

Ewa Kustra

Zasada pomocniczości a przekształcenia polskiego systemu prawa i społecznej świadomości

W doktrynie polityczno-prawnej zostały sformułowane dwa modele pozwalające na wyjaśnienie skomplikowanych relacji między jednostką a państwem, a mianowicie: model uniwersalistyczny oraz model indywidualistyczny. Modele te zakładają odmienne wizje porządku społecznego oraz odmienne idee prawa¹.

Model uniwersalistyczny zakłada, że liczą się tylko cele i interesy państwa jako globalnej organizacji społeczeństwa. Jednostka jest traktowana instrumentalnie jako narzędzie służące realizacji celów i interesów państwa. Jeśli jednostka ma jakieś prawa, to wyłącznie z „woli” i „nadania” państwa, a ich posiadanie ma służyć skutecznej realizacji globalnych interesów państwowych. Zgodnie z tą koncepcją państwo może ustalać zakres praw i obowiązków jednostki w zależności od potrzeb związanych z realizacją celów państwa. W modelu uniwersalistycznym przyjmuje się więc założenie, że wszelkie uprawnienia i wolności jednostki, łącznie z podstawowymi, są ustanawiane przez państwo.

Model indywidualistyczny jest „odwrotnością” założeń przyjmowanych w modelu uniwersalistycznym. Podstawowe znaczenie mają cele i interesy jednostek, a społeczeństwo i struktury organów państwowych są po to, by służyć swym obywatelom. W koncepcji tej godność i wolność człowieka uznaje się za naturalną i niezbywalną, a ustanawiane prawa i chronione wolności mają gwarantować jednostce nienaruszalność jej ludzkiej godno-

¹ Szerzej na temat idei prawa w filozofii liberalnej oraz komunitarystycznej zob. L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 125 i n. oraz podana tam literatura.

ści. Zgodnie z modelem indywidualistycznym to państwo ma pełnić służebną rolę wobec jednostki, a nie człowiek wobec państwa.

Transformacja prawno-ustrojowa zapoczątkowana w 1989 r. związana jest z przewartościowaniem relacji między jednostką a państwem². Zmiana w warstwie aksjologicznej znalazła swój wyraz w Konstytucji RP. Preambuła Konstytucji RP zawiera następujący zapis: „my, Naród Polski — wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, [...] ustanawiamy tę Konstytucję Rzeczypospolitej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Sformułowana *expressis verbis* w preambule Konstytucji RP zasada pomocniczości jest wartością całego systemu prawnego łącznie z Konstytucją. Została ona wymieniona wśród innych, na równi ważnych, wartości, które mają kształtować aksjologię systemu prawnego, a więc wolność i sprawiedliwość, współdziałanie władz oraz dialog społeczny.

Umieszczenie i wysłowienie zasady pomocniczości w preambule wywołuje wątpliwości co do jej normatywnego charakteru. Większość przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, odwołując się do „domniemania normatywności poszczególnych zdań konstytucji”, uznaje normatywny charakter zasady pomocniczości³. Uzasadniając to stanowisko wskazuje się na racje językowe oraz racje aksjologiczne, akcentując te ostatnie, bowiem klarowną intencją ustrojodawcy było ukształtowanie relacji między jednostką a państwem, zrywające z praktyką ukształtowaną Konstytucją RP na podstawie modelu uniwersalistycznego. Normatywny charakter preambuły uznał również Trybunał Konstytucyjny, który w orzeczeniu K 34/97 wskazał, że wraz z wejściem w życie Konstytucji RP jej przepisy, w szczególności art. 2, zawierający zasadę demokratycznego państwa prawnego powinny być interpretowane zgodnie z preambułą, gdyż „wolność, sprawiedliwość, współdziałanie i dialog — to niektóre z wartości wyraźnie wystawionych w preambule Konstytucji z 1997 roku, które stanowią przesłanki oceny wszelkich działań władz publicznych, w tym ustawodawstwa mającego realizować zasadę demokratycznego i społecznie sprawiedliwego państwa

² Szerzej na temat pojęcia transformacji zob. K. Palecki, *Zmiany w aksjologicznych podstawach prawa jako wskaźnik jego tranzycji*, [w:] *Dynamika wartości w prawie*, red. K. Palecki, Kraków 1997, s. 15 i n.

