

Agnieszka Dobek

## Zasada pomocniczości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Zasada pomocniczości zyskała w Polsce rangę zasady konstytucyjnej na mocy ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>318</sup> Jej ujęcie w Konstytucji RP jest skromne. Ograniczono się do jej wymienienia w preambule, bez określenia jej treści w postanowieniach samej konstytucji. W ten sposób zdecydowano, że to doktryna i orzecznictwo będzie dalej rozwijać zasadę pomocniczości<sup>319</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim dotyczy ono zasady pomocniczości. Właściwe rozważania zostaną poprzedzone niezbędnymi uwagami na temat samego pojęcia subsydiarności i jej roli jako zasady prawa.

Idea subsydiarności jest znana od stuleci. Pisał o niej, już w starożytnej Grecji, Arystoteles. Kontynuację zawierają pisma m.in. Althusiusa, Hegla, Milla, Proudhona czy Kuypera. Współczesny kształt nadały jej encykliki papieskie. Pierwsza *Rerum novarum* z 1891 r. chciała zastąpić rozwiązania doktrynalno-ustrojowe liberalizmu i socjalizmu, druga *Quadragesimo anno* z 1931 r. była reakcją na rodzący się totalitaryzm, w wersji faszystowskiej i komunistycznej<sup>320</sup>. Zainteresowanie subsydiarnością wyraźnie wzrosło po drugiej wojnie światowej. W państwach Europy Zachodniej stała się opozycją dla zakwestionowanej opiekuńczej roli państwa, a państwom Europy Wschodniej wskazała kierunek ich dalszej transformacji. Jednocześnie stała się hasłem przewodnim integrującej się Europy.

Najczęściej cytowaną i zarazem budzącą najmniej kontrowersji jest definicja idei subsydiarności Piusa XI przywołana w encyklice

---

<sup>318</sup> E. Popławska, *Zasada subsydiarności w Traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 117.

<sup>319</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 89.

<sup>320</sup> M. Sadowski, *Państwo w doktrynie papieża Leona XIII*, Kolonia Limited 2002, s. 126–128, a także przypis 82.

*Quadragesimo anno*, akcentująca jej filozoficzno-moralny aspekt<sup>321</sup>: „Nienaruszalnym i niezmiennym 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 wyższym. Każda akcja społeczna ze swej natury ma charakter pomocniczy; winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać”<sup>322</sup>.

U podstaw idei subsydiarności leży filozofia człowieka i społeczeństwa, w szczególności zagadnienie roli i statusu osoby ludzkiej w społeczeństwie. Człowiek jako byt samodzielny powołuje do życia organizację społeczną, w zakresie i w formie, w jakiej jest ona niezbędna jako pomoc osobom ludzkim. Wszystkie organizacje i społeczności powinny służyć i pomagać w realizacji celów i interesów jednostki, respektując jej autonomię i umożliwiając samorealizację. Autonomia i samorealizacja jednostki mają naturalne, zmienne w czasie i uzależnione od okoliczności ograniczenia. Jednostka, która nie może sama zrealizować swoich celów, łączy swoje wysiłki z innymi jednostkami. W ten sposób urzeczywistnienie interesu ogółu staje się integralną częścią jej jednostkowego „dobro-bytu”<sup>323</sup>. Idea subsydiarności zawiera w sobie jednocześnie nakaz świadczenia pomocy i zakaz podejmowania szkodliwej, ograniczającej inicjatywę interwencji, za to ma aktywizować wzajemność i solidarność życia społecznego.

Subsydiarność może mieć zastosowanie na wszystkich płaszczyznach życia społecznego: począwszy od rodziny, poprzez społeczności pośrednie w państwie, aż do społeczności państwowej. Może mieć ona również zastosowanie we wszystkich dziedzinach życia społecznego: społecznej, politycznej, gospodarczej, kościelnej<sup>324</sup>. Dotyczy ona zarówno stosunków pomiędzy jednostką a społecznościami, jak też

---

<sup>321</sup> J. Kurzyński, *Vademecum samorządowca i polityka, czyli zasada subsydiarności w funkcjonowaniu samorządu gospodarczego*, Wrocław 2006, s. 19.

