

Ewa Ganowicz
Uniwersytet Opolski

Zasada subsydiarności w organizacji i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej Polskiej

DOI: 10.19195/1643-0328.20.10

Słowa kluczowe: subsydiarność, pomocniczość, samorząd terytorialny, decentralizacja, samorządność

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny, jako instytucja szczególnie istotna w strukturze demokratycznego państwa, nieprzerwanie stanowi przedmiot zainteresowania nauki, ale upływ czasu, zwłaszcza cezury w postaci dekady i ich wielokrotności czy też ćwierć albo pół wieku i więcej, to szczególna okazja do perspektywicznego spojrzenia na zagadnienie i dokonania pewnych podsumowań tudzież sformułowania przewidywanych kierunków rozwoju i zaleceń na przyszłość.

W refleksji nad dwudziestą piątą rocznicą samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej pojawia się wiele zagadnień ujmujących zjawisko z różnych punktów widzenia. Wszystkie bez wątpienia są interesujące, szczególnie doniosłe jest jednak pytanie o subsydiarność, która swój wyraz znajduje właśnie w istnieniu samorządu terytorialnego, jakość funkcjonowania tego ostatniego jest zaś miarą stopnia realizacji założeń wspomnianej zasady.

Subsydiarność należy do najbardziej dyskutowanych problemów ostatnich dekad. Nie jest to idea nowa. Jedynie jej popularność jest względnie świeża, głównie za sprawą Unii Europejskiej. Rodowód subsydiarności sięga czasów znacznie wcześniejszych (nawet starożytnych), przede wszystkim jest jednak kojarzona z doktryną nauczania społecznego Kościoła katolickiego¹.

Subsydiarność to reguła organizacyjna porządkująca podział zadań między elementami struktury organizacyjnej. Zgodnie z nią procesy decyzyjne powinny być lokowane

¹ A. Feja-Paszkiwicz, *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008, nr 4, s. 21, Ks. A. Wuwer, *Zasada subsydiarności. Perspektywa nauczania społecznego Kościoła*, „Studia i Materiały Wydziału Teologicznego UŚ w Katowicach” 2011, s. 181–190.

możliwie najniżej, tam, gdzie rozeznanie problemu jest najlepsze, podobnie jak i wiedza odnośnie do sposobów jego rozwiązania, gdzie skutki decyzji będą najbardziej odczuwalne, a wykonanie najbardziej efektywne².

Zagadnienie jest bardzo skomplikowane i zasada — wieloaspektowa i wielokierunkowa — znajduje zastosowanie w każdej praktycznie dziedzinie ludzkiej aktywności³. W odniesieniu do organizacji państwowej oznacza ona przekazanie wykonywania zadań jednostkom administracyjnym na najniższym poziomie i zapewnienie im przez państwo samodzielności w ich wykonywaniu. Powstrzymuje się ono od ingerencji w sprawy tych jednostek tak długo, jak są one w stanie skutecznie wykonać zadania własnymi siłami. W przeciwnym razie obowiązuje służenie im pomocą. Władza wyższego rzędu pełni tu jedynie drugorzędną, pomocniczą rolę, zgodnie zresztą z etymologią pojęcia⁴.

Istotą zasady jest zapewnienie balansu między władzą centralną i lokalną, podnoszenie sprawności i efektywności organizacyjnej państwa. Ponadto pobudza ona aktywność obywateli, co przekłada się na jakość całej społecznej organizacji, zgodnie zresztą z efektem synergii.

Subsydiarność jako zasada „umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot” pojawiła się w 1997 roku w preambule Konstytucji RP⁵ wraz z regułą decentralizacji oraz samorządności i osobnym rozdziałem VII poświęconym wyłącznie samorządowi terytorialnemu. W następnym roku uchwalono ustawy samorządowe⁶ i zreformowano terytorialny podział kraju. Nie jest to przypadek, lecz oddziaływanie zasady pomocniczości. Wprowadzono ją do porządku prawnego w momencie, gdy trwająca niemal całą dekadę budowę od podstaw samorządu była niemal na ukończeniu. Nie będąc nawet jeszcze zasadą konstytucyjną pomocniczość stanowiła zatem pewną dyrektywę przy jego kształtowaniu, a z całą pewnością wyznaczała drogę jego umacniania.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie wpływu subsydiarności na kształt i funkcjonowanie samorządu terytorialnego ćwierć wieku po transformacji ustrojowej w unitarnym państwie, gdzie — wskutek braku jednej wiodącej interpretacji zasady — ustawodawca niekoniecznie przyznaje prymat organom najniżej ułożonym w systemie administracji samorządowej i rości sobie prawo do regulowania niemal wszystkich kwestii związanych z samorządem terytorialnym. Przedmiotem rozważań będą uwarunko-

² B. Miner, *Subsidiarity: a Primer*, The Catholic Education Resource Center, The Catholic Thing, 6th July 2009, <http://www.catholiceducation.org/en/religion-and-philosophy/social-justice/subsidiarity-a-primer.html> (dostęp: 10.02.2015).

³ D.E. Maldonado, *Human rights solidarity and subsidiarity*, „Essays Toward a Social Ontology” 1997, s. 227; K. Endo, *Subsidiarity and its enemies: to what extents sovereignty contested in the mixed commonwealth of Europe?*, „EUI Working Papers” 2001, nr 24, s. 6.

⁴ A. Feja-Paszkiwicz, *op. cit.*, s. 20 od łac. *subsidiary* (zastępczy, drugorzędny) lub *subsidiuum* (pomoc).

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm. wcześniej jako ustawa o samorządzie terytorialnym — zmieniony tytuł ustawą z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. Nr 162, poz. 1126 — dalej jako u.s.g., Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. Nr 91 z późn. zm., poz. 578 — dalej jako u.s.p., Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm. dalej jako u.s.w.

wania terytorialne pozwalające określić miejsce samorządu w strukturze organizacyjnej państwa jako całości, analiza podziału władzy — zadań publicznych i kompetencji do ich wykonywania — między władzę centralną i samorząd (stopień autonomii) oraz między same jednostki samorządowe.

Subsydiarność a rozwiązania w zakresie organizacji terytorialnej państwa

Analizę implementacji zasady subsydiarności otwiera kwestia organizacji terytorialnej państwa, w ramach której samorząd ma realizować przyznane mu prawo udziału w wykonywaniu władzy publicznej przez wykonywanie „istotnej części zadań publicznych” (art. 16.2 Konstytucji RP).

