

Kinga Łuczka

ZASADA POMOCNICZOŚCI JAKO FUNDAMENT NOWOCZESNEGO PAŃSTWA

Nowoczesna koncepcja demokratycznego państwa prawa wywodzi się z zasady pomocniczości (zwanej także zasadą subsydiarności). Zasada pomocniczości ustala wewnętrzny porządek w państwie. Po pierwsze, stanowi ona ochronę dla obywatela przed nadmierną ingerencją ze strony państwa, a po drugie, w pewnym sensie legitymizuje także istnienie różnorodnych struktur pośrednich pomiędzy obywatelem a państwem (w szczególności struktur w postaci jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów i samorządów województw). Zastosowanie idei pomocniczości umożliwia sprawowanie władzy w sposób bliższy obywatelowi, zapobiega alienacji społecznej i sprzyja rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego¹. Zasadę pomocniczości określa się mianem fundamentu nowoczesnego państwa i zjednoczonej Europy. Wskazuje się na jej zalety w postaci: „przyczyniania się do przezwyciężenia centralizmu państwowego, poszerzania zakresu wolności wszystkich podmiotów życia społeczno-politycznego w skali krajowej i międzynarodowej, powrót do personalizmu i stawianie na pierwszym miejscu praw człowieka”².

Pomocniczość jest pewną ideą funkcjonowania społeczności ludzkich, określającą wzajemne relacje pomiędzy państwem, obywatelem i strukturami pośrednimi³. Rozważania na temat powyższych relacji towarzyszą całej historii myśli politycznej, jednakże zasada pomocniczości w jej obecnym

¹ D. Milczarek, *Wprowadzenie*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 19.

² Tamże, s. 20-21.

³ A. Wiktorowska, *Zasada subsydiarności*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 761.

kształcie pojawiła się dopiero w XIX w., a jej podstawowe założenia wywodzą się ze społecznej nauki Kościoła katolickiego⁴. Dlatego też, poszukując odpowiedzi na pytania dotyczące tej – podstawowej dla systemu demokratycznego – zasady, należy odwołać się do społecznej nauki Kościoła katolickiego, jako jej źródła.

Zasada pomocniczości po raz pierwszy została sformułowana pod koniec XIX w. przez papieża Leona XIII w encyklice *Rerum novarum* i była odpowiedzią na idee głoszone przez zwolenników socjalizmu⁵. Wiek XIX przyniósł gwałtowny postęp techniczny, upadek manufaktur i powstanie przemysłu na wielką skalę. Równocześnie przemiany gospodarcze spowodowały zmianę stosunków społecznych, akumulację kapitału w rękach nielicznych, przy masowym ubożeniu i wycisku pozostałych warstw społeczeństwa. Ubóstwo i wycisk robotników doprowadziły do fali masowych strajków i powstania podatnego gruntu dla działalności socjalistów. Socjaliści uważali, iż w celu usunięcia przepaści między warstwami społecznymi należy znieść własność prywatną i zastąpić ją własnością społeczną, zarządzaną przez organy centralne, które regulowałyby wszystkie dziedziny życia społecznego i gospodarczego. Zawłaszczeniu własności prywatnej przez państwo i nieuprawnionemu poszerzaniu zakresu zadań władzy centralnej sprzeciwiał się papież Leon XIII w encyklice *Rerum novarum*, podkreślając znaczenie zasady, nazwanej później – zasadą pomocniczości. „Nie ma podstaw do wysuwania opatrności państwowej na usprawiedliwienie własności wspólnej; człowiek bowiem starszy jest, niżli państwo, a prawo do życia i do troski o ciało otrzymał jeszcze, zanim jakiegokolwiek powstało państwo” – pisał papież Leon XIII⁶. Encyklika nie negowała roli państwa, podkreślała, iż celem i obowiązkiem państwa jest troska o dobro wspólne, która winna przejawiać się w dbałości o sprawy gospodarcze obywateli, zabieganie o rozwój produkcji i odpowiednią ilość dóbr materialnych. Rolą państwa jest również opieka nad warstwami ubogimi oraz dbałość o przestrzeganie sprawiedliwości i poszanowanie praw wszystkich obywateli. Tak wyznaczona działalność państwa podlega jednak ograniczeniu: „prawo wymaga, żeby ani jednostka, ani rodzina nie była pochłaniana przez państwo; jest więc rzeczą słuszną, by i jednostka i rodzina miała swobodę działania, jak długo nie zagraża dobru powszechnemu, lub nie wyrządza krzywdy bliź-