<sup>322</sup> Pius XI, *Encyklika o odnowieniu ustroju społecznego „Quadragesimo anno”*, tłum. ks. J. Piwowarczyk, „Znak” 1982, n. 80, s. 707–708.

<sup>323</sup> Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków, 1994, s. 42–43.

<sup>324</sup> Ks. W. Łużyński, *Państwo pomocnicze. Nauczanie Jana Pawła II*, Lublin 2001, s. 75.

stosunków wzajemnych, łączących poszczególne społeczności w zależności hierarchicznej. Poszczególne społeczności, np. organizacje zawodowe, gospodarcze, polityczne, mają pomagać jednostkom, ale zawsze tylko w zakresie szczegółowych, odcinkowych potrzeb. Naczelna organizacja życia społecznego, którą jest państwo, nie powinna przejmować działalności tych mniejszych społeczności, lecz przychodzić im z pomocą w takim zakresie, w jakim nie potrafią one spełnić swoich zadań udzielania wsparcia jednostkom ludzkim. Podobnie każda mniejsza społeczność, odwołuje się do społeczności większych tylko wtedy i w takim zakresie, w jakim nie może spełnić zadań wyznaczonych jej przez potrzeby wszystkich członków. Prawa i wolności jednostek stają się źródłem wszystkich praw i obowiązków społeczności. Każda społeczność „wyższa” zobowiązana jest szanować prawa społeczności „niższych”, zapewniając im możliwość spełnienia ich naturalnych zadań<sup>325</sup>.

W ujęciu polityczno-prawnym subsydiarność dotyczy sprawowania władzy, w szczególności rozdziału kompetencji pomiędzy poszczególne jednostki organizacyjne. Subsydiarność sprowadza się tutaj do idei, zgodnie z którą wszelkie decyzje dotyczące obywateli powinny być podejmowane na szczeblach jak najniższych i jak najbliższych obywatelowi, a decyzje na szczeblach wyższych powinny być podejmowane tam, gdzie ich efektywność będzie największa. Szczeble wyższe powinny powstrzymywania się od przejmowania kompetencji instytucji podległych. Ingerencja jest możliwa, ale w wypadku koniecznym dla udzielenia pomocy w niezbędnym wymiarze. W tym przypadku, pomoc oznacza decentralizację kompetencji oraz wsparcie organizacyjne i finansowe w celu realizowania określonych zadań przez określone podmioty<sup>326</sup>.

Subsidiarność może być traktowana nie tylko jako pewien postulat polityczny. Jej urzeczywistnianie może odbywać się m.in. poprzez prawo, jako instrument regulujący stosunki społeczne<sup>327</sup>. Może mieć ona wówczas zastosowanie, na różnych poziomach systemu prawnego państwa, jako forma ułożenia relacji między różnymi korporacjami terytorialnymi o charakterze publicznoprawnym. Na subsydiarność w

<sup>325</sup> Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1994, s. 150.

<sup>326</sup> J. Kurzyński, *op. cit.*, s. 21.

<sup>327</sup> A. Szpor, *Państwo subsydiarność jako zasada prawa w UE i w Polsce*, Samorząd Terytorialny, 2001, nr 1–2, s. 5.

systemie prawa można zatem patrzeć jako na wskazówkę dla ustawodawcy konstytucyjnego, aby tak układał podział zadań publicznych między państwo a inne związki publicznoprawne oraz tak określał zakres wolności obywatelskich, żeby zagwarantować jak najszerszą autonomię obywateli oraz mniejszych wspólnot<sup>328</sup>.

Jurydyzacja idei pomocniczości może odbywać się na poziomie konstytucyjnym lub legislacyjnym – różnymi metodami. Pomocniczość może być wprost zapisana w tekście, możliwe jest również takie sformułowanie poszczególnych przepisów, aby sąd (Trybunał Konstytucyjny) mógł stwierdzić jej obowiązywanie<sup>329</sup>.

Wieloznaczność idei pomocniczości rodzi jednak problem jej wykładni. Nie eliminuje jej wprowadzenie jako potencjalnej zasady prawa, ale może sprawić, że wynik takiej regulacji będzie odmienny od zamierzonego. W tym kontekście warunkiem jej skuteczności staje się zagadnienie kontroli stosowania prawa<sup>330</sup>.