³ Zob. P. Winczorek, *Sporna kwestia preambuły*, [w:] *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 115–116; S. Lewandowski, *Kontrowersje wokół preambuły*, *Studia Iuridica* 1996, vol. XXXI, s. 87–91; A. Gwiżdż, *Wstęp do konstytucji — zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, red. T. Trzciniński, Warszawa 1997, s. 176–184. Odmiennie stanowisko zajmuje K. Complak, *Zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej a przystąpienie do Unii Europejskiej*, [w:] *Spółczesność w przełomie. Die Gesellschaft in der Weinde*, Wrocław 1999, s. 139.

prawnego⁴. Wymienione przez Trybunał Konstytucyjny wartości są równorzędne z zasadą pomocniczości i dlatego w doktrynie słusznie podnosi się, że ustalenia przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny należy odnieść także do zasady pomocniczości. W przyszłości zasada pomocniczości może więc stwarzać podstawę dla ustaleń interpretacyjnych norm wysłowionych w przepisach konstytucyjnych⁵.

Pomocniczość jako zasada prawnoustrojowa oznacza, że państwo powinno interweniować w takich wypadkach i w takim zakresie, w jakim jednostki i ich grupy wykazują swoją niewydolność. Jest to zatem zasada ograniczania władzy, która nie określa ściśle reguł dotyczących dopuszczalnego zakresu interwencji, lecz wskazuje na prawidłowość, pozostawiając do każdorazowego rozstrzygnięcia problem zasadności podjęcia działania przez władzę. Zgodnie z zasadą pomocniczości interwencja władzy nie może mieć charakteru wyłącznie opiekuńczego, ale powinna polegać głównie na aktywizowaniu jednostek, zachęcając je do korzystania z prawnie chronionej autonomii⁶. Doktryna prawnicza, ustalając treść zasady pomocniczości, wskazuje na dwa jej aspekty: pozytywny oraz negatywny. Aspekt pozytywny wiąże się z nakazem interwencji władzy wówczas, gdy jednostka lub różne społeczności grupujące ludzi nie są w stanie skutecznie realizować swych zadań. Aspekt negatywny związany jest z samoograniczeniem się władzy wyłącznie do przypadków niewydolności jednostek lub ich społeczności.

Wyrażona w preambule zasada pomocniczości została uwzględniona w wielu przepisach Konstytucji RP służących realizacji koncepcji społeczeństwa obywatelskiego. Artykuł 1 Konstytucji RP, który stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, wyraża zasadę służebności państwa wobec jednostki. Dobro wspólne polega przede wszystkim na poszanowaniu praw i wolności jednostki i jest podstawą ustroju oraz praw Rzeczypospolitej. Przepis ten wyznacza szereg konsekwencji w konstytucyjnych rozstrzygnięciach określających pozycję prawną jednostki wobec państwa, jej rolę w życiu politycznym, w którym ma

⁴ Orzeczenie TK 34/97, OT KZU 1998, nr 4, poz. 49, s. 290.

⁵ Zob. E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności) jako zasada konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej*, [w:] *Europeizacja prawa krajowego*, pod red. C. Miaka, Toruń 2000, s. 66.