⁴ C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, s. 11.

⁵ A. Wuwer, *Zasada pomocniczości. Wprowadzenie do Nauczania Społecznego Kościoła*, adres internetowy: www.opoka.org.pl/biblioteka/I/IK/czym_jest_kns8.html.

⁶ Leon XIII, *Rerum novarum*, „Znak”, 34 (1982) nr 7-9, s. 648.

niemu”. Jak wyjaśnia dalej papież: człowiek, który otrzymał „prawo do życia i do troski o ciało” jest odpowiedzialny za swój los i odpowiedzialność ta jest jego niezbywalnym prawem, dlatego interwencja ze strony państwa dopuszczalna jest dopiero wówczas, kiedy człowiek w jakimś zakresie nie jest w stanie poradzić sobie samodzielnie (przy czym papież dodaje, iż takie działanie nie powinno wykraczać poza to, czego wymaga niezbędna pomoc lub usunięcie nadużyć)⁷.

Szczególną uwagę zwracał papież Leon XIII na rolę, jaką w życiu społecznym odgrywają wspólnoty lokalne: „doświadczenie codzienne uczy człowieka, że siły ma słabe; ono też skłania i wzywa do starania się o pomoc drugich. (...) z tego to naturalnego pędu rodzi się wszelka łączność i nawet państwo; on także skłania człowieka do tworzenia ze współobywatelami w ramach państwa innych związków, szczuplejszych wprawdzie i niedoskonałych, w każdym jednak razie prawdziwych społeczności”. Leon XIII podkreślał, iż możliwość tworzenia prywatnych stowarzyszeń jest przynależna człowiekowi z mocy prawa naturalnego, zaś państwu nie wolno odmawiać im prawa do istnienia, poza szczególnymi przypadkami, kiedy działalność stowarzyszenia kłóci się z moralnością, sprawiedliwością i dobrem państwa. Państwo, podobnie jak i stowarzyszenia, istnieje na mocy prawa naturalnego, dlatego zakazując prywatnych związków obywateli, podważałoby swoje własne podstawy. Papież zachęcał robotników do tworzenia różnorodnych organizacji zawodowych oraz towarzystw wzajemnej pomocy, które miałyby na celu zabezpieczenie pracowników i ich rodzin w razie śmierci lub choroby. Przypominał, iż tego typu stowarzyszenia działały w społeczeństwie już od dawna w formie różnych cechów i organizacji rzemieślniczych. Podkreślał naturalne prawo człowieka do zrzeszania się, akcentował rolę organizacji społecznych i zaznaczał, iż przy podejmowaniu zadań społecznych organizacje te winny mieć pierwszeństwo przed państwem⁸.

Wyjątkowe miejsce w społecznym nauczaniu Kościoła katolickiego zasada pomocniczości zajęła za czasów pontyfikatu papieża Piusa XI. Pierwsza połowa XX wieku, to okres narodzin totalitaryzmów⁹. Charakterystycznym założeniem każdego systemu totalitarnego jest nadrzędność państwa nad jednostką, to państwu przypada funkcja „opiekuna”, ale i decydenta we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Totalitaryzm jest systemem centralistycznym, gdzie nie ma miejsca na samodzielną działalność, ani obywateli,

⁷ Tamże, s. 661-664.

⁸ Tamże, s. 671-672.

⁹ A. Wuwer, dz. cyt.

ani struktur niższego rzędu. Ogłoszona w 1931 r. przez papieża Piusa XI encyklika *Quadragesimo anno* była wyrazem sprzeciwu wobec tego typu systemów. Papież nawoływał do odnowy ustroju społecznego i odbudowy życia społecznego poprzez odtworzenie zniszczonych organizacji społecznych niższego rzędu. Nawołując do odbudowy struktur pośrednich, podkreślał, iż niezmiennym i nienaruszalnym pozostaje podstawowe prawo jednostki do podejmowania działań. Każda akcja społeczna ma ze swego celu i swojej natury jedynie charakter pomocniczy; winna pomagać poszczególnym członkom społeczeństwa, a nie niszczyć ich lub wchłaniać. „Niesprawiedliwością, szkodą i zakłóceniem ustroju” papież Pius XI nazwał odbieranie jednostce na rzecz społeczeństwa tego, co może ona wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami. Podobną niesprawiedliwością w ocenie papieża było odbieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą wypełnić własnymi siłami i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Jednocześnie papież wskazywał, iż istnieje szereg zadań społecznych, którym sprostać może tylko państwo. Wśród zadań tych wymienił w szczególności funkcję kontrolną i karanie nadużyć. Za niezbędne uznał dokonanie podziału zadań i obowiązków pomiędzy państwo i struktury niższego rzędu. Uważał, iż państwo winno pozostawić mniej ważne zadania strukturom pośrednim, bowiem tylko taki podział pozwoli na skuteczniejsze wypełnianie obowiązków, które przynależą władzy państwowej¹⁰.

Podstawę naprawy ustroju państwa papież Pius XI upatrywał w odrodzeniu się organizacji społecznych. Przede wszystkim zachęcał do tworzenia różnego rodzaju organizacji stanowo-zawodowych, ale wśród struktur niższego rzędu wymieniał także gminy. Podkreślał, iż gminy są strukturami mającymi źródło w naturalnym prawie człowieka do zrzeszania się, a podstawą ich tworzenia jest łączność sąsiedzka. Papież przypominał, iż prawdziwy i naturalny ustrój społeczny wymaga „wielości członów społecznego organizmu”¹¹. Akcentując potrzebę tworzenia struktur pośrednich, mówił również o konieczności przyznania im samodzielności. Przestrzegał przed zbytnim uzależnieniem tych struktur od władzy centralnej, gdyż w takim wypadku mogłyby się stać jedynie narzędziem do realizacji jej celów¹².

Do kwestii uregulowania życia społecznego według zasady pomocniczości powrócił papież Jan XXIII w ogłoszonej w 1968 r. encyklice *Mater et magistra*. Wobec szeregu nowych zjawisk życia społecznego XX w.,

¹⁰ Pius XI, *Quadragesimo anno*, „Znak”, 34 (1982) nr 7-9, s. 707-708.

¹¹ Tamże, s. 709.

¹² Tamże, s. 712-713.

rozwinęcia wymagała również zasada subsydiarności. Rozwój techniki, nauki, udoskonalenie procesów produkcyjnych i wzrost kultury życia społecznego sprawiły, iż wzrosła wzajemna współzależność obywateli. Przemiany te spowodowały wzrost ingerencji państwa w dziedziny związane bezpośrednio z życiem osobistym obywateli, takie jak: kształcenie, wychowanie młodzieży, wybór zawodu, środki i metody rehabilitacji osób upośledzonych, opieka społeczna itp. Wciąż wzrastający (również dzisiaj) proces „socjalizacji” życia społecznego przejawia się w tworzeniu coraz większej liczby zrzeszeń, organizacji i instytucji społecznych, gospodarczych, politycznych, kulturalnych, rozrywkowych itp., zarówno o zasięgu krajowym, jak i coraz częściej – międzynarodowym. Wraz z rozwojem różnych form tych związków, zwiększyła się także liczba przepisów regulujących stosunki międzyludzkie, a w konsekwencji coraz mocniej zacieśniły się granice swobodnej działalności jednostki. Postępujący wzrost uspołecznienia jest dziś faktem oczywistym, co więcej koniecznym, a nawet – jak oceniał Jan XXIII – pożytecznym. Jak pisał papież w encyklice *Mater et magistra*, wzrost uspołecznienia życia publicznego jest naturalnym przejawem skłonności ludzi do samorzutnego zrzeszania się, w sytuacji kiedy chodzi o osiągnięcie celów, których realizacja przekracza możliwości jednostek. Jednakże, aby proces ten przyniósł korzystne rezultaty, niezbędnym jest przestrzeganie zasady subsydiarności. Rolą państwa jest takie pokierowanie tym naturalnym procesem, aby zachowana została zasada subsydiarności. Pierwszeństwo w podejmowaniu wszelkich inicjatyw należy zawsze przyznawać jednostce, a następnie strukturom znajdującym się jak najbliżej obywatela. Państwo powinno w tej sytuacji spełniać rolę koordynatora procesu „socjalizacji”; winno dbać o przynależną jednostce swobodę do podejmowania inicjatyw oraz zapewnić samodzielność strukturom niższego rzędu¹³.

Problemem właściwego uregulowania stosunków między jednostką, państwem i strukturami pośrednimi zajmował się również wielokrotnie papież Jan Paweł II. W encyklice *Centesimus annus*, ogłoszonej w 1991 r., poruszył temat właściwego sposobu zaangażowania się państwa w dobro jednostek. Krytycznie odniósł się zwłaszcza do funkcjonujących współcześnie na zachodzie Europy „państw opiekuńczych”. Stwierdził, iż nieprawidłowości w „państwie opiekuńczym” wynikają z błędnego rozumienia zadań właściwych państwu i nieprzestrzegania zasady pomocniczości. Wskazywał, iż nadmierna interwencja państwa pozbawia społeczeństwo odpowiedzialności,

¹³ Jan XIII, *Mater et magistra*, w: Jan XXIII, Paweł VI, Jan Paweł II, *Encykliki*, Warszawa 1981, s. 13-16.

powoduje utratę inicjatywy oraz przesadny wzrost struktur publicznych i kosztów. Podkreślał rolę struktur pośrednich. Przypominał, iż „lepiej zna i może zaspokoić potrzeby ten, kto styka się z nimi z bliska”¹⁴. Stwierdził, że „z chrześcijańskiej koncepcji osoby wypływa właściwa wizja społeczeństwa, a wyrazem społecznej natury człowieka nie jest jedynie państwo, ale także różne grupy pośrednie, poczynając od rodziny, a kończąc na wspólnotach gospodarczych, politycznych i kulturalnych, które jako przejaw tejże ludzkiej natury posiadają – zawsze w ramach dobra wspólnego – swą własną autonomię”¹⁵. Wskazywał, iż wspólnoty pośrednie uruchamiają swego rodzaju system solidarności międzyludzkiej, zapobiegając degradacji społeczeństwa, jaką są (częste współcześnie) „anonimowość i bezosobowe umasowienie”¹⁶. Znaczenie struktur pośrednich w postaci organizacji samorządowych w sposób szczególny podkreślał podczas spotkań z przedstawicielami samorządów¹⁷.

Przyjęta obecnie w *Katechizmie Kościoła Katolickiego* definicja zasady pomocniczości odwołuje się do definicji zawartej w encyklice Jana Pawła II *Centesimus annus*, która głosi, iż „społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej powinna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego”¹⁸. Podobną definicją zasady pomocniczości posługuje się *Leksykon pojęć teologicznych i kościelnych*, który podaje, iż zasada pomocniczości jest zasadą popieraną przez społeczną naukę Kościoła katolickiego, polegającą na tym, iż decyzje i czynności, które z natury rzeczy przynależą niższemu stopniowi władzy, nie powinny być podejmowane ani wykonywane na szczeblu wyższym, co oznacza, iż centralne władze państwowe nie powinny bez konieczności interweniować w działalność szczebli niższego rzędu¹⁹. Zasada pomocniczości, rozumiana w sensie szerszym, oznacza także, iż instytucje społeczne nie powinny wyręczać obywateli w wypełnianiu ich zadań. Jeśli

¹⁴ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, Libreria Editrice Vaticana 1991, s. 96-97.

¹⁵ Tamże, s. 28.

¹⁶ Tamże, s. 99.

¹⁷ *Jana Pawła II spotkania z samorządami. Wypowiedzi Ojca Świętego kierowane do władz lokalnych*, Warszawa 1997, s. 22-23, cyt za: W. Śniecikowski, *Czy pomocniczość jest receptą na powstanie społeczeństwa obywatelskiego?*, „Samorząd Terytorialny”, 1999 nr 1-2, s. 3.

¹⁸ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, s. 48, por. KKK 1883.

¹⁹ G. O’Collins SJ, E. Farrugia SJ, *Leksykon pojęć teologicznych i kościelnych*, Kraków 2000 (posługuję się publikacją w wersji zamieszczonej na stronie internetowej pod adresem: www.opoka.org.pl/slownik/ltk/zasada_pomocniczości.html).

poszczególni ludzie mogą sami, z własnej inicjatywy i własnymi siłami, wypełniać swoje zadania, to powinno się im pozwolić na te działania i ułatwiać je. Instytucje społeczne powinny interweniować jedynie wtedy, gdy niezbędna jest pomoc, aby zadania te wypełnić w możliwie najlepszy sposób²⁰.

Innymi słowy, zasada pomocniczości wprowadza taki porządek społeczny, który jest przeciwieństwem centralizmu i „służyć ma unikaniu onnipotencji państwa”²¹. Tak rozumiana zasada pomocniczości posiada dwa aspekty – pozytywny i negatywny. Aspekt negatywny oznacza, iż podmiot niższego rzędu ma pierwszeństwo w podejmowaniu działań przed strukturą nadrzędną, zaś aspekt pozytywny oznacza, iż struktura nadrzędna ma obowiązek podjęcia działań w przypadku, gdy podmioty niższego rzędu nie są w stanie samodzielnie rozwiązać danego problemu²². W znaczeniu pozytywnym zasada subsydiarności stanowi tzw. „*subsidiarium officium*”, czyli „obowiązek pomocy”²³. Dzięki podziałowi zadań zasada pomocniczości, z jednej strony, chroni państwo przed przeciążeniem zbędnymi zadaniami (stąd mówi się o funkcji ochronnej zasady subsydiarności), a z drugiej strony, mobilizuje społeczeństwo do aktywności (funkcja aktywizująca zasady subsydiarności)²⁴. Zasada pomocniczości, widziana od strony jej funkcji ochronno-aktywizujących, zabrania państwu podejmowania zadań, które chcieliby na nie przerzucić obywatele, bądź struktury niższego rzędu. W ten sposób idea pomocniczości niejako wymusza na obywatelach i strukturach pośrednich samodzielność w podejmowaniu działań²⁵.

Tak jak całe nauczanie Kościoła katolickiego, tak i zasada pomocniczości wyrasta ze stwierdzenia, że człowiek jest „źródłem, podmiotem i celem społeczeństwa”²⁶. Idea pomocniczości wiąże się z nurtem personalistycz-

²⁰ A. Wuwer, dz. cyt.

²¹ J.W. Tkaczyński, *Zasada subsydiarności w Traktacie z Maastricht o Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny”, 1998 nr 10, s. 57.

²² M. Walther, *Subsidiarität und Flexibilität*, w: *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft*, red. P. Blickle, T.O. Hüglin, D. Wyduckel, Berlin 2002, s. 122.

²³ O. von Nell-Breuning, *Soziale Sicherheit? Zur Grundfragen der Sozialordnung aus christlicher Verantwortung*, Freiburg 1979, s. 177-178, cyt. za: J. Verstraeten, *Chrześcijańska nauka społeczna a Europa*, w: *Chrześcijaństwo a integracja europejska*, red. J. Sweeney, J. Van Gerwen, Kraków 1997, s. 333.

²⁴ M. Bankowicz, J.W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Toruń 2003, s. 164-165.

²⁵ M. Spieker, *Zasada pomocniczości: podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, „Społeczeństwo”, 1995 nr 1, s. 37.

²⁶ Tamże, s. 38.

nym w filozofii, którego podstawy stworzył św. Tomasz z Akwinu²⁷. Na pierwszym miejscu postawiona jest godność człowieka i poszanowanie jego prawa do samostanowienia. Rozumiana w ten sposób idea pomocniczości jest gwarantem ochrony wolności jednostki²⁸. Systemy społeczno-polityczne powinny wspierać obywateli, ale to człowiek ma w pierwszej kolejności prawo i obowiązek podejmowania działań, które służą zaspokojeniu jego potrzeb²⁹. Zgodnie z zasadą pomocniczości człowiek jest istotą, która zdolna jest kierować własnym życiem i wybierać to, co dla niej najlepsze. Ingerencja z zewnątrz uzasadniona jest dopiero wówczas, gdy jednostka nie jest w stanie samodzielnie zapewnić sobie warunków gwarantujących jej godny byt³⁰. Podstawową cechą natury człowieka jest jej społeczny charakter. Człowiek żyje w grupie ludzkiej i pracuje także na rzecz innych osób bądź wspólnot³¹. Można powiedzieć, iż idea subsydiarności polega na wzajemnym wspieraniu się jednostek przy pomocy różnorodnych związków³². Właśnie w celu zapewnienia obywatelom możliwości jak najbardziej samodzielnego działania, państwo powołuje do życia wspólnoty terytorialne („małe ojczyzny”), z którymi każdy obywatel może się identyfikować³³. Wyrazem takiej koncepcji państwa, jest idea „demokracji uczestniczącej”, która zakłada aktywny udział w życiu publicznym wszystkich obywateli. Z uwagi na fakt, iż obywatele nie mogą (ani nie chcą) angażować się w działania struktur władzy usytuowanych od nich zbyt daleko (w sensie prawnym i fizycznym), koncepcja „demokracji uczestniczącej” wskazuje na konieczność decentralizacji władzy państwowej oraz rozwoju instytucji regionalizacji i samorządów różnych form i szczebli³⁴.

²⁷ J. Majka, *Katolicka nauka społeczna*, Warszawa 1988, s. 328, cyt za: M. Radwan, *Zasada pomocniczości w polityce regionalnej EWG*, „Samorząd Terytorialny”, 1993 nr 9, s. 16.

²⁸ *Zentralkomitees der deutschen Katholiken (ZdK), Europa von unten bauen. Für einen subsidiären Aufbau der Europäischen Union. Erklärung des Zentralkomitees der deutschen Katholiken (ZdK)*, November 1994, adres internetowy: www.zdk.de/data/erklarungen/pdf/Europa_bauen_1993_1035468973.PDF.

²⁹ M. Spieker, dz. cyt., s. 38.

³⁰ Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności – założenia, historia oraz problemy współczesne*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 42-43.

³¹ W. Śniecikowski, dz. cyt., s. 3.

³² P. Mikluščák, *Subsidiarität in der katholischen Kirche*, w: *Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft*, P. Blickle, red. T.O. Hüglin, D. Wyduckel, Berlin 2002, s. 25.

³³ Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsydiarności*, s. 50.

³⁴ Koncepcja „demokracji uczestniczącej” była omówiona przez J. Farrington podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej pt. „Subsydiarność – wyzwanie dla integracji europej-

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż zasada subsydiarności jest ideą funkcjonowania struktur społecznych, opierającą się na przyznaniu pierwszeństwa jednostce przed społecznością oraz społecznościami szczebla podstawowego (takim jak rodzina i społeczność lokalna, bądź regionalna) przed społecznościami wyższych szczebli (zwłaszcza przed państwem). Podstawowy nacisk idea pomocniczości kładzie na zagwarantowanie jednostce jak najszerszego zakresu wolności³⁵. Zasadę subsydiarności można zatem streścić w dwóch hasłach:

1. „tyle wolności, ile można; tyle uspołecznienia, ile koniecznie trzeba” oraz
2. „tyle społeczeństwa, ile można; tyle państwa, ile koniecznie trzeba”³⁶.

Z dużym zadowoleniem należy odnotować fakt, iż dziś, w świetle przykrych doświadczeń związanych z systemem „demokracji ludowych” oraz załamaniem się systemu państw opiekuńczych, coraz częściej docenia się rolę zasady pomocniczości, jako podstawy ustroju społecznego. Wiele współczesnych konstytucji odwołuje się do zasady pomocniczości³⁷ – wśród nich również *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Zasada pomocniczości stała się podstawą transformacji ustrojowej, jaka nastąpiła w Polsce po 1989 r. W krajach „demokracji ludowej” nie było praktycznie żadnych struktur pośrednich między państwem a obywatelem³⁸. Na wzór ZSRR obowiązywała zasada centralizmu demokratycznego z formalnym skupieniem władzy w rękach rad narodowych³⁹. System nie przewidywał istnienia samodzielnych struktur samorządu terytorialnego, ani niezależnych grup społecznych, takich jak np. niezależne związki, stowarzyszenia, czy fundacje. Wyrazem ogromnej dążności polskiego społeczeństwa do samostanowienia było rozpoczęcie po 1989 r. odbudowy struktur pomocniczych różnych form i szczebli, a w szczególności przywrócenie samorządu terytorialnego, jako podstawowej formy zdecentralizowanej administracji⁴⁰. Przełom roku

skiej?”, zorganizowanej przez Centrum Europejskie w dniach 2-3 grudnia 1995 roku w Warszawie. Wypowiedź autorstwa J. Farrington przytaczam za: D. Milczarek, dz. cyt., s. 22-23.

³⁵ Tamże, s. 26.

³⁶ E. Popławska, *Wpływ zasady subsydiarności na przemiany ustrojowe w Polsce*, w: *Subsidiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 149.

³⁷ S. Rabiej, *Zasada pomocniczości u podstaw „nowej Europy”*, adres internetowy: www.modnopol.pl/model/3-1.doc.

³⁸ M. Spieker, dz. cyt., s. 43.

³⁹ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 1997, s. 282.

⁴⁰ M. Spieker, dz. cyt., ss. 43-44.

1989 niewątpliwie należy postrzegać jako zwycięstwo idei pomocniczości, która świadomie została przyjęta za podstawę transformacji politycznej⁴¹. Oczywistym było, iż idea ta winna stać się naczelną zasadą ustrojową III Rzeczypospolitej Polskiej.

Przyjęty ostatecznie w preambule Konstytucji z 1997 r. zapis dotyczący zasady subsydiarności brzmi: „(...) my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte (...) na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”⁴². Umieszczenie zasady pomocniczości w preambule ustawy zasadniczej należy odczytywać, jako ustanowienie jej podstawą demokratycznego ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej. Warto podkreślić, iż uznanie przez polską Konstytucję zasady pomocniczości za podstawę systemu ustrojowego było w 1997 r. zjawiskiem wyjątkowym na skalę światową. Wcześniej na zasadę subsydiarności powoływały się tylko konstytucje RFN i Portugalii⁴³.

Jak pisał filozof i założyciel państwa czeskosłowackiego Tomasz G. Masaryk, demokracja jest ustrojem, w którym „najwyższe władztwo należy do ludu”⁴⁴. Abraham Lincoln definiował demokrację jako „rządy ludu, przez lud i dla ludu”⁴⁵. Nie wystarczy zatem, aby ktoś sprawował władzę w imieniu ludu i nawet dla jego dobra, jeśli naród nie będzie miał możliwości decydowania. W demokracji władza ma należeć do narodu⁴⁶, dlatego też istotne jest, aby wykonywana była przez organy znajdujące się jak najbliżej obywatela. Można stwierdzić, iż demokracja to samorządność społeczeństwa⁴⁷, stąd niezbędnym jej warunkiem jest istnienie różnego rodzaju struktur pośrednich pomiędzy obywatelem a państwem, w szczególności struktur w postaci jednostek samorządu terytorialnego. W nowoczesnym społeczeństwie ważne jest, aby obywatele czuli się współodpowiedzialni za kształto-

⁴¹ M. Kulesza, *Zasada subsydiarności jako klucz do reform ustroju administracyjnego państw Europy Centralnej i Wschodniej (na przykładzie Polski)*, w: *Subsydiarność*, red. D. Milczarek, Warszawa 1996, s. 135.

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483.

⁴³ E. Popławska, *Zasada subsydiarności*, s. 117.

⁴⁴ T.G. Masaryk, *Les Problèmes de la Démocratie*, Paris 1924, s. 26, (podaję za:) M. Bankowicz, J.W. Tkaczyński, *Oblicza współczesnego państwa*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2003, s. 47.

⁴⁵ A. Lijphart, *Democracies*, New Haven-London 1984, s. 1, cyt za: M. Bankowicz, J.W. Tkaczyński, dz. cyt., s. 47.

⁴⁶ Tamże, s. 47-48.

⁴⁷ Por. A. Lijphart, *Democracies*, s. 49.

wanie wspólnoty państwowej⁴⁸. Samorząd terytorialny jest właśnie tą drogą, która ma umożliwić obywatelom uczestnictwo w sprawowaniu władzy⁴⁹. Dziś, w dobie integracji europejskiej, prawdy te nabierają nowego znaczenia: „Automomia regionalna i samorząd lokalny są warunkami *sine qua non* istnienia Europy, która urzeczywistnia jedność równocześnie chroniąc mnogość. Kiedy globalizacja i europeizacja stają się rzeczywistością, władze regionalne i lokalne oferują ludziom poczucie bezpieczeństwa i pozwalają im chronić swoją tożsamość i pochodzenie. Aby tak się stało, poziomy lokalny i regionalny muszą rozwijać się wewnątrz Unii Europejskiej (...) Autonomia władz regionalnych i lokalnych musi być osiągnięta przez ścisłe i rygorystyczne wprowadzanie zasady subsydiarności”⁵⁰.

SUMMARY

The principle of subsidiarity as a fundament of the modern state

The principle of subsidiarity is an idea of functioning communities. It depicts mutual relations among the state, its citizens and indirect structures. The basic assumptions of this principle generate from the Catholic Social Teaching. The principle was formulated for the first time at the end of 19th century by Pope Leo XIII in the encyclical letter *Rerum novarum*.

The issue of subsidiarity was also dealt by Pius XI in the encyclical letter *Quadragesimo Anno*, John XXIII in the encyclical letter *Mater at magistra* and John Paul II in the encyclical letter *Centesimu annus*. The principle of subsidiarity is based on the idea that a social unit has priority over the community and communities of the lower rank have priority over communities of the higher rank. Many contemporary states in their laws pertain to the principle of subsidiarity including Polish Constitution from 1997. It is also an essential fundament of democracy whose basic condition is the existence of numerous structures between a citizen and the state. The necessity of implementing the principle of subsidiarity is also emphasized in the European Union.

Translation Magdalena Motyl

⁴⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Demokracja i samorząd w państwie konstytucyjnym*, „Samorząd Terytorialny”, 1993 nr 11, s. 3.

⁴⁹ Tamże, s. 5.

⁵⁰ Komitet Regionów, *Regions and cities, pillars of Europe*, Bruxelles 1997, CdR 23/97 final, s. 23, cyt za: Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Kraków 1999, s. 141-142.