Terytorium, powiązane ściśle z pojęciem państwa, także stanowi nieodłączny element w konstrukcji samorządu, który jest korporacją terytorialną, obszarem, gdzie mieszkańcy z mocy prawa tworzą wspólnotę (art. 16.1). Podkreślała to już tymczasowa ustawa zasadnicza z 1992 roku w art. 70.2⁷. Ponadto, każdą z ustaw samorządowych otwiera zapis stanowiący, że ilekroć jest mowa o którejkolwiek z jednostek podziału terytorialnego, wyodrębnia się w nich dwa elementy — wspólnoty samorządowe i „odpowiednie terytorium”⁸. Zapis art. 16.1 obecnie obowiązującej Konstytucji konkretyzuje owo kryterium i wspólnotą samorządową ustanawia „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”.

Kategoria terytorium okazuje się kluczowa z dwóch powodów. Ujmowana z perspektywy państwa jako całości tworzy niejako „szkielet”, podbudowę dla realizacji zasady subsydiarności, która — co wynika z jej istoty — zakłada pewną strukturę podmiotów, gdzie zadania i kompetencje do ich wykonywania, a więc i władza, podejmowanie decyzji, są zdecentralizowane. Natomiast ograniczona do samorządu terytorialnego wyznacza obszar, w którym jego jednostki dysponują pewną autonomią jako uczestnicy procesu sprawowania władzy publicznej i wykonawcy zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Niejako konsekwencją przywołania pomocniczości już w preambule ustawy zasadniczej było przyjęcie i wyartykułowanie w art. 15, po raz pierwszy w historii polskiego ustroju (poprzednie ustawy konstytucyjne, z różnych powodów, nie wspominały o tym), zasady decentralizacji władzy publicznej. Dokonuje się ona, jak to ujęto w Konstytucji 1997 roku, „w ramach zasadniczego podziału państwa”. Zgodnie z ustępem 2 art. 15 ustawy zasadniczej, określenie tego ostatniego pozostawiono odrębnej ustawie, zastrzegając jednocześnie, że musi on nie tylko uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub

⁷ Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. Nr 84, poz. 26 „jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną jako istniejące z mocy prawa wspólnoty mieszkańców danego terytorium”.

⁸ Art. 1.2 u.s.g.; art.1.2 u.s.p.; art.1.2 u.s.w.

kulturowe, ale ponadto jego jednostki muszą być utworzone tak, by zapewniona została ich „zdolność do wykonywania zadań publicznych”.

Obecny kształt organizacji terytorialnej Polski (16 województw, powiaty i gminy) został ustalony w 1998 roku na mocy ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa⁹. Przez całą dekadę, do 1999 roku, gdy wspomniana ustawa weszła w życie, obowiązywał zatem dwustopniowy podział z 1975 roku z 49 województwami, bez powiatów. Budowa, praktycznie od podstaw, zrębów samorządu w nowoczesnym, demokratycznym państwie odbywała się w ramach zastanej struktury, w warunkach tymczasowości ustrojowej. Dopiero po uchwaleniu pełnej ustawy zasadniczej w 1997 roku, wprowadzającej zasady pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej oraz określającej precyzyjnie miejsce i rolę samorządu terytorialnego, ostatecznie przystąpiono do usprawniania funkcjonowania organizacji, podnoszenia jego jakości. Nie mogło to mieć miejsca bez zasadniczej reorganizacji terytorialnego podziału poprzez zredukowanie liczby największych jednostek, a zwiększenie liczby szczebli (choć to ostatnie bywa krytykowane)¹⁰.

W dyskusji naukowej w przedmiocie subsydiarności¹¹ wielokrotnie podkreśla się, że dla implementacji zasady konieczna jest decentralizacja władzy, im dalej posunięta, tym lepsze efekty w tym względzie¹². Za najbardziej odpowiednią strukturę uznaje się tę proponowaną przez państwa federacyjne (mimo że federacja niekoniecznie przyznaje prymat najniżej ulokowanym jednostkom w relacjach wobec władzy centralnej)¹³. Tymczasem w Rzeczypospolitej Polskiej analiza pomocniczości musi uwzględniać zasadę państwa unitarnego. Jego jednolitość jest chroniona konstytucją, która w art. 3 stwierdza, że „Rzeczpospolita jest państwem jednolitym”. Trudno zatem spodziewać się daleko posuniętych rozwiązań decentralizacyjnych na kształt federacji. Konstytucja, w art. 164.2 zawiera jednak zapis, który stanowi, że ustawa może określić „Inne jednostki samorządu regionalnego lub lokalnego i regionalnego”. Jak się wydaje, możliwość dalszej decentralizacji nie jest zatem wykluczona¹⁴ i to w sumie za sprawą zasady subsydiarności, która nie tylko jako reguła organizacyjna, ale także polityczna, jest przydatna, a nade wszystko chroniona gwarancjami konstytucyjnymi.

⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. Nr 96, poz. 604 i nr 104, poz. 656 (ustawa o podziale terytorialnym).

¹⁰ Zob. M. Henzler, *Część gmin, powiatów i województw do likwidacji? Niedługo to konieczność*, „Polityka” 27.06.2014, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1533175,1,czesc-gmin-powiatow-i-wojewodztw-do-likwidacji-niedlugo-to-koniecznosc.read> (dostęp: 10.02.2015); *Powiaty — szanse i zagrożenia*, http://www.mazngmina.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=e8:powiaty-szanse-i-zagrozenia (dostęp: 10.02.2015).

¹¹ Zob. *Zasada pomocniczości, Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny*, red. A. Pawłowska, S. Grabowska, Rzeszów 2011.

¹² B. Eichhorn, *Zasada subsydiarności w wybranych państwach Unii Europejskiej*, praca magisterska, Wyższa Szkoła bankowa w Poznaniu Wydział Zamiejscowy w Chorzowie, Chorzów 2014, s. 24.

¹³ B. Demirci, *The principle of subsidiarity in the European union context*, School of Social Sciences of Middle East Technical University 2003, s. 26.

¹⁴ A. Rakowska-Trela, *Komentarz do artykułu 164 konstytucji RP*, <http://annarakowska.pl/post/komentarz-do-art-164-konstytucji-rp-28/> (dostęp: 10.02.2014).

Nie ulega wątpliwości, że to pomocniczość, jako reguła, do której „bezwiednie” ludzkość odwołuje się od samych początków tworzenia organizacji społecznych¹⁵, dała początek przemianom w terytorialnej organizacji państwa, określając miejsce samorządu terytorialnego w strukturze i jego udział w wykonywaniu zadań publicznych. Znajdowały one ponadto uzasadnienie w usprawnieniu zarządzania państwem jako całością, konieczności odcięcia się od poprzedniego ustroju i przywrócenia tradycji (powiaty), a ponadto istotnym czynnikiem z całą pewnością było stowarzyszenie ze strukturami unijnymi oraz perspektywa członkostwa w Unii Europejskiej, w której zasada subsydiarności stała się jedną z wiodących w systemie prawnym.