Z kolei w ramach systemu prawnego subsydiarność może przybrać postać zasady konstytucyjnej. Jak wskazuje Z. Zgud, może wtedy funkcjonować na dwóch poziomach i być adresowana do różnych podmiotów życia publicznego<sup>331</sup>. Na pierwszym poziomie będzie wyrażać postulat pod adresem ustawodawcy kreowania takiego systemu instytucji wyposażonych w odpowiednie kompetencje, jaki pozwala na podejmowanie decyzji w bezpośrednim kontakcie z tymi, których dotyczą. Na drugim poziomie będzie wymuszać ciągły proces weryfikacji, którego celem będzie ocena sposobu korzystania z przyznanych kompetencji i ich zgodność z zasadą subsydiarności. Jednocześnie subsydiarność może być konstytucyjnym odniesieniem do innych pozaprawnych systemów normatywnych. Umożliwia ona wtedy oparcie prawa na konkretnej bazie aksjologicznej. Tym samym może zostać spełniony postulat funkcjonowania norm o ogólnym charakterze, których zadanie polega na domykaniu danego systemu normatywnego<sup>332</sup>. Jednocześnie, we współczesnym świecie, w którym dominują złożone

---

<sup>328</sup> M. Radwan-Röhrenscheff, *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Warszawa 1996, s. 209.

<sup>329</sup> A. Szpor, *op. cit.*, s. 5.

<sup>330</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>331</sup> Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 21.

<sup>332</sup> *Ibidem*, s. 23.

stosunki społeczne i w którym niemożliwe jest szczegółowe uregulowanie całokształtu zagadnień sprawowania władzy, wprowadzenie zasady subsydiarności zawierającej w sobie pewien stopień niedookreślenia pozwoli na zachowanie giętkości systemu i zmniejszy ryzyko szybkiej petryfikacji norm.

Zgromadzenie Narodowe, wprowadzając zasadę pomocniczości do preambuły Konstytucji RP, miało nadzieję, że to Trybunał Konstytucyjny dokona ostatecznie wykładni przedmiotowej zasady<sup>333</sup>. Jak dotąd orzecznictwo Trybunału w tej materii nie jest obszerne. W ciągu dziesięciu lat, zaledwie w kilkunastu orzeczeniach powołano się wprost na zasadę pomocniczości. Oczywiście, zawartość orzeczeń Trybunału uzależniona jest od kierowanych do niego spraw, a te dotąd rzadko wskazywały jako wzorzec kontroli konstytucyjności samą zasadę pomocniczości. Zazwyczaj powoływano się na nią jako na jeden z wielu wzorców badania konstytucyjności aktu normatywnego, w sprawach dotyczących sytuacji prawnej i faktycznej samorządu terytorialnego na szczeblu gminnym.

W wyroku z 8 maja 2002 r. (K 29/00)<sup>334</sup>, Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie konstytucyjności przepisu nakładającego na samorząd terytorialny obowiązek uzyskania pozytywnej opinii kuratora oświaty na zlikwidowanie szkoły. Trybunał uznał, że art. 59 ust. 1 zd. 1 Ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty<sup>335</sup> jest zgodne z art. 16 ust. 2 i art. 166 ust. 1 konstytucji. Sędziowie Trybunału Konstytucyjnego uznali, że kwestionowany artykuł jest zgodny z wyżej wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi, ponieważ nie narusza zasady samodzielności samorządu terytorialnego. W uzasadnieniu wyroku Trybunał wyjaśnił kwestię samodzielności gminy i warunków, w jakich ta samodzielność może zostać ograniczona. Jego zdaniem, aby stwierdzić, czy ingerencja jest uzasadniona czy też nie, należy odwołać się do wykładni uwzględniającej cel i aksjologię ustawy wprowadzającej ograniczenie oraz stwierdzić, czy istnieje adekwatność celu uzasadniającego ograniczenie do zastosowanego przez ustawodawcę środka. „Ingerencja ustawodawcy nie może być też nadmierna, tzn. nie powinna przekraczać granic

---

<sup>333</sup> E. Popławska, *op. cit.*, s. 127.

<sup>334</sup> OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 30.