⁶ Zob. Ch. Millon-Delsol, *Zasada subsidiarności — założenia, historia, problemy*, [w:] *Subsidiarność*, wyd. II, Warszawa 1998, s. 25; E. Popławska, *Democratic Reforms of the Political System of Poland in the Light of the Subsidiarity Principle*, *Ritsumeikan Law Review*, International Edition 1995, nr 10; eadem, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. J. Sweeney SJ, J. van Grewen SJ, Warszawa 1998, s. 191–192; M. Spieken, *Zasada pomocniczości, podstawy antropologiczne i konsekwencje polityczne*, *Spółczesność* 1995, nr 1, s. 35–37.

ona zagwarantowany wpływ na bieg spraw państwowych i lokalnych, na wybór organów reprezentujących Naród bądź wspólnoty lokalne, rolę w życiu gospodarczym opartym na gospodarce rynkowej. Określenie Rzeczypospolitej jako „dobra wspólnego” wszystkich obywateli wskazuje jednak na powiązanie zobowiązań państwa względem obywateli z ich obowiązkami wobec państwa i społeczeństwa. Państwo jest wspólnotą obywatelską, za którą odpowiedzialni są wszyscy jej członkowie. Rzeczpospolita jako dobro wspólne wszystkich obywateli może mieć taki charakter, będąc demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Jest to zasadą ustrojową wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, która zawiera nakaz skierowany do wszystkich organów państwa łącznie z parlamentem, by działały na podstawie prawa i w granicach prawa. Stąd wynika ranga Konstytucji w systemie źródeł prawa, rola ustawy i jej prymat w tworzeniu porządku prawnego, obowiązek respektowania praw i wolności jednostki. Dla zagwarantowania demokratycznego charakteru państwa ważna jest zasada pluralizmu politycznego (wolność tworzenia partii politycznych), system reprezentacji (demokratyczny wybór przedstawicieli społeczeństwa), form demokracji bezpośredniej (różnych form referendum), decentralizacji władzy związanej z istnieniem samorządu terytorialnego i innych form samorządu społecznego.

Zasada pomocniczości, zanim została wyraźnie sformułowana w preambule Konstytucji RP i rozwinięta w wielu jej przepisach, inspirowała liczne zmiany w prawie w latach 1989–1997, związane z przejściem od autokracji i centralnie sterowanej gospodarki planowej do demokracji i wolnego rynku. W warstwie normatywnej oznaczało to zmniejszenie roli państwa w życiu społecznym i ekonomicznym⁷. W praktycznym zastosowaniu okazało się jednak, że to państwo było zarówno „autorem”, jak też „realizatorem” programów celowościowych. Wolny rynek, którego podstawą jest swobodna gra interesów i samoorganizacja, został „odgórnie” zadekretowany i wprowadzony przez centralną władzę państwową. Państwo sformułowało program przekształceń własnościowych oparty na prywatyzacji powszechnej, kapitałowej i likwidacyjnej, i określiło mechanizmy komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. O wytyczeniu „ścieżek prywatyzacji”, o likwidacji jednych podmiotów, np. PGR, a popieraniu innych decydowało powołane Ministerstwo Przekształceń Własnościowych.

⁷ Zob. M. Bednarek, *Przemiany własności w Polsce. Podstawowe koncepcje i konstrukcje normatywne*, Warszawa 1994; M. Borucka-Arczowa, *Social Consciousness in Transition, Toward a New Economic and Political System, [w:] A Forth Way?, Privatization, Property and the Emergence of New Market Economies*, pod red. G. S. Alexandra, G. Skąpskiej, New York 1994.

W opracowaniach dotyczących socjologiczno-prawnych aspektów przemian systemowych w Polsce w latach 1989–1997 wskazuje się na nieuniknione sprzeczności tego okresu polegające nie tylko na „zderzeniu reliktyw dawnej świadomości z nową, ale i zetknięcie i konfrontację przebiegu wprowadzanych zmian z założeniami nowego systemu”⁸. Co prawda zmiany w prawie stworzyły możliwość autonomicznego funkcjonowania jednostek jako podmiotów życia politycznego i gospodarczego, jednak rola państwa w procesach zmian spowodowała utrwalenie „socjalistycznych residuów”, a więc paternalistycznej wizji państwa jako podmiotu rozstrzygającego bez udziału obywateli i ich zaangażowania o sprawach publicznych. Spowodowało to — jak pisze M. Borucka-Arctowa — „wytworzenie się w świadomości społecznej »defensywnej strategii« wyrażającej się w postawie wyczekującej na skutki reform”⁹.