Zasługą konstytucyjnych zapisów w ustawie zasadniczej z 1997 roku, wprowadzających zasadę subsydiarności, wraz z zasadami decentralizacji i samorządności, jest nowy, bardziej efektywny podział, na tej tylko podstawie nie można jednak w żaden sposób określić, czy tworzy on warunki dla realizacji subsydiarności, ani czy zasada jest wdrażana, a tym bardziej w jakim stopniu. Można jedynie powiedzieć, że na przestrzeni ćwierćwiecza była ona jednym z czynników, które najpierw (przez pierwsze 10 lat kształtowania się samorządu) determinowały rozwiązania w zakresie organizacji struktury państwa, a następnie stała się stymulatorem i dyrektywą do usprawniania funkcjonowania tej struktury.

Pomocniczość w kształtowaniu samodzielności organizacyjnej samorządu terytorialnego (stopień autonomii samorządu terytorialnego)

Nakreślona powyżej, trójszczeblowa struktura samorządowa, analizowana w kontekście subsydiarności, wymaga bliższego zbadania modelu strukturalnego jego funkcjonowania pod względem wzajemnej (nie)zależności (autonomii) zarówno władz centralnych i lokalnych, jak i pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Model samorządu terytorialnego, obejmujący gminy, powiaty i województwa różnicuje je, klasyfikując dwa pierwsze szczeble jako lokalne, zaś województwo jako regionalny. Gmina jest przy tym podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 164.1. Konstytucji RP). Bez względu na miejsce w strukturze, wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego zapewniona została jednak możliwość wykonywania zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Na ową samodzielność składają się też: osobowość prawna, prawa własności i inne prawa majątkowe oraz możliwość prowadzenia własnej gospodarki finansowej na podstawie budżetu, co jest kluczowe dla wykonywania zadań¹⁶. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 165.2. Konstytucji RP, a także przepisami

¹⁵ Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności-założenia, historia oraz problemy współczesne*, Kraków 1995, s. 8.

¹⁶ Art. 165.1 Konstytucji RP, art. 2.1 i 2.2 u.s.g., art. 2.1 i 2.2 u.s.p. i art. 6.1 i 6.2 u.s.w.

ustaw samorządowych (art. 2.3 u.s.g., art. 2.3 u.s.p. oraz art. 6.3 u.s.w.) podlega przy tym ochronie sądowej.

Należy jednak zauważyć, że struktura administracyjna województwa łączy administracje samorządową i rządową, jest „zespolona w jednym urzędzie i pod jednym zwierzchnikiem”(art. 3 u.s.w.). Takie rozwiązanie czyni województwo (naj)niższym szczeblem administracji państwowej i każe zastanowić się nad rzeczywistą jego samodzielnością.

Warto nadmienić, że w rzeczywistości podział ten jest nawet głębszy, jeśli uwzględnić przewidzianą w art. 5.1 u.s.g. możliwość tworzenia w gminie jednostek pomocniczych: sołectw oraz dzielnic miejskich, osiedli i innych (jednostką pomocniczą może być także znajdujące się na terenie gminy miasto)¹⁷. Wydaje się, że subsydiarność zaznacza się tutaj w sposób szczególny, uwzględniając fakt, że w gminie, choć ta powinna obejmować w miarę spójne pod wieloma względami terytorium i społeczność, mogą istnieć pewne społeczności artykułujące jeszcze bardziej zindywidualizowane potrzeby. Jednostki pomocnicze jako najlepiej zorientowane w partykularnych problemach i możliwościach ich rozwiązywania, wspierają gminę w realizacji wielu zadań. W ten sposób decyzje lokowane są na jeszcze niższym niż gminny poziomie.

Jednostki samorządu terytorialnego, mimo że uporządkowane pionowo, nie tworzą podporządkowanej hierarchicznie struktury. Wątpliwości w odniesieniu do roli województwa wobec szczebli samorządowych ulokowanych niżej, rozwiewa brzmienie art. 4.2. ustawy o samorządzie województwa stanowiącego, że „organy samorządu województwa nie stanowią wobec powiatu i gminy organów nadzoru lub kontroli oraz nie są organami wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym”.

Każda z jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z Konstytucją RP (art. 171.1), podlega nadzorowi przeprowadzanemu według jednego kryterium, mianowicie zgodności ich działalności z prawem (legalności)¹⁸. Powierzono go Prezesowi Rady Ministrów i wojewodom, zaś w odniesieniu do spraw finansowych regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171.2 Konstytucji RP, art. 86 u.s.g., art. 76 u.s.p., oraz art. 78 u.s.w.). Zasada subsydiarności w jej negatywnym aspekcie znajduje tutaj odzwierciedlenie w zakazie interwencji nadzorczej poza ustawowo określonymi przypadkami¹⁹.

Struktura samorządowa w Rzeczypospolitej wykazuje zatem pewną autonomię funkcjonowania w strukturze organizacyjnej unitarnego państwa i niezależność od administracji rządowej, poza specyficznym rozwiązaniem na poziomie województwa.

¹⁷ Art. 5.2: tworzy je rada gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z ich inicjatywy. Zasady tworzenia jednostek pomocniczych określa statut gminy (choć precyzyjne wytyczne dotyczące organów jednostek pomocniczych zawiera ustawa o samorządzie gminnym w art. 35–37 b).

¹⁸ W ustawach samorządowych zapisy pojawiają się w art. 85 u.s.g., art. 77 u.s.p., art. 79 u.s.w.

¹⁹ Art. 87 u.s.g., 76.2 u.s.p. oraz art. 78.2 u.s.w.

Rola subsydiarności w swobodzie kształtowania struktury organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Fakt, że w strukturze samorządu terytorialnego w Polsce nie występują właściwie zależności hierarchiczne, nie oznacza, że można mówić o autonomii wewnętrznej jego jednostek przejawiającej się w możliwości dowolnego kształtowania własnej struktury organizacyjnej.

Konstytucja RP w artykule 169.4 stanowi, że o ustroju wewnętrznym jednostek samorządu terytorialnego, w granicach zakreślonych przez ustawy, decydują organy stanowiące tychże jednostek. Już ten przepis pozwala wnioskować, że samodzielność samorządu terytorialnego w tej materii będzie ograniczona. Potwierdza to analiza ustaw samorządowych.

Model samorządu terytorialnego nie jest kwestią dowolności, lecz został określony i odgórnie narzucony przez ustawodawcę. Jest on zatem jednolity — tworzą go organy stanowiące i wykonawcze, za pośrednictwem których jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania (art 169.1 Konstytucji RP). Precyzyjnie i jednakowo w odniesieniu do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego określono też długość trwania kadencji organów, sposób ich wyboru, liczebność czy zadania. Należy przy tym wspomnieć, że ustrój i działalność organów miast na prawach powiatów podlegają ustawie o samorządzie gminnym.

Organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z postanowieniem art. 169.2 Konstytucji RP, są wyłaniane w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w tajnym głosowaniu. Ich kadencja trwa 4 lata²⁰. Zasady i tryb zgłaszania kandydatów i przeprowadzania wyborów oraz warunki ważności wyborów pozostawiono odrębnej ustawie, podobnie jak zasady i tryb wyborów oraz odwoływania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego (art. 169.3). Trudno doszukać się także dowolności w kształtowaniu liczby członków organów stanowiących czy wykonawczych. Ustawy samorządowe dokładnie określają te kwestie.

Ponadto, stanowią one, że w gminach organy wykonawcze pochodzą z wyborów powszechnych, bezpośrednich²¹ (od 2002 roku), zaś zarządy powiatów i województw wyłaniane są przez organy stanowiące²². Legitymacja egzekutywy w podstawowej jednostce samorządu terytorialnego jest zatem silniejsza i stanowi wynik bezpośredniej decyzji członków lokalnej wspólnoty. To wyraz realizacji zasady subsydiarności (i dążenia do jej umacniania), która lokuje procesy decyzyjne możliwie najniżej w strukturze administracji publicznej i najbliższej obywateli. Na poziomie gminy, gdzie zadań jest najwięcej,

²⁰ Art. 16 u.s.g., art. 9.2 u.s.p., art. 16.2 u.s.w.

²¹ Istnieje jednak możliwość wyboru wójta przez radę bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy radnych, gdy w wyborach brał udział jeden kandydat i nie zdobył więcej niż 50% głosów lub gdy nie zgłoszono żadnej kandydatury art. 482 § 2 i 4 ustawy z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.

²² Art. 27.1 u.s.p. i art. 32.1 u.s.w.

a skutki wszelkich decyzji bywają odczuwalne bezpośrednio, umocowanie tego typu dla organu wykonawczego jest niezwykle ważne.

Kwestia samodzielności wewnętrznej obejmuje też możliwość sporządzenia aktu będącego podstawą działalności jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z przepisami ustaw samorządowych²³ nie pozostaje całkowicie w gestii tego ostatniego²⁴.

Warto ponadto wspomnieć o małej samodzielności decyzyjnej w sprawie tworzenia, łączenia, znoszenia i dzielenia oraz ustalania granic jednostek samorządu terytorialnego. Generalnie należy ona do Rady Ministrów (dokonuje się w drodze rozporządzenia). Ustawodawca przyznaje jednak jednostkom samorządu terytorialnego — lokalnego pewną możliwość udziału we wspomnianym procesie począwszy od inicjacji procesu, po lokalne referendum w tej sprawie²⁵.

Na przestrzeni 25 lat widać pewne przeobrażenia²⁶ w ustawach polegające na doprecyzowaniu przebiegu procesu tworzenia, łączenia, znoszenia i dzielenia oraz ustalania granic jednostek samorządu terytorialnego oraz włączenie wszelkich zainteresowanych podmiotów z administracji publicznej i mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego (zasięgnięcie ich opinii, jeśli zmiany naruszają granice innych jednostek samorządu terytorialnego). To ustawodawca zastrzega sobie jednak wiodącą rolę w tym ważnym procesie, ponieważ tego typu zmiany muszą być zasadne i zapewnia nie tylko terytorialną jednorodność osadniczą i przestrzenną, ale także więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe, oraz zdolność wykonywania zadań publicznych. Widać tu też elementy demokracji bezpośredniej (referendum lokalnego), także jednak wskazanie przypadków, gdy referendum nie może mieć miejsca, określenie przypadków, w których zmiany nie zostaną przeprowadzone, czy funkcjonowanie jednostek nowych i już rozwiązanych. Można też powiedzieć, że wykształciła się swoista współpraca pomiędzy samorządami a administracją rządową ze szczególną rolą wojewody, który pośredniczy pomiędzy radami gmin czy powiatów, przekazując wniosek w tej materii ministrowi właściwemu do spraw administracji (art. 4b.3 u.s.g. i art. 3b.3 u.s.p.).

Podobnie samodzielność w stanowieniu aktów prawa miejscowego jest ograniczona przez poddanie jej nadzorowi wojewodów oraz regionalnych izb obrachunkowych. Możliwość interwencji administracji państwowej w sprawy jednostek samorządu terytorialnego jest więc mimo wszystko dość znacząca.

²³ Art. 3.1 u.s.g., 2.4. u.s.p. oraz art. 7 u.s.w.

²⁴ Ustawa o samorządzie gminnym generalnie kreuje samodzielność w uchwalaniu statutu, jedynym wyjątkiem jest przewidziany w art. 3.2 obowiązek uzgodnienia projektu statutu z Prezesem Rady Ministrów, jeśli liczebność gminy przekracza 300 tys. mieszkańców, natomiast art. 7 ustawy o samorządzie województwa stanowi, że statut jest uchwalany po uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów. Jedynie ustawa o samorządzie powiatowym nie wprowadza tego wymogu.

²⁵ W art. 4.1 u.s.g. oraz 3.1 u.s.p. Zapis tego typu nie istnieje w ustawie o samorządzie województwa, ponieważ tego typu zmiana wymaga nie rozporządzenia, lecz ustawy.

²⁶ Dodano artykuły 4a–4f.

Wpływ subsydiarności na podział zadań i kompetencji do ich wykonywania

W rozważaniach o subsydiarności szczególnie istotne jest zbadanie, jak pomiędzy władzę centralną a władzę samorządową, a także wewnątrz tej struktury, są podzielone zadania publiczne oraz czy powiązane z nimi odpowiednie kompetencje do ich wykonywania, a nade wszystko w jakim stopniu mogą one swobodnie się z owych zadań wywiązywać, by działania były efektywne. Kwestia ta wydaje się kluczowa, gdyż skuteczność w wykonywaniu zadań stanowi przesłankę tworzenia jednostek samorządu terytorialnego i wszelkich zmian w tej materii, zaś bezskuteczność uzasadnia rozwiązanie jej władz i wprowadzenie zarządu komisarycznego²⁷.

Jeśli, w myśl art. 163. Konstytucji RP, samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych, taka sama rola przypada gminie w odniesieniu do struktury samorządowej (art. 164.3 Konstytucji RP).

