



NAUCZANIE SPOŁECZNE Biskupa Radomskiego

AVE

Ks. dr Andrzej Jędrzejewski

SUBSYDIARNOŚĆ

JAKO PODSTAWA SAMORZĄDNOŚCI

Żyjemy w czasach niezwykle dynamicznych przemian. W tej gruntownej przebudowie naszego polskiego Domu, właśnie Państwu przypadł – z woli wyborców – szczególny udział. Wielki to zaszczyt ale jeszcze większa odpowiedzialność. By dobrze budować, trzeba oczywiście położyć mocne, dobre fundamenty. Jednym z nich jest niewątpliwie zasada subsydiarności (pomocniczości). Popularność i akceptacja tej zasady jest w ostatnich latach w społecznościach demokratycznych rzeczywiście niezwykła. Powołują się na nią filozofowie, socjologowie, politycy, działacze społeczni a także Kościół, który w swym społecznym nauczaniu uznaje ją za jedną z podstawowych i najważniejszych zasad życia społecznego. Odwołanie się wprost do zasady subsydiarności odnajdujemy w preambule podpisanego w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej i w preambule Konstytucji RP.

Zasada ta postulowana jest przez Radę Europy w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego jako podstawa funkcjonowania samorządu terytorialnego. Na tej zasadzie opiera się wreszcie reforma administracyjna wprowadzona w Polsce w 1999 roku. Ta powszechna akceptacja zasady pomocniczości wynika chyba w dużej mierze z ugruntowanego doświadczeniami minionych lat przekonania, iż w praktyce nie sprawdził się ani model państwa liberalnego ani państwa opiekuńczego. Ta negatywna i pragmatyczna motywacja nie może być jednak ani jedynym, ani nawet najważniejszym argumentem przemawiającym za modelem państwa pomocniczego. Za zasadą subsydiarności przemawiają bardziej fundamentalne racje, wynikające z samej natury człowieka i natury życia społecznego.

Pojęcie *pomocniczość* (*subsydiarność*) pochodzi od łacińskiego terminu *subsidium* oznaczającego pomoc przychodzącą z zapasów, rezerw. Pojęcie to w odniesieniu do społeczeństwa oznacza pomoc uzupełniającą, interwencję większych organizmów społecznych na rzecz jednostek i mniejszych społeczności¹. Pojawia się ono jako termin socjologiczny najpierw u twórcy kierunku chrześcijańsko-społecznego, biskupa Wilhelma von Kettelera, zaś sama zasada wyraźnie zostaje sformułowana przez Piusa XI w encyklice *Quadragesimo anno* w 1931 r. Nie oznacza to, że jest to zasada, o której była mowa wyłącznie na gruncie katolickiej nauki społecznej. Istotne jej elementy można odnaleźć już w myśli oświeceniowej (Monteskiusz, A. De Tocqueville) czy np. w wypowiedziach Abrahama Lincolna². Klasyczną definicję tej zasady i jej szerokie omówienie pojawia się jednak najpierw we wspomnianej encyklice. Pius XI pisze w niej, że *Nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje owo najwyższe prawo filozofii społecznej: co jednostka z własnej inicjatywy i własnymi siłami może zdziałać, tego nie wolno wydierać na rzecz społeczeństwa; podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem ustroju jest zabieranie mniejszym i niższym społecznościom tych zadań, które mogą spełnić, i przekazywanie ich społecznościom większym i wyższym. Każda akcja społeczna ze swego celu i ze swej natury ma charakter pomocniczy, winna pomagać członkom organizmu społecznego, a nie niszczyć ich lub wchłaniać*³. Syntetycznie da się ująć zasadę subsydiarności w stwierdzeniu: *tyle społeczeństwa, ile możliwe, tyle państwa, ile konieczne*, albo: *tyle wolności, ile możliwe, tyle pomocy, ile konieczne*. Można więc w omawianej zasadzie wyróżnić dwojaki aspekt: pozytywny i negatywny. Państwo i większe społeczności powinny pomagać jednostkom i mniejszym społecznościom (aspekt pozytywny), ale tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne, by nie odbierać wolności, samodzielności, inicjatywy (aspekt negatywny). Ze swej natury ma to być pomoc uzupełniająca, pomoc dla samopomocy, nigdy zaś pomoc wyręczająca czy zastępująca mniejsze i niższe społeczności we właściwych im zadaniach. Zasada pomocniczości wskazuje też potrzebę tworzenia wielostopniowych struktur społecznych między obywatelem a państwem, w tym struktur samorządu terytorialnego, przy czym *społeczność wyższego rzędu nie powinna in-*

*gerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozabawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych dla dobra wspólnego*⁴. Fundamentalnym źródłem tak sformułowanej zasady subsydiarności jest godność osoby ludzkiej, jej wolność i autonomia w życiu społecznym. Ma ona prawo domagać się od państwa czy innej społeczności, do której należy, by ją wspierała oraz pobudzała i uzupełniała jej inicjatywę i działalność, ale nie powinna być przez społeczność wyręczana w tych działaniach, które może sama podjąć i zrealizować, gdyż przez to pozbawia się ją samodzielności, inicjatywy i faktycznej możliwości wyboru.

Zasada subsydiarności stwarza warunki dla rozwoju aktywności i twórczej inicjatywy obywateli, co z kolei służy zabezpieczeniu autentycznej podmiotowości osoby ludzkiej, chroni ją przed uprzedmiotowieniem i odebraniem przysługujących jej praw. Rozwój osoby i jej podmiotowości nie może się przecież dokonywać inaczej, jak przez wolne, kreatywne i odpowiedzialne działanie. Nie może człowiek stać się odpowiedzialny inaczej, jeśli odpowiedzialność za jego losy, będzie zawsze ponosił ktoś inny. Faktyczne funkcjonowanie zasady subsydiarności stwarza warunki pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, wyzwala inicjatywę, powoduje, iż kształt życia społecznego nie jest przeżywany jako zewnętrzny, obcy i narzucony, ale jako własny, w którym realizować można wolność i aktywność⁵. W tym oczywiście kryje się pewne ryzyko, wpisane są – jak w samą naturę wolności – także trudności, porażki, niepowodzenia. Bez tego jednak ryzyka nie można mówić o rozwoju osoby ludzkiej a tym bardziej o rozwoju odpowiedzialnego, aktywnego i świadomego społeczeństwa obywatelskiego, które stanowi przecież warunek *sine qua non* autentycznej demokracji i samorządności.

Wizja państwa pomocniczego stoi w opozycji do liberalnego modelu *państwa minimum*. Pozytywny aspekt zasady subsydiarności wskazuje na potrzebę wprowadzenia ograniczonego i pośredniego ale jednak interwencjonizmu państwa w wielu dziedzinach życia społecznego. Na gruncie tej zasady nie do przyjęcia jest leseferystyczna koncepcja państwa jako *stróża nocnego*. Jeszcze jednak wyraźniej uwiadacznia się opozycja wobec modelu państwa opiekuńczego, i to nie

tylko w jego najbardziej nieudanej formie, jaką było państwo tzw. realnego socjalizmu. W państwie takim, jak pisze Jan Paweł II, *zamiast twórczej inicjatywy rodzi się bierność, zależność i podporządkowanie wobec biurokratycznego aparatu, który jako jedyny dysponent i decydent, jeśli nie wręcz posiadacz ogółu dóbr wytwórczych stawia wszystkich w pozycji mniej lub bardziej totalnej zależności (...). Stąd rodzi się poczucie frustracji lub beznadziejności, brak zaangażowania w życie narodowe, skłonność do emigracji, choćby tak zwanej emigracji wewnętrznej⁶. Interweniując bezpośrednio i pozbawiając społeczeństwo odpowiedzialności, państwo opiekuńcze powoduje utratę ludzkich energii i przesadny wzrost publicznych struktur, w których - przy ogromnych kosztach - raczej dominuje logika biurokratyczna, aniżeli troska o to, by służyć korzystającym z nich ludziom⁷.*