Konstytucjonalizacja zasady pomocniczości stwarza obowiązek jej przestrzegania przez organy władzy publicznej. To zobowiązanie państwa służyć ma umocnieniu uprawnień obywateli i ich wspólnot, gwarantując także ich wpływ na procesy przemian w prawie (obejmujące procesy tworzenia prawa oraz procesy implementacji). Można zadać pytanie, jakie są przejawy realizacji zasady pomocniczości po wejściu w życie Konstytucji RP oraz czy zmiany w prawie, które w warstwie aksjologicznej wyraźnie odwołują się do tej zasady, charakteryzują się adekwatnością przyjętych rozwiązań w stosunku do konstytucyjnej zasady pomocniczości? Niewątpliwie zasada pomocniczości była przywoływana jako podstawa aksjologiczna reformy władz publicznych, służby zdrowia i powszechnego ubezpieczenia społecznego. Reformy te miały ograniczyć władcze zadania państwa i wzmocnić uprawnienia jednostek i ich wspólnot. Szczególnie reforma władz publicznych miała zaktywizować obywateli do zbiorowego działania w sferze publicznej, do wyrażania swych interesów, do wymiany informacji, osiągnięcia wspólnych celów, stawiania żądań państwu i egzekwowania odpowiedzialności funkcjonariuszy państwa¹⁰.

Radykalna reforma władz publicznych odwołująca się do zasady pomocniczości weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Wprowadziła trzy stopnie zasadniczego podziału terytorialnego i ustanowiła samorząd na wszystkich szczeblach¹¹. Dwa niższe szczeble — gminy i powiaty mają charakter „czy-

⁸ Zob. M. Borucka-Arctowa, *Socjologiczno-prawne aspekty przemian systemowych w Polsce a problemy integracji europejskiej*, [w:] *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 1993, s. 120.

⁹ Ibidem, s. 121.

¹⁰ Zob. Z. Gilowska, *Subsydiarność — samorząd terytorialny — decentralizacja*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa 1995, s. 231.

¹¹ Reforma władz lokalnych została wprowadzona ustawą z 5 VI 1998 o samorządzie

sto” samorządowy, a województwa charakter „mieszany”, są bowiem zarówno jednostkami samorządowymi, jak i terytorialnymi jednostkami administracji rządowej. Ustawy regulujące reformę władz publicznych postawiły jednak pod znakiem zapytania adekwatność przyjętych w nich rozwiązań w stosunku do konstytucyjnej zasady pomocniczości. Dotyczy to zarówno sposobu ustalenia liczby nowo tworzonych jednostek podziału administracyjnego, przekształceń struktur administracji publicznej, jak i rozdziału kompetencji i zadań między jednostki administracji rządowej i samorządowej.

Utworzenie nowych jednostek podziału administracyjnego wymagało programu, który na szczeblu lokalnym uwzględniałby różnego typu więzi społeczne, a więc gospodarcze, komunikacyjne, infrastrukturalne. Tymczasem wpływ społeczności lokalnych okazał się ograniczony, a skutki tych zmian najbardziej dotknęły te społeczności¹². Normatywny podział na zadania władcze jednostek samorządowych wykonywane na własną odpowiedzialność i finansowane z własnych dochodów i subwencji (kontrolowane przez organy rządowe tylko pod kątem legalności) oraz należące do administracji rządowej, czyli finansowane z budżetu państwa, w praktyce okazał się rozwiązaniem, które przeczy istocie samorządu i zasadzie pomocniczości. Jeśli samorząd zgodnie z konstytucyjną zasadą ma wykonywać „istotną część zadań publicznych” we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, to powinien być samodzielny finansowo. Tymczasem dochody, np. powiatów, według źródeł ich pochodzenia są tylko w 4% dochodami własnymi, w 36% subwencjami, a w 60% celowymi dotacjami. Oznacza to, że powiaty jako jednostki samorządu terytorialnego mogą samodzielnie dysponować tylko 40% swych dochodów. Województwa z kolei nie przejęły kompetencji bogatych agencji rządowych, np. Agencji Mienia Wojskowego, Agencji Restrukturyzacji Rolnictwa, które nieudolnie zarządzają powierzonym im mieniem¹³.