<sup>335</sup> Dz.U. 1996 r. nr 67, poz. 329 z późn. zm.

niezbędnych dla ochrony interesu publicznego, z którym jest ona powiązana. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że Konstytucja deklaruje w preambule, iż prawa podstawowe dla państwa są oparte między innymi na zasadzie pomocniczości, co oznacza, że zasada ta (nazywana też zasadą subsydiarności) stanowi tym samym konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle<sup>336</sup>.

W wyroku z 18 lutego 2003 r. (K 24/02)<sup>337</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł w sprawie wniosków złożonych przez rady sześciu gmin warszawskich o zbadanie zgodności z Konstytucją RP, m.in. w związku z postanowieniami preambuły, Ustawy z 15 maja 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy<sup>338</sup> oraz art. 4 i art. 4a Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>339</sup>. Trybunał uznał, iż zaskarżone przepisy są zgodne z podanymi jako wzorce konstytucyjne przepisami Konstytucji RP oraz z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego. W uzasadnieniu wyroku sędziowie odnieśli się m.in. do wyrażonej w preambule do konstytucji zasady pomocniczości, która jako „umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot, uzasadnia podejmowanie działań na szczeblu ponadlokalnym, jeśli 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<sup>340</sup>”; i dalej: „z tej właśnie zasady wynika konieczność działania ustawodawcy w sprawie reformy ustroju Warszawy, jeżeli w jego ocenie samorząd warszawski z powodu wad strukturalnych nie spełnia swoich celów i zadań. Zasada pomocniczości nie wyklucza wprowadzenia jednej gminy zamiast jedenastu. Przeciwnie, przewidziane w kwestionowanej ustawie rozwiązania mogą sprzyjać umocnieniu uprawnień obywateli i ich wspólnot, jeżeli nowy ustrój Warszawy będzie zwiększał zdolność

---

<sup>336</sup> OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 30, s. 5.

<sup>337</sup> OTK ZU 2003, seria A, nr 2 (55), poz. 11.

<sup>338</sup> Dz.U. 2002 r., nr 41, poz. 361 z późn. zm.

<sup>339</sup> Dz.U. 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

<sup>340</sup> OTK ZU 2003, seria A, nr 2 (55), poz. 11. s. 36.

wykonywania zadań publicznych przez jednostki terytorialne<sup>341</sup>.

Prezydent RP wnioskiem z 25 lipca 2005 r. zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z konstytucją niektórych przepisów przedłożonej do podpisu Ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy. W dniu 7 grudnia 2005 r., Trybunał wydał wyrok (Kp 3/05)<sup>342</sup>, w którym częściowo uznał rację wnioskodawcy, stwierdzając niezgodność art. 1 pkt. 3 lit. b i c Ustawy z 1 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy w zakresie, w jakim pozbawia gminę miasta stołecznego Warszawa prawa wykonywania zadania własnego obejmującego sprawy ochrony zdrowia i prowadzenie żłobków oraz przekazuje organom dzielnicy uprawnienia stanowiące i wykonawcze przewidziane prawem, związane z wykonywaniem tego zadania. W uzasadnieniu wyroku, Trybunał po raz kolejny odniósł się do zasady pomocniczość, stwierdzając, że: „stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo”<sup>343</sup>. Wypowiedział się również w sprawie tworzeniu jednostek pomocniczych, co jego zdaniem „odpowiada zasadzie subsydiarności i pozwala przenosić realizację zadań publicznych na poziom takich struktur, które pozostają najbliżej obywatela. Jednakże – należy to wyraźnie podkreślić – chodzi o realizację zadań, które z mocy Konstytucji i ustaw przynależą władzy publicznej – samorządowi terytorialnemu (gminie)”<sup>344</sup>. Powtórzył też uzasadnienie wyroku z dnia 8 maja 2002 r. (K 29/00), we fragmencie dotyczącym samodzielności gminy i warunków jej ograniczania<sup>345</sup>.

W wyroku z 11 maja 2005 r. (K 18/04)<sup>346</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł, że traktat akcesyjny jako całość oraz poszczególne zaskarżone postanowienia traktatowe nie naruszają wskazanych przez wnioskodawców przepisów Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku znalazły się objaśnienia dotyczące preambuły i zawartych w niej wartości konstytucyjnych: „W preambule do Konstytucji z 1997 r. zawarta została charakterystyka drogi ustrojowej Polski, wraz z podkreśleniem

<sup>341</sup> *Ibidem*, s. 47–48.

