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., Sygn. akt K 24/02, s. 36 (Dz. U. 2003 nr 38 poz. 334).

³⁴ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 188.

Podsumowując, w okresie formułowania się w Polsce demokratycznego państwa prawa przyjęto wiele ustaw dotyczących ustroju administracyjnego państwa oraz zadań publicznych i mechanizmów działania administracji. Powołany i reformowany w latach 1990–1998 samorząd terytorialny umocnił swoją pozycję ustrojową i zadaniowo-kompetencyjną, udowadniając tym samym cel i konieczność swojego istnienia. Zajął onoczesne miejsce w strukturze systemu politycznego, likwidując scentralizowaną administrację, ukształtował i wpłynął na świadomość społeczną, kreując model społeczeństwa obywatelskiego. System III RP oparty został o zasadę pomocniczości, jedną z kluczowych w ustawodawstwie krajów Unii Europejskiej, a propagowanie idei samorządności stanowiło przesłanki do kolejnych reform ustroju administracji publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem administracji samorządowej.

Bibliografia

Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Leksykon politologii*, Atla 2, Wrocław 1995.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia, Wrocław 1998.

Cieślak Z., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001.

Debata nad sprawami samorządu terytorialnego, Sprawozdanie z 3 posiedzenia Senatu w dniu 29 lipca 1989 r.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego (Dz. U. 1994 Nr 124 poz. 607).

Ferens A., Wiszniewski R., *Władza lokalna w systemie politycznym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut, *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.

Galster, *Projekt konstytucji Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, nr 10–11/1995.

Jednolity Akt Europejski, Luksemburg, 17.02.1986 (Dz. Urz. WE 1987 L 169, s. 1) [nieдоступny w języku polskim], Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90, 30.04.2004, poz. 864, T. I, s. 113, na: http://stosunki-miedzynarodowe.pl/traktaty/jednolity_akt_europejski.pdf, data dostępu 20.11.2012 r.

Klebes H., *Subsydiarność w pracach Rady Europy i jej relacjach z Unią Europejską*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.

Kulesza M., *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Centralnej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.

Milczarek D., *Wprowadzenie*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1996.

Millon-Delsol Ch., *Zasada pomocniczości*, Znak, Kraków 1995.

Obwieszczenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz. U. 2006 nr 154 poz. 1107).

Pius XI, *Encyklika „Quadragesimo Anno”*, Znak, Kraków 1982, nr 7–9.

Popławska E., *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2000.

Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz. Urz. UE z 2007 r., C306/150).

Regulski J., *Polityka regionalna a wielopodmiotowość władz publicznych*, www.infoport.pl/content/?dn=7%2C22%2C3%2C16, data dostępu 10.02.2007 r.

Regulski J., *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Wersja Skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2008 r., C115/13)

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 kwietnia 2009 r., Sygn. akt K 37/06 (Dz. U. 2009 nr 63, poz. 532).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2003 r., Sygn. akt K 24/02 (Dz. U. 2003 nr 38 poz. 334).