Zmniejszenie tych niepotrzebnych a ogromnych kosztów oraz usprawnienie i większa skuteczność podejmowanych decyzji, przy jednoczesnym wzroście poczucia podmiotowości i odpowiedzialności obywateli oraz społeczności lokalnych i regionalnych; odchodzenie od niewydolnego, scentralizowanego, wszechobecnego w swych zadaniach i kompetencjach państwa do państwa pomocniczego, w którym zdecydowana większość zadań społecznych pozostawiona jest inicjatywie obywateli oraz społecznościom lokalnym i regionalnym; od państwa decydującego za społeczeństwo, do państwa służącego obywatelskiemu społeczeństwu – to zakładane cele i oczekiwane efekty reformy samorządowej. Czy rzeczywiście efekty te i w jakim stopniu są widoczne? – pytanie pozostaje otwarte. Przypomnijmy jednak, że te deklarowane cele reformy miały być osiągnięte w oparciu właśnie o zasadę pomocniczości, na którą już na samym początku swego telewizyjnego orędzia na temat nowego ustroju administracyjnego powoływał się Pan Premier Jerzy Buzek. Zasada ta, wraz z zasadą kohabitacji, posiada kluczowe znaczenie dla konstrukcji systemu władzy publicznej, w której rząd i samorząd tworzą dwie odrębne administracje, uzupełniające się na gruncie prawa.

Podstawy prawne działania samorządu terytorialnego w Polsce określa Konstytucja przyjęta w referendum w czerwcu 1997 roku, Ustawa o Samorządzie Terytorialnym oraz poszczególne ustawy samorządowe, które respektują zasady ratyfikowanej przez Prezydenta

RP Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz współtworzonej przy udziale polskich przedstawicieli Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego. We wszystkich tych dokumentach mamy wyraźne odwołanie się do fundamentalnego znaczenia zasady subsydiarności. W ostatnim z nich czytamy nawet, że zasada subsydiarności stanowi główny wkład do rozwoju demokracji w Europie na fundamencie równoprawności różnych szczebli władzy: lokalnego, regionalnego, krajowego i europejskiego. Rzecz oczywiście w tym, by za hasłami szła faktyczna realizacja tej zasady.

W ponad dwa lata po wprowadzeniu reformy narzucają się oczywiście pytania o stopień tej realizacji. Narzucają się pytania, czy np. powtarzające się protesty różnych grup społecznych kierowane są wciąż pod adresem państwa (rządu) wskutek odziedziczonych przyzwyczajęń do państwa opiekuńczego i roszczeniowej mentalności, czy wskutek wciąż zbyt płytkiej decentralizacji i faktycznej niemożności rozwiązywania swych problemów na poziomie własnych zakładów pracy czy instytucji samorządów lokalnych? Czy wzajemne przerzucanie odpowiedzialności na siebie przez instytucje rządowe i samorządowe jest przejawem politycznej walki lub ucieczki od odpowiedzialności, czy braku wyraźnego i czytelnego rozgraniczenia kompetencji zgodnego z zasadą pomocniczości? Czy za słusznie przywróconymi przez państwo samorządom uprawnieniami i zadaniami poszły proporcjonalnie wysokie środki finansowe na realizację tych zadań? Trzeba pamiętać, że zasada subsydiarności w wymiarze kompetencyjnym realizowana może być wówczas, gdy w kasie samorządów zostaje znacząca część podatków, tak by zadania własne samorządu były oparte na dochodach własnych, a nie na dotacjach i subwencjach. Subwencje natomiast powinny sprowadzać się przede wszystkim do subsydiowania inwestycji infrastrukturalnych, służących wyrównaniu rażącego dysproporcji cywilizacyjnych między gminami, miastami, powiatami czy między regionami. Pojawia się też naturalnie pytanie, jak te środki finansowe, którymi dysponują samorządy są wykorzystywane. Na co dzień dostrzegamy u naszych samorządowców bardzo wiele przejawów gospodarności, odpowiedzialności i autentycznej troski o dobro wspólne. Muszą jednak budzić niepokój przypadki choćby takiego wydawania środków publicznych, które - mimo że zgodne z prawem - rażąco

naruszają poczucie sprawiedliwości społecznej. W takich sytuacjach społeczeństwo nie tylko nie akceptuje, ale wręcz domaga się interwencji ze strony władz centralnych, jak ma to miejsce w przypadku uchwalonej przez parlament tzw. *ustawy kominowej* dotyczącej zarobków samorządowców czy obecnie proponowanej do niej poprawki w związku z wypłacanymi wysokimi nagrodami. Takie sytuacje na pewno nie służą dobrze samorządności i mogą też rodzić dążenia do zmniejszania autonomii samorządów, co byłoby oczywiście sprzeczne z samą ideą samorządności i zasadą pomocniczości.