<sup>342</sup> OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115.

<sup>343</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>344</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>345</sup> OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 30, s. 5.

<sup>346</sup> OTK ZU 2005, seria A, nr 7, poz. 80.

doświadczeń niepodległościowych i demokratycznych, wskazanie uniwersalnych wartości konstytucyjnych oraz podstawowych zasad organizujących życie wspólnoty państwowej, takich jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności). Zaakcentowania wymaga okoliczność, że wartości te, oraz wspomniana zasada pomocniczości, należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej (art. 5 TWE i art. 2 TUE)<sup>347</sup>. Dalej, Trybunał stwierdził, że wprowadzie: „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”<sup>348</sup>.

Kolejny wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2006 r. (U 5/04)<sup>349</sup> dotyczy wniosków złożonych przez Radę Powiatu Wielickiego i Radę Gminy Kłaj o zbadanie zgodności § 1 pkt. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z 22 lipca 2003 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowościom statusu miasta<sup>350</sup> z przepisami Konstytucji RP, w tym z preambułą, w zakresie, w jakim odnosi się ona do zasady współdziałania władz i dialogu społecznego oraz zasady pomocniczości, a także z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego i ustawą o samorządzie gminnym, oraz wniosku Rady Gminy Raciąż o zbadanie zgodności § 1 pkt 4a Rozporządzenia Rady Ministrów z 27 lipca 2004 r. w sprawie ustalenia granic, zmiany nazw i siedzib władz niektórych gmin i miast oraz nadania miejscowości statusu miasta<sup>351</sup> z Konstytucją RP i ustawą o samorządzie gminnym. Trybunał uznał, że zaskarżone przepisy są zgodne z podanymi jako wzorce konstytucyjne przepisami Konstytucji RP oraz Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego i przepisami o samorządzie gminnym. W uzasadnieniu wyroku sędziowie odnieśli się m.in. do pojęcia

<sup>347</sup> *Ibidem*, s. 43.

<sup>348</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>349</sup> OTK ZU 2006, seria A, nr 7, poz. 80.

<sup>350</sup> Dz.U. 2003 r., nr 134, poz. 1248.

<sup>351</sup> Dz.U. 2004 r., nr 169, poz. 1767.



decentralizacji i zasady pomocniczości. Zdaniem Trybunału „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. Wyłączenie to powinno być dokonane »w zakresie określonym prawem«, a zatem w zgodzie z konstytucją, w drodze ustawy, przy poszanowaniu wymogu racjonalności. Granice decentralizacji wynikać mogą także ze zmian polityki państwa, stanu gospodarki lokalnej, możliwości dostosowania administracji do wykonywania służby publicznej zgodnie z zasadą pomocniczości. Podstawowym założeniem społecznym i konstytucyjnym w tym zakresie jest lokowanie aparatu wykonującego zadania jak najbliżej obywateli, przy uwzględnieniu wszelkich okoliczności społeczno-gospodarczych warunkujących wprowadzone zmiany”<sup>352</sup>.

W wyroku z 12 marca 2007 r. (K 54/05)<sup>353</sup>, Trybunał Konstytucyjny odniósł się do wniosku Rady Miasta Łódź o zbadanie zgodności art. 87 ust. 3 Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>354</sup> z Konstytucją RP, w tym z jej preambułą, w zakresie, w jakim wyraża ona zasadę współdziałania władz, zasadę pomocniczości oraz wymóg skuteczności i rzetelności działania instytucji publicznych, oraz z art. 3 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Trybunał uznał, że zaskarżony artykuł jest zgodny z podanymi jako wzorce konstytucyjne przepisami Konstytucji RP oraz przepisami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. W uzasadnieniu wyroku odniósł się do wyrażonej w preambule do Konstytucji RP zasady pomocniczości: „W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli”<sup>355</sup>. Dalej, Trybunał stwierdził, że „Do ustawodawcy należy w szczególności stworzenie odpowiednich ram prawnych, które z jednej strony zapewnią niezbędną samodzielność jednostkom samorządu terytorialnego w dziedzinie planowania przestrzennego i umożliwią skuteczne zaspokajanie potrzeb mieszkańców tych jednostek, a z drugiej strony

---

<sup>352</sup> OTK ZU 2006, seria A, nr 7, poz. 80.