W modelu samorządu terytorialnego w Polsce gminę i powiat określa się jako lokalną, natomiast województwo jako strukturę regionalną. Ich zadania różnią się w charakterze i pod względem zakresu. Generalnie są to zadania własne, służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166.1 Konstytucji RP). Do zakresu działania gminy należą „wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów” (art. 6.1 u.s.g.) i istnieje domniemanie właściwości gminy w tej materii, jeśli ustawa nie postanowi inaczej. Z kolei powiat wykonuje zadania publiczne o charakterze ponadgminnym (art. 4.1 u.s.p.), zaś samorząd wojewódzki zadania o charakterze wojewódzkim, jeśli ustawy nie stanowią, że należą one do zakresu właściwości organów administracji rządowej (art. 2.2 u.s.w.). Zgodnie z art. 11.5 u.s.w. do województwa należy wykonywanie zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa, zadania można zatem określić jako regionalne. Przy tym warto przypomnieć, że art. 4.1 u.s.w. wyraźnie podkreśla, że „zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy”.

Ustawy samorządowe zamieszczają też katalogi zadań własnych²⁸. Widać wyraźnie, że zadania te są podobne, w gminie nieco bardziej uszczegółowione w odniesieniu do niektórych spraw lokalnych. Na przestrzeni ćwierćwiecza samorządom przybyło zadań związanych ze sprawami społecznymi, bezpieczeństwem, współpracą (zwłaszcza w gminach i powiatach) z różnymi podmiotami spoza administracji. To widoczny wpływ subsydiarności postulującej umieszczanie zadań najbliżej obywateli. Jak się wydaje, spełniony jest też postulat efektywności, ponieważ pewne zadania z tego samego zakresu powierza się również ponadgminnym i regionalnym jednostkom, które dysponują

²⁷ Art. 97 u.s.g., 84 u.s.p., 85 u.s.w.

²⁸ U.s.g. w art. 7.1, u.s.p. w art. 4.1, zaś u.s.w. w art. 14.

odpowiednimi zasobami. Inną kwestią jest, czy zadania i kompetencje są podzielone w sposób niebudzący wątpliwości.

Pomimo zastrzeżenia, że dla wykonywania zadań publicznych właściwa jest gmina, jeśli ustawa nie postanowiła inaczej, w praktyce podział może następczo (i następczo) trudności z powodu braku lub niewłaściwego podziału kompetencji. Dzieje się tak mimo postanowienia, że zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin (art. 4.6 u.s.p.), zaś zakres działania samorządu województwa nie narusza samodzielności powiatu i gminy (art. 4.1 u.s.w.). Ograniczeniem samodzielności w wykonywaniu zadań publicznych jest wskazywanie przez ustawę, które zadania mają charakter obowiązkowy (zob. art. 7.2 u.s.g.) a pewną interwencją w samorządową działalność jest dopuszczalne przekazywanie innych zadań publicznych (tzw. zadania zlecone) przez administrację rządową w drodze ustawy. Zapowiada to już art. 166.2 Konstytucji RR, a potwierdzają ustawy samorządowe²⁹.

Ustawy samorządowe wprowadzają też jednak możliwość przekazywania zadań — zarówno pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego i administracją rządową, jak i pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Drogę porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego a administracją rządową (województw) w sprawie wykonywania zadań przewiduje art. 8.1 u.s.g., art. 5.1 u.s.p. W odniesieniu do województwa brakuje przepisów odpowiadających tym z u.s.g. i u.s.p., zatem porozumienie takie — między zarządem województwa i wojewodą — nie jest dopuszczalne.

Podobnie na podstawie porozumień może nastąpić przekazywanie wykonywania zadań pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Wydaje się zatem, że postulat lokowania zadań najbliżej obywateli znajduje tu realizację, samorządom lokalnym — gminie w szczególności i powiatowi — mogą zostać przekazane zadania w drodze porozumień. Z przepisów nie wynika jednak, by można było mówić o kierunku odwrotnym, w którym gmina czy powiat przejmują zadania. W sumie współgra to z istotą subsydiarności, przejmowanie zadań nawet za porozumieniem mogłoby być bowiem podatne na zjawiska patologiczne i otworzyć drogę interwencjom jednych jednostek samorządu terytorialnego w sprawy innych.

Remedium na tę niedogodność, eliminującym zagrożenia zjawiskami niepożądanymi w administracji przy przekazywaniu zadań są współpraca i tworzenie różnego rodzaju związków i stowarzyszeń pomiędzy jednostkami samorządowymi oraz tworzenie jednostek organizacyjnych i wchodzenie w relacje umowne z innymi podmiotami, także spoza administracji.

Wszystkie ustawy samorządowe przewidują drogę współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, regulacja w odniesieniu do województwa, chociaż w podstawach identyczna, z uwagi na nieco inny, regionalny jego charakter, jest jednak nieco szersza.

Istotne dla realizacji zasady subsydiarności jest umożliwienie jednostkom samorządu terytorialnego tworzenia jednostek organizacyjnych oraz zawierania umów z inny-

²⁹ Art. 8.1 u.s.g., art. 4.4 u.s.p. oraz 14.2 u.s.w.

mi podmiotami, także z sektora pozarządowego (art. 9.1 u.s.g. i art. 6.1 u.s.p., art. 8.1 u.s.w.). Podmioty spoza administracji często przejmują prowadzenie zadań publicznych z zakresu właściwości jednostek samorządu terytorialnego (co nie oznacza wyzbycia się ich przez nie, lecz ich przekazanie do wykonania) i z reguły czynią to lepiej, taniej, efektywniej, przy wsparciu instytucjonalnym (obsługa prawna, itp.) i finansowym (konkretne środki pieniężne lub pośrednictwo w instytucjach bankowych) nie tylko ze strony samorządu, ale i pozyskując środki finansowe z innych źródeł. Niekojarzone z polityką, administracją publiczną szybciej znajdują przychylność społeczeństwa³⁰. Należy też zauważyć, że w ten sposób tworzą się związki innego typu — administracja — społeczeństwo, co pozwala realizować pomocniczość w aspekcie horyzontalnym (według doktryny Kościoła katolickiego).

Jednostki samorządu terytorialnego, by realizować zadania publiczne, mogą prowadzić działalność gospodarczą, ograniczoną jednak do zadań o charakterze użyteczności publicznej, czyli „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych” (zadania własne w tym zakresie). Działalność wykraczająca poza publiczną użyteczność w odniesieniu do gminy (czy gminnej osoby prawnej) jest dopuszczalna, wyłącznie jednak w przypadkach określonych w odrębnej ustawie (art. 9.2 u.s.g.), natomiast wykluczona w przypadku powiatu (art. 6.1 u.s.p.). Wskazuje to na pewne uprzywilejowanie gminy, której zakres uprawnień dla realizacji zadań jest szerszy, ponieważ jest to jednostka podstawowa, ulokowana najniżej i w zasadzie najbliżej obywateli (jeśli wykluczyć tworzone przez nie jednostki pomocnicze).