Konieczne zmiany w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego zapewne nie nastąpią w bliskim czasie. Prezydent nie podpisał ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 25 sierpnia 2001 r., która zakładała nowy mechanizm ich finansowania. Dotychczasowy system dotacji i subwencji został jej przepisami w znacznej części za-

powiatowym, ustawą z 5 VI 1998 o samorządzie województwa, ustawą z 5 VI 1998 — Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw, ustawą z 24 VII 1998 o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej — w związku z reformą ustrojową państwa.

¹² Projekt rządowy ustawy został zmieniony w Sejmie. Prezydent nie podpisał ustawy, co spowodowało powtórzenie procedury ustawodawczej. Wprowadzony w życie nowy podział terytorialny wywołał wiele społecznych protestów.

¹³ Zob. E. Popławska, *Zasada pomocniczości...*, s. 74 oraz powoływana tam rozmowa z Ireną Lipowicz, *Gazeta Wyborcza* z 20 X 1998, s. 5.

stąpiony zwiększonymi udziałami samorządów w dochodach budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich i podatków bezpośrednich, tj. w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych. W ustawie szczegółowo określono także procentowy wzrost udziałów samorządów w podatkach w latach 2002–2006. Ponadto ustawa zakładała wprowadzenie nowego sposobu ustalania tzw. „części oświatowej” i „części kulturalnej” subwencji ogólnej, która miała być corocznie waloryzowana sumą dwóch wskaźników, tj. wskaźnikiem inflacji i połową wskaźnika wzrostu PKB.

Wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy z 25 sierpnia 2001 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Prezydent uzasadnił tym, że „Ustawa zawiera regulacje, które stając się obowiązującym prawem mogą spowodować zwiększenie deficytu budżetowego w roku przyszłym i w latach następnych”. Odwołując się do skorygowanych wyliczeń Ministra Finansów Prezydent wskazał, że z wpływów z podatków samorządy otrzymałyby o około 105 mln złotych mniej niż zakładano. Tym samym nowy mechanizm finansowania samorządów nie byłby zbilansowany na kwotę około 301 mln złotych, a faktyczny ubytek dochodów z budżetu państwa mógł wynieść 3,5 mld złotych. Dodatkowym argumentem jest przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego zadań z zakresu pomocy społecznej oraz utworzenie powiatowego funduszu alimentacyjnego, co nastąpiło bez zmian w podziale dochodów publicznych gwarantujących należyte wykonywanie nowych obowiązków przez jednostki samorządu terytorialnego¹⁴.

Tak więc rzeczywiste uspołecznienie samorządowego zarządzania, które było szansą jego umocnienia, w dużym stopniu zostało zaprzepaszczone nieudolnym programem rządowym i równie nieudolnymi próbami jego naprawy. U wielu ludzi funkcjonowanie samorządów wywołało poczucie rozczarowania, a nawet frustracji.