<sup>353</sup> OTK ZU 2007, seria A, nr 3, poz. 25.

<sup>354</sup> Dz.U. 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.

<sup>355</sup> OTK ZU 2007, seria A, nr 3, poz. 25, s. 12.

zapewnią przestrzeganie podstawowych wartości konstytucyjnych oraz ochronę interesów ogólnonarodowych. Ustawodawca, określając kompetencje jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ładu przestrzennego, musi zatem starannie wyważyć interesy ogólnokrajowe i interesy lokalne oraz rozdzielić kompetencje poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i administracji rządowej<sup>356</sup>.

W wyroku z 13 marca 2007 r. (K 8/07)<sup>357</sup> Trybunał Konstytucyjny rozpoznał wniosek grupy posłów na Sejm RP dotyczący terminu składania oświadczeń majątkowych. W uzasadnieniu wyroku sędziowie powołali się m.in. na zasadę pomocniczości, stwierdzając, że należy ją rozumieć „jako wyznacznik swobody regulacyjnej ustawodawcy, decydującego się na wkroczenie w zakresy zastrzeżone dla samorządności lokalnej”<sup>358</sup>.

Z analizowanych orzeczeń wynika, że jak dotąd, Trybunał Konstytucyjny nie podjął się próby sformułowania definicji zasady pomocniczości. W tym zakresie odwołuje się on jedynie do definicji zawartej w art. 4 ust. 3 Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego. W wyroku z 2 maja 2002 r. (K 29/00) Trybunał stwierdził, że „treść zasady pomocniczości nie ma wprawdzie rozwinięcia w przepisach konstytucji, ale należy w tym przypadku stosować się do art. 4 ust. 3 ratyfikowanego przez Polskę Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego”<sup>359</sup>, i że: „Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli”, oraz iż: „powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności (Dz. U. z 1994 r. nr 124, poz. 607)”<sup>360</sup>.

Powolywanie się na pomocniczość w przedstawionych wyżej orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego pozwala bez wątplenia uznać ją za obowiązującą zasadę prawa w polskim porządku prawnym. W pierwszym z przytoczonych wyroków K 29/00 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Konstytucja deklaruje w preambule, iż prawa podstawowe

---

<sup>356</sup> *Ibidem*.

<sup>357</sup> OTK ZU 2007, seria A, nr 3, poz. 26.

<sup>358</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>359</sup> OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 30, s. 5.

<sup>360</sup> *Ibidem*.

dla państwa są oparte między innymi na zasadzie pomocniczości<sup>361</sup>. Stanowisko to zostało potwierdzone w późniejszych orzeczeniach. W sprawie K 54/05 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „Konstytucja przyjmuje w preambule zasadę pomocniczości. W myśl tej zasady państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli<sup>362</sup>. W sprawie Kp 3/05 Trybunał orzekł, że: „zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji<sup>363</sup>. Szerszy kontekst uznania pomocniczości za zasadę konstytucyjną przedstawił Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2005 r. (K 18/04)<sup>364</sup>.

Dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia również wątpliwości co do tego, że zasada pomocniczości w polskim systemie prawa stanowi wzorzec kontroli konstytucyjności aktów prawnych, co w pierwszej kolejności oznacza, że wskazuje ona kierunek działania ustawodawcy i organów orzekających. W wyroku z 3 czerwca 1998 r. (K 34/97)<sup>365</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: „wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog – to niektóre z wyraźnie wysłowionych w preambule konstytucji z 1997 r. wartości, które muszą stanowić kryteria oceny wszelkich działań publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa prawnego<sup>366</sup>. Wymienione w wyroku wartości sąsiadują bezpośrednio w tekście preambuły Konstytucji RP z zasadą pomocniczości, a zatem powyższe sformułowanie należy odnosić również do tej zasady<sup>367</sup>. W innym wyroku, z 8 maja 2002 r. (K 29/00), Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada pomocniczości stanowi: „konstytucyjną dyrektywę w określaniu zadań i kompetencji władz publicznych oraz w rozdzielaniu zadań pomiędzy nie w ogóle<sup>368</sup>. W wyroku z 7 grudnia 2005 r. (Kp 3/05) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

---

<sup>361</sup> *Ibidem*.