Kwestia zadań jednostek samorządowych oraz kompetencji związanych z ich wykonywaniem jest bez wątpienia najważniejszym punktem rozważań o subsydiarności w samorządzie terytorialnym. Uregulowania prawne tych kwestii generalnie wydają się dość dobrze służyć realizacji zasady pomocniczości, chociaż pojawiają się pewne wątpliwości związane głównie z kierunkiem przekazywania zadań do ich wykonania, co zostanie z ogólnym zaledwie zarysie przedstawione poniżej.

Polityczno-prawne problemy związane z implementacją subsydiarności

Dość lakoniczne ujęcie subsydiarności w Konstytucji RP wymagałoby rozwinięcia w innych aktach albo wykładni Trybunału Konstytucyjnego, co niestety do tej pory nie nastąpiło³¹. Z wypowiedzi tego ostatniego wynika raczej, że nie należy bezwzględnie traktować pomocniczości jako lokowania zadań najniżej, możliwie najbliżej obywateli i jako ograniczenia ingerencji administracji państwowej.

³⁰ A. Gałązka, *Elementarz III sektora*, Warszawa 2005, s. 87.

³¹ E. Popławska, *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, s. 117, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/32202/0013.pdf> (dostęp: 3.02.2015).

Wprawdzie stoi on na stanowisku, że państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być realizowane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli³², ale obowiązkiem ustawodawcy jest takie ukształtowanie ram prawnych w tej dziedzinie, by zapewnić zarówno samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego i umożliwić skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, jak i zagwarantować przestrzeganie podstawowych wartości wyrażonych w ustawie zasadniczej oraz ochronę interesów ogólnonarodowych³³. Wspomniana konieczność starannego wyważenia interesów ogólnokrajowych i lokalnych oraz rozdzielenia kompetencji poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej, przy złożoności samej zasady subsydiarności, może uzasadniać prowadzenie działalności w zakresie zadań publicznych przez jednostkę ponadlokalną, jeśli rozwiązanie takie okaże się lepsze i skuteczniejsze niż gdyby miała je wykonać jednostka podstawowa³⁴. Subsydiarność rozumiana jako umacnianie uprawnień obywateli i ich wspólnot nie oznacza rezygnacji z działań władzy publicznej na ponadlokalnym poziomie, ale wręcz ich wymaga w sytuacji, gdy organy szczebla podstawowego nie są w stanie samodzielnie rozwiązać problemów³⁵.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie można abstrahować od całokształtu okoliczności towarzyszących decentralizacji, która warunkuje subsydiarność. Stąd, według TK, „[...] decentralizacja nie wyklucza możliwości przyjęcia takich rozwiązań ustrojowych w dziedzinie samorządu terytorialnego, które polegają na wyłączeniu pewnych spraw z kompetencji organów lokalnych i przekazaniu ich innym organom władzy”³⁶. Musi ono jednak być zgodne z prawem, mieć umocowanie ustawowe i być przeprowadzone przy zachowaniu wymogu racjonalności, ponieważ granice decentralizacji mogą być następstwem różnych czynników, na przykład zmian polityki państwa, stanu gospodarki lokalnej czy możliwości dostosowania administracji do wykonywania służby publicznej zgodnie z zasadą pomocniczości. W zależności od sytuacji, przesunięcie kompetencji może zatem następować w dół lub w górę.

Trzeba podkreślić, że racjonalność nie zawsze jednak towarzyszy ocenie TK. Jako przykład przedstawia się wyrok TK w sprawie ustawy z 15 maja 2002 roku o ustroju stołecznego miasta Warszawy³⁷, który uznał, że utworzenie w miejsce kilkunastu gmin jednej, liczącej dwa miliony mieszkańców, nie pozostaje w sprzeczności z zasadą subsydiarności³⁸, bo interpretacja pomocniczości jako jedynie przekazywania kompetencji do wykonywania zadań „w dół” jest pozbawiona cechy racjonalności. Biorąc pod uwagę wartości konstytucyjne i uwarunkowania indywidualne sprawy, może się

³² OTK ZU 2007 Seria A Nr 3, poz. 25, s. 12 z dnia 12 marca 2007 roku w sprawie K54/05.

³³ *Ibidem*.

³⁴ OTK ZU 2003 Seria A Nr 2 (55), poz. 11 z dnia 18 lutego 2003 roku sprawa K/24/02.

³⁵ *Ibidem*, s. 36.

³⁶ OTK ZU 2006 Seria A Nr 7 poz. 80 z dnia 18 lipca 2006 roku w sprawie U/5/04.

³⁷ Ustawa z 15 maja 2002 roku o ustroju stołecznego miasta Warszawy, Dz.U. 2002 Nr 41, poz. 361.

³⁸ K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, *Istotna część zadań publicznych i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizację w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006, s. 62.

bowiem okazać, że ograniczenie zasady pomocniczości jest uzasadnione, ponieważ „[...] niekiedy scentralizowanie kompetencji i środków finansowych może być konieczne dla właściwej realizacji zadań publicznych”³⁹.

Wreszcie, zamiast traktować pomocniczość jako ograniczenie ingerencji państwa w sprawy samorządu, TK stoi na stanowisku, że jest ona „wyznacznikiem regulacyjnej swobody ustawodawcy decydującego się na wkroczenie w zakresy zastrzeżone dla samorządności lokalnej”⁴⁰.

Praktyka polityczna także nastrocza problemów. Dziedzina, w której obserwuje się ich najwięcej, jest przekazywanie zadań do wykonania przez samorządy terytorialne.

Wydaje się, że jednostki nie zawsze widzą różnicę między przekazywaniem a wykonywaniem zadań. Można tu wymienić na przykład kwestie zakładania i prowadzenia szkół. Zgodnie z prawem powiat, na podstawie porozumienia z gminą, może zakładać i prowadzić szkoły podstawowe lub gimnazja, problemy dotyczą przekazania zadania prowadzenia tego typu szkół. Art. 5 ust. 2 pozwala powiatowi jedynie na przekazanie zadań gminie, a art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym przewiduje przyjęcie przez gminy zadań powiatu, ale nie przekazanie zadań gminy powiatowi. W myśl art. 5 ust. 5b ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty⁴¹ jednostki samorządu terytorialnego mogą jednak zakładać i prowadzić szkoły i placówki, których prowadzenie nie należy do ich zadań własnych, po zawarciu porozumienia z jednostką samorządu terytorialnego, dla której prowadzenie danego typu szkoły lub placówki jest zadaniem własnym. Nie stanowi to podstawy do przekazania prowadzenia zadania w zakresie oświaty z gminy na powiat ani przekazania prowadzenia konkretnej szkoły, ponieważ nie można utożsamiać realizacji obowiązku wynikającego z zadania własnego gminy z możliwością założenia i prowadzenia przez powiat szkoły i placówki spoza zakresu publicznych zadań własnych. Może to nastąpić tylko za porozumieniem z powiatem, w którym gmina w ramach wykonywania zadań własnych w tym zakresie wyrazi zgodę na założenie i prowadzenie przez tę jednostkę konkretnego gimnazjum lub szkoły podstawowej⁴².