W jeszcze większym stopniu poczucie frustracji, a nawet zagrożenia wywołała reforma opieki i ubezpieczeń zdrowotnych. Na podstawie ustawy z 6 lutego 1997 r. (Dz.U. Nr 28, poz. 153 z późn. zm.) zostały utworzone Kasy Chorych. Powołano je dla zapewnienia ubezpieczonym „świadczeń zdrowotnych” i w tym celu Kasy gromadzą środki finansowe pochodzące ze składek ubezpieczonych, zarządzają nimi oraz zawierają umowy z tzw. „świadczeniodawcami”, a więc publicznymi oraz niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej, prywatnie praktykującymi lekarzami, pielęgniarkami, położnymi i innymi pracownikami służby zdrowia. Zgodnie z art. 53 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym umowy między Kasą Chorych a „świadczeniodawcami” mają określać: rodzaj i zakres udzielanych świadczeń; warunki i zasady udzielania świadczeń; zasady rozliczeń ze świad-

¹⁴ Zob. Rzeczpospolita — Prawo co dnia z 20 IX 2001.

pochodzących ze składek „świadczeniodawców”. Stali się oni „zakładnikami” monopolisty, jakim są Kasy Chorych na rynku usług medycznych.

Te bardzo ograniczone i powierzchowne ustalenia odnoszące się do dostrzeganych negatywnych skutków programów prawodawczych składających się na dwie ważne reformy wskazują, że przyjęte w nich rozwiązania nie sprzyjają realizacji zasady pomocniczości, a ma ona służyć budowie społeczeństwa obywatelskiego i umocnić autonomię jednostki. Społeczeństwo obywatelskie może funkcjonować tylko wtedy, gdy istnieją struktury władzy, które je wspierają. Polskie społeczeństwo w okresie przemian potrzebuje nowych wzorów działania władzy i aparatu państwowego, prawa nie może być tylko wyrazem władzy, jawności i przejrzystości programów prawodawczych, a także jawności sposobów ich implementacji. Państwa, które w swej praktyce polityczno-prawnej optymalizują zasadę pomocniczości, charakteryzuje jawność prawodawczych procesów decyzyjnych i otwartość na udział w nich różnego rodzaju stowarzyszeń reprezentujących obywateli. W systemach prawnych są więc bardzo rozbudowane gwarancje proceduralne umożliwiające społeczeństwu dostęp do projektów aktów normatywnych oraz ich opiniowanie (np. procedura *notice and comment rulemaking* w USA)¹⁶. Umowa będąca wynikiem konsensusu zawarta między organem a potencjalnymi adresatami aktu, często mającymi sprzeczne interesy, jest przewidzianą formą tworzenia prawa. W polskim systemie prawa udział społeczeństwa w procesach tworzenia prawa ma charakter przypadkowy i mało zorganizowany. Ogranicza się do konsultacji społecznych, a procedura regulująca ich przebieg nie zabezpiecza przed manipulacją w wyznaczaniu kręgu uczestników oraz przedstawianiu argumentów uzasadniających przyjęte w projektach rozwiązania. Treść zasady pomocniczości, jej podstawowe idee wymagają więc operacjonalizacji na szczeblu ustawodawstwa oraz prawodawstwa delegowanego. Rola, jaką zasada pomocniczości może spełnić w zapewnieniu spójności aksjologicznej systemu prawa wymaga racjonalizacji komunikacyjnej procesów tworzenia prawa¹⁷. Odziedziczony po okresie realnego socjalizmu model upolitycznionego i scentralizowanego prawodawstwa utrwala tylko tendencję do wiązania zasady pomocniczości z opiekuńczą funkcją państwa. Natomiast komunikacyjne zracjonalizowanie procesów tworzenia prawa może zaowocować właściwym rozumieniem i realizowaniem zasady pomocniczości.

¹⁶ Szerzej na temat gwarancji proceduralnych w procesach tworzenia prawa zob. W. Cyrul, *Proceduralne ujęcie tworzenia prawa*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, pod red. J. Stelmacha, Kraków 2001, s. 185 i n.

¹⁷ Szerzej na temat racjonalności komunikacyjnej zob. L. Morawski, *Argumentacje, racjonalność prawa i postępowanie dowodowe*, Toruń 1988, s. 30, 98 i n.