<sup>362</sup> OTK ZU 2007, seria A, nr 3, poz. 25, s. 12.

<sup>363</sup> OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115, s. 8.

<sup>364</sup> OTK ZU 2005, seria A, nr 7, poz. 80, s. 43.

<sup>365</sup> OTK ZU 1998, nr 4, poz. 49.

<sup>366</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>367</sup> E. Popławska, *op. cit.*, s. 129.

<sup>368</sup> OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 30, s. 5.

„Stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo”<sup>369</sup>. W tym samym wyroku, jak również w wyroku z 24 marca 1998 r. (K 40/97)<sup>370</sup>, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego podzielili stanowisko Sądu Najwyższego<sup>371</sup>, stwierdzając, że „postanowienia ustawy o ustroju miasta stołecznego Warszawy muszą być interpretowane zgodnie z zasadami konstytucyjnymi dotyczącymi ustroju i funkcjonowania samorządu terytorialnego, w tym zgodnie z zasadą pomocniczości (wyrażona w preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.) oraz zgodnie z generalną zasadą domniemania kompetencji samorządowych na rzecz gmin”<sup>372</sup>.

W swoich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjny uwzględnia dynamiczny charakter zasady pomocniczości. Jego zdaniem, w zależności od sytuacji powinno nastąpić przesunięcie kompetencji albo w górę, albo w dół. Trybunał, często też zwraca uwagę na to, że zasada pomocniczości powinna być rozumiana w całej swej złożoności. Podkreśla, że powołując się na zasady prawa, należy brać pod uwagę wszystkie wartości przywołane w konstytucji, jak i całościowość danej sprawy (K 24/02, U 5/04), stąd w niektórych sytuacjach uzasadnione jest ograniczanie zasady pomocniczości<sup>373</sup>. Przykładem może być wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2003 r. (K 24/02). W wyroku tym Trybunał stwierdził, że utworzenie w miejsce kilkunastu gmin jednej, olbrzymiej, dwumilionowej gminy nie pozostaje w sprzeczności z zasadą subsydiarności. Sędziowie wskazali, że sformułowania art. 15 konstytucji nie można traktować jako oderwane od zasady racjonalności działania i traktować wyłącznie jako nakaz przekazywania zadań „w dół”, gdyż w pewnych sytuacjach „scentralizowanie kompetencji i środków finansowych może być konieczne dla właściwej realizacji zadań publicznych”, przykładem jest ustrój organizacyjny i finansowy

---

<sup>369</sup> OTK ZU 2005, seria A, nr 10, poz. 115, s. 8.

<sup>370</sup> OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12.

<sup>371</sup> Wyrok SN z 6 listopada 1997 r., III RN 50/97, OSNPiUS 1998, nr 8, poz. 232.

<sup>372</sup> OTK ZU 1998, nr 2, poz. 12, s. 6.

<sup>373</sup> P. Chmielnicki, *Istotna część zadań publicznych i zasada subsydiarności jako konstytucyjne dyrektywy określające zakres działania samorządu terytorialnego i ich realizację w ustawodawstwie i orzecznictwie*, [w:] W. Kisiel (red.), *Prawo samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 62.

Warszawy, decentralizacja finansów publicznych zaś „musi być oceniana w kategoriach efektów społecznych i sprawności działania państwa oraz wzrostu efektywności wykorzystania środków publicznych”. Trybunał powołał się również na przepisy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, według których ustawodawca powinien powierzyć odpowiedzialność za sprawy publiczne temu organowi, „który znajduje się najbliżej obywateli”. Zdaniem Trybunału zmiany ustrojowe zmierzające do utworzenia jednej dużej gminy w miejsce 11 gmin oraz utworzenie dzielnic o szerokiej autonomii nie wskazują na niezgodność z normami Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Według Trybunału Konstytucyjnego, bezpośrednia bliskość władzy samorządowej dla obywateli może być zapewniona przez dzielnice – specjalnie umocowane i wyposażone w odpowiednie kompetencje jednostki pomocnicze samorządu całej Warszawy. Z wyrokiem tym polemizuje P. Chmielnicki. Jego zdaniem połączenie kilkunastu małych gmin w jedną olbrzymią gminę zdecydowanie odbiega od ducha idei pomocniczości<sup>374</sup>, a ten wyrok świadczy o małej przydatności przepisów wyrażających pomocniczość jako wzorca konstytucyjnego.

Na podstawie analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego należy zauważyć, że często przedmiotem wniosków są przepisy ustaw dotyczących samorządu terytorialnego (K 25/98, K 38/97<sup>375</sup>, U 5/04, K 54/05, K 31/06, K 29/00, K 24/02, Kp 3/05, K 4/95<sup>376</sup>). To świadczy o tym, że zasada pomocniczości określa część standardów prawodawstwa<sup>377</sup>. Jednocześnie, w sporach przed Trybunałem, na tę zasadę coraz częściej powołują się jednostki samorządu terytorialnego. Wynika to z faktu, że to one są najbardziej zagrożone w swych kompetencjach przez rozrost uprawnień państwa. By bronić swych kompetencji, występują do Trybunału, powołując się m.in. na zasadę pomocniczości (K 38/97, K 54/05, K 24/02, U 5/04, K 29/00). Skarżący, ale także Trybunał Konstytucyjny, zaczynają doceniać rolę tej zasady jako istotnego elementu wzmacniającego siłę argumentacji dla prezentowanego stanowiska, jak i korzyści płynące z jej stosowania.

---

<sup>374</sup> *Ibidem*, s. 81.

<sup>375</sup> OTK ZU 1998, nr 2, poz. 31.

<sup>376</sup> OTK ZU 1995, nr 2, poz. 11.

<sup>377</sup> P. Sarnecki (red.), *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*, Warszawa 2005, s. 60.

## **The principle of subsidiarity in the Constitutional Court's decisions. Summary**

The modern sense of the principle of subsidiarity is due to the social teaching of the Catholic Church. The least controversial definition of this principle was contained in the encyclical *Quadragesimo anno* from 1931. The principle of subsidiarity was mentioned in the preamble to the Constitution of the Republic of Poland from the 2<sup>nd</sup> of April, 1997, but it was not explained in this legal act. The Polish Constitutional Court (Trybunał Konstytucyjny) quoted this principle in its decisions only a few times during the last ten years, mainly in the decisions concerning questions of the local authority. In the decision from the 18<sup>th</sup> of February, 2003 (K 24/02), the Constitutional Court adjudicated that the principle of subsidiarity justifies taking the actions on the superlocal level when such a solution is better and more effective than the actions performed by the organs of the lowest level of the local authority. However, in general, as the Constitutional Court indicated in the decision from the 2<sup>nd</sup> of May, 2002 (K 29/00), “the responsibility for the public matters should be taken in the first place by the organs (authorities) which are situated nearest the citizens”. In accordance with this principle, “the state should not perform the tasks which could be performed more effectively by smaller communities of citizens” (the decision from the 12<sup>th</sup> of March, 2007—K 54/05).

## **Le principe de subsidiarité dans la jurisprudence du Tribunal constitutionnel. Résumé**

Le principe de subsidiarité doit sa forme contemporaine à la doctrine sociale de l'Église catholique. Sa définition la moins controversée a été formulée dans l'encyclique *Quadragesimo anno* de 1931. Ce principe a été mentionné dans le préambule de la Constitution de la République Polonaise du 2<sup>e</sup> avril 1997, mais il n'a pas été précisé dans cet acte. Au cours des dix dernières années, le Tribunal constitutionnel ne se référait que quelques fois à ce principe dans ses arrêts, avant tout dans les arrêts concernant les questions de l'administration locale. Dans le jugement du 18 février 2003 (K 24/02), le Tribunal constitutionnel a reconnu que le principe de subsidiarité « justifie les actions dépassant le niveau local si une telle solution se montre meilleure et plus efficace que les actions de l'échelon principal ». Mais dans son jugement du 2 mai 2002 (K 29/00) le Tribunal souligne qu'en général « la responsabilité des affaires publiques repose avant tout sur ces organes du pouvoir qui se trouvent le plus près des citoyens ». En effet, selon le principe de subsidiarité (arrêt du Tribunal du 12 mars 2007, K 54/05) « l'État ne doit pas remplir les devoirs qui peuvent être réalisés d'une façon plus efficace par de petites communautés des citoyens ».