Praktyczne problemy są związane z kierunkiem przekazywania zadań. Gminy mogą przyjąć zadania od innych jednostek, natomiast nie działa to w drugą stronę. Zadania gminy, ich zakres mogą tylko zostać zwiększone. Ten problem zaistniał w dziedzinie zarządzania drogami. Rady gmin podejmowały uchwały o powierzeniu zarządzania drogami powiatom, powołując się na art. 19 ust. 4 ustawy o drogach publicznych⁴³. Sąd Administracyjny w 2014 roku orzekł, że nie stanowi on samodzielnej i odrębnej podstawy prawnej do podejmowania uchwały przez organy stanowiące jednostkę samorządu terytorialnego, bowiem art. 74.1 u.s.g. na to nie pozwala⁴⁴. Podobnie rada jednego z powiatów w woj. śląskim podjęła uchwałę w sprawie powierzenia związkowi komunalnemu w Katowicach świadczenia usług publicznego transportu zbiorowego. Woje-

³⁹ OTK ZU 2003 Seria A Nr 2 (55), poz. 11 z dnia 18 lutego 2003 r. sprawa K/24/02, s. 47–48.

⁴⁰ OTK ZU 2007 seria A Nr 3, poz. 26 z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie K/80/07, s. 20.

⁴¹ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

⁴² NSA w wyroku z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1140/09, Lex nr 594919.

⁴³ Ustawa o drogach publicznych, 21 marca 1985, Dz.U. Nr 14, poz. 60.

⁴⁴ WSA w Gliwicach (z dnia 27.01.2014 r. sygn. akt II SA/Gl 1534/13 — nieprawomocny).

woda rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność uchwały. Uznał bowiem, że jest ona niezgodna z art. 73 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o publicznym transporcie drogowym. Powiat, nie zgadzając się ze stanowiskiem wojewody, zaskarżył wydane przez niego rozstrzygnięcie, wnosząc jednocześnie o jego uchYLENIE. Sąd Administracyjny skargę oddalił⁴⁵.

Przykłady można mnożyć. Jednym z ciekawszych jest pytanie, czy jednostka samorządowa, która przejęła jakieś zadanie, może przekazać je z kolei innemu podmiotowi, uznając, że są to już jej obowiązki, jak na przykład w przypadku, gdy rada powiatu podjęła uchwałę o przejściu prowadzenia zadań zimowego utrzymania gminnej drogi. Jak wyjaśnił sąd administracyjny, z faktu przyjęcia cudzych zadań do realizacji nie można wyprowadzać wniosku, że stają się one zadaniami z zakresu właściwości podmiotu, który je przyjął⁴⁶.

Widać wyraźnie, że samorządy wciąż mają problem z interpretacją przepisów i chociaż rozumieją praktyczny sens subsydiarności (tu akurat w dziedzinie wykonywania zadań) w ogóle, gubią się jednak w szczegółach.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że w ciągu ostatnich 25 lat zasada subsydiarności była obecna, i jest nadal, w kształcie i funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce najpierw jako pewnego rodzaju dyrektywa, postulat do ustawodawcy, by kreował instytucje, wyposażając je w kompetencje w taki sposób, aby decyzje odejmowane były na najniższym poziomie, a potem jako zasada prawna służąca weryfikacji korzystania przez te instytucje z kompetencji i dokonywania oceny zgodności z subsydiarnością⁴⁷. W tym pierwszym znaczeniu można ją było zaobserwować w pierwszej dekadzie po transformacji. Dopiero wyrażenie zasady subsydiarności bezpośrednio w ustawie zasadniczej dało impuls do zmian, zakończyło budowę podwalin samorządu terytorialnego i otworzyło nowy etap — umacnianie uprawnień wspólnot terytorialnych, a przez to podnoszenie jakości ich funkcjonowania.

Analiza uwarunkowań realizacji zasady subsydiarności w Rzeczypospolitej Polskiej pozwala stwierdzić, że nie może ona być w pełni zrealizowana z uwagi na zasadę państwa unitarnego i niezbyt daleko posuniętą decentralizację. Tym niemniej, jak się wydaje, Konstytucja otwiera drogę, by pogłębić ten proces.

Polski ustawodawca uregulował dość drobiazgowo niemal wszelkie kwestie dotyczące funkcjonowania samorządu terytorialnego. Niewielka jest jego autonomia organizacyjna. Przyjęty trójstopniowy model na szczeblu regionalnym, wojewódzkim jest administracją zespoloną łączącą samorząd terytorialny z administracją państwową. Model władz także narzucono odgórnie i jest on jednakowy we wszystkich jednostkach

⁴⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 17 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/GI 845/13.

⁴⁶ WSA w Gliwicach wyrok z 27 stycznia 2014 r. (II SA/GI 1534/13).

⁴⁷ Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 21.

samorządu terytorialnego. Kształtowanie wewnętrznej organizacji poprzez uchwalanie statusu także doznaje ingerencji zewnętrznej, podobnie jak mała jest możliwość kształtowania ładu przestrzennego przez gminy, powiaty czy województwa. Ich obowiązki i kompetencje określa ustawa, w drodze której można przekazać jednostkom samorządu terytorialnego zadania do wykonania.

Tym niemniej przyjęte rozwiązania należy ocenić pozytywnie, wydaje się bowiem, że zrealizowano postulat lokowania zadań najniżej, najbliższej obywateli, to znaczy lokalnie, w gminach i powiatach (a nawet niżej bo w jednostkach pomocniczych gmin), a ponadto wykształciło się swoiste partnerstwo w relacjach władza centralna — samorządowa. Samorząd uczestniczy w niemal wszystkich dotyczących go procesach, wyrażając swoje zdanie. Otwarto mu drogę do współpracy w różnych kierunkach, z podmiotami wewnątrz sektora publicznego i poza nim, w sferze użyteczności publicznej i poza nią (z pewnymi wyjątkami) oraz w ramach państwa i na forum międzynarodowym — od zawierania porozumień, przez umowy, tworzenie jednostek organizacyjnych, działalności gospodarczej, partnerstwo publiczno-prywatne.

Ustawy samorządowe wyraźnie zakazują władzy centralnej ingerować bez uzasadnionej przyczyny w sprawy samorządu. Nadzór dopuszczalny jest jedynie dla sprawdzenia zgodności działalności jednostek samorządowych z prawem. Wszystkie nakazują też sobie wzajemnie (w poziomie) i innym jednostkom samorządu terytorialnego (pionowo) udzielać pomocy, w tym także finansowej. Wyraźnie widoczny jest zatem aspekt pozytywny zasady subsydiarności.

Problem stanowi kierunek przekazywania zadań. O ile gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, może je przejąć od powiatu czy województwa, to znaczy mogą one zostać jej przekazane, nie jest takie oczywiste w świetle przepisów, czy odwrotny kierunek jest dopuszczalny. Rodzi to wiele problemów interpretacyjnych, które skutkują niejednokrotnie zwróceniem się do sądów administracyjnych lub TK.

Ten ostatni z kolei nie wydaje się bezwzględnie chronić zasady subsydiarności. Nie dokonawszy dotychczas interpretacji pojęcia, traktuje je dość dynamicznie i stwierdza, że mogą zaistnieć sytuacje wymagające ograniczenia zasady subsydiarności. Nie jest ona ograniczeniem ingerencji państwa w sprawy samorządów, ale zakresem swobody ustawodawcy decydującego się wkroczyć w zakres działalności zastrzeżony dla samorządów. Zdaniem Trybunału, wymaga ona ujęcia całościowego, wraz z decentralizacją, która nie może być traktowana jako bezwzględny nakaz przekazywania kompetencji w dół. W zależności od sytuacji powinno zatem następować przesunięcie kompetencji w różnych kierunkach, jeśli wskazują na to wartości konstytucyjne i okoliczności indywidualnie rozpatrywanych spraw.

Subsydiarność ujęta wertrykalnie, nawet nie do końca realizowana, wyraźnie podniosła jakość funkcjonowania samorządu, włączyła obywateli w politykę, uaktywniła zasoby społeczno-ekonomiczne w lokalnych wspólnotach, a poprzez współpracę z innymi, pozarządowymi podmiotami zaczęła coraz wyraźniej realizować się w wymiarze horyzontalnym. Samorządy i ich mieszkańcy są coraz bardziej świadomi znaczenia samorządności, zorientowani w prawach lokalnych wspólnot, a także coraz częściej powołują się na zasadę subsydiarności, by chronić albo wręcz umacniać i rozwijać samorządność.

Wydaje się zatem, że dobrze wykorzystano owe 25 lat i w istniejących warunkach subsydiarność znajduje dość szerokie zastosowanie. Jest punktem odniesienia dla dalszego kształtowania samorządu terytorialnego, a rozwój ten z całą pewnością można będzie zauważyć i ocenić przy kolejnej rocznicy funkcjonowania tej instytucji.

Bibliografia

- Bandarzewski K., Chmielnicki P., Kisiel W., *Istotna część zadań publicznych i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizację w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, red. W. Kisiel, Warszawa 2006.
- Demirci B., *The principle of subsidiarity in the European union context*, School of Social Sciences of Middle East Technical University, 2003.
- Eichhorn B., *Zasada subsydiarności w wybranych państwach Unii Europejskiej*, Praca magisterska, Wyższa Szkoła bankowa w Poznaniu Wydział Zamiejscowy w Chorzowie, Chorzów 2014.
- Endo K., *Subsidiarity & Its enemies: To what extents sovereignty contested in the mixed commonwealth of Europe?*, „EUI Working Papers” 2001.
- Feja-Paszkiwicz A., *Zasada pomocniczości a samorząd terytorialny*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2008, nr 4.
- Gałązka A., *Elementarz III sektora*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Maldonado C.D.E., *Human rights solidarity and subsidiarity*, „Essays Toward a Social Ontology” 1997.
- Millon-Delsol Ch., *Zasada subsydiarności — założenia, historia oraz problemy współczesne*, Znak, Kraków 1995.
- Naczelny Sąd Administracyjny, wyrok z dnia 21 stycznia 2010 r., I OSK 1140/09, Lex nr 594919.
- OTK ZU 2003, Seria A Nr 2 (55), poz. 11 z dnia 18 lutego 2003 r. sprawa K/24/02.
- OTK ZU 2006, Seria A Nr 7 poz. 80 z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie U/5/04.
- OTK ZU 2007, Seria A Nr 3, poz. 25, s. 12 z dnia 12 marca 2007 r. w sprawie K54/05.
- OTK ZU 2007, seria A, Nr 3, poz. 26 z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie K/80/07.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. Nr 34, poz. 198.
- 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.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. Nr 91 z późn. zm., poz. 578.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. Nr 96, poz. 604 i nr 104, poz. 656.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. Nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z 15 maja 2002 r. o ustroju stołecznego miasta Warszawy, Dz.U. 2002 Nr 41, poz. 361.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2009 Nr 84, poz. 712 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, Dz.U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.
- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wyrok z 27 stycznia 2014 r., sygn. Akt II SA/GI 1534/13.
- Wuwer A. ks., *Zasada subsydiarności. Perspektywa nauczania społecznego Kościoła*, Studia i Materiały Wydziału Teologicznego UŚ w Katowicach, Katowice 2011.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 17 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/GI 845/13.

Zasada pomocniczości, Wymiar europejski, narodowy, regionalny i lokalny, red. A. Pawłowska, S. Grabowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
Zgud Z., *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze, Kraków 1999.

Źródła internetowe

Henzler M., *Część gmin, powiatów i województw do likwidacji? Niedługo to konieczność*, „Polityka” 27.06.2014, <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1533175,1,czesc-gmin-powiatow-i-wojewodztw-do-likwidacji-niedlugo-to-koniecznosc.read>
Komentarz do artykułu 164 konstytucji RP, <http://annarakowska.pl/post/komentarz-do-art-164-konstytucji-rp-28/>
 Miner B., *Subsidiarity: a Primer*, The Catholic Education Resource Center, The Catholic Thing, 6th July 2009, <http://www.catholiceducation.org/en/religion-and-philosophy/social-justice/subsidiarity-a-primer.html>
 Popławska E., *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/32202/0013.pdf>
Powiaty — szanse i zagrożenia, http://www.magazyngmina.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=e8:powiaty-szanse-i-zagrozenia

The principle of subsidiarity in organisation and functioning of the local government in the Third Republic of Poland

Keywords: subsidiarity, local government, decentralisation, self-government

Summary

This article aims to show the impact of subsidiarity on the shape and functioning of self-government at the local level after the political transformation in the Republic of Poland. The analysis covers the main determinants of implementation of the principle of subsidiarity — from the territorial ones, determining the place of local government in the organizational structure of the State, those relating to the distribution of power (public tasks and competence to perform them) between the central government and the local government (degree of autonomy) and between local government units vertically and horizontally.

The principle of subsidiarity in Poland at first (in the first decade after the transformation) manifested itself as a kind of directive for the lawmakers to create institutions in such a way that allows decisions to be made at the lowest possible level, and then as a legal principle that enables verification of the use of powers given to those institutions and assessment of compatibility of their functioning with the subsidiarity. Although the current conditions are not sufficient for the full implementation of the principle of subsidiarity, it seems that the Constitution creates a possibility to deepen this process.