Ani czas, ani miejsce ku temu, by próbować szukać odpowiedzi na wyżej postawione pytania, z pewnością jednak od tych pytań uciekać nie wolno.

Regulatywnej funkcji zasady subsydiarności nie można oczywiście ograniczać do relacji między państwem a samorządem terytorialnym czy między poszczególnymi stopniami tego samorządu. Odnosi się ona do całego porządku społecznego w bogactwie różnych wspólnot i społeczności. Warto może w roku poświęconym wolontariatowi, szczególnie uwagę zwrócić w kontekście omawianej zasady na relacje między państwem i samorządem terytorialnym a społecznymi organizacjami pozarządowymi. Organizacje te (zarejestrowanych jest ok. 50 tys.) mają niepodważalny udział w demokratycznych przeobrażeniach po roku 1989 i spełniają wiele ważnych funkcji społecznych. Różnego rodzaju stowarzyszenia, fundacje, związki bronią interesu publicznego, przyczyniają się do modernizacji publicznych programów usług społecznych i inicjują nowe, pośredniczą między obywatelem a państwem, wspierając często bezsilnego pojedynczego obywatela, sprzyjają integracji społecznej, przeciwdziałają prywatyzacji postaw, desolidaryzacji społecznej czy marginalizacji wielu grup społecznych. Dominują wśród nich stowarzyszenia o celach edukacyjno-oświatowych (42%), charytatywnych, humanitarnych, socjalnych (33%) oraz działające na rzecz rozwoju lokalnego (15%)⁸. Przyjęcie zasady pomocniczości powinno prowadzić do takiej redefinicji polityki społecznej, wedle której nie byłaby ona wyłącznie domeną działalności publicznej, lecz organizacje społeczne traktowane byłyby jako równoprawny typ instytucji sfery społecznej i partner administracji rządowej a w szczególności samorządowej, gdyż od stycznia 1999 to właśnie

samorząd terytorialny stał się głównym partnerem dla organizacji społecznej i ma za zadanie wspierać je finansowo w zakresie zadań publicznych i innych ważnych funkcji społecznych⁹.

Podsumowując, raz jeszcze powtórzmy, że zasada subsydiarności wypływa z samej natury człowieka, zabezpiecza podmiotowość osoby ludzkiej i najlepiej służy łaadowi społecznemu, budując życie społeczne *od dołu*, na bazie ludzkiej wolności i aktywności. Z drugiej zaś strony, wbrew indywidualistycznemu liberalizmowi, uznaje i promuje bogactwo autonomicznych a zarazem wspierających się różnych wspólnot i społeczności. Człowiek w państwie pomocniczym jest prawdziwym, aktywnym podmiotem życia społecznego, a nie biernym przedmiotem politycznej manipulacji czy ekonomicznego wyzysku. Dlatego można za kard. K. Wojtyłą powtórzyć, że *zasada pomocniczości jest kluczowym elementem porządku etycznego w społeczeństwie*¹⁰.

PRZYPISY:

- ¹ J. Höffner, *Chrześcijańska nauka społeczna*, Warszawa 1999, s. 56.
- ² W. Irek, *Zasada pomocniczości – pojęcie i przesłanki historyczne*, w: *Słowo nieskowane*, [red.] A. Nowicki, J. Tyrawa, Wrocław 1998, s.292.
- W. Wesołowski, *Zasada pomocniczości w nauczaniu Jana Pawła II*, „Chrześcijanin w Świecie” 23 (1993) nr 2, s.256-257.
- ³ Pius XI, Encyklika *Quadragesimo anno* (1931), nr 79.
- ⁴ Jan Paweł II, Encyklika *Centesimus annus* (1991), nr 48.
- ⁵ J.W. Gałkowski, *Zasada pomocniczości*, „Więź” 26 (1983) nr 1, s.65-67.
- ⁶ Jan Paweł II, Encyklika *Sollicitudo rei socialis* (1987), nr 48.
- ⁷ Tenże, Encyklika *Centesimus annus* (1991), nr 48.
- ⁸ E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości*, Warszawa 2000, s.212, 217.
- ⁹ Tamże, s.200-209.
- ¹⁰ Cyt. Za: J.W. Gałkowski, dz. cyt